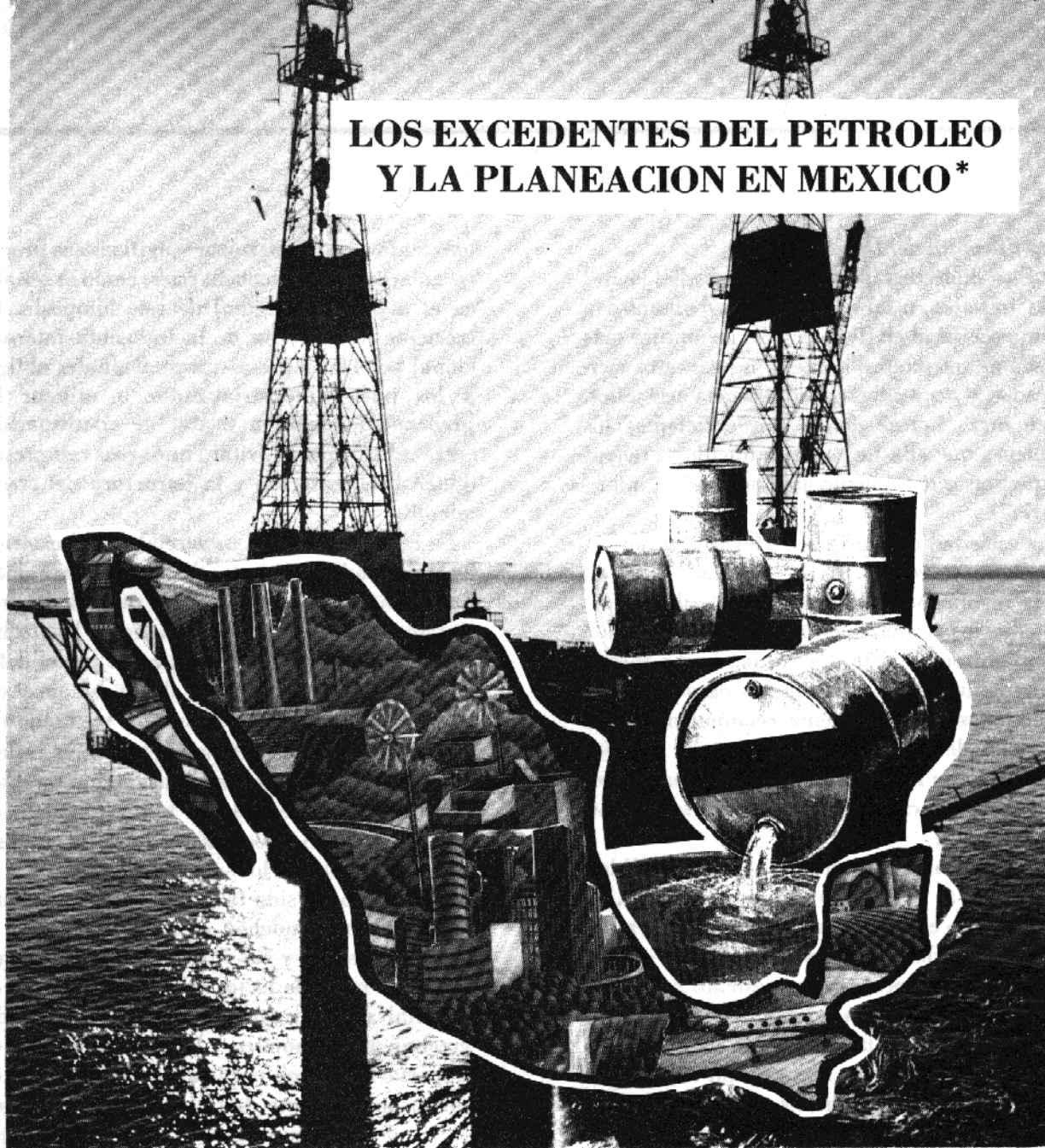


LOS EXCEDENTES DEL PETROLEO Y LA PLANEACION EN MEXICO *



Carlos Salinas de Gortari

En el proceso de desarrollo, la interdependencia entre los sistemas productivos de los diferentes países ha ido creciendo. Y esta relación, dinamizada por los flujos comerciales y financieros, se observa tanto entre países desarrollados como entre éstos y los países en vías de desarrollo, capitalistas o socialistas. El aislacionismo económico es imposible y la autarquía una utopía.

Este no es un fenómeno reciente. Si hoy los hechos muestran claramente esta tendencia la lógica interna de la economía hacía que, desde principios del siglo XIX, Hegel afirmara en su

* Ponencia presentada en el Simposio Internacional de Planeación. México, D.F., septiembre, 1980.

obra *Filosofía del Derecho*:¹

“Esta dialéctica interna de la sociedad civil² la impulsa, o en cualquier caso impulsa a una sociedad civil específica, a empujar más allá de sus propios límites y buscar otros mercados, y sus medios de subsistencia accesorios, en otras tierras donde son deficientes los bienes que ella ha sobreproducido, o tierras que son generalmente atrasadas en la industria”.

La sociedad civil a la que Hegel se refiere es la conceptualización de la sociedad derivada de la revolución industrial. La interdependencia de las economías que él agudamente observaba se ha venido acentuando. La inestabilidad también es una de las características principales de este sistema económico, siendo los ciclos de producción de los países desarrollados uno de los elementos más perturbadores del proceso de crecimiento de los países en vías de desarrollo.

A esta interdependencia e inestabilidad inherentes al sistema económico mundial, se han sumado en los distintos países, las demandas de una población creciente y de los grupos que el mismo proceso de crecimiento ha marginado. En los países en vías de desarrollo, el dinamismo de la población y de la participación social han significado una presión aún mayor sobre los Estados nacionales que, por una parte, deben de hacer frente a las necesidades internas de crecimiento y de cambio y, por la otra, tienen que sortear las fluctuaciones del desenvolvimiento de la economía internacional.

