



19076

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

**EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO INDUSTRIAL,  
SU EVOLUCION Y PERSPECTIVAS**

## **Tesis Profesional**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN ECONOMIA**

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

***Carlos M. O'farrill Santibáñez***

MEXICO, D. F.

1982



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

# I N D I C E

## EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO INDUSTRIAL, SU EVOLUCION Y PERSPECTIVAS

	PAG.
INTRODUCCION .....	1
CAPITULO I	
ANTECEDENTES	
1. EL DESARROLLO INDUSTRIAL EN MEXICO.....	5
2. ANTECEDENTES DE LA PLANEACION EN MEXICO.....	22
3. LEY DE FOMENTO DE INDUSTRIAS NUEVAS Y NECESARIAS .....	39
4. DECRETOS DE DESCENTRALIZACION .....	46
5. SISTEMA PROTECCIONISTA .....	54

## CAPITULO II

PAG.

### EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO INDUSTRIAL

1. BASES PARA SU ELABORACION.....	63
2. ESTRATEGIA DEL PLAN.....	67
3. OBJETIVOS DEL PLAN.....	73
4. METAS DEL PLAN.....	78
5. PRIORIDADES.....	85
5.1. PRIORIDADES SECTORIALES.....	85
5.2. PRIORIDADES REGIONALES.....	89

## CAPITULO III

### INSTRUMENTOS DEL PLAN..... 93

1. DE ACCION DIRECTA.....	95
1.1. INVERSION PUBLICA EN INFRAESTRUCTURA.....	95
1.2. EMPRESAS PARAESTATALES.....	98
1.3. PRECIOS DIFERENCIALES.....	101

	PAG.
2. DE ACCION INDIRECTA .....	105
2.1. ESTIMULOS FISCALES.....	105
2.2. APOYOS FINANCIEROS .....	109
2.3. MECANISMOS DE PROTECCION INDUSTRIAL.....	118
2.4. REGULACION Y DESARROLLO DE LA TECNOLOGIA .....	125
2.5. PROMOCION PARA PROYECTOS DE INVERSION.....	131
2.6. PROGRAMAS DE FOMENTO, CERTIFICADOS DE CLASIFICACION INDUSTRIAL Y REGISTROS COMO FABRICANTES DE MAQUINARIA Y EQUIPO DE ORIGEN NACIONAL	134

#### CAPITULO IV

EVALUACION DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO INDUSTRIAL (1979 - 1981).....	138
1. COMPORTAMIENTO DE LA INVERSION.....	138
1.1. POR RAMA DE ACTIVIDAD.....	140
1.2. POR ENTIDAD FEDERATIVA.....	143
1.3. POR ZONA PRIORITARIA .....	149

	PAG.
<b>2. COMPORTAMIENTO DE LA OCUPACION.....</b>	<b>152</b>
<b>2.1. POR RAMA DE ACTIVIDAD.....</b>	<b>156</b>
<b>2.2. POR ENTIDAD FEDERATIVA.....</b>	<b>158</b>
<b>2.3. POR ZONA PRIORITARIA.....</b>	<b>163</b>
<b>3. INFLUENCIA DEL PLAN EN EL SECTOR INDUSTRIAL....</b>	<b>177</b>
<b>3.1. VENTAJAS DEL PLAN .....</b>	<b>182</b>
<b>3.2. DESVENTAJAS DEL PLAN.....</b>	<b>185</b>
<b>3.3. RESULTADOS .....</b>	<b>189</b>
<b>3.4. PERSPECTIVAS.....</b>	<b>199</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>204</b>
<b>RECOMENDACIONES.....</b>	<b>210</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>211</b>

## INTRODUCCION:

El comportamiento que ha venido presentando la Economía Mexicana, pone de manifiesto el agotamiento paulatino del patrón de desarrollo que se siguió, desde la 2a. Guerra Mundial. Asimismo, a partir de 1965, el crecimiento industrial del País ha seguido a un menor ritmo. El descenso, particularmente notorio durante la primera mitad de los años setenta, se caracterizó por períodos de relativo estancamiento seguidos por fases de auge de corta duración, resultado de fallas en la estructura económica que pueden resumirse en los siguientes puntos:

- La industria se apoyó de manera preponderante en el mercado interno.
- La concertación territorial de la demanda interna en tres puntos del país - El Valle de México, Guadalajara y Monterrey - que propició una ubicación industrial de altos costos sociales.

- La producción se orientó a la sustitución de importaciones de bienes de consumo.
- La estructura de mercado en que se desenvuelve la industria mexicana ha estado caracterizada por la coexistencia de grandes empresas oligopólicas, fundamentalmente en las ramas de mayor crecimiento, y de una multitud de pequeñas empresas, dispersas que subsisten en condiciones precarias.

En el caso de México, la posibilidad de superar la crisis radica en el potencial financiero que brindan los excedentes derivados de la exportación de hidrocarburos. La existencia de estos recursos permite aspirar a una mayor autodeterminación financiera. Con ello podrá reorientarse la estructura económica del país.

No podría justificarse una estrategia económica que no tuviera co

mo meta, a un plazo política y socialmente aceptable, resolver el problema del empleo, el más serio de los grandes problemas nacionales. En ella plantea la necesidad de alcanzar tasas más altas de crecimiento económico, compatibles con el objetivo central de acabar con la desocupación hacia finales del siglo.

Esta es condición para alcanzar el otro de sus objetivos fundamentales: garantizar al menos un mínimo de bienestar a toda la población.

Para que la estrategia pueda funcionar, sus objetivos, ordenados en etapas, deben traducirse en metas específicas congruentes entre sí. Ello implica Programar el Desarrollo Económico.

De esta forma se observa objetivamente la necesidad que presentaba el país de establecer el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, requerimiento indispensable que se vislumbraba desde principios de la década de los setenta, y se ve cristalizada has-

ta el año de 1979, finales de la década

Situación tal, que despierta la inquietud de efectuar una evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Industrial, a dos años aproximadamente de su implementación, a través un análisis adecuado, de la tendencia que ha presentado en este período, mismo que brinde los elementos necesarios para la comparación de sus logros contra las metas esperadas, así pues, de esta forma se obtendrá el esquema de su evolución de 1981.

Siendo la parte anterior del estudio el pilar indispensable para la consecución del presente trabajo, donde según su avance se brinde la posibilidad de contar con las bases necesarias para vislumbrar las perspectivas a las que tienda la industria nacional.

**CAPITULO 1**

## ANTECEDENTES

### 1. EL DESARROLLO INDUSTRIAL EN MEXICO ( GENERALIDADES )

En el desarrollo económico e industrial de México se han dado si tuaciones y hechos de carácter externo que han influido sobre este proceso en forma similar a como repercuten en otras econo--- mías con un grado de evolución semejante.

Al mismo tiempo, hay varios factores que le imprimen un sello - peculiar y sin ellos resultaría difícil comprender ciertas círcuns tancias esenciales que se relacionan con la transición a la fase - actual de crecimiento manufacturero y con los problemas que du rante esta etapa se manifiestan. Desde luego se advierten con- claridad los efectos derivados del movimiento revolucionario que se inició en la segunda década del siglo, como los que obedecen a la evolución de la política industrial que desde entonces se ha ve- nido instrumentando.

La revolución abrió paso a profundos cambios sociales, y esos cambios obligaron, entre otras repercusiones, a señalar al país nuevos objetivos de desarrollo y nuevas formas de gestión política y económica que, por diversos caminos, se han prolongado hasta nuestros días. El análisis retrospectivo muestra, después del período de convulsión, uno de recuperación y de ajuste que coincide con modificaciones importantes en las relaciones externas. Al afianzarse la hegemonía mundial de los Estados Unidos, la economía mexicana tuvo que hacerse más sensible a las coyunturas de ese país, que pasó a ser principal relación externa de México, especialmente a partir del final de la primera guerra mundial.

Hacia fines de la década de 1920, cuando las tendencias hacia el desequilibrio externo se encontraban en un punto crítico después de la recuperación de las exportaciones ocurrida en los primeros años -- y proseguía la búsqueda de soluciones políticas al proceso revolucionario --, sobrevino la gran crisis mundial. -

Para México, el espectacular deterioro externo -- y las secuelas del acontecimiento en otras económicas -- dio lugar al retorno al país de numerosos trabajadores e inmigrantes nacionales que se habían establecido en los Estados Unidos, y resultaron "expulsados" por la recesión.

En tales circunstancias, que vinieron a acentuar el deterioro del comercio externo en los primeros años de la década de los treinta, adquirió su primer impulso el proceso de la sustitución de importaciones, basado en la necesidad de contener las compras en el exterior y de proteger subsecuentemente las actividades agrícolas industriales. La devaluación, los controles y las tarifas aduaneras constituyen así las principales barreras que se opusieron a la competencia externa.

Durante el mismo período, la política de reforma agraria y la deformación del capital social básico, exigieron los mayores esfuerzos y dieron lugar a nuevos problemas comerciales y financieros externos como consecuencia, en parte importante, de la estrategia nacionalista de desarrollo adoptada por el país.

La demanda interna de manufacturas, que había permanecido atargada durante los años de contracción de finales de la década de 1920 y principios de la de 1930, reacciona con nuevo vigor debido a los efectos de los mayores gastos gubernamentales, a los cuales se sumó el impacto de la reforma agraria sobre la distribución del ingreso, el uso de la tierra y la movilidad de la mano de obra rural.

Ante el nuevo cuadro de circunstancias, la industria logra utilizar más ampliamente sus instalaciones productivas, reduciendo los márgenes de capacidad ociosa característicos de los años treinta y al mismo tiempo, emprende un nuevo proceso de formación de capital que habría de intensificarse en la década de 1940.

Dentro de la evolución señalada, se sigue manteniendo la misma plataforma industrial del período prerevolucionario, constituida principalmente por industrias textiles, de productos alimenticios, de cervezas, tabacaleras, fábricas de cemento, una primera plan-

ta siderúrgica importante y plantas para la fabricación de materiales para la construcción. En las condiciones en que ocurre el crecimiento industrial durante el período reseñado, se acentúa la importancia relativa de las ramas dedicadas a la elaboración de bienes de consumo inmediato y la sustitución de importaciones se limita, en realidad, a los campos en que existían materias primas de origen nacional, se contaba con un mercado interno amplio y donde no se requerían ni una tecnología compleja ni grandes inversiones. Tales eran los casos de las industrias de bienes de consumo no duraderos y de las elaboradoras de materiales para la construcción.

La segunda guerra mundial vino a configurar un panorama que dió impulso definitivo al proceso sustitutivo de importaciones y fomentó algunas exportaciones de manufacturas, sobre todo a causa de las limitaciones de la oferta de los países beligerantes. Mejoró por eso, en general, la situación de las exportaciones, pero los sistemas proteccionistas instalados y la operación de los organismos de fomento, creados con anterioridad, sostuvieron el avance

del proceso de industrialización, apoyado en la escasez de oferta ya señalada y en presiones sociales que no hubiera permitido el retorno al "modelo abierto".

Se mantienen por lo tanto los esfuerzos de industrialización y progperan reformas en la agricultura, en su etapa de ajuste al cambio de las condiciones de producción originadas por la reforma agraria que permiten un desarrollo bastante dinámico. Los excedentes agrícolas brindan un apoyo creciente al aumento de la inversión. - Durante la década de 1940 se destaca, por otro lado la intervención pública directa en inversiones industriales, principalmente dirigi--das a la industria básica y a mantener, en algunos casos, el nivel del empleo mediante la absorción de empresas de importancia nacional que se encontraban en peligro de clausurar su operación.

Al finalizar la década de 1940 se agotan las reservas de divisas a -- acumuladas durante la guerra, que se destinan a adquisiciones dife-- ridas, y sobreviene un período de controles más estrictos a la im-

portación. Junto a ello se inicia un proceso de inversiones extranjeras que rebasa los sectores exportadores de materias primas destinadas a los países de los que proceden los capitales, para interesarse en el mercado interno, en lo que respecta a la industria y al comercio.

El fenómeno anterior permite el crecimiento de las exportaciones, teniendo la población mejor acceso a los bienes importados y se hace posible elevar de nuevo las inversiones. Cuando cesaron los efectos de aquel conflicto se mantuvo, sin embargo, la influencia de capital del exterior y se expande el crédito público, pero hacia mediados de la década de 1950 se hizo necesario realizar nuevos ajustes en el comercio exterior, y con la mira, principalmente, de resolver el desequilibrio externo alentando al sector exportador, se recurrió a una devaluación.

Durante la década de 1950 vuelve a ponerse énfasis en la infraestructura básica, que auna los esfuerzos públicos y de asistencia técnica y financiera externas. Se producen, así mismo, ajustes en--

las bases administrativas, cambios en el aparato fiscal y se crea la Comisión Nacional de Inversiones, institución coordinadora de la acción pública en la formación de capital.

Políticas económicas implementadas acordes al crecimiento que se extiende a todos los sectores, dando lugar a que el producto interno bruto aumente a razón del 6 por ciento anual. El proceso de cambio tecnológico introduce en la agricultura sistemas más intensivos apoyados en grandes obras de riego y, generalizadamente, en lo que más tarde se llamó la "revolución verde": la difusión del uso de los insumos modernos, en especial los fertilizantes y las semillas mejoradas. La agricultura se ajusta de esta manera al deterioro de sus términos de intercambio, que está imponiéndole el crecimiento del resto de la economía. La transformación no fue, sin embargo, uniforme, y en varias regiones rurales de las densamente pobladas la agricultura siguió conservando sus rasgos tradicionales, y el signo adverso de los precios relativos castiga los niveles de ingreso de la población hasta principios de la década de los sesenta.

De tal forma que la industria venía a alimentar el crecimiento de la demanda de bienes intermedios, y en menor medida de capital - en virtud de la generación de ingresos que contribuían a expandir - otras ramas de la actividad económica.

El crecimiento de la industria, sin embargo, no resultó muy acusado en la década de 1950, a pesar del apoyo que le brindaba la agricultura y de que se había creado un clima favorable a la industrialización, a través del proteccionismo y de la atracción de capitales extranjeros. Al parecer, las grandes fluctuaciones del sector externo, señaladamente de 1954 a 1958, influyen de manera favorable al hacer variar el poder de compra de la población y determinar -- cambios en la inversión y en el nivel de la actividad general. Pero sobre todo se manifiestan signos desalentadores en la evolución de la capacidad de compra de los grandes núcleos de población, como resultado de la tendencia a la concentración del ingreso. La magnitud del Ingreso Nacional se incrementaba al aumentar los empleos, mientras el salario real retrocedía entre 1950 y 1960. Las

De tal forma que la industria venía a alimentar el crecimiento de la demanda de bienes intermedios, y en menor medida de capital - en virtud de la generación de ingresos que contribuían a expandir - otras ramas de la actividad económica.

El crecimiento de la industria, sin embargo, no resultó muy acusado en la década de 1950, a pesar del apoyo que le brindaba la agricultura y de que se había creado un clima favorable a la industrialización, a través del proteccionismo y de la atracción de capitales - extranjeros. Al parecer, las grandes fluctuaciones del sector externo, señaladamente de 1954 a 1958, influyen de manera favorable al hacer variar el poder de compra de la población y determinar -- cambios en la inversión y en el nivel de la actividad general. Pero sobre todo se manifiestan signos desalentadores en la evolución de la capacidad de compra de los grandes núcleos de población, como resultado de la tendencia a la concentración del ingreso. La - magnitud del Ingreso Nacional se incrementaba al aumentar los em- pleos, mientras el salario real retrocedía entre 1950 y 1960. Las

ramas manufactureras menos dinámicas en el período fueron, -  
precisamente, las que elaboraban bienes de consumo no durade -  
ros, en parte también como resultado de la reducción de los márge  
genes de sustitución de importaciones.

En conjunto, el proceso de la industrialización parece consolidare  
se al finalizar la década de 1950 y comenzar la de 1960. La -  
nueva recesión externa de finales de los años cincuenta, tiene lug  
ar cuando la economía acusa rasgos menos dependientes del secu  
tor externo; han comenzado a actuar con mayor fluidez nuevas -  
fuentes financieras y el crecimiento de la economía se mantiene -  
en forma sostenida a través de una oferta agrícola firme, de la -  
intensificación del proceso sustitutivo de importaciones de manuf  
acturas y del auge del turismo.

Durante la década de 1960 el producto interno bruto siguió cre---  
ciendo a mayores tasas todavía ( cerca de 7 por ciento anual ). -  
El consumo se incrementó algo menos y las intensas actividades -  
de inversión se materializaron en un fuerte impulso a la constru-

cción. La agricultura había dejado de expandirse con la misma rapidez, pero la industria adquiría una mayor dinámica, que se reflejaba en un crecimiento significativamente superior al del conjunto de la economía. Se apoya en una estructura productiva más diversificada, complementaria e independiente ya lanzada de manera decidida a la producción de bienes intermedios y, en cierta medida, de capital, aunque se encuentran lejos todavía de lo que pudiera considerarse una "estructura avanzada".

La instalación de nuevas industrias y los requerimientos cada vez más diversificados de insumos y de bienes de capital, inducen claramente a un proceso de modernización tecnológica. Industrias innovadoras y dinámicas, como las petroquímicas entre las básicas y la automovilística entre las metalomecánicas, contribuyen a dar al sector manufacturero una fisonomía más avanzada y pujante. Entre los problemas de esta etapa figura el rezago en la eficiencia, especialmente en las industrias de sustitución de importaciones donde la prolongación-arancelaria ha impedido que actúen presiones y estímulos competi-

vos. Por otra parte, las industrias que elaboran bienes de capital, intermedios y de consumo duraderos se expanden más rápidamente que las de bienes de consumo no duraderos, dentro de una situación en que la demanda interna de éstos últimos no muestra la fortaleza que se requeriría para un crecimiento más adecuado.

La última década presenta índices más favorables y es en la que se verifica realmente un "proceso de industrialización", si el mismo se define como un "crecimiento industrial de mayor proporción que la expansión económica global".

El hecho merece una explicación detenida que ayude a configurar una interpretación del desarrollo industrial del país, y pueda ser útil para efectuar una revisión de los grandes lineamientos de la "estrategia" o política industrial susceptible de llevarse a la práctica en los años futuros.

Es preciso considerar que el proceso sustitutivo de importaciones fue de gran intensidad en las décadas recientes. El coeficiente global de -

importaciones disminuyó de más de un 10 a un 15 por ciento y la proporción de manufacturas importadas, dentro de la demanda interna total de este tipo de bienes, se contrajo del 18 al 12 por ciento. El coeficiente global de las importaciones descendió, por lo tanto, a uno de los niveles más bajos de América Latina, quedando sólo por encima del de la Argentina ( 6.6. por ciento ) y el de Brasil (5.6. por ciento ). La interpretación de este fenómeno es que el proceso de industrialización sustitutivo permitió crecer a la economía mexicana -- ahorrando divisas extranjeras -- en una proporción mucho mayor de la que hubiera sido de esperarse dadas las restricciones en la capacidad para importar.

El proceso de industrialización resultó congruente con la estructura interna de la demanda y con la evolución que la misma experimentó. Fue eficiente, en este sentido, al no haberse apreciado rigideces considerables en la oferta de manufacturas, como se deduce de los índices de precios de estos bienes. Todo parece indicar, en efecto, que los precios de los productos industriales tendieron a elevarse menos que los del conjunto de la economía durante dos décadas, y lo mismo se concluye si se-

consideran los diversos grandes rubros de manufacturas ( con las excepciones del calzado y el vestuario, los productos de madera, cuyos precios se elevan más rápidamente, y de alimentos, productos metalmeccánicos y de minerales no metálicos, en los que precios se incrementan igual que el total nacional ). Habría que tener en cuenta, no obstante, el efecto de los controles de precios que fueron relativamente restringidos y se dirigieron más bien a productos como los alimenticios, medicinas, tabaco, hierro y acero así como algunos petroquímicos y el manejo de los " diferenciales de precios " en algunas industrias sustitutivas de importaciones.

Si la industria no creció en una proporción mucho mayor que la economía global, y tampoco generó presiones inflacionarias demasiado llamativas, - el hecho debe atribuirse a la forma particular del comportamiento de la demanda interna que, entre otras características, tiene la de no haberse expandido a una gran velocidad relativa. En términos generales, las elasticidades ingreso de la demanda de manufacturas podrían considerarse bajas en comparación con las de otros países y épocas. Por ejemplo, mientras la demanda final interna de manufacturas mostraba en México una elasticidad ingreso de 1.2 durante el período 1960 - 1967, en otros países

alcanzaba valores más altos, especialmente en los rubros de bienes de consumo duraderos.

Desde este punto de vista, el proceso sustitutivo puede considerarse - intenso si se mide con referencia a la reducción del coeficiente de importaciones, y menos pronunciado si se tiene en cuenta la evolución específica de la demanda interna.

La política industrial ha dado lugar, a un rápido crecimiento del sector manufacturero, aunque no demasiado intenso si se compara con la expansión general de la economía o con las experiencias de otras del mundo. Además, la política sustitutiva de importaciones -- por la secuencia que ha seguido -- junto a las características de la demanda de manufacturas, han originado profundas modificaciones en la estructura de la producción del sector. Si se clasifican las actividades manufactureras en tres puntos: (A) Industrias más bien productoras de bienes de consumo no duraderos y de los intermedios directamente relacionados con su producción; (B) De bienes intermedios; y (C) De consumo duraderos y de capital, se observan en cada clase ritmos claramente -

de expansión durante las dos últimas décadas.

El grupo de industrias de bienes de consumo no duraderos, del que ya se había sustituido la mayor parte de las importaciones antes de 1950, se expandió después, básicamente, en respuesta a una evolución de la demanda interna de ritmo de crecimiento relativamente lento. La elasticidad -- ingreso de la demanda de los productos finales correspondientes, resultó de apenas un 0.8.

En cambio, las industrias intermedias se desarrollaron, durante los dos últimos decenios, con ímpetu muy superior. En ello, además de influir el intenso proceso sustitutivo de importaciones por sí mismo -- que al avanzar genera una demanda creciente y diversificada de insumos y bienes de capital -- contribuye el trasplante de los adelantos tecnológicos del mundo desarrollado, que agrega a la demanda nuevos insumos industriales en todas las actividades económicas.

La relativamente rica dotación de recursos naturales de que dispusieron estas industrias facilitó su expansión, y a ello vino a sumarse el "interés"

del estado en su desarrollo, a juzgar por la elevada participación gubernamental directa en muchas ramas importantes, especialmente en el campo de manufacturas básicas como la siderurgia, los derivados del petróleo y la petroquímica, entre otras.

"Las tasas de crecimiento miden los cambios en el producto físico; el desarrollo económico mide la institucionalización del proceso de crecimiento en sí. El desarrollo implica una mejor utilización de los recursos naturales y humanos, modificaciones en la estructura de una economía y una mayor capacidad para incrementar la producción por medio del proceso ahorro-inversión." 1/

1/ Roger D. Hansen, - La Política del Desarrollo Mexicano

## 2. ANTECEDENTES DE LA PLANEACION EN MEXICO.

Con el objeto de evitar confusiones se señalará brevemente en este inciso el uso del término Planeación, debiendo tener en consideración - que no es sinónimo o equivalente, de Programación o Plan de Gobierno.

Se tiene conocimiento que en Egipto en la época de los faraones y después en otros países, sus Gobiernos han manifestado sus propósitos - en "pro" de la comunidad fijando objetivos y en algunos casos indicando los procedimientos a seguir, a esto, algunos empezaron a llamarle Planeación, considero que la utilización del término no ha sido aplicada con gran propiedad, no obstante se puede considerar el fundamento del mismo.

