

2 ej



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

PLANEACION, DESARROLLO REGIONAL Y SISTEMA POLITICO MEXICANO

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO
DE LICENCIADO EN CIENCIAS
POLITICAS Y ADMINISTRACION
PUBLICA

P R E S E N T A

María del Rosario Elena Guerra Díaz



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 está 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

PLANEACION, DESARROLLO REGIONAL Y SISTEMA POLITICO MEXICANO.

	PAGINA
INTRODUCCION	1
1. LAS ESTRATEGIAS POLITICAS DEL SISTEMA	14
1.1. Antecedentes	14
1.2. El Desarrollo Estabilizador	21
1.3. Populismo y Gasto Público	33
1.4. Alianza para la Producción y Reforma Política	48
1.5. Rectoría del Estado y Política Económica 1983-1985	67

	PAGINA
2. LA VERTIENTE REGIONAL DE LA POLITICA ECONOMICA	106
2.1. La Planeación Democrática	107
2.2. La Política Regional	127
2.3. Instrumentos de la Planeación y la Política Regional	141
3. PLANEACION, DESARROLLO REGIONAL E INSTITUCIONES POLITICAS	159
3.1. Participación Social	161
3.2. Concertación de Acciones	173
3.3. Fortalecimiento del Sistema Político Mexicano	180
3.4. Limitaciones y Perspectivas	186
CONCLUSIONES	190
LISTADO DE REFERENCIAS	194
BIBLIOGRAFIA	204
APENDICE	I

AGRADECIMIENTOS

El desarrollo de la presente investigación refleja varias de las vivencias personales y percepción sobre las mismas, que se han dado a través de mi crecimiento en diversos aspectos. Son muchas las personas que me han apoyado y orientado en este proceso, con quienes he compartido la visión sobre la vida y la concepción sobre mi compromiso frente a la sociedad.

En primer lugar quiero agradecer a mi madre, mujer a quien admiro y quiero entrañablemente, y a mi familia, por haberme enseñado a confiar en mis propias capacidades, reconocer mis limitaciones y disfrutar las oportunidades que la vida me ha brindado. En el impulso que he tenido dentro de mi desempeño profesional, Carlos Salinas, Manuel Camacho y José R. Castelazo, me han brindado siempre valiosas oportunidades y, sobre todo, invaluable orientaciones que me han permitido enfrentar, con serenidad y decisión, las dificultades que implica el lograr desarrollar mi vocación de servicio a la sociedad, en una época de difíciles retos para el país.

Mis compañeros de trabajo, con quien he compartido el quehacer cotidiano que nos va templando en el servicio público, me han motivado a desarrollar nuevas capacidades, me han brindado su consejo en la redacción del presente documento, resultado de las experiencias que hemos compartido en varios años de fecunda labor. En especial agradezco a América Ruiz, Javier Guerra, Humberto Sifuentes, Raúl de la Peña, Gloria Garza, Carlos Azuela y Marco

Antonio del Castillo por sus observaciones al texto.

Compartir los procesos de cambio y crecimiento en nuestra vida personal, cuando se cuenta con amigos con los cuales se puede retroalimentar una visión del mundo y de los valores que nos impulsan a seguir creando bases para nuevos crecimientos, es sumamente gratificante. En las diferentes etapas de mi vida, he encontrado estos amigos, entre los cuales siempre conservaré a - Roberto Villarreal, Concepción Rivera, Enrique Loubet, Marco Bernal, Santia go Genovés, Luis Lara Tapia, Fernando Silva, Pfo García, entre tantos otros.

Deseo expresar mi especial agradecimiento a la labor solidaria y desinte resada como amiga y como mujer de Edna Ruth de la Peña, quien junto con - -- Consuelo Barraza, Nancy Delgado y Marfa Luisa García, me auxiliaron en la -- enfadosa labor de transcribir y corregir en repetidas ocasiones la mecanogra ffa del texto, sacrificando horas de esparcimiento con sus seres queridos.

La presente investigación me ha brindado la oportunidad de reflexionar - sobre el sentido y la orientación de mi labor en las funciones que he desempeñado, lo cual ha enriquecido mi desarrollo profesional y reafirmado mis -- convicciones. Espero que estas experiencias, plasmadas en el documento, pue dan a la vez, contribuir en el diseño y concepción de nuevas y mejores aportaciones sobre el tema del desarrollo regional, que considero crucial para - el país.

I N T R O D U C C I O N

La presente investigación trata de demostrar la concatenación que existe entre la planeación y el desarrollo regional y los procesos de descentralización y democratización de la vida nacional, que permiten reafirmar, - - rehacer y generar el consenso social que legitima las instituciones que con forman el sistema político mexicano.

Al efecto se parte de la hipótesis de que ante los quiebres que le han implicado al sistema político mexicano las crisis económicas y políticas, - en diversas etapas del México actual, ésta ha podido responder y reelaborar el consenso mediante la instrumentación de diversas estrategias políticas, - sin alterar sus valores y principios fundamentales, gracias a su herencia - histórica y doctrinaria, sus instituciones y sus formas de representación - política y social.

Así en el primer capítulo de la investigación se realiza un breve análisis histórico sobre las respuestas que ha dado el sistema político mexica no ante las crisis políticas y económicas más significativas del país, para reelaborar el consenso de los diversos sectores sociales y reafirmar la legitimidad de la acción gubernamental. A partir de dicho análisis se ubica la crisis de 1982, sus principales características, y se observa que el sis tema político responde a ella con un proyecto al que denominamos de fortalecimiento de la rectoría del Estado y con una política económica de reordena

ción y cambio estructural, que permiten salvaguardar las instituciones políticas y la unidad nacional, superar la crisis y recuperar la capacidad de crecimiento (1983-1985).

En el análisis se destaca que la reordenación económica contiene una serie de elementos de desarrollo social y regional, que la hacen cualitativamente distinta de programas de estabilización económica tradicionales u ortodoxos, ya que incorpora políticas e instrumentos que hacen posible la atención de las demandas básicas de la población, pese a las restricciones económicas. Entre estos elementos destaca la política regional, que al incorporar a la planeación a las estrategias del desarrollo regional como elementos de una política económica de reordenación y cambio estructural, permiten abrir nuevos espacios para impulsar cambios, y propiciar nuevas formas de participación social y de concertación de acciones entre Estado y sociedad.

En el segundo capítulo de la investigación, se abordan los contenidos e instrumentos de la planeación democrática y la política regional. Se analizan las características e instrumentos de la vertiente regional del desarrollo que permiten ejercer la rectoría del Estado, impulsar la descentralización, mejorar la integración de las regiones al desarrollo nacional, revertir la tendencia concentradora de la ciudad de México, e impulsar procesos de amplia participación social para lograr estos objetivos, lo cual abre nuevas formas de participación y representación sociales.

En el tercer capítulo se establece la relación de planeación y desarrollo regional con el sistema político mexicano, mediante un análisis de esas nuevas formas de participación y concertación de acciones entre los tres niveles de gobierno y los sectores sociales, y se analiza cómo este proceso -incide en el fortalecimiento de las instituciones que conforman al sistema-político mexicano.

Cabe señalar que en el planteamiento de la relación, Planeación-Desarrollo Regional-Sistema Político Mexicano, sus antecedentes y perspectivas, nos limitamos al análisis de contenidos, instrumentos y resultados de la política regional que abarcan exclusivamente de 1983 hasta el año de 1985; -por tanto el análisis no aborda a fondo las consecuencias que traerá la crisis del Mercado Mundial del Petróleo. Asimismo, en lo relativo a planeación y desarrollo regional nos centraremos en el ámbito estatal y municipal, en su vinculación nacional, pero no entraremos al análisis específico de la zona metropolitana de la ciudad de México, ya que ello requeriría de una investigación aparte.

Se concluye que la planeación y el desarrollo regional deberán profundizarse como elementos indispensables para lograr un modelo de desarrollo -que rompa los desequilibrios económicos, políticos, sociales y culturales, -entre clases y regiones, mediante la creación de condiciones materiales que inhiban las inercias centralizadoras y concentradoras del ingreso y el bienestar, que hoy constituyen un serio obstáculo para lograr un crecimiento -

sano, equilibrado y sostenido, que permita impulsar el desarrollo nacional sobre bases de democracia y justicia social.

Es necesario aclarar en este punto, que a fin de contar con un marco teórico de referencia que ayude a la comprensión de los planteamientos sostenidos en la presente investigación, se ha considerado necesario comentar algunos conceptos y categorías, que implícita o explícitamente sirven de base teórica, y que por la diversidad de puntos de referencia que sobre ellos existen, es necesario esclarecer.

En primer término se aborda el problema de la caracterización del Estado mexicano. Sobre este particular, existen diversas concepciones, y si es así, tal vez el problema radica en los obstáculos existentes para la elaboración de una teoría general del Estado.

A pesar de los intentos instrumentalistas tendientes a elaborar una teoría general del Estado, que defina un modelo de regularidad de éste, y que lo caracteriza en última instancia como el instrumento o aparato de dominación al servicio de una clase social, las categorías de formación económica-social y bloque histórico, que sirven para estudiar coyunturas determinadas, al retomar la idea de la autonomía relativa del Estado, determinan la imposibilidad de la concepción instrumentalista, no obstante la validez que le asiste en tanto se considere desde la perspectiva del modo de producción capitalista. Por ello Zavaleta señala que "En su acepción más remota, es claro que el Estado es un aparato de una clase o de un bloque para domi-

nar a otro, aunque sea de un modo diferido. En realidad, la forma instrumental es una reminiscencia de los momentos primarios del poder. En todo caso, hasta obtenerse la despersonalización del Estado, que no ocurre sino con la autonomía relativa, habrá de pasar un buen trecho".(1)

Desde esta perspectiva, y toda vez que se considera que el Estado mexicano no puede ser considerado como un instrumento exclusivo de dominación de la burguesía, como sostienen algunos estudiosos, surge la interrogante de ¿Cuáles son las características del Estado mexicano? y por tanto ¿Cuál es su papel en el desarrollo social y la posición que guarda con respecto a las clases sociales?.

El Estado mexicano tiene como punto de referencia histórico el movimiento revolucionario de 1910 que culminó en el Constituyente de 1917. Las clases fundamentales de la sociedad mexicana no estaban en condiciones de enarbolar un proyecto político nacional, que guiara el desarrollo del país, pues carecían de formas e instrumentos de organización.

Ante esta limitante, el Estado y su aparato de poder recaen en una nueva fracción política surgida del movimiento revolucionario: la burocracia-político-militar. Esta circunstancia va a dar al Estado mexicano características especiales, que dificultan su caracterización.

Sin embargo, por el desarrollo histórico que ha tenido el Estado mexicano, sostenemos que éste ha contado con un grado de autonomía relativa frente a las clases sociales, lo que le ha permitido jugar un doble papel,

pues al mismo tiempo que se ha comprometido en fomentar el desarrollo capitalista ha impulsado una política popular y de masas, que le dan una amplia base de consenso social.

El Estado mexicano no puede ser considerado como un Estado neutral, -- pero es evidente que por su actuación ante el conjunto de la sociedad ha logrado en gran medida aparecer "Por encima de los conflictos y desgarramientos internos de la sociedad, como el representante de los intereses de la nación en su conjunto" (2)

Esta situación especial que guarda el Estado mexicano, tiene como base la ideología emanada de la Revolución, sobre ésta, la burocracia política -- ha logrado mantener la dirección de la sociedad y legitimar su poder. En este sentido Basáñez sostiene que "...el Estado mexicano proporciona un caso de liderazgo hegemónico"(3) y continúa con su caracterización del Estado: "El beneficio de hacer explícita la actitud contradictoria del Estado-mexicano es que ello destaca la importancia de la ideología, sobre la base de que ésta emerge como una fuerza poderosa de cohesión social que parte de la Revolución mexicana. Es así que la política en México, más que aparecer como basada en una clase social o en la fuerza de una familia o de un partido político, parece descansar en la fuerza de cohesión de un conjunto de -- interpelaciones ideológicas: distribución de la tierra, sindicalismo, educación y no reelección, las cuales dan a México el rasgo de ser una sociedad hegemónica. Así, pues, la política parece alinearse a lo largo de la-

lucha por lograr o mantener el liderazgo ideológico. Es decir, más que el gobierno del pueblo ("democracia") México parece ser el caso de un gobierno de la hegemonía ideológica: 'hegemocracia'". (4)

En conclusión el Estado mexicano tiene un papel hegemónico que apoyado en su autonomía relativa, y mediante su aparato de poder, al frente del -- cual se encuentra la burocracia política, se encarga de impulsar la lógica-social y económica del desarrollo capitalista, sin sacrificar de manera -- irracional a su base social de apoyo, es decir, a las clases populares. Por ello la coerción no ha sido el elemento fundamental para el control y mantenimiento del poder político, sino que éste se ha logrado, como consecuencia del consenso social alcanzado por la dirección de la burocracia política.

Otro de los conceptos que es necesario resaltar, es el de hegemonía, -- que contiene en su significación a los conceptos de legitimidad y consenso. Al respecto Gramsci sostiene que "La supremacía de un grupo social se manifiesta de dos modos, como 'dominio' y como 'dirección intelectual y moral'. Un grupo social es dominante respecto de los grupos adversarios que tiende a 'liquidar' o a someter incluso con la fuerza armada, y es dirigente de -- los grupos afines o aliados. Un grupo social puede y hasta tiene que ser dirigente ya antes de conquistar el poder gubernativo; luego, cuando ejerce el poder y aunque lo tenga firmemente en las manos, se hace dominante, pero tiene que seguir siendo también 'dirigente'".(5)

De lo anterior se desprende que la 'dirección intelectual y moral' de-

un grupo social sobre el conjunto de la sociedad, sólo es posible gracias - al consenso obtenido de las relaciones que se establecen entre ambos, dicho consenso surge fundamentalmente de las mediaciones que el Estado desarrolla en relación a las clases subalternas. El consenso social obtenido por el - Estado determina, así, la legitimidad de éste. Esta legitimidad no está da da por las normas constitucionales, es decir por el Estado de derecho, sino por la aceptación y consentimiento de las acciones ejecutadas por el Esta- do. Al respecto Hugues Portelli señala que "No existe sistema social donde el consenso sirva de única base de la hegemonía, ni Estado donde un mismo - grupo social pueda mantener duraderamente su dominación sobre la base de la pura coerción". (6)

Como se observa, la hegemonía es un fenómeno que entrelaza, la direc- ción y el dominio, la coerción y el consenso, y el grado en que el grupo o clase social que detentan el poder estatal, recurre a cada uno de esos fac- tores dicotómicos, muestra la capacidad hegemónica que posee. Esta capacidad hegemónica depende en gran medida del papel que desempeña la ideología. El Estado como órgano de poder, debe lograr el consenso de los diferentes gru- pos sociales, apoyado en elementos ideológicos que legitimen su autoridad. En este sentido Gramsci señala que "Si la clase dominante ha perdido el con- sentimiento, o sea, ya no es 'dirigente', sino sólo 'dominante', detentado- ra de la mera fuerza coactiva, ello significa que las grandes masas se han desprendido de las ideologías tradicionales, no creen ya en lo cual antes -

creían". (7)

La capacidad de dirección del Estado, el consenso social que logra - ante el conjunto de la sociedad, está en función, también, de las alianzas que establece con los diferentes grupos y clases sociales, alianza que impone al Estado la atención de las necesidades de las clases subalternas, es decir de las clases que no detentan el poder.

La hegemonía resulta ser la capacidad de dirección que tiene el Estado, sobre la sociedad en su conjunto, evitando recurrir a la fuerza coactiva, apoyado en las mediaciones que establece con las clases subalternas, legitimando así, su acción estatal.

De acuerdo a lo expuesto, la concepción de hegemonía que se aplica al sistema político mexicano, en la presente investigación, radica en la capacidad de dirección que sobre el conjunto de la sociedad ha logrado desarrollar éste, sin necesidad de recurrir a la fuerza coactiva, pues ésta se ha dado sólo en ocasiones excepcionales. Así el consenso y la legitimidad logrados por el sistema y que mantienen su hegemonía están sustentados en la ideología que constituye la herencia histórica de la Revolución mexicana, y que se plasman en los preceptos constitucionales.

Pasemos ahora a abordar el concepto de planeación. Los procesos de planeación que tienden a desarrollar distintos países, especialmente los más desarrollados, tienen como base de partida las experiencias, que sobre esta materia, se desarrollaron en la Unión Soviética a través de los planes

quinquenales tendientes a acelerar el proceso de desarrollo de esta nación.

Existen diferentes definiciones sobre planeación, pero todas ellas contienen ciertos elementos que les dan un carácter homogéneo. Analicemos algunas de las definiciones, a fin de destacar la relación que existe entre ellas. Según un estudio realizado en el seno de la CEPAL, la planeación es un "instrumento eficaz para orientar el proceso de reformas estructurales e institucionales en el sentido de promover y hacer viable un proceso de desarrollo que cumpla simultáneamente con los objetivos económicos, políticos y sociales que ha ilegado a plantearse la sociedad". (8)

Leopoldo Solís señala que "La planeación es, debidamente ejecutada, un instrumento de cambio social y un agente estabilizador del acuerdo político entre los grupos participantes... en suma, puede concebirse como un instrumento de transformación que amalgame los objetivos sociales y culturales con los económicos". (9) Por otro lado se concibe a la planeación como una "Actividad que pretende precisar objetivos coherentes y prioridades al desarrollo económico y social; determinar los medios apropiados para alcanzar tales objetivos [y] poner efectivamente en ejecución dichos medios con vistas a la realización de los objetivos apuntados". (10)

Como se observa el carácter homogéneo de la planeación radica en que en todas las definiciones anteriores se considera a ésta como un instrumento para lograr cambios estructurales tendientes a lograr el desarrollo económico, al mismo tiempo que se cubren las necesidades sociales de la pobla-

ción. Es necesario agregar que la actividad de planeación recae fundamentalmente en los órganos estatales, puesto que estos reúnen los medios necesarios para impulsar integralmente el proceso de planeación.

Para puntualizar en lo que se refiere al concepto de planeación, cabe señalar que en el presente trabajo se considera a ésta como un instrumento de gobierno que permite "El cambio de rumbo, la nueva orientación del crecimiento, mejorar la calidad de nuestro desarrollo... fijar prioridades, estrategias, metas, políticas, en un marco de racionalidad y orden, y que - - haga posible la participación popular en el proceso, que evite el desperdicio y la repetición de ejercicios fallidos". (11)

Asimismo, "La planeación democrática es el instrumento para transformar la realidad social de manera ordenada y racional, para modificar la realidad de acuerdo a los valores del proyecto nacional... ha de ser vehículo para articular las demandas sociales, mediante un sistema político que las reconozca, las capte, las regule y pueda responder con realismo a la necesidad del pueblo... es la manera como habremos de hacer frente a los grandes retos de la nación, de acuerdo con las orientaciones políticas básicas, ordenando nuestros recursos y decisiones y conduciendo nuestras acciones de manera clara, firme, organizada y eficaz". (12)

Intimamente relacionados con el proceso de planeación se encuentran los conceptos de crecimiento y desarrollo. Estos conceptos no pueden ser utilizados indistintamente, puesto que su contenido económico y social es -

diferente. El crecimiento implica aumentos cuantitativos, lineales, no - siempre armónicos ni complementarios. El desarrollo se refiere a aumentos cualitativos, al enriquecimiento de las relaciones de interdependencia que tienden a optimizar los resultados de una acción o situación. Así, un aumento en la producción indica crecimiento mientras que un aumento en la productividad por innovación técnica significa desarrollo: "se habla de crecimiento cuando se producen cambios meramente cuantitativos, mientras que el desarrollo implica cambios necesariamente cualitativos". (13)

Ahora bien, el desarrollo implica no sólo aspectos económicos, sino - también se refiere a las esferas de lo político y lo social, como señala - Francisco Zamora "El desarrollo no es solamente económico; por fuerza implica una transformación de las instituciones sociales y políticas que enmarcan y condicionan el funcionamiento de la economía, la tarea de llevarla a cabo atañe al gobierno,... en su calidad de representante del interés popular, es el único que puede ajustar su conducta como guía y gestor del desarrollo". (14)

Por consiguiente, crecimiento económico no implica necesariamente impulso al desarrollo, pues éste es un proceso más complejo, que requiere de la participación de los distintos grupos en los diversos ámbitos de la sociedad. El crecimiento se circunscribe al aumento de la planta productiva y de servicios. El desarrollo, al mismo tiempo que contiene factores de crecimiento, implica la distribución equilibrada de la riqueza social no sólo

entre los distintos sectores de la población, sino también entre las distintas regiones que conforman la nación.

CAPITULO I

LAS ESTRATEGIAS POLITICAS DEL SISTEMA

1.1. ANTECEDENTES

A partir de 1940 México entró en un proceso acelerado de desarrollo, - que se caracterizó por la industrialización, la concentración urbana de la población y con ello, el surgimiento de nuevas demandas y fuerzas sociales, ante las cuales, las estructuras políticas debieron sufrir modificaciones, - sin alterar los principios y valores políticos que les dieron origen y sustento, a raíz de la Constitución de 1917.

El sistema político mexicano que desde 1929 logró la conformación del partido en el poder, y que pasó del caudillismo al régimen de las instituciones, de la "forma del viejo partido de los revolucionarios; al nuevo partido oficial, en la forma de 'partido de los trabajadores'" (1) que se consolidó y reorganiza en 1938, en lo que algunos teóricos denominan como corporativismo político, hubo de modernizarse en 1977 con la Reforma Política - para otorgar representación a diversas organizaciones y grupos políticos, - que representaban cada vez más amplios sectores sociales, los cuales habían quedado marginados de la participación política.

Estos procesos nos indican que frente a crisis económicas y políticas,

el sistema ha logrado subsistir, adecuarse a las nuevas condiciones mediante diversas estrategias políticas que le han permitido rehacer su hegemonía; mantener su legitimidad, obtener el consenso social; y constituirse en impulsor fundamental del desarrollo nacional, preservando el pacto social en torno a los principios constitucionales de nacionalismo, federalismo, de mocracia y justicia social.

Tras haber superado los efectos de la crisis mundial que se inició en 1929; tras vencer la crisis política del caudillismo revolucionario que permitió sentar las bases del actual sistema político mexicano, y que se moder nizó con el régimen cardenista mediante las organizaciones de masas, en torno a los sectores del Partido de la Revolución Mexicana y posteriormente del Partido Revolucionario Institucional; en la década de los cuarenta el país entra de lleno a la empresa de propiciar el crecimiento económico por todos los medios posibles. En unas décadas se pasaría de una economía basada en actividades agrícolas y pecuarias, a otra, urbana, en la cual la industria manufacturera dedicada a satisfacer el mercado interno, protegida y alentada por las políticas de desarrollo del Estado, se constituiría en el sector más dinámico e importante de la economía nacional.

Esta industrialización se vió favorecida por el hecho de que algunas de las importaciones mexicanas de bienes de consumo, que tradicionalmente provenían de los Estados Unidos y de Europa, fueron suspendidas a causa de la guerra mundial. El incipiente sector empresarial mexicano aprovechó la

coyuntura, utilizó los apoyos estatales que se le ofrecieron, y expandió rápidamente su actividad. Es significativo el dato de Lorenzo Meyer que señala que el capital extranjero perdió importancia, y en el período 1939-50 solo 8% de la inversión total fue hecha con recursos externos. (2)

De esta forma, con la política de sustitución de importaciones, "las empresas fueron perdiendo su carácter regional y artesanal para convertirse en empresas que producían para el mercado nacional" (3). A su vez, el mercado interno crecía por el propio dinamismo de la producción, por la incorporación de nuevas regiones al desarrollo nacional, y el apoyo de las exportaciones agrícolas. Para la década de los cincuenta el proceso de industrialización estaba muy avanzado y se habían consolidado los centros urbano-industriales en los cuales se desarrolló también la organización cetemista del movimiento obrero.

Sin embargo, la situación económica empezó a cambiar en la década de los cincuentas. La devaluación de 1954 evidenció que la primera acumulación industrial enfrentaba serios problemas, entre los cuales la concentración del ingreso y la inflación causaban gran malestar social y originaron grandes movimientos obreros en los cincuentas, el más importante, el de los ferrocarrileros en 1958-59 fue reprimido. Ante esta situación se adoptó el modelo de desarrollo estabilizador que permitió un crecimiento económico sostenido, con bajas tasas de inflación y gran estabilidad cambiaria. (4)

Tras la Guerra de Corea, la economía mexicana se vincula más al merca-

do mundial y se abre así una nueva fase de crecimiento y expansión, que supera las fronteras del mercado interno. La inversión extranjera se incrementa, no sólo por las ventajas comparativas, sino básicamente por su dominio de tecnología moderna. Asimismo, las empresas nacionales inician la instalación de sucursales y aprovechan mejor los precios relativos en sitios más rentables, a efecto de impulsar plataformas de exportación en mayor escala, e inclusive, instalar empresas en el extranjero. (5)

Dentro de este nuevo modelo de desarrollo que se dió durante los sesenta y parte de los setenta, el proceso de expansión de la economía privada, "se apoya considerablemente en el capital y la tecnología extranjeros, y en el desarrollo del mercado financiero" (6). Asimismo, se dió el crecimiento y consolidación de las empresas públicas, las cuales observan tasas mayores que el crecimiento de la producción nacional, tanto con recursos internos como externos.

Para fines de los sesenta se observan grandes limitaciones al modelo. Por la aguda concentración del ingreso, la industrialización se basó en sustitución de importaciones de bienes de consumo final orientados a un mercado interno cautivo y de altos ingresos, lo cual redujo la capacidad competitiva de la economía y propició el endeudamiento externo. El sector agropecuario se descapitalizó en aras de la industrialización lo que originó la caída en la producción y la migración a las ciudades. Los beneficios del crecimiento industrial y de la inversión extranjera se distribuyeron inequi-

tativamente y grandes sectores de la población fueron marginados del proceso de desarrollo.

La consolidación del capitalismo, la modernización del país, el desarrollo urbano e industrial, la acelerada expansión de la producción y el consumo, y el crecimiento de la población, tuvieron por consecuencia, entre otros factores, el surgimiento y desarrollo de nuevas fuerzas sociales que se han manifestado contra el sistema a través de movimientos como el estudiantil en 1968 o los movimientos obreros independientes en la década de los setenta (tendencia Democrática de los electricistas y el Frente Auténtico de Trabajadores FAT, entre otros). Estos fenómenos han modificado el peso estratégico de las clases trabajadoras dentro del sistema político, al plantear nuevas demandas al gobierno e impulsar nuevas formas de organización sindical, social y política.

Otra consecuencia de esta modernización ha sido el desequilibrio entre clases sociales y regiones. Como señala Pablo González Casanova "Nos resulta difícil entender que México es a la vez un país en proceso de desarrollo y subdesarrollo que ha roto la dinámica interna y externa de la desigualdad sólo en parte, y que siendo compatibles en él las decisiones que corrigen la dinámica de la desigualdad con aquellas que la acentúan, hasta ahora seguimos teniendo, a un nivel más alto de independencia nacional, una estructura de comercio exterior y de finanzas extranjeras que revela nuestro carácter aún dependiente de la zona de influencia norteamericana; habiendo au

mentado el sector participante del desarrollo, seguimos teniendo una desigualdad estructural en el sector desarrollado, y sobre todo, en las relaciones de éste con el México marginal y semicolonial". (7)

Estas contradicciones y desequilibrios coadyuvaron a la formación de una estructura social compleja, en la cual las diversas clases y estratos sociales, al diversificarse, reforzaron las diferencias existentes entre los propios grupos sociales y las regiones.

Así, en el campo mexicano coexisten zonas y sectores dedicados a producir para mercados externos, con una alta productividad en áreas de riego - con apoyo crediticio y con tecnología moderna, y la llamada agricultura de subsistencia, minifundista, en áreas de temporal, que genera una capa marginal de la población rural, que junto con los jornaleros agrícolas, constituyen braceros en espera de la oportunidad de emigrar, o colonos de ciudades perdidas en el área urbana.

La misma diferenciación se observa con los trabajadores de centros urbanos, algunos obreros cuentan con salario permanente y prestaciones, otros son empleados temporales en empresas de niveles reducidos de productividad; otros constituyen subempleados en actividades diversas, o bien, son trabajadores de gran número de empresas pequeñas y medianas en peligro de desaparición. (8)

Por lo que se refiere a los propietarios de los medios de producción, que durante la primera fase del desarrollo económico estuvieron estrechamen

te ligados a la promoción estatal, se observa también una diferenciación en su organización por ramas y sectores, de acuerdo a su ritmo desigual de crecimiento, frente a grupos empresariales cohesionados y consolidados, bastante autónomos, en las ramas de mayor rentabilidad y productividad.

Pese a la dinámica de las estructuras económicas y sociales de 1940 a 1970 las estructuras políticas apenas se modificaron, aún cuando enfrentaron quiebres significativos a raíz del movimiento estudiantil de 1968, al cual el sistema político responde con la apertura democrática y el llamado desarrollo compartido. Sin embargo, ya para los setenta se hizo evidente que la sociedad civil se habrá desarrollado más aceleradamente que la sociedad política,* y rebasó los canales de representación del sistema político. Surge así el proyecto de Reforma Política en 1977 que constituye a la vez, una respuesta a la crisis de 1976 que refleja las limitaciones del desarrollo compartido y propone la Alianza para la Producción. A la crisis de - - 1982 el sistema responde con un fortalecimiento de la rectoría del Estado y una estrategia económica de reordenación y cambio estructural. De lo anterior podemos observar que frente a los quiebres que cuestionan la legitimidad del Estado, el sistema político responde mediante la instrumentación de diferentes estrategias políticas que permiten su permanencia.

* Los términos de sociedad civil y sociedad política se retoman de Antonio Gramsci.

Pese a que el sistema político ha debido enfrentar conflictos y movimientos resultado del surgimiento de nuevas fuerzas sociales, no han variado sustancialmente sus instituciones, principios, valores políticos y funciones, y al utilizar el binomio fuerza-consenso, dirección-dominación, el sistema ha podido resistir los enfrentamientos y desarrollar una capacidad de respuesta mediante diversas estrategias que le han permitido rehacer su hegemonía. Analizaremos brevemente las principales de estas respuestas: movimiento obrero y desarrollo estabilizador; movimiento estudiantil, populismo y gasto público; crisis de 1976, Reforma Política y Alianza para la Producción; crisis de 1982, Rectoría del Estado y Política Económica de reordenación y cambio estructural (1983-1985).

A partir de este análisis, habremos posteriormente de enmarcar la importancia de la planeación y el desarrollo regional, como parte de una política económica general, en la cual estos elementos sustentan y dan bases materiales a procesos de democratización y descentralización de las estructuras económicas, políticas, sociales y culturales, que a la vez fortalecen y modernizan al sistema político mexicano.