Así, la necesidad de satisfacer en el ámbito interno fines alternativos con recursos escasos y moderar simultáneamente los desequilibrios producidos por la inestabilidad internacional han llevado a un uso más sistemático de los procesos de planeación.

También los países desarrollados, en general,

han tenido que modernizar y agilizar sus procesos internos de planeación pues, como se señaló en el discurso inaugural de este Simposio, la creciente dominación de la economía internacional por las empresas transnacionales obliga a los países industrializados a utilizar la planeación como un medio de coordinación entre ellos, para evitar que esas empresas dicten la orientación y la estructura del crecimiento.

La estrecha relación comercial con el exterior ha implicado que uno de los factores más importantes para determinar la rapidez del crecimiento, esté dado por el tamaño de la brecha externa, representada normalmente por el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Esta brecha no siempre es resultado de una decisión consciente y muchas veces refleja no sólo desequilibrios monetarios sino también estructurales, que afectan tanto a países en desarrollo como a los desarrollados, y en algunos casos incluso a los socialistas.

México no ha sido la excepción a esta situación. Durante muchos años el déficit de la cuenta corriente y sus fluctuaciones fijaron un límite al nivel de la tasa de crecimiento, y en especial a su permanencia. La aceleración del crecimiento económico y los requerimientos de importaciones que implicaba, se traducían en un ensanchamiento de la brecha externa y por ende del endeudamiento externo, lo que imponía un límite al crecimiento. Este proceso se veía complicado al final del período en el que privó esta situación, por el excesivo proteccionismo que desalentaba las exportaciones, y facilitaba situaciones oligopólicas internas que favorecían aumentos excesivos en los precios y la concentración del ingreso.

A partir de 1977 la confluencia del agotamiento de una estrategia de desarrollo y el descubrimiento de abundantes recursos del petróleo han requerido y hecho posible una nueva

¹ G. F. Hegel, *Philosophy of Right*, Oxford U. Press, 1952. Párrafo 246.

² Hegel sostiene en el párrafo anterior a éste que a pesar

de existir un exceso de riqueza en la sociedad civil, ésta no es suficientemente rica, es decir, sus propios recursos no son suficientes para controlar la pobreza excesiva.



orientación al desarrollo en una situación donde el sector externo puede dejar de ser una limitante. Sin embargo, también ha aumentado la necesidad de utilizar este nuevo recurso con racionalidad y en apoyo al logro de los objetivos que conforman el modelo de país a que se aspira. Ello es así, porque la nueva fuente de riqueza ha suscitado expectativas de una solución rápida de los problemas fundamentales; asimismo, porque un uso inadecuado de los energéticos podría haber conducido a situaciones contrarias al bienestar de las mayorías; sobre todo, porque siendo el petróleo un recurso no renovable, el compromiso histórico de su adecuada utilización será juzgado por esta generación y sobre todo por las venideras. Así como hoy los mexicanos aplaudimos con orgullo la expropiación petrolera decretada por Lázaro Cárdenas hace ya 42 años, nuestros hijos, y los hijos de nuestros hijos podrán juzgar las decisiones que se han tomado sobre la intensidad y orientación de la explotación del petróleo.

Es por ello que la Administración del Presidente López Portillo ha iniciado un sustancial esfuerzo de planeación que, apegado a los principios de filosofía política heredados de nuestra Revolución, ubica el uso de los instrumentos de política económica y social bajo un esquema integral y congruente. El reto de convertir el crecimiento económico en desarrollo social, sustentado en el esfuerzo de toda la colectividad, ha significado el compromiso de dar congruencia a los objetivos, las acciones, los medios y los propósitos. Este compromiso adquirido por el Estado ha llevado al planteamiento, creación, iniciación y fortalecimiento de un Sistema Nacional de Planeación del desarrollo integral.

Este sistema se ha visto fortalecido por la reciente publicación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y por los planes sectoriales y estatales ya en ejecución. El PGD parte de la definición del modelo de país que se deriva de los principios de filosofía política, define cuatro grandes objetivos de desarrollo, estable-

ce una estrategia de 22 puntos para alcanzarlos y precisa el manejo de los instrumentos de política económica y social que requiere la estrategia. La congruencia numérica entre los objetivos y los instrumentos se establece a través de un marco macroeconómico, elaborado mediante el modelo econométrico "Programa" desarrollado en la Secretaría de Programación y Presupuesto.³

Las metas principales concebidas más como una orientación que como montos inflexibles, consisten en lograr un crecimiento promedio anual de 8% en términos reales en el trienio, con una tasa de aumento en el empleo de 4.2% anual, superior a la de la población que se incorpora al mercado de trabajo. Asimismo, se concede prioridad a la inversión en los sectores agropecuario, educativo, salud y seguridad social y de comunicaciones y transportes.

El énfasis en los aspectos sociales se da en el aumento notable del empleo y el apoyo al desarrollo del trabajo en condiciones dignas de vida. De ahí la prioridad en inversión social. La atención a amplios grupos de campesinos marginados será posible con la asignación prioritaria al sector rural. Y la creación de una infraestructura que posibilite mantener tasas de crecimiento de 8%, se hace efectiva mediante la inversión en comunicaciones y transportes. Así, a partir de un esquema macroeconómico, se precisan programas sectoriales de acuerdo a las prioridades.

El esfuerzo de inversión que requiere esta tasa de crecimiento demandará un coeficiente de ahorro-ingreso nacional de alrededor de 27%, mismo que tradicionalmente ha fluctuado en alrededor del 20%. Parte importante de este ahorro adicional —aunque no todo—, vendrá de los recursos de exportación del petróleo. Para ello, se ha fijado una plataforma de exportación de 1.1 millones de barriles diarios, que generará alrededor de 936 mil millones de pesos en el trienio 1980-1982.