Lo anterior en virtud que desde mi punto de vista -- y no sólo mfo --

la Planeación corresponde a algo relativamente reciente que se refiere exclusivamente a una forma específica y singular de conducir a lo económico y lo social en una colectividad. De esta forma se considera que la Planeación esta formada por un conjunto de acciones interrelacionadas que vienen a constituir un hecho y este es el que importa.

Para entrar propiamente en materia, partiré del año de 1930 en el que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley sobre Planeación General en la República Mexicana. Este fue el primer paso que se dió respecto a la Planeación Económica Global.

Esta ley establecía entre otros puntos el siguiente: " La Planificación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objetivos : La coordinación y dirección de las actividades de las diferentes dependencias del Gobierno, la realización material y constructiva del desarrollo del país, en forma ordenada y armónica, tomando en cuenta su topografía, clima, salubridad pública, y sus presentes y futuras necesidades ". 2/ Para lograr sus objetivos la ley señalaba la creación de dos organismos: La Comisión Nacional de Planeación y La Comisión de Programa.

2/ Ley Sobre Planeación General de la República (12-VII-30)

Para 1933 la Comisión de Programa del Partido Nacional Revolucionario ( PNR ), con la ayuda de un grupo de técnicos elaboró el Primer Plan Sexenal. En realidad se trataba sólo de una relación de 15 rubros en la que se fijaban prioridades y metas no cuantificadas y no se señalaban los medios financieros para alcanzarlas ni los plazos para llegar a ellas.

En 1935 el Presidente Cárdenas creó un Comité Asesor Especial para que coordinara las políticas nacionales de planeación. El Comité estaba formado por varios secretarios de Estado, un representante de la Comisión Nacional de Irrigación y los Directores del Banco de México y del Banco Nacional de Crédito Ejidal.

El segundo Plan Sexenal se empezó a elaborar en el año de 1939 por una oficina técnica dependiente de la Secretaría de Gobernación y se pretendió que como programa de Gobierno para el período del Gral. Avila Camacho en 1940 - 1946.

Durante 1942 se constituyó la Comisión Federal de Planeación Econó -

mica y se creó el Consejo Mixto de Economía Regional para que realizara estudios de los Estados y se tuviera una idea más clara de la economía del país.

Durante la campaña política del Lic. Miguel Alemán ( enero a junio de 1946 ), se celebraron en diversas ciudades de la República mesas redondas en donde se exponían los principales problemas nacionales por parte de los sectores interesados. El fruto de estas reuniones fue el Programa de Gobierno para su período como Presidente.

En la campaña política de Ruiz Cortines se celebraron también mesas redondas a las que se llamó Asambleas Económicas y Sociales.

En 1954 fue creada la Comisión de Inversiones cuyo objetivo principal era examinar y aprobar las inversiones del sector público, para lo cual debía presentar a consideración del Presidente un Plan coordinado de las inversiones públicas.

En la campaña política del Lic. López Mateos éste celebró reuniones -

similares a las que se iniciaron con Alemán como mesas redondas y luego con Ruiz Cortines como Asambleas, pero les llamó " Consejos de Planeación Económica y Social ".

La idea de que la Planeación debería establecerse como función específica y permanente prosperó y en el año de 1958 en la Nueva Ley de Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal se creó la Secretaría de la Presidencia a la que se otorgaron entre otras las siguientes funciones:

1. Recabar los datos destinados a elaborar el Plan General del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo;
2. Planear obras, sistemas y el aprovechamiento de los mismos;
3. Proyectar el Fomento de desarrollo de regiones y localidades; y

4. Planear, coordinar y vigilar la inversión pública y de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

En apoyo a las funciones de la Secretaría de la Presidencia, en 1959 se publicó un Acuerdo que disponía que las Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal elaboráran su programa de inversiones para 1960 - 64.

Posteriormente se publicó un Acuerdo que creaba la Comisión Intersecretarial formada por las Secretarías de Hacienda y de la Presidencia, la cual estaba encargada de: " Formular planes nacionales de desarrollo económico y social a corto, medio y largo plazo y calcular el monto, estructura y financiamiento del gasto y de la inversión nacional necesarios para que el desenvolvimiento del país se realizara con un ritmo satisfactorio y en forma tal que hiciera posible una mejora en los niveles de vida de los grandes sectores populares".

Igual que en las anteriores campañas políticas, el Lic. Díaz Ordaz con

vocó a reuniones que llamó Asambleas de Programación y luego completó los resultados obtenidos por éstas con un " Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966 - 1970, formulado por la Comisión Intersecretarial ya mencionada antes, la cual sin consultar abiertamente a la iniciativa privada le atribuyó lo que tendría que realizar en el mencionado período.

Dicho programa pretendía elevar el crecimiento económico, mediante el impulso al sector agropecuario e industrial, así como atenuar y corregir los desequilibrios regionales en el país, fomentar el ahorro interno, combatir las presiones inflacionarias y mantener el tipo de cambio del peso, todo esto con el objeto de una mejor distribución del ingreso que redundara en mejorar las condiciones de bienestar social.

No habiéndose tenido entonces una base seria para el cálculo de las inversiones privadas, el de las públicas no pudo corresponder a la realidad del conjunto nacional.

Sin embargo, durante el régimen del Gobierno del Lic. Díaz Ordaz se

dió un paso muy importante para la planeación futura, se constituyó la Comisión de Estudios Territorio Nacional y Planeación ( CETENAL ), que inició el levantamiento aerofotogramétrico de todo el país, como base y punto de partida para hacer, al fin, un inventario de los recursos naturales de México.

Durante el régimen de Gobierno del Lic. Echeverría la Secretaría de la Presidencia promovió la creación de Comités Promotores del Desarrollo Económico en todos los Estados y además, por Decreto Presidencial, se creó la Comisión de Desarrollo Regional, para enmarcar los trabajos de estos comités dentro de una estrategia general coherente.

Ya en el último tercio del régimen del Lic. Echeverría, 1975 - 76, el adelanto alcanzado en los trabajos de la Comisión de Estudios del Territorio Nacional ( CETENAL ), Ofrece a las dependencias de la Federación y a los Gobiernos locales, una información más exacta y uniforme acerca de los recursos materiales con que el país cuenta y que son el punto de partida para toda planeación.

Puede decirse que también el Plan Básico para el período 1976 - 82, es una relación de magníficas intenciones y en eso se parece a los anteriores, pero hay que reconocer que en algunos puntos ya se hace el esfuerzo de precisar objetivos, de cuantificar las metas y de racionalizarlas con los medios materiales y financieros para poder alcanzar unos y otras en determinados períodos de tiempo.

Poco después de tomar posesión de la Presidencia, el Lic. José López Portillo, emitió la Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la que se creaba, entre otros cambios importantes la Secretaría de Programación y Presupuesto. La cual dentro de las principales funciones que realiza se encuentran las siguientes:

1. Recabar los datos y elaborar con la participación en su caso de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social entre otros, el Plan General del gasto público de la Administración Pública Federal y los programas especiales que fije el Presidente de la República.

2. Planear obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos; proyectar el Fomento y Desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República.

3. Planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias de la Administración Pública Centralizada y la de las entidades de la Administración paraestatal.

Con posterioridad, se han tenido conocimiento de diversos planes, a los que no siempre se les ha dado este nombre y que fueron formulados por diversas dependencias de la Administración Pública en distintas fechas de diferente duración y desigual grado de integración con el resto de los planes. En este Gobierno se elaboran los siguientes planes, - todavía aislados.

El primero fue el Plan Agropecuario y Forestal para el año de 1978, da do a conocer el 27 de abril del mismo año.

Este Plan pasó por los diversos mecanismos de integración a nivel na-

cional, para disponer de los recursos: tierra, agua, tecnológicos, - créditos e insumos que requiere la producción del país y se presentó ante los miembros del Gabinete Agropecuario presidido por el Presidente de la República. Se esperaba, naturalmente, que los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, dentro de la libertad en - que realizan sus tareas, respaldaran los objetivos prioritarios del - Plan.

El segundo fue el Plan Nacional de Desarrollo Urbano aprobado el 12 de mayo de 1978. Este Plan, en el tomo relativo a la corresponsabilidad sectorial, muestra su inserción en una planeación de conjunto en la que señalan los compromisos que en su apoyo, fueron contraf dos por otros sectores de la Administración Pública. Este Plan en - general hace sus proyecciones hasta el año 1982, pero en algunos pun tos amplía su horizonte hasta el año 2,000.

El tercero, fue el Plan de Acción inmediata para la Promoción y Desa rrollo de la Industria Mediana y Pequeña, mediante Acuerdo publicado el 19 de mayo de 1978.

Este Plan tenía por objeto dar apoyo a la industria pequeña y mediana, a fin de promover la creación de nuevas empresas, mejorar las existentes, incrementar la productividad y el empleo, propiciar la competitividad nacional e internacional y el desarrollo equilibrado de las distintas regiones aprovechando racional e integralmente sus recursos naturales.

En el cuarto lugar tuvimos el Plan Nacional de Desarrollo Industrial - del 6 de marzo de 1979, el que hace sus proyecciones hasta 1982 y en algunos casos llega a 1990. Se vincula en algunos puntos al Plan Nacional de Desarrollo Urbano, sobre todo respecto a la desconcentración de las actividades industriales y anuncia que fomentará el empleo, las exportaciones y apoyará a la pequeña y mediana industria.

Después, en el mes de julio de 1978, la Gerencia de electrificación rural de la Comisión Federal de Electricidad presentó un Plan Nacional de Electrificación Rural 1979 - 82 y en él como aspiración la de ordenar la problemática de electrificación rural y suburbana estableciendo un méto

do de trabajo que espera conduzca con eficiencia, los recursos que el país dedica a este fin.

Por su parte, la Secretaría de Programación y Presupuesto, en la Reunión de funcionarios Federales, presentó y fué aprobado un documento llamado " METODOLOGIA DEL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO ".

El documento mencionado señala que no pretende ser el sustituto alternativo de los planes sectoriales, menos aún competir con las formulaciones de estrategias, pronósticos, o programas de cada uno de los coordinadores de sector. El propósito es integrar los planes sectoriales con criterios globalizadores, de congruencia, sin superposiciones ni imposiciones, pero cuidando de no caer en la simple suma, en la acumulación de partes independientes.

Finalmente, la Subsecretaría de Comercio Exterior propuso que se creara la Comisión Nacional de Comercio Exterior para que ésta considere todos los aspectos de la política comercial de México en su conjunto.

El día 10 de diciembre de 1979, en una reunión presidida por el Presidente de la República, se presentó el Proyecto de Programa Nacional de Empleo 1980 - 82, respecto al cual, se aprobó que se envíe a todos los sectores a fin de consultarles si ese proyecto de programas puede incorporarse como una modalidad especial a los programas sectoriales.

La estrategia de empleo propuesta en el documento tiende a asegurar que el crecimiento económico del país reúna los elementos que permitan generar ocupación productiva, al ritmo que demanda la oferta actual y potencial de la fuerza de trabajo.

También en febrero de 1980, se dió a conocer el Plan de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal, que naturalmente está insertado en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano e íntimamente vinculado al de Desarrollo Hidráulico, al de Desarrollo Industrial y al de Educación Pública.

En este Plan, cuyos horizontes de tiempo son: 1982, 1988 y 2000 se --

hacen proyecciones respecto a la población, la vivienda y todos los ser  
vicios.

Todo esto ha venido a cambiar en tal medida la situación inicial de 1976-  
que no sólo ha afectado a la industria petrolera, sino casi a todos los o-  
tros sectores de la economía mexicana, haciendo más difícil la estructu-  
ración de un Plan Global que naturalmente tendría que ajustarse a estas-  
variantes para que hubiera congruencia y coordinación.

Es indudable que para poderse presentar este Plan Global ha sido nece-  
sario vencer innumerables y muy grandes dificultades políticas, burocrá-  
ticas y técnicas que nos dejan algunas incógnitas; pero es un esfuerzo -  
muy meritorio que abre una nueva brecha en la vida socioeconómica de -  
nuestro país.

Es de esperarse que para bien del país el Jefe del Estado mexicano, que  
nos gobierne durante el próximo sexenio, piense también que la planea-  
ción democrática es una metodología ineludible que debe aplicarse en un-

horizonte temporal igual para todos los sectores y que traspasa los límites de un sexenio y entonces aproveche lo que hay de bueno en la planeación iniciada en este período de Gobierno y también se decida a proyectarse hacia el porvenir.

Hay proyectos de largo plazo para la nación que no son sólo para un régimen presidencial sino para varios y claro que otros son propósitos de siempre.

De tal forma, que para concluir con este inciso cabe señalar la conveniencia de mantener el seguimiento de los planes implementados en este sexenio por los subsecuentes regímenes realizando las modificaciones, correcciones y adiciones que el caso amerite y no desperdiciar las experiencias brindadas por los planes vigentes en este momento, así como, aprovechar las bases dadas por estos, no desconociendo las fallas que han presentado; no podía dejar pasar esta oportunidad para recalcar un error, que a mi juicio, es de los más importantes y que consiste en el -

orden en el cual se dió la planeación en nuestro país, ya que se crearon en una primera instancia los planes sectoriales y posteriormente el Plan Global, debiendo haber sido totalmente inverso el proceso de creación de estos planes para la existencia de una congruencia adecuada entre los mismos.

### 3. LEY DE FOMENTO DE INDUSTRIAS NUEVAS Y NECESARIAS.

La ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 1955, es dentro de las políticas económicas implementadas por el Estado a partir de la consolidación de la Revolución de 1910, el instrumento de fomento industrial más relevante, en virtud de la tendencia que marca al sector, ya que pretende impulsar el desarrollo de las manufacturas, fijando lineamientos más concretos, lo cual conlleva a la sustitución de importaciones y a una diversificación -- relativamente indiscriminada -- de la producción industrial.

Esta ley incluyó por primera vez disposiciones que tendían a reservar al Estado un papel más activo en la orientación de la inversión industrial y a evitar que se concedieran demasiados privilegios a industrias con márgenes de utilidad excesivos. Por lo que al primer aspecto se refiere, autoriza a las Secretarías de Industria y Comercio y de Hacien

da y Crédito Público a declarar, de oficio " nuevas " 3/ o " necesarias " 4/, las actividades que a su criterio convenga estimular, y a cancelar las exenciones concedidas a empresas cuyas ganancias excedan del costo que tuvo la inversión cuando se inició la producción objeto de franquicias.

El régimen de preferencias no parece haber significado un incentivo suficiente para provocar un aumento sustantivo de las solicitudes de exención hacia las industrias " básicas " 5/.

3/ Se entiende por industrias " nuevas " las dedicadas a la fabricación de mercancías que no se producen en el país, siempre que no se trate de simples sustitutos de otras que ya se elaboran.

4/ Son industrias " necesarias " las que tienen por objeto la elaboración de mercancías que se produzcan en el país en cantidades insuficientes para satisfacer el consumo nacional, siempre que el déficit sea considerable y no se deba a causas transitorias.

5/ Se consideran industrias básicas las que producen materias primas, maquinaria, equipo y vehículos que sean primordiales para una o más actividades de importancia fundamental para el desarrollo industrial o agrícola del país.

Datos parciales sobre el período 1957 - 63, señalan que aproximadamente el 13 por ciento del total de declaratorias correspondió a esta categoría, mientras el 40 y el 41 por ciento se otorgaron a las " semibásicas " y " secundarias ", respectivamente. La orientación de la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias hacia la sustitución de importaciones, se comprueba por la mayor o menor liberalidad con que se conceden las franquicias a las exportaciones de manufacturas.

El número de exportadores que se acogieran a los beneficios de la Ley es escaso, a pesar de la importancia concedida a crear un clima propicio para la colocación de manufactureras en el exterior.

Las reflexiones anteriores señalan algunos de los inconvenientes que tiene como instrumento para orientar y estimular las actividades manufactureras.

Ante la presencia de instrumentos diversos, fuertemente proteccionistas, los estímulos fiscales hubieran debido dirigirse esencialmente a en

cauzar la inversión y la acción empresarial hacia ramas consideradas de valor estratégico para el crecimiento del sector.

El Gobierno Federal se vió obligado a recurrir ( por esa razón, como se dijo ), a decisiones administrativas cada vez más restrictivas en vista de la escasa influencia que tenían las exenciones en las decisiones empresariales, y ante el peligro de que resultara elegible un número excesivo de actividades de importancia secundaria con lo cual, en muchos casos, los sacrificios fiscales sólo hubiesen servido para elevar las utilidades de las empresas favorecidas en vez de promover la actividad industrial que se buscaba.

A partir de 1950 se inició la producción de artículos como cerraduras y llaves, planchas y manufacturas de aluminio, sosa cáustica, ácido sulfúrico, productos farmacéuticos, solventes y aceites esenciales, entre otros, y se acabaron de consolidar industrias tradicionales como las elaboradoras de productos textiles y alimenticios.

Todo ello, más que ser resultado de lineamientos precisos de desarro-

llo industrial, refleja el agotamiento de la sustitución de artículos finales de consumo, la reducción paulatina de los rubros nuevos, susceptibles de calificación para la obtención de beneficios fiscales, y, por otra parte, el mayor dinamismo adquirido por la actividad empresarial en algunas ramas de bienes intermedios y de capital. El hecho de que las exenciones se otorgaran, como se ha dicho, a productos muy especializados en vez de a industrias o a complejos industriales propiamente dichos, y el de que se aplicaran en forma poco selectiva a múltiples artículos -- sin más denominador común que el de no producirse en cantidad suficiente -- indica claramente la existencia de una estrategia orientadora del desarrollo manufacturero.

Durante el resto de la década de los sesenta se mantuvo prácticamente invariable el número de concesiones otorgadas a las industrias de bienes de consumo, acentuándose las tendencias del período anterior. Se protegió la producción de nuevos artículos químicos y metálicos especializados y la elaboración de maquinaria no eléctrica, pero sobresalió el crecimiento de las franquicias concedidas a la industria automotriz y de re-

facciones y partes.

Por lo que se refiere al desarrollo regional, las exenciones fiscales no se utilizaban como instrumento complementario para favorecer la creación de nuevos polos de desarrollo y lograr alguna descentralización de la actividad económica.

También aquí, por la falta de disposiciones expresas o de mecanismos administrativos, el papel que representó la Ley de Industrias resultó - más bien pasivo, al haberse otorgado franquicias sin requisito alguno - sobre localización geográfica de las empresas; por eso la inmensa mayoría de las empresas beneficiadas están ubicadas en el Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey principalmente.

Lo anterior se debe a que los instrumentos de fomento comprendidos en esta Ley, no tomaron en cuenta entre sus objetivos de política, la localización de la industria y esta omisión contribuyó, en alguna medida, a que la industria se aglomerara en los tres grandes centros urbanos del-

país antes indicados.

Por tales motivos el Estado se vió precisado a crear la política que el caso ameritaba, con el objeto de promover el crecimiento regional armónico del sector industrial; políticas comprendidas en los Decretos de Descentralización.

#### **4. DECRETOS DE DESCENTRALIZACION.**

La tendencia concentradora del sector industrial en las principales - ciudades del país, así como la omisión de políticas preventivas y co - rrectivas, que contribuyeran a una distribución racional del sector, - dentro del territorio nacional, conllevan al Gobierno Federal a la ex - pedición de los Decretos de Noviembre de 1971 que " Declara de Uti - lidad Nacional el Establecimiento y Ampliación de las Empresas a que el mismo se refiere ", y de Julio de 1972 que " Señala los Estímulos, - Ayudas y Facilidades que se otorgaran a las empresas señaladas en el decreto anterior ", en los cuales se introducen por primera vez crite - rios tendientes a impulsar el desarrollo regional, complementando - los criterios ya existentes de sustitución de importaciones y promoción a la inversión.

Dichos Decretos fueron complementados en Abril de 1973 por otro que otorgaba estímulos fiscales a las empresas que se establecieran en el

Istmo de Tehuantepec y por uno más, de 1974 que otorgaba subsidios a las pequeñas y medianas industrias de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres del país. Estos Decretos tendían a estimular la inversión industrial en zonas del país distintos a las tradicionales ( Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey ), el primero otorgando el máximo de estímulos previstos en los llamados Decretos de Descentralización y el segundo flexibilizando las condiciones de otorgamiento de los incentivos fiscales por considerar que la Franja Fronteriza presenta circunstancias especiales de competencia de mercado y de abastecimiento de insumos industriales.

Los Decretos de Noviembre de 1971 y Julio de 1972, estimulaban el establecimiento o ampliación de industrias conforme a los siguientes criterios:

- A) Las empresas que desarrollarán una actividad industrial-nueva en la entidad municipal donde se estableciera.
  
- B) Las empresas industriales que se establecieran para el -

aprovechamiento industrial de productos agropecuarios, pesqueros y en general materias primas de la zona donde se localizaban aún cuando su actividad no fuera nueva en la entidad municipal.

- C) Las empresas que desarrollarán actividades industriales nuevas a nivel nacional.
- D) Las empresas que vinieran a cubrir faltantes del consumo nacional que no fueran de carácter coyuntural.
- E) Las empresas industriales que racionalizaran su producción y aumentaran su eficiencia y productividad en provecho del consumidor nacional.
- F) Las empresas industriales que realizarán ampliaciones en su capacidad productiva.
- G) Las empresas que invirtieran el importe derivado de la e

najenación de bienes inmuebles del activo fijo en el establecimiento o ampliación de industrias en zonas fuera del Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey.

Y por último aquellas empresas industriales cuyo fomento fuera de particular interés para el país por su contribución al desarrollo nacional o regional.

Mediante la expedición de estos Decretos el Gobierno Federal introdujo por primera vez criterios de localización inducidos por estímulos fiscales dentro de su política de desarrollo industrial. Se da énfasis especial en los considerandos de ambos Decretos al desarrollo regional y se divide al país en tres zonas :

**ZONA I.** Integrada por el Distrito Federal, y los municipios de Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuatitlán, Ecatepec, Naucalpan de Juárez, Tlanepantla y Texcoco, del Estado de México; los municipios de A

podaca, Garza García, General Escobedo, Guadalupe, Monterrey, San Nicolás de los Garza y Santa Catarina en el Estado de Nuevo León y el municipio de Guadalajara en Jalisco.

ZONA II. Integrada por los municipios de Tlaquepaque y Zapopan - del Estado de Jalisco; Lerma y Toluca en el Estado de México; Cuernavaca y Jiutepec en Morelos; Cuatlancingo Puebla y San Pedro Cholula en el Estado de Puebla y el municipio de Querétaro en el Estado de Querétaro.

Y la ZONA III integrada por el resto del Territorio Nacional.

Con esta zonificación, sin embargo no se definen prioridades regionales en donde se pretende promover el crecimiento de la industria, sino que más bien se eliminan los estímulos para inversiones en Zona I y se abre un amplio abanico de incentivos fiscales para todo el resto del país con una cierta graduación según se refiera a Zona 2 ó 3.