1.2. DESARROLLO ESTABILIZADOR

El crecimiento industrial capitalista de México tiene sus orígenes en el siglo XIX, pero no es sino en el siglo XX, hasta fines de los años treinta y principios de los cuarenta cuando se da la "primera acumulación indus-

trial", dentro de la que predomina la industria ligera. De ahí el auge y - crecimiento acelerado que se registró en el país, el cual coincidió con la acumulación capitalista de la posguerra y la reconstrucción de Europa y Japón. Como lo señalan diversos economistas "Las condiciones de desarticulación y crisis del mercado mundial capitalista, permiten una participación - dinámica a la pequeña y mediana empresa, lo que a su vez distingue esta fase respecto de la del franco desarrollo oligopólico que tiene lugar a media dos de los años cincuenta". (9)

En efecto, durante la primera acumulación industrial que caracterizó - el período 1940-1954, la pequeña y mediana industria tradicional protegida por las políticas estatales, vinculadas al mercado interno, sin posibilidades de llevar adelante por sí mismas procesos de innovación tecnológica, y que a la vez se convierte en el sector crecientemente dominante en la producción nacional, en un proceso más estable que en estadios anteriores, tie ne como contraparte un régimen salarial que benefició al capital y acentuó las diferencias entre clases sociales, sectores y regiones.

Si bien es cierto que en el período 1940-1954 el sistema no enfrenta - mayores cuestionamientos y se aboca a la consolidación económica, en esos años se observa una aguda concentración del ingreso y un proceso de inversión cada vez más interdependiente del exterior. De ahí que se señale que "al combinarse estos procesos con los reacomodos de la economía mundial des pués de la Guerra de Corea, se conformaron fuertes tendencias depresivas -

dentro del patrón de crecimiento, y de hecho, hubo de darse paso a un nuevo patrón de acumulación y desarrollo. La combinación favorable de los años - cuarenta (guerra-industrialización ligera-explotación absoluta de trabajo)- parecía haber llegado a su fin. La economía se enfilaba hacia una situación crítica tanto en su dinámica interna como en su relación con el mercado mundial". (10)

Era pues necesario iniciar la transición hacia nuevas formas de crecimiento, situación que se ve reiterada por la devaluación de 1954 y por el - desarrollo de nuevas fuerzas sociales, entre las que destacan la consolidación del movimiento obrero y el surgimiento de cada vez más amplias clases medias urbanas. En efecto, la modernización del país y su rápido desarrollo industrial, que requirió de la incorporación de población campesina a - las zonas urbanas tuvo por consecuencia, entre otras, el surgimiento y consolidación de organizaciones de masas, destacándose el movimiento obrero - que primero con Lombardo Toledano, y posteriormente bajo al dirección de la CTM había logrado una maduración en formas de organización, básicamente sin sindical, que planteaba reivindicaciones gremiales y en este proceso, rebasaba el nivel económico para entrar en el ámbito de reivindicaciones políticas - con el fin de participar en la orientación del rumbo y sentido del desarrollo nacional.

Al respecto Arnaldo Córdova señala que "Una característica notable de la ya larga historia de la CTM, es que la mayoría de los disturbios inter--

nos que ésta ha padecido y que, por lo general, han tenido una proyección nacional en el movimiento obrero de México, se han originado en las grandes formaciones sindicales, los llamados sindicatos nacionales de industria, la mayoría de los cuales pertenecen a la CTM: el movimiento de los ferrocarrileros de 1948, el movimiento minero de 1950-51, el movimiento ferrocarrilero de 1958-1959; los movimientos de maestros, telegrafistas, electricistas, petroleros, telefonistas y textiles de 1956-1959 ..." (11)

El agotamiento de un modelo de crecimiento que agudizaba la concentración del ingreso dió lugar a que "Como consecuencia del deterioro del nivel de vida, aparecen expresiones de inconformidad proletaria en 1958-1959, que dan lugar a luchas contra las formas de dominación corporativa". (12)

El agotamiento del modelo de crecimiento coincide así con un período de lucha y movilización de organizaciones de masas, dentro del cual el movimiento ferrocarrilero de 1958-1959 adquiere una gran relevancia. Si bien las exigencias se referían a aumentos salariales, reestructuración del sistema de tarifas y reorganización de la empresa, el movimiento, en el cual participaron diversas corrientes políticas, entre las más importantes la del Partido Comunista Mexicano, rebasó el nivel de las reivindicaciones económicas y cuestionó el funcionamiento del sistema político y de la conducción económica del país, especialmente en relación con el sistema de dominación sindical. Pese a la represión y negociación posterior de reivindicaciones económicas, esta situación evidencía que el movimiento obrero urba

no, resultado del proceso industrial de la década de los cuarenta se había consolidado.

Con la ~~represión de~~ movimiento ferrocarrilero de 1958-1959 se marca un momento de quiebre del sistema político, en el cual dicha represión deslegitima la alianza Estado-Sector Obrero y coincide con limitaciones en el crecimiento económico, por lo cual el sistema instrumenta una respuesta que permita recuperar la legitimidad y generar nuevas formas de consenso social para mantener a las instituciones políticas nacionales, e impulsar un nuevo modelo de crecimiento económico, que rompa las limitaciones de la primera acumulación industrial. O se diseñaba una estrategia económica que acelerara el crecimiento, o el sistema tendría que utilizar, eventualmente y en forma cada vez más creciente, la coerción.

Es así como el sistema instrumenta la estrategia del denominado "Desarrollo Estabilizador". Bajo este nuevo modelo, adoptado por un buen número de países latinoamericanos y que en México tuvo su mayor éxito, la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) entre 1950 y 1970 fue de las más altas de los últimos años y el tipo de cambio se mantuvo fijo desde 1954 hasta 1976 cuando se devaluó el peso y se adoptó un sistema de flotación controlada.

La estrategia de política económica asociada a este modelo descansaba en premisas relativamente simples: Al estado le correspondía la creación de la infraestructura, los servicios sociales; el estímulo a la inversión pri-

vada; así como el manejo de la política monetaria, fiscal y laboral, de manera que el proceso de crecimiento se desenvolvía en un clima de estabilidad. (13) Como parte fundamental de esta estrategia, el Estado recurría al endeudamiento externo para asegurar el equilibrio de la balanza de pagos y para complementar los escasos recursos fiscales para el financiamiento de la inversión pública, ya que nunca se logró una Reforma Fiscal de fondo. Dicha estrategia no olvidó tampoco, no obstante las críticas al respecto, los aspectos sociales, aún cuando se consideraba que estos habrían de resolverse de una manera más o menos automática con la consolidación del propio proceso de crecimiento económico.

Al igual que en los primeros años de la posguerra, al amparo de esta estrategia, la inversión extranjera registró una gran expansión, principalmente en el sector industrial que fue donde mayor impacto tuvo el desarrollo estabilizador. Sin embargo, dado lo endeble de la base industrial existente a finales de la década de los años cuarenta, las presiones sobre la balanza comercial, el paulatino fortalecimiento de Estados Unidos, orientaron la estructura del desarrollo industrial de México a través de la sustitución de importaciones y de mecanismos altamente proteccionistas.

Como resultados visibles de esta estrategia, en los sesentas se registró un crecimiento económico sostenido, bajaron las tasas de inflación con relación a la década anterior y se observó una gran estabilidad cambiaria. El desarrollo estabilizador permitió un crecimiento mayor que en períodos

anteriores y en un clima de gran estabilidad.

Al respecto se señala que "La estatización de la industria eléctrica y la petroquímica básica, la integración relativa de la industria automotriz, la mayor apertura del capital extranjero, el fomento decidido al turismo, - la recuperación de lo que amenazaba perderse en términos de control obrero, entre otras medidas, contribuyeron con eficacia a remover obstáculos importantes a la dinamización de los sectores productivos". (14)

El desarrollo estabilizador impulsó la producción de bienes de consumo durable y diversificó la estructura industrial. Se modernizó la industria mexicana y este proceso se corresponde con el comercio y los servicios urbanos, los cuales observan un gran crecimiento y diversificación. Se da un - crecimiento global que empero generó profundas desigualdades sociales y regionales.

Diversos factores contribuyeron al deterioro del modelo (15):

a) No todas las ramas industriales recibieron el mismo estímulo para su desenvolvimiento. El efecto más importante de esto fue un rezago en la producción de bienes de capital, con graves consecuencias sobre la balanza de pagos, la tecnología utilizada y el empleo. En virtud de la aguda concentración del ingreso prevaleciente, la demanda de las clases con recursos excedentes se canalizaba principalmente a bienes de consumo final o bienes duraderos, a cuya producción se orientó la industria al amparo de la política de sustitución de importaciones, con la garantía de contar con mecanis--

mos adicionales de protección arancelaria y los apoyos fiscales que aseguraban la gestión empresarial en condiciones de alta rentabilidad.

b) El desenvolvimiento industrial propiciado de esta manera, salvo en contadas excepciones, no se tradujo en un mejoramiento de la capacidad competitiva de la economía. Para la mayoría de las empresas, el mercado interno cautivo que se les había configurado fué suficiente para garantizar sus ganancias, sin preocuparse por elevar sus niveles de producción y mejorar su eficiencia. La rentabilidad obtenida y las facilidades para amortizar las inversiones en plazos muy cortos colmó las expectativas más exigentes. Esto contribuyó a acentuar los patrones de concentración del ingreso y a configurar una clase empresarial que pronto adquirió conciencia gremial y se organizó, con el apoyo del Estado, para defender después, celosa y agresivamente el sagrado derecho de mantener los mismos niveles de participación en el mercado y percibir las tasas de ganancias a que estaban acostumbrados, aún enfrentándose al propio Estado que propició su fortalecimiento.

c) Al carecerse de una estrategia claramente definida, la industria manufacturera se estructuró en buena medida a través de empresas medianas y grandes (con una elevada participación de empresas transnacionales) que fueron las principales beneficiarias de los apoyos y facilidades otorgadas y, correlativamente, se otorgaron pocos estímulos al desarrollo de las pequeñas y medianas industrias nacionales.

d) Los beneficios de la industrialización se distribuyeron de manera

poco equitativa. Además de lo mencionado respecto a las empresas medianas y grandes, fue evidente la concentración de las actividades industriales en unas cuantas entidades, en función de su acceso a los mercados principales (Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey), lugares donde se concentraban los núcleos de población de más altos ingresos del país, cuya demanda de productos importados fue el pivote del mecanismo sustitutivo.

e) Por otra parte, se dió un tratamiento marcadamente preferencial al capital y al factor trabajo organizado, a expensas de los trabajadores no sindicalizados y del propio gobierno, sembrándose así la semilla de futuras movilizaciones populares.

f) Paralelamente, y como resultado de la estructura proteccionista, que favoreció el desarrollo industrial a expensas de las actividades agropecuarias, el sistema de precios actuó como un canal de transferencia de recursos: entre 1950 y 1970, los precios de los productos primarios crecieron a un ritmo muy inferior al de los bienes industriales y el proceso de asignación de recursos se orientó hacia los sectores donde prevalecían mayores tasas de ganancia, propiciando la pauperización campesina y la migración de desempleados hacia las áreas urbanas. En los sesentas empieza a disminuir el ritmo de crecimiento de la superficie cultivada y los rendimientos por hectárea. La demanda interna rebasa la tasa de crecimiento de la producción agrícola, se disminuye el excedente de explotación y se resienten presiones adicionales sobre el empleo en las áreas urbanas.

g) El factor tecnología, considerado en la política industrial sólo - en cuanto a favorecer su transferencia, propició una entrada excesiva de ca pital extranjero, principalmente de Estados Unidos, cuyo progreso tecnológico incorporado en los bienes de capital importados, trajo consigo la adopción de métodos de producción diseñados para sustituir mano de obra por maquinaria, con el consiguiente desplazamiento del factor más abundante en el país, la mano de obra. De mayor gravedad fue la fuerte dependencia a que se sujetó el desarrollo industrial respecto de las importaciones y el confi namiento del desarrollo científico y tecnológico nacionales.

La política sustitutiva de importaciones, sustento del proceso de industrialización, pronto empezó a agotarse en su fase de sustitución de bienes de consumo final y bienes duraderos. La correspondiente a productos in termedios y, más aún, la de bienes de capital, requieren de un proceso de maduración y de integración productiva de mayor complejidad y envergadura, la cual por desgracia no fue instrumentada, en parte por la misma configuración distorsionada de la estructura industrial, que se orientó más bien a satisfacer las necesidades de una sociedad de consumo, que las necesidades vitales de la gran mayoría de la población, o a la consolidación de un aparato industrial bien integrado.

Quedó en entredicho la hipótesis del modelo conforme a la cual, simplemente con el crecimiento económico se irían resolviendo los problemas del empleo, la distribución del ingreso, la estructura de las actividades pro--

ductivas, la dependencia externa y el papel del Estado en el proceso de desarrollo.

De ahí que el desarrollo estabilizador habría de enfrentar serios obstáculos. En primer término, si bien se da un crecimiento económico, las más altas tasas de natalidad se registran en la década de los sesenta, lo cual, aunado a la naturaleza misma de las políticas adoptadas y las características del progreso tecnológico incorporado a las actividades productivas, no sólo impidieron resolver el problema del desempleo sino que éste se agudizó al grado de constituirse en el más grave escollo que afrontaba la economía mexicana en 1970, y que fue solucionado en parte, por la expansión, en muchos casos, del sector público que adquiere empresas privadas poco rentables o en quiebra.

De este modo, la política social del Estado, aunada a la reciente modernización del país, propician el acceso a la educación, a la atención en materia de salud, impulsan la consolidación de los centros urbanos, y en consecuencia diversifican y consolidan la formación de nuevas fuerzas sociales resultado de los estratos medios urbanos.

Aunque en esa época se dio un crecimiento de los salarios reales, esta tendencia no logró contrarrestar la concentración del ingreso, lo cual propició una mayor estratificación de los sectores medios urbanos que se vinculó con la pobreza de los campesinos, forzados a emigrar a los centros urbanos, y se contrastó con la riqueza de ciertos grupos beneficiarios del mode

lo de desarrollo.

En términos estrictamente económicos, el desarrollo estabilizador enfrentaba obstáculos de consideración. Aún sin tomar en cuenta los conflictos políticos, se debían hacer ajustes considerables al modelo en tanto - - "Una estrategia de política económica pierde eficacia con el paso del tiempo, conforme evolucionan y se modifican las condiciones que la hicieron necesaria..." (16)

La suma de todos estos resultados del desarrollo estabilizador demostraron pues, la necesidad de readecuar el modelo de desarrollo. Esta necesidad económica se vinculó a su vez con el cuestionamiento que diversos grupos sociales hacían de un modelo que los había dejado fuera de la alianza del desarrollo estabilizador. El mayor impacto negativo se dió indudablemente entre campesinos ejidatarios y jornaleros agrícolas que resintieron - en forma directa la descapitalización del campo en aras de la industria, pero este proceso alcanzó y repercutió en las ciudades, tanto en las colonias marginadas, como en una gran parte del sector obrero que aún no lograba - - avances en su organización, o bien en el sector obrero que mantuvo bajos salarios o fué desempleado por la industria tradicional que no logró hacer - frente a los nuevos procesos de producción. Asimismo, los sectores medios urbanos no vinculados a la expansión de la gran empresa vieron frenadas sus oportunidades de empleo y de acceso a mejores niveles de vida. Nuevamente se enfrentaba el México en desarrollo con el México subdesarrollado, sin em

bargo, el proceso de diversificación y modernización sociales hacían más complejo el panorama.

La interrelación de todos estos elementos y su interacción, empezaron a expresarse en el movimiento estudiantil de 1968 y en las erupciones políticas y sociales de la década, que vinieron a cuestionar seriamente al sistema y ratificaron la necesidad de una nueva respuesta frente a una crisis más profunda del sistema político mexicano.

1.3. POPULISMO Y GASTO PUBLICO

El agotamiento del modelo del desarrollo estabilizador, el cuestionamiento de la orientación del crecimiento por diversos sectores marginados - de los beneficios de esta alianza, se vinculó con el atraso de las estructuras políticas frente a una sociedad moderna y diversificada que exigía niveles de representación y participación política. Esta falta de representación concernía principalmente a los sectores medios urbanos. El movimiento estudiantil de 1968 cuestionó esta forma de funcionar del sistema político mexicano, rechazó la fórmula de la legitimidad revolucionaria de un régimen* al que se cuestionaba el lograr alcanzar los objetivos sociales de la

* En relación a la utilización de régimen y sistema, los conceptos se retoman de las obras de M. Camacho. "El Futuro Inmediato" y "Los Nudos Históricos del Sistema Político Mexicano".

Revolución de 1917. Si bien el movimiento estudiantil se conformó por gran des sectores de la clase media urbana, fue también un movimiento que llevó a cabo la mayor concentración de masas que cuestionaban el sistema, en el México contemporáneo.

No entraremos al detalle de los orígenes, proceso y conformación del movimiento estudiantil de 1968, ni tampoco a sus impactos regionales, ya que el tema por sí sólo abarcaría toda una investigación. Baste señalar que las demandas de dicho movimiento expresadas en el pliego petitorio de seis puntos constituían fundamentalmente un reclamo de democratización del sistema político mexicano. Estas peticiones incluían la liberación de presos políticos y el cese de formas de represión que obstaculizaban la democracia sindical y política. El carácter democratizador del movimiento estudiantil y la presencia de las diversas fuerzas sociales y organizaciones políticas que lo conformaron, habrían de marcar una nueva etapa en el desarrollo político nacional, aún cuando el movimiento fue reprimido, en forma por demás brutal, por el ejército.

El costo de la subsistencia del sistema político que en 1968 cayó en el recurso coercitivo, dañó profundamente las bases de consenso y legitimidad del propio sistema entre sectores numerosos de la población. La alianza del Estado con las clases medias urbanas estaba en entredicho. (17) El cambio de gobierno ofrecía la posibilidad de renovación, pero el sistema tendría necesariamente que responder a la falta de representación y partici

pación de diversos sectores, tanto en los aspectos políticos como en el económico.

Así pues, hay quienes señalan con respecto al populismo y el gasto público, que "dos puntos de partida esenciales marcan el inicio de este nuevo período. El desmoronamiento del 'modelo de desarrollo estabilizador' y el movimiento estudiantil popular de 1968". (18)

Tras los sucesos del jueves de Corpus el 10 de Junio de 1971, el régimen convoca a la 'conciliación de los mexicanos' y con ello se inicia lo que algunos politólogos llaman la 'apertura democrática'. Frente al cuestionamiento del sistema político mexicano, se hace un llamado para cerrar filas e impedir un retroceso político, y se difunde el lema de "Echeverría o Fascismo".

La apertura democrática buscaba rehacer el diálogo roto en 1968, entre el sector estudiantil e intelectual, las clases medias urbanas y el Estado. De esta forma, el sistema político responde al quiebre que le representó el movimiento estudiantil de 1968 y 1971. Al efecto, en lo político ofrece una reforma electoral que en 1973 presenta una nueva Ley Federal Electoral. La ley electoral contempló la concesión de tiempo en radio y televisión a los partidos durante las campañas electorales, así como la reducción del número de afiliados para el registro legal. Sin embargo, esta reforma alcanza tan sólo a partidos minoritarios con registro, y así, la propuesta presidencial de reformas constitucionales de 1971 tan sólo fortaleció la institu

ción de diputados de partido, modalidad que se instauró en el régimen de López Mateos.

Resultó claro que la apertura democrática no se materializó en una reforma de las estructuras políticas. Por el contrario, reforzó el funcionamiento de las instituciones políticas, y así, la reforma electoral quedó circunscrita al fortalecimiento de la forma de operar del sistema, ya que nunca planteó el promover la participación en los procesos político-electorales de organizaciones diferentes a las registradas. En este sentido, buscaba renovar y salvar el sistema de partidos existente, y que poco a poco, se apagaba aplastado por la abstención electoral y la falta de participación social. Sin embargo, por sus propias limitaciones, no pudo siquiera lograr estos objetivos.

Por lo que se refiere al agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador, el régimen responde con una estrategia que intenta recobrar el consenso de los sectores sociales. Así, la respuesta en lo económico al quiebre de sistema en 1968, lo constituye el llamado "desarrollo compartido" en el cual el gasto público se utilizó y orientó como elemento generador de consenso, otorgando concesiones económicas a las clases trabajadoras.

Esta orientación es la que algunos ideólogos han denominado populismo, fenómeno que dista mucho del sentido popular de la época cardenista, y de la movilización y organización de masas que lo caracterizó, si bien dicha organización en sectores sentó las bases del corporativismo político a que

acuden algunos autores. (19) El populismo del régimen de Echeverría hacia las clases trabajadoras impulsaba a la vez las concesiones económicas al mismo tiempo que reforzaba los instrumentos de control político y sindical.

Pese a registrarse un impulso del movimiento obrero como el de la tendencia democrática de los electricistas, que aglutinó diversas fuerzas sociales que demandaban la independencia sindical y la democratización del sistema, el régimen finalmente optó por el reforzamiento de sus controles.

Sobre el particular, es conveniente retomar a Heriberto Flores en lo relativo a lo que denomina la "estrategia de la tensión" y que se refiere a el proceso que durante el régimen de Echeverría, con la apertura democrática, se da al interior del propio sistema político mexicano. El autor señala que es precisamente en este período de liberalización, iniciado con la liberación de los llamados presos políticos del 68, cuando surgen diversos movimientos sindicales e intelectuales como el Movimiento de Acción por la Unidad Socialista (MAUS), en 1972; el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), en 1973; el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) y el Partido Socialista Revolucionario (PSR), en 1974; todos de inspiración socialista; mientras que en la derecha surge el Partido Demócrata Mexicano (PDM) emanado de la vieja Unión Sinarquista.

Este proceso de liberalización confluyó con problemas internos en los partidos de oposición oficiales (PAN, PPS, PARM), de esta forma, la reorganización inducida por la apertura democrática del Presidente, y que originó

el surgimiento de nuevas organizaciones, modificaron el juego político que se había seguido hasta esas fechas.

El autor señala que a partir de 1973 se generalizaron movimientos sociales un tanto espontáneos. En Veracruz el PST encabezó las reivindicaciones de los trabajadores tabacaleros contra empresarios americanos. En Chiapas la Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCM) encabezó un proletariado rural desesperado por la lentitud de la Reforma Agraria. En Sonora otras organizaciones fomentan invasiones de tierra que contribuyen a desestabilizar algunos caciques protegidos por el PRI. Al interior mismo - del sindicalismo oficial (CTM), se elevan voces de la base contra el charismo de ciertos dirigentes, que ante esta situación se ven obligados a radicalizar sus posiciones para mantener su clientela.

Heriberto Flores afirma que si bien obreros y campesinos tenían motivos muy objetivos para protestar, lo cierto es que sus movimientos están - inspirados y sustentados por fuerzas organizadas en otros niveles. Estas situaciones crearon fuertes problemas con las autoridades locales, con los gobernadores y con algunas dependencias. Sobre este punto, cabe señalar que el extremo rigor con que algunos de estos movimientos fueron reprimidos, de 1970 a 1976, dieron origen a movimientos sociales autónomos cuya manifestación en el movimiento estudiantil de mayo del 71 que fuera reprimida, trajeron como consecuencia el movimiento guerrillero de Lucio Cabañas en Guerrero, o de organizaciones subversivas como la Liga 23 de Septiembre, originada

en Chihuahua.

Al respecto el autor señala que Echeverría daba la impresión de desear dirigir 2 funciones difícilmente compatibles. Ser jefe del Ejecutivo y ser líder de una oposición que no dudaba en traspasar las fronteras de la legalidad. Desconcertante ante los ojos de la opinión pública, esta estrategia de la tensión fué rechazada por las clases medias entre las que suscitó inquietud, ya que no mantenía coherencia ni lucidez. En una conferencia de prensa durante 1976, una frase del Presidente descubre el objetivo que la estrategia de la tensión se proponía alcanzar: "yo escogí la 'crisis', para obligar al propio régimen a enfrentar la necesidad absoluta de su propia transformación". (20)

Flores afirma que para Echeverría la prueba parecía ser que el régimen no podía evolucionar ni en un sentido, ni en otro (reformas de López Mateos ó democratización del PRI con Madrazo y Díaz Ordaz), más que en base a la presión exterior que las masas ejercieran en su movilización aún al margen del aparato del Estado, pero esta estrategia falló al tratar de orientar y canalizar los movimientos sociales, a fin de evitar perder el control. En otros términos, frente a los fracasos de sus predecesores inmediatos de tratar de evitar el conflicto por la vía legal, éste debía ser controlado como último recurso.

En estos términos, apunta Flores la dificultad estribaba en que una movilización suficientemente importante para sostener al régimen, no subvir--

tiera el orden. La presidencia de Echeverría se debatía entre el caos económico y financiero que se expresó en una salvaje devaluación. Por tanto - - Echeverría se obstinaba. En la designación de su sucesor contra todo consejo, buscaba un administrador con capacidad técnica, no necesariamente política. Contrariamente a una opinión generalizada de que se obsesionaba por el poder, su intención no era restaurar el maximato en su beneficio. Parece más probable que estuviese preocupado por recuperar el consenso de las - fuerzas populares que creía perdidas, y que él se proponía coordinar, con - la posibilidad de amplificar su dinámica para garantizar un cambio dentro - del propio sistema. (21)

El eje de esta estrategia de control fué una política laboral de concesiones, de aumentos salariales de emergencia, de instrumentación de mecanismos institucionales de defensa del salario (INFONAVIT, FONACOT, Comité Mixto de Protección al Salario) y del ingreso, como lo fué la revisión anual - del salario mínimo y de los contratos colectivos de trabajo. La concesión económica, que se expresa a través del creciente gasto público, es el instrumento utilizado para generar el consenso y mantener el control de la clase trabajadora.

Cabe señalar que en este agotamiento del desarrollo estabilizador confluye una serie de factores analizada en el apartado anterior, que originaron la crisis que caracterizó la década de los setenta. Con el modelo de desarrollo compartido a partir de 1971 la economía mexicana inicia una fase

crítica que aflora las contradicciones y limitaciones del desarrollo estabilizador y nulifica sus ventajas.

Los primeros signos de esta crisis que se observaron fueron el surgimiento de fuertes presiones inflacionarias y la contracción de la inversión privada, ante el agotamiento progresivo del patrón de crecimiento y a la política económica de contracción del gasto público, a lo que se añadió la cautela con la que los empresarios se conducen en el cambio de sexenio. (22) Al efecto, para frenar la inflación, el desequilibrio externo y el déficit fiscal, en 1971 se realizaron ajustes para descender la tasa de crecimiento del PIB al 5%, pero en realidad el resultado fue un descenso al 3.4%, con el consecuente estancamiento productivo, la caída del salario real y del consumo, merced de la contracción de la inversión pública y privada, todo lo cual no logró frenar la inflación y además aumentó el déficit del sector público. (23)

Para 1972 se cambió la estrategia y se incrementó en términos reales el gasto público, particularmente la inversión pública que permitió la recuperación del crecimiento de los salarios reales y del consumo. Esta reactivación aunada al proceso inflacionario no logró sin embargo reactivar la inversión privada. El crecimiento del PIB a más del 7% en ese año respondió más bien al incremento de la inversión Pública.

Esta expansión del gasto público, sin un crecimiento en los ingresos públicos, aumentaron sustancialmente el déficit público, el cual fue cubier

to con financiamiento externo básicamente, con el consiguiente aumento de la deuda externa y el pago de su servicio. Esta situación no se refleja a niveles críticos en la balanza de pagos por la expansión de exportaciones y la disminución de importaciones resultado de la contracción de la inversión privada.

Al mismo tiempo, la deuda pública creció al utilizar fuentes internas de financiamiento. Así, el sostener un ritmo de crecimiento implicó el deterioro de las finanzas públicas y tuvo como logros muy limitados un crecimiento del PIB superior al aumento de población, y el aligerar el problema del desempleo.

Respecto a este proceso, algunos economistas señalan que "Los años de 1971 y 1972... ilustran lo que habría de ser una característica del sexenio 1970-1976 en materia de política económica: la política del freno (1971) y arranque (1972), que habría de incidir desfavorablemente en la evolución de la economía, pues contribuyó sin duda a acentuar la crisis que, como muestra el estancamiento de la inversión privada durante esos dos años, estaba ya plenamente en marcha". (24)

Aunado a este proceso económico, la política de crecimiento de salarios reales, la llamada apertura democrática, el lenguaje populista del Presidente, la política exterior tercermundista, originaron el cuestionamiento del régimen por parte de cada vez más amplios sectores empresariales, lo que hizo conflictivas las relaciones entre el Estado y la iniciativa priva-

da.

Pese a estas situaciones, en 1973 se logra un repunte significativo de la inversión privada, por el alto ritmo de actividad económica que sostuvo el aumento del consumo. El PIB mantuvo su crecimiento de más de 7%. (25) La inversión y el gasto público continuaron también su crecimiento y el consumo y los salarios reales aumentaron. Sin embargo, las presiones inflacionarias se dispararon, entre otros factores incidieron el estancamiento productivo en el campo; la contracción de la inversión privada en años anteriores; la especulación de bienes básicos; la crisis internacional que se expresó en la inflación a escala mundial, por la crisis del petróleo; la estructura comercial oligopólica; el financiamiento del gasto público que recurrió a ampliar la oferta monetaria. De esta manera la inflación continuó disparándose en forma acelerada.

La insuficiencia de recursos propios del sector público, que sin embargo debía enfrentar las demandas sociales mediante una política populista de gasto, deterioraron gravemente las finanzas públicas, y el déficit alcanza para 1973 el 6% del PIB. (26) El financiamiento externo de dicho déficit y el aumento de las importaciones producto de la reactivación de 1973, desequilibraron la balanza de pagos.

Como consecuencia de esta política de freno arranque-en la que confluye el populismo y el gasto público como generadores de consenso, y que tienen como contraparte el deterioro de las relaciones del régimen con la ini-

ciativa privada,- a **partir de 1974** y en los dos años subsiguientes, la producción interna cobra una dinámica más realista, apegada a las características de la economía. En 1974 disminuye el PIB a 5.9% y su caída vertical - continuó en años posteriores, en 1975 fue de 4.1% y de 1.7% en 1976. El -- gasto público se restringe, y aunque la inversión privada aumenta en 1974,- disminuye a partir de 1975, y a falta de recursos propios, continua el en-- deudamiento público interno y externo, pero el déficit con respecto al PIB pasó de 6% a 6.3% en 1974.

Pese a la restricción del gasto y a la desaceleración del producto interno, la tasa inflacionaria continuó a la alta y el desequilibrio interno se acentuó, y a la crisis y estancamiento interno se sumó el estancamiento y la inflación internacionales (crisis del petróleo). El déficit en la balanza de pagos y el diferencial de precios internos con el exterior, originaron una sobre-valoración del peso que desató la especulación y la fuga de capitales y acentuó la contracción de la inversión privada al fomentar las importaciones, fenómeno que se acentuaría con la llamada crisis de confianza. Lo anterior frenó las exportaciones y ante la escasez de divisas se - acrecienta la deuda externa. Mantener la paridad cambiaria resultaba costoso y difícil.