³ Para una descripción del Modelo "Programa" véase el Tomo II del Plan Global de Desarrollo 1980-1982.



En la determinación de una plataforma de producción y exportación de petróleo intervienen variables dinámicas. Sin embargo, una definición sobre el uso de los recursos del petróleo para planear el proceso de desarrollo en el mediano y largo plazo, es fundamental.

Es a tal grado crucial el impacto del uso de recursos petroleros, que los diversos rangos de producción y exportación condicionan opciones que el Estado mexicano tuvo que evaluar, para decidirse por una estrategia de desarrollo que se sirva del petróleo.

Estas opciones podrían sintetizarse en tres grandes grupos:

La primera consistía en producir sólo para satisfacer la demanda interna, conservando el resto en el subsuelo para las siguientes generaciones, y hacer descansar el crecimiento económico en el mercado interno y las fuentes tradicionales de ahorro. La segunda opción consistía en acelerar notablemente la extracción y exportación de crudo, para financiar un proceso más acelerado. Finalmente, existía la posibilidad de optar por una estrategia global que definiera la explotación del petróleo en función de un desarrollo integral.

Examinemos a continuación estas tres opciones:

1. *Crecimiento económico sin exportación petrolera*

Esta opción es difícil de justificar en un país de grandes carencias y gran dinámica poblacional. El motivo que podría sustentar la política de conservar el petróleo en el subsuelo (salvo la extracción necesaria para satisfacer la demanda interna), parece obedecer a la idea de que ante los incrementos observados en el precio del crudo, sería conveniente esperar a que otras fuentes de abastecimiento se agoten y aprovechar esa coyuntura para exportar nuestros recursos a un precio sustancialmente mayor. También parece desprenderse de esta hipótesis que, al no exportar hoy, podrían crearse las condiciones internas de producción que evitarían el recicla-

je de las divisas petroleras, vía los requerimientos de importaciones de bienes no-petroleros que induciría los ingresos provenientes de la exportación de petróleo.

Cabe señalar, sin embargo, que también habría que considerar el impacto que la inflación mundial futura tendría sobre el precio nominal del petróleo, reduciendo su capacidad de adquisición, e incrementando los costos de explotación. De ser esta la situación, no habría una ganancia cierta en el conservar el petróleo en el subsuelo y en contrapartida, se generarían pérdidas considerables por la subutilización de recursos humanos y económicos que se derivaría de esta opción.

Dado el cambio favorable en nuestros términos de intercambio con el exterior, no existe entonces la certeza de que serán aún más favorables en el futuro. Más aún, de no utilizarse los recursos del petróleo se continuaría con el patrón de crecimiento de la década de los sesentas y mediados de los setentas, apoyado en el creciente uso del ahorro externo. Habría que considerar que el precio real del endeudamiento externo también podría sufrir modificaciones en un ambiente internacional de inflación.

La opción de guardar el petróleo significaría entonces que para acelerar el crecimiento interno y la inversión, sería indispensable elevar la generación de ahorro, en base principalmente a fuentes internas, pública y privada. Al respecto, las tendencias en la propensión a ahorrar muestran que no ha sido factible lograr un coeficiente ahorro-ingreso, superior al 20%, y en especial sostenerlo. Ello requeriría comprimir en forma sustancial el consumo interno, reducción que no se ha observado en el pasado; y menos se lograría, con una política excesivamente proteccionista que favorecería la concentración del ingreso, dado el carácter consumista de los estratos de altos ingresos.

Con objeto de ilustrar el resultado en términos de crecimiento, empleo, ahorro y balanza de pagos de esta opción, podría considerarse qué había sucedido entre 1977 y 1979 y para el período propuesto por el PGD 1980-1982, si no se utilizara el petróleo.



Sin embargo, es difícil pensar que en estos momentos de crisis internacional la economía mexicana hubiera podido sostener una tasa de crecimiento similar a la del período histórico 1960-1976; la transmisión del ciclo recesivo mundial a la economía mexicana se daría necesariamente como en el pasado, al no efectuarse las exportaciones de hidrocarburos.

Lo más probable, y dada la severidad de la crisis interna de 1976, es que entre 1977 y 1979 la economía hubiera tenido que registrar tasas drásticamente menores de crecimiento. En esta opción, moderar el notable déficit de balanza de pagos que en 1976 llegó al 4.0% del PIB, hubiera requerido un ajuste fiscal-monetario sumamente severo, difícil de concebir y de un costo social sumamente elevado. Entre 1980 y 1982, con los notables aumentos en los precios del petróleo y la recesión de la economía internacional, esta política hubiera significado recesión, desempleo y problemas de balanza de pagos.

Suponiendo, que a pesar de las circunstancias anteriores se hubiera crecido en promedio entre 1977 y 1979 a la tasa histórica de 6.3%, derivado de una relación ahorro-inversión de 20.8% hay que reconocer que a esa tasa el empleo había venido creciendo a 1.6% anual. En este caso, entre 1977 y 1979 se hubieran generado un millón trescientos mil empleos que contrastan muy desfavorablemente con el millón ochocientos mil empleos creados con la estrategia actual. Es decir, medio millón de mexicanos hubieran perdido la oportunidad de estar productivamente empleados.

El endeudamiento externo, de haberse mantenido el coeficiente histórico, hubiera ascendido a 34.0 miles de millones de dólares, superior al actual, no obstante una tasa de crecimiento económico inferior, ante las insuficiencias de ahorro interno.