Una evaluación de los efectos obtenidos con los Decretos de referenciamos lleva a las siguientes conclusiones:

a) Que se estimuló el establecimiento y la ampliación de em  
presas, pero el efecto que tuvieron fue poco significativo en el propósit  
o de lograr un desarrollo regional más equilibrado; por ejemplo del tot  
al de resoluciones que se publicaron en base a estos Decretos, un 60%  
se refiere a ampliaciones en capacidad productiva y un 33% a empresas  
nuevas. Estas cifras reflejan el hecho de que la industria aprovechó  
en mayor proporción los estímulos fiscales para aumentar su capacidad  
en la misma ubicación.

b) Los estímulos fiscales tuvieron realmente poca incidencia  
en las decisiones de localización de las empresas, ya que una gran part  
e de ellas había iniciado sus operaciones cuando se acogió a los benef  
icios del estímulo.

c) Menos del 7% del sacrificio fiscal según un estudio realiz  
ado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público propició realment  
e una descentralización.

d) No tuvieron gran influencia en empresas dedicadas a aprot

vechar con mayor intensidad los recursos naturales.

e) Se incentivó en forma indiscriminada, incluso para producciones socialmente no necesarias o superfluas.

Por último el 65% de las solicitudes de estímulos fiscales presentadas conforme a estos Decretos se ubicaron en solo 9 Estados de la República: Puebla, México, Guanajuato, Nuevo León, Jalisco, Coahuila, Veracruz, Tlaxcala y Querétaro y el 35% restante se distribuye en los otros 23 Estados.

El análisis anterior ratifica el hecho de que los Decretos estuvieron orientados básicamente para fomentar la inversión y que los criterios de descentralización industrial solo se incluyeron como limitantes para su otorgamiento, dado que dentro de el tipo de empresa merecedora de estímulos, no se encuentran criterios que se refieran a la descentralización sino requisitos para su obtención, al excluir a la llamada Zona I.

No se estimulaban actividades industriales específicas, no se precisaba

claramente el tipo de actividad industrial a la que debería dedicarse - el solicitante del estímulo.

Asimismo, los Decretos por su propia composición estructural tendían a dispersar la industria dentro del territorio nacional, en virtud de la imposibilidad de instalarse dentro del mismo municipio dos industrias dedicadas a la misma actividad.

## 5. SISTEMA PROTECCIONISTA.

Se denomina Sistema Proteccionista a un conjunto de políticas e -  
conómicas adoptadas por el Estado tendientes a desarrollar el -  
sector industrial. Dentro de las políticas más relevantes apli -  
cadas en México, para tal efecto tenemos : La Ley de Fomento -  
de Industrias Nuevas y Necesarias, Los Decretos de Descentra -  
lización Industrial, Las devaluaciones de 1948, 1949, 1954, y -  
1976, La Regla VIII, La XIV y los Aranceles y Controles de la -  
Tarifa de Importación.

Con el propósito de apreciar en forma ordenada el proceso evo -  
lutivo del " Sistema Proteccionista ", iniciaré el análisis en un -  
momento coyuntural para el país, La Segunda Guerra Mundial, mo -  
mento en el que se reduce la oferta de origen externo de produc -  
tos manufactureros, fenómeno que garantizó automáticamente la -  
protección necesaria para impulsar a la industria naciente, que -  
orientada hacia el mercado interno, viene a satisfacer en una pri

mera etapa la demanda interna de bienes de consumo manufacturados.

Posteriormente fue necesario reorientar la política económica - ( básicamente la comercial e industrial ) para proteger a la industria naciente de la competencia externa conjuntamente con la acción directa del Estado como inversionista en obras de infraestructura y sectores estratégicos acciones que permitieron que la economía mexicana avanzara en un proceso de industrialización - dirigido a la sustitución de importaciones.

Los instrumentos de política comercial ; tasa de cambio, tarifas y controles son manejados en diferentes formas con el objeto de proveer a la industria de una estructura proteccionista.

Las devaluaciones de 1948 - 49 ( de 4.85 a 12.5 pesos por dólar ) y de 1954 ( de 8.65 a 12.50 ), así como la de 1976 ( de 12.5 a - 23.0 - flotante ) vienen a caracterizar a la tasa de cambio como uno de los instrumentos proteccionistas más importantes durante

esta primera etapa del proceso.

México entra al período de la posguerra utilizando solamente tarifas específicas y en menor grado controles a la importación.

En 1946 se controlaba bajo permiso sólo el 10 % de las fracciones arancelarias, mientras que en 52 - 54 se llegó a controlar el 35 %.

Además de la política comercial, otros dos instrumentos de fomento a la inversión industrial vienen a promover el proceso de sustitución de importaciones; La Ley de Industrias Nuevas y Necesarias y La Regla XIV de la Tarifa de Importaciones. No desconociendo la influencia que para el efecto tuvo la Regla VIII, que facilitaba la importación de partes y componentes.

Mediante la Regla XIV se eliminan total o parcialmente los impuestos a la importación de maquinaria y equipo, con el objeto de fomentar el desarrollo industrial del país. Así las tarifas

de 1929 y 1947 observan este criterio y para 1948 cuando entra en vigor el arancel ad-valorem, se establece un impuesto a la importación de sólo 2 % para las fracciones de este capítulo.

De esta manera, la tasa de cambio, el arancel y en menor medida el control cuantitativo vienen a otorgar a la industria de la protección necesaria para eliminar la competencia externa y así sustituir importaciones en esta primera etapa. Al mismo tiempo, a través de las exenciones de la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias y la Regla XIV, la industria, por un lado, puede importar bienes intermedios y de capital ( para la producción doméstica de bienes de consumo ) libres de gravámen y por otro, elevar la rentabilidad del sector industrial, lo que finalmente vino a aumentar la protección efectiva.

En este período, el Estado jugó un papel muy importante como inversionista ya que la inversión pública participó con un 40 % de la inversión total anual.

La inversión federal en fomento industrial ( electricidad, petróleo, gas y otras industrias ) de representar el 12 % del total de la inversión pública en 1939, se eleva a 30 y 40 % para 1950 y 1958 respectivamente.

La inversión en el sector agrícola creció de 1939 a 1958 en 16.4%. Dicha inversión, principalmente en obras de riego, almacenamiento y distribución de productos agropecuarios permitieron el apoyo necesario al crecimiento industrial proporcionando : mano de obra y materias primas para la industria, alimentos a la población rural y urbana y divisas que permitieron financiar parte de las importaciones de bienes intermedios y de capital para la industria. Sin duda alguna el "éxito" en el proceso de industrialización en México durante este período, comparado con otros países latinoamericanos se debe en buena parte a que el sector agrícola funcionó como un elemento de apoyo y nunca presentó estrangulamientos importantes que frenaran el desarrollo de la industria.

El motor del crecimiento siguió siendo el desarrollo industrial, -

( creció al 8.6 % 1959 - 70 ) el que a su vez se promovió al avanzar y profundizar la economía en la Sustitución de Importaciones de bienes intermedios y de capital.

El control cuantitativo fue el instrumento proteccionista más utilizado durante este período. En 1956 sólo el 75 % de las importaciones totales estaban controladas, mientras que en 1970 casi el 68 %. En este año, del total de fracciones arancelarias ( 14 mil ) del 65 al 70 % estaban sujetos a licencia de importación.

Por otro lado, durante este período ( 1959 - 1970 ) la Regla XIV y La Ley de Industrias Nuevas y Necesarias siguieron operando prácticamente bajo la misma estructura de la etapa anterior, - siendo significativo el uso intensivo de la Regla XIV, régimen - bajo el cual se ampararon más del 90 % de las importaciones totales de bienes de capital.

De esta manera, la combinación específica de los diferentes -

instrumentos proteccionistas vino a configurar una estructura que se caracterizó por ser discriminatoria excesiva y permanente.

Durante este período ( 1959 - 1970 ) el Estado, tanto a través de su acción directa ( como inversionista ) como indirecta ( con su política económica ) jugó un papel muy importante para impulsar y caracterizar el crecimiento de la economía mexicana. En esta etapa la inversión pública llegó a representar el 45 % de la inversión total, adquiriendo mayor importancia la inversión de las empresas públicas ( 29 % ) respecto a la del Gobierno Federal ( 16 % ).

Como se ha señalado, el modelo de sustitución de importaciones se adoptó de manera deliberada para corregir problemas de Balanza de Pagos, hecho que implica establecer fuertes restricciones a la importación de productos terminados.

Con esto se esperaba fomentar las inversiones que propiciaran -

la sustitución progresiva de bienes de consumo. de bienes intermedios y finalmente de bienes de capital.

A partir de 1965 y particularmente durante la primera mitad de los años setentas, el crecimiento industrial de México se caracterizó por períodos de relativo estancamiento seguido por fases de auge de corta duración.

Este comportamiento pone de manifiesto el agotamiento paulatino del patrón de desarrollo que siguió la economía mexicana desde la Segunda Guerra Mundial, generándose una serie de distorsiones que se constituyeron como limitaciones del propio modelo.

. CAPITULO II.

## EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

### INDUSTRIAL.

#### 1. BASES PARA SU ELABORACION.

Considerando la problemática económica a la que se enfrentaba el país en el inicio de la segunda mitad de la década de los setentas, - misma que se hizo crítica y trascendió al orden político y social, se demandaba acción inmediata por parte del Gobierno Federal con el objeto de vencer los obstáculos que impedían proyectarnos en un México más equilibrado.

Por otro lado, el país, presentaba las condiciones necesarias para afrontar tal situación: cambio de régimen gubernamental, y con ello la implementación de políticas tendientes a ordenar nuestro crecimiento, apoyadas por el potencial financiero que brinda la exportación de hidrocarburos. Dentro de las políticas adoptadas por el Es

tado se dió la programación, misma que origina entre otros, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial.

La programación, como instrumento de política económica, tiene como fin primordial orientar las decisiones de inversión de manera -- que ésta se anticipe a la demanda. En una economía mixta, una -- condición necesaria para ello es que el Estado concerte acciones con los demás sectores que actúan en la economía.

Para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, se conjugaron varios factores. En primer término, el dominio de la crisis -- de coyuntura. En segundo, la determinación del programa de hidrocarburos. En tercero, el diseño de la política industrial. Por último, la preparación de un sistema de información estadística básica y de un modelo econométrico para representar el comportamiento de la industria bajo distintas metas y condiciones.

Este Plan pretende sentar las bases para que la economía se desarro

lle durante los próximos diez años de manera que haya congruencia entre las distintas ramas industriales, el conjunto de la industria y el resto de las actividades productivas.

El excedente financiero derivado de la exportación de hidrocarburos es el agente catalizador del crecimiento económico postulado en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, siendo las empresas del Estado su soporte, mismas que juegan un papel central porque producen bienes y servicios básicos y por la magnitud de sus programas de gasto. El Plan busca ampliar el efecto multiplicador de las inversiones del sector paraestatal en beneficio de la industria nacional.

El Plan Industrial tiene alcances nacionales e interés en todos los sectores, en particular en los trabajadores, ya que además de abrir la posibilidad de resolver hacia 1990 el problema de desempleo, permite aumentar el salario real, dinamizar la economía, acelerar el crecimiento de la ocupación y el aumento del poder adquisitivo de la clase trabajadora.

El incremento del empleo depende, fundamentalmente, del ritmo y de la estructura de la formación de capital en actividades productivas. Quizá el obstáculo principal a un alto crecimiento de la ocupación no sea, hoy, ninguno de los que señalan a menudo. No es, desde luego, de índole financiera, más bien, parece ser la restringida capacidad de la empresa pública y privada, para concebir y ejecutar proyectos; por ello el Plan Nacional de Desarrollo Industrial asigna un papel central al fomento de la inversión. Asimismo, los estímulos que concede no son indiscriminados ni pretenden subsidiar situaciones de hecho que a menudo ocultan ineficiencias, --- siendo que están diseñados específicamente para generar empleo en ramas y regiones prioritarias creando nuevas plantas, ampliando las existentes y utilizándolas en mayor grado.

## 2. ESTRATEGIA DEL PLAN.

La estrategia que marca del Plan Nacional de Desarrollo Industrial, finca sus bases en la autodeterminación financiera, ya que la experiencia de otros países en proceso de desarrollo que siguieron un patrón de crecimiento semejante al de México señala que, de no haber condiciones específicas para aminorar la dependencia financiera, la crisis que ésta provoca se torna crónica. Proponiéndose a menudo como política para salir de la crisis, disminuir el gasto público y restringir el crédito, siendo sin embargo esta política poco efectiva, ya que solo ataca los síntomas y no las causas. El uso de estos instrumentos que contraen el crecimiento económico y por ende el empleo, conducen a presiones sociales cuyo origen se encuentra en el sacrificio de la clase trabajadora.

Por lo que considera que para superar la crisis, es necesario tener a favor, no la política señalada, sino un aumento de recursos financieros exógenos al sistema, es decir, recursos no generados por el propio a -

parato económico, tales recursos nos los brinda la exportación de hidrocarburos. Estos recursos deberán ser utilizados adecuadamente, lo que hace necesario programar el desarrollo económico, con el objeto de asignar los excedentes hacia ramas de actividad indispensables para el país. Lo que nos otorgará un mayor grado de autodeterminación, fortaleciendo al mismo tiempo la posición financiera del Estado y en esta medida le permitirá desempeñar un papel prominente en la programación económica. Estableciendo metas de carácter obligatorio, que puedan cumplirse con ingresos propios, de tal forma en la que se obtenga una mayor solidez en las finanzas públicas. En este sentido las metas que se establecen para el sector privado y social, son indicativas y deben surgir del diálogo y del convencimiento, culminando en pactos concertados, de tal forma que una vez pactada la acción, las metas adquieran carácter obligatorio, momento en el que se tornan exigibles por parte del Estado.

El éxito del Plan Industrial depende del cumplimiento del conjunto de -- metas, ya que éstas se encuentran articuladas en un marco de congruen

cia debe evitarse atender de manera parcial algunas de ellas o cubrir unas a expensas de otras; así, el Estado tiene como tarea, además de cumplir con las propias, hacerse cargo de las que no seán debidamente observadas por los otros sectores.

El Plan cristaliza varias acciones de programación industrial, necesarias para el desarrollo equilibrado de su estrategia. A continuación se resumen las más importantes:

1. Establece metas, dentro de un marco de coherencia macroeconómica y sectorial, ( 1979), a mediano plazo (1979-82) y a largo plazo (1982-90).
2. Indica prioridades por ramas industriales en función de su capacidad para contribuir a los objetivos generales.
3. Destaca regiones prioritarias, a fin de ordenar y o--rientar la descentralización territorial de la activi--dad económica.

4. Da un tratamiento preferencial a la mediana y pequeña empresa con el propósito de equilibrar las estructuras de mercado y contrarrestar las tendencias oligopólicas en el ámbito industrial.
5. Configura un conjunto de instrumentos, entre los que sobresalen los estímulos vinculados a las prioridades sectoriales y regionales establecidas y al tratamiento preferente a la mediana y pequeña empresa.
6. Constituye un marco institucional en el seno del sector público para la aplicación de la política industrial regido por normas de carácter general que tienden a eliminar la confusión y el casuismo burocráticos.
7. Señala mecanismos para pactar compromisos

con los sectores privado y social, seguir su curso y evaluar su cumplimiento.

La estrategia esta concebida en tres etapas, en primer lugar, superar la crisis, partiendo de las restricciones que prevalecian hace dos años (77-78). Fase que ya se ha cumplido, logrando recuperar la actividad económica gracias al esfuerzo social, particularmente de las clases trabajadoras, así como la confianza de unos sectores en otros y en el potencial productivo de la economía que fué reestablecido.

La estrategia se encuentra ya en su segunda etapa, donde hay que consolidar ahora las bases de un proceso de desarrollo capaz de sustentarse en sí mismo, de tal forma que pueda entrarse de lleno durante el resto del presente sexenio, a la fase de crecimiento acelerado. Etapa que deberá prolongarse, por lo menos, durante el decenio de los noventa, ya que de ese modo podrá absorberse la fuerza laboral que se incorpora anualmente al mercado de trabajo y eliminarse la desocupa-

ción y el subempleo.

### 3. OBJETIVOS DEL PLAN.

La elaboración de planes, programas y proyectos o sea la programación, no tendría sentido si no se tradujera en acción, dando lugar a las transformaciones establecidas en objetivos y metas. De aquí -- que la planificación empiece en el momento de la puesta en marcha de los planes, programas y proyectos, es decir, cuando se comienza a -- traducir en hechos la acción delineada para alcanzar los objetivos pre fijados, de tal forma que es ineludible asentar que es lo que se preten de obtener o a donde se quiere llegar. El Plan Nacional de Desarrollo Industrial, no es la excepción, no podría, justificarse la implemen tación de un Plan de la Magnitud de éste, sin el planteamiento preciso de sus objetivos, alcanzables en un plazo política y socialmente acep table. De hecho los objetivos son una forma de expresar en térmi-- nos cualitativos las políticas a adoptar para satisfacer las necesida-- des sociales básicas de toda la población del país.

Cabe hacer notar que el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, considera el problema del empleo, el más serio de los grandes problemas nacionales, por lo que se plantea la necesidad de alcanzar tasas más altas de crecimiento económico, de tal forma que el objetivo central de acabar con la desocupación hacia finales de siglo sea un logro ineludible.

Los objetivos que pretende el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, se describen a continuación:

1o. **Acelerar el ritmo de generación de empleos permanentes y remunerativos.**

2o. **Aumentar el ingreso real de la población mediante una mayor productividad y un incremento en la producción de satisfactores básicos.**

3o. Fomentar el desarrollo de la industria, de conformidad con los recursos humanos y naturales de que dispone el país, para alcanzar el mayor valor agregado posible.

4o. Promover la inversión industrial, orientandola hacia prioridades sectoriales o regionales.

5o. Orientar la producción industrial hacia mercados externos, en forma permanente.

6o. Impulsar la autodeterminación tecnológica del sector industrial y;

7o. Coordinar las acciones de la Administración Pública Federal, para fomentar el desarrollo industrial.

Con la finalidad de cumplir cabalmente con los objetivos pretendidos el Plan Industrial propone como requisitos indispensables los siguientes:

tes:

a) Reorientar la producción hacia bienes de consumo básico, que son el sustento real de una remuneración adecuada del trabajo.

b) Desarrollar ramas de alta productividad, capaces de exportar y sustituir importaciones de manera eficiente.

c) Integrar mejor la estructura industrial para aprovechar en mayor medida los recursos naturales del país y para desarrollar ramas como las productoras de maquinaria y equipo.

d) desconcentrar territorialmente la actividad económica: orientando las inversiones hacia las costas, las fronteras y otras localidades que puedan convertirse en alternativas a los grandes centros industriales del país.

e) Equilibrar las estructuras de mercado, atacando las --

tes:

a) Reorientar la producción hacia bienes de consumo básico, que son el sustento real de una remuneración adecuada del trabajo.

b) Desarrollar ramas de alta productividad, capaces de exportar y sustituir importaciones de manera eficiente.

c) Integrar mejor la estructura industrial para aprovechar en mayor medida los recursos naturales del país y para desarrollar ramas como las productoras de maquinaria y equipo.

d) desconcentrar territorialmente la actividad económica orientando las inversiones hacia las costas, las fronteras y otras localidades que puedan convertirse en alternativas a los grandes centros industriales del país.

e) Equilibrar las estructuras de mercado, atacando las --

tendencias a la concentración oligopólica en las industrias más dinámicas y articulando a la gran empresa con la mediana y pequeña.

#### 4. METAS DEL PLAN.

Es propósito de este inciso hacer patente el establecimiento de las metas del Plan, ya que la planificación es un proceso a través del cual, dentro de la estrategia de la política de desarrollo de un país, se postulan metas de crecimiento y se indica la asignación de recursos requeridos.

El planteamiento de las metas dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo Industrial, es requisito indispensable, en virtud de ser la parte cuantitativa esperada; los planteamientos en materia de política económica quedarían poco fundamentados si no pudieran expresarse en metas concretas, no sólo deseables sino, también posibles de alcanzar, el Plan tampoco tendría sustento sin los instrumentos (CAP. III) necesarios, o bien si estos no pudieran aplicarse por faltas de mecanismos administrativos para concertar accio-

nes. evaluar resultados frente a metas y, en su caso, corregir desviaciones.

El Plan Industrial señala una serie de metas; ahorro, inversión, utilización de la capacidad instalada, balanza de pagos, prioridades regionales, sectoriales, producto interno y ocupación. Dentro de las cuales las de mayor peso son la ocupación y el producto interno, ya que la cuestión del empleo es central, tanto en el Plan como en la problemática del país, siendo considerado como objetivo primordial el abatir el desempleo y subempleo, lo cual exige una tasa elevada de crecimiento, pero se considera que la creación de empleos no debe descansar mecánicamente en el ritmo de crecimiento del producto, aunque esto pueda ser la única solución a corto plazo.

De acuerdo a lo señalado anteriormente, así como el énfasis que el Plan les dá al crecimiento acelerado de la economía y al abatimiento del desempleo y subempleo, serán las dos metas que se tratarán en este inciso, de tal forma que se interrelacionen.

Al respecto el Plan señala lo siguiente:

" La evolución del producto interno bruto, después de registrar en 1978 un incremento, en términos reales, de al rededor de 6.5 por ciento con relación a 1977, el producto interno bruto alcanzaría una tasa media de aumento cercana al 7 por ciento durante 1979, 1980, 1981 y 1982 ".

" La trayectoria del producto interno observa un patrón cíclico. Hay una aceleración en 1979, un descenso relativo en 1980-81 y un reporte para 1982. La declinación en los años intermedios del período es función entre otros factores, del lento crecimiento de la inversión programada de las empresas paraestatales, y de la baja del ritmo de actividad de la economía norteamericana ".

" Tomando el período 1977-82 en conjunto, la tasa media de aumento del producto es 6.7 por ciento casi un punto y medio mayor que la de los años 1970-75 y similar a la registrada en el decenio del sesenta". 6/

Por lo que respecta al crecimiento de la ocupación, se considera de 1977 a 1982 la población económicamente activa remunerada, indicador de ocupación utilizado por lo común, ascendería en promedio, en 3.1, por ciento al año; tasa menor a la que se espera crezca la oferta de mano de obra, 3.4 por ciento, lo cual deberá traducirse en la creación, en términos absolutos, de 450,000 plazas anuales promedio, de las cuales el Gobierno General absorbería una cuarta parte; excluyendo a este, el empleo sólo se elevaría anualmente en absolutos en aproximadamente 344,118 plazas, cabe reflexionar sobre la participación que tiene el Gobierno en la economía nacional.

Con el objeto de apreciar la influencia del Plan Nacional de Desarrollo Industrial sobre la economía, se presenta una comparación entre trayectoria base y trayectoria del Plan, tanto para el producto interno bruto como para la ocupación.

En la gráfica 1 se comparan las tasas de crecimiento del producto interno bruto y de la ocupación alcanzadas en la trayectoria base (TB) -

y en la trayectoria del Plan (TP); ambas coinciden en 1979, en virtud que para ese año, las decisiones de política económica más importantes ya han sido tomadas.

Bajo la T.P. el producto interno bruto crecería a tasas considerables más altas a partir de 1980 y no habría la depresión cíclica que muestra la T.B. en 1981, provocada por la disminución en el ritmo de crecimiento de la inversión de las empresas paraestatales y por la baja actividad económica norteamericana, por lo que se estima mantener a largo plazo tasas de 9 y 10 por ciento, posibilidad que ofrece la T.P. una vez eliminada la restricción de balanza de pagos, es un fenómeno que se ha dado en países industriales y en proceso de desarrollo a lo largo de distintos períodos de su historia.