En 1975 y 1976 aumentó el desempleo y la capacidad productiva no utilizada, la recuperación programada de la inversión pública no compensó la caída de la inversión privada y la política de freno-arranque fomentó la impro

visación y propició el desorden administrativo, lo cual restó eficiencia a la inversión pública.

Ante esta situación creció el malestar del sector obrero, se vigorizó su movilización y se generalizaron los emplazamientos a huelga, con lo cual se logró mantener el aumento en los salarios reales y se deterioró aún más la relación del régimen con los empresarios.

De ahí que varios autores califiquen este período como de auge de la - lucha de clases, ya que por una parte el movimiento obrero avanza en su organización y plantea demandas no sólo económicas sino de democratización - sindical y política, tal como se plantea en páginas anteriores en la llamada estrategia de la tensión. Por otra parte, aumentan las pugnas entre el régimen y los empresarios y entre éstos mismos, en función de sus intereses económicos inmediatos, y que en ocasiones son contradictorios. En este proceso se observa ya "la consolidación de la fracción más poderosa del capital financiero como absolutamente hegemónica en el bloque en el poder".(27) Dentro de estas contradicciones, ni el populismo y el gasto público, ni la apertura democrática, lograron reforzar el consenso social en especial en - lo relativo a la alianza del Estado con las clases medias urbanas, ya que - no se resolvieron las demandas de participación y representación políticas.

El sistema político mexicano enfrenta así una crisis de legitimidad y una ineficiencia del proyecto de populismo y gasto público (freno-arranque y apertura democrática) para hacerle frente. En esta situación ocurre la -

crisis de 1976 que marca otro momento de quiebre del sistema.

Es un periodo en el cual se paralizan y configuran las fuerzas sociales y para 1976 la crisis económica expresa en toda su magnitud las contradicciones. El régimen cesó en su esfuerzo de mantener el ritmo de crecimiento mediante el gasto público y renunció a mantener el tipo de cambio. Se contrajo la inversión pública y privada, cayó el consumo, aumentó la inflación y el desempleo, continuó el endeudamiento externo, y pese a que la política laboral de protección al trabajador se mantuvo para los aún empleados, en términos de aumentos salariales, el régimen debió reconocer su fracaso en la instrumentación de su política económica.

El estancamiento y descenso de la actividad económica y de la inversión provocaron fuertes desequilibrios en el sector externo, especialmente afectado por el alza de intereses del servicio de la deuda externa, fomentado adicionalmente por la especulación. La fuga de capitales que se inició en años anteriores se incrementó en 1976 y pese a la apertura de cuentas en dólares, no se estimuló la captación del ahorro y se dolarizó la economía. Estos hechos evidenciaron la crisis de legitimidad del sistema, ya que en junio de ese año el Secretario de Hacienda había defendido la paridad cambiaria, la firmeza de la moneda y el crédito del país, para dos meses más tarde anunciar la devaluación del peso frente al dólar.

Aunado a estos sucesos, la coyuntura política de la correlación de fuerzas cambió en 1976. El movimiento sindical independiente, uno de cuyos

mejores representantes fue la tendencia democrática, se reprimió, con lo - - cual se reafirmó la tesis de la estrategia de la tensión, y esta represión - evidenció el apoyo y fortalecimiento de los controles políticos estatales - sobre el movimiento obrero. La devaluación del peso y la represión genera- lizada del movimiento obrero independiente caracterizaron los últimos meses de 1976. Asimismo, continuó el enfrentamiento entre Estado y empresarios a raíz de las expropiaciones agrícolas en el noreste. La firma de convenios con el Fondo Monetario Internacional (FMI), la nueva táctica de moderación- salarial y de disciplina en el gasto reafirmaban el fracaso del proyecto de populismo en el gasto público.

Por otra parte, la necesidad de modificar el modelo de crecimiento y - de dar respuesta a la crisis de legitimidad del sistema, cuestiones estruc- turales que no logró resolver el proyecto de populismo y el gasto público, - se hizo aún más evidente con las elecciones presidenciales de 1976. El can didato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), único registrado, en frentó con relativo éxito el abstencionismo electoral, pero se hubo de reco nocer el agotamiento del sistema de partidos existente, pese a las reformas electorales de 1973. Sólo el Partido Comunista Mexicano, sin registro, pos tuló candidato a la Presidencia, debido a un cambio en la estrategia políti ca de esta organización que planteó la participación como forma de conser-- var los espacios democráticos.

La confluencia de estos factores en la crisis de 1976 confirieron a la

misma una serie de características que finalmente evidenciaron la urgencia de un cambio en la estrategia política del sistema. Nuevamente el cambio de gobierno abrió posibilidades de recomposición del consenso y de la legitimidad del sistema. A los retos de su momento, el sistema respondió con la estrategia de la alianza para la producción y la Reforma Política.

1.4. ALIANZA PARA LA PRODUCCION Y REFORMA POLITICA.

El régimen de López Portillo debía hacer frente a la nueva correlación de las fuerzas sociales resultado de la crisis de 1976. Tomar medidas para recuperar la legitimidad y el consenso de los diversos sectores sociales e impulsar un proyecto de desarrollo que lograra vencer las inercias y condiciones presentes en el sistema económico no era tarea fácil. Había de resolver los problemas de representación y participación política y superar la crisis económica.

La toma de posesión como Presidente de la República de José López Portillo marcó el inicio de una estrategia que denominamos de Reforma Política y Alianza para la Producción y que constituyó la respuesta a la crisis de 1976. Esta estrategia adquirió viabilidad con la explotación petrolera. En su arranque, el régimen ratifica los acuerdos con el FMI y continúa una política de restricción salarial y del gasto público. Como secuela de la devaluación y la especulación, en 1977 aumentó la inflación y se redujeron los salarios reales. Disminuyeron las importaciones, pero no se incrementa

ron las exportaciones, cayó la inversión privada, disminuyó el consumo y aumentó la deuda pública sobre el PIB, con el consecuente desequilibrio de la balanza de pagos, con lo que se incrementó la fuga de capitales.

El estancamiento de la inversión, la capacidad ociosa del aparato productivo, la concentración del ingreso entre clases y regiones, la inflación, el desempleo, la descapitalización del campo, el desequilibrio en el sector externo, reflejaban los problemas estructurales del país. Al respecto se señala que "Desde un punto de vista más general, es necesario insistir en la raigambre profunda, histórico-estructural, de este proceso. La industrialización de México, al ocurrir en plena época de consolidación imperialista o de 'madurez' del capitalismo como sistema, se vió acompañada casi desde el principio por la instalación de plantas productivas de grandes dimensiones que pronto configuraron una situación de predominio oligopólico. En un país con enormes desigualdades regionales y de considerable población rural que vive en condiciones de subsistencia, el desarrollo oligopólico ha exigido, para tener lugar, una elevada concentración del ingreso que, en medio de niveles de pobreza absoluta muy generalizados, ha propiciado patrones de consumo que implican fuerte límites cuantitativos al desarrollo extensivo de la inversión, y consecuentemente, la adopción de lo que podría llamarse una 'vía estrecha' del desarrollo". (28)

Tal situación prevalecía en el país cuando se da el auge de la nueva riqueza petrolera, la cual por si misma, y por la importante ampliación del

mercado que conlleva, constituyó un factor importantísimo para reactivar el crecimiento. Mientras la crisis de 1976 hace necesaria la transición a nuevos modelos de desarrollo, el petróleo la hace posible. Sin embargo, habían de resolverse los problemas estructurales de la economía. Una alternativa de desarrollo nacional que encontrase viabilidad en la explotación petrolera, requería de un Estado moderno, capaz de contar con una fortaleza financiera y administrativa, y también, sobre todo, lograr un fortalecimiento político y social, que superase los problemas de participación y representación política que el régimen venía enfrentando desde tiempo atrás.

Gracias al auge petrolero, podemos hacer una caracterización del período 1977-1979 como el de una etapa de recuperación en base a una restauración del proceso de acumulación de capital, que revierte la tendencia desaceleradora de la economía. Desde fines de 1977 y durante 1978 y 1979 se observa un crecimiento real de PIB (7% en 78 y 8% en 79) y, aunque no crecen los salarios y continúa la inflación, se observa un crecimiento de las utilidades, en el fenómeno que Carlos Tello define como "inflación de utilidades". (29)

Asimismo, se restablece la intermediación financiera que permite el reestablecimiento del proceso ahorro inversión que se encontraba frenado en años anteriores y se adopta nuevamente el tipo de cambio fijo que favoreció las importaciones y repercutió desfavorablemente en el déficit público. El gasto público se utiliza como instrumento de la recuperación en 1978-1979 y

su aumento impulsa la actividad económica.

Estos factores, sin embargo, adquieren una nueva orientación en el proyecto de transición hacia un nuevo modelo de desarrollo de más largo plazo, en base a la explotación petrolera, que supera la escasez de divisas como restricción al crecimiento económico.

Con la riqueza petrolera, se inicia el impulso a la producción de bienes de capital y a la recapitalización del campo y se sostiene la tesis del crecimiento inflacionario como alternativa de desarrollo nacional, a fin de acelerar el crecimiento y sentar las bases de un nuevo modelo de desarrollo.

Sin embargo, existían diversos proyectos sobre lo que debía ser el nuevo modelo de desarrollo. La negativa de ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, conocido como GATT, en 1980, refleja la pugna existente entre tres corrientes que con diferentes enfoques buscan el nuevo modelo de desarrollo: los expansionistas, los proteccionistas y los contraccionistas, y evidencian la falta de una estrategia global en estos años, situación que perdura hasta la presentación del Plan Global de Desarrollo que, sin embargo, careció de instrumentos.

La situación de crecimiento acelerado en el período 77-79 empieza a cambiar a partir de 1980. Aunque de 1978 a 1981 el PIB creció en más de 8% (30), dado el gasto público propiciado por el auge petrolero, y que constituyó uno de los más altos del mundo, el proceso de endeudamiento continuó -

y el alza en la tasa de interés que se registra precisamente en 1980 cuestiona la viabilidad del crecimiento sostenido.

La caída del mercado petrolero en junio de 1981, condujo a una contracción que detuvo el ritmo de la actividad económica. En 1982 los recortes presupuestales implicaron una reducción en términos reales del gasto público, tanto por la inflación, como por la escasez de divisas. (31) A esta situación se sumó un bajo crecimiento de exportación resultado de los problemas estructurales de nuestra economía que continuaban sin resolver, así como de la recesión y el proteccionismo internacionales. En estos dos años, se observa nuevamente un deterioro de la relación Estado-empresarios y se rompe la llamada alianza para la producción, hecho que propicia, aunado a las condiciones económicas, una nueva fuga de capitales.

El aumento de la actividad económica 1977-1978, con el incremento de la inversión pública y privada, la liberación de las importaciones, los llamados "cuellos de botella" que aparecieron en ciertos sectores que fueron rebasados en su productividad por la demanda, la inflación que se elevó constantemente en el período, fueron factores que alentaron las importaciones, ya que las hicieron más competitivas, esto originó mayores desequilibrios en el sector externo, el deterioro de las finanzas públicas, el aumento del déficit público y del endeudamiento externo.

Estos problemas evidenciaron el mito del petróleo como salida definitiva al problema económico. Incluso con mayores volúmenes de exportación y -

de crecimiento económico registrados en esos años, las divisas captadas no fueron suficientes para pagar las importaciones adicionales provocadas por el crecimiento acelerado.

Si bien la visión expansionista fue la que prevaleció en el período, - al interior del propio régimen la visión proteccionista se opuso a la expansión porque ponía en peligro la industrialización del país y el crecimiento del empleo; y por su parte, la visión contraccionista la impugnó por alentar fuertemente el gasto público y mantener la paridad fija del peso con respecto al dólar. Tanto la visión contraccionista como la proteccionista participaron en el proyecto de la política económica 1976-1982, en diversos grados, de acuerdo a la coyuntura.

La política económica 1976-1982 se caracterizó por su visión expansionista bajo el lema de crecimiento inflacionario o sostenido, para sentar las bases hacia la transición de un nuevo modelo de desarrollo, apoyado en el auge petrolero, y que finalmente se vio limitado por los problemas estructurales de la economía y la caída del mercado mundial del petróleo, factores que originaron y magnificaron la nueva crisis de 1982.

De lo expuesto podemos hacer un balance en tres etapas. La primera de recuperación de la crisis de 1976, duró cerca de un año (1976-1977), y de acuerdo a los convenios con el FMI y a la dinámica interna de la propia crisis, adoptó una política de contracción económica, de salarios reales y gasto público, con flotación del peso y reducción del déficit público. La se-

gunda que abarca 1978-1980 se caracterizó por la expansión, por el crecimiento sostenido aunque inflacionario, en base a la riqueza petrolera que resolvió la escasez de divisas para impulsar el crecimiento. El gasto público aumentó en términos reales, se elevó la tasa de crecimiento del PIB, pero también se acrecentaron las importaciones. La tercera etapa que marca el desplome del crecimiento, tiene su origen en la caída del petróleo, y conlleva la reducción del gasto público, el control de las importaciones, el desbordamiento de la especulación y la fuga de capitales. (32)

Al respecto se señala que "el sexenio de José López Portillo fue de rápido desarrollo económico. En los cuatro años que van de 1978 a 1981 el crecimiento real del producto interno bruto fue superior al 8% anual, uno de los más altos del mundo. Sin embargo, aunque el valor de las exportaciones petroleras creció en forma muy acelerada, no fue suficiente para pagar importaciones que se duplicaron en volumen entre 1977 y 1981. En febrero de 1982, con sustancial déficit en la balanza de pagos, ampliado por la especulación en contra del peso, una deuda externa de dimensiones muy considerables y un mercado petrolero débil, México se vio forzado a devaluar su moneda en un 70%. En agosto del mismo año, las fugas adicionales de capital y el congelamiento del crédito externo condujeron a cerrar temporalmente el mercado cambiario; un mes más tarde, el primero de septiembre de 1982, se decretaron simultáneamente el control generalizado de cambios y la nacionalización de la banca, en un intento por recobrar el mando sobre la política

financiera. A fines de 1982, la relación del peso con el dólar en el mercado libre era casi seis veces el nivel con el que había empezado el año. La inflación de 25% en 1980 y 1981, alcanzó casi el 100% en 1982. El crecimiento sostenido tuvo así un abrupto fin, en parte debido al intento de controlar la inflación pero también por la escasez de las divisas requeridas para adquirir importaciones indispensables". (33)

En este proceso, la situación se hizo más crítica cuando la banca extranjera decidió congelar los préstamos a México. Esto forzó al país a reducir su deuda en términos absolutos durante la segunda mitad de 1982. Esta decisión, en la que no tuvo alternativas el país, perjudicó a la economía mexicana, y puso en peligro la estabilidad del sistema financiero internacional y del propio sistema político. (34)

Cabe señalar que, pese a las críticas que puedan hacerse del crecimiento sostenido, inflacionario, que promovió la alianza para la producción, para el término del sexenio 1976-1982, el aparato industrial logró una gran expansión, tanto en los niveles de producción real, como en su participación en el PIB total. (35)

Estas acciones constituyeron pues las líneas de una política económica que, basada en el auge petrolero, intentó sentar nuevas bases de crecimiento económico. Sin embargo, la instrumentación de la política económica encontró su vialidad en otro factor importante para el desarrollo nacional, relativo a la modernización de sus estructuras políticas. Pese a las con-

tradiciones que condujeron a la crisis de 1982, el sexenio 1976-1982 logró avances importantes en la modernización y democratización del sistema político mexicano.

Debemos resaltar que la conducción de un nuevo modelo de desarrollo - que se planteó como necesidad histórica a raíz de la crisis de 1976, requería de un Estado moderno, capaz de contar con una fortaleza política y social. Si bien se planteó una opción entre autoritarismo o democracia, como la manejaron algunos autores, constituía sobre todo, una necesidad histórica de abrir espacios a las nuevas fuerzas sociales.

Cierto que el riesgo de endurecimiento del sistema existía, pero la - apertura de nuevos espacios que contribuyeran a democratizar el sistema y - resolver la crisis de legitimidad constituyeron una necesidad para que el - Estado pudiese asumir la dirección de un proyecto de desarrollo nacional. Ante la polaridad que se da entre las fuerzas sociales, a raíz de la crisis de 1976, era necesario rehacer el pacto social en el que se sustenta el sistema político mexicano y las relaciones entre Estado y sociedad. De ahí - que el sistema, ante la crisis de 1976, responda con el proyecto de Reforma Política, que buscó ampliar los márgenes democráticos e institucionalizar - el conflicto social para dar espacio legal a la acción de las corrientes políticas opositoras.

Los signos de desgaste del sistema político mexicano en lo que respecta a su relación con los distintos sectores sociales aparecieron con claridad

dad desde el movimiento estudiantil de 1968, en el cual se evidenció el --
distanciamiento de las clases medias urbanas respecto del Estado, y poste--
riormente a este deterioro se sumó la represión con la que el Estado en--
frentó al movimiento obrero independiente, la falta de representación de --
grandes sectores campesinos y finalmente la pugna abierta con los empresa--
rios.

El régimen de Echeverría enfrentó el desgaste del sistema con la reno--
vación del populismo y con medidas económicas que aliviaran el descontento.
Pero el resultado final fue una crisis de credibilidad en el sistema y el --
desastre económico de 1976, con el colapso de la inversión privada, la fuga
de capitales y la devaluación del peso.

El régimen de López Portillo debió enfrentar un cambio en la política--
económica que implicaba la contención salarial y tenía que resolver proble--
mas de inflación, crecimiento, atención al campo. Todo ello obliga al rea--
juste del funcionamiento del sistema para recobrar su sustento social y con--
tar con bases de legitimidad y consenso que evitaran un estilo autoritario--
y represivo, que se revirtiese contra el propio sistema. Era necesario --
abrir espacios democráticos que hicieran viable la revitalización del siste--
ma político para hacer viable el crecimiento acelerado, en condiciones de --
relativa paz social y estabilidad política.

Es así como en abril de 1977, Don Jesús Reyes Heróles, uno de los más
destacados ideólogos del sistema y en esa fecha Secretario de Gobernación,-

plantea el proyecto de Reforma Política del régimen, como una propuesta contra el endurecimiento o la rigidez del sistema, mediante el ensanchamiento de la representación política del "mosaico ideológico nacional". Al respecto Reyes Heróles señala que "la unidad democrática supone que la mayoría - prescinda de medios encaminados a constreñir a las minorías e impedirles - que puedan convertirse en mayorías; pero también supone el acatamiento de - las minorías a la voluntad mayoritaria y su renuncia a medios violentos, - trastocadores del derecho". (36)

Posteriormente, en los considerandos a las modificaciones a la Constitución para impulsar la Reforma Política, López Portillo señaló que "la democracia es cauce para la participación en el análisis de las cuestiones - que a todos interesan, y vía para examinar, conciliar y resolver pacífica-- mente los cambios sociales". (37)

Resulta claro que la Reforma Política tuvo como propósito ensanchar - las posibilidades de representación política; mantener el Estado de Derecho y hacer vigente la democracia en los términos constitucionales. No se trata de un cambio de los valores políticos o de los principios sobre los que opera el sistema, sino de su consolidación. De ahí que la Reforma Política sea un proyecto más profundo que el de anteriores reformas electorales o de apertura democrática.

Ante la crisis de 1976 el sistema había llegado a límites que no le - permitían avanzar en la elaboración del consenso para apoyar la conducción-

de la política económica. De ahí que la Reforma Política, como lo señala - López Portillo, propone la incorporación de las minorías ideológicas al sistema para impulsar la convivencia democrática dentro de la ley. Esto se debe a que en la discusión para impulsar el nuevo modelo de desarrollo, el Estado se encuentra aislado de numerosos sectores sociales y no cuenta con interlocutores válidos. Esta situación, a nivel electoral, se manifestó en - las elecciones de 1976, en las cuales López Portillo fue candidato único. La crisis del sistema de partidos, como una de las expresiones de la falta de legitimidad del sistema está también presente.

Las nuevas minorías que se incorporaron al sistema, son generalmente - de izquierda, y representan una corriente ideológica importante que no contaba con canales institucionales de expresión; que constituía una faceta de la crisis de legitimidad. Era pues el momento de reconocer a las nuevas - fuerzas sociales, de propiciar su participación política. El régimen así - lo entendió.

La iniciativa de Reforma Política es una respuesta a la crisis del sistema de partidos para asegurar y fortalecer su existencia y ofrecer los elementos para que puedan subsistir, a fin de legitimar el sistema democrático y abatir el abstencionismo. Se busca la representación política e ideológica de las diversas fuerzas sociales que permita generar el consenso y la legitimidad del Estado de Derecho. Con ello se busca la modernización del sistema político para adecuarlo a las nuevas características de la sociedad.

La profundidad de la Reforma Política no radica en el cambio del sistema, - sino en hacer viables los principios y valores del propio sistema, en base al consenso social y en oposición al autoritarismo.

A efecto de formular las modificaciones constitucionales y la ley electoral que regule los términos de la participación política, se promovieron numerosas audiencias públicas, las cuales se desarrollaron en un ambiente - de libertad y respeto, y donde participaron representantes de las más diversas organizaciones y partidos políticos. El resultado se concretizó en modificaciones a la Constitución y en una nueva Ley Electoral, la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), aprobada por el Congreso en diciembre de 1977.

El hecho de que la izquierda acepte participar en el proceso e incorporarse al sistema de partidos, legitimador del Estado de Derecho y de la democracia liberal, tiene su origen en diversas causas. Sólo señalaremos que se superan visiones oportunistas o de aislamiento y se decide dar la batalla para avanzar en la construcción de organismos democráticos e independientes, con un proyecto de clase, que permitan la lucha por la democracia y el socialismo.

No entraremos al detalle de la LOPPE, pues sería objeto de un análisis muy extenso, tan sólo nos referiremos a aspectos generales importantes de - resaltar para enmarcar el proceso de Reforma Política. Tampoco analizaremos las modificaciones que se han hecho posteriormente, ya que lo que inte-

resa destacar es el rumbo y el sentido de la respuesta del sistema a la crisis de 1976.

La LOPPE aprobada en 1977 reconoce a los partidos como "entidades de - interés público" que tienen como fin "promover la participación del pueblo en la vida democrática" y señala su derecho a "contar en los procesos electorales"... con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a - la obtención del voto popular,... (así como) su derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social". (38)

Así pues, la Reforma Política, a través de la LOPPE, pretendió asegurar la vida de los partidos políticos e introdujo una serie de medidas al efecto. La ley estableció 100 diputados plurinominales y 300 de mayoría, - con lo cual aseguró la representación de las minorías en el Congreso, ya - que se estableció el principio de representación proporcional. Asimismo, - se incluyó la modalidad de registro condicionado a obtener el 1.5% del total de la votación en la primera elección, a efecto de lograr el registro - definitivo de los partidos políticos.

Paralelamente se introdujo la modalidad de "Asociación Política Nacional" que permitió la participación electoral de organizaciones políticas mediante convenios de incorporación a un partido político.

Otro rasgo interesante de la Reforma Política es el de que las reformas constitucionales buscaron una readecuación del sistema federal de equilibrio de Poderes, afirmando facultades de los Poderes Legislativo y Judi--

cial y se hace explícita la forma en que la Suprema Corte de Justicia podría intervenir para calificar si existieron o no violaciones en los procesos electorales.

Estas fueron, en resumen, algunas de las más importantes características de la Reforma Política en su aspecto electoral. En cuanto a sus aspectos políticos, en esa época Pablo González Casanova publicó un ensayo que expresaba las diversas interpretaciones y expectativas de las fuerzas sociales frente al proyecto. (39)

En dicho ensayo, González Casanova señalaba tres interpretaciones de lo que era, o debía ser, la Reforma Política: la interpretación liberal, la de la Democracia social y otra que abarca la socialista y comunista. La primera visión se refería a lograr una democracia plural, con partidos y parlamento, y no implica un cambio de las estructuras económicas dependientes y sólo cuestiona el autoritarismo del sistema político.

La interpretación de la democracia social, comenta el autor, corresponde a una corriente progresista del gobierno que sostiene posiciones democráticas, nacionalistas, y que buscan ampliar la base social del Estado por medio de alianzas con grupos populares. Esta corriente, promotora de la Reforma Política, busca fortalecer su capacidad de negociación frente al gran capital y evitar el peligro de un régimen fascista, mediante la alianza con los partidos de izquierda y con el movimiento obrero. Asimismo, promueve cambios democráticos en el sindicalismo oficial y en el PRI.

La interpretación socialista y comunista de la Reforma Política parte, según el autor, de que constituye el primer paso hacia una verdadera reforma. Aunque critican las limitaciones del proyecto, los partidos de izquierda aceptan la participación en la lucha electoral en base a tres aspectos: primero, como política de acumulación de fuerzas; segundo, como una reestructuración del Estado y los partidos favorables a esa política; y tercero, como una alternativa de orientar la política económica que garantice los proyectos anteriores. De esta forma, la lucha electoral y partidista representa mejorar la correlación de fuerzas a su favor y promover la organización autónoma de la clase obrera. La izquierda plantea así la lucha por la democracia y por el socialismo.

Al margen de estas corrientes, se señalan las fuerzas opositoras a la Reforma Política, que son los grupos reaccionarios y fascistas, y los grupos radicales izquierdistas. Esta interpretación de Pablo González Casanova, no retoma la oposición que la CTM mantuvo al proyecto de Reforma Política, en términos de lo que podría representar para su control sindical. Sin embargo, este análisis refleja el apoyo que logró el proyecto de Reforma Política y ratifica la necesidad de modernización que enfrentó el sistema político mexicano para dirigir el proceso de desarrollo nacional, a la vez comprueba la capacidad del sistema para, en momentos de quiebres, rehacer el consenso y la legitimidad.

La primera prueba de la Reforma Política lo constituyeron las elecciones

nes federales para diputados en 1979. Los resultados de las elecciones indican que, pese a la participación de siete partidos, la abstención no disminuyó drásticamente. Otros datos interesantes son la disminución de votos a favor del PRI, el aumento en favor del PAN, con especial fuerza en el norte del país, y la constitución del PCM como tercera fuerza electoral en la contienda, tras haber permanecido por varios años al margen del proceso electoral. Por otra parte, el PST y el PDM dispersaron los votos de la oposición de la derecha y la izquierda y si bien registraron la menor votación, lograron su registro definitivo, el PPS y el PARM mantuvieron su escasa clientela electoral regional (Nayarit y Tamaulipas). Por último, el voto urbano favoreció en términos relativos a la oposición (PAN-PCM), mientras el PRI mantuvo presencia entre los sufragios del campo. (40)

Estos datos revelan que la reforma política, en términos de representación política, logró consolidar sus propósitos. Se fortaleció el Estado de Derecho y el sistema de partidos, con lo cual el sistema político mexicano avanzó y consolidó sus instituciones, si bien el abstencionismo no se abatió drásticamente. No entraremos a las elecciones de 1982, que si bien consolidaron la reforma electoral y permitieron la incorporación de nuevas organizaciones políticas a la contienda electoral presidencial, no implicaron un cambio en el proyecto original de Reforma Política.

Con el breve análisis de la política económica y las características del proyecto de Reforma Política en el régimen de López Portillo, hemos que

rido comprobar la hipótesis de que frente al quiebre del sistema que se dió a raíz de la crisis de 1976, el sistema político mexicano es capaz de articular una respuesta que le permita modernizarse y enfrentar con éxito los - problemas de legitimidad y consenso, y hacer viable la conducción del desarrollo.

Lo anterior no implica la ausencia de enfrentamientos entre el Estado y los sectores sociales. A partir de 1981 se deteriora notablemente la relación Estado-empresarios, y los problemas económicos que se señalaron en - páginas anteriores implicaron nuevos cuestionamientos sobre la viabilidad - del modelo de desarrollo sostenido por parte del sector obrero y de los sectores medios urbanos. De hecho, la crisis de 1982 demostró que continuaban presentes los problemas estructurales de la economía, cuyo origen se remonta al proceso de industrialización del país.

La nacionalización de la banca y el control generalizado de cambios - que decretó López Portillo en su sexto informe de gobierno, en un discurso que analizó los logros - obstáculos de su período de gobierno, marcan una - nueva relación entre el Estado y los empresarios.

En efecto, la nacionalización afecta al grupo hegemónico dentro del - grupo empresarial: es decir, al detentador del capital financiero, a quien se hacía corresponsable de la fuga de capitales y de la devaluación del peso. La medida tuvo efectos económicos y políticos relevantes. En el primer aspecto, el Estado recobra el mando sobre la política financiera, y en

el segundo, se ratifica que el Estado no es sólo sector público, sino depositario del poder político. Estas medidas, son rechazadas y cuestionadas por las cámaras empresariales, pero a la vez permiten convocar a grandes movilizaciones de masas en apoyo a la política-económica, en la cual participan las organizaciones de izquierda, si bien con sus propios postulados.

Nuevamente el cambio de gobierno ofrecía posibilidades de reorientar el modelo de desarrollo para vencer la crisis y rehacer el pacto social que sustenta al Estado de Derecho y legitima al sistema político mexicano. La polarización de las fuerzas sociales se agudiza, y a la vez, la crisis de 1982 limita las posibilidades de recursos para atender reivindicaciones sociales. Los problemas estructurales de la economía se magnificaron con el crecimiento acelerado y sostenido, basado en el petróleo y el endeudamiento externo. La crisis de 1982 fue más profunda que la anterior y, en términos de consenso, el costo mucho más alto.

Frente a esta situación, al tomar posesión como Presidente de la República, Miguel de la Madrid propone un nuevo modelo de desarrollo que permita vencer la crisis y fortalecer a las instituciones democráticas. Este proyecto se basa en el fortalecimiento de la rectoría del Estado y en una política económica que reconoce los problemas estructurales del país y propone como estrategias, en paralelo, la reordenación económica y el cambio estructural.

1.5. RECTORIA DEL ESTADO Y POLITICA ECONOMICA 1983-1985

El cambio de gobierno de 1982 plantea una posibilidad de renovación - del sistema político mexicano, que permita rehacer el pacto social que legitima el Estado de derecho y avanzar en una estrategia de desarrollo que estaría ciertamente limitada por los factores internos y externos.

El marco en el cual Miguel de la Madrid debe iniciar su gobierno está delimitado por tres factores básicos. El primero se refiere a las características y profundidad de la crisis con la que se enfrenta y se manifiesta en el estrangulamiento del sector externo de la economía, el proceso inflacionario acelerado y el desplome de diversos sectores de la actividad económica.

El segundo se refiere a la llamada crisis de credibilidad o de confianza, ya que las dos gestiones que le antecedieron postularon proyectos reorganizadores del país, que culminaron con fracasos en medio de crisis sucesivas, cada vez más profundas. En estas crisis la relación del Estado con la sociedad, particularmente con los empresarios a raíz de la nacionalización de la banca, se había deteriorado notablemente.