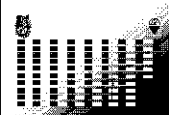
Las perspectivas para 1982, de mantenerse esa estrategia en contraste con la sugerida en el PGD con la actual plataforma petrolera, hubiera, sido de menor crecimiento, pérdida de casi un millón de empleos adicionales y mayor endeudamiento externo.

En síntesis, y reconociendo lo agregado del ejercicio y habiendo establecido los supuestos más favorables a esta opción, limitar el crecimiento al ahorro sin petróleo habría significado para México una creciente dificultad para el logro de los grandes objetivos nacionales: la independencia económica se habría reducido por el mayor endeudamiento externo, y la transmisión del ciclo recesivo de la economía internacional a nuestro país hubiera sido inevitable; habríamos perdido casi un millón y medio de fuentes adicionales de empleo durante el sexenio; el crecimiento hubiera sido menor al observado en la estrategia actual, y difícilmente se habría sostenido por el ensanchamiento de la brecha externa; y la distribución del ingreso habría empeorado al restringirse la generación de empleo. El conservar los recursos petroleros bajo tierra hubiera ido en contra de los intereses de la generación actual y las venideras.

2. Crecimiento petrolizado

Una segunda opción era concentrar masivamente los recursos de inversión en el sector petrolero, con el objeto de incrementar sustancialmente la extracción y exportación de petróleo. Esta opción permitiría, en el corto plazo, un importante aceleramiento en la tasa de crecimiento del PIB y de la oferta ya que el propio dinamismo del sector petrolero y la desaparición o disminución de la restricción que representa la disponibilidad de divisas, actuarían como elementos estimulantes del crecimiento y de la oferta agregada. Con el modelo "Programa" se ha simulado el crecimiento probable de la economía mexicana en los próximos años bajo esta opción. El PIB podría alcanzar, en el corto plazo, tasas de crecimiento de alrededor de 10%; existiría un importante superávit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, en los primeros años, y se registraría un aumento notable en el ahorro corriente del sector público.

El impacto favorable, en términos meramente económicos, que un aumento sustancial e



inmediato de la plataforma petrolera tendría, sería sin embargo, pasajero, pero sus efectos desfavorables serían de larga duración. Ello es así porque si bien la plataforma podría fijarse independientemente de la situación específica de un país, sus resultados serían determinados por esta. En nuestro caso y en el momento actual, el notable influjo de divisas incrementaría sustancialmente la demanda agregada y crearía un serio problema de absorción.

El crecimiento no podría mantenerse. Varios factores lo impedirían: la saturación de la infraestructura y de la capacidad instalada en los sectores no petroleros, en especial los de bienes no comerciales, debido a que la necesidad de concentrar recursos para aumentar la plataforma, reduciría la inversión para dichos sectores.

Este desequilibrio sectorial y esta saturación de la capacidad instalada, llevarían a una creciente dependencia del exterior para satisfacer los excesos de demanda interna, al perder importancia relativa el crecimiento de los sectores no petroleros. En este aspecto debe destacarse, y en forma importante, el agudizamiento del desequilibrio del sector agrícola ante el deterioro de sus términos de intercambio, y por la menor inversión en el sector.

En otras palabras, un país no puede absorber cualquier cantidad de divisas, existe un máximo compatible con los objetivos internos y con la capacidad de la economía: más allá de este monto, se presentan desequilibrios estructurales y una "congestión financiera" que produce inflación y/o aceleración de las importaciones. Esto a su vez reduce las exportaciones no-petroleras (tanto por efectos precio como por efectos gasto) creando una peligrosa tendencia a la mono-exportación, lo que significa cerrar o reducir una importante fuente de creación de empleos y de crecimiento ulterior.

Este efecto reforzaría la tendencia señalada anteriormente: la mayor inversión en el sector petrolero, intensivo en capital, y la consecuente reducción en la inversión del sector no-petrolero, hacen pensar en un auge temporal que se reflejaría más tarde en un menor crecimiento y

menor creación de empleos. Además, los excesos de demanda, aunados a la agudización de la concentración del ingreso que se propiciaría, estimularía el consumismo.

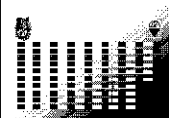
En economías diversificadas y de tamaño medio como la mexicana, el congestionamiento y la necesidad de mantener el aparato industrial obligarían a instrumentar políticas que tendrían un impacto inflacionario inmediato, que tiende a agudizarse dado el carácter anticipado que adquiere la inflación.

Con el modelo "Programa" se simuló el aumento de precios que originaría el incremento excesivo de la plataforma petrolera y se estimó que éste sería superior en 10 puntos a la inflación actual.

La existencia de mayores petrodívisas bajo esta opción sólo alargaría el plazo de la crisis pero no la conjuraría.

En los párrafos anteriores se aprecia que uno de los efectos más desfavorables de esta hipótesis reside en su carácter retroalimentador. Es decir, el desestímulo que se produce en las exportaciones no petroleras y la necesidad de complementar la oferta interna con importaciones, exigirían un constante ensanchamiento de la plataforma (y/o aumento creciente de los precios de exportación). Es, como en el cuento de "Alicia en el País de las Maravillas", de una opción en la cual hay que exportar cada vez más para poder mantenerse en el mismo lugar. En este caso, la decisión sobre el monto de exportación no sería ya una decisión independiente, o derivada de las ventajas comerciales obtenidas a cambio, sino una condición impuesta por su propia dinámica. Además, como se trata de un recurso perecedero, el proceso tiende a extinguirse, pero sus efectos son irreversibles.

Nuevamente, como en la opción anterior, el alejamiento de los objetivos nacionales de desarrollo sería constante. La independencia se vería seriamente amenazada, al entrar en una carrera de producción y exportación creciente, sin obedecer a decisiones propias; el empleo generado en el mediano plazo sería inferior al demandado por la población; el crecimiento no



sería estable y registraría una notable distorsión sectorial y regional en detrimento de los sectores y las regiones no petroleras; y la distribución del ingreso iría en contra de las mayorías del país. Sería una opción que implicaría vender más petróleo a cambio de menor desarrollo y menos justicia social.