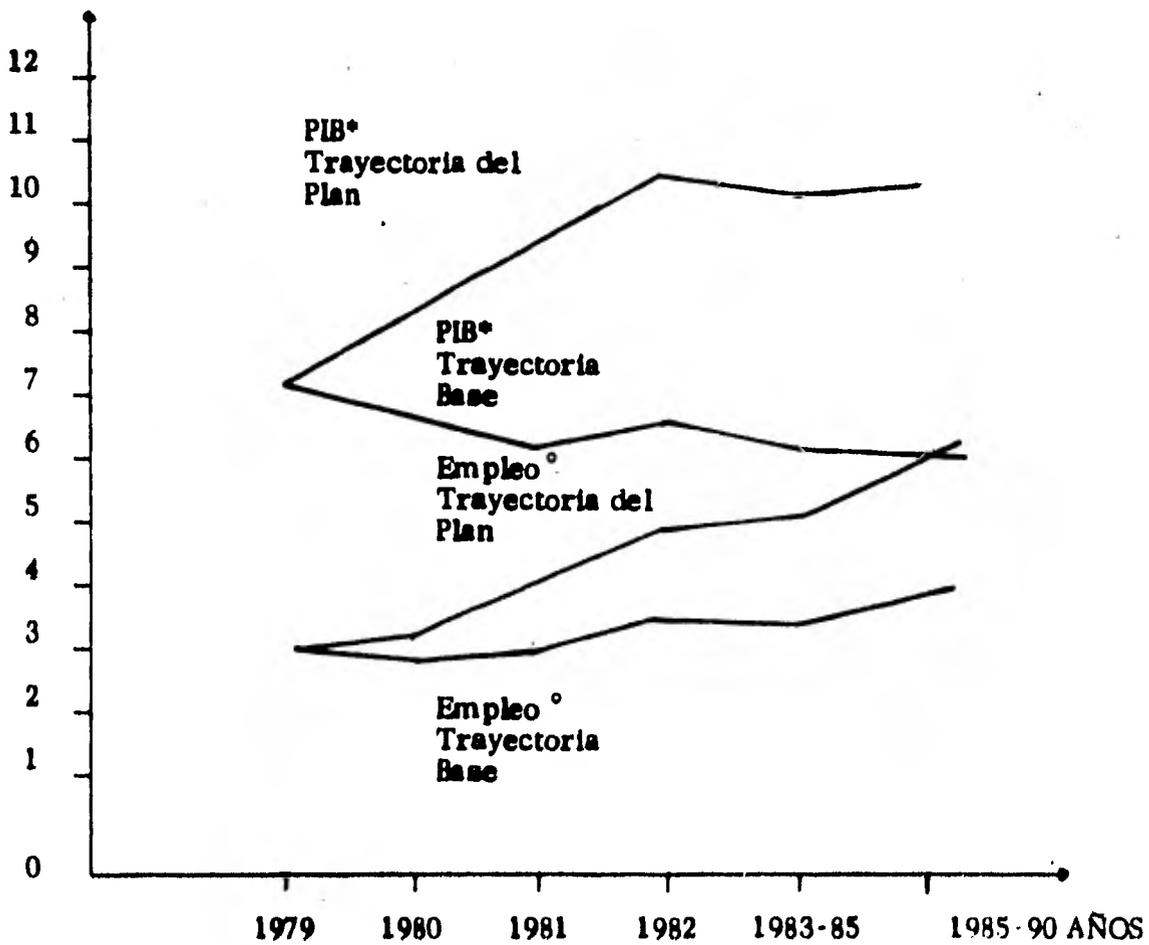
Es importante considerar la distribución del ingreso y el costo social que llevan implícito las altas tasas de crecimiento económico, reflexión que se deja al lector por no estar directamente relacionado con -

el objeto fundamental de este trabajo.

Sólo es concebible garantizar una solución al problema de la ocupación en un lapso razonable, con un alto ritmo de crecimiento económico; si la fuerza de trabajo sigue aumentando al 3.4 por ciento anual durante un período de doce años más, el crecimiento de la ocupación bajo la TP absorbería hacia 1990 el total del desempleo y subempleo existente en la actualidad; no siendo posible esto mantenerse bajo la TB, pues se espera que bajo la TP se cree en promedio 600.000 empleos por año entre 1978 y 1982, aumentándose a partir de este último año a 810.000.

CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO Y DE LA  
OCUPACION, COMPARACION ENTRE LA TRAYECTORIA -  
BASE Y LA TRAYECTORIA DEL PLAN, 1979-1990

Tasa de crecimiento  
media anual (%)



\* A precios de 1975

° Población económicamente activa remunerada

## 5. PRIORIDADES

### 5.1 PRIORIDADES SECTORIALES.

Las prioridades deben concretarse en específicas y por rama, por tanto, las sectoriales se refieren a las actividades industriales fundamentales para nuestro país, de tal forma que el Plan otorga la prioridad máxima a la primera categoría, agroindustria y fabricación de bienes de capital, en virtud de que la primera tiene una importancia central en la producción de alimentos y promueve la economía rural. Tocante a la segunda rama el fomento selectivo está orientado a integrar más equilibradamente la estructura industrial, que es la base de formación de capital y a través de ella se incorporan las técnicas de producción que se aplican a toda la economía, por lo que se considera a la fabricación de maquinaria y equipo la base de la autodeterminación tecnológica. .

Una segunda categoría de actividades prioritarias, que comprende a los bienes de consumo no duradero, bienes de consumo duradero y bienes intermedios incluye al núcleo actual de la estructura industrial la cual deberá reorientarse y fortalecerse, pues se trata de ramas que satisfacen consumos esenciales y que, además son aptas para exportar y generan más de un cincuenta por ciento de la producción industrial del país.

Durante los próximos años será necesario realizar un mayor esfuerzo de inversión en estas ramas con objeto de hacer frente a la mayor demanda interna prevista y expandir sus exportaciones. Estas ramas no pueden desarrollarse bajo la misma política de protección que se adoptó en el pasado, hay que propiciar plantas de mayor productividad, y, con ello elevar su capacidad de competir en los mercados internacionales, pues es necesario evitar las diferencias excesivas entre los precios internos y los que rigen en el exterior que surgen al amparo de la restricción a las importaciones, además deberá buscarse la integración selectiva de componentes nacionales.

El fomento de las actividades prioritarias que dispone el Plan, se -  
instrumenta a través de una combinación de estímulos fiscales, pre  
cios de energéticos y aranceles; de créditos a tasas preferenciales;  
de nuevas fuentes de capital y de un programa concertado de compras  
por parte del sector público.

**ACTIVIDADES INDUSTRIALES PRIORITARIAS**

**CATEGORIA 1.**

- **AGROINDUSTRIAS**
- **BIENES DE CAPITAL**
- **MAQUINARIA Y EQUIPO PARA LA INDUSTRIA PETROLERA Y PETROQUIMICA.**
- **MAQUINARIA Y EQUIPO PARA LA INDUSTRIA ELECTRICA.**
- **MAQUINARIA Y EQUIPO PARA LA INDUSTRIA MINERO-METALURGICA.**
- **MAQUINARIA Y EQUIPO PARA LA CONSTRUCCION.**
- **EQUIPO DE TRANSPORTE**
- **MAQUINARIA Y EQUIPO INDUSTRIAL DIVERSO**
- **EQUIPOS Y COMPONENTES PARA LA INDUSTRIA ELECTRONICA**
- **INSUMOS ESTRATEGICOS PARA EL SECTOR INDUSTRIAL.**

**ACTIVIDADES INDUSTRIALES PRIORITARIAS**

**CATEGORIA 2.**

- BIENES DE CONSUMO NO DURADERO
- OTROS PRODUCTOS DE CONSUMO NO DURADERO
- BIENES DE CONSUMO DURADERO
- EQUIPO AUXILIAR DE TRANSPORTE
- EQUIPOS Y ACCESORIOS PARA LA PRESTACION DE SERVICIOS
- EQUIPOS Y MATERIALES PARA LA INDUSTRIA ELECTRICA
- BIENES INTERMEDIOS
- PRODUCTOS QUIMICOS
- PRODUCTOS MINEROMETALURGICOS
- MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION
- OTROS PRODUCTOS INTERMEDIOS.

## 5.2 PRIORIDADES REGIONALES.

El país se encuentra dividido por decreto en tres zonas, dentro de las cuales están las regiones prioritarias y las de ordenamiento y regulación; dicho decreto fija el esquema regional para la ejecución del programa de estímulos a la desconcentración territorial de las actividades industriales, establecido por el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Son varios los criterios que sirvieron de base para seleccionar las zonas, paradójicamente, resulta necesario concentrar la industria para progresar, lo que requiere de una masa urbana y de infraestructura adecuada, sólo de esta forma surgen economías externas y de aglomeración que son factores determinantes de la localización industrial, la dispersión de actividades en el territorio nacional no sólo es inconveniente desde el punto de vista económico, sino que no se

dá en la realidad, así lo demuestra la experiencia de otros países. Intentarla lleva a acentuar el desequilibrio regional y las corrientes migratorias existentes, al hacer que las grandes urbes continúen siendo la opción más atractiva en las decisiones de los industriales, lo cual supone también un uso poco productivo de la inversión del Gobierno en infraestructura y capital social.

Por ello el Plan adopta un enfoque selectivo que desalienta las inversiones de altos costos colectivos, en el Valle de México, y promueve su ubicación en ciertas ciudades de tamaño medio que, por sus recursos humanos y materiales, tienen potencial de desarrollo, con un apoyo adicional en infraestructura pueden convertirse en alternativas viables. Están en primer plano las fronteras y las costas, con el fin de facilitar la exportación de manufacturas y romper la atadura de la industria al mercado interno, también se seleccionaron algunas ciudades del interior de la República a lo largo de la red nacional de distribución de gas y por último, están las áreas en que existen materias primas abundantes cuya transformación requiere fomentar indus

trías cercanas a las fuentes de aprovechamiento.

A las empresas que se localicen en estas regiones prioritarias, el Plan otorga diversos estímulos a cargo de la administración pública federal, con tal fin, estas se agrupan y jerarquizan en las siguientes zonas:

**ZONA I. De estímulos preferenciales.** Comprende cuatro puertos industriales - Coatzacoalcos, Lazaro Cardenas, Las Truchas, - Salina Cruz y Tampico - y sus municipios aledaños ( PRIORIDAD I-A ), y otras ciudades con potencial de desarrollo urbano industrial - ( PRIORIDAD I B ). En total abarca once áreas.

**ZONA II. De prioridades estatales.** Incluye los puntos que los ejecutivos de las entidades federativas señalen como centros de actividad industrial en sus estados, conforme a convenios que con este propósito se concerten con el Gobierno Federal.

ZONA III. De ordenamientos y regulación. Se subdivide en un "area de crecimiento controlado", integrada por el Distrito Federal y sus municipios conurbanos, y un "area de consolidación" en la que están núcleos de población dentro del radio de influencia de la primera.

**CAPITULO III**

## **INSTRUMENTOS DEL PLAN.**

Con el objeto de fomentar y orientar el sector industrial el Gobierno Federal, cuenta con un conjunto de instrumentos, de los cuales algunos operan de manera directa y otros tienen como propósito inducir acciones en forma indirecta por parte de los sectores privado y social, dentro de los primeros están: La Inversión Pública Económica y Social, las Empresas Paraestatales y los Precios Diferenciales de Energéticos; entre los segundos se encuentran: Estímulos Fiscales, Apoyos Financieros, Mecanismos de Protección Industrial, Regulación y Desarrollo de Inversión; por último se encuentran la concertación de estos entre el sector industrial y el Gobierno Federal mediante los Programas de Fomento, Certificados de Clasificación Industrial y Registros como fabricante de maquinaria y equipo de origen nacional.

La diferencia entre los instrumentos de acción directa e indirecta la marca su forma de aplicación y concreción, es decir, los primeros se

realizan sin particularizar en el beneficio a brindar por medio de la creación de obras de infraestructura económica y social. A través de la participación de las empresas paraestatales en el mercado y los subsidios a los energéticos, tales acciones se realizan en una forma generalizada que tiende a elevar el nivel económico y social de la población.

Tanto unos como otros se fortalecían con los beneficios de los ingresos públicos derivados de los excedentes del petróleo, con lo que daban al Plan Nacional de Desarrollo Industrial un grado de libertad del que carecieron programas anteriores, tales excedentes aplicados adecuadamente pretendieron materializar la autodeterminación financiera del país, permitiendo al Gobierno dedicar un volumen creciente de recursos a destinos prioritarios orientados a combatir la pobreza extrema y a elevar niveles de salud, vivienda y educación.

## 1. DE ACCION DIRECTA.

### 1.1. INVERSION PUBLICA EN INFRAESTRUCTURA

El Gobierno Federal construye obras de infraestructura económica en las zonas prioritarias dotandolas igualmente de la necesaria infraestructura social, para tratar de sustentar el esfuerzo del crecimiento industrial programado. Con éstas medidas se evita la dispersión territorial de la actividad económica, o su excesiva concentración en las grandes urbes actuales, problema que se ataca y pretende atenuar hasta llegar a su completo equilibrio.

La creación de infraestructura económica y social en un país es un factor indispensable para el desarrollo, por lo que el Gobierno Federal ha puesto un especial interés en acrecentar hasta sus niveles optimos tal exigencia. Es por ello que el Plan Nacional de Desarrollo Industrial-esta asociado con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Ambos tie-

nen, entre otros objetivos, el de crear e impulsar la industrialización asociada a los asentamientos humanos, ubicados en las costas y en el interior del país, aprovechando las ventajas que ofrecen distintas regiones.

Para el logro de una adecuada distribución industrial, en el país, es necesaria la concertación de acciones públicas y privadas con el objeto de aprovechar los estímulos y apoyos del Estado, factor que confluirá en el crecimiento ordenado de la industria con su consecuente urbanización.

A este respecto el Gobierno Federal mantiene una participación directa a través de sus diferentes Dependencias, aplicando recursos para la construcción de la infraestructura necesaria, en los diferentes parques industriales del país, así mismo, es importante señalar la participación de los organismos financieros en este contexto. Tal es el caso de FIDEIN (Fideicomiso del Gobierno Federal para Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales), que es uno de los principales instrumentos del Gobierno Federal para promover y concretar esa -

estrategia de, descentralización industrial y de reordenamiento urbano. A diez años de su constitución, cuenta ya con 21 ciudades industriales - en donde localizarse o relocalizarse.

Los parques industriales son factores de singular apoyo para descentralizar la industria, crear empleos, dinamizar la actividad económica - regional, elevar la productividad y crear una convivencia social más apropiada.

Por la importancia que revisten para nuestro país, las inversiones en - infraestructura económica y social, son consideradas desde mi punto de vista, un elemento indispensable, no solo desde la perspectiva industrial, sino, como un factor de crecimiento y dinamismo económico y social, - por la amplia trascendencia, tanto para la solución o disminución de problemas locales, regionales o nacionales, como por el efecto multiplicador que generan dichas inversiones por su magnitud.

## 1. 2. EMPRESAS PARAESTATALES.

México es el único país de economía de mercado en que los recursos petroleros son, enteramente, propiedad del Estado además es uno de los pocos países en desarrollo con una técnica de cierta amplitud y con una estructura política estable y flexible, capaz de propiciar un rápido proceso de cambio económico y social. La combinación adecuada de estos elementos fundamentales para alcanzar el desarrollo lo coloca en una posición favorable para dar el salto decisivo en su historia.

Ello exige de las Empresas Públicas un esfuerzo considerable para desempeñar de manera adecuada su función productiva, así mismo, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, busca evitar, a través del Fomento Industrial, que el efecto multiplicador de las inversiones de las entidades paraestatales se transfiera al extranjero, pretendiendo también que los productos que genera se transformen ulteriormente en el país, todo ello sin entorpecer sus programas de producción, de

fundamental importancia para el país. Pero es el desarrollo industrial el que puede hacer de los hidrocarburos y de otras materias, no obstante su carácter perecedero, una fuente permanente de riqueza.

Ya se han implementado acciones para usar el poder de compra del sector público para fomentar industrias prioritarias; desde 1978 se establecieron reglas para las compras de bienes de capital por parte de las principales empresas paraestatales. Asimismo, se está trabajando en la elaboración de disposiciones relativas al pago de proveedores nacionales, a mecanismos especiales del financiamiento y a licitaciones.

Las empresas públicas en nuestro país constituyen un importante factor de influencia dentro de la economía nacional, ya que son alrededor de 300 empresas y algunas de estas de la magnitud de Petroleos Mexicanos (PEMEX), Fertilizantes Mexicanos (FERTIMEX), Comisión Federal de Electricidad (C.F.E.), SIDERMEX, etc., asimismo, los sectores de su giro son estratégicos, lo cual brinda la oportunidad de acelerar o desace

lerar el crecimiento del producto, mediante el efecto multiplicador, es por esto entre otras cosas que el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, las considera como un instrumento de acción directa sobre nuestra plataforma económica. Cabe señalar que adicionalmente a lo antes expuesto representan una importante fuente de creación de empleo, problema central del país y que el Plan pretende solucionar.

### 1. 3.      PRECIOS DIFERENCIALES.

Como una contribución del sector de energéticos al desarrollo industrial y a su descentralización territorial, se ha diseñado un sistema de precios diferenciales a favor de nuevas empresas o ampliaciones de las existentes, que se ubiquen en las zonas seleccionadas como -- prioritarias. A partir de 1979 y por un período de diez años, se ofrecerán la energía eléctrica, el combustóleo, el gas natural y los petroquímicos básicos con un descuento respecto a los precios internos de referencia vigentes. En los puertos industriales que conforman la Zona I-A, éste asciende a 30 por ciento en los cuatro productos; para la Zona I-B, en las localidades distribuidas a lo largo de la red nacional de gas natural, será de 10 por ciento para ese combustible, previéndose algunas modalidades en otros puntos de la República.

Este esquema se complementa con la política de mantener los precios internos de los energéticos de uso industrial por debajo de los interna

cionales, fortaleciendo con ello la capacidad competitiva de la industria al otorgarle un margen sustancial de protección vía los costos de insumos, a diferencia de otras formas de protección que tienden a encarecer dichos costos, dificultando así el acceso a mercados externos, este mecanismo constituye un impulso directo a la exportación.

Los estímulos al consumo de energéticos que brinda el Ejecutivo Federal, se otorgan de acuerdo a los Decretos publicados en los Diarios Oficiales de la Federación el 29 de diciembre de 1978 y los días 19 y 21 de junio de 1979. Documentos que estipulan precisamente las condiciones bajo las cuales se harán efectivos o no, los estímulos al consumo de energéticos a las industrias solicitantes.

Por medio de estadísticas de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, se tiene conocimiento que en febrero de 1982, se habían brindado éste tipo de estímulos fiscales a empresas industriales, distribuidas en el país como se indica a continuación:

<b>ESTADO</b>	<b>NO. DE INDUSTRIAS</b>	<b>ZONA PRIORITARIA</b>
1. Veracruz	13	I-A
2. Tamaulipas	7	I-A
3. Michoacán	1	I-A
4. Oaxaca	1	I-A
5. Tabasco	2	I-A
6. Querétaro	8	I-B
7. Coahuila	2	I-B
8. Guanajuato	7	I-B
9. San Luis Potosí	5	I-E
10. Sinaloa	1	I-E

ESTADO	NO. DE INDUSTRIAS	ZONA PRIORITARIA
11. Sonora	3	I-B
12. Chihuahua	1	I-B

Lo cual nos dá un total de 51 industrias en 12 Estados de la República observándose que dentro de la zona I-A (de prioridad para el desarrollo -- portuario industrial), el Estado de Veracruz es el que cuenta con el mayor número de industrias percibiendo ésta forma de estímulo fiscal; por lo que respecta a la zona I-B (de prioridad para el desarrollo urbano industrial), los Estados de Querétaro, Guanajuato y San Luis Potosí; son -- los que cuentan con el mayor número de empresas bajo ésta modalidad de estímulo.

## 2. DE ACCION INDIRECTA

### 2.1. ESTIMULOS FISCALES.

En el pasado, los diversos instrumentos de acción indirecta de la política industrial tendieron a manejarse de manera parcial y descoordinada, su administración, necesariamente distribuida entre varias dependencias del Gobierno Federal, se volvió cada vez más casuística e individual y a medida que afloraron las contradicciones latentes en el patrón de industrialización, hubo que ajustar, a cada nuevo proyecto de inversión, el otorgamiento de los distintos apoyos, de tal forma que con el tiempo los instrumentos adquirieron inercia propia, rebasando a la política económica de la que originalmente eran medios. El nuevo esquema de estímulos que establece el Plan sustituye la dispersión existente, supeditando los instrumentos a los fines de la estrategia industrial, estando diseñado para influir particularmente en las decisiones de inversión orientadas hacia objetivos establecidos anteriormente, de tal form

que implanta reglas de aplicación especial, tendientes a eliminar la confusión y la arbitrariedad burocrática, basando en criterios selectivos para impulsar lo importante y desalentar lo que no es.

Estos criterios son de carácter sectorial, regional y temporal, que consideran también la dimensión de la empresa, distinguiendo los apoyos de este modo; ramas prioritarias y a la pequeña industria, ya que todos los instrumentos contemplan períodos predeterminados de aplicación, permitiendo esto a las empresas ampliar sus horizontes de planeación, con lo que se evita que los estímulos se conviertan en subsidios permanentes innecesarios para la promoción industrial y susceptibles de ocultar ineficiencias de largo plazo. Por ejemplo, las medidas descritas de precios diferenciales de energéticos tienen un ámbito de aplicación exclusivamente regional. Los estímulos fiscales, en cambio, se otorgan de acuerdo a la condición prioritaria de las actividades y se gradúan en función de las zonas en que se localizan las inversiones.

Las nuevas disposiciones en materia de estímulos fiscales ya han sido decretadas, en lugar de las múltiples exenciones de impuestos específicos que se venían aplicando - renta de las empresas, importación, - ingresos mercantiles, timbre - y las deducciones tributarias como la depreciación acelerada, el monto del apoyo se concentra en un solo -- crédito fiscal, que para su determinación se toman en cuenta únicamente dos elementos: la inversión y el aumento del empleo, crédito que podrá utilizarse en todo momento, para el pago de cualquier impuesto federal.

La parte del crédito fiscal que se calcula en función de la inversión realizada se concede en el momento en que ésta se ejecuta, es decir cuando tiene más influencia en las decisiones del empresario, y no a posteriori como venía ocurriendo, depende de la localización y del tamaño de la planta en que se lleve a cabo, así como de la actividad que cubre, alcanza 25 ó 20 por ciento de valor de los activos fijos, según se trate de la pequeña empresa o de ramas de prioridad máxima - la agroindustria y la fabricación de bienes de capital - cualquiera que sea su ubicación -

salvo la zona de crecimiento controlado. El estímulo es más bajo cuando se combinan actividades y regiones que tienen menor rango y no se otorga en general cuando éstas no son prioritarias. Adicionalmente, la adquisición de maquinaria y equipo de origen nacional goza, en todos los casos, de un apoyo de 5 por ciento.

La otra parte del crédito fiscal, basada en aumento del empleo generado, se aplica por un período máximo de dos años: llegando el monto del crédito hasta el 20 por ciento de la nómina, valuada al nivel del salario mínimo, de nuevos establecimientos o de turnos adicionales en establecimientos existentes, estos créditos fiscales al igual que los anteriores no se aplican cuando las plantas se ubican en la zona de crecimiento controlado del Valle de México.

Las franjas fronterizas y las zonas libres del país están sujetas a un régimen especial de apoyos fiscales, por lo que no les son aplicables los estímulos descritos, sin embargo, se tiene el propósito de ir integrando estas regiones, en el futuro próximo, al esquema nacional establecido.