Por último, la situación de una crisis mundial, manifestada en recesión generalizada y proteccionismo a ultranza, complicaba aún más la situación. Esta se vinculaba a la vez a un desorden del sistema financiero internacional que se expresa en el complejo y grave problema de la deuda externa para un gran número de países.

En consecuencia, no es arriesgado afirmar que el régimen de De la Madrid enfrentaba la situación financiera y política más compleja y grave del país en los últimos cuarenta años.

A efecto de enfrentar la crisis, ya en su campaña política Miguel de la Madrid había propuesto siete orientaciones básicas para formular su programa de gobierno. Estas tesis configuradas en base a las demandas de los distintos sectores sociales son las siguientes:

- Nacionalismo Revolucionario,
- Democratización Integral,
- Sociedad Igualitaria,
- Renovación Moral,
- Descentralización de la Vida Nacional,
- Desarrollo, Empleo y Combate a la Inflación, y
- Planeación Democrática

Sin embargo, para poder llevar adelante su programa de gobierno, era necesario recobrar el mando sobre la política financiera y dinamizar la alianza con los diversos sectores sociales. Estos factores darán lugar a una estrategia que se basa en el fortalecimiento de la Rectoría del Estado y en una política económica de reordenación y cambio estructural. Analicemos primero el concepto, alcances e instrumentos de la rectoría del Estado, para posteriormente abordar la política económica tanto en el Programa Inmediato de Reordenación Económica que Miguel de la Madrid presentara al país-

en su toma de posesión como Presidente de la República, como el Plan Nacional de Desarrollo que define más claramente los propósitos, objetivos y estrategias del nuevo modelo de desarrollo.

Para introducir el tema habremos de señalar las bases y evolución de la rectoría del Estado, de acuerdo a los preceptos legales vigentes en 1982 y al pensamiento político de Miguel de la Madrid. (41)

La rectoría del Estado se deriva del orden constitucional vigente y se legitima en el pacto social que sostiene a las instituciones políticas. La rectoría del Estado ha sido producto de una evolución histórica: tiene sus orígenes en la Constitución de 1917, la cual marcó pautas para una rectoría económica del Estado, misma que se ha consolidado a través de una serie de reformas constitucionales y diversas leyes que respondieron a la dinámica del desarrollo. El proceso implica un continuo afinamiento de estructuras institucionales para llevar a cabo la rectoría del Estado, que no ha de confundirse con el concepto de intervencionismo, sino identificarse con la capacidad de remover los obstáculos estructurales al desarrollo nacional. Los fines del desarrollo nacional que surgieron de la Revolución Mexicana, se constituyen y expresan en un pacto social básico que conjuga a las fuerzas sociales que aceptan los principios de la Constitución de 1917.

El Estado Mexicano, como expresión de la sociedad políticamente organizada, constituye la síntesis de una alianza de clases y sectores, cuyos intereses se concilian a partir de los principios constitucionales. Partien-

do de esta interpretación, el Estado, por decisión política fundamental e irrevocable contenida en la Constitución, es el rector del desarrollo en una democracia plural y de economía mixta, en la cual se combinan la propiedad nacional de los medios estratégicos de producción, con la propiedad social, pública y privada, subordinadas al interés general.

Visto desde esta perspectiva que corresponde a la de los principales ideólogos que han analizado el sistema jurídico y constitucional, (42), el concepto de rectoría del Estado denota que el Estado ejerce, dentro del marco constitucional, la orientación, guía y fomento del desarrollo socio-económico y político. En este sentido, la visión de rectoría del Estado no se ubica sólo en los instrumentos jurídicos y administrativos que la conforman. Abarca también instrumentos políticos encaminados a lograr un consenso nacional e ideológico (nacionalismo revolucionario, entre los más importantes), y otros factores sociales y culturales, que afirman la acción rectora del Estado en la conducción del desarrollo del país.

Esta concepción distingue al concepto de rectoría tanto del intervencionismo, como del librecambismo, y lo ubica como una orientación, participación y regulación del desarrollo. Lo concibe como manifestación del ejercicio de la soberanía popular, concretada en las atribuciones nacionales, las cuales habrán de mantener el equilibrio de los intereses de diversos sectores sociales. De esta forma, al Estado le corresponde la rectoría del desarrollo como representante constitucional de la nación, en base a las li

bertades económicas que marca la propia Carta Magna. La expresión histórica de la rectoría se ha dado en el impulso a sectores estratégicos de la -- economía y la construcción de infraestructura; en las acciones que materializan el desarrollo social y, a la vez, se muestra en los estímulos y apoyos al sector privado y social de la economía.

Sin embargo, el concepto de rectoría, implica un sentido más amplio, -- como proceso que promueve y establece una mayor democracia social. El Estado rector es, así, actor fundamental en la construcción de un proyecto de -- desarrollo nacional y requiere de una legitimación que tenga su origen en -- un amplio proceso de participación social, proceso que juega un papel fundamental en el fortalecimiento del sistema política mexicano.

Lo que el régimen no podía perder de vista es que, si bien la rectoría del Estado cuenta con sustentos doctrinarios, no puede dejar de manifestarse en el ámbito instrumental. De ahí la necesidad de congruencia entre medios y fines, que se refleja en las reformas constitucionales y legales que propone el Ejecutivo Federal al Congreso durante diciembre de 1982. Explica asimismo, la decisión de venta o liquidación de empresas públicas no estratégicas para el desarrollo del país (administración de hoteles, restaurantes de lujo, fabricación de bicicletas, comercialización de artículos -- suntuarios, entre otros), en base a una evaluación de las áreas prioritarias de la participación del Estado. Estas medidas ratifican que el crecimiento de la economía ha devenido en una crisis cuya profundidad obliga a --

replantear el modelo de desarrollo y el papel específico del Estado en éste, en términos que le permitan orientar el desarrollo sobre bases firmes y sanas de crecimiento y de justicia social.

La crisis no se podía resolver con un creciente, y a veces ineficiente, intervencionismo burocrático, pero sí mediante el fortalecimiento de la capacidad rectora del Estado en áreas estratégicas para la economía nacional. Pese a que el debate sobre la empresa pública se ha ideologizado por la izquierda y la derecha, en base a las concepciones intervencionistas (interpretación de las cámaras empresariales) o librecambistas (interpretación de varios sectores de la izquierda) de la rectoría del Estado lo cierto es que la rectoría busca profundizar y hacer eficaz la orientación de la producción del sector paraestatal, sin distraer recursos en actividades secundarias. (43)

Al respecto cabe resaltar que en las circunstancias que enfrenta el país, el Estado no puede seguir actuando en los más diversos campos de la actividad económica, ya que no existen recursos suficientes. De ahí que la venta de empresas públicas no debe ser vista como un elemento que cuestiona la rectoría del Estado. Si bien no se puede caer en visiones que niegan la eficiencia con que han servido las empresas públicas a los grandes propósitos nacionales, o en otras que las defienden en aras de intereses o feudos de poder, la rectoría del Estado se manifiesta más bien en una política que mejore la eficacia y la productividad de la empresa pública, a fin de libe-

rar recursos que se orienten a multiplicar la inversión pública productiva y el bienestar social.

Por lo expuesto, la rectoría del Estado en la concepción del régimen es un concepto amplio, que tiene como bases los principios de democracia, federalismo (definición de competencias de los diversos niveles de gobierno) y economía mixta (de los sectores sociales) en el desarrollo nacional. Su legitimación parte de un amplio proceso de participación social, precisa redoblar esfuerzos para abatir disparidades y desequilibrios entre clases y regiones, y fortalecer el pluralismo ideológico y político, para cohesionar a una sociedad tan compleja como la nuestra.

De ahí que, para avanzar, la rectoría del Estado debe basarse en un más amplio desarrollo político que implique la División de Poderes, el fortalecimiento del sistema federal y el municipio libre, del sistema de partidos y de los canales de participación social, de eficiencia administrativa para instrumentar las decisiones de desarrollo económico y social. Sólo un proceso que impulse este tipo de rectoría del Estado puede consolidar la dirección de un proyecto nacional.

Esta situación fue valorada por el gobierno de Miguel de la Madrid y, a fin de contar con los instrumentos que le permitan ejercer la rectoría, se empezó por ordenar las estructuras y mecanismos de acción del Estado y se propusieron reformas legales y constitucionales para fortalecer la Rectoría del Estado.

Si bien la rectoría del Estado se encontraba presente en el texto cons

titucional, artículos 3, 4, 5, 16, 27, 28, 29, 31, 49, 73, 74, 90, 115, -- 123, 131, 134 y en algunas de sus leyes reglamentarias, que fueron instrumentos que se adecuaron a las exigencias de las realidades y programas de los distintos modelos de crecimiento del país, era necesario, debido a la acelerada modernización social, fortalecer la estructura constitucional en el ámbito económico, de participación política y social.

Al efecto, uno de los primeros actos de gobierno de Miguel de la Madrid, fué el de enviar una serie de reformas y adiciones a incluir en la Carta Magna y leyes secundarias, a fin de hacer explícito el papel rector del Estado, definir y clarificar sus alcances dentro del régimen de economía mixta. Al final de la presente investigación, se añade un apéndice que contiene detalladamente los objetivos y alcances de dichas reformas. A continuación se mencionan las más importantes de estas reformas para fortalecer la rectoría.

En el artículo 25 Constitucional se atribuye al Estado la rectoría del desarrollo nacional, para que éste sea integral y fortalezca la soberanía nacional y el régimen democrático. Así, el Estado es el responsable de la planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional, al efecto, concerta acciones con los sectores social y privado.

El artículo 26 contempla la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la promulgación de la Ley de Planeación y la obligación del Ejecutivo Federal de formular un Plan Nacional de Desarrollo (PND), al

que se sujetan obligatoriamente las acciones y programas de la Administración Pública Federal. Se detallan los niveles (global, sectorial e institucional) y las etapas (formulación, instrumentación, control, evaluación) de la planeación, con sus vertientes de operación (obligatoria, coordinada, concertada y de inducción) y se establece la obligación de informar anualmente al Congreso de la Unión sobre los avances de ejecución del PND.

Asimismo, se contempla a través de Programas Operativos Anuales (POA), la instrumentación de las acciones del Plan y los programas en el corto plazo.

El artículo 27 fortalece el concepto y alcances del desarrollo rural, integral, en base a la justicia agraria y la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

El artículo 28 Constitucional se adiciona para profundizar acciones contra los monopolios, el intermediarismo, y promueve la organización de consumidores. Asimismo, define con claridad las actividades económicas estratégicas reservadas al control del Estado.

En el artículo 73 se faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes sobre planeación del desarrollo, promoción de la inversión mexicana y regulación de la del exterior, y sobre aspectos de desarrollo científico y tecnológico.

Para robustecer la estructura política y económica del municipio se reformó el artículo 115 Constitucional. En lo político se establecen ordenamientos para legislar sobre la desaparición de poderes de los ayuntamientos

y establece en éstos la representación proporcional, con lo cual se amplían las bases democráticas de los municipios. Se sientan condiciones para apoyar el **servicio público** de carrera, a fin de fortalecer a los gobiernos locales y se establecen sus facultades en la prestación de servicios públicos (agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centros de abasto, rastro; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito). Se promueve la coordinación entre municipios y los estados para la más eficaz prestación de servicios públicos.

Asimismo, se eleva a rango constitucional la libre administración de la Hacienda Pública Municipal, la cual se integra de participaciones federales, recaudación de contribuciones sobre inmuebles e ingresos directos por la prestación de servicios públicos. Se faculta a los municipios para integrar planes de desarrollo urbano, controlar y vigilar el uso del suelo, - otorgar licencias y permisos para construcción y establecer reservas ecológicas.

Con el fortalecimiento del municipio libre se reafirma el Pacto Federal, y los principios de democracia, que lo sustentan, y se sientan bases para el ejercicio de la rectoría del Estado.

Las reformas adicionales al Título IV Constitucional se orientan al logro del postulado de "renovación moral" contra arbitrariedades, incongruencias, inmunidad, inequidad e ineficiencia en el servicio público. Lo anterior, a fin de lograr la adecuada conducción e instrumentación de la recto-

ría del Estado. Como consecuencia, se expide la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que establece sanciones que van desde la destitución del cargo (se establece el juicio político para cargos de elección popular, o para los titulares de los Poderes de la Unión) hasta la inhabilitación para el servicio. En relación a servidores públicos estatales y municipales, se establece que son sujetos a la ley, sólo si manejan recursos federales, y en caso de gobernadores, o diputados locales, la declaratoria se hace ante los congresos estatales.

En congruencia con estas normas, el Código Penal tipifica seis nuevos delitos y sus sanciones: uso indebido de atribuciones y facultades; intimidación; ejercicio abusivo de funciones; tráfico de influencia; deslealtad; y, enriquecimiento ilícito. A su vez, el Código Civil establece la reparación del daño moral. Con estas reformas y adiciones se persigue eficientar y moralizar el servicio público, a fin de que sea un instrumento eficaz de la rectoría del Estado.

Para modernizar y ajustar la Administración Pública Federal (APF) a los requerimientos del Desarrollo y lograr la congruencia de la rectoría del Estado, se modifica su Ley Orgánica. Se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para normar y vigilar las unidades de control interno de las dependencias y entidades de la APF. Se establece que la Secretaría de Programación y Presupuesto sea el órgano rector de la Planeación nacional y del gasto público, e impulse el servicio público de ca--

rrera, en base a los catálogos de puestos, de acuerdo a las reformas a la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le faculta para normar sobre ingresos, precios y tarifas de bienes y servicios públicos. Se reforman la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y la de Sociedades Mercantiles para lograr una justicia fiscal. Se crea la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (desaparece la de Patrimonio y Fomento Industrial) para regular la distribución, el consumo, realizar el control de precios y fomentar la industria.

También establece la creación de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP), que fortalece la rectoría del Estado en áreas estratégicas de la economía y regula el dominio de los derechos del subsuelo. Se crea la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (desaparece la de Asentamientos Humanos y Obras Públicas), para regular acciones en materia de vivienda, infraestructura urbana, preservación ecológica y mejoramiento del medio ambiente. Se encarga a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la construcción, mantenimiento y conservación de carreteras y aeropuertos, además de ser la responsable del sistema de comunicaciones y transportes.

Se fortalecen las atribuciones de la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia, hoy de salud, y se crea el Sistema Nacional de Salud. A la Secretaría de la Reforma Agraria se le faculta para dar una eficaz respues-

ta a la problemática de la tenencia de la tierra. A la Secretaría de Gobernación se le dan facultades en materia de comunicación social. Se establece que las paraestatales se organicen en subsectores coordinador por la Secretarías de Estado.

Por último, cabe señalar las reformas y adiciones a los artículos 51, 65 y 74 constitucionales que establecen atribuciones del Congreso de la Unión en la vigilancia de las acciones del Ejecutivo en materia económica, en el ejercicio del gasto, en la oportuna presentación de las iniciativas de ley de ingresos y presupuesto de egresos, reducen el tiempo entre la elección y la toma de posesión del Ejecutivo y establecen en lo. de noviembre como fecha del último informe presidencia.

Con lo anterior, se observa que esta nueva concepción política de rectoría del Estado ha buscado impulsar una política económica que da viabilidad al nuevo proyecto de desarrollo nacional. Se logra, así, conjuntar las orientaciones políticas del régimen con las acciones prácticas a fin de evitar un rápido agotamiento del modelo de desarrollo como sucedió en anteriores ocasiones.

Ciertamente las condiciones que guardaba el país en 1982 eran de las más graves en el plano económico; por lo que llevar adelante este nuevo proceso de desarrollo implicaba la realización de sacrificios extraordinarios de la población. En este punto es necesario insistir en el señalamiento de los desequilibrios económicos del país cuando el Presidente Miguel de

la Madrid asumió la conducción del Estado, y tener así más elementos para dar un marco de referencia a las orientaciones de la política económica a partir de 1982.

Al respecto, cabe señalar que en la segunda etapa del Lopezportillismo se sitúa el punto de partida de los problemas a que se enfrentó la actual administración. Es necesario retomar este punto de partida para entender la lógica de las medidas adoptadas desde finales de 1982.

La confirmación de la existencia de abundantes reservas de petróleo y la extracción masiva de las mismas a partir de 1978, permitieron superar los efectos del agotamiento económico que se venía arrastrando después de la expansión industrial de los años sesenta.

La economía alcanza niveles de crecimiento superiores a las tasas históricas promedio del país y aún a las que se habían previsto. Los niveles de empleo y de la inversión, tanto pública como privada, superaron también las expectativas al respecto.

Sin embargo, esta recuperación sería momentánea. No obstante que la producción petrolera prácticamente se duplicaba año con año hasta llegar a estabilizarse, como estaba planeado, en una plataforma de 1.5 miles de barriles diarios, a finales de 1981 empieza a disminuir de manera drástica la demanda internacional de petróleo, se reduce en 5 dólares el precio por barril y se empieza a resentir los efectos de la tendencia al alza en las tasas de interés internacional.

La expansión económica, sustentada fundamentalmente por los excedentes petroleros, en la medida en que no propició la transformación de dichos excedentes en fuentes alternas de actividades productivas, ya que las grandes inversiones en petróleo y petroquímica no tuvieron como contra parte la inversión privada en otras áreas, pues se desató la especulación cambiaria, - este fenómeno contribuyó a polarizar el crecimiento económico en un solo producto y desplaza en buena medida la participación de las actividades no petroleras, colocando al país en una situación de vulnerabilidad extrema. En efecto, ya desde 1980 el crecimiento de la Industria manufacturera empieza a reducirse y la gestión empresarial se orienta cada vez más a inversiones de fácil recuperación así como a la especulación cambiaria y financiera. Se ponen de moda los "sacadores". Correlativamente, el déficit en cuenta corriente de las actividades no petroleras prácticamente se duplica cada año durante el período de auge. Este déficit se agrava por el enorme incremento de las importaciones y la disminución de los precios internacionales de las principales exportaciones mexicanas no petroleras. Para financiar - tal déficit se recurrió indefectiblemente a la deuda externa.

La inflación vino a complicar más las cosas. El carácter dependiente del aparato productivo, principalmente las ramas industriales, es una de las causas del impacto, de la inflación internacional sobre el nivel de los precios internos que empezó a resentirse ya desde principios de los setenta. La devaluación del peso en 1976, los incrementos en los márgenes de ganan--

cia entre 1978-1980 y la implantación del IVA contribuyeron, sin duda, a forzar el proceso.

Más tarde, la elevación de las tasas internacionales de interés, en 1980, inciden en una elevación mayor de las tasas internas, lo cual se traduce a su vez en elevaciones del nivel general de precios, se favorece la especulación financiera y ésta actúa negativamente sobre las inversiones productivas por la pérdida de rentabilidad. Se abaten drásticamente los niveles de producción y el desempleo abierto alcanza niveles alarmantes.

La inflación interna se disparó en relación a los niveles internacionales originándose severas presiones sobre el tipo de cambio. No obstante, en 1981 no se adoptó ninguna medida al respecto, tanto por el costo político que tal medida ocasionaría como por los efectos recurrentes sobre el proceso inflacionario.

Sin embargo se implantó un proceso paulatino de "deslizamiento" del tipo de cambio que vino a "agregar leña al fuego" y que, en el marco de libertad cambiaria existente condujo al agotamiento casi completo, a principios de 1982, de las reservas monetarias con que contaba el país, las más cuantiosas en toda su historia, reservas que dicho sea de paso, provenían en su mayor parte de endeudamiento externo. (44)

Los intentos por frenar este proceso, principalmente a través de la contención salarial y el mantenimiento de precios bajos de los bienes, servicios y tarifas públicas (subsidios), fueron infructuosos. En cambio, - -

cuando se llegó al punto de no poder sostener más estos precios, ésto vino a apuntalar el proceso.

Las manifestaciones de este proceso inflacionario se hicieron contundentes: de un nivel cercano al 30% de incremento en 1981, el índice de precios al consumidor prácticamente llega a 100% en 1982. (45)

La respuesta necesaria fue el "retiro del mercado cambiario" y una macrodevaluación. Se restringe drásticamente el gasto público y se eliminan diversos subsidios a productos de consumo básicos, se liberan los precios y se recurre a nuevos préstamos del exterior. Sin embargo, se mantiene la libertad cambiaria y, con ello, la especulación y la salida de capitales hasta el virtual agotamiento de divisas.

Lejos de corregirse, la situación continuó agravándose hasta convertirse en un círculo vicioso que amenazaba con paralizar la economía. Finalmente se decreta un control generalizado de cambios y la nacionalización de la banca privada, la acción más nacionalista desde la expropiación petrolera.

En este escenario nada alentador recibe Miguel de la Madrid la presidencia del país con el compromiso, herencia de su antecesor, de atender los lineamientos de una "Carta de Intención" con el Fondo Monetario Internacional, concretada a finales de 1982, con el propósito de obtener un crédito de "facilidad ampliada". También, como parte de la herencia una deuda externa de 80 mil millones de dólares, una inflación cercana al 100%, un déficit fiscal de alrededor del 17% respecto del PIB; especulación financiera y, des--

crédito público. Todo ello con una contracción drástica en los niveles de actividad económica y un deterioro patente de las condiciones de vida de la población, descontento y cuestionamiento de los grupos empresariales.

El programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), decretado el 1º de diciembre de 1982, constituyó la primera línea de acción en respuesta a la crisis.

Los objetivos principales de este programa se orientan básicamente a: abatir la inflación y combatir la inestabilidad cambiaria; proteger el empleo, el abasto popular, apoyar la planta productiva y recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes. (46)

Los mecanismos de política económica formulados por la nueva administración para enfrentar la situación descrita se concretan en el PND, cuya estrategia se centra en dos líneas de acción: la reordenación económica - (que incluyó al PIRE) y el cambio estructural.

A raíz de las reformas al artículo 26 y la promulgación de la ley de planeación, en el mes de mayo de 1983 es presentado a la nación el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que constituye el programa de gobierno del régimen para recuperar la capacidad de crecimiento y elevar la calidad de desarrollo y en él se retoma el PIRE como una de las líneas estratégicas.

El PND reconoce que el sistema enfrenta un contexto de crisis económica, la más seria que ha enfrentado el país en su historia moderna en el marco de graves problemas mundiales, con evidente vulnerabilidad del sistema -

económico del país y deficiencias estructurales, que amplían y reproducen negativamente los impactos de la crisis mundial. Reconoce la persistencia de desigualdades sociales y desequilibrios regionales, la falta de integración de procesos productivos y la insuficiencia de recursos para financiar el -- crecimiento. Afirma que estos problemas que demandan acción firme y respon-- sible del actual gobierno, que no posponga soluciones, ni evada los proble-- mas. Reitera que es básica la participación social, para dar viabilidad a las acciones del sector público y crear un marco para inducir y concertar -- la acción de los sectores social y privado, y coordinar los esfuerzos de -- los tres órdenes de gobierno, a efecto de que el esfuerzo social nos lleve a recuperar las bases de un desarrollo nacional. (47) .

En cuanto a sus características, cabe destacar que en base a la Ley Fe-- deral de Planeación, el PND es un documento obligatorio para la Administra-- ción Pública Federal y los programas sectoriales de mediano plazo que debe-- rán formular las diversas dependencias federales, deben sujetarse a los li-- neamientos establecidos en el PND. Se señala que el PND reafirma el pacto social que sustenta la filosofía política del pueblo de México y su orden -- jurídico. Reafirma que para lograr el aprovechamiento adecuado del poten-- cial desarrollo del país, se requiere de la corrección estructural de pro-- blemas que aquejan a la economía y que se refieren al desequilibrio del apa-- rato productivo y distributivo, la insuficiencia del ahorro interno, la es-- casez de divisas y la desigual distribución de los beneficios del desarro--

110.

Reitera que el petróleo no será una fuente tan importante de recursos como lo fue en el pasado, pero continuará siendo punto de apoyo para hacer frente a las necesidades nacionales. Asimismo hace referencia que en diciembre de 1982 los problemas de la economía eran muy graves, se afirma que la tasa de desempleo se había duplicado, que la producción había detenido su crecimiento, que el nivel de inflación que había alcanzado el 100% y que se aceleraba a gran velocidad. Señalaba que el ingreso nacional, al igual que el producto, se habían contraído y el sistema financiero ya no captaba suficiente ahorro; por lo cual el sector público registró, por segundo año, un déficit superior al 15% del producto interno bruto.

De ahí que el PND postule la necesidad de disminuir la dependencia del endeudamiento exterior, abatir la inflación interna y establecer una nueva orientación del desarrollo.

Ante esta situación el PND señala que en las condiciones recesivas e inflacionarias de la economía mundial y nacional, los 80 deberían constituir un período de estabilización económica, con un ritmo bajo de crecimiento y con una evolución más favorable del conjunto de la economía mundial, condición indispensable para lograr cambios en los aspectos de las relaciones de dependencia. Pero enfatiza que mientras éstas condiciones no se logren, la superación de los problemas nacionales deberá descansar esencialmente en el esfuerzo interno.

El PND señala un gran propósito nacional y cuatro objetivos del desarrollo. El propósito nacional es el de: "Mantener y reforzar la independencia de la Nación para la construcción de una sociedad que bajo los principios del estado de derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social. Para ello requerimos de una mayor fortaleza interna: de la economía nacional, a través de la recuperación del crecimiento sostenido, que permita generar los empleos requeridos por la población, en un medio de vida digno; y de la sociedad, a través de una mejor distribución del ingreso entre familias y regiones, y el continuo perfeccionamiento del régimen democrático".-

(48)

Por lo que se refiere a los objetivos del desarrollo, el PND propone alcanzar los siguientes:

- "1. Conservar y fortalecer las instituciones democráticas: mediante la unidad solidaria de los mexicanos, para mantenernos como Nación libre e independiente. Con acciones ágiles, oportunas y eficientes, para combatir los problemas de corto plazo, y revertir el agravamiento de la situación actual con plena conciencia de la realidad nacional e internacional y, disposición para el cambio.
- "2. Vencer la crisis: enfrentar las condiciones actuales para abatir las causas de la inflación, defender el empleo, proteger el consumo básico de las mayorías y la planta productiva, superar los problemas financieros

ros y la inestabilidad cambiaría, dentro de una concepción integral - del desarrollo que propicie las condiciones materiales y sociales para iniciar una recuperación diferente.

"3. Recuperar la capacidad de crecimiento: A través de la utilización racional de los recursos disponibles, la atención equilibrada de los diversos sectores productivos y regiones del país, apoyadas en una clara política de descentralización de la vida nacional, para lograr una eficiente articulación de los procesos de producción, distribución y consumo, fortaleciendo el mercado interno y emprendiendo un esfuerzo decidido para dinamizar y diversificar el intercambio con el exterior y - sustituir eficientemente las importaciones.

"4. Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales: con el apoyo y participación de los diversos grupos sociales y con la planeación democrática, orientar los esfuerzos nacionales de acuerdo a la democratización integral de - la vida nacional y la renovación moral para acceder a una sociedad - - igualitaria, libre y democrática". (49)

El propósito nacional y los objetivos del desarrollo dan origen a la - estrategia económica y social de plan que pretende recuperar la capacidad - del crecimiento y elevar la calidad del desarrollo. Al respecto el PND señala que "el desafío actual y de los próximos años consiste en recuperar, a partir de severas restricciones internas y externas, la capacidad de creci-

miento del país sobre bases firmes de mayor igualdad social, seguridad jurídica, permanencia en los avances y eficiencia en el uso de recursos, e iniciar simultáneamente cambios cualitativos en el aparato productivo y distributivo para afianzar sólidamente la independencia de la Nación y su democratización política, social y cultural". (50)

Para el logro de dicha estrategia se proponen dos líneas fundamentales de acción, estrechamente relacionadas y que deberán marchar en paralelo, si bien la primera línea tuvo una mayor fuerza durante los tres primeros años de gobierno. Estas líneas de estrategia son la reordenación económica y el cambio estructural.

Las líneas de acción diseñadas para combatir la inflación se orientaron al fortalecimiento de la oferta y, como suplemento, a la adecuación de la demanda al potencial de respuesta del aparato productivo en las condiciones imperantes.

Para mantener y elevar los niveles de producción se recurrió a reestructurar el gasto público y se establece un "Programa de Protección a la Planta Productiva", así como diversos lineamientos para contener las utilidades y los salarios, con los efectos y críticas que ésto originó.

Paralelamente, se adecuaron medidas para corregir el desequilibrio financiero del sector público (reducción del gasto corriente), se elevaron las tasas de interés para fomentar el ahorro (subió a niveles sin precedente) y se realizan ajustes fiscales y de precios y tarifas de los bienes y -

servicios gubernamentales (principalmente en alzas al costo del gas, la energía eléctrica, los impuestos prediales, las gasolinas y derivados del petróleo).

Para reducir el problema del desempleo se adoptaron diversas medidas encaminadas a proteger la planta productiva mediante apoyos crediticios y cambiarios, se reorientaron las compras del sector público hacia el mercado interno y fomento a las exportaciones. Con el mismo propósito, la inversión pública se orientó hacia proyectos intensivos en el uso de mano de obra, principalmente caminos rurales, vivienda, agua potable y alcantarillado.

La reestructuración de la deuda externa y el apego a una política de tipo de cambio realista, aunque con cierto grado de subvaluación del peso, operando con un mercado libre y uno controlado, contribuyen a estabilizar el mercado cambiario.

Para fomentar el ahorro público, el programa de reordenación establece una política de austeridad presupuestal, reestructuración de las finanzas públicas y fortalecimiento de los ingresos fiscales, a través del alza de precios y tarifas de los servicios públicos, a fin de reducir subsidios. A su vez, el manejo de una tasa de interés flexible se autorizó para promover el ahorro privado.

Es claro que las líneas de acción aplicadas respondieron adecuadamente a la necesidad de hacer frente a la crisis y restablecer, en el menor tiempo

po posible, condiciones mínimas de estabilidad para reiniciar y reorientar el crecimiento". (51)

No obstante la estrechez del margen de maniobra impuesto por las condiciones imperantes, los resultados de la aplicación de estos instrumentos no es desdeñable: las tendencias recesivas imperantes se empezaron a revertir en 1984 y los objetivos programados se estaban cumpliendo en gran medida.

Entre otros indicadores favorables, el ritmo de crecimiento del PIB se remonta de niveles por abajo de cero en 1982 y 1983 a una tasa positiva en 1984; la inflación se redujo de casi 100% en 1982, a 80% en 1983 y aproximadamente a 60% en 1984; la cuenta corriente de la balanza de pagos pasó de déficit en 1982 a superávit en 1983 y 1984; el déficit público se abatió de 17.5% (como proporción del PIB) en 1982 a menos de 7% en 1984. (52)

Inevitablemente, estos avances han tenido un costo social, el más doloroso de los cuales sin duda alguna ha sido la pérdida del poder adquisitivo, sobre todo en lo que afecta a las clases de menores ingresos. La insuficiencia de las medidas diseñadas para este propósito es evidente dada la adversidad de las circunstancias y se reconoce que la moderación salarial ha jugado un papel fundamental para evitar que con pretextos de aumentos salariales, otros sectores aceleraran la inflación. Esto no constituye una exaltación del éxito de las políticas adoptadas sino un reconocimiento a la responsabilidad y madurez del sector obrero cuyo sacrificio impidió que el país entrara en la espiral precios-salarios-precios, que al final hubiera -

significado menores niveles de bienestar en todos los órdenes. (53) A la vez se reconoce que este sacrificio de moderación frustró las expectativas de violencia que parecen alentar algunos sectores, especialmente en el norte del país, bajo la dirección de lo que algunos editorialistas de diversos medios informativos han calificado como la nueva derecha.