3. Una estrategia global de desarrollo

El análisis de las opciones anteriores muestra la incompatibilidad entre dichas alternativas y la consecución de los objetivos nacionales. En el primer caso, se condenaría al país a un largo proceso de subdesarrollo y en el otro se cancelarían las opciones de largo plazo que buscan vencer problemas ancestrales.

Tales perspectivas exigieron un curso de acción diferente. Y no se trató de una posición ecléctica. Se requería usar los recursos del petróleo para sortear una crisis y al mismo tiempo, para convertirlos en palanca de una nueva estrategia de Desarrollo, que permitiera arribar a nuevos estadios de libertad y justicia. La naturaleza de estos recursos —patrimonio no renovable de la nación— hacía necesario aprovecharlos en un marco de planeación, para evitar los costos de su sub-explotación o sobre-explotación y, además, para limitar la dinámica del sistema, que provocaría una influencia de divisas divorciada del desarrollo integral.

Es una decisión del Estado Mexicano utilizar nuestros recursos petroleros para fomentar el desarrollo. Las reservas probadas ascienden a 60 126 millones de barriles y las reservas probables alcanzan 38 042 millones de barriles y los recursos potenciales son del orden de 250 mil millones de barriles. El petróleo, ha dicho el Presidente López Portillo, "...es la primera y tal vez única posibilidad en nuestra historia de cambiar la calidad de vida del pueblo de México... El empleo de nuestros recursos petroleros se hará en razón y función de los intereses nacionales... nuestra obligación es optimizar el aprovechamiento de este recurso de la manera

más equilibrada... México no quiere pensarse como un país productor de petróleo sino como un país con capacidad para desarrollarse integralmente".

Se trata, entonces, de crecer y distribuir simultáneamente. Es esta tesis la que ha llevado a configurar una estrategia de desarrollo que busca transformar el crecimiento económico en desarrollo social, sirviéndose del petróleo para acelerar dicha transformación. Por ello, el aprovechamiento de estos recursos, está determinado por consideraciones internas; es decir, por los objetivos globales de desarrollo y por la capacidad de absorción del país.

Reconociendo que el petróleo debe servir de palanca del desarrollo, el esfuerzo de cambio no se ha circunscrito sólo a este recurso, sino que aprovechando el mayor margen de manobra que brinda, se han introducido reformas en la política económica y social, mismas que se ubican en los avances que en materia de planeación se han dado en esta Administración y que se sistematizan en el Plan Global de Desarrollo. Con el fin de acercarnos al cumplimiento de los objetivos nacionales del desarrollo, en éste se propone una estrategia que introduce modificaciones sustanciales en cada uno de los instrumentos de política económica y social. Del reducido ámbito del monto de las reservas petroleras se pasa al amplio campo de la reforma social.

El PGD presenta las transformaciones que han tenido lugar a partir de 1977 en materia de política de gasto público, de empresas paraestatales, tributaria, de estímulos fiscales, financiera, de deuda pública, de comercio exterior; y los avances en materia de reorientación sectorial y regional de las actividades agropecuarias pesquera, industrial, comercial, de turismo y de comunicaciones y transportes.

En este contexto se ubica la definición de una plataforma de producción de crudo de 2.7 millones de barriles diarios, de los cuales se exportarán 1.1 millones. Esta cuantificación de la producción petrolera se basa en las necesidades del país. En este sentido, lo importante no reside en su nivel, sino en el hecho de que



su determinación es el resultado de las demandas nacionales que incluyen nuestros compromisos internacionales, como lo muestra el notable avance que representó el Acuerdo de Costa Rica.

En lo interno, el petróleo nos brinda la oportunidad de aumentar simultáneamente el consumo y la inversión; es decir, en la medida en que estamos haciendo uso de un activo adicional, no necesitamos reducir el consumo global para aumentar el ahorro y la inversión. En el ámbito externo, el petróleo reduce el impacto de los ciclos internacionales sobre nuestra balanza de pagos, y permite mantener un crecimiento alto y sostenido, al reducir la incertidumbre proveniente del exterior. Ahora, se recurre a la inversión extranjera, no por la exigencia de financiar el déficit externo, sino por una decisión autónoma que permite seleccionarla en función de su contribución en materia tecnológica, o de apertura de nuevos mercados a nuestras exportaciones distintas del petróleo.

En esta situación y aprovechando los avances en materia de programación económica, es conveniente hacer un ejercicio integral, siguiendo los lineamientos del PGD, que vincule el sector

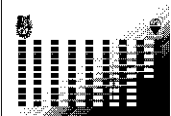
real con el financiero, que incorpore los efectos en la balanza de pagos y sobre todo que arroje luz sobre el impacto en el empleo y en la distribución del ingreso. Y en ese contexto mostrar la congruencia de la plataforma petrolera con los objetivos del desarrollo, con énfasis central en el empleo.

La generación de empleos productivos y bien remunerados es el medio más idóneo para distribuir mejor el ingreso, no sólo en esta generación, sino entre las generaciones siguientes y, por otra parte, al significar un ingreso permanente y suficiente, permite el acceso a los mínimos de bienestar en materia de alimentación, salud y seguridad social, educación y vivienda.