## 2. 2. APOYOS FINANCIEROS.

El apoyo crediticio a la industria se enmarca en fondos de redescuento operados por el Gobierno Federal. El tratamiento preferencial que estos conceden toma en consideración las actividades y regiones prioritarias así como otros criterios, entre los que destacan el período de gestación de las inversiones, además se facilita a la empresa mediana financiarse en mayor medida a través de acciones.

Los apoyos financieros son los instrumentos de Política Económica de que dispone el estado para dirigir recursos hacia los sectores de mayor prioridad, sin duda la herramienta más poderosa para ese fin es la Política Fiscal - tanto tributaria como del gasto público -, sin embargo la Política Monetaria y Crediticia juega un papel complementario y de apoyo en el estímulo de actividades y regiones específicas. En la medida en que los controles selectivos canalicen crédito a sectores prioritarios funcionan como un mecanismo de apoyo para esas actividades, por lo que el sistema fiscal y el financiero deben verse parcialmen-

te como mecanismo de intermediación que captan y canalizan el ahorro de la economía hacia la inversión prioritaria, podría argumentarse en favor de hacer transferencia de recursos a través del sistema fiscal, pero la experiencia mexicana sugiere que se logra una mayor y más eficiente canalización de recursos cuando se complementan, con los mismos propósitos, los instrumentos fiscal y crediticio.

La eficacia de las diversas políticas de control selectivo del crédito se sujeta a diversas limitaciones, algunas de carácter institucional, que al no haber sido manejadas adecuadamente dieron lugar a la creación de compartimientos estancos en la distribución del crédito y al crecimiento no deseado en la tasa de interés, como se pudo apreciar en el país, en los primeros meses de 1982.

Las medidas de control selectivo aumentan los recursos disponibles para los sectores prioritarios y disminuyen los financiamientos a los que se consideran de baja prioridad.

El estado mexicano ha utilizado dos tipos fundamentales de mecanismos

financieros para canalizar créditos hacia actividades prioritarias; el primero de ellos consiste en una amplia gama de instituciones nacionales de crédito que tienen como propósito atender en forma especializada, a sectores claves de la producción. Estas instituciones crediticias operan en los sectores agropecuarios, de comercio exterior, industrial, de obras públicas, entre otros, y sus recursos provienen tanto de su propia captación interna y externa como de importantes aportaciones presupuestales. Destacan el Banco de Crédito Rural (BANRURAL), que absorbió las funciones de los diversos bancos agrícolas y agropecuarios oficiales que operaban en el país; La Nacional- Financiera, que es el principal banco de desarrollo del Gobierno, El Banco Nacional de Comercio Exterior y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

El otro mecanismo institucional de la orientación selectiva del crédito es el que encabeza el propio Banco Central, que orienta los recursos de la banca privada y mixta hacia actividades prioritarias.

El Banco de México ha venido utilizando dos tipos de instrumentos de

control selectivo del crédito para inducir un mejor aprovechamiento de los factores reales de la producción.

Un primer tipo incluye aquellos que modifican las condiciones generales de crédito - montos, tasas, plazos y garantías - y lo orientan hacia actividades y zonas seleccionadas, entre estos, el más importante es el encaje legal o la reserva bancaria obligatoria.

Un segundo tipo de instrumento lo constituyen los Fideicomisos Financieros de Fomento, los que son capaces de promover nuevas inversiones en sectores o zonas relativamente menos desarrolladas y de participar directamente en los programas tendientes a superar las carencias de infraestructura física, cultural, técnica y empresarial, tales - el caso de PAI (Programa de Apoyo Integral a la Industria Mediana y Pequeña) programa que las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto por encargo del Gobierno Federal, encomendaron a Nacional Financiera, S. A., apoyar a las industrias medianas y pequeñas por el significativo papel que desempeñan en la actividad económica. El PAI representa un conjunto de servicios que --

contribuyen al desenvolvimiento eficiente de las empresas a través de apoyos integrados y coordinados, con características equilibradas de crédito, asistencia técnica, aportación de capital de riesgo e instalaciones físicas apropiadas, ya que la política selectiva del crédito se ha orientado a encauzar los recursos bancarios hacia los siguientes rubros:

1) El financiamiento de la inversión pública en infraestructura económica y social;

2) Las actividades generadoras de divisas, esto es, las exportaciones de productos manufacturados, la expansión del turismo, etc.

3) Los sectores económicos que alienten y aceleren la creación de fuentes de trabajo e incrementen la producción agropecuaria e industrial.

4) Programas concretos de alto beneficio social, tales

como el de la vivienda, etc.;

5) La expansión de la industria mediana y pequeña ;

6) Los créditos destinados a impulsar el desarrollo de recursos humanos.

Los Fideicomisos operan como bancos de segundo piso; es decir, --mueven recursos financieros hacia las actividades y zonas que se tratan de impulsar a través de una política de redescuento de cartera a -tasas de interés preferenciales, sin embargo su verdadera importan -cia estriba en que, además de proveer recursos, estos instrumentos -de promoción ejercen influencia sobre obstaculos que tradicionalmen -te han limitado el desarrollo de ciertos sectores o areas geográficas, esto es, proporcionan la asistencia técnica y las garantías que se re -quieren y ofrecen facilidades y estímulos, además complementan la -canalización de recursos a través del encaje legal, superando algunas de sus limitaciones.

Estos modernos instrumentos de orientación selectiva del crédito re canalizan, fundamentalmente, recursos provenientes de los fondos - captados por la banca privada, complementados con recursos presu- puestales y con créditos externos.

El sistema de fideicomiso permite evaluar, en forma amplia, los dis tintos proyectos, considerando no sólo los aspectos económicos, sino también los tecnológicos y los sociales, facilitan además, el estable - cimiento y la operación de grupos regionales de planeación y evalua-- ción de proyectos.

Los fideicomisos operan con tasas de interés preferencial fijadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, de- acuerdo con las tasas vigentes en los mercados internacionales y con- la situación nacional. A continuación se describen nueve de los prin- cipales fideicomisos establecidos por el Gobierno, estos y otros fidei- comisos han hecho posible un financiamiento más adecuado a las nece sidades de sectores que, no obstante su importancia en la vida econó- mica y social del país, habían permanecido parcialmente marginados

de los recursos crediticios.

- Fideicomisos de Gobierno Federal instituidos en el Banco de México en relación con la agricultura (FIRA)

- Fondo Nacional de Fomento Industrial (FOMIN)

- Fondo Nacional de Estudios y Proyectos (FONEP)

- Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX)

- Fondo de Equipamiento (FONEI)

- Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI)

- Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN).

- Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la -  
Vivienda (FOGA)

- Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR)

De esta forma se ha tratado de la forma más clara y concisa posible el sistema financiero, su estructura y operación con que cuenta el Gobierno Federal para dar apoyo a su instrumentación de planificación, así como, de resaltar la importancia que representa para el país un mecanismo crediticio manejado por el Estado.

### 2.3. MECANISMOS DE PROTECCION INDUSTRIAL

Los mecanismos de protección industrial son un factor determinante para el impulso y la orientación adecuada del sector, siempre y cuando se utilicen en una forma racional y acorde a las características -- reales de la planta industrial mexicana.

El Plan Nacional de Desarrollo Industrial señala al respecto lo siguiente:

"La Política de protección es parte del conjunto de estímulos. La industria, sin embargo ha superado ya la etapa en que debe ser resguardada indiscriminadamente de la competencia internacional. Por ello se han dado pasos para modificar los mecanismos de protección. En algunos productos los permisos previos a la importación se han sustituido por aranceles, lo que pone un tope al sobreprecio que se paga internamente. En la actual etapa de industrialización debe elevarse la capacidad competitiva de la industria no solo en el mercado nacional-

sino también en el internacional. A medida que se expandan los mercados crecerá la productividad y desaparecerá la protección. Los mecanismos tradicionales, como los aranceles y los permisos previos al elevar los precios internos frente a los que prevalecen en el exterior, desalientan las exportaciones. Pueden incluso tener efectos internos, contraproducentes, porque elevan los costos de producción. En cambio, uno de los propósitos centrales de la política descrita de precios de energéticos y de otras materias primas es proteger a la industria a través del costo de insumos de uso generalizado que, como hidrocarburos, son abundantes en el país.

Establecer sobre nuevas bases la política de protección no implica renunciar a este instrumento de fomento industrial. Es importante elevar la eficiencia con que opera la industria. Pero debe evitarse que el proceso de liberación comercial tenga repercusiones que, en términos de pérdida neta de producción y de empleo, superen los beneficios que por mayor eficiencia se pretende obtener.

Sobre estas bases, la sustitución del permiso previo por el arancel -

continuará gradualmente. En la fijación de la estructura arancelaria se toma en cuenta el concepto de protección efectiva, es decir, - el impacto neto de los aranceles tanto en el precio del producto como sobre el costo de los insumos. Para ello revisan los niveles arancelarios en función de cadenas integradas de producción, evitando análisis parciales caso por caso. El propósito de esto es prevenir distorsiones en los costos, que vaya en contra del objetivo de protección efectiva que originalmente se persigue. Además se estudia la conveniencia de implantar, en actividades prioritarias que hayan establecido compromisos específicos de producción, integración nacional, exportaciones y precios, un mecanismo de arancel diferencial para sus compras". 7/

Con el objeto de dejar claramente establecida la forma de operación de los mecanismos de protección industrial, es indispensable ampliar la descripción del Plan, para tal fin se hace ineludible citar algunas consideraciones sobre los antecedentes más importantes.

Hasta finales de la pasada administración (1970-1976), la protección -

7/ Plan Nacional de Desarrollo Industrial. S. P. F. I. 1979

de la industria en el país se basaba fundamentalmente en el mecanismo de los permisos previos. Para 1975, debido a problemas graves en la balanza de pagos, todas las mercancías de importación fueron sujetas a régimen de permiso previo, como medida excepcional y de emergencia. Al inicio de 1977 se propuso la sustitución de permisos previos por aranceles, situación a la que no se procedió en forma gradual y programada, como se señala en el Plan, fenómeno que agudizó la crisis de nuestro sector externo coadyuvando así a crear las condiciones propicias para la devaluación. Un análisis detallado de la composición de nuestras importaciones muestra que en algunos casos hemos adquirido bienes indispensables y en otros, por dispersiones en la programación intersectorial, adquirimos bienes prescindibles; cabe señalar que en 1980 las condiciones de la economía nacional e internacional se modificaron sustancialmente respecto a 1977 cuando la economía mexicana se encontraba en una etapa de expansión, caracterizada por un crecimiento en la producción, el empleo, la demanda y una amplia disponibilidad de divisas, enfrentándose a la vez a problemas inflacionarios y de insuficiencia de producción agrícola, ante esta situación, la segunda fase del programa de liberación en donde se establecía reducir la dispe;

sión y el nivel mismo de los aranceles se decidió postergar; situación que se agudiza por la ineficiencia del propio sector industrial.

Con el objeto de racionalizar y afinar la protección, se elaboran políticas definidas por ramas industriales específicas, realizando un análisis por grupos de productos tomando en consideración el criterio de protección efectiva.

El control a la importación se pretendió mantener temporalmente con el objeto de afianzar el establecimiento de las actividades prioritarias; asegurar su subsistencia, transformación y crecimiento de empresas industriales prioritarias hasta que lograrán su modernización y protegiéndose a industrias sujetas a acuerdos internacionales. Acciones que garantizarán el funcionamiento de los programas de fomento y restringieran la importación de productos suntuarios, ya que la presencia en el mercado nacional de una serie de estos artículos provenientes del extranjero, obligó al restablecimiento del requisito del permiso previo (Diario Oficial del 2-X-80) en la importación de productos tales como: caviar, cerveza, aguas minerales, veleros, etc.; para otros productos-

prescindibles no incluidos en esta lista, se tiene la intención de utilizar en el futuro cuotas de importación y revisar periódicamente la evolución de sus importaciones.

En suma, no obstante la clara intención presentada por el Plan, de conseguir una planta industrial nacional eficiente y competitiva, que redundará en términos de calidad y precio, tanto para el mercado nacional como el internacional, se encontró que la tradicional protección desmedida al sector, no se podía suprimir de forma inmediata debido a vicios y fallas de nuestra propia planta industrial, así como a factores externos de directa influencia, tales como una visible recesión en los E. U. A. y en general de la economía mundial, avances tecnológicos, etc., sin desconsiderar la deslealtad y malinchismo de nuestro sector comercial y de los propios consumidores, mediante su desmedida predilección por artículos extranjeros prescindibles, artículos que inundaron el mercado nacional, afectando seriamente a los productores nacionales quienes nada pudieron hacer para ofrecer competencia en el mercado, la Balanza Comercial, se vio seriamente afectada por las importaciones de estos artículos. Por tales motivos el Gobierno Federal se vio precisado a dar marcha atrás a

su programa de "liberación de productos" teniendo que implantar nuevamente el requisito de permiso previo para la mayor parte de los artículos considerados.

#### 2.4. REGULACION Y DESARROLLO DE LA TECNOLOGIA.

Los países en desarrollo llegaron tarde al siglo XX en lo concerniente a tecnología. Cuando los Estados Unidos y varios países europeos se encontraban en diversas etapas de sus revoluciones industriales, México aún presentaba los rasgos característicos de una sociedad tradicional, dedicada básicamente a la agricultura de autoconsumo y a la extracción de productos minerales para la exportación, a través de empresas extranjeras.

Los países industrializados productores de manufacturas, mantenían relaciones de intercambio con los países agrícolas en términos desfavorables a estos últimos. Con el propósito de mejorar sus condiciones de intercambio con el exterior, los países en desarrollo adoptaron la política de sustitución de importaciones de productos manufacturados y empezaron a fabricar internamente este tipo de bienes. Hoy en día, mientras que algunos países en desarrollo se encuentran en diversas etapas

de su desarrollo industrial, los países desarrollados están entrando a una nueva etapa que se podría llamar de revolución tecnológica, concentrando sus esfuerzos en los sectores dinámicos de tecnología avanzada, tendencia que ha generado una nueva división internacional de trabajo en donde los países desarrollados han iniciado el traslado de algunos sectores industriales hacia los países en desarrollo, dando origen al llamado "redespliegue industrial" de ramas que cuentan principalmente con tecnologías estáticas, con procesos altamente contaminantes, con usos intensivos en energía o mano de obra.

En México, de no tomarse medidas tendientes a establecer las condiciones propicias para el desarrollo tecnológico nacional, se estaría en la posibilidad de llegar tarde por segunda ocasión, pero ahora al siglo XXI, con términos de intercambio internacional nuevamente en nuestra contra y con mayores dificultades para cerrar la brecha que nos separaría de los países desarrollados; el objeto de México en esta materia, es lograr la autodeterminación tecnológica que nos permita decidir en que casos debemos incrementar nuestros esfuerzos para generar tecnología propia o en cuales adquirirla del extranjero a través de la utilización de crite--

rios para seleccionar y evaluar la tecnología que sea apropiada a nuestras características, estableciendo claramente quienes serían los proveedores y las condiciones de compra más favorables para acelerar su asimilación y mejora, para lo que afortunadamente, en México ya se han dado los primeros pasos para estimular la generación de tecnologías nacionales y lograr un crecimiento más armónico de nuestra economía.

Se cuenta desde 1972 con la Ley que creó el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología, a cargo de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, en el que se regulan las condiciones para optimizar la Transferencia Tecnológica y donde se registran todas las personas físicas o morales, dedicadas a las actividades de investigación y desarrollo de tecnologías, asistencia técnica, adaptación y asimilación de tecnologías y a la producción de ingeniería básica. Por medio de este Registro, se ha logrado mejorar la posición negociadora y el poder de compra de adquirentes de tecnologías en México con relación a los pagos que se hubieran tenido que remitir al extranjero de no existir la Ley. Para avanzar más allá del mero beneficio en los términos comer

ciales, se están realizando esfuerzos para proporcionar asesoramiento efectivo al adquirente, en la selección y evaluación de la tecnología.

En materia financiera, se han modificado las reglas de aplicación de algunos fondos del Banco de México y de Nacional Financiera y se han incrementado los recursos del "Programa de Riesgo Compartido", a cargo de CONACYT, con el propósito de incluir programas de apoyo financiero a la investigación y desarrollo tecnológico; como un ejemplo de esto se pueden señalar los apoyos crediticios que otorga el Fondo Nacional de Equipamiento Industrial, el cual facilita hasta el 80% del presupuesto anual de los programas de desarrollo tecnológico que presentan las empresas, factor importante de apoyo fiscal a la investigación y desarrollo científico y tecnológico, el Gobierno Federal publicó en el Diario Oficial de la Federación del día 26 de noviembre de 1980, el decreto por el que se establecen los estímulos fiscales para fomentar la investigación, el desarrollo y la comercialización de tecnologías nacionales.

Por otra parte un instrumento fundamental para vincular en forma efectiva la oferta de los institutos y centros de investigación y desarrollo tecnológico con la demanda de estos conocimientos de parte del aparato pro

ductivo, lo constituye la capacidad de compra de las empresas del Estado, al proporcionar estas una demanda estable y creciente además sienta bases mínimas para la creación, supervivencia y mejora de centros e institutos, ejemplos claros los encontramos en el Instituto Mexicano del Petróleo, El Instituto Mexicano de Investigaciones Eléctricas, etc., sin embargo, en este campo aún queda bastante margen de acción.

Otra palanca del desarrollo tecnológico nacional, ha sido la aplicación de una política en materia de inversiones extranjeras que exige, como aporte fundamental, el que proporcionen los interesados extranjeros la tecnología más avanzada a nivel internacional y la participación de mexicanos en el proceso de adaptación, asimilación y mejora de la tecnología. De igual forma han contribuido las disposiciones en materia de invenciones y marcas al fijar: plazos máximos en la vigencia de las patentes; requisitos de explotación de las invenciones y la definición de áreas en donde no se otorgan patentes sino certificados de invención.

A pesar de los avances recientes reseñados en este aparato, es necesario aceptar que aún nos quedan campos por cubrir; sobre todo es fundamental, como primer paso, integrar todos los esfuerzos aislados que en

esta materia se están efectuando, en un sistema que defina claramente los objetivos, señale las metas sectorialmente, armonice los instrumentos dispersos y concerte los compromisos entre sectores.

Por el proceso evolutivo en este campo, es necesario prepararnos adecuadamente para identificar los cambios, sus tendencias y sus efectos para que la entrada de la tecnología del siglo XXI, no nos tome por sorpresa y podamos incorporarnos a la corriente de evolución tecnológica Mundial.

## 2.5 PROMOCION PARA PROYECTOS DE INVERSION.

El Sector Público ha puesto un especial interés en alentar la inversión, utilizando todos los medios posibles para tal logro; por lo que existe una gran promoción para los proyectos de inversión en actividades necesarias para el país, a través de un número cada vez mayor de sus organismos: Secretarías de Estado, Empresas Paraestatales, Agencias Financieras, Gobiernos Estatales, Fideicomisos, etc. Se han venido realizando o promoviendo estudios en forma creciente, desarrollandose tanto para justificar los propios proyectos de inversión del Gobierno, como para fomentar y orientar la de los particulares. Las investigaciones y los estudios orientados a evaluar objetiva y oportunamente la viabilidad de los proyectos de inversión, constituyen un esfuerzo que - cuando se realizan con el profesionalismo y la calidad requeridos- justifica ampliamente el tiempo y los recursos asignados.

Dada la importancia de lo que representan las inversiones en nuestro país, para el cumplimiento de las metas y objetivos de la política econó

mica, señaladas anteriormente, la Dirección General de Industrias de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, entre otras Instituciones y Dependencias y consciente del costo y oportunidad de la información, en lo tocante a Proyectos de Inversión Industrial, emprendió una amplia investigación sobre el particular, como una primera etapa de la misma, se integró un "Inventario de Proyectos de Inversión", lo más completos posible, documento que es resultado de la primera etapa y cuyo objetivo primordial es el constituirse en una sólida fuente de consulta para todas aquellas instituciones y personas, que de una manera u otra, estén involucradas en la identificación y el desarrollo de proyectos de inversión, estimándose que la consulta del Inventario de Proyectos, permita realizar sensibles economías de tiempo y de recursos.

Lo que propone la Dirección General de Industrias, en una etapa posterior será el de identificar y describir los factores y circunstancias que influyen para el éxito o el fracaso - en cuanto a una implementación - real - de un proyecto de inversión.

Lo anterior, viene siendo un claro ejemplo de la importancia que reviste para el país la necesidad de inversión y del impulso que se le está --

dando al sistema de promoción de proyectos de inversión por parte del Estado y sus Organismos; fenómeno que comienza a dar frutos, debiendo por tanto mantenerse y enriquecerse constantemente, para contar con una fuente permanente y abundante de datos que permita un acceso fácil y flexible para los inversionistas.

## 2.6 PROGRAMAS DE FOMENTO, CERTIFICADOS DE CLASIFICACION INDUSTRIAL Y REGISTROS COMO FABRICANTES DE MAQUINARIA Y EQUIPO DE ORIGEN NACIONAL.

En el transcurso de los dos anteriores capítulos y en alguna medida en este, se han venido tratando las diferentes modalidades en que se otorgan los apoyos del estado para impulsar al sector industrial de acuerdo a la época y a la situación, llegando por último a los estímulos fiscales que otorga el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, por lo que se ha considerado indispensable tratar las principales formas de registros industriales ante el Gobierno Federal para la obtención de los "CEPROFIS" (certificados de promoción fiscal), mismas que una vez otorgadas a través de los registros (Programas de Fomento, Certificados de Clasificación Industrial y como Fabricantes de Maquinaria y Equipo de Origen Nacional), los beneficiados (Industrias) las aplican contra cualquier tipo de impuesto, por lo que respecta al monto de estos, se calcula de acuerdo a la zona, a la actividad, a la cantidad invertida y al número de empleos creados.

Con el objeto de precisar un tanto más al respecto se definirán en la forma más concisa los diferentes tipos de registro:

1.           **PROGRAMA DE FOMENTO.**    Es un documento en el que se establecen los objetivos y metas generales de determinado sector industrial, los objetivos y metas particulares por rama industrial, los apoyos del gobierno federal y los compromisos de los sectores productivos que deseen participar en estos programas de desarrollo para actividades consideradas como prioritarias en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial.    Estos documentos se publican en el "Diario Oficial" de la Federación y son elaborados por la SEPAFIN y avalados por todas las Dependencias integrantes del Gabinete Económico.
  
2.           **CERTIFICADO DE CLASIFICACION DE ACTIVIDAD --- PRIORITARIA.**    Es un documento en el que la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (SEPAFIN) certi-

fica que la fabricación de un producto se considera dentro de las actividades prioritarias que se mencionan en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial aún cuando no han sido incluidas en los Programas de Fomento. En ese documento se fijan las condiciones de operación que deberán ser ratificadas cuando se establezca el programa de fomento correspondiente y con la certificación, la empresa se hace acreedora a los estímulos fiscales para la generación de empleos e inversión señalados en el Decreto del 6 de marzo de 1979 y otros beneficios adicionales que se establezcan el programa de fomento correspondiente.

3. **REGISTRO COMO FABRICANTE DE MAQUINARIA Y EQUIPO NACIONAL.** Este registro se otorga a los fabricantes de Bienes de Capital, señalados como prioritarios en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, y permite a los adquirientes de maquinaria y equipo de fabricantes registrados en la Secretaría de Patrimonio Fomento Indus-

trial obtener un estímulo del 5% del valor de compra -  
del producto.

4.