En contraposición, los efectos negativos de la inflación sobre el consumo de las clases populares se han contrarrestado mediante los "Programas de Protección al Salario y al Consumo Obrero, el mantenimiento de subsidios a los productos básicos y al transporte colectivo, la priorización del gasto social". (54)

El carácter recesivo de algunas medidas, como la reducción en el déficit público se atenúa en tanto se disminuyen las importaciones y aumenta la inversión del sector público, lo cual implica una reorientación de la demanda de los bienes destinados a la inversión pública, con efectos favorables para numerosas empresas y la cantidad de trabajadores que emplean. (55)

En 1985, no obstante los avances logrados en la superación de la emergencia económica, se reconoce la persistencia de desigualdades, atribuibles a desfases o incumplimiento de las metas trazadas, así como a la imposibilidad de incrementar los ingresos. Persisten los signos de la crisis: la inflación se mantiene en niveles inconvenientes, la creación de empleos es insuficiente y subsiste la estrechez del mercado.

El dinamismo que alcanzó la economía a finales de 1984 y los primeros

meses de 1985, y en particular la inversión privada que superó con creces - los niveles esperados, rebasaron las posibilidades de ajustar el ritmo del gasto público, sobre todo para atender los requerimientos crediticios derivados de tal expansión.

Los ingresos presupuestales no se incrementaron en forma suficiente, - debido a dos reducciones sucesivas en los precios internacionales del petróleo, la primera de medio dólar por barril a principios del año y la segunda, a mediados del mismo, de 1.8 dólares, acompañada ésta por una disminución en el volumen de exportación.

En el mismo sentido, las exportaciones no petroleras se afectan negativamente por las prácticas proteccionistas de los países industrializados y, no obstante que las tasas internacionales de interés se reducen, si bien - marginalmente, los flujos financieros netos del exterior se mantienen con signo negativo durante los primeros nueve meses del año.

En adición, el pago de intereses de la deuda pública aún cuando han reducido su participación relativa respecto al PIB, superaron el monto presupuestado debido a la elevación de las tasas internas de interés más allá de los niveles supuestos inicialmente. Por otra parte, el gasto público no pudo reducirse en las proporciones necesarias para compensar la caída relativa de los ingresos y del elevado monto del servicio de la deuda, en consecuencia, el proceso de reducción del déficit fiscal sufrió un estancamiento.

Por si fuera poco, los sismos de septiembre y los enormes costos que -

implica la reconstrucción, complicaron aún más las cosas y colocaron al país en una de las situaciones más críticas que ha experimentado en los últimos 40 años.

Sin embargo, aún cuando en 1985 no se avanzó en algunas de las metas cuantitativas de la reordenación económica, los acontecimientos desfavorables no alcanzaron a revertir los logros alcanzados en los dos años anteriores. El costo social, aún cuando ha gravitado en mayor proporción sobre los estratos más desprotegidos, se ha mantenido dentro de límites de tolerancia. Se han evitado retrocesos en el proceso de reordenación económica e iniciado cambios estructurales.

La rectoría económica del Estado se ha fortalecido y cobra relevancia en momentos en que las condiciones externas han conducido virtualmente al colapso del mercado internacional del petróleo y nos conducen indefectiblemente a una reorientación drástica de nuestra economía hacia actividades no petroleras.

Este cambio ya se contemplaba como necesidad en la línea de cambio estructural que plantea el PND.

En cuanto a la estrategia de cambio estructural, ésta se orienta a superar insuficiencias y desequilibrios fundamentales de la estructura económica y propiciar la participación social en el proceso de desarrollo, para reorganizar el proceso productivo y distributivo y proyectar al país sobre bases económicas y sociales más firmes. Se trata de reorientar y reordenar

para establecer equilibrios fundamentales que han sido afectados por el acelerado proceso de industrialización y urbanización, crear equilibrios que no han podido actualizarse por rezagos no superados, tales como la desigualdad social, la ineficiencia del aparato productivo, la falta de ahorro interno y el saldo desfavorable de las transacciones con el exterior.

Al efecto el cambio estructural se base en seis orientaciones que guían las acciones globales; sectoriales y regionales del PND que se citan a continuación:

"- Enfatizar los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento.

Se busca ampliar la atención a necesidades básicas de la población en materia de educación y cultura, salud y seguridad social, alimentación, vivienda, transporte, recreación y deporte, calidad de la vida y medio ambiente. Asimismo, se pretende elevar la generación de empleo asociado al crecimiento del producto interno y se reconoce que la solución del problema del empleo no vendrá sólo de tasas sostenidas de crecimiento, sino que será necesario elevar la capacidad de absorción de empleo por unidad de producto y se señala que mientras no se alcancen metas de generación de empleo, entre un 3% y 4%, el estado mentendrá los programas especiales de protección al empleo. Por último, se busca promover en forma directa una mejor distribución del ingreso a través de la consolidación de esfuerzos para incrementar la participación relativa de las familias de menores ingresos, que habitan mayoritariamen

te en el medio rural, y una distribución más equilibrada en la población trabajadora urbana.

"- Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo.

Se busca la reorientación del aparato industrial, mediante un sector industrial integrado hacia dentro y competitivo hacia fuera; la reorganización de las actividades en el medio rural mediante un sector agropecuario que mejore niveles de vida y participación social en el medio rural y asegure los alimentos básicos de la población, mediante seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, organización de productores, el mejoramiento de los términos de intercambio del sector agropecuario con el resto de la economía, aprovechar plenamente el potencial productivo para articular las actividades agrícolas, pecuarias y forestales, entre sí y con el sector industrial y comercial. Asimismo, se busca un sector de servicios más moderno y funcional que atienda las necesidades de producción y de consumo, que contemple un sistema de transporte y comunicaciones y un sistema abasto.

"- Descentralización en el territorio de las actividades productivas y el bienestar social.

Se busca una política de descentralización de la vida nacional que logre, por un lado, la desconcentración y reordenamiento de la economía en el territorio nacional, y por otro, la descentralización de funciones y recursos entre niveles de gobierno, así como la ampliación de la

participación social en las definiciones de políticas y programas. Se pretende modificar la inercia centralizadora y concentradora de la zona metropolitana de la ciudad de México, promover la plena incorporación de las distintas regiones al desarrollo nacional y promover un desarrollo estatal integral, que mediante el fortalecimiento del pacto federal y el municipio libre, incorporen la participación de la comunidad en el desarrollo regional.

"- Adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades de desarrollo.

Se busca un financiamiento sano para apoyar el crecimiento de la inversión con recursos internos.

Se requiere corregir la dependencia del financiamiento externo, disminuyendo la deuda externa, afianzando el combate de la inflación y la recuperación del crecimiento. Las orientaciones que se siguen son el aumento del ahorro interno; la racionalización de la asignación del ahorro y la reorientación de las relaciones financieras con el exterior.

"- Preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional. Se busca acrecentar el potencial de los recursos humanos; integrar la ciencia y la tecnología en las tareas del desarrollo nacional, preservar el medio ambiente; fortalecer el potencial del desarrollo de los recursos naturales y fortalecer la cultura nacional.

"- Fortalecer la rectoría del estado, impulsar al sector social y estimular al sector privado.

Se busca fortalecer el régimen de economía mixta y la rectoría del estado para dirigir y conducir el desarrollo, mediante una planeación democrática que incorpore a los sectores social y privado, y rechace un sistema de planeación centralizado por el sector público". (56)

Tanto el PIRE, como el PND que plantea la estrategia económica y social para instrumentar la política económica del régimen en el período 83--88, constituyen los elementos centrales que definen el proyecto de desarrollo que habrá de hacer frente a las crisis sucesivas de la economía nacional y afrontar la incertidumbre del mercado mundial. Sin embargo, la evolución de estas políticas está sujeta al consenso social que logren y a los instrumentos que permitan concretar las acciones propuestas. Asimismo, la evolución del Mercado Petrolero Mundial habrá de marcar las limitaciones y restricciones de recursos adicionales a los internos, para financiar el desarrollo y hacer frente al problema de la deuda externa.

Si bien en la actualidad se observa un grave problema a raíz de la caída en los precios mundiales del petróleo, el período analizado del proyecto del régimen del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, sólo abarca el período 1983-1985 (57) y habremos de referir que durante este período de ajuste, se lograron importantes avances en la renegociación de la deuda y en la baja del proceso inflacionario. Estos logros se combinaron con una

política de desarrollo social que continúa impulsando programas en materia de empleo, educación, salud, abasto, y vivienda, con lo cual el programa de estabilización no descuida los aspectos sociales que generalmente se sacrifican en los periodos de ajuste.

Si bien el rezago en la cobertura total de la población en estos servicios, así como el crecimiento demográfico no obstante la paulatina reducción de su crecimiento, impiden logros significativos, es importante señalar que una gran parte del presupuesto de egresos de la federación se destina a la atención de dichos programas con asignaciones irreductibles, a efecto de evitar la desviación de los recursos hacia otros fines, tanto en los programas sectoriales como en los programas regionales, lo cual garantiza la atención a los aspectos sociales del desarrollo, pese a las restricciones presupuestales. (58)

Los instrumentos para fortalecer la rectoría del Estado han permitido ejercer el control del gasto público y evitar desvíos, para que los recursos autorizados hacia fines sociales o productivos, cumplan las metas que los sectores sociales han propuesto en el proceso de planeación del desarrollo.

Sin embargo, estos avances no han sido suficientes para evitar que el peso del reajuste económico recaiga en los grupos sociales de menores ingresos. Pese al gran esfuerzo de racionalidad en el gasto público, los problemas estructurales del país que se manifiestan en la inflación y el endeuda-

miento externo, afectan directamente a los salarios y por ende a la gran mayoría de la población en su calidad de vida.

Esta situación interna se vincula con la inflación, recesión y proteccionismo mundiales, de ahí que el gobierno de De la Madrid deba enfrentar esta problemática en base a un gran esfuerzo interno que se plasma en una política de austeridad, y en una renegociación de la deuda que permita aliviar la escasez de recursos. Lo anterior sobre bases de democracia, justicia y preservación de la soberanía nacional.

En este sentido la política de estabilización aplicada en 1983-1985, - si bien contempla la ratificación de acuerdos con el FMI en cuanto a endeudamiento externo neto y reestructuración de la deuda, crédito interno, reducción del déficit público y balanza de pagos, constituye más bien una necesidad para poder avanzar hacia nuevos modelos de desarrollo en el corto plazo. El saneamiento de las finanzas públicas y la reducción del déficit con respecto al PIB y el abatimiento de la inflación, metas que señala el PND, son condición indispensable para reorientar la economía nacional. La reestructuración de la deuda no ha sido una opción, sino una insoslayable necesidad para equilibrar el sector externo de la economía e incidir en la presión inflacionaria.

En este sentido debe entenderse la política de restricciones que, bajo el planteamiento de una política de austeridad, implica una necesidad pero, a la vez, puede sostener una visión más amplia de la reordenación económica

y el cambio estructural que se vincule a la atención de necesidades básicas de la población, y a la generación de un consenso social que haga viable la política económica, en los marcos de democracia y nacionalismo que dan legitimidad al pacto social fundamental.

El gobierno actual sostiene que para detener la inflación se debe impulsar una política que evite la recesión y a la vez cree condiciones para un nuevo desarrollo del país. En este marco es necesaria una política de austeridad como imperativa para transformar la sociedad. Si bien la austeridad, según los contenidos y fuerzas que la encausan, puede convertirse en instrumento de recesión económica, de represión política y de perpetuación de las injusticias sociales, también puede utilizarse como ocasión para un desarrollo económico y social nuevo, para un riguroso saneamiento del estado, para una profunda transformación de la organización social, para la defensa y expansión de la democracia. Puede ser medio de liberación de las energías dispersas, desperdiciadas del hombre cuando se traduce en una racionalización de recursos para aprovechar mejor sus potencialidades.

Frente a la crisis actual, era necesario reparar y frenar los enormes dispendios de políticas dilapidadoras que se han dado en el país ante la falta de controles sobre el gasto público, que originaron desviaciones, desorden administrativo, que propiciaron la corrupción y la ineficiencia en las acciones de gobierno. De ahí que la austeridad era medio para sentar las bases de superación de un modelo de desarrollo que ha entrado en una

fase de crisis estructural, cuyas características son el desaprovechamiento de los recursos y el potencial productivo, el consumismo desenfrenado de ciertos sectores sociales frente a carencias de grandes grupos sociales. Era necesaria pues una acción contra el derroche y por el ahorro, por lo que la política de austeridad se convierte en necesidad ineludible para avanzar en la transformación de la sociedad. No es sólo por la supervivencia de un sistema económico sino que, por el contrario, la austeridad ha de tener como finalidad el instaurar la justicia social, la eficiencia y el orden en la conducción de los procesos hacia nuevos estadios de desarrollo y una moralidad nueva.

Concebida así una política de austeridad, aunque implique sacrificios, adquiere un significado renovador, crea nuevas solidaridades y, al ir acaparrando un consenso creciente se convierte en un amplio movimiento democrático al servicio de la transformación social.

La inflación es hoy el problema a vencer y, de no abordarse con decisión, podría escapar a toda posibilidad de control. El éxito de esta lucha se ha convertido en condición de supervivencia para las clases trabajadoras, de consolidación de nuestras instituciones democráticas y de defensa de nuestra independencia y soberanía nacionales.

Como señala Enrico Berlinguer "Austeridad significa rigor, eficiencia, seriedad y también justicia, . . . lucha efectiva . . . contra la evolución espontánea de las cosas y, al mismo tiempo premisa, condición material para

realizar el cambio". (59)

Concebida de esta manera la austeridad se convierte en arma de lucha - actualizada y moderna para reformar las estructuras públicas. En el marco de las restricciones económicas, la austeridad propicia que se realice una programación democrática y eficaz del desarrollo económico y social, que permita la participación de los diversos grupos y regiones, de los distintos órdenes de gobierno, en la orientación de las decisiones que nos permitan avanzar hacia objetivos de reconocida necesidad y urgencia para la sociedad y la nación. Este esfuerzo de racionalización que implica la austeridad, nos permite llevar adelante acciones para reducir el déficit del sector público, impulsar el sector agropecuario, y las acciones de desarrollo social (empleo, educación, salud y seguridad social, vivienda y servicios urbanos, transportación y abasto).

Dentro de esta perspectiva, tras el análisis de la Rectoría del Estado, su concepción e instrumentos, de los logros y limitaciones de la política económica de 1983-1985, podemos afirmar que estos principios constituyen la respuesta del sistema a la crisis de 1982, que implicó la necesidad de un período de reordenación económica general prolongado. Ante la situación actual, la estrategia de cambio estructural deberá profundizarse a fin de lograr los ajustes de fondo que requiere nuestra economía para enfrentar la crisis mundial del petróleo y de la deuda externa, en base a un modelo de desarrollo que logre superar los problemas que enfrenta nuestro crecimiento,

y lo haga en base a los principios de nacionalismo, democracia y justicia social que fundamentan el pacto social legitimador del Estado de Derecho.

Lograr cambios en las estructuras económicas, políticas y sociales hacia un modelo de desarrollo que sienta bases firmes, justas, de un crecimiento sostenido implica una amplia participación social que garantice el goce equitativo de los beneficios que se logran con el esfuerzo de la sociedad.

Implica a la vez, el crear bases materiales que hagan posible el desarrollo equilibrado entre clases sociales y regiones, para el aprovechamiento racional de los recursos con los que cuenta el país.

De ahí que, dentro de la política económica de De la Madrid adquiera gran relevancia la vertiente regional del desarrollo, que en base a la planeación democrática y a una política regional que impulsa el desarrollo estatal integral, el fortalecimiento municipal, la mejor incorporación de las regiones al desarrollo del país, la reordenación de la actividad económica en el territorio nacional que revierta la tendencia concentradora de la zona metropolitana de la ciudad de México, permiten abrir espacios sólidos para el cambio estructural.

Sólo mediante la planeación y el desarrollo regional es viable que la descentralización de la vida nacional y la democratización del sistema se materialicen en acciones que permitan reorientar el desarrollo nacional en bases equilibradas y justas.

La planeación democrática y la política regional al crear nuevas formas y canales de participación, representación y organización social que inciden en la dirección de los planes y programas de desarrollo regional, fortalecen a la sociedad civil en su capacidad de ser actor y autor de su proceso de desarrollo. Cualesquiera que sean los retos que enfrente la nación, la política económica que logre sentar bases para un crecimiento equilibrado sostenido y justo, deberá pasar por una política de desarrollo regional que se fundamente en un amplio proceso de participación social, a fin de mantener y vigorizar las instituciones democráticas de la nación.

Por lo expuesto, en los siguientes capítulos habremos de analizar la concepción, los instrumentos, los logros y limitaciones de la vertiente regional de la política económica, como una alternativa viable y necesaria para iniciar y profundizar los cambios que el país requiere para romper obstáculos e inercias que inhiben su potencial de desarrollo. A través del fortalecimiento de las regiones que conforman el país, habremos de encontrar nuevas perspectivas para superar la crisis y conservar la vigencia de nuestra herencia histórica, de las instituciones que conforman nuestro sistema político, sobre bases de pluralismo, democracia y justicia social.

CAPITULO II

LA VERTIENTE REGIONAL DE LA POLITICA ECONOMICA

Un período de reordenación económica general, prolongado, que se vincula a un proceso de cambio estructural, y que a la vez enfrenta los problemas de consenso y legitimidad del sistema político mexicano, sólo es concebible en el marco de una política económica que contemple, entre otros, los aspectos de participación social en su vertiente regional, entendida ésta como el conjunto de instrumentos de la política regional que señala el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

En este contexto, adquiere relevancia la planeación y el desarrollo regional como elementos que permitan crear bases materiales que hagan posible la democratización y la descentralización de la vida nacional.

La vertiente regional de la política económica cuenta con diversos instrumentos referidos a la planeación democrática y la política regional que, mediante el desarrollo estatal integral y el fortalecimiento municipal, la integración de las diversas regiones del país al desarrollo nacional y las acciones para revertir la tendencia concentradora de la zona metropolitana de la ciudad de México, permiten observar la congruencia entre decisiones políticas y desarrollo económico.

Por primera vez, a raíz de las reformas constitucionales que fortalecen la rectoría, el Estado cuenta con instrumentos para la planeación del desarrollo regional que le permitan reorientar efectiva y eficientemente el modelo de desarrollo, de acuerdo a los principios políticos que sustentan a las instituciones nacionales.

De esta forma la planeación democrática y la política regional se constituyen en elementos fundamentales de una estrategia que rompa desequilibrios regionales y tendencias concentradoras del ingreso y del bienestar -- que hoy se constituyen en obstáculos al desarrollo nacional.

La vertiente regional de la política económica hace factible la salida democrática de la crisis en base al pacto federal y a los principios emanados de la Revolución Mexicana, sobre los cuales descansa el consenso social hacia el proyecto nacional.

2.1 LA PLANEACION DEMOCRATICA.

El desarrollo de la planeación en México ha estado siempre vinculado a épocas de crisis.

El inicio de la gran depresión de 1929 que afectó a la economía mundial y nacional, en nuestro país se entrelaza con la crisis política provocada por el asesinato del Presidente electo Alvaro Obregón en 1928, y que se resolvió con un gobierno basado en instituciones.

Es así como a partir de los años treinta, en México se desarrollaron -

una serie de experiencias encaminadas a dar una orientación al desarrollo nacional, que constituyen los antecedentes del actual proceso de planeación. La Constitución de 1917 sentó las bases jurídicas para que el Estado asumiera la conducción global del desarrollo, considerando las condiciones histórico-sociales de la nación. Por ello, a raíz de que la revolución entró en su etapa de institucionalización, una vez que los diferentes grupos revolucionarios y caudillos conforman un solo organismo político, el Partido Nacional Revolucionario, era necesaria la elaboración de un programa de acción que diera bases firmes de sustentación al proyecto político nacional.

Como respuesta a la crisis política y económica de su momento, el Presidente Calles emitió en 1930 la Ley de Planeación, la cual tenía como objetivo fundamental, "inventariar los recursos naturales del país y reorganizar la actividad económica y social". (1)

Los dos primeros planes sexenales "constituyen en su mayor parte exhortaciones genéricas con muy pocos efectos políticos, que fueron elaborados sin conocimiento alguno de los métodos de planeación aplicables a una sociedad todavía muy subdesarrollada, que sufría una escasez muy seria de técnicos y especialistas en todos los niveles". (2)

Puede considerarse que fue el Presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), al suscribir el primer Plan Sexenal, elaborado por el Partido Nacional Revolucionario, quien tomó la decisión política de que tal como lo apuntaba el Plan, fuera el Estado el agente promotor del desarrollo con el fin de -

construir un sistema económico propio, que sustentara a la creciente población bajo una forma democrática de vida de acuerdo a los principios del Artículo 3º Constitucional. En el régimen cardenista se fortalece la acción del sector público en la economía, se lleva a cabo la reforma agraria que libera las fuerzas productivas en el agro y se nacionalizan sectores básicos para impulsar la infraestructura económica, como el petróleo y los ferrocarriles.

Pese a sus limitaciones, el primer Plan Sexenal de 1934-1940 tiene como característica el que da respuesta al problema social del reparto agrario, al de utilización de la tierra y al fomento a la agricultura, la ganadería y la explotación de la riqueza forestal y la organización campesina. La educación y la salud fueron considerados aspectos prioritarios por lo que se planteaba un incremento sustantivo de las instituciones escolares y servicios de salud pública. Asimismo, el plan instrumentaba medidas como la nacionalización del subsuelo, el uso de los recursos minerales y el impedimento de monopolios territoriales. Se amplían las carreteras, el sistema ferroviario y la marina mercante, así también, el plan propone al estado como árbitro para mantener el orden y la coordinación económica. (3)

Durante la administración del Presidente Avila Camacho el partido de la Revolución Mexicana (PRM) elaboró el Segundo Plan Sexenal (1941-1946) -- que contiene una exposición amplia y clara de la doctrina revolucionaria, y presenta en forma sistemática los postulados y las medidas concretas, para-

normar de manera general la política del Gobierno de la República en el período constitucional 1940-1946.

De esta manera el plan propone se continúe con el reparto agrario, el fomento a la agricultura, ganadería, caza y pesca, explotación forestal y la minería y, se agregan medidas orientadas a estimular el crecimiento urbano, la promoción industrial y el comercio; se plantea la nacionalización total y definitiva del petróleo, y se fija que el Estado intervendría en favor de la electrificación del país mediante recursos propios y la cooperación de particulares. En el Plan la industria de transformación es objeto de estímulos a fin de incrementar las exportaciones. En cuanto al comercio interior se establecen políticas de regulación de precios, y al exterior se promueve un sistema de aranceles y tratados comerciales.

En el documento se dió gran importancia a la estadística como herramienta de la planeación, se pretendió el mejoramiento de las comunicaciones y los transportes, se fortaleció la legislación del trabajo, la atención a la educación y la salud y se estableció que el Estado debería impulsar y orientar el crecimiento económico. (4)

Sin embargo, el estallido de la Segunda Guerra Mundial obligó al gobierno a adoptar una política más prudente y a vincular la economía y el suministro de materias primas al contexto internacional, con lo cual se sientan las bases para iniciar el proceso de industrialización del país. Dada esta coyuntura el Estado se ve obligado a reorientar los objetivos del Plan

Sexenal.

A partir de 1940 la economía mexicana experimenta un crecimiento continuo, pero no siempre uniforme. Se distinguen tres etapas, marcadas por diferencias en la política económica sobre todo en la monetaria y de crédito y en la de financiamiento del desarrollo.

Durante la primera fase (1940-1955) que puede describirse como la primera etapa de acumulación industrial (desarrollo con inflación), se promueve la agricultura comercial y se inicia la industrialización. Se recurre al financiamiento deficitario en las finanzas públicas y a una política expansionista del crédito.

Durante este período, en la administración correspondiente a la del Presidente Miguel Alemán Valdés y parte de Ruiz Cortines, no se llevó a cabo ningún esfuerzo global de planeación ya que se siguió la lógica interna establecida en el modelo económico que pretendió acelerar el primer proceso de industrialización, a través de fomentar la inversión tanto nacional como extranjera.

La política desarrollista basado en la industrialización en esta primera etapa, desembocó en un patrón concentrador del ingreso, en parte porque el alza de precios estimuló las utilidades en detrimento de los salarios, lo cual terminó por provocar un profundo malestar social. El agotamiento del modelo se hizo evidente y se expresó en la devaluación del peso frente al dólar en 1954.

A raíz de este fracaso, se inicia la etapa del llamado desarrollo estabilizador (1955-1970), en el cual se logró abatir la inflación y mantener el tipo de cambio fijo. Sin embargo, el modelo generó crecientes desequilibrios en las finanzas públicas, en la distribución del ingreso y en el mercado de trabajo. Además se propiciaron deformaciones en la estructura productiva y la formación de cuellos de botella por haberse relegado las inversiones públicas en la agricultura y en sectores básicos de la infraestructura, tales como energéticos, transportes y educación, en favor de las inversiones privadas, las cuales, sin planeación adecuada, se desviaron hacia la sustitución de importaciones de bienes de consumo final de sectores privilegiados, en detrimento de un perfil industrial integrado. (5) Al final del período persistía un profundo malestar económico y político, que aún se manifestaba en la opinión pública pese a que la represión había apagado el movimiento social estudiantil de 1968.

En el período que abarca el desarrollo estabilizador, se llevaron adelante varios esfuerzos de planeación, tendientes a corregir los desequilibrios del modelo. Durante la administración del Presidente Adolfo Ruiz Cortínez, la Comisión de Inversiones preparó un estudio que presentó por primera vez en México un Plan Nacional de Inversiones. Este Plan abarca el período 1953-1958 y para su elaboración se tomó en cuenta el cálculo de las inversiones realizadas en períodos anteriores.

Los objetivos que se consideraron en dicho plan fueron entre otros: --

mejorar el nivel de vida de la población; lograr una tasa de crecimiento sa tisfactoria; alcanzar el desarrollo más coordinado de la economía; lograr - un mayor incremento de la producción; obtener cierta estabilidad de los pre cios; lograr el financiamiento de la inversión sin incurrir en déficit; con seguir la mayor participación del capital nacional dentro del financiamien- to de la inversión; canalizar los recursos financieros de preferencia hacia aquellos sectores más requeridos en fondos hacia la resolución de los mayo- res problemas económicos.

En la etapa del desarrollo estabilizador, el Presidente Adolfo López - Mateos continuó con la tarea de llevar adelante el proceso de planeación y - emitió el Plan de Acción Inmediata 1962-1964. Cabe señalar que la economía mexicana en los años anteriores a la preparación del Plan, presentaba cier- tos elementos depresivos que actuaron sobre dos de las variables más dinámi cas de los años anteriores: la inversión privada y la demanda interna. El plan señalaba la conveniencia de impulsar la inversión nacional y de mejo - rar la distribución del ingreso, para crear un mercado interno más amplio, - en el que se aprovechara al máximo la capacidad de producción acumulada en- los veinte años anteriores.

El Plan de Acción Inmediata proponía un conjunto de decisiones para im pulsar el monto de la inversión pública y privada, así como de las varia -- bles importantes en la determinación del nivel de actividad económica: el- consumo público y privado, la exportación y la importación; con el objeto -

de promover y acelerar el crecimiento económico del país.

El plan además preveía metas cualitativas globales y sectoriales y la formulación de una política económica general congruente con las mismas; -- pretendía también realizar proyecciones a largo plazo que sirvieran como -- instrumento para alcanzar metas específicas y ser, a la vez, un instrumento para medir el alcance que podría tener la colaboración del capital del exterior en el desarrollo nacional. (6)

Sin embargo, estos esfuerzos de planeación, si bien partían de un análisis adecuado de la realidad económica, y sugerían acciones concretas, carecían de instrumentos que les permitiesen incidir en la toma de decisiones políticas.

La decisión del Gobierno del Presidente Gustavo Díaz Ordaz, de optimizar el aprovechamiento de los recursos humanos y naturales y el capital de que disponía el país, conduce a programar en forma sistemática el desarrollo de la nación, lo que da origen a la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1966-1970.

Dicho plan determinaba señalamientos para la acción pública y se proponía estimular a la iniciativa privada a fin de promover un equilibrio dinámico entre los sectores público y privado mediante la definición de objetivos básicos, entre otros: el de apoyar el crecimiento del producto interno bruto, dar prioridad a las actividades agropecuarias y programar su desarrollo acelerado; impulsar la industrialización y elevar su eficiencia produc-

tiva, mejorar la posición competitiva para incrementar la sustitución de importaciones y aumentar las exportaciones; lograr una distribución más equitativa del ingreso nacional; fomentar el ahorro interno; mejorar la educación, la salud y el bienestar social para elevar el nivel de vida de los -- habitantes, y mantener la estabilidad del tipo de cambio, combatiendo a la vez presiones inflacionarias. (7)

Durante estos tres sexenios que comprenden el período de desarrollo estabilizador, estos planes marcaron los principales esfuerzos en materia de planeación, si bien sus resultados no son evaluables, dado que la dinámica político-administrativa no se rigió por estos planes, en virtud de que carecían de una sustentación legal y de una instrumentación administrativa que se desprendiera de dichos documentos.

Ante el agotamiento del desarrollo estabilizador que desembocó en un lento crecimiento económico, inequitativa distribución del ingreso y por lo tanto en una débil demanda que no fomentaba la producción y el empleo, que propiciaba el endeudamiento externo, y que como contraparte contrastaba con un alto índice de crecimiento demográfico, la administración del Presidente Luis Echeverría enfocó el modelo de crecimiento económico en base al populismo y al gasto público (desarrollo compartido) que pretendía fomentar la producción y el empleo, elevar el bienestar social, teniendo como principal elemento la inversión pública.

Este modelo de desarrollo compartido pretendió responder a una crisis-

económica y política (movimiento estudiantil del 68) y es así como la planeación adquiere relevancia a través del establecimiento de programas nacionales y regionales que pretendían fomentar el desarrollo económico y social mediante la utilización del gasto público como principal agente económico.