Considerando los niveles de desempleo (8.0% en 1977) y subempleo que enfrenta el país, así como la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo, que se estima en 3.4% para 1980-82, se considera una meta de crear 2.2 millones de puestos de trabajo, de los cuales aproximadamente 600 mil se generarán en el sector agropecuario. El volumen total de empleo requerido significa un crecimiento promedio anual de 4.2%, con tasas de 3.8%, 4.3% y 4.4% para los sectores primario, secundario y terciario, respectivamente. (Véase cuadro 1). Con ello se podrán

Cuadro 1
CREACION DE EMPLEO
1980-1982

	Número de Empleos Creados	Tasa Media de Crecimiento
Sector Primario	572 000	3.8
Sector Secundario	676 000	4.3
Sector Terciario	1 012 000	4.4
TOTAL	2 200 000	4.2



absorber los incrementos anuales de la fuerza de trabajo, reducir el desempleo abierto al 5.5% para 1982 y disminuir el subempleo. *

A partir de esta premisa, es necesario derivar una estructura productiva caracterizada por un crecimiento más equilibrado de los sectores, buscando orientar la producción hacia la satisfacción de las necesidades básicas, mediante bienes social y nacionalmente necesarios, y atenuar la heterogeneidad de la economía, que se manifiesta en una de sus formas por la coexis-

tencia de unidades productivas con muy diferentes niveles de eficiencia y formas de organización.

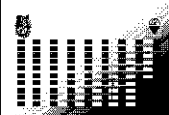
Los requerimientos de empleo y la orientación deseada de la estructura productiva, en conjunto con otras metas macroeconómicas determinan el ritmo de crecimiento global y por sector de actividad económica. En este sentido, se estimaron los crecimientos mínimos que se requieren en el PIB total (8% anual promedio en el trienio) y sectorial (véase cuadro 2).

* Ver Programa Nacional de Empleo.

Cuadro 2
PRODUCTO INTERNO BRUTO
(Pesos de 1960)

	1979		1980-82	
	Tasa de Crecimiento	Estructura	Tasa Media de Crecimiento	Estructura
	(%)		(%)	
TOTAL	<u>8.0</u>	<u>101.3</u>	<u>8.0</u>	<u>101.3</u>
Agropecuario	-0.8	8.2	4.0	7.3
Silvicultura	6.0	0.3	5.6	0.3
Pesca	12.0	0.1	9.4	0.2
Minería	4.0	0.8	6.8	0.8
Petróleo y Petroquímica	14.9	6.4	14.0	7.5
Bienes Socialmente Necesarios	6.8	12.3	8.0	12.3
Química	4.5	2.5	9.7	2.6
Química	4.5	2.5	9.7	2.6
Construcción e Insumos	10.7	7.0	11.1	7.6
Bienes Durables de Capital	13.4	7.4	13.5	8.6
Electricidad	9.0	2.4	10.7	2.5
Comercio	8.0	29.4	6.7	28.3
Comunicaciones y Transportes	10.0	4.3	9.5	4.5
Servicios de Esparcimiento	7.7	2.5	7.8	2.5
Otros Servicios	8.0	17.7	6.0	16.3

1 El total es mayor que 100.0 por no incluirse el ajuste por servicios bancarios y por efecto de redondeo.



Tal patrón sectorial de crecimiento implica, a su vez, montos de inversión que reflejan, por una parte, el esquema de prioridades y, por otra, apuntan la fisonomía productiva que se tendrá en el mediano plazo.

La consecución de las metas de producción sectorial se apoya en parte en el monto y crecimiento real promedio de la inversión pública,

que por sectores y su composición porcentual en 1982 daría prioridad al sector agropecuario y de desarrollo rural, al crecer 22.0% y elevar su participación en la total al 23%; en el área social sería de 21.3% y 14.3%; y en transportes y comunicaciones, 18.0% y 14.5%, (véase cuadro 3).

Cuadro 3
INVERSION PUBLICA FEDERAL
(Pesos de 1979)

	1979		1980-82	
	Tasa de Crecimiento (%)	Estructura	Tasa Real de Crecimiento (%)	Estructura
Agropecuario y Desarrollo Rural	31.2	20.3	22.0	23.0
Industrial	3.9	43.1	8.6	40.5
Bienestar Social	17.3	13.6	21.3	14.3
Transportes y Comunicaciones	20.2	13.7	18.0	14.5
Administración y Defensa	29.3	1.7	15.8	1.8
Comercio	131.9	0.9	19.4	1.2
Turismo	58.7	0.6	22.2	0.7

El monto de inversión pública acumulada en el periodo 1980-1982 observaría un crecimiento real promedio de 14% anual, tasa que, junto con un incremento estimado de 13% para el sector privado, resultaría en un crecimiento de la inversión total de 13.5%, en promedio anual. Lo anterior implica que, en relación al PIB, se alcanzaría en 1982 una tasa de 27%, con lo cual el coeficiente inversión-producto aumentaría en cuatro puntos porcentuales respecto al nivel de 1979.

Esta estrategia plantea un esfuerzo sustancial de inversión, tanto en el sector petrolero como, y en forma primordial, en los sectores priorita-

rios no petroleros. La inversión asociada a este esquema requiere de un esfuerzo importante de ahorro interno, tanto público como privado, para mantener a la economía por la senda deseada. Esta estrategia, debe recordarse, plantea utilizar el petróleo como motor inicial de una etapa de crecimiento sostenido y cualitativamente diferente, más no como su base de sustento ulterior. La magnitud del esfuerzo y la velocidad a que se incrementen las fuentes internas de ahorro, da la pauta para definir la producción y la exportación de petróleo como fuente complementaria de ahorro.