REGISTRO DE CONDICIONES PARA SER ACREEDOR-  
A PRECIOS DIFERENCIALES, EN ENERGETICOS Y --  
PRODUCTOS PETROQUIMICOS. Este registro se o-  
torga a todas las industrias que se instalen en las zo--  
nas prioritarias y que además cumplan con las condi--  
ciones y requisitos que en los mismos se establecen. -  
Otorgan descuentos en los precios de energéticos (gas-  
natural, combustóleo y energía eléctrica) y productos -  
petroquímicos primarios, mencionados en los mismos-  
Decretos.

**CAPITULO I V**

## EVALUACION DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO INDUSTRIAL ( 1979 - 1981 )

### 1. COMPORTAMIENTO DE LA INVERSION.

Considerando la trascendencia de las políticas económicas enfocadas al sector industrial, así como la importancia que éste representa para -- nuestro país en su forma integral, es impostergable la necesidad de e-- evaluar la incidencia del Plan Nacional de Desarrollo Industrial en este -- renglón.

Es indispensable hacer manifiesto que el Plan no es el único factor de in fluencia en este sector, pero sí, desde mi punto de vista el más impor-- tante en el comportamiento del Sector.

En función a las anteriores consideraciones, lo apasionante y retador -- que se presenta este tema, así como por considerar que el presente tra-- bajo pueda de alguna manera brindar elementos de análisis o juicios a los

interesados y hacer aportaciones que sean utilizadas adecuadamente para mejorar y enriquecer el marco bajo el que se desenvuelve la planeación industrial, se tratará de realizar la presente evaluación de la forma más objetiva posible.

### 1.1. POR RAMA DE ACTIVIDAD.

La inversión registrada de 1979 a 1981, se presenta señalando: actividad, número de empresas, porcentaje de participación y su correspondiente inversión. (Cuadro I)

En este cuadro se observan claramente las proporciones de inversión respecto a la rama, es decir, en sectores industriales dedicados a la fabricación de los llamados Insumos Estratégicos (hierro, acero y cemento), así como los de Bienes Intermedios (petroquímicos, químicos, etc.). El número de empresas registradas en estas áreas son las menos, con un 1.66 y 12.37% respectivamente, no obstante la suma de ambas inversiones nos da un total de \$101'364 millones de pesos, lo que representa un 41.43% del total de la inversión generada por el Plan en el período de referencia, siendo esto, consecuencia de los altos requerimientos de inversión que estas áreas productivas demandan, en función a las magnitudes de planta y las tecnologías adecuadas.

Caso contrario es el que presentan áreas con necesidades de inversión -

menos agudas en cuanto a tamaño de planta y desarrollo tecnológico, - como son las dedicadas a la producción de Bienes de Consumo Duradero y No Duradero. Esto es, en virtud, de como ya se mencionó en - capítulos anteriores, las industrias dedicadas a la fabricación de estos bienes, por su trascendencia histórica cuenta con un desarrollo que le permite crecer con niveles de inversión menores que las áreas productivas indicadas anteriormente, fenómeno que se aprecia claramente en las cifras del cuadro de referencia.

Deberá resaltarse la importancia que significa para nuestro país lo -- concerniente a la autosuficiencia alimentaria, situación que se deberá perseguir afanosamente, ya que es un factor determinante para nues-- tra futura autodeterminación el no depender del exterior en este cam-- po. Por tal motivo, el Estado deberá poner un especial interés en fomentar la inversión destinada a la producción de alimentos, a fin de lograr ser un país que produzca en el corto plazo, la oferta necesaria -- que cubra las necesidades alimentarias de México.

- BIENES DE CAPITAL	298	17.72	35'758,905	14.62
- INSUMOS ESTRATEGICOS PARA EL SECTOR IND.	28	1.66	50'123,224	20.49
- BIENES DE CONSUMO NO DURADEROS	388	23.07	32'144,885	13.14
- BIENES DE CONSUMO DURADERO	418	24.85	32'705,935	13.37
- BIENES INTERMEDIOS	208	12.37	51'240,586	20.94
<hr/>				
TOTAL	1,682	100.00	244'630,520	100.00

## 1. 2. POR ENTIDAD FEDERATIVA.

Por lo que toca a la distribución de la inversión efectuada en el período comprendido de 1979 a 1981, se presenta un desglose por Entidad Federativa (Cuadro II), permitiendo observarse en conjunto, la forma en que el Plan influyó a través de sus instrumentos de fomento en el destino geográfico que siguió dicha inversión. Destacan los 4 Estados menos beneficiados con esta política y que son en orden de importancia: Quintana Roo, Zacatecas, Nayarit y Guerrero ya que en su conjunto la inversión es del orden de 1'163 millones de pesos lo que representa el 0.47% del total de la misma, no obstante considerando su anterior situación en lo que a desarrollo industrial se refiere, el Plan dió una primera perspectiva de crecimiento a estos Estados.

Por lo que se refiere a los 10 Estados con la mayor inversión, se presentarán en forma más detallada (Cuadro III), a efecto de poder apreciar los aspectos de mayor relevancia en lo relativo a la influencia del Plan en lo correspondiente a concentración industrial en el ámbito geo-

## 1. 2. POR ENTIDAD FEDERATIVA.

Por lo que toca a la distribución de la inversión efectuada en el período comprendido de 1979 a 1981, se presenta un desglose por Entidad Federativa (Cuadro II), permitiendo observarse en conjunto, la forma en que el Plan influyó a través de sus instrumentos de fomento en el destino geográfico que siguió dicha inversión. Destacan los 4 Estados menos beneficiados con esta política y que son en orden de importancia: Quintana Roo, Zacatecas, Nayarit y Guerrero ya que en su conjunto la inversión es del orden de 1'163 millones de pesos lo que representa el 0.47% del total de la misma, no obstante considerando su anterior situación en lo que a desarrollo industrial se refiere, el Plan dió una primera perspectiva de crecimiento a estos Estados.

Por lo que se refiere a los 10 Estados con la mayor inversión, se presentarán en forma más detallada (Cuadro III), a efecto de poder apreciar los aspectos de mayor relevancia en lo relativo a la influencia del Plan en lo correspondiente a concentración industrial en el ámbito geo-

gráfico ya que de alguna forma, tales aspectos se enmarcan dentro del mismo esquema.

A fin de aclarar mi referencia a la desconcentración-concentración industrial nacional, se aprecia (Cuadro III) que los tres puntos tradicionalmente desarrollados en el país (Nuevo León, Jalisco y Área Metropolitana) aglutinan una inversión de alrededor de los 82'496 millones de pesos, lo que significa el 33.72% del monto total de nueva inversión en el período de estudio, proporción que sobrepasa ampliamente a la mayor parte de las Entidades Federativas en este campo.

Tal situación hace pensar en una primera instancia, que la tendencia -- concentradora en los tres polos de desarrollo antes citado se mantiene, pues las cifras vistas friamente es la apariencia que presentan, pero es indispensable a efecto de poder determinar con mayor precisión un diagnóstico al respecto, considerar las características de estos puntos en lo referente a: tamaño de mercado, infraestructura tanto económica como social, etc., que estos factores son, en muchos casos mayores a los estímulos que otorga el Plan para desconcentrar a la industria. Es en -

este sentido en el que se manifiesta el caracter aparente de ambivalencia de la desconcentración-concentración industrial.

Al respecto se puede afirmar que con el objeto de hacer más eficiente la desconcentración territorial industrial, el Estado deberá, hacer aún más severas sus políticas, es decir que para el logro de tal meta, es indispensable impedir casi en su totalidad la instalación de plantas en estas 3 áreas y apoyar en mayor medida a las inversiones en el resto del país.

Con el propósito de reafirmar el juicio respecto a la desconcentración que en este sector se ha dado en el país, tenemos casos como el que presentan los Estados de Veracruz, Querétaro, San Luis Potosí, etc., ya que se observa una inversión en conjunto de los 7 Estados restantes de 87'933 millones de pesos que es el 35.94% del total, cifras que son alentadoras en lo que a este aspecto se refiere.

Cabe señalar que el monto total de la inversión generada por el Plan -- (244'630 millones de pesos), en el lapso de 1979 a 1981, genera un efec-

to multiplicador de trascendencia para el desarrollo del país.

NUMERO DE EMPRESAS E INVERSION  
POR ENTIDAD FEDERATIVA  
1979-1981

ESTADOS	No. DE EMPRESAS	INVERSION (Miles de Pesos)
Aguascalientes	37	3'117, 397
Baja California	22	6'808, 893
Baja California Sur	3	2'697, 979
Campeche	5	1'506, 757
Coahuila	59	7'507, 806
Colima	9	6'691, 008
Chiapas	7	489, 170
Chihuahua	40	4'369, 348
Distrito Federal	127	7'473, 702
Durango	40	1'606, 323
Guanajuato	132	6'835, 760
Guerrero	4	238, 482
Hidalgo	26	5'690, 067
Jalisco	142	17'109, 973
México	158	11'574, 334
Michoacán	28	3'033, 313
Morelos	17	2'151, 069
Nayarit	3	246, 094
Nuevo León	235	46'338, 024
Oaxaca	17	6'340, 894
Puebla	129	5'143, 566
Querétaro	81	16'941, 835
Quintana Roo	3	340, 700
San Luis Potosí	65	12'576, 868
Sinaloa	48	5'402, 867
Sonora	54	9'137, 852
Tabasco	7	2'841, 724
Tamaulipas	31	7'652, 408
Tlaxcala	40	5'768, 226
Veracruz	75	34'116, 620
Yucatán	29	1'581, 212
Zacatecas	6	337, 644
No Determinado	3	962, 605
<hr style="border-top: 1px dashed black;"/>		
<b>TOTAL</b>	<b>1, 682</b>	<b>244'630, 520</b>

PRINCIPALES ESTADOS DE ACUERDO A  
LA INVERSION CAPTADA  
1979-1981

ESTADOS	No. DE EMPRESAS	%	INVERSION (Miles de Pesos)	%
Nuevo León	235	13.97	46'338,024	18.94
Veracruz	75	4.46	34'116,620	13.95
Jalisco	142	8.44	17'109,973	6.99
Querétaro	81	4.82	16'941,835	6.93
San Luis Potosí	65	3.86	12'576,868	5.14
México	158	9.40	11'574,334	4.73
Sonora	54	3.21	9'137,852	3.74
Tamaulipas	31	1.84	7'652,408	3.13
Coahuila	59	3.51	7'507,806	3.07
Distrito Federal	127	7.55	7'473,702	3.05
Resto de Estados	655	38.94	74'201,098	30.33
<b>TOTAL</b>	<b>1682</b>	<b>100</b>	<b>244'630,520</b>	<b>100</b>

### 1.3. POR ZONA PRIORITARIA.

Considerando la importancia que tiene la desconcentración industrial - para el adecuado crecimiento del país y en particular para la de este - mismo sector, se ha pretendido en el presente trabajo, enfatizar en -- tal aspecto. Por tales motivos se han dedicado los subincisos 1.2 y - el presente, a efecto de demostrar la incidencia acertada del Plan en - lo que a este campo corresponde.

Por lo que toca a este subinciso, se puede considerar como de apoyo - al anterior, ya que en esta parte se aprecia claramente (Cuadro IV) la tendencia desconcentradora de la inversión industrial a la que el Plan - ha motivado, fenómeno que se refleja en la distribución de dicha inver - sión por zona prioritaria.

Es evidente la influencia del Plan a la desconcentración industrial, ya - que solo el 11.71% del total de la inversión en el período analizado --- (1979-1981) se ha destinado a las zonas III A "de crecimiento controla-

do" y III-B de "consolidación". De otro lado tenemos el 43.03% del total de la inversión en las zonas I-A "de prioridad para el desarrollo portuario industrial" y I-B "de desarrollo urbano industrial", asimismo el 19.74% en zona II de "prioridad estatal" y el 25.52% en lo referente al "Resto del País".

Las participaciones porcentuales presentadas anteriormente, así como el conjunto de cifras enmarcadas en el cuadro correspondiente -- (IV) reflejan claramente que el objetivo perseguido de desconcentrar para distribuir equilibradamente a la industria se está alcanzando, no queriéndose decir con esto que la trayectoria que presenta por sus -- condiciones deba descuidarse, sino, se deberá revisar, corregir y apoyar a fin de lograr resultados óptimos en el menor plazo posible. - Para tal efecto, el Estado tendrá que ir adecuando las políticas correspondientes de acuerdo a las necesidades que se vayan presentando con la oportunidad que el caso amerite.

**INVERSION POR ZONA PRIORITARIA  
1979-1981**

ZONA	NO. DE EMPRESAS	%	INVERSION (Miles de Pesos)
I - A	39	2.32	30'165,138
I - B	534	31.75	75'106,964
II	247	14.69	48'278,820
III - A	228	13.55	12'231,156
III - B	221	13.14	16'416,934
R.P.	411	24.44	61'818,903
No Determinado	2	11	612,605
<hr style="border-top: 1px dashed black;"/>			
<b>TOTAL</b>	<b>1682</b>	<b>100</b>	<b>244'630,520</b>

## 2. COMPORTAMIENTO DE LA OCUPACION.

El aspecto referente a la ocupación presenta singular importancia, des-  
pertando así mismo un especial interés por subrayar la incidencia en -  
el factor económico-social, que en nuestro caso, (MEXICO) tuvo la --  
creación de 184,171 empleos directos de 1979 a 1981.

Cabe resaltar que el número de empleos aquí indicados, no es el total -  
de empleos generados en nuestro país, sino únicamente los atribuibles-  
al Plan Nacional de Desarrollo Industrial, ya que el conjunto de políticas  
adoptadas por el Estado para el fomento del empleo, no están compendi-  
das en el Plan.

La influencia determinante del Plan en la creación de fuentes de trabajo  
me hace apreciar fundamentalmente el doble carácter que esto implica,  
y es lo que se refiere a su impacto en la parte económica y en la social.  
A efecto de ir entrando propiamente al análisis de la ocupación generada  
por el Plan, se irán presentando los aspectos más relevantes en cuanto -

a la distribución por rama de actividad, por entidad federativa y por zona prioritaria.

La forma metodológica aquí utilizada pretende presentar diferentes facetas del mismo fenómeno, a efecto de poder contar con diversos ángulos que permitan apreciar en forma objetiva el fomento del empleo motivado por el Plan, y así, de esta forma, evaluar su comportamiento.

En lo que se refiere al impacto del empleo en el campo económico, se presenta principalmente por su efecto multiplicador en el empleo mismo y a la vez en la demanda de bienes. Debe resaltarse que el empleo aquí considerado es productivo, por lo que no se ve desvirtuada la actividad económica por ese efecto, no siendo este el caso de la creación de empleo improductivo que incide en este mismo campo en forma negativa.

Por lo que respecta al aspecto social, aunque no es el propósito de este trabajo resaltarlo, se puede al menos señalar la importancia del empleo en este ámbito, en virtud de las características que presenta nuestro país en este aspecto.

El sector social en México reclama niveles de vida decorosos o al menos suficientes, ya que las carencias del grueso de la población son agudas y merecen toda la atención del Estado para su solución. Es por esto que se ha puesto especial interés en crear empleo y brindar la oportunidad de ingresar al "status" mínimo de bienestar al mayor número de la población que no alcanzaba tal nivel.

## 2.1. POR RAMA DE ACTIVIDAD.

El Plan generó de 1979 a 1981 un total de 184,171 empleos directos, con la siguientes distribución por rama de actividad.

ACTIVIDAD	OCUPACION	%
- Agroindustria	34,195	18.57
- Bienes de Capital	39,238	21.31
- Insumos Estratégicos para el Sector Inds.	6,247	3.39
- Bienes de Consumo no Duradero	31,326	17.01
- Bienes de Consumo Duradero	58,245	31.62
- Bienes Intermedios	14,920	8.10
<b>TOTAL</b>	<b>184,171</b>	<b>100.00</b>

Es evidente que la rama que generó más empleos en el período analizado, fué la dedicada a la fabricación de Bienes de Consumo Duraderos -- con el 31.62 % del total. Esto se puede atribuir básicamente a dos aspectos:

- a) Baja intensidad en capital
- b) Continuación de un política de sustitución de importaciones.

Por lo que respecta a la intensidad de capital es por demás sabido que esta falta de inversión repercute directamente en forma inversa en la ocupación ya que substituye a la "maquinaria" por la "mano de obra". Caso contrario es el que presenta la rama dedicada a la elaboración de insumos estratégicos por el sector industrial, que es la que presenta la se -- gunda mayor inversión realizada en el mismo período.

Hechas estas dos sencillas reflexiones el resto de las ramas comprendidas en el Plan, podrán explicarse de igual forma.

El haberse particularizado en estos dos aspectos de influencia para la creación de fuentes de trabajo no significa que sean las únicas, existen condiciones tecnológicas, de mercado y de fomento por parte del Ejecutivo Federal, que inciden de alguna forma en el renglón de empleo, dentro de los principales aspectos de impacto en este campo.

En el ámbito del empleo, existe un factor social que me obliga a señalarlo una vez más, y es un análisis menos frío de esta cifra de 184,171 empleos generados en tres años que considerando que cada uno de estos empleos le corresponda a un jefe de familia y que cada familia conste de 5 miembros en promedio, quiere decir que se otorgó modus vivendi a -- 920,855 individuos.

## 2. 2. POR ENTIDAD FEDERATIVA.

En lo referente a la distribución de la ocupación por Entidad Federativa, las características que se presenta (cuadro V) son semejantes a las de la inversión, es decir: los Estados con la mayor inversión son los que absorbieron el mayor número de empleos, con excepción del Distrito Federal, que fué el segundo lugar de acuerdo a la captación de empleos con 24, 949 generaciones, mismas que representan el 13.55 % del total del empleo directo generado de 1979 a 1981 y el 3.05 % del total de la nueva inversión, relación porcentual que muestra desproporción entre inversión y empleo, no siendo este el caso de Estados como Nuevo León que tiene el 18.94 % de inversión generada y 15.09 en empleo, tasas que guardan una relación de mayor proporcionalidad entre sí.

Lo anterior queda definido con mayor claridad al señalar las 10 Entidades Federativas (cuadro VI) con las mayores cifras de empleo generado; mismas que en su conjunto agrupan el 74.30 % del total de la ocupación inducida por el Plan en el período comprendido entre 1979 y 1981.

Es claro que en el renglón del empleo continúa presentándose el mismo fenómeno de concentración en los tres tradicionales polos de desarrollo (Nuevo León, Jalisco y Area Metropolitana), ya que estas en su conjunto agrupan al 45.04 % del total de empleos de nueva creación, lo que resulta evidente, en virtud de la trascendencia histórica de su desarrollo. - Esto es a consecuencia del número de empresas que ya existían de antemano y únicamente se han venido ampliando a fin de estar acordes con el mercado que atacan. Pero por otra parte se esta presentando un impulso en Entidades Federativas como Veracruz, Querétaro, San Luis Potosí, etc. , que va incrementando y fomentando paulatinamente pero - sotendidamente al sector industrial y por ende al empleo. Se debe tener presente que de alguna forma el apoyo otorgado por el Ejecutivo Federal al sector industrial ha sido un factor de influencia importante para la generación de empleo, sin desconsiderarse su participación, en la actividad económica en su conjunto a través del Gasto y que esta incidencia se ha visto reflejada a nivel nacional, mejorando, por tanto, las condiciones de vida de miles de trabajadores en cada una de las Entidades Federativas del país. No obstante la anterior consideración, las cifras de empleo contenidas en el cuadro V, marcan aún una desigual res-

puesta por parte de algunos Estados, lo que hace indispensable que el Ejecutivo Federal en coordinación con los Gobiernos Estatales concierten acciones a efecto de desvanecer tales diferencias en el menor plazo posible.

## CUADRO V

DISTRIBUCION DE LA OCUPACION GENERADA POR EL PLAN  
POR ENTIDAD FEDERATIVA  
1979-1981

ESTADOS	NO. DE EMPRE SAS.	OCUPACION
Aguascalientes	37	2,556
Baja California	22	1,636
Baja California Sur	3	895
Campeche	5	339
Coahuila	59	6,230
Colima	9	762
Chiapas	7	379
Chihuahua	40	2,559
Distrito Federal	127	24,949
Durango	40	2,175
Guanajuato	132	8,714
Guerrero	4	229
Hidalgo	26	4,474
Jalisco	142	14,651
México	158	15,642
Michoacán	28	2,805
Morelos	17	720
Nayarit	3	151
Nuevo León	235	27,698
Oaxaca	17	2,074
Puebla	129	5,260
Querétaro	81	11,528
Quintana Roo	3	180
San Luis Potosí	65	9,924
Sinaloa	48	4,159
Sonora	54	6,325
Tabasco	7	913
Tamaulipas	31	3,196
Tlaxcala	40	3,550
Veracruz	75	16,683
Yucatán	29	1,876
Zacatecas	6	745
No Determinado	3	194
<b>TOTAL</b>	<b>1,682</b>	<b>184,171</b>

## CUADRO VI

DISTRIBUCION DE LA OCUPACION GENERADA POR EL PLAN  
EN LOS DIEZ ESTADOS MAS IMPORTANTES  
1979 - 1981

ESTADOS	No. DE EMPRE SAS	OCUPACION	%
Nuevo León	235	27,698	15.04
Veracruz	75	16,683	9.06
Jalisco	142	14,651	7.96
Querétaro	81	11,528	6.26
San Luis Potosí	65	9,924	5.39
México	158	15,642	8.49
Sonora	54	6,325	3.43
Tamaulipas	31	3,196	1.74
Coahuila	59	6,230	3.38
Distrito Federal	127	24,949	13.55
Resto de Estados	655	47,345	25.70
<b>TOTAL</b>	<b>1,682</b>	<b>184,171</b>	<b>100.00</b>

### 2.3. POR ZONA PRIORITARIA.

La creación de los 184,171 empleos por la inducción del Plan, en el periodo comprendido de 1979 a 1981, se presenta distribuido por zona prioritaria (cuadro VII), a fin de evaluar su influencia para regular el crecimiento de los tres ya tradicionales polos económicos del país, así como para desarrollar otras áreas de menor potencialidad. Como ya se ha señalado anteriormente, el Plan dentro de sus principales objetivos, contempla la generación de empleo, buscando conjuntamente la forma equilibrada y sostenida de esta creación. El cuadro referido anteriormente, permite comparar las diferentes zonas, en función al empleo contenido y así evaluar la aplicación del Plan en lo que a este objetivo se refiere.

Entrando propiamente en materia, se observa que la zona I-A (de prioridad para el desarrollo portuario industrial) agrupa solamente 6,517 empleos, mismos que representan el 3.54 % del total de los generados en el lapso de análisis. Fenómeno que puede explicarse principalmen

te por la tendencia que guarda la industria a instalarse en las cercanías de los mercados tanto de los demandantes de insumos o de los productos finales, como de los abastecedores de materias primas, características que no guardan la mayor parte de las ciudades integrantes de esta zona (Juchitan de Zaragoza, Santa María Xadani, Cosoleaque, Altamira, etc.). Caso contrario es el que guarda la zona I-B (de prioridad para el desarrollo urbano industrial) que cuenta con 58, 831 empleos generados para el mismo período y que presenta el mayor porcentaje (31. 94%) de las zonas del país indicadas en el Plan. Esta zona (I-B) cuenta -- tanto con la infraestructura necesaria, como con el tamaño y especialización de mercados demandantes y oferentes que hacen atractiva la instalación de plantas industriales, misma que redundan en generación de empleo, ya que el tipo de ciudades que la componen (Aguascalientes, Tijuana, Campeche, Torreón, Durango, etc.) reúnen en su mayoría las condiciones económico-sociales que determinan su ubicación.