Se establece así el Programa de Inversión-Financiamiento del Sector -- Público Federal (1971-1976) cuyos objetivos principales se referían a: elevar la generación de empleo productivo fundamentalmente en las áreas rurales deprimidas; impulsar los proyectos que contribuyesen a elevar el bienestar social de los grupos mayoritarios de la población, particularmente los relativos a educación pública, seguridad social, agua potable, electrificación y comunicaciones; promover el desarrollo y la integración regional mediante programas coordinados que evitaran la excesiva concentración de las inversiones públicas en las regiones más desarrolladas y favorecieran a -- otras regiones con gran potencial; contribuir a la reducción del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos a través de la ejecución de proyectos que eleven la oferta de bienes exportables que sustituyan importaciones o generen mayores ingresos por concepto de turismo; elevar la productividad del gasto y la eficiencia en la elaboración de proyectos.

Es conveniente señalar la importancia que el programa confiere a los -- aspectos sectoriales y regionales, así, se instrumentaron acciones orientadas a la descentralización industrial, la creación de polos de desarrollo, -- ciudades industriales y políticas de estímulos fiscales (SAHOP y NAFINSA).--

En cuanto a los aspectos regionales se establecieron sistemas de planeación regional a través de los Comités Promotores de Desarrollo Económico - - (COPRODES), donde por primera vez en materia de planeación, se intentó coor - dinar esfuerzos entre la Federación y las entidades federativas. En esta época se efectuó la regionalización de los Estados, se creó el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER) mismo que se enfocaría a pro - por - cionar, a las comunidades de 500 a 2500 habitantes, la infraestructura - productiva y las obras de apoyo y bienestar social que contribuyeran a lo - grar un desarrollo autosostenido de las comunidades con la participación de los beneficiarios.

El modelo económico de desarrollo compartido trató de aplicar una polí - tica redistributiva del ingreso, y aunque se intentó una Reforma Fiscal -- que no llegó a concretarse, la rigidez del aparato productivo, sobre todo - en el sector agropecuario, el tiempo de maduración que requiere una trans - formación estructural y la vulnerabilidad del sector externo, agudizado por el peso sobrevaluado y una absoluta libertad para mover capitales y divi -- sas, frustraron gran parte del esfuerzo y acentuaron los desequilibrios es - tructurales, lo que propició la llamada crisis de confianza.

Al cambio de sexenio, la reforma administrativa puesta en marcha a par - tir de 1977, adecuó las instituciones públicas a las necesidades de una pla - neación estructurada en tres ámbitos bien definidos: global, sectorial y - estatal. Igualmente se instrumentó una metodología para la planeación que-

hizo posible que se generalizaran estas actividades en la administración pública federal y en las entidades federativas.

Durante el sexenio de José López Portillo se retomaron los elementos de política regional que se desarrollaron en el sexenio de Echeverría, y se fomentó aún más el proceso de planeación en los estados, avanzando en términos de mecanismos e instrumentos, entre los cuales sobresale el Conevio Único de Coordinación entre Federación y estados cuyo objetivo era: promover un crecimiento regional equilibrado a través de la desconcentración de actividades y recursos, con la transferencia directa a las entidades federativas de los Programas Estatales de Inversión y el apoyo al desarrollo rural con el ya entonces Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER). Es importante señalar la transformación de los COPRODES a Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), entidades rectoras de la planeación regional, foros de consulta y participación social y órganos máximos en la toma de decisiones a nivel estatal.

Sin embargo, el esfuerzo más importante de planeación en el México moderno lo constituye el Plan Global de Desarrollo (1980-1982). Este definió su propósito de la siguiente manera: "consolidar la independencia nacional y crear una sociedad que, con el pleno desarrollo de sus potencialidades -- proporcione, en la libertad, mayor justicia e igualdad para todos los mexicanos". (8)

Se pretendía explotar en forma acelerada las reservas de hidrocarburos

hasta alcanzar la autodeterminación financiera utilizando los ingresos del petróleo como punto de apoyo para financiar el desarrollo, en combinación con un aumento del ahorro interno y el fortalecimiento de las finanzas públicas, que permitieran una tasa más acelerada de formación de capital para promover mayores fuentes de producción y empleo. (9) Así el Estado llevaría a cabo su función rectora utilizando las atribuciones, funciones e instrumentos a su disposición. Las metas se alcanzarían con la participación de los sectores social y privado, mediante una alianza popular, nacional y democrática para la producción.

Sin embargo, el Plan Global de Desarrollo no pasó de ser meramente enunciativo al carecer de una definición precisa de las responsabilidades y atribuciones que le competían a cada nivel dentro del proceso de planeación, además no logró una vinculación entre las políticas y objetivos con los instrumentos, dificultándose su cumplimiento.

Por otro lado, la integración del Plan Global en fecha posterior a la publicación de los planes sectoriales y estatales, obstaculizó la congruencia de los mismos y por tanto, su expresión en políticas de desarrollo. Asimismo, la premisa fundamental del Plan, de administrar la abundancia petrolera, se vio seriamente afectada al presentarse bajas no previstas en los precios internacionales de los hidrocarburos en 1981, con lo que se originaron divergencias entre los presupuestos estimados y ejercidos y una creciente insuficiencia en los ingresos propios.

Por último cabe hacer mención de que el momento político en que fue -- presentado el Plan, a finales del sexenio, no permitió condiciones para lograr el consenso y la aceptación de los diversos sectores, por lo que su -- realización enfrentó serios obstáculos políticos.

Con el Plan Global se concluye una etapa en la cual el Estado busca -- dirigir el proceso de crecimiento y desarrollo nacional apoyado en distintas experiencias, pero arrojando resultados poco satisfactorios, como consecuencia, entre otras cosas, de la falta de integración y coordinación entre las propuestas económicas y las decisiones políticas. Se reitera así un doble problema, ya añejo, como señala González Casanova, "El nivel de razonamiento político en materia de desarrollo es tan bajo, su fundamentación en la realidad social tan precaria, que la consideración de los elementos que hemos analizado hasta ahora resulta suficiente para demostrar como están -- anulados en su base misma los diseños económicos de desarrollo a que estamos acostumbrados y como las decisiones políticas reales, operantes, necesariamente eliminan el tipo de decisiones técnicas que suponen esos planes, programas y proyectos, en que se calcula todo, salvo la estructura social y política en que va a operar". (10). El Plan Global habrá de marcar una nueva fase de la planeación en México, que sentará las bases para institucionalizar a la planeación como instrumento de la acción política.

Así tenemos que la elaboración de planes y programas para orientar el desarrollo nacional habían carecido de los instrumentos necesarios que per-

mitan su ejecución lo que, entre otros factores, impidió el crecimiento y desarrollo racional de la nación propiciando serios desequilibrios regionales.

La presente administración conciente de las limitaciones instrumentales de los planes, refuerza las tareas de planeación. A raíz de las modificaciones y adiciones a los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución se otorga al Estado la tarea de planear, conducir y orientar la actividad económica nacional. De esta forma se establecen los criterios para promulgar la Ley de Planeación, que permite organizar un Sistema de Planeación Democrática, que tiene como eje orientador la formulación de un Plan Nacional de Desarrollo, al que se sujetarán obligatoriamente todos los programas de la administración pública federal. Esta obligatoriedad caracteriza al Plan Nacional de Desarrollo, frente a otros antecedentes en materia de planeación. Es la primera vez, en la historia del país, en el que la planeación cuenta con instrumentos de ejecución.

En este sentido la Ley de Planeación contiene las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo, así como las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática. (11).

"El sistema nacional de planeación democrática constituye un conjunto-articulado de relaciones funcionales que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos -

grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas a fin de efectuar acciones de común acuerdo". (12). El sistema es eminentemente participativo y distingue actividades específicas de acuerdo a cada etapa. - Más adelante se detalla al SNPD.

Así, en el marco de las reformas constitucionales antes mencionadas y de acuerdo con los términos y plazos fijados por la Ley de Planeación, se presentó el Plan Nacional de Desarrollo el cual tiene como propósito "Mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que, bajo los principios del Estado de Derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social. Para ello requerimos de una mayor fortaleza interna de la economía nacional, a través de la recuperación del crecimiento, que permita generar los empleos requeridos por la población, en un medio de vida digno; y de la sociedad, a través de una mejor distribución del ingreso entre familias y regiones y el continuo perfeccionamiento del régimen democrático". (13).

Asimismo, la Ley de Planeación establece la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD). Este define el proceso de planeación como un "conjunto de actividades destinadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas originados en el SNPD" (14). Así, la planeación está dividida en cuatro etapas: la formulación que son las actividades tendientes a la elaboración del Plan Na

cional y los Programas de mediano plazo; la instrumentación que son las actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias del Plan y los Programas de mediano plazo a objetivos y metas de corto plazo; el control, que son las "actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a lo establecido en el Plan y los Programas" (15). Y la última etapa de la planeación se refiere a la evaluación con lo que se logra valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados del Plan y los Programas en un lapso determinado.

Es importante señalar que dentro de los instrumentos del SNPD se cuenta con cuatro vertientes: la obligatoria que atañe a las actividades que desarrolla la administración pública federal tendientes a cumplir los objetivos del Plan y los Programas; la de coordinación que son las actividades de la Administración Pública Federal en común acuerdo con las entidades federativas y sus planes y se plasman en los Convenios Unicos de Desarrollo; la vertiente de concertación, son las actividades objeto de convenios o contratos con los sectores social y privado y, por último la vertiente de inducción que son las actividades del Gobierno Federal para inducir determinados comportamientos de los sectores social y privado.

El SNPD se desarrolla en los niveles global, sectorial e institucional y cuenta con una infraestructura de apoyo, compuesta por el subsistema de capacitación para la Planeación Económica y Social, el Sistema Nacional de Estadística e Información Geográfica y la Modernización de la Administra --

ción Pública Federal.

A su vez, el SNPD cuenta con los instrumentos para su funcionamiento, constituidos por mecanismos normativos y orientaciones del desarrollo de mediano plazo como lo son el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales, entre los cuales se han emitido: Financiamiento del Desarrollo; Comunicaciones y Transportes; Fomento Industrial y Comercio Exterior; Salud; Energéticos; Minería; Educación; Cultura; Recreación y Deporte; Pesca y Recursos del Mar; Turismo; Capacitación y Productividad; Desarrollo Urbano y Vivienda; Ecología; Desarrollo Científico y Tecnológico. Los estratégicos regionales: Mar de Cortés; Sureste; Zona Metropolitana de la Ciudad-México y Región Centro; Zonas Áridas; Frontera Norte; Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán; Coahuila de Zaragoza; y Mixtecas Oaxaqueñas Alta y Baja. Los estratégicos especiales: de Alimentación; Sistema Nacional para el Abasto. Los institucionales: Descentralización de la Administración Pública Federal; Seguridad Pública. A corto plazo existen instrumentos operativos como el Programa Operativo Anual del PND que es la suma de los Programas Operativos Anuales de la Administración Pública Federal, y se elaboran en base a los criterios de política económica que sustentan la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos, los Convenios Únicos de Desarrollo, los Contratos y Convenios de Concertación de los sectores social y privado, así como los instrumentos administrativos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

El SNPD cuenta con los instrumentos de control como son el informe trimestral de la situación económica y de las finanzas públicas, los informes mensuales de los gabinetes especializados, los informes de la comisión intersecretarial de gasto-financiamiento, y los informes de las auditorías gubernamentales.

En cuanto a los instrumentos de evaluación del SNPD están los informes de Gobierno, el informe de ejecución del PND y la Cuenta Pública que se rinde anualmente al Congreso de la Unión.

Para compatibilizar los esfuerzos de planeación en el nivel regional - el SNPD preve acciones coordinadas con las entidades federativas que tienen como resultado la creación de los Sistemas Estatales de Planeación Democrática (SEPD), congruentes con el nivel nacional, en donde se llevan a cabo las tareas de planeación estatal que originan los Planes Estatales de Desarrollo dentro de los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal - - (COPLADE) y los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal - - - (COPLAM).

La participación social es un elemento importante dentro del SNPD ya que incorpora a los diversos sectores del país al proceso de planeación, -- vinculándolos con los tres niveles de gobierno y el poder legislativo, en -- las diferentes etapas del sistema.

El Estado, al reafirmar el principio constitucional del ser rector del proceso de desarrollo, cuenta con la planeación democrática como instrumento

fundamental para la consecución de sus fines.

Bajo este esquema, especialmente en condiciones económicas y sociales poco favorables, "Planeación y Democracia son dos términos indisolubles: la Planeación exige racionalidad y orden. La Democracia: Libertades, participación y justicia". (16)

Así, la planeación democrática adquiere importancia dentro de las políticas regionales y nacionales al sentar las bases para el aprovechamiento de las potencialidades y riquezas que promuevan un desarrollo equilibrado entre regiones. El proceso de planeación regional se vincula con la descentralización de la vida nacional y con la participación social, e incide en la democratización del país. Se desarrolla como producto del diálogo y de un esfuerzo por coordinar a los sectores sociales y los niveles de gobierno en el logro de un desarrollo nacional en condiciones de mayor igualdad y eficiencia.

Al contar con mecanismos e instrumentos de apoyo y ser eminentemente participativa, la planeación democrática orienta las políticas de desarrollo para superar la crisis, al hacer viable la reordenación económica y abrir espacios sólidos para lograr el cambio estructural, en un modelo de desarrollo regional sostenido y equilibrado que fortalezca las instituciones nacionales, reafirme el pacto social, preserve y mantenga los valores políticos que fundamentan la Constitución de 1917 con lo que se legitima el funcionamiento del sistema político mexicano.

Este proceso permite sentar las bases para que el sistema político mexicano mantenga su hegemonía. La participación de la sociedad en sus propios procesos de desarrollo se constituye así en elemento de reafirmación del consenso y la legitimidad del sistema y fortalecen su capacidad de dirección y representación política, en torno a los principios ideológicos -- que lo sustentan.

2.2. POLITICA REGIONAL.

La planeación del desarrollo regional es un elemento básico para el -- logro de los objetivos nacionales que establece una relación integral entre el desarrollo económico, social y el espacio territorial. De ahí que el -- desarrollo regional es el aprovechamiento equitativo y racional de los recursos naturales y del trabajo del hombre en su ámbito espacial.

Hasta época reciente las prioridades económicas nacionales, sobre todo en el proceso de industrialización del país, determinaron un relativo rezago en las actividades de planeación regional. Las experiencias en esta materia estuvieron circunscritas a un limitado número de zonas como cuencas -- hidrológicas y áreas agrícolas específicas. La dimensión regional como cri terio para racionalizar la actividad pública careció de un marco general de referencia que permitiera asegurar el impacto equilibrado en el territorio de las medidas de desarrollo adoptadas.

La falta de un marco normativo territorial para la política económica--

determinó que las acciones en materia regional fueran resultado de programas sectoriales e intereses locales. La suma de las demandas de cada región necesariamente excede al monto de recursos disponibles: al no existir criterio regional para jerarquizar prioridades, dichas demandas se atendieron en forma parcial y aislada. La concentración económica y el centralismo político no contribuían al fortalecimiento del sistema federal.

Estos factores coadyuvaron a que la situación regional del país se --- caracterizara por una aguda dispersión de la población en pequeñas localidades, que dificultó el adecuado aprovisionamiento de los servicios básicos - para más de la tercera parte de la población total; por una excesiva concentración urbana en la ciudad de México y en menor medida en las ciudades de Monterrey y Guadalajara, que multiplicaron en forma creciente los costos de funcionamiento de las economías metropolitanas; aunado a lo cual, la marcada desigualdad en la distribución espacial de la riqueza, de la actividad - productiva y de la población, se traduce en una insuficiente utilización de las potencialidades regionales.

En virtud de lo anterior, el Gobierno Federal planteó la urgencia de - una política regional orientada a la solución con una visión integral de -- los problemas causados por el proceso de urbanización que generó fuertes -- desequilibrios regionales, y distorsionó el intercambio entre ciudad y - -- campo.

Los primeros esfuerzos institucionales de política regional en el país,

los efectúa la entonces Secretaría de la Presidencia en el sexenio de Echeverría y se inician al crearse los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómicos Estatales. Asimismo se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, organismo encargado de armonizar las actividades de las diversas dependencias federales entre sí, en el ámbito estatal.

Los COPRODES eran el enlace de esta Comisión con los gobiernos estatales y el mecanismo de coordinación de las dependencias federales a nivel local para la formulación de los programas de inversión.

Los objetivos de los COPRODES eran, entre otros, promover y coordinar la ejecución de las obras de las diferentes dependencias federales, para presentar la proposición del programa de inversión al C. Presidente de la República por conducto de la Secretaría de la Presidencia.

Posteriormente hubo algunos otros instrumentos, como el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, aparecido en la administración de López Portillo, que marcó la política de asentamientos humanos, mediante la cual se planeó la distribución de la población y su ordenamiento en el territorio nacional. Para tal efecto, el gobierno delimitó las zonas prioritarias en función de los recursos humanos y naturales.

Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, presentado en ese mismo sexenio, coadyuvó a fortalecer la política regional, apoyando la desconcentración de la actividad económica de zonas altamente industrializadas, como la ciudad de México.

En 1981, en paralelo con los avances en materia de planeación regional que se dan con el Plan Global, y con objeto de consolidar a los COPRODES -- como organismos integrantes de la vertiente regional del Sistema Nacional de Planeación se abrogó la base jurídica de éstos, para reemplazarlos por los Comités Estatales de la Planeación para el Desarrollo (COPLADES). El COPLADE, "se concibe como un organismo estatal cuyo propósito es promover y coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación de los planes estatales de desarrollo, buscando compatibilizar a nivel local, los esfuerzos de los gobiernos federal, estatal y municipal, tanto en el -- proceso de planeación, programación, evaluación e información, como en la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, propiciando la -- colaboración de los diversos sectores de la comunidad". (17)

Un gran avance en política regional lo constituye el Convenio Unico de Coordinación (CUC), establecido en el sexenio de José López Portillo, y se mantuvo en los años de 1977-82. El CUC institucionaliza un canal de coordinación de acciones entre los gobiernos Federal y estatal, para transferir -- recursos financieros y asesoría técnica a los estados, a fin de impulsar -- programas estatales de inversión. Este convenio se modifica en 1983, ya -- bajo la presidencia de Miguel de la Madrid, y se denomina Convenio Unico de Desarrollo (CUD), el cual amplía la visión de coordinación entre Federa--- ción-Estados, hacia una estrategia de desarrollo regional que involucre más amplios procesos de participación social y de concertación de acciones en--

tre los sectores sociales y los niveles de gobierno. La característica principal del CUD es que la asignación de recursos se realiza en base a las prioridades que las propias entidades federativas establezcan, contando al efecto con nuevas modalidades programático-presupuestales para el manejo de las inversiones. De esta forma, se fortalecen los procesos de descentralización y de planeación democrática, en congruencia con las reformas que fortalecen la rectoría del Estado, y que permiten al sistema político ejercer su hegemonía.

La administración actual establece que el Convenio Único de Desarrollo, es el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero que se propone dar respuesta a las necesidades prioritarias de las entidades federativas. El cambio cualitativo fundamental del CUD estriba precisamente en la atención a dichas prioridades estatales. Así, el CUD define los mecanismos para efectuar la transferencia de recursos humanos, financieros y materiales necesarios para fortalecer la capacidad técnica, administrativa y financiera de los gobiernos locales, estatales y municipales, a fin de hacer realidad la descentralización de la vida nacional, la planeación democrática y el fortalecimiento municipal.

En la presente administración la política regional que se enmarca dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y tiene como elementos básicos la descentralización de la vida nacional y el desarrollo regional, y, sus estrategias son: el Desarrollo Estatal Integral y el Fortalecimiento Municipal; la incorporación de las diversas regiones del país al desarrollo -

nacional; y por último, el revertir la tendencia concentradora de la zona metropolitana de la ciudad de México. Para el logro de estas estrategias se plantean los lineamientos específicos para la reordenación de la actividad económica en el territorio nacional, que constituyen la base para la elaboración de los Programas Regionales Estratégicos ya mencionados en el análisis sobre planeación, como son: Mar de Cortés, Sureste, Zonas Áridas, Zona Metropolitana de la Ciudad de México, Mixtecas Oaxaqueñas, Reordenación Henequenera, Acciones de la Cuenca de Coatzacoalcos y Frontera Norte.

2.2.1. DESARROLLO ESTATAL INTEGRAL Y FORTALECIMIENTO MUNICIPAL.

La política del desarrollo regional tiene como ámbito geográfico a las entidades federativas que integran la nación.

Para lograr un desarrollo estatal integral se impulsa el mejoramiento del bienestar económico y social en forma equilibrada. Para ello el Plan Nacional de Desarrollo preve la organización en cada entidad federativa de un Sistema Estatal de Planeación Democrática con el fin de que cada estado promueva y administre su propio proceso de planeación. La base de la estructura orgánica institucional del sistema es el Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE), presidido por el Gobernador del Estado y que conjunta en su seno a todas las dependencias federales, estatales y los municipios que realizan programas de inversión o de servicios en la entidad. El COPLADE incorpora también en su seno a los representantes de los secto--

res privado y social. Es en el COPLADE donde se realizan las funciones - - técnicas y políticas de la planeación democrática. De esta forma el - - -- COPLADE cuenta con una doble función "ser foro de consulta permanente para la planeación y a la vez órgano máximo de decisión" (18) en cada una de las entidades federativas.

De acuerdo con sus funciones y atribuciones el COPLADE orienta la inversión pública, determina qué políticas regionales son importantes se contemplen en las propuestas de inversión federal que realizan las diversas -- delegaciones o representaciones anualmente, así concerta y coordina la planeación sectorial y regional, en congruencia con los lineamientos básicos - del Plan Estatal de Desarrollo.

El SNPD prevé que cada entidad federativa emita la Ley de Planeación - Estatal de acuerdo con sus características propias, con lo que se estará en condición de organizar un sistema de planeación que oriente el desarrollo - económico y social en congruencia con las políticas nacionales, pero apegándose a las prioridades regionales.

De acuerdo a sus características específicas, cada entidad federativa elabora su propio Plan Estatal de Desarrollo que es el instrumento con que cuenta para fijar la estrategia de desarrollo específico para el Estado y - contempla su incorporación y mejor integración a los objetivos del desarrollo nacional.

Los planes establecen los objetivos y metas, así como las estrategias-

e instrumentos que habrán de utilizarse y operar en el corto y mediano -- plazo, a fin de lograr los fines del Plan Estatal.

Las metas sectoriales de alcance estatal de la Administración Pública Federal expresadas en sus programas normales de inversión deben conjugarse en el seno del COPLADE con los objetivos y programas estatales y municipa-- les a fin de impulsar el desarrollo regional. Así, esta complementariedad se establece en el seno de los COPLADES, en los cuales se analiza la información técnica y presupuestaria que permite apoyar una mayor y mejor toma - de decisiones para impulsar el desarrollo estatal. Al efecto el Programa - de descentralización de la Administración Pública Federal, fortalece las -- representaciones federales en los estados, a fin de que cuenten con la capa cidad administrativa y política para una mejor articulación con las instan cias locales.

Las reformas al artículo 115 Constitucional son parte de la estrategia de descentralización de la vida nacional, que implican un reordenamiento de las funciones y atribuciones del sistema federal de gobierno.

En este contexto las reformas hechas fortalecen al municipio como instancia de gobierno autónomo al vigorizar su hacienda pública y elevar al -- rango constitucional las participaciones federales con lo que su capacidad y autonomía económica le permiten estar en condiciones de ofrecer los servi cios públicos básicos a la población. Cabe señalar que este proceso adque re diversas modalidades en cada entidad federativa, sin embargo la reforma-

al 115 Constitucional garantiza la participación municipal de recursos fiscales federales, aunque en muchos casos no se logre la suficiencia.

Lo importante a destacar constituye el hecho de que en la actualidad se han logrado avances relativos para que los municipios cuenten con la capacidad para recibir y dar respuesta a las demandas sociales y de participación que surgen de la ciudadanía, con lo cual se vincula al municipio con la planeación democrática, para que en coordinación y con apoyo de los gobiernos federal y estatal, se convierta en promotor de su propio desarrollo.

Para lograr que los municipios se incorporen al proceso de planeación regional que desarrolla el COPLADE, dentro de los sistemas estatales de planeación democrática se crearon los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLAMS) en los municipios con cierto nivel de desarrollo, relativo a su capacidad de ejecución de obras y servicios. Así siguiendo el esquema participativo del COPLADE, los COPLAMS son órganos máximos de planeación en su ámbito territorial, además de que representan y constituyen la instancia inmediata donde se expresan las demandas de la población.

Es en este comité donde se analizan y jerarquizan los planteamientos de la comunidad de acuerdo con sus propias necesidades y recursos, dándoles respuesta en razón a su capacidad y turna a los COPLADE las demandas que no esta en condiciones de atender. Además dentro de los COPLAMS, por conducto de los presidentes municipales, se sancionan propuestas de inversión, tanto

federal de alcance estatal, como la de los propios gobiernos estatales, con lo que el municipio se fortalece y participa activamente en el proceso de planeación.

Es importante destacar que las reformas al artículo 115 constitucional facultan a los municipios a celebrar acuerdos de concertación de acciones con los municipios aledaños para la solución de problemas específicos que obstaculicen el desarrollo regional. Los COPLADE prevén que los municipios formen parte activa de los Subcomités Regionales y coadyuven a la Planeación del Desarrollo al integrarse coordinadamente con la Federación, los gobiernos estatales y los sectores social y privado.

El vínculo de coordinación entre la Federación y las entidades federativas se establece mediante la firma anual del ya citado Convenio Unico de Desarrollo (CUD), el cual contiene a las acciones que en política regional establece el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes Estatales. Al respecto cabe citar que "el CUD es el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero que, basado en las orientaciones políticas fundamentales del actual gobierno, se propone dar respuesta a las necesidades prioritarias de las entidades federativas". (19)

El Convenio introduce nuevas modalidades programática presupuestales para llevar a cabo la transferencia de recursos humanos, financieros y materiales con lo que se refuerzan las tareas de planeación regional.

Estas modalidades son: Los Programas de Desarrollo Regional (PDR) y los

Programas Regionales de Empleo (PRE). Los PDR a través de la creación de - infraestructura productiva (sectores agropecuario e industrial), básica de apoyo (comunicaciones y transportes, electricidad), y social (educación, -- salud y abasto), contribuyen al desarrollo regional. El Programa Regional del Empleo (PRE) a través de la ejecución de obras de tipo social mediante el uso intensivo de mano de obra, a la vez que incrementa el bienestar de - la población, incide en la producción y permite atender rezagos en la prestación de servicios públicos en áreas urbanas y rurales, contribuye a dis-- minuir el desempleo hasta que el país recupere su capacidad de crecimiento. Estos programas apoyan los objetivos y metas que plantean los Planes Esta-- tales de Desarrollo.

2.2.2. INTEGRACION DE LAS DIVERSAS REGIONES DEL PAIS AL DESARROLLO NACIONAL.

Por otra parte la política regional del Plan Nacional de Desarrollo -- promueve la integración de las diversas regiones del país al desarrollo nacional reorganizando la actividad económica en el territorio nacional a tra-- vés del óptimo aprovechamiento de los recursos y potencialidades, con lo -- que se converge hacia objetivos comunes de integración y diversificación -- regional.

Así el país se dividió en cuatro regiones estratégicas que tienen una relación directa con los objetivos del desarrollo nacional. En la región - Norte se promueve el aprovechamiento racional del agua, la diversificación-

industrial con prioridad en productos de exportación, la integración al Sistema Nacional de Abasto. Por lo que se refiere a los programas estratégicos en la zona, en el Mar de Cortés se propone intensificar y racionalizar la explotación de los recursos pesqueros, mineros y turísticos; y el Programa de Zonas Áridas busca mejorar y racionalizar el uso del agua, aprovechar mejor sus recursos naturales, incrementar la productividad del sector primario, y en general, mejorar las condiciones de vida de los habitantes de dichas zonas.

En la Región Sureste se adecúan los criterios de localización de la industria pesada, se racionaliza el crecimiento urbano y se da prioridad a la dotación de infraestructura, vivienda y servicios a fin de apoyar su desarrollo. Como programas estratégicos se formuló el Programa del Sureste que busca superar los rezagos sociales, diversificar la economía, e integrar regionalmente la Península, y también destaca el Programa de Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán que busca elevar la calidad de vida de la población, y superar el problema socioeconómico de la agroindustria henequenera y sentar antecedentes para la diversificación de la base productiva del Estado.

En la parte central de la Costa del Pacífico se promueve el desarrollo turístico, comercial y de servicios, así como la explotación de recursos pesqueros y mineros.

En la zona se cuenta con el Programa de Desarrollo Rural de las Mixte-

cas Oaxaqueñas que gira en torno a la organización y coordinación institucionales, y la participación de las comunidades mixtecas en el proceso de desarrollo que les atañe.

Por último en la Región de la Costa del Golfo se continúa el desarrollo de comunicaciones terrestres adecuadas, se consolidan los sistemas urbanos y los puertos industriales como zonas viables para realizar la descentralización de la actividad económica de la zona metropolitana. Como programa estratégico en la zona, se elaboró una serie de acciones para la reordenación intermunicipal de la cuenca del Coatzacoalcos, que busca solucionar los problemas derivados del acelerado proceso de crecimiento industrial y urbano, en el delta del río, a fin de superar los desequilibrios económicos y regionales. (20)

Así la integración de las diversas regiones del país al desarrollo nacional enmarcada dentro de la política regional del PND permite establecer una relación entre el desarrollo y el ámbito territorial mediante el aprovechamiento de los recursos y potencialidades de cada región. Esta estrategia de desarrollo nos da una visión distinta a otras anteriores pues en su concepción se consideran características y necesidades de las diversas regiones en el marco de un espacio territorial nacional y, al promover el desarrollo estatal y el fortalecimiento municipal, se vigoriza al pacto federal y a las instituciones nacionales.

2.2.3. REVERTIR LA TENDENCIA CONCENTRADORA DE LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO.

Para lograr un desarrollo regional equilibrado, el problema más importante a resolver lo plantea la tendencia concentradora de la zona metropolitana de la ciudad de México al convertirse en una zona saturada y con poco potencial para su desarrollo. En este sentido el Plan Nacional de Desarrollo propone una estrategia, busca revertir el sentido concentrador que -- caracteriza a la zona. Es necesario señalar que no se hace ningún análisis de tal política en virtud de que por su magnitud y complejidad requiere de un tratamiento muy profundo y en este caso el análisis de la política regional se enfoca a las entidades federativas. Basta señalar que el Plan contempla esta problemática pero que no será posible atenderla con eficiencia mientras no se logre un crecimiento económico regional que cree condiciones que permitan frenar la migración y garantice niveles de vida decorosos a -- toda la población a lo largo del territorio nacional.

Cabe, sin embargo, señalar que se elaboró el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la ciudad de México y de la Región Centro que se -- propone disminuir la concentración de actividades económicas y de servicios en la zona, y así, asegurar el desarrollo integral de los Estados de mayor interrelación con ella. (21)

Con estas estrategias, la política regional se convierte así en un --- instrumento de apoyo a la descentralización de la vida nacional buscando un equilibrio entre regiones y clases sociales al crear condiciones favorables

para el desarrollo regional en base a formas participativas. Encauzadas en la planeación democrática se fortalece la rectoría del Estado, se moderniza la operación de los tres órdenes de gobierno y se estrecha la coordinación en atención a prioridades regionales y no sólo nacionales.