El esfuerzo de ahorro es proporcionalmente mayor para el Sector Público. Se estima en este contexto que para 1982, y considerando modificaciones en los precios y tarifas del sector pú-

blico, el ahorro público, como proporción del PIB, deberá ser de alrededor del 7.4%, lo que significa un aumento de 3.1 puntos porcentuales respecto al nivel de 1979 (véase cuadro 4),

CUADRO 4

AHORRO CORRIENTE DEL SECTOR PUBLICO PRESUPUESTAL (Miles de Millones de Pesos)				
	Monto		T M C	
	1979	1980-82	1979	1980-82
AHORRO PUBLICO	<u>121.7</u>	<u>969.8</u>	<u>60.2</u>	<u>34.6</u>
Gobierno Federal	55.1	579.8	49.3	70.0
Pemex	47.7	309.8	66.2	42.0
Otras entidades presupuestales	18.9	80.2	81.7	24.0

estimándose asimismo, como reflejo del incremento del ahorro privado, un aumento promedio durante el período, de los pasivos no monetarios, de alrededor de 43% nominal.

Un aspecto central en este esfuerzo de ahorro, lo constituye el cambio en la estructura de la generación y uso de recursos financieros. En la generación de recursos destaca la reducción de la contribución del endeudamiento externo en el total, congruente con la mejoría en la cuenta corriente por las exportaciones de crudo. El endeudamiento externo pasaría de una participación de 22% en 1979, a 14.8% en 1980. En consecuencia, la participación de los recursos internos aumenta sensiblemente, dándose simultáneamente un cambio en la composición de la misma en favor de los pasivos no monetarios y de los valores gubernamentales en poder del público. (Véase cuadro 5).

Por el lado del uso de los recursos financie-

ros, y gracias al fortalecimiento del ahorro del sector público, disminuye el recurso a la demanda interna y, por ende aumenta la disponibilidad de recursos para el resto de la economía.

Debe hacerse notar, que el aumento en el ahorro de la comunidad, es posible gracias al elevado incremento en el ingreso per cápita que se estima alcanzar (5.4% real promedio para 1982), lo que de manera paralela permitirá una expansión en el consumo per cápita, que sería de alrededor de 4.5% anual durante los próximos tres años.

La evolución del ahorro interno anterior implica que en el periodo será necesario continuar usando ahorro externo, si bien a un ritmo decreciente. En promedio, el ahorro externo para complementar los requerimientos de inversión sería del orden de 1.0% del PIB, contra 3.5% en 1979. Estos requerimientos de ahorro externo resultan congruentes con la evolución



CUADRO 5
FUENTES Y USOS DE LOS RECURSOS FINANCIEROS

CONCEPTOS	1979		1980 - 1982	
	Tasa de Crecimiento (En saldos)	Estructura (En flujos)	Tasa de Crecimiento Media anual (En saldos)	Estructura Media anual (En flujos)
FUENTES:	25.2	100.0	30.1	100.0
I. DEUDA EXTERNA	12.0	22.0	11.5	14.8
II. RECURSOS NACIONALES	36.4	78.0	40.0	85.2
1. Monetarios	35.2	15.5	33.6	13.8
2. No Monetarios	38.4	51.9	42.7	60.7
a) Banca Privada y Mixta	37.2	43.2	41.5	48.7
- Moneda Nacional	31.4	28.6	46.7	43.2
- Moneda Extranjera	58.7	14.6	22.6	5.5
b) Banca Nacional	29.9	5.2	39.7	6.5
c) Valores Gubernamentales	203.5	3.5	96.3	5.5
3. Otras fuentes	30.3	10.6	33.9	10.7
USOS:	25.2	100.0	30.1	100.0
I. SECTOR PUBLICO	20.1	68.5	21.6	60.4
1. Externo	12.0	22.0	12.5	14.8
2. Interno	27.5	46.5	28.3	45.6
II. SECTOR PRIVADO	36.1	31.5	37.9	39.6

de la cuenta corriente que se deriva del supuesto de una exportación no petrolera creciente, y de una plataforma de exportación de petróleo de 1.1 millones de barriles diarios. (Véase cuadro 6).

Consideraciones finales

La planeación, tanto para países desarrollados como en vías de desarrollo, es cada vez más una necesidad insoslayable. La dinámica internacional y los rearrreglos económicos y sociales internos exigen, en mayor medida, que la planeación se convierta en un estilo de gobierno.

No se trata ya de ejercicios meramente económicos y en unos cuantos sectores, con metas rígidas e instrumentos inflexibles, situación que caracterizó la experiencia de planeación de varios países europeos o del Japón al final de la Segunda Guerra Mundial. Se está ahora en presencia de una nueva concepción de la planeación, en la cual los planes no se sujetan a una decisión centralizada, y tampoco se pierden en lineamientos generales que no afectarían la acción de las fuerzas del mercado. Frente a nuevos problemas, nuevas concepciones.

La planeación, se ha dicho ya, es un instrumento que se orienta a transformar la realidad social y en ese sentido es un proceso fundamen-



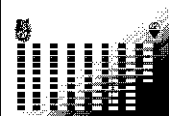
Cuadro 6
BALANZA EN CUENTA CORRIENTE

	1979		1980	1982
	Tasa de Crecimiento %	Participación %	Tasa de Crecimiento %	Participación %
INGRESOS	<u>37.5</u>	<u>100.0</u>	<u>37.1</u>	<u>100.0</u>
<u>Bienes</u>	<u>43.4</u>	<u>54.3</u>	<u>47.8</u>	<u>65.4</u>
Petróleo crudo y deriv.	116.4	23.7	88.0	46.4
Manufacturas	8.6	17.9	12.6	10.6
Agropecuarios	18.3	10.8	17.8	7.0
Turismo	25.7	8.7	22.7	6.3
Transac. fronterizas	26.2	18.2	24.3	13.6
Otros	44.0	18.8	23.8	14.7
EGRESOS	<u>44.7</u>	<u>100.0</u>	<u>33.6</u>	<u>100.0</u>
<u>Bienes (CIF)</u>	<u>48.5</u>	<u>58.6</u>	<u>38.3</u>	<u>62.2</u>
Consumo	58.8	3.3	59.4	4.9
Intermedios	39.4	35.9	34.1	35.7
Capital	72.0	16.5	42.8	18.6
Turismo	33.4	3.4	33.7	3.2
Transac. fronterizas	43.7	12.2	28.7	11.1
Otros	40.0	7.1	32.9	6.7
<u>Egres. relac. con inv.</u>	<u>39.9</u>	<u>18.8</u>	<u>23.0</u>	<u>16.8</u>

talmente político. De ahí que los planes sean cada vez menos un catálogo de programas de inversiones y se convierten en verdaderos programas de gobierno, dentro de los cuales las variables económicas se ubican en el contexto de la realidad política y se sujetan al logro de objetivos de contenido eminentemente social. En este nuevo enfoque de la planificación, la concepción, elaboración e instrumentación del