De otro lado se aprecia que la zona III (de crecimiento controlado y con solidación) representa el 25. 16 % del total de nuevos empleos, lo que -- habla ya a favor del logro en el corto plazo del objetivo de armonizar --

nacionalmente al crecimiento industrial. En esta primera fase de evaluación del Plan, se vislumbra una trayectoria alentadora en cuanto al destino del empleo, ya que el 74.84 % de la ocupación generada se encuentra fuera de zona III y marca la pauta a seguir.

De acuerdo a las anteriores consideraciones es posible afirmar que el intento del Plan para crear empleos en áreas con un desarrollo bajo o mediano se empieza a ver cristalizada, pero resulta indispensable inducir aún más directamente las acciones del Ejecutivo Federal, mediante políticas encaminadas a desalentar la inversión en las áreas de crecimiento controlado y apoyar las prioritarias, a efecto de fomentar la creación de empleos productivo que mejore el nivel de vida de grupos de población hasta ahora marginados, sin lesionar por la derrama de circulante a la actividad económica en conjunto.

CUADRO VII

DISTRIBUCION DE LA OCUPACION GENERADA POR EL PLAN  
POR ZONA PRIORITARIA

ZONA	NO. DE EMPRE SAS.	OCUPACION	%
I - A	39	6, 517	3. 54
I - B	534	58, 831	31. 94
II	247	26, 106	14. 18
III - A	228	32, 045	17. 40
III - B	221	14, 289	7. 75
R. P.	413	46, 383	25. 18
<b>TOTAL</b>	<b>1, 682</b>	<b>184, 171</b>	<b>100. 00</b>

A fin de aportar de alguna forma más elementos de juicio se presentan ocho cuadros estadísticos en el presente:

ANEXO  
INDICE DE CUADROS

CUADRO NO.	AÑO	DESCRIPCION
1	1979	- Solicitudes Recibidas Conforme a la integración del capital de las - empresas.
2	1979	- Solicitudes Recibidas por Grupos de Inversión.
3	1980	- Solicitudes Recibidas Conforme a la integración del capital de las - empresas.
4.	1980	- Solicitudes Recibidas por Grupos de Inversión.
5	1980	- Solicitudes Recibidas por Tipo de Inversión.
6	1981	- Solicitudes Recibidas Conforme a la integración del capital de la em <u>p</u> resa.
7	1981	- Solicitudes Recibidas por Grupos de Inversión.

CUADRO NO.	AÑO	DESCRIPCION
8	1981	- Solicitudes Recibidas por Tipo - de Inversión.

## CUADRO 1

SOLICITUDES RECIBIDAS CONFORME A LA INTEGRACION  
DEL CAPITAL DE LAS EMPRESAS EN EL AÑO DE 1979.

CAPITAL	NO. DE EMPRE SAS.	%	INVERSION (Miles de Pe sos)	%	OCUPACION	%
100% Nacional	302	66.22	23'218,229	44.18	59'251	60.24
Con Participa- ción Extranje- ra.	69	15.14	28'141,554	53.54	37'069	37.70
No Determina- da	85	18.64	1'196,641.5	2.28	2'032	2.06
<b>TOTAL</b>	<b>456</b>	<b>100 %</b>	<b>52'556,424.5</b>	<b>100 %</b>	<b>98'352</b>	<b>100 %</b>

## CUADRO 2

SOLICITUDES RECIBIDAS POR GRUPOS DE INVERSION  
EN EL AÑO 1979.

GRUPO DE INVERSION (Millones de Pesos)	NO. DE EMPRESAS	%
1. - Hasta 1	40	8.8
2. - 1 a 10	95	20.8
3. - 10 a 25	55	12.1
4. - 25 a 100	90	19.7
5. - 100 a más	80	17.5
6. - No Determinado	96	21.1
TOTAL	456	100

CUADRO 3

SOLICITUDES RECIBIDAS CONFORME A LA INTEGRACION  
DEL CAPITAL DE LAS EMPRESAS DURANTE EL AÑO DE -  
1980

CAPITAL	NO DE EMPRE SAS	%	INVERSIÓN (Miles de Pe 80s)	%	OCUPACION	%
100 % Nacional	514	78.83	43'495,476.2	75.06	52,324	78.11
Con Participa-- ción Extranjera	134	20.55	14'449,038.7	24.94	14,663	21.89
No Determinada	4	.62	--	--	--	--
<b>TOTAL</b>	<b>652</b>	<b>100</b>	<b>57'944,514.9</b>	<b>100</b>	<b>66,987</b>	<b>100</b>

## CUADRO 4

SOLICITUDES RECIBIDAS POR GRUPO DE INVERSION  
DURANTE EL AÑO DE 1980

GRUPO DE INVERSION (Millones de Pesos)	NUMERO DE EMPRE SAS	%
Hasta 1	85	13.04
1 a 10	217	33.28
10 a 25	111	17.02
25 a 100	132	20.25
100 ó más	88	13.50
No Determinado	19	2.91
<b>TOTAL</b>	<b>652</b>	<b>100</b>

CUADRO 5

SOLICITUDES RECIBIDAS POR TIPO DE INVERSION  
DURANTE EL AÑO DE 1980.

	NO. DE EMPRE SAS	%	INVERSION (Miles de Pe sos)	%	OCUPACION	%
Ampliación	474	72.70	28'788, 837. 7	49.68	46,142	68.88
Nuevas	178	27.30	29'155, 677. 2	50.32	20,845	31.12
TOTAL	652	100	57'944, 514. 9	100	66,987	100

CUADRO 6

SOLICITUDES RECIBIDAS CONFORME A LA INTEGRACION  
DEL CAPITAL DE LAS EMPRESAS EN EL AÑO DE 1981

	No. DE EMPRE SAS	%	INVERSION (Miles de Pe sos)	%	OCUPACION	%
100 % Nacional	503	77.86	22'997,048	62.61	32,858	70.91
Con Participa-- ción Extranjera	138	21.36	12'600,361	34.31	13,441	29.01
No Determinado	5	0.78	1'133,107	3.08	40	0.08
<b>TOTAL</b>	<b>646</b>	<b>100.00</b>	<b>36'730,516</b>	<b>100.00</b>	<b>46,339</b>	<b>100.00</b>

## CUADRO 7

SOLICITUDES RECIBIDAS POR GRUPOS DE INVERSION  
EN EL AÑO DE 1981

GRUPO DE INVERSION (Millones de Pesos)	NO. DE EMPRESAS	%
Hasta 1	115	17.80
De 1 a 10	202	31.27
De 10 a 25	116	17.96
De 25 a 100	116	17.96
De 100 a Más	83	12.85
No Determinado	14	2.16
TOTAL	646	100.00

CUADRO 3

SOLICITUDES RECIBIDAS POR TIPO DE INVERSION  
EN EL AÑO DE 1981

	NO. DE EMPRESAS	%	INVERSION (Miles de Pesos)	%	OCCUPACION	%
Ampliación	410	63.47	16'949,341	46.14	22,694	48.97
Nuevas	236	36.53	19'781,175	53.86	23,645	51.03
<b>TOTAL</b>	<b>646</b>	<b>100.00</b>	<b>36'730,516</b>	<b>100.00</b>	<b>46,339</b>	<b>100.00</b>

### 3. INFLUENCIA DEL PLAN EN EL SECTOR INDUSTRIAL.

El Plan Nacional de Desarrollo Industrial ha sido desde mi particular punto de vista, el intento más serio por parte del Estado de organizar al sector industrial en nuestro país. Se ha pretendido encauzar, organizar, corregir e impulsar a la industria nacional mediante toda una serie de políticas que en su mayoría engloba el Plan, mismas que se han adaptado, adicionado y algunas derogado a partir de su publicación a efecto de estar acordes con la realidad nacional, pretendiéndose a toda costa mejorar la situación industrial e implícitamente a todo el contexto económico mediante acciones que pretenden canalizar adecuadamente nuestros recursos para el logro de tan plausible fin.

Es evidente que el Plan ha tenido aciertos y fallas, que de alguna forma se han tocado en los temas anteriormente tratados, buscándose ampliar en el presente inciso.

Quisiera comenzar el análisis de sector industrial dejando claramente

establecido que se ha pretendido realizar esta trabajo, bajo la forma más objetiva, clara e imparcial para emitir los juicios que se vertirán en esta última parte y que si de alguna manera, la evaluación tiende hacia la justificación de omisiones, malos planteamientos y en general sus fallas o bien al reconocimiento de sus aciertos, no ha sido esa la intención, sino exclusivamente la de resaltar su comportamiento, para evaluarlo y vislumbrar sus perspectivas.

Con el objeto de presentar en primera instancia una panorámica de la industria nacional se tratará ésta en forma integral, haciendo mención de los aspectos de mayor relevancia a fin de conocer su dinámica.

Aún con la incidencia de factores como la inflación, la recesión internacional, las variaciones en la tasa de interés, etc., el sector manufacturero tuvo un crecimiento sin precedentes en la historia del desarrollo nacional durante el período de 1970 a 1981.

En el lapso referido el Estado dió a conocer políticas de fomento a las actividades industriales, a la ampliación de plantas productivas, a las

exportaciones, facilidades para el desarrollo tecnológico y apoyos financieros a través de los diversos fondos de fomento. Asimismo - contó a finales de los setentas con los recursos económicos derivados de la actividad petrolera y sobre todo con la demanda adicional que generó este sector, lo que dinamizó a la industria y a la economía en su conjunto.

En lo relativo al Producto Interno Bruto a nivel nacional en el período 1970-1981 creció a una tasa media anual de alrededor de 6.6% (a precios de 1970), mientras que el sector manufacturero creció al 7.1%. - En cuanto a su participación del total, la industria manufacturera contribuyó al PIB con un 24.3%.

Es claro que el Plan ha tenido una importante participación en la dinámica industrial a través de sus instrumentos, tanto de acción directa como indirecta (cap. III).

Respecto a los instrumentos de acción directa (infraestructura, empresas paraestatales y precios diferenciales), la influencia se ha manifestado fundamentalmente mediante el gasto público, por el que se han pre

tendido brindar las mayores facilidades a la inversión en actividades industriales prioritarias. Es innegable la forma en que el Estado a través de su gasto mantuvo una tasa de crecimiento de 1977 a 1981 de 8.4 % en promedio anual, situación que obviamente indujo inversión y empleo no solo en el área industrial, sino en toda la economía en conjunto. El sector industrial presentó para ese período un crecimiento promedio por arriba de los 9 puntos, superando en uno al sector terciario y en dos al primario.

No obstante que el Estado destinó cuantiosos recursos económicos a obras de infraestructura continúa siendo esta una de las mayores dificultades para el desarrollo equilibrado de la industria, sobre todo fuera de las zonas consolidadas, ya que a pesar de los estímulos que brinda el Plan y de la voluntad de algunos inversionistas por instalarse en zonas prioritarias, éstas resultan poco atractivas por lo insuficiente de los servicios con que cuentan, ya que los parques con servicios completos son mínimos, lo que lleva a la inversión a buscar su inserción en áreas congestionadas

Por otra parte el Ejecutivo Federal, también ha inyectado recursos a la

actividad económica a través de sus empresas con el fin de cubrir huecos productivos, salvar y generar empleos y producir un efecto multiplicador marginal que haga atractiva la inversión. Asimismo, se han proporcionado precios diferenciales de energéticos a industrias localizadas adecuadamente, a fin de brindar un incentivo más a la inversión, lo que se traduce para el Estado en un no ingreso.

De otro lado se tienen los instrumentos de acción indirecta cuya incidencia en el sector industrial es fundamental ya que los estímulos fiscales, los apoyos financieros, la protección industrial, la promoción de proyectos de inversión y el desarrollo tecnológico, representan para el inversionista un singular atractivo que difícilmente se le brindaría en otro país.

La articulación del conjunto de instrumentos con el resto de las políticas encaminadas a impulsar a la industria y a la economía en general han tenido como resultado un crecimiento mayor por mucho al de otros países, incluso desarrollados, pues se alcanzó para 1981 un 8.1 %, casi dos puntos más que el presentado por Japón (6.4%), para el mismo año.

### 3.1. VENTAJAS DEL PLAN.

Se han alcanzado los principales objetivos del Plan, gracias a la dinámica que se logró en el sector industrial, particularmente el que se refiere a la generación de empleos, ya que de 1979 a 1981 se indujeron directamente por el Plan 184 mil nuevos empleos, estimándose que la industria en general ha contribuido con más de 900 mil en el período 1977-1980 lo que significa una tasa de crecimiento del empleo industrial de 6 % anual, misma que ha permitido dar ocupación tanto a la fuerza de trabajo que genera el crecimiento natural de la población - la que bajó en los últimos años de 3.5 a 2.4% - (como a una parte de los mexicanos que se encontraban subempleados o desempleados). De esta manera el sector industrial ha coadyuvado, en la parte que le corresponde, a mejorar la distribución del ingreso a través de empleos permanentes y salarios remunerados, con lo que se ha contribuido a la satisfacción de los mínimos de bienestar, fundamentalmente en lo que se refiere a la fabricación de productos básicos. En este sentido, el Estado otorgó apoyo total a la producción de estos artículos, a fin de elevar la oferta y hacerlos llegar a los trabajadores a precios que no

demeriten su poder adquisitivo.

Se estima que para 1981 se dió una canalización preferencial de créditos del orden de los 33 mil millones de pesos, a tasas 40 % menores a las del mercado para la producción de básicos, con el propósito de incrementar en alrededor de 40 % la oferta de alimentos industrializados, 83 % la de productos pesqueros procesados y en 40 % las manufacturas básicas conforme a lo que se estima demandará el país en los próximos 4 años. Las inversiones estimadas para lograr estos incrementos de producción para el mismo año se elevan a casi 150 mil millones de pesos, implicando la generación de su consecuente empleo.

Otra área donde se consiguieron avances importantes es la relativa a la fabricación de bienes de capital ya que considerando los objetivos generales de una menor dependencia externa y una mayor autodeterminación tecnológica, la entrada de lleno a la fabricación de maquinaria y equipo ha incidido, en la parte que le corresponde a logro de dichos objetivos.

Por otro lado el Plan ha contribuido de manera significativa al esfuerzo

demeriten su poder adquisitivo.

Se estima que para 1981 se dió una canalización preferencial de créditos del orden de los 33 mil millones de pesos, a tasas 40 % menores a las del mercado para la producción de básicos, con el propósito de incrementar en alrededor de 40 % la oferta de alimentos industrializados, 83 % la de productos pesqueros procesados y en 40 % las manufacturas básicas conforme a lo que se estima demandará el país en los próximos 4 años. Las inversiones estimadas para lograr estos incrementos de producción para el mismo año se elevan a casi 150 mil millones de pesos, implicando la generación de su consecuente empleo.

Otra área donde se consiguieron avances importantes es la relativa a la fabricación de bienes de capital ya que considerando los objetivos generales de una menor dependencia externa y una mayor autodeterminación tecnológica, la entrada de lleno a la fabricación de maquinaria y equipo ha incidido, en la parte que le corresponde a logro de dichos objetivos.

Por otro lado el Plan ha contribuido de manera significativa al esfuerzo

nacional para descentralizar la actividad industrial y en general a la económica del país, orientando su crecimiento hacia nuevos polos de desarrollo distintos a los tradicionales centros de consumo, canalizando cuantiosas inversiones hacia las zonas prioritarias.

La influencia del Plan en el Sector Industrial ha sido determinante, ya que por sus propias características la participación de éste en el logro de los grandes objetivos nacionales se reviste de singular importancia en virtud de ser uno de los principales instrumentos utilizados por el Estado para apoyar y regular la actividad industrial. Situación que ha llevado a éste sector a coadyuvar de forma impactante en el resto de la actividad económica, a través de la generación de inversión, empleo y su consecuente efecto multiplicador, alcanzando un crecimiento de 9.3 % mismo que supera en .9 % al P. I. B. para el período 1977-1981.

### 3. 2. DESVENTAJAS DEL PLAN.

Resulta evidente que debido al alto grado de complejidad de la planeación, se presenten mayores facilidades para resaltar fallas que para prevenirlas, pues lo primero únicamente requiere analizar y evaluar los resultados obtenidos, y para lo segundo es indispensable conjugar los conocimientos, las experiencias y la imaginación a efecto de evitar en la mayor medida posible los desaciertos, siendo esto una tarea extremadamente difícil. De lo anterior se deriva que por grandes que sean los errores que presenta el Plan, estos no fueron "puestos" en forma calculada, sino por el contrario fueron circunstanciales, ya que la intención fué la de mejorar en términos generales la situación del sector industrial.

Como ya ha sido señalado anteriormente, el país se vió beneficiado para la segunda mitad de la década de los setentas, con la gran disponibilidad de recursos económicos provenientes de la exportación de hidrocarburos, los cuales al inyectarse a la actividad económica contribuyeron a reactivar el proceso de desarrollo del sector industrial, a-

través de la demanda proveniente de la actividad petrolera y de la generada por el resto de los sectores. Situación que produjo en una primera instancia inversión y empleo, factores que por ende se tradujeron en infinidad de solicitantes y adquirientes inmediatos, tanto de bienes de consumo como de capital, lo que condujo a controlar los primeros a través de precios elevados (incremento de inflación) y los segundos mediante gravosas importaciones que además de no brindar resultados en el corto plazo, dispararon la deuda externa y crearon mayor dependencia del exterior, propiciándose de esta forma el principio de la crisis económica.

Por lo que toca a las importaciones se tiene, que en el período 1970-1980 crecieron a una tasa media anual de 10.3 %, observándose un mayor crecimiento en el período 1977-1980 con 32.4 % en comparación con el 4.6 % registrado en el lapso 1970-1976. Los bienes de consumo tales como los granos alimenticios y otros productos agrícolas y los productos metálicos fueron los que registraron el mayor crecimiento anual entre 1977 y 1980.

De los datos antes señalados se desprende la afirmación que la indus -

tría manufacturera continúa siendo altamente dependiente de las importaciones, sobre todo en períodos de rápido crecimiento, situación que aunada a la participación del sector industrial en la generación de divisas (excluyendo la exportación de petróleo y gas) en la que se observó una disminución en el período 1977-1981 al pasar del 36.9 % al 17.5 % del total de divisas generadas. De igual forma, la participación de las exportaciones de la industria manufacturera dentro del P. I. B. disminuyó en dicho período al pasar del 17 al 10.9 %. Este fenómeno tiene su explicación en el fuerte crecimiento de la demanda interna, que ha absorbido los pocos excedentes exportables de la producción; la insuficiencia en la capacidad productiva; la incompetencia de la mayoría de nuestros productos manufacturados en cuanto a calidad y precio para atacar los mercados internacionales; el largo período de maduración de las inversiones realizadas; la contracción de los mercados del exterior, producto de la recesión en la que se encuentran los países industrializados.

Asimismo, a finales de los setentas se agravó la problemática de la recesión internacional, con una larga secuela de presiones comerciales y financieras de los países desarrollados a países en vías de desar-

rrollo, situación que no logró afectar de inmediato el pujante crecimiento de la economía nacional, ejemplo de ello es que de 1977 a 1980 el crecimiento promedio del sector manufacturero fué de 8.8 %, contrastante al de las economías industrializadas como los Estados Unidos que sólo alcanzó 3.2 %, Francia el 2.0 %, Alemania 2.6 %, Gran Bretaña 0.8 %, Canadá 2.4 % y Japón 6.4 %. No obstante todavía en 1981 el sector industrial registró una tasa de crecimiento anual de 8.9 %, superior a la del P. I. B. que para ese año fué de 8.1 %. Tales situaciones nunca fueron previstas por el Plan en primera instancia. En segunda, una vez que se comenzaron a presentar no se consideraron para frenar el gasto público y por ende la actividad económica a fin de contrarrestar los efectos futuros. En tercera no se calcularon bajas en el precio de venta de nuestro petróleo lo que redundó en una disminución en el ingreso de divisas, mismo que impactó fuertemente el poder financiero del Estado y forzosamente constriñó nuestro alto ritmo de crecimiento.

### 3. 3. RESULTADOS.

En el transcurso de este trabajo, a través de todos los planteamientos, situaciones, cifras y el conjunto de experiencias brindadas por el Plan de Desarrollo Industrial, mismas que ya fueron aquí vertidas, han posibilitado apreciar en forma particular los resultados de este, así mismo se ha hecho factible reunir elementos de juicio con el grado de solidez necesario, a efecto de poder emitir un diagnóstico del sector industrial mexicano con un nivel de confiabilidad por encima de lo puramente subjetivo o tendencioso. Es por esta situación que en el presente incluso sólo se pretenden destacar los aspectos más importantes en una forma generalizada a fin de no hacer repetitivos los temas.

Se deberán patentizar los beneficios inducidos por el Plan tanto dentro del mismo sector industrial como en el resto de ellos, resaltando su trascendencia social, así como los desaciertos y sus repercusiones al propio sistema económico.

Es innegable que la dinámica inducida por el Plan a la industria ha sido

fundamental el logro de los grandes objetivos nacionales, particularmente los que se refieren a la generación de empleos, inversión y desconcentración industrial.

La estrategia de desarrollo industrial marcada en el Plan, logró desconcentrar territorialmente la industria, orientando básicamente las inversiones hacia las costas (Salina Cruz, Coatzacoalcos, Tampico, etc.), y fronteras (Tijuana, Piedras Negras, Juárez, etc.). Reorientó la producción hacia los bienes de consumo social y nacionalmente necesarios. Desarrolló ramas de alta productividad capaces de exportar (industria del cemento, autopartes, etc.). Integró mejor la estructura industrial mediante la fabricación interna de los bienes de producción que el crecimiento del sector requiere, equilibró las estructuras de mercado atacando la excesiva concentración que existe en ciertas ramas y articuló en alguna medida a la gran empresa con la mediana y pequeña.

La estrategia como ya se ha indicado se basó en la explotación de los recursos naturales del país (principalmente el petróleo), orientándose a la creación de empleo y contribuyendo así a resolver el problema de

los consumos básicos de la población. Esto mediante el crecimiento de la inversión, la reorientación de las actividades y el apoyo decidido a la pequeña y mediana industria, así como la selección de tecnologías más adecuadas a la estructura económica de México.

En el ámbito regional la ubicación de la industria en los puertos y las fronteras, así como en ciudades de tamaño intermedio conforme al Plan Nacional de Desarrollo Urbano, contribuye a consolidar polos de desarrollo y a crear un sistema de ciudades autosuficientes, distribuidas racionalmente en el territorio nacional.

Sectorialmente, el Plan Industrial otorga máxima prioridad a la agroindustria por su importancia en la producción de alimentos y en la promoción de la economía rural. No obstante su crecimiento, considero fundamental que el Estado brinde aún más apoyo a tan importante rama, en virtud de las condiciones nacionales y mundiales que se presentan en el campo alimentario ya que por las características tan relevantes de este tipo de industria, será de magnitudes insospechadas en el corto, mediano y largo plazo, el ser autosuficientes, en primera instancia, y en segunda convertir a México en un país exportador de ali-

mentos, sobre todo los de mayor valor agregado, situación que nos pondrá primeramente, en una fase de autodeterminación completa y así pasar a formar parte dentro del concierto internacional como un país de primer orden. También la fabricación de bienes de capital se encuentra dentro del Plan como actividad de máxima prioridad, con el objeto de integrar más equilibradamente la estructura industrial en la medida en que es la base de la formación de capital y en que a través de ella se incorporan nuevas técnicas de producción que se aplican a toda la economía. Una segunda categoría de actividades prioritarias conforma el núcleo actual de la estructura industrial, es decir, la producción de bienes de consumo socialmente necesarios. La producción de bienes de consumo en general es una rama que además de satisfacer necesidades esenciales, es apta para la exportación y genera más del 50 % de la producción industrial del país.