En resumen, la planeación democrática y la política regional propician la participación social y crean condiciones materiales que concretan nuevas realidades que rompen desequilibrios regionales por lo que tienen un papel importante en la estrategia de cambio estructural que plantea el PND. De esta forma, al ampliarse los canales de participación social e impulsarse el desarrollo regional se contribuye a fortalecer el pacto federal, el municipio libre y los procesos de democratización, con lo cual se fortalece el sistema político mexicano, al ampliarse las bases materiales de su consenso y legitimidad.

2.3. INSTRUMENTOS DE LA PLANEACION Y LA POLITICA REGIONAL.

Si bien, la política regional del Plan Nacional de Desarrollo tiene -- como marco de referencia a las entidades federativas, al Distrito Federal y a los municipios, el análisis no aborda en detalle el problema de concentración de la zona metropolitana de la ciudad de México. Más que nada interesa destacar que la política regional propicia que los estados sean elementos activos en la promoción de su propio desarrollo al sentar amplias bases de participación social que permitan aprovechar mejor sus recursos, poten--

cialidades y romper desequilibrios estructurales de su crecimiento y articulación con el resto del país.

De esta forma, se han organizado los Sistemas Estatales de Planeación Democrática, a fin de ordenar y promover el desarrollo de las propias entidades federativas buscando la convergencia de sus prioridades regionales -- con los objetivos sectoriales y nacionales. La consolidación de estos sistemas, permite disponer de una base institucional sólida que propicie una participación social firme y permanente en el proceso de planeación, que -- garantice la concreción de las acciones de la política regional.

El COPLADE como eje vertebrador del sistema, actúa como mecanismo de coordinación intergubernamental y representa el medio de enlace entre los sectores de la sociedad y los órganos de gobierno, para la participación en las tareas del desarrollo.

Las acciones que este organismo realiza se encaminan a la formulación, instrumentación y evaluación de los Planes Estatales de Desarrollo. De acuerdo con las Leyes de Planeación Estatal compatibiliza los esfuerzos de la Federación, las entidades federativas y los municipios, en el proceso de planeación, programación, ejecución y evaluación de obras y en la prestación de servicios públicos. Este proceso propicia la participación de los diversos sectores de la comunidad que a través de sus representantes, o en los foros de consulta popular, realizan peticiones o proponen proyectos de inversión en diversas áreas, reciben una respuesta del COPLADE, y con la --

información de la autorización respectiva, llevan a cabo un seguimiento de la ejecución de las obras.

Así, el COPLADE cubre las etapas del proceso integral de planeación a nivel estatal y coadyuva a la instrumentación de planes y programas del --- sector público, buscando la congruencia entre las políticas regionales y -- las sectoriales.

Cabe señalar que el COPLADE cumple una doble función que se refleja de manera significativa en el desarrollo socioeconómico del Estado: opera como la unidad técnica, donde se analizan las demandas y se estudia la viabilidad de las propuestas de inversión de alcance estatal de las dependencias - federales, de las estatales y de los municipios, en base a las prioridades- regionales. A la vez el COPLADE se constituye en foro de consulta permanente con la finalidad de conocer los requerimientos de la población, y orientar adecuadamente a las diversas instancias las demandas que se plantean -- mediante la participación social, a fin de realizar las acciones que se derivan de tales demandas.

El COPLADE es ámbito de información para que Estados y municipios conozcan los montos de inversión federales propuestos y autorizados, por modalidad de inversión y dependencias ejecutoras. Con ésto los municipios y -- los estados están en condiciones de aprobar el programa anual del ejercicio, y establecer el calendario de seguimiento, control y evaluación: Al efecto se organizan los grupos de trabajo para analizar estos aspectos y los temas

que la asamblea plenaria del COPLADE decida.

Al respecto cabe mencionar que la estructura del COPLADE se conforma - por una Asamblea Plenaria, una comisión permanente, subcomités sectoriales y regionales y grupos de trabajo. La Asamblea Plenaria es dentro del - - - COPLADE el órgano máximo de sanción y orientación, presidida por el Gobernador del Estado, en ella participan las dependencias y organismos de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, así como los sectores social y privado.

En la Asamblea se definen las políticas y orientaciones de acuerdo a - las prioridades de los Planes Estatales y se validan y sancionan las propuestas de inversión de los Programas de Alcance Estatal de las dependencias -- federales, asimismo, las propuestas de inversión del gobierno estatal.

En la comisión permanente participan los titulares de las dependencias y entidades de los gobiernos federal y estatal, siendo el organismo operativo por naturaleza que realiza las tareas de complementariedad y congruencia de las inversiones de acuerdo con las prioridades regionales. La Comisión realiza las funciones de programación, seguimiento y evaluación de las inversiones de acuerdo a los montos autorizados.

Los Subcomités Sectoriales y Regionales del COPLADE son órganos que -- auxilian al Comité en las tareas de planeación al ejecutar en el ámbito de su competencia sectorial y regional los análisis preliminares de congruencia y complementariedad de la inversión pública, proceso en el cual priori-

zan las necesidades y sancionan las propuestas para su posterior envío al COPLADE. (22) En este proceso de priorización y sanción, participan los diversos grupos de los sectores social y privado involucrados o beneficiarios de los programas.

Dentro de los Subcomités Sectoriales participan las dependencias federales, las dependencias estatales y los municipios que tengan ingerencia en los programas del sector. Las dependencias federales norman y sancionan las propuestas a incluirse en los Programas desde un punto de vista técnico y cuidan la congruencia con los Programas Sectoriales de mediano plazo; y el coordinador del sector en el ámbito estatal, lo hace desde el ángulo de las prioridades regionales del desarrollo.

En las tareas de los Subcomités Regionales toman parte activa los presidentes municipales y los diversos sectores de la población así como la administración pública federal y estatal que tengan competencia en el ámbito geográfico de la región. Es en estos Subcomités donde se analizan y jerarquizan las demandas en su carácter regional además de que se sancionan las propuestas de inversión, y posteriormente, se efectúa su seguimiento.

Las tareas que realizan estos Subcomités Sectoriales y Regionales se organizan mediante grupos de trabajo que conjuntan y analizan las propuestas, su viabilidad técnica, y su impacto social. Estas acciones permiten al Comité estar en condiciones de lograr la convergencia de los objetivos sectoriales y regionales en la consecución del Desarrollo Estatal Integral.

Las entidades federativas en un esfuerzo de coordinación con la Federación con pleno apego a la autonomía estatal y buscando la congruencia en materia de planeación para el desarrollo, han emitido Leyes Estatales de -- Planeación que establecen la normatividad para la planeación, instituyéndola como obligatoria para la Administración Pública Estatal y regulan el --- proceso de acuerdo a las necesidades propias del desarrollo regional. (23)

Estas Leyes Estatales de Planeación contemplan mecanismos que institucionalizan la participación social para decidir lo que deben hacer el gobierno y la sociedad para alcanzar con éxito el desarrollo integral. Dicha --- participación y sus formas de organización varían según la entidad federativa de que se trate, pero casi todas las leyes la incorporan mediante los -- foros de consulta popular y la representación de los sectores sociales en el seno del COPLADE. Así, las Leyes Estatales se convierten en el instrumento legal que organiza, delimita y legitima las acciones que los gobiernos estatales, municipales y la sociedad emprenden en la planeación democrática para la consecución del desarrollo de la entidad.

La escasez relativa de recursos frente a las demandas, exige que la -- estrategia de desarrollo se realice en forma ordenada y racional a través - de un sistema organizado y participativo de planeación que fije objetivos y metas, determine estrategias y prioridades, asigne recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, coordine esfuerzos y evalúe resultados.

Así, para dar cumplimiento a las disposiciones de las Leyes Estatales -

de Planeación, la mayoría de las entidades federativas han emitido Planes Estatales. Estos se convierten en el principal instrumento de desarrollo y tienen como objetivo promover una política que sienta bases económicas y sociales firmes a fin de satisfacer las necesidades de la sociedad a través de un desarrollo estatal integral en congruencia con los objetivos nacionales.

Estos planes han sido resultado de los trabajos realizados en los COPLADES, que a través de foros de consulta popular captaron la problemática y para resolverla de acuerdo con las prioridades estatales, definen el propósito y los objetivos, así como, la estrategia, metas e instrumentos para lograr superar los obstáculos de desarrollo.

De igual manera los Planes Estatales de Desarrollo identifican las diversas fuentes de financiamiento que permitan la consecución de las metas planeadas y la congruencia entre los requerimientos de inversión y los recursos financieros disponibles. Asimismo, dentro de los PED se establece un programa operativo anual que se evalúa y modifica cada año y define la responsabilidad en la ejecución de las acciones de los tres niveles de gobierno, a través de las inversiones que realizan y los servicios que prestan; y de los sectores social y privado mediante los acuerdos de coordinación y concertación que con ellos se establezcan para resolver necesidades específicas.

Los Planes Estatales de Desarrollo que elabora cada entidad son refle-

jo de las necesidades locales, y constituyen un proyecto propio que responde a las expectativas de desarrollo estatal.

Asimismo, se han dado a conocer Planes de Desarrollo Estatal elaborados conjuntamente entre Federación y Estado, por ejemplo el Plan Chiapas y el Plan Colima que atienden a problemáticas que por su importancia para el desarrollo nacional requieren de una estrecha coordinación entre los diversos órdenes de gobierno para poder superar obstáculos al desarrollo integral de cada estado.

Por otra parte, de acuerdo a los lineamientos la política regional del PND se han formulado los Programas Regionales Estratégicos que atienden la problemática común de regiones del país que involucran a varios Estados. Por ello se hace necesaria la concurrencia de la Federación, Estados y Municipios para la solución de problemas específicos. Entre estos programas se encuentran: el Mar de Cortés; Sureste; Zona Metropolitana de la Ciudad de México; Zonas Áridas y Frontera Norte, entre otros.

Así, los Planes Estatales y los Programas Regionales Estratégicos, --- constituyen un significativo esfuerzo para orientar al desarrollo estatal y regional y promover una mejor integración al desarrollo nacional de las diversas regiones en base a sus propias necesidades.

Los Planes Estatales de Desarrollo elaborados en base a las orientaciones de la política regional y de acuerdo con las prioridades locales, son el vínculo entre el desarrollo estatal y los grandes objetivos del desarro-

llo nacional.

El Fortalecimiento Municipal es premisa fundamental para lograr el desarrollo regional para estar en condiciones de concretar acciones que permitan mejorar el nivel de vida de la población.

En este sentido las reformas al artículo 115 Constitucional establecen las bases para clarificar el ámbito de acción del municipio, con especial atención a su autonomía financiera, administrativa y política.

Para lograr el fortalecimiento económico, las reformas asientan la libre administración de su Hacienda Pública y elevan a rango constitucional el derecho municipal a recibir las participaciones federales que se le asignen, por la prestación de servicios públicos a su cargo.

La participación de los distintos partidos políticos a través de regidores y síndicos en el ayuntamiento, prevista en las mencionadas reformas, sienta las bases para fortalecer la vida democrática municipal y consolidar se como órgano de gobierno. Dichas reformas facultan a los municipios para intervenir en la elaboración de Programas de Desarrollo Urbano, vigilar el uso del suelo, otorgar licencias y permisos para construcción y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y territoriales.

Asimismo, le otorgan facultades para celebrar acuerdos con otros municipios y gobiernos estatales que faciliten resolver problemas de conurbación, ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos, --

con lo que se da un mecanismo de acción intermunicipal, se fortalece la capacidad de planeación del municipio y lo convierte en actor fundamental de su propio desarrollo.

El municipio constituye la primera instancia de gobierno a la cual los diversos grupos sociales recurren para llevar a cabo sus planteamientos, -- por lo que, integrar al municipio en las tareas de planeación es de vital importancia para la consecución del Desarrollo Estatal.

Así, los SEPD propician la creación, de acuerdo a la capacidad técnica y ejecutora de cada municipio, de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLAMS), que siguiendo la estructura y el esquema participativo de los COPLADES, son el órgano máximo de planeación municipal. En él se reciben, analizan y priorizan las demandas de la comunidad, dándoles respuesta de acuerdo con su capacidad económica y turnando a los respectivos subcomités y al COPLADE, las propuestas de inversión que no le es posible atender, o que no corresponda a su ámbito de acción. Asimismo, complementa sus actividades de planeación al sancionar las propuestas de inversiones federales que se llevan a cabo en su jurisdicción.

Cabe resaltar que paulatinamente se ha fortalecido la capacidad de ejecución de obras de municipios con cierto nivel de desarrollo, con lo que participan tanto en las etapas de programación, seguimiento, control y evaluación, como en la ejecución de obras y servicios que se llevan a cabo en su espacio territorial. Con ello se rompe el círculo vicioso de que los --

municipios no ejecutan obras por carecer de capacidad técnica, misma que no impulsan por la insuficiencia de recursos.

El otro instrumento de fundamental importancia de la política regional lo constituye el mencionado Convenio Unico de Desarrollo (CUD) cuyo propósito básico es impulsar y propiciar el desarrollo integral de las entidades federativas del país. Este instrumento de desarrollo regional, distinto -- para cada Estado de la República, de acuerdo a sus características y necesidades, permite que en el marco de la planeación democrática, se coordinen esfuerzos y recursos, a fin de impulsar en forma integral, el desarrollo -- estatal.

Así, el CUD en Coahuila, por citar un ejemplo, tiene como objeto "coordinar las acciones entre los ejecutivos Federal y Estatal, para lograr el cumplimiento de las prioridades nacionales en el marco de la política regional del Plan Nacional de Desarrollo y especialmente para la atención, en -- 1985, de las metas señaladas en el Plan Coahuila". (24) Lo anterior con -- acciones como el impulso a la descentralización de la Administración Pública Federal y el fortalecimiento de la estatal, el apoyo al cumplimiento de las prioridades estatales y sectoriales en base a la transferencia de recursos y el financiamiento del desarrollo, entre otros aspectos.

En estos convenios se establece la coordinación de las inversiones --- federales y estatales. Las modificaciones que se han hecho a éstos relativas a impulsar la descentralización, la planeación democrática y el desarro

llo estatal en base a los objetivos y metas que el propio Estado determine, son indicativos de que la dirección que se busca imprimir al gasto público es mejorar el bienestar de la población, arraigarla en sus lugares de origen, promover el desarrollo regional equilibrado, y no sólo constituir una simple instancia de coordinación.

El Convenio Unico de Desarrollo (CUD), para complementar la cobertura de planeación regional, contempla la creación de los Sistemas Estatales de Control, Seguimiento y Evaluación, que se encargarán de la fiscalización de las acciones realizadas con recursos federales en los Estados. En estos sistemas participarán las Secretarías de Contraloría General de la Federación, Programación y Presupuesto; y los Gobiernos Estatales, a través de sus propias Contralorías, así como las dependencias ejecutoras de los programas.

Como ya se mencionó, el CUD tiene su antecedente en 1977, cuando se instrumenta el Convenio Unico de Coordinación (CUC) entre la Federación y los gobiernos estatales. El CUC buscaba la coordinación de programas de inversión, transferencia de recursos y asesoría técnica para la ejecución de obras por los organismos locales para fortalecer la capacidad de programación, administración y ejecución de las entidades federativas. Sin embargo, esta coordinación se hacía en base a criterios nacionales y parte de las obras las ejecutaba la propia Federación, a través de sus representaciones estatales.

El cambio de Convenio Unico de Coordinación (CUC) a Convenio Unico de Desarrollo (CUD), trajo como consecuencia el mejor aprovechamiento de recursos financieros pues se desarrollaron potenciales que no se habfan logrado aprovechar por falta de una planeación regional, que considerara la problemática y prioridades específicas de cada estado. De esta forma se avanza en el proceso de planeación al concebir el Convenio como instrumento de desarrollo, con una visión netamente regional y participativa y no sólo como elemento de coordinación.

Ya dentro del esquema del CUC, en 1981 se convino sustituir los mencionados COPRODES cuya organización y funcionamiento tenían carácter federal, ya que dependían directamente de la Secretaría de la Presidencia la cual -- nombraba a los funcionarios del COPRODE en los estados, por los Comités -- Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), de carácter estatal, presidido por el Gobernador del Estado con lo que se fortalecen los instrumentos de las entidades federativas para llevar a cabo la planeación del -- desarrollo regional de acuerdo a los objetivos y prioridades que ellos mismos se fijen. Este paso marco el antecedente más importante de planeación en el sexenio de López Portillo, y sentó las bases de funcionamiento de los Sistemas Estatales de Planeación Democrática que se dan con Miguel de la -- Madrid.

Otro aspecto a resaltar es el relativo a los cambios en las modalidades programáticas que se dieron del CUC al CUD. El Convenio Unico de --

Coordinación, en 1978, contenía diversas modalidades presupuestarias: los - Programas Estatales de Inversión (PEI), creados para coadyuvar al propósito de fortalecer la capacidad de administración y gestión de los gobiernos --- estatales; y los programas que bajo la modalidad de coordinación del Plan - Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), se orientaban a influir sobre las causas generadoras de marginación a través de obras de infraestructura y empleos rurales.

A partir de 1979 se adecúa la estructura financiera de los PEI y se -- concertan mayores recursos estatales para apoyarlos. Se convienen recursos para la realización de estudios y proyectos y, a raíz de los primeros esfuerz os de planeación regional, se concertó la elaboración de los Planes Estata les de Desarrollo.

En 1980 se incorporan los Programas de Desarrollo Estatal (PRODES), -- que contemplaban la participación de los municipios y de los sectores so--- cial y privado para la formulación de proyectos prioritarios. Los Progra-- mas Sectoriales Concertados (PROSEC) se adicionaron al CUC para el logro de los objetivos sectoriales, integrándose acciones de los gobiernos federal y estatal en ciertas áreas. Asimismo, en 1980 se incorpora al CUC el Progra-- ma de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER), cuyo objetivo era el -- desarrollo autosostenido de las comunidades rurales. (25)

Cabe señalar que cada programa federal contaba con normas, sistemas y procesos de programación-presupuestación independientes, que dificultaban -

la planeación regional y propiciaban duplicidad en las acciones. Se carecía de un Manual Único de Operación que compatibilizara la Programación-Pre-supuestación y unificara criterios en cuanto a una Apertura Programática -- basada en el Catálogo de Actividades del Sector Público Federal.

Así, hasta principios de 1983 en que el CUC cambio a CUD, se coordinaban, a través del Convenio Único de Desarrollo, el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER), los Programas Estatales de Inversión (PEI), -- los Programas de Desarrollo Estatal (PRODES), los Programas Sectoriales Concertados (PROSEC) y el Programa de Atención a Zonas Marginadas (COPLAMAR). Aunque integrados al Convenio, cada uno de estos programas se administraba separadamente, lo que complicaba la coordinación de acciones, su programación compatible y la evaluación conjunta de las inversiones dirigidas hacia las entidades.

Ante esta situación, en agosto de 1983, se fusionaron administrativamente los diversos programas para realizar el proceso de Programación-Pre-supuestación de 1984, y se estableció como principal característica la unificación de criterios para la programación de las obras que se realizarían en los estados con recursos del Gobierno Federal.

Así con el Convenio Único de Desarrollo se integraron, en 1984, las -- modalidades de asignación de recursos destinados al desarrollo regional, en base a la citada modificación programática y administrativa que se tradujo en la creación de los Programas de Desarrollo Regional (PDR). Estos inclu-

yeron los subprogramas productivos (de producción y transformación agrícola, industrialización pesquera, conservación de suelo y agua, entre otros); a los subprogramas de infraestructura básica de apoyo (caminos, electrificación rural y abasto); a los subprogramas de infraestructura para el desarrollo social (agua potable, vivienda y escuelas) y a los programas prioritarios de los estados que requieren de coordinación especial con los sectores de la Administración Federal. Además, los recursos de Programas de Emergencia asignados a la protección del empleo en 1983 se incorporaron al CUD con la modalidad de Programa Regional de Empleo (PRE).

El Programa Regional del Empleo (PRE) tiene como objeto fundamental -- realizar obras de interés comunitario que contribuyan a elevar el nivel de vida, la producción y la mejor prestación de los servicios públicos en los sectores urbanos más desprotegidos, así como aquellos que sienten las bases directa e indirectamente para una mayor productividad en el medio rural, -- utilizando en su realización mano de obra intensiva. (26)

El contenido social del PRE que refuerza la política general y por lo tanto la regional que protege el empleo, no es una política de estabilización económica ortodoxa o tradicional, ya que enfrenta de forma específicos los aspectos sociales y económicos que implican el desempleo.

De esta forma, la política regional encuadrada en el Plan Nacional de Desarrollo cuenta con instrumentos que le permiten no sólo orientar las acciones sino también convertir en resultados materiales los lineamientos --

generales de planes y programas, a fin de contribuir de manera efectiva al logro de los objetivos del desarrollo regional y nacional.

Así, la articulación del SEPD que se efectúa en los COPLADE constituye un importante instrumento de la política regional que, relacionado estrechamente con las Leyes de Planeación Estatal y los Planes Estatales de Desarrollo, enmarcan las políticas a seguir bajo la concepción de las entidades -- federativas.

El fortalecimiento municipal y el Convenio Unico de Desarrollo, el primero con las reformas al artículo 115 Constitucional y el segundo con la -- visión del desarrollo estatal integral contribuyen a hacer realidad los objetivos y metas del desarrollo regional, de descentralización y de planeación democrática.

Así, la política regional que abarca los instrumentos analizados -- (SEPD, COPLADE, Planes Estatales, CUD), basada en una amplia participación social y en el fomento de la organización de los sectores cuenta con apoyo real y efectivo de instrumentos, incide en la consolidación de la vertiente regional del PND. Al mejorar la interrelación entre las regiones, aprovechar mejor los recursos y potencialidades, y al promover la generación de -- empleos, la política regional consolida bases firmes que hacen posible la -- reordenación económica y el cambio estructural.

Es así como la Planeación Democrática y la Política Regional al propiciar la participación social en los foros de consulta popular, en la -- --

elaboración y seguimiento de planes y programas de inversión, en la formulación de proyectos para resolver demandas, impulsan un proceso democrático - que fortalece la organización y la representación de la propia comunidad y - la capacita para tener una presencia activa en torno a las tareas del desarrollo.

Las acciones de gobierno, así instrumentadas, cuentan con un gran consenso social y, al concretarse en obras y servicios, sientan bases para la descentralización de la vida nacional ya que, por una parte, se hace factible el arraigo de la población en sus lugares de origen, al contar con mejores niveles de vida y; por otra parte, propician condiciones materiales e infraestructura que impulsen opciones en el desarrollo de nuevas actividades económicas.

De esta forma el desarrollo regional fortalece el Pacto Federal, el -- Municipio Libre, y los principios constitucionales de democracia y Justicia Social, proceso en el que se reafirma la hegemonía del Sistema Político - - Mexicano al generarse una base más sólida de consenso social, en torno a -- las acciones de gobierno.

CAPÍTULO III

PLANEACION, DESARROLLO REGIONAL E INSTITUCIONES POLITICAS.

La planeación y el desarrollo regional son elementos de una política económica general, tal como se concibe en el Plan Nacional de Desarrollo. Estos elementos permiten sentar las bases de un desarrollo equilibrado entre clases y regiones, que logre vencer los problemas de concentración y centralización de las estructuras económicas, políticas y sociales.

A través de la planeación y el desarrollo regional es posible concretar bases materiales para realizar la democratización y la descentralización de la vida nacional. Estos procesos son punto de consenso y legitimidad de nuestras instituciones políticas y fortalecen nuestro sistema político.

La planeación democrática y el desarrollo regional en base a un amplio proceso de participación social, que se ha institucionalizado en todo el país, a través de los Sistemas Estatales de Planeación, de los COPLADE y las Leyes y reglamentos en la materia, y que avanza con diferente ritmo, pero firmemente en los estados de la República, ha generado nuevas formas de participación y representación social en torno a los procesos de desarrollo.

Este proceso incorpora potenciales antes dispersos o desperdiciados --

por falta de recursos o de orientaciones adecuadas. En este sentido, ha -- hecho posible llevar adelante una política de austeridad con un sentido renovado, que nos permite racionalizar el uso de nuestros recursos, optimizar los, conjugar los esfuerzos de los sectores sociales y de los órdenes de go bierno, en el logro de las metas del desarrollo.

La planeación y desarrollo regional, al contar con instrumentos institucionales que los hacen viables, vinculan los recursos con las necesidades prioritarias de las regiones y del país, logran una mejor incorporación de las regiones al desarrollo nacional, reordenan el crecimiento económico en el territorio y propician un desarrollo estatal integral, que contempla los aspectos económicos, políticos y sociales del crecimiento.

A la vez, los instrumentos con los cuales cuentan la planeación y el -- desarrollo regional, permiten un mejor seguimiento y control del gasto público y a través de la evaluación social, se consigue incorporar la partici pación de las comunidades en la ejecución y evaluación de los programas, -- con lo cual se refuerza el proceso y se legitima la acción de los diversos órdenes de gobierno.

Esta nueva concepción de la planeación y el desarrollo regional así co mo los instrumentos que la hacen viable han propiciado nuevas formas de par ticipación social y de concertación de acciones entre los sectores sociales y los tres niveles de gobierno, con lo cual se ve fortalecido el pacto fede ral y el municipio libre.

A continuación pasaremos a analizar la forma en que se articulan y concretan los procesos de participación social y la concertación de acciones - en el ámbito regional, a fin de vincularlos con los procesos que permiten - fortalecer nuestras instituciones políticas, tésis fundamental de la presente investigación.

3.1. PARTICIPACION SOCIAL.

La participación es el elemento esencial de la cohesión social de un - país, ya que facilita la identificación de los planteamientos de diversos-- sectores, a la vez que unifica a estos últimos en torno a los grandes inte- reses nacionales. Un pueblo comunicado es sin lugar a dudas un pueblo con- mayores posibilidades de unificar criterios para promover su desarrollo. La participación adquiere una importancia especial para el desarrollo rural, - ya que el campo carece de la abundancia de medios informativos que caracte- rizan al ámbito urbano. (1)

Los principios políticos y los instrumentos legales que sustentan a -- las fases de la planeación que se realiza en el país, enmarcan también las- características de la participación social en este proceso. Incorporar a - los diversos grupos sociales de la nación dentro del Sistema de Planeación, más allá de una simple búsqueda de consenso respecto a las acciones de go - bierno, es un imperativo para enfrentar los retos y demandas que tiene y -- tendrá el desarrollo en México. Un país socialmente complejo, geográfica -

mente diverso y cultural e ideológicamente plural, que cuenta con 75 millones de habitantes y en un proceso de cambio social intenso, demanda formas modernas, descentralizadas y democráticas de organización civil y gubernamental.

En México se ha llevado a cabo un proceso de ampliación de las bases políticas y sociales de los sistemas gubernamentales de toma de decisiones que nos permiten fortalecer la hegemonía del sistema político mexicano. Este proceso se ha ejecutado en dos direcciones.

- En lo que se refiere a la actividad de los partidos y organizaciones políticas, se han efectuado acciones para que la población contara con alternativas ideológicas y de representación más amplias en los procesos electorales vinculados a los tres órdenes de gobierno, los poderes legislativos, Federal y Estatal, y en los ayuntamientos: (LOPPE, reformas a las leyes electorales estatales, reformas al artículo 115 -- Constitucional).
- En lo que se refiere al fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, éstas han proliferado y se han consolidado como representantes de diversos grupos de acuerdo a sus intereses, tanto en ámbitos productivos (organizaciones sindicales, empresariales, campesinas, -- cooperativas de productores, comerciales), profesionales (colegios de profesionales), de investigación y académicas (infinidad de institutos, agrupaciones y sociedades), como las vinculadas a problemas más --

generalizados como el consumo colectivo (organizaciones de consumidores, cooperativas de consumidores), o de atención a problemas comunes de desarrollo urbano, educación, salud, entre otros (organizaciones de colonos, juntas cívicas, consejos vecinales, asociaciones de padres de familia, de estudiantes), entre otras, con lo cual las representaciones de la sociedad civil, han madurado en sus representaciones, y han logrado una mayor participación social. (2)

La participación social para la planeación es el mecanismo a través del cual los diferentes grupos sociales de la nación han logrado acuerdo en torno a objetivos, tareas o actividades comunes de desarrollo y medios para vigilar su cumplimiento en forma permanente. La participación social en el proceso de planeación es un término amplio, que abarca diversas formas y tipos de actividad.

- Participación a través de la consulta popular para integrar y evaluar planes y programas. Al efecto se realizan foros de consulta popular para la planeación, en los cuales se recogen los planteamientos de los sectores sociales, a fin de elaborar las propuestas de inversión en el seno del COPLADE. En relación al sector rural, en el cual la participación social se dificulta por la dispersión de las comunidades, o por que su organización no se ha consolidado se realizan entre otras acciones que permitan incorporar estos grupos campesinos a los procesos de planeación-, Asambleas de Balance y Programación que abordan ---

aspectos de racionalización y agilización de créditos, comercialización y canalización de demandas al COPLADE, para cubrir necesidades y propiciar el desarrollo rural.

- Participación en la ejecución de los planes y programas, a través de acuerdos de concertación de acciones, en seno del COPLADE, en los cuales la población organizada contribuye con recursos, trabajo, o materiales de la región, para realizar las obras que impulsan el desarrollo de su ciudad o comunidad; y
- Participación social en el control y la evaluación, principalmente de la obra pública por parte de organizaciones comunales. Las diversas organizaciones sociales, tanto en la ciudad como en el campo, tras recibir la información de la inversión autorizada, realizan actividades de vigilancia en la calidad de los servicios y las obras, así como la correcta ejecución de los proyectos, con lo cual se retifica que la obra pública cubra las necesidades planteadas por la comunidad. En caso de irregularidades o desfases en el proceso de construcción, se notifica al COPLADE para que éste adopte las medidas correctivas convenientes, o a su vez notifiquen a la Contraloría del Estado, o de la Federación si es lo conducente.

Afrontar el cambio permanente que caracteriza al mundo actual, reconocer la dinámica de las condiciones económicas, sociales y políticas exige fortalecer las diversas organizaciones y agrupaciones sociales, para que --

a la vez se fortalezcan los mecanismos de articulación entre la sociedad civil y el Estado con el propósito de alcanzar los fines de la planeación nacional del desarrollo. (3)

Hay grupos sociales que han acumulado experiencias y consolidado organizaciones representativas con una importante presencia en la estructura social. Sin embargo, por diversas razones, existen núcleos de población con débil grado de organización social para defender sus intereses y aspiraciones. En estos casos es menester fortalecer su nivel organizativo y fomentar la conciencia de grupo y de participación social. De ahí que la planeación democrática contemple la necesidad de brindar asesoría técnica y de organización social a las comunidades, generalmente rurales o de zonas urbanas marginadas, que aún no han consolidado su organización.