Plan, son tan importantes como el Plan en sí. Este es un medio para la negociación política y su discusión por parte de los distintos grupos que integran la Sociedad, permite que ésta comente abiertamente sus preferencias y sus opciones para el presente y para el futuro, incrementando su identificación con el Plan.

Ubicado en esta perspectiva de mediano y largo plazo, con atención estrecha a la proble-



mática de corto, la integración final de un plan, sin embargo, requiere ser una decisión de Estado, con objeto de conciliar los diferentes intereses de los factores de la producción y de los actores económicos.

En este contexto, México no se sustrae a la nueva concepción de la planeación. El petróleo irrumpe en la escena nacional, y para convertirse en palanca del desarrollo, es necesario que su ritmo de explotación y el destino de sus recursos se sujeten a un esquema planificado, so pena de que los desequilibrios económicos que pudiera generar la intensidad de su flujo y las expectativas que despierte en la comunidad sacudan a la sociedad y al sistema político.

La planeación en México es más que un plan: se apoya sobre todo en principios filosóficos y políticos, históricamente establecidas y permanentemente refrendados.

La elaboración, publicación e instrumentación del Plan conforman nuestro sistema de planeación, en el cual se recogen los planteamientos de los principales grupos de la sociedad; se pone en marcha el esfuerzo y el trabajo de un gobierno que labora en equipo; se instrumenta con carácter obligatorio para el sector público, coordinado para los estados y municipios, inducido mediante los instrumentos de política económica y social y concertado con los sectores social y privado. Ni el Plan, ni el Sistema Nacional de Planeación son una panacea; requieren del concurso y la participación activa de los miembros de la sociedad, y ha de conducirse en la libertad, convirtiéndose en instrumento al servicio de los grandes propósitos de la Nación.

Con la planeación buscamos acercarnos más rápida y eficientemente al logro de los objetivos nacionales de independencia, empleo, crecimiento y distribución del ingreso; en los comentarios a lo largo de esta ponencia, se ha tratado de demostrar que, aún contando con los recursos del petróleo, algunas opciones nos alejarían de este propósito.

Si pretendiéramos guardar esta riqueza con celo exagerado y con aspiraciones de autarquía, los resultados irían en contra de los intereses de nuestra generación y de las que nos sucedan. Si en cambio, desbordáramos la producción y exportación petrolera sin consideraciones de planeación, entendida en el sentido amplio que aquí se le da, estaríamos enajenando cada vez más nuestro recurso y obteniendo a cambio de ello, menos justicia y menos crecimiento. Se trata, en síntesis, de dos opciones: la primera hubiera dejado a casi un millón y medio de mexicanos sin trabajo; y la otra, significaría pérdida de independencia en el manejo de este recurso estratégico.

Se deriva entonces que la precisión de la plataforma petrolera, como apoyo a la estrategia de desarrollo, debe ubicarse en el contexto de las demandas internas, para que, más rápida y eficazmente, nos acerque al logro de los objetivos globales de desarrollo.

El ejercicio realizado al final de esta nota busca mostrar cómo se traduce operativamente esta tesis, observándose que partiendo de esta concepción, las metas económicas se subordinan a los propósitos sociales, destacando los aspectos humanos del desarrollo por encima de los materiales. En este sentido, el ejercicio de planeación en México parte de un objetivo social, como es la generación de suficientes empleos en un medio de vida digno, y no de un objetivo material como es el de maximizar la tasa de crecimiento *per se*.

Es así, mediante un ejercicio racional de profundo contenido social, que la determinación de la plataforma petrolera y de las metas de ahorro, recursos financieros, balanza de pagos y tasas de crecimiento giran alrededor del objetivo del empleo.

Aquí es conveniente destacar que no se trata sólo de un ejercicio de interés interno, sin relevancia para los países en vías de desarrollo que carecen de este energético básico; todo lo con-



trario. El esfuerzo de planeación en México trasciende sus fronteras y busca en su ejercicio, como lo ha señalado el Presidente López Portillo, transformar el desorden internacional mediante acciones concertadas, congruentes y justas. De ahí la propuesta de un Plan Mundial de Energía que contribuya en forma efectiva a solucionar los problemas que enfrenta en el campo de los energéticos la mayor parte de los países del mundo. La expresión concreta de este esfuerzo de racionalidad en el ámbito internacional se expresa en el esquema de cooperación propuesto por México y Venezuela que beneficiará a los países de Centroamérica y El Caribe. Este es un ejemplo claro de cómo los propó-

sitos nacionales son consistentes a nivel internacional.

Finalmente, es conveniente mencionar que el carácter instrumental de la planeación no sustituye la responsabilidad del Estado o la expresión de los intereses de los distintos grupos en la sociedad y mucho menos elimina sus diferencias. Sin embargo, en la medida en que avancemos con paso firme y dirección clara en este nuevo concepto de la planeación, coadyuvaremos a disminuir la inestabilidad como la que vivimos en los años setenta y la incertidumbre y el temor que parecen caracterizar a los años ochenta. ©