Durante el lapso analizado (1979-1981), se generó una inversión comprometida con el Estado cercana a los 245,000 millones de pesos generadora de casi 185,000 empleos directos.

A partir de las prioridades sectoriales establecidas, se tiene que el -

38 % de las empresas inversoras corresponden a las ramas de agroindustria y Bienes de Capital, con una generación de inversión que representa el 32 % de lo invertido y casi el 40 % del total de la ocupación. Esto puede interpretarse como altamente positivo dado que son sectores que mostraban cierto rezago y los cuales el Plan señala como de máxima prioridad.

El sector de Bienes de Consumo realizó inversiones que llegaron al 26.5 % del total invertido bajo los estímulos del Plan, y generó el 48.6 % de los nuevos empleos, es decir, que ha sostenido un ritmo de inversiones consistente que permite satisfacer las necesidades de grandes núcleos de población y tiende a disminuir la proporción de las importaciones destinadas al consumo final. Es particularmente importante señalar que el comportamiento de las inversiones en los sectores de insumos estratégicos y de bienes intermedios, es satisfactorio ya que en su conjunto representan el 41.4 %, del total de estas, lo que garantiza a corto plazo la demanda interna y el crecimiento sostenido de la industria metalmeccánica, química y de la construcción principalmente. A nivel regional encontramos que las zonas I y II concentran el 62.7 % del total de las inversiones distribuido de la siguiente manera: 12.33%

en la zona I-A; 30.70 % en la zona I-B y 19.74 % en la zona II. Ello demuestra que uno de los propósitos centrales del Plan, es decir la -- desconcentración geográfica de la industria se esta cumpliendo. En contrapartida la zona III "de ordenamiento y regulación" definida en -- función de las desventajas que representa la excesiva aglomeración in dustrial refleja una tendencia decreciente en el comportamiento de sus inversiones que corresponden a empresas que realizan ampliaciones - en sus plantas y sólo representan el 11 % del total de la inversión.

El caso de la zona Resto del País cuya inversión asciende al 25.2 % del total se explica en base a que cuenta con ciudades de gran importancia industrial como Guadalajara y Monterrey que por tener una infraestructura altamente desarrollada, mano de obra calificada y mercados en -- constante expansión, constituyen fuertes polos de atracción, alternati-- vos a la zona metropolitana.

En cuanto al empleo las zonas I y II absorben aproximadamente el 50 % del total, la zona III el 25 % y el otro 25 % se localiza en el Resto del - País. Es importante señalar que en el caso de la zona III el empleo - se origina principalmente en la generación de turnos adicionales de tra

bajo, la que implica que dicho incremento se debe a la disminución de la capacidad ociosa y no al crecimiento de las inversiones fijas.

Asimismo, reviste particular importancia mencionar que en la zona -- centro del país, integrada por Morelos, Estado de México, Hidalgo, - Puebla, Tlaxcala y el Distrito Federal se localiza únicamente el 15.4% de las inversiones lo que en cierto sentido refleja una mejoría en la -- distribución regional de la industria.

Con respecto a la ubicación por Estados, el panorama general es apa -- rentemente negativo ya que tan solo 10 entidades concentran el 69.7 % - del total de las inversiones y el 74.3 % del empleo; sin embargo, debe -- destacarse que 9 de esos 10 Estados cuentan con zonas prioritarias; por ejemplo: Veracruz que posee el 13.9 % de las inversiones localiza el - mayor número de empresas en la región de Coatzacoalcos y municipios aledaños considerada por el Plan como zona de prioridad máxima.

Otro caso interesante por su importancia estratégica a nivel regional - ya que sirve como enlace entre las costas, las fronteras y el centro del país es el de San Luis Potosí que durante el lapso examinado ocupa el -

5o. lugar nacional con un monto de inversiones superior a los 12,500 millones de pesos que representa el 5.14 % del total.

Cabe señalar que el período de maduración de las inversiones aún no se encuentra en su mejor momento ya que el despegue del crecimiento económico fué mayor que la capacidad industrial para soportarlo, por lo que será de esperarse que para el mediano plazo se presente el equilibrio entre estos factores.

Como hemos visto, algunas previsiones del Plan tienen un grado de avance considerable; sin embargo existe un aspecto en el que no obstante los propósitos del Estado, no ha sido posible alcanzar; en concreto, el proceso de la concentración industrial no ha sido revertido; lo que quiere decir que el destino de la mayor parte de los estímulos son las grandes empresas, ya que estas realizan las mayores inversiones. Fenómeno que crea la propia estructura del Plan, por su forma del otorgamiento de los estímulos a la inversión. Dicho fenómeno se expresa en que solo 15 grandes empresas poseen casi el 25 % del total de los activos comprometidos y en consecuencia reciben la mayor proporción de estímulos y apoyos.

En suma se puede señalar que desde un punto de vista macroeconómico, los lineamientos generales del Plan se están cumpliendo; sin embargo por ser un documento de carácter indicativo, en el ámbito microeconómico no se han obtenido los mejores resultados.

Por otra parte cabe señalar muy a groso modo que estas situaciones acompañadas de algunas otras como las altas tasas de interés y la desmedida inyección de circulante a la actividad económica, mediante el gasto público, condujeron al país a entrar en crisis para mediados de 1982 misma que se reflejó en la modificación del tipo de cambio realizada en febrero 17 de 1982, con lo que se pretendió favorecer la competitividad de nuestra industria a través de sus manufacturas, incrementar las exportaciones y el turismo, disminuir las importaciones y evitar la salida de divisas vía turismo, pero asimismo se generó mayor grado de inflación, ya que como se mencionó antes, dependemos altamente de productos del exterior, los que están adquiriendo más caros y por consecuencia traduciéndose en mayores costos. Aunada a tal problemática se presentan en forma paralela el fenómeno especulativo a fin de incrementar sus capitales y la salida al extranjero de estos.

Situación para la que el Estado adoptó 17 medidas económicas que aparecieron publicadas en el Diario Oficial el 21 de Abril de 1982, a efecto de contrarrestar tan grave posición del país. Entre las más importantes destacan:

- Reducción de Gasto Público
- Aumentar los Ingresos Públicos
- Limitar el Endeudamiento Público
- Controlar la Emisión de Circulante
- Reducir Déficit Público
- Limitar Importaciones Públicas y Privadas.

Debe considerarse que los planteamientos anteriores referentes a la crisis por la que atraviesa nuestro país no pretenden cubrir toda la problemática económica que dió origen a esta y por la que actualmente se está pasando, sino exclusivamente apreciar la incidencia del Plan dentro de todo el contexto económico nacional.

#### 3. 4. PERSPECTIVAS.

El Plan durante sus 3 primeros años, ha llevado a la industria a alcanzar un acelerado nivel de crecimiento, se invirtió, se creó empleo, - se produjo y se sentaron condiciones de tipo económico, mismas que irán facilitando paulatinamente su propio desarrollo. En contra parte, para los inicios de 1982, por condiciones, tanto de tipo interno como externo, el Estado se vió precisado a detener, el crecimiento económico, ya que éstas fueron presionando al propio sistema hasta impedirle casi totalmente mantener el ritmo. Asimismo, el país se encuentra próximo a sufrir un cambio de Régimen Gubernamental, situación que afecta en alguna forma al sostenimiento del ritmo de crecimiento, en virtud de que la Iniciativa Privada permanecerá espectante hasta conocer los lineamientos de política económica que regirán de 1983 a 1988 a efecto de poder planear sus próximas acciones referentes a expansiones o nuevas inversiones, es decir, esperan conocer las perspectivas que presentará el Ejecutivo Federal en materia económica.

Resulta evidente que el ritmo de crecimiento sufrió un fuerte tropiezo y que dado a lo grave y sofisticado de ésta problemática no será tarea sencilla, el rectificar el rumbo ya que no solo depende de factores en dógenos sino de circunstancias provenientes del exterior, no obstante, el país cuenta con los recursos necesarios para encontrar la senda del progreso. Tales situaciones requerirán de una especial atención - por parte de todos los sectores para el logro de dicho objetivo.

Por tanto el Estado deberá en una primera instancia corregir las deficiencias económicas de tipo interno y tomar las medidas necesarias - para que las irregularidades provenientes del exterior esten calcula-- das y no afecten en forma directa a nuestro país, a fin de poder pasar a una revisión de las políticas económicas adoptadas en el período com prendido de 1976 a 1982 y vincularlas con las experiencias obtenidas - en este mismo lapso para llegar a reunir los elementos necesarios y - recapitular todo el sistema de planeación nacional, lo que llevará a la aplicación de nuevas políticas de mayor conveniencia para nuestro ca- so.

Considerando que ya se han dado los primeros pasos para contrarrestar la crisis y tomándose asimismo en cuenta que se deberá continuar con un sistema de planeación que además de readaptarse a nuestra -- realidad este perfectamente coordinado e integrado entre sí, se puede señalar que el proceso de industrialización irá tomando nuevamente - su curso normal y que paulatinamente recobrará su vigor.

Dada la trayectoria de recesión económica presentada durante el primer semestre de 1982, en el país, se calcula que para el segundo de - este año, se mantendrán las mismas condiciones y que a partir de ene\_ ro del próximo año se comenzará a reactivar a la economía y por ende al sector industrial, ya que se hace imprescindible fomentar nuevamen\_ te la inversión y la generación de empleo. No obstante dicha necesi\_ dad, se deberá tener presente que no será posible, en el corto plazo al menos, contar con tasas de crecimiento del P. I. B. como las alcanzadas en los años próximos pasados, por lo que se puede esperar que para los años de 1983, 1984 y posiblemente los inicios de 1985, el crecimiento - sea con tasas conservadoras que permitan mantener exclusivamente al sistema en un nivel tal, que no ocasione desempleo y sea capaz de ir - - creandolo de acuerdo a las posibilidades existentes en ese momento.

Si las condiciones de la recesión económica mundial disminuyen por consiguiente las presiones que generan hacia nuestro país, así como la enmienda de nuestras propias fallas, puede suponerse que para mediados de 1985 o inicios de 1986, la economía nacional recobre su ritmo y por tanto el sector industrial alcance su nivel óptimo.

Será indispensable que el Plan oriente y controle el crecimiento industrial, pues para ese momento las inversiones efectuadas durante el lapso 1979-1981, se encontrarán en su forma madura, situación que permitirá al Estado contar con una planta industrial productiva y capaz de competir en los mercados internacionales, lo que posibilitará destinar recursos exclusivamente hacia ramas social y nacionalmente indispensables.

Se debe patentizar que en el corto plazo las perspectivas que presenta nuestra economía, no son muy halagüeñas, por lo que consecuentemente el sector industrial continuará con un ritmo de crecimiento conservador, circunstancia que le permitirá retroalimentarse, organizarse y lograr economías de escala, mismas que le permita atacar en una forma "seria" los mercados extranjeros. Para el mediano y largo

plazo las perspectivas económicas no son tan desalentadoras, ya que con una adecuada planeación, donde se contemplen, se prevengan y se detecten oportunamente, condiciones inconvenientes a nuestros intereses, así como una racional explotación y distribución de nuestros recursos, el futuro de México se presenta con mayores expectativas para alcanzar el desarrollo.

## CONCLUSIONES.

### " EL PEOR DE LOS PLANES ES MEJOR QUE NADA "

Inició esta parte del trabajo con esta frase ya que no obstante todos los desaciertos que puede haber presentado la elaboración e implementación del Plan en su desarrollo, considero que un manejo anárquico del sector industrial y de la economía en su conjunto nos hubiera conducido a situaciones aún más severas de las que estamos viviendo actualmente.

El Plan es un documento de carácter indicativo, por lo que señalarlo como único responsable de los desaciertos del sector sería erróneo, ya que de su incidencia en la industria aunque es fundamental no es determinante en términos absolutos, es el conjunto de las políticas económicas implementadas de 1976 a 1982, las que se presentan como responsables de la actual crisis.

Una de las principales causas que propician la actual crisis es que los

sectores tradicionalmente generadores de divisas (textiles, bienes de consumo duradero y productos agrícolas), se convirtieron en los últimos años en usuarios de estas, al deprimirse los mercados externos - al mismo tiempo que se aplicaba internamente una política arancelaria y de permisos de importación irracional. Así el creciente superávit externo generado por la exportación de petróleo, no solo fué absorbido por los sectores no petroleros de la economía, sino que el inusitado - crecimiento de las importaciones, aunado a la especulación cambiaria y financiera (altas tasas de interés), provocó la actual crisis.

Algunas ramas industriales se han desarrollado con rapidez, otras lo han hecho más lentamente y otras prácticamente no han iniciado su - - crecimiento. La falta de materias primas, el abastecimiento de - - componentes, el acceso a los servicios, la falta de un amplio mercado y los costos de las tecnologías, son algunos de los principales síntomas de este problema estructural.

Ante un crecimiento acelerado de la industria, como el registrado en los últimos años, los desequilibrios han hecho crisis. La insuficiente respuesta del sector primario afecta el desenvolvimiento de la in - -

industria, por la falta de insumos. La falta de oferta nacional y oportunidad en la fabricación de maquinaria, equipo y componentes, situación que grava extraordinariamente la balanza comercial y frena a la industria, tanto por suministro, como por los efectos financieros colaterales. Los cuellos de botella en el transporte y otros servicios, que son recurrentes y alcanzan niveles de gravedad extrema en ciertas regiones y ciertas temporadas.

Resulta evidente que una amplia proporción de la industria, encuentra en el financiamiento uno de sus más grandes problemas. La oferta interna de crédito es restringida y cara, la internacional es muy selectiva, particularmente riesgosa y de difícil acceso. Los créditos -- blandos en el exterior están generalmente atados a compra de equipo, lo que representa el enemigo número uno a la demanda interna de bienes de capital.

Para la pequeña industria, el acceso al crédito se dificulta aún más, ante la imposibilidad de cubrir todas las garantías requeridas y por la incapacidad del sistema bancario para calificar la bondad de algunos proyectos industriales que puedan ser sujetos de crédito por meri

tos propios, independientemente de las garantías.

La infraestructura resulta también una de las mayores dificultades para el desenvolvimiento de la industria, particularmente fuera de las ya tradicionales zonas. A pesar del Plan y de la voluntad de algunos inversionistas por instalar plantas en zonas prioritarias, estas resultan poco atractivas por que difícilmente ofrecen al industrial algo más que el terreno y servicios elementales de comunicación. Los servicios de agua son insuficientes, los de energía incipientes, los de teléfono muy escasos y los de naves industriales prácticamente inexistentes. Los parques dotados de servicios completos son una excepción. Los inversionistas que sólo cuentan con el capital necesario para activos productivos y que no pueden costear por sí mismo la infraestructura, no tiene más remedio que instalarse en las zonas industriales congestionadas.

El Plan ha pretendido solucionar dichas situaciones sin que el logro de este objetivo se haya cristalizado aceptablemente, por la nula participación de otras dependencias involucradas en este campo de actividad-

(SAHOP, CFE, PEMEX, etc.).

Deben mencionarse también como un importante factor en contra del ágil desarrollo industrial las dificultades de gestión que se presentan al nuevo industrial, particularmente al pequeño. La formalización de sociedades, los registros fiscales e industriales, la obtención de estímulos, crédito y protección, requieren de conocimientos, tiempo, recursos y trabajo que demora y distrae la atención de quienes emprenden proyectos, entorpeciendo o inhibiéndolos en ocasiones.

Han resultado importantes todos aquellos factores exógenos al Plan Industrial, particularmente los que le dificultan su óptimo funcionamiento, ya que existen algunos, como los antes mencionados a los que el Estado no les ha brindado un especial interés, a fin de coordinar todos y cada uno de ellos con el Plan para lograr una interrelación armónica entre el conjunto de políticas tendientes al desarrollo industrial.

En suma, se debe tener presente que el Plan Nacional de Desarrollo Industrial es un documento que se encuentra inmerso dentro de todo

un sistema nacional de planeación y que la interrelación de sus partes es fundamental para lograr los objetivos planteados, de alcanzarlos sólo parcialmente o no conquistar ninguno de ellos. Es por ésta situación que no es posible tachar al Plan como responsable único de la actual situación industrial. Se han visto sus aciertos y sus fallas lo que posibilita corregirlo y adaptarlo a las circunstancias presentes, previniendo así mismo, las situaciones futuras que pudieran afectar su aplicación acertada.

## RECOMENDACIONES

Resulta realmente ineludible señalar como punto principal que, dado el momento político por el que atraviesa el país, con el cambio de régimen gubernamental, se corre el riesgo de perder los avances y logros del Plan. Es por ésta situación que será determinante para el sector industrial, en este caso, el que se mantenga el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, con los ajustes y adaptaciones que requiera. En el caso de derogarlo, el país perdería una magnífica fuente de datos y experiencias fundamentales para este sector.

Será necesario acelerar en México, el ya iniciado proceso de planificación que permita fomentar particularmente las ramas atrofiadas y pueda llevar a una solución de fondo en el desequilibrio industrial.

Para mejorar y actualizar la política industrial en el futuro, será un ingrediente necesario el mejor y más completo conocimiento de la problemática industrial y sus implicaciones, a través de un constante proceso de revisión de las políticas económicas, basado en un banco de da

tos estadísticos actualizados y fidedignos.

Como uno de los principales aspectos a corregir de el Plan Industrial se presenta la exportación de hidrocarburos, ya que esta constituye el pilar o la palanca financiera determinante para el despegue económico. Hecho que depende básicamente del exterior a través de los compradores y no puede supeditarse el futuro de México ni a un sólo factor de autofinanciamiento como lo fué el petróleo, ni a factores externos como son los compradores de este producto no renovable.

Para contar con una palanca financiera sólida, la exportación de hidrocarburos deberá ser parte de un paquete de productos de exportación que además cuente con una política preventiva a las fluctuaciones de precios internacionales.

Se deberá romper el círculo vicioso que se crea al producir artículos de consumo suntuario o superfluo, para un mercado estrecho, con escalas de planta ineficaces y en consecuencia, sin posibilidades de competir en el exterior.

El problema externo, consiste en la dependencia de nuestra industria manufacturera. Dependencia en insumos, en equipo y maquinaria, incapaz de crecer de manera autónoma y con el imperativo de obtener ganancias suficientes en divisas para reparar y reponer esos bienes de capital extranjero.

De estos dos desequilibrios podemos derivar nuestras prioridades: - Productos Básicos de consumo generalizado, como arlete para romper la lógica de un crecimiento que no puede generar los empleos necesarios y aún no produce los satisfactores que esa misma población trabajadora requiere; Bienes de Capital, para integrar una estructura más sana, con mayores posibilidades de autodeterminación.

Solo a través de la planeación podrá la industria superar los desafíos internos que enfrenta y las condiciones internacionales que inciden en ella, además el Estado podrá ejercer eficazmente la rectoría económica que nuestra economía necesita.

A diferencia de otras naciones, que en estos momentos enfrentan --

crisis similares a la nuestra, México cuenta con los recursos físicos, la infraestructura, el aparato productivo y la organización social necesarios para asegurar el control sobre sus recursos estratégicos y orientar el desarrollo de sus prioridades.

Debemos maximizar la eficiencia industrial, tanto privada como paraestatal, fundada en la aptitud para planear, operar, evaluar y corregir. Las empresas del Estado tienen que cumplir cabalmente sus objetivos de independencia y salvaguarda social.

El Plan deberá en términos generales reorientar el destino de sus apoyos, ya que como están planteados actualmente se dirigen a la inversión y al empleo, y las entidades con capacidad para invertir y generar empleo son las que cuentan precisamente con liquidez inmediata. Esta reorientación de apoyo por parte del Estado deberá tener como destino primordial la mediana y pequeña empresa a fin de no permitir su absorción por parte de las grandes y fomentar el monopolio o bien evitar su desaparición total. Lo que se puede lograr a través de:

- Tasas preferenciales de apoyos fiscales conforme a su

capital social y a la inversión y no exclusivamente a esta última.

- Apoyos para la importación de insumos indispensables a la mediana y pequeña empresa, mediante reducción o exención de sus respectivos impuestos.
  
- Acceso fácil y ágil al financiamiento.

Se necesita hacer más atractiva la canalización de recursos hacia las actividades productivas prioritarias en contra de las especulativas.

Para revertir las situaciones planteadas en este trabajo, se requiere de una clara voluntad para volcar de manera discriminatoria, los apoyos y estímulos gubernamentales hacia la producción de bienes básicos de consumo generalizado, haciendo especial énfasis en alimentos.

Pero sobre todo es menester un amplio consumo popular que promueva una participación efectiva del sector social en la producción a través de cooperativas, empresas sindicales, pequeños productores, empresas públicas, en suma, mediante la canalización de recursos del pue-

blo a la inversión productiva para ofrecer no sólo bienes o artículos-  
sino satisfactores que demanda el pueblo de México.

## BIBLIOGRAFIA

- "Plan Nacional de Desarrollo Industrial".  
Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial 1979
  
- "Disposiciones Legales Aplicables en Materia Industrial".  
Secretaría de Industria y Comercio 1976
  
- "El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo".  
Osvaldo Sunkel y Pedro Paz Ed. Siglo XXI
  
- "El Capitalismo Dependiente Latinoamericano".  
Vania Bambirra Ed. Siglo XXI
  
- Tesis Profesional "Necesidades de Establecer y Llevar a la  
Práctica un Plan Nacional de Desarrollo Industrial".  
Escuela Nacional de Economía UNAM

- "México Desarrollo con Pobreza".  
Enrique Padilla Aragón Ed. Siglo XXI
  
- "La Política Industrial en el Desarrollo Económico de México".  
CEPAL/MEX/1971
  
- "La Política del Desarrollo Mexicano".  
Roger D. Hansen Ed. Siglo XXI
  
- "Dialéctica de la Economía Mexicana".  
Alonso Aguilar Monteverde Ed. Nuestro Tiempo
  
- "La Economía Mexicana".  
I. Análisis por Sectores y Distribución, Selección de Leopoldo Solís. El Trimestre Económico Ed. Fondo de Cultura Económica.

- "Presupuestos por Programas para el Sector Público de México".

Francisco Vázquez Arroyo UNAM

- "Curso de Economía Moderna".

Paul A. Samuelson Ed. Aguilar 1968

- "Cincuenta Años de Banca Central".

Ensayos Conmemorativos Ed. Fondo de Cultura Económica

- "Introducción a la Teoría Monetaria".

Lester V. Chandler , Ed. Fondo de Cultura Económica.

- "Inflación Rasces Estructurales".

Ensayos de Aníbal Pinto. Trimestre Económico Ed. Fondo de Cultura Económica.

- "Teoría del Comercio Internacional".

Ricardo Torres Gaytan Ed. Siglo XXI

- "Técnica Bancaria".

Angelo Aldrighetti Ed. Fondo de Cultura Económica.

- "Recursos Naturales".

Angel Bassols Batalla Ed. Nuestro Tiempo

- "Compendio de Datos y Estadísticas de México".

Edición 1979. Cámara Nacional de Comercio

- "Cuadros y Cifras Estadísticas".

Proporcionado por las:

Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. Dirección Gene

ral de Industrias.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de  
Promoción Fiscal.

Secretaría de Programación y Presupuesto. Dirección General -  
de Estadística.