Distinguir y ordenar la participación social en función de los problemas que plantea es particularmente importante, pues lleva también a ordenar las acciones para enfrentar las distintas demandas y propuestas de la población, diferenciando aspectos de competencia municipal, estatal y federal, - mientras que otros requieren de la coordinación entre órdenes de gobierno. Por ello, fortalecer la planeación democrática precisa del mayor nivel posible de información y participación ciudadana así como de comunicación entre Estado y sociedad, para orientar las acciones de acuerdo con necesidades regionales y comunales y con la disponibilidad de recursos, en un estricto orden de prioridades sociales.

A continuación haremos un análisis de los programas del Convenio Unico de Desarrollo (CUD), específicamente los PDR, por ser éstos los que han tenido un mayor impacto en el mejoramiento de niveles de bienestar de la población. Estos programas atienden las necesidades específicas de desarrollo subregional, y el COPLADE es el órgano que los sanciona, con lo cual -- las propuestas de la población se convierten en programas de inversión, proceso que ejemplifica la participación social en la planeación.

En los Programas de Desarrollo Regional (PDR), que se desprenden del CUD, se concibe el desarrollo de las comunidades como resultado de la unificación de los esfuerzos de sus habitantes con las acciones de los distintos niveles de gobierno (municipal, estatal y federal).

El fin es alcanzar mejoras sustanciales en lo económico y social, a través de programas concretos, derivados del diagnóstico de los recursos, potencialidades y necesidades de las propias comunidades.

Esta concepción del desarrollo integral de las comunidades se basa en un esquema en el que intervienen tres elementos esenciales:

- a) La participación activa y organizada de sus habitantes, a través de los diversos mecanismos de la planeación democrática.
- b) El apoyo, por parte de los distintos niveles de gobierno (municipal, estatal y federal), con acciones que promuevan y estimulen dicha participación, en base a las necesidades detectadas en reuniones municipales, subregionales, sectoriales y plenarias de - -

COPLADE, a través de consulta popular, de grupos de trabajo, de pe ticiones en asambleas, por parte de los sectores sociales, y

- c) El impulso a la generación de excedentes económicos como base de - un proceso de desarrollo autosostenido de las comunidades. (4)

Con esta orientación se busca evitar las decisiones unilaterales de -- las instituciones o dependencias ejecutoras, al margen de los habitantes de las comunidades y autoridades locales. Se pretende, asimismo, hacer con -- ciencia de que la finalidad de los Programas de Desarrollo Regional no es - la construcción de obras, sino la inducción de un proceso de mejoramiento - de las condiciones de vida de la población, como resultado de la operación- de los proyectos, especialmente los de carácter productivo, generadores de- excedentes productivos y de bienestar social.

Dentro de los PDR se torna aún más necesaria la colaboración y la coor dinación entre dependencias y de éstas con las comunidades, en todas sus -- etapas; es decir, desde la programación de corto y mediano plazo, hasta la- evaluación de los resultados. De tal manera que, tanto los miembros de las comunidades como las dependencias queden involucrados y comprometidos en la planeación, dándole así un sustento más sólido a los proyectos financiados- por los PDR, y en general por los Programas de Gobierno.

Así, la relevancia de la participación social radica en que:

- a) Sólo cuando la población interviene de manera decidida en la deter minación de los objetivos, metas y estrategias, así como el diseño

de las acciones a realizar es posible concebir proyectos democráticos, con base social, y que contribuyan a fortalecer la legitimidad social de los planes de gobierno y del proyecto nacional.

- b) Los conocimientos y experiencias de la población al participar en el proceso de planeación, permiten a las dependencias ejecutoras - lograr una mayor eficacia en el diseño de las obras y evitan que - las acciones se desvíen de sus objetivos.
- c) Sólo mediante la acción de la comunidad es posible que la infraestructura, servicios y apoyos que aporta la Administración Pública - se conviertan en verdaderas fuentes de producción, empleo, productividad, redistribución de la riqueza y mejoramiento de las condiciones de vida.
- d) Con dicha participación, las acciones que realizan los Programas - de Desarrollo Regional dejan de constituir iniciativas externas, - para convertirse en proyectos que asume la comunidad y se incorporan a la vida de la misma, como parte de sus propios logros.
- e) Con la cooperación de las comunidades para la construcción de las - obras de infraestructura se logra una importante aportación que -- permite destinar fondos públicos para un mayor número de beneficiarios.
- f) La comunidad es un factor dinámico en las acciones de los Programas de Desarrollo Regional, por lo tanto el logro de soluciones --

concretas para algunos de sus problemas y necesidades es un estímulo que permite que la comunidad tome conciencia del valor de su propio esfuerzo y del apoyo que el gobierno le brinda.

La experiencia de los Programas de Desarrollo Regional demuestra que, en la medida en que no se cuenta con la activa participación de los beneficiarios, los proyectos que se realizan en las comunidades no llegan a cumplir con los objetivos y metas para los cuales fueron diseñados o, en el mejor de los casos, funcionan en forma deficiente.

Estas deficiencias, además de constituir un desperdicio de los recursos disponibles, hacen que las comunidades se desalienten y pierdan interés y confianza en los esfuerzos que para su beneficio llevan a cabo las dependencias del gobierno.

En la planeación regional, se tiene establecido un proceso continuo de promoción de la participación activa, conciente y organizada, en el cual pueden distinguirse, tres elementos:

- a) La información-motivación, tiene la función de ubicar al beneficiario respecto a la actividad para la cual se requiere su participación, y para que decidan concientemente si apoyan el proyecto y se involucran en sus acciones, para que conozcan los derechos y obligaciones que adquieren, así como las relaciones que establecen con otros organismos gubernamentales, instituciones crediticias y/u otras comunidades.

- b) La organización, por su parte, ha permitido ordenar y unificar los esfuerzos del conjunto de individuos o instituciones que se incorporan a una actividad específica dentro de la comunidad. Dentro de los Programas de Desarrollo Regional se considera este elemento como esencial, ya que está sustentado justamente en la coordinación interinstitucional.
- c) La capacitación ha tenido como función desarrollar en los beneficiarios el conjunto de habilidades que requieran para desempeñar las actividades en que participan. Este proceso implica transmitir a las poblaciones rurales los conocimientos necesarios para que participen en las diferentes etapas: desde la formulación de los planes hasta la operación de las obras y servicios.

Los tres elementos se entrelazan y su interacción constituye un proceso cambiante y continuo que tiene lugar a todo lo largo de la realización de los planes y programas. La promoción de la participación de las comunidades no se concibe como un fin en sí misma, sino como un instrumento que se orienta al logro del desarrollo regional.

Los Programas de Desarrollo Regional, como elemento de política económica para la promoción del desarrollo, requieren de una participación de la población en todo el proceso de planeación al nivel de subregión y de comunidad. En términos generales, se promueve una participación que refuerza las distintas etapas del proceso operativo conforme a lo siguiente:

1. En la programación-presupuestación anual. La comunidad, a través de sus organizaciones existentes (Junta de colonos, asambleas ejidales, cámaras empresariales, sindicatos, entre otras), opina y de cide sobre la viabilidad de un proyecto y propone alternativas de cooperación en la realización de las obras. Aporta información e ideas para enriquecer y mejorar la formulación de los proyectos y sus expedientes técnicos. Asimismo, es en esta etapa que la comunidad toma la decisión fundamental, al adquirir el compromiso de organizarse para ejecutar y operar las obras que le sean autorizadas.
2. En la ejecución de los programas. La comunidad participa de manera práctica en la realización del programa, ya que sus miembros: - intervienen en la definición de metas y en la programación y calen darización de las obras y los servicios, participan en su ejecución a través de aportaciones en mano de obra, materiales o recursos monetarios -como asalariados de las instituciones oficiales o de las compañías contratistas-, y participan también en la selección de las alternativas concretas que a cada momento se presentan a la comunidad al construirse una obra o realizarse un programa de servicios.
3. En la operación y funcionamiento de las obras. Los beneficiarios colaboran al atender, de acuerdo con sus capacidades, la operación

y el mantenimiento de las obras que se les aportan y las aprovechan para convertirlas en auténticos instrumentos del desarrollo, es decir, en medios para el mejoramiento de los niveles de producción y de las condiciones de vida de la comunidad.

4. En la Evaluación. La comunidad también interviene en la evaluación de los resultados, en la medición de las metas cumplidas. Al participar en esta evaluación confirma el compromiso de aprovechar y operar la infraestructura que se le proporciona. Como resultado de estos trabajos se elabora un inventario continuo de obras que señala las que operan parcialmente o en forma deficiente y se programan acciones correctivas y obras complementarias.

Es necesario corroborar que la participación social es el elemento fundamental de la planeación que permite que las acciones de gobierno en obra pública y servicios opere adecuadamente y responda a las necesidades del desarrollo de las comunidades y las diversas regiones.

Es a través de este proceso social que impulsa la planeación democrática, pero que tiene su origen en la comunidad, como se logra consolidar al desarrollo regional. El crear condiciones materiales para romper desequilibrios regionales, en base a principios de participación y concertación sociales, genera una amplia base de consenso que hace factible el fortalecimiento de las instituciones que rigen la vida democrática del país. La participación social al fortalecer su organización y proyectarla en la con

secución de mejores niveles de vida, que arraigan a la población en sus -- lugares de origen, y a la vez, crean nuevas alternativas de actividades -- económicas, contribuyen a la descentralización y desconcentración de la -- actividad económica en el territorio nacional. Cabe reflexionar para cuantificar la importancia de la participación social que no hay Estado fuerte sin sociedad civil organizada.

3.2. CONCERTACION DE ACCIONES.

La participación de los grupos sociales en los programas de inversión-pública se concreta a través de la vertiente de concertación, que lleva a-celebrar acuerdos, convenios o contratos para efectuar tareas conjuntas -- entre dependencias o entidades del sector público con grupos sociales o -- particulares, en áreas de interés que especifican los planes de desarrollo.

El conocimiento teórico de los problemas que plantea la organización -de la actividad económica en el territorio nacional avanzó significativa--mente durante la última década. De ahí que comenzaran a plantearse, cada-vez con mayor vigor, propuestas para vincular la planeación global con la-regional y hacer que las inversiones sectoriales respondieran a metas especcíficas de desarrollo regional.

En este sentido, se busca una racionalización de recursos y se supera-un esquema de crecimiento definido por grandes inversiones. Actualmente -se ha vuelto urgente plantear y ejecutar acciones y obras, de menor enver-

gadura, pero de alto impacto social, que ante la escasez de los recursos, aumenten la eficiencia en la asignación, así como la cobertura social e impulsen proyectos productivos. (5)

En condiciones de austeridad, y frente a los graves desequilibrios regionales existentes, mantener los grandes esquemas y las inercias del gasto público, limitan la eficacia de la acción pública. Era necesario ensayar esquemas de programación descentralizados que permitiesen una creciente participación de los estados y municipios en la definición de sus prioridades. Ello con el objeto de concertar acciones multilaterales Federación-estado-municipios-beneficiarios, tomando en cuenta sus propuestas y alternativas; y aplicando con eficiencia, pero también con mayor equidad, los escasos recursos de inversión disponibles.

Se han conjuntado acciones para enfrentar la emergencia con el impulso a proyectos productivos y con la ampliación de los servicios sociales. Se han desarrollado nuevos instrumentos de planeación, coordinación, así como modalidades distintas de concertación de acciones y participación de la sociedad en el desarrollo.

La concertación de acciones acompaña al proceso de integración de los programas. Con ello se está más cerca, en la práctica, de un concepto de planeación que retoma aspectos de gestión, de administración de decisiones y recursos, de carácter participativo, en el que es necesario establecer acuerdos y compromisos al tiempo que se incorporan las acciones institucio

nales o sectoriales en los programas. La planeación, entonces, funciona como gufa que orienta y ordena las acciones de la sociedad y el Estado a fin de racionalizar y aprovechar el uso adecuado de sus recursos. Los acuerdos y compromisos que se establecen permiten ajustar, agilizar y modernizar las prácticas administrativas, y ello es importante cuando lo que se busca es crear esferas de corresponsabilidad entre Estado y sociedad.

La instrumentación de los programas regionales ha exigido realizar ajustes en la forma de operar de las instituciones tanto de la administración federal como de las administraciones de los estados. Esos ajustes ratifican que la planeación del desarrollo regional, y se constituye en un instrumento de cambio que permite incidir en una mejor distribución y aprovechamiento de recursos, con lo cual se fortalece a las entidades federativas en su capacidad técnica y administrativa.

Una vez que se define en los acuerdos o convenios de concertación de acciones la responsabilidad que a cada quien corresponde en la ejecución de un programa, puede avanzarse hacia fórmulas de ejecución descentralizadas que realicen las instancias locales, abriendo nuevas posibilidades de participación social en los procesos de desarrollo: la inversión pública resulta más cercana, identificable y controlable por las autoridades estatales, municipales y por la propia población ya que todos participan en la propuesta de las inversiones y han definido las acciones a realizar en el logro de las metas del desarrollo, en cada programa.

En forma creciente las inversiones regionales que tradicionalmente se decidían a nivel central, en los sectores de comunicaciones, desarrollo -- urbano, agricultura y recursos hidráulicos, se programan y validan en los COPLADES de cada estado. La coordinación permite avanzar en la conjugación de la inversión pública con el crédito y la aportación directa de los beneficiarios, vieja aspiración que empieza a ser posible.

La coordinación entre los componentes sectoriales y regionales, entre los recursos fiscales, el crédito, la aportación de los propios beneficios, se vuelve una necesidad imprescindible en condiciones de gran escasez de recursos.

En estas circunstancias, modificar e impulsar la concertación de acciones es condición necesaria del éxito, no sólo de las políticas redistributivas o de impulso al desarrollo de una política regional, sino del éxito mismo de la política económica general. Es necesario sumar los esfuerzos de los técnicos, los responsables políticos y de la propia sociedad para modificar inercias como: abrir fuentes múltiples de gasto, que pulverizan los impactos de la inversión pública; duplicar responsabilidades de ejecución; establecer verdaderas competencias entre dependencias ejecutoras -- para ejercer y/o incrementar el gasto; inaugurar obras sin que se encuentren listas para operar; dejar abandonadas otras; preocuparse más por la dimensión o imagen externa de los proyectos que por su impacto estratégico o por su impacto real en la calidad de los servicios públicos y por la

rentabilidad y administración de los proyectos productivos. Se trata de - tareas de difícil realización y percepción -como todo cambio de procedi--- mientos- pero sin las cuales no es posible modernizar las instituciones, - asignar adecuadamente los recursos, ni responder finalmente a las demandas sociales.

La gran complejidad de los problemas existentes implica la necesidad - de seguir en la reorientación a fondo de la inversión pública para dar - - impulso a nuevos proyectos productivos, a nuevas formas de vinculación con el crédito y su recuperación, a la concentración de frentes de inversión,- al fortalecimiento de la ejecución, operación y mantenimiento de las obras y proyectos.

Las prioridades van cambiando de acuerdo con las condiciones y necesi- dades del desarrollo: se puede poner mayor énfasis en la realización de -- proyectos productivos, que generan ocupación permanente, más que en la crea- ción de empleos temporales; o bien, se pueden impulsar los programas in-- tensivos en generación de empleo y con amplio impacto en la recuperación,- como son los programas de vivienda e infraestructura urbana, el desarrollo forestal o modernización de la infraestructura comercial; se puede concen- trar más aún la atención en ciertas áreas como la de servicios públicos o- ramas agroindustriales y de exportación industrial. Cabe empero señalar - que en todos los casos, seguirá siendo necesario fortalecer la coordina -- ción, estimular y encauzar la participación, fortalecer su organización, -

mejorar los procedimientos de ejecución, reducir las cargas administrativas e ir ganando espacios específicos para el cambio estructural. (6)

A continuación se describen mediante muestreo, algunos ejemplos y alternativas de concertación de acciones entre Federación-estado-municipios-beneficiarios (con aportación directa o a través de crédito), quedando manifiesta la flexibilidad de las estructuras financieras de los Programas de Desarrollo Regional.

En el caso de los Programas Regionales de Empleo, por ejemplo, se establece que la estructura del costo de los proyectos considera cuotas equivalentes 50%-50% para el pago de trabajo y la adquisición de materiales o renta de equipo. La estructura financiera varía en cada entidad federativa, en algunas ha sido el 100% federal, en otras 50% con aportación estatal, y en la actualidad (1986) parece estabilizarse en 70% federal y 30% estatal. Los efectos de este ajuste fueron inmediatos: los proyectos autorizados se ampliaron y diversificaron y fortalecieron la participación comunitaria.

En los subprogramas de fomento a la producción, desarrollo de áreas de temporal, desarrollo de áreas de riego, infraestructura para el desarrollo pecuario y en general en los subprogramas de tipo productivo, se tiene como base una estructura financiera del 90% federal y 10% con aportación directa de los beneficiarios, quienes la cubren con materiales de la región, con jornales o en efectivo. Con esto se ha logrado que las obras se - - -

conviertan en logros de la propia comunidad, y se fincan las bases para -- una correcta operación y mantenimiento de las obras.

Por otra parte, en los subprogramas de construcción de carreteras alimentadoras, carreteras urbanas y libramientos urbanos, se establece una -- estructura financiera tripartita, 34% federal, 33% estatal y 33% con aportación directa del municipio beneficiado. Con estas cooperaciones se logra una importante aportación que permite destinar fondos públicos para -- ampliar y conservar la infraestructura carretera.

Ejemplo de coordinación es el convenio concertado entre la Federación y el patronato para la construcción del aeropuerto en la Ciudad de Piedras Negras, Coahuila, en el que se aplica una estructura financiera del 75% -- federal y 25% con aportación directa de un patronato, el cual reúne diversas organizaciones y agrupaciones de la sociedad civil. Con esta conjun-- ción de recursos se logrará incorporar a la navegación aérea, esta ciudad-fronteriza e impulsar su desarrollo e integración con el resto del estado y del país.

En el subprograma de construcción de escuelas (primarias y secundarias) se tiene concertada una estructura financiera del 80% federal y 20% esta-- tal. Esto ha hecho posible construir un alto porcentaje de aulas y anexos para cubrir esta importante demanda social.

El mecanismo de concertación de acciones que se da a través de los --- COPLADES entre los tres órdenes de gobierno y los sectores sociales, - ---

mediante una participación activa y organizada de la propia sociedad, permite modernizar sistemas administrativos, generar el consenso social en -- torno a las acciones de gobierno, ampliar la legitimidad de las instituciones políticas, democratizar la acción pública y sentar bases para impulsar el cambio estructural que el país requiere.

3.3. FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA POLITICO MEXICANO.

Como hemos podido observar en el desarrollo de la industrialización;-- el proyecto político que aglutina a las diversas fuerzas sociales en base a los principios de liberalismo político, democracia y nacionalismo contenidos en la Constitución de 1917 continúan siendo la orientación fundamental del funcionamiento del sistema.

La realización de este proyecto, ha implicado la adopción de diversas respuestas que el sistema ha tenido que brindar para resolver crisis económicas y políticas, en los últimos cincuenta años, las cuales han cuestionado seriamente su legitimidad, sobre todo cuando se ha caído en respuestas-coercitivas, represivas o autoritarias.

Pero, hasta ahora, el sistema ha sabido encontrar el recurso adecuado a las necesidades de subsistencia de cada momento. El sistema ha logrado-rehacer, en cada coyuntura, el pacto social fundamental para su funciona-
miento, en base al consenso y a la legitimidad de las instituciones polí-
ticas.

Como señala Manuel Camacho "Hay dos fenómenos de la vida política de México cuya explicación lleva a reconocer facetas estructurales del sistema político, y de la relación de éste con el Estado y la sociedad civil. Uno es la capacidad de recuperación que tiene. Otro es la incredulidad -- generalizada de los ciudadanos hacia la actividad política". (7)

En efecto como señala el autor, este fenómeno de la supervivencia no puede explicarse por la eficiencia del régimen, ya que éste es muy deficiente en muchas áreas; ni por la incredulidad de la población, tampoco es resultado exclusivo del control político o de la "despolitización" de -- grandes sectores. La explicación de la capacidad de respuesta y recuperación, y de la incredulidad de la población, debe buscarse en el proceso de mediación del sistema político, en relación al proceso de su conformación a través de su historia, herencias doctrinarias, instituciones, cultura política, representaciones, así como a las funciones que las articulan y explican la relación de intermediación de estas estructuras con el -- Estado y la sociedad civil. (8)

Estos fenómenos de intermediación relativos a la relación Estado-sociedad, que se realizaron a través del sistema político, en base a la herencia histórica y al proyecto político que se legitima en los principios -- constitucionales, son inherentes al funcionamiento del propio sistema político y cuando no se consideran en el análisis, llevan a conclusiones erróneas sobre su capacidad de subsistencia. Algunos autores señalan que las-

respuestas a las crisis de 1982, de 1976, de 1968 o de 1958, son incongruentes con los principios políticos que fundamentan el pacto social de la Constitución del 17. Señalan que en la crisis de 1982, al perderse el proyecto político constitucional, la política económica, la estrategia de desarrollo y la rectoría del Estado no tienen ninguna posibilidad de éxito. Insisten en que un programa económico de restricciones y limitaciones, de austeridad, en su interacción con el quehacer político, devendrá, necesariamente, en formas autoritarias de gobierno.

Al respecto habrá de señalarse como apunta M. Camacho que la subsistencia misma del sistema político, su lógica interna, su sistema presidencialista, que permite la intermediación de las estructuras políticas como parte de la relación Estado-sociedad, es insostenible en base a formas crecientes de autoritarismo, que impidan dicha intermediación. Las formas autoritarias o dictatoriales, si bien han sido utilizadas por el sistema en quiebres y coyunturas específicas, han probado en la práctica que su costo es demasiado alto al poner en entredicho la lógica y preservación del sistema. "La dictadura es ajena a este sistema, ya que va en contra de la necesidad de renovación periódica de poderes, que es la garantía última de movilidad, oportunidad de reorientación y recuperación de expectativas, es decir, del momento y tipo de cambios que son consistentes con las estructuras del sistema". (9)

En este sentido, y como comenta M. Camacho, la integración del orden -

político con las necesidades de instrumentación de la política económica, las realizan los aparatos políticos mediante su representación mayoritaria. Cabe aclarar, sin embargo, que esta mayoría consustancial al sistema, no se refiere tan sólo a la legitimidad de los procesos electorales o al aspecto cuantitativo de dicha mayoría, sino que representa un agregado pluriclásista de individuos que en la competencia política están adscritos a las representaciones del propio sistema. La representación mayoritaria -- que caracteriza el funcionamiento del sistema político, reconstruye permanentemente la hegemonía y perpetúa al propio sistema, al hacer posible la intermediación entre Estado y sociedad.

Dentro de este contexto, cobra relevancia la respuesta del sistema -- ante la crisis de 1982, ya que implica un proceso de reforma del Estado y de las relaciones con la economía y la sociedad, que se expresan en la rectoría del Estado y las estrategias de la política-económica. De la eficacia de estas medidas dependerá la posibilidad de enfrentar la crisis y --- defender el patrimonio histórico que constituyen los principios políticos de la Constitución del 17.

Para su realización, este proyecto político ha adecuado los instrumentos del desarrollo y fortalecido la rectoría del Estado, tal como lo describimos en capítulos anteriores. Estas reformas permiten, que por primera vez en la historia del país, mediante la formulación del sistema nacional de planeación democrática y su carácter obligatorio para la Administra

ción Pública Federal, se cuente con instrumentos de desarrollo capaces de vencer inercias y obstáculos políticos para la realización de la estrategia económica.

Este proceso supera la contradicción entre decisiones políticas y desarrollo económico que aluden algunos autores: "El desarrollo exige tomar -- una serie de decisiones políticas, y mientras ellas no se toman las medidas puramente económicas tampoco se toman, los programas no se realizan, -- los planes se quedan en el papel o el cajón del escritorio; y el desarrollo, como dinámica interna y externa de igualitarismo, no se acelera o -- incluso se frena". (10)

Las reformas constitucionales y las adecuaciones legales que fortalecen la rectoría del Estado, mediante la planeación democrática, logran la congruencia entre el propósito y los objetivos políticos del desarrollo -- con la estrategia económica que le sirve de instrumento. Las reformas que inciden en la configuración del propio Estado, la modernización de sus instrumentos, la distribución de competencias y sus relaciones con la sociedad, introducen nuevos elementos en la dirección política de la nación.

La estrategia económica de reordenación y cambio estructural que fundamenta la política económica, cuenta con instrumentos como la planeación y el desarrollo regional, que impulsan el cambio en los desequilibrios -- regionales y urbanos, dentro de un proceso de renovación del ámbito de las relaciones del Estado con las organizaciones sociales.

Este proceso logra la mejor participación de las nuevas fuerzas sociales producto de la modernización del país. Permite corresponsabilizar a la sociedad, mediante la concertación de acciones, en las difíciles tareas del desarrollo nacional equilibrado y sostenido.

La planeación y el desarrollo regional, al impulsar nuevas formas de comunicación entre el Estado y la sociedad, de participación social en los programas de gobierno, de concertación de acciones entre los tres órdenes de gobierno y los sectores sociales, tal como se analizó en puntos anteriores, fortalecen las instituciones políticas, refuerzan la herencia doctrinaria y política del sistema, su cultura política y se sintetizan en la representación mayoritaria que expresa la hegemonía y la perduración del propio sistema político mexicano.

De esta forma, la planeación y el desarrollo regional se insertan en la estructura y lógica del sistema y, en su práctica, reiteran la necesidad de fortalecer el régimen democrático, el pluralismo, el nacionalismo, combinando la lógica política que deviene de la comunidad, de los partidos políticos, de los congresos, de las gubernaturas, de las presidencias municipales, con las necesidades de las estrategias de desarrollo, de la política económica, en un proceso de consolidación de las formas de organización y representación sociales, de participación política y concertación de acciones entre Estado y sociedad, que impulsan la democratización de las instituciones nacionales, la descentralización de la vida nacional, y

hace factible vencer la crisis en la democracia.

3.4. LIMITACIONES Y PERSPECTIVAS.

En el análisis de la investigación se destacan los elementos e instrumentos que permiten dar una salida democrática a la crisis, fortalecer el sistema político mexicano y consolidar el sistema de planeación democrática como forma de gobierno.

Sin embargo, cabe señalar que el éxito del proyecto de rectoría del -- Estado y de la política económica que se sustenta durante el presente ré-- gimen, observa ciertas limitaciones en cuanto a su ejecución. Entre éstas deben señalarse la caída de los precios del petróleo, las limitaciones --- económicas para la reconstrucción de la ciudad de México a raíz de los --- sismos, el pago de la deuda externa, el proteccionismo y la recesión mun-- diales y las altas tasas de interés internacionales.

Dentro de las limitaciones cobra relevancia la dependencia de la econo-- mía mexicana del mercado petrolero mundial, que si bien se señala en el -- texto, cobra especial dimensión a raíz de la vertiginosa caída de los pre-- cios por barril durante los primeros meses de 1986. Esta situación tendrá efectos negativos en la economía mexicana, que para ser superados requieren de la profundización de cambios estructurales para superar los obstáculos del crecimiento económico. En el corto plazo parece probable que se limi-- tarán los recursos destinados a la atención del desarrollo social. Asi---

mismo, se verá agravada ante los programas de reconstrucción que se emprenden a raíz de los sismos ocurridos en la Ciudad de México, durante septiembre de 1985.

De ahí que el cambio estructural y la reordenación económica, de estabilización, estarán estrechamente vinculados a los logros de la renegociación de la deuda que, de esta manera, se convierte en el elemento clave de la preservación de la estabilidad política y social.

En este sentido la renegociación tiene que manejar la posibilidad de llevar adelante una política más flexible que ofrezca alternativas para no frenar el desarrollo nacional y regional, en base a la canalización de recursos para ampliar y expandir la planta productiva y el empleo, los servicios públicos fundamentales, los servicios de educación, salud, seguridad social, abasto y desarrollo rural.

A esta renegociación de la deuda, habrán de sumarse otros factores que intervienen dentro de las limitaciones de la estrategia económica, como son el proteccionismo de las naciones industrializadas, la recesión mundial y las altas tasas de interés, elementos que pueden hacer inútil el esfuerzo de la sociedad mexicana por superar la crisis, y que de enfrentarse básicamente mediante la reestructuración de la deuda, pueden postergar tensiones sociales que finalmente se agravarán en el mediano plazo.

Frente a esta situación nacional, sin duda la más grave de la historia económica de la posguerra, es necesario continuar con el impulso de cambios

estructurales que permitan replantear los términos del crecimiento y el -- desarrollo sobre bases más equitativas. En este sentido cobra especial -- relevancia la profundización de una política de desarrollo regional que -- haga viable la democratización de las instituciones nacionales, la descentralización de la actividad económica, política, social y cultural del -- país, a efecto de lograr el mejor equilibrio en los niveles de ingreso y -- bienestar entre clases sociales y regiones.

Sin embargo, esta política de desarrollo regional enfrenta limitaciones en algunas entidades federativas, ya que su instrumentación requiere ante todo de voluntad política para vencer las inercias al cambio. Si bien es cierto que en algunos estados de la República la planeación y el -- desarrollo regional constituyen hoy elementos de modernización, de superación de los obstáculos de desarrollo regional y nacional, en base a una -- amplia participación social, existen rezagos en otras zonas, donde las --- decisiones políticas y económicas, siguen supeditadas a una lógica centralizadora y concentradora del ingreso y del bienestar.

Para superar estas inercias, deberá profundizarse en la práctica -- de una rectoría del Estado basada en una amplia participación social, y de concertación de acciones que permita llevar adelante políticas de desarrollo regional que logren consolidar e institucionalizar los sistemas estatales de planeación, vincularlos al Sistema Nacional de Planeación Democrática, para impulsar conjuntamente la tarea de construcción nacional, en base

a la racionalización en el uso de los escasos recursos de que dispone el país. Estas tareas constituyen aún un reto en varias regiones del país, donde la despolitización es fomentada por grupos locales, en aras de preservar un crecimiento que fortalezca sus intereses de clase. De ahí la importancia de que la política regional cuente con instrumentos para que la sociedad y el Estado consoliden espacios que permitan impulsar el cambio estructural, en base a sus propias organizaciones y su participación social en las tareas del desarrollo regional y nacional.

Pese a las limitaciones del proyecto, y a la gran complejidad de los problemas existentes, la planeación y el desarrollo regional tienen amplias perspectivas para proyectar el potencial de desarrollo del país. Estos procesos, que implican la participación y la concertación social, habrán de ganar espacios específicos, sólidos, para hacer realidad el cambio estructural.

C O N C L U S I O N E S

- El sistema político mexicano ha tenido capacidad para enfrentar los quie bres que le han significado los movimientos sociales y las crisis económicas, y ha podido subsistir en base a su herencia histórica y doctrinaria, sus instituciones y sus representaciones. Ha logrado mantener y -- reconstruir su hegemonía y sostener los valores de liberalismo político, democracia y nacionalismo que concretan el pacto social en base a los -- principios de la Constitución de 1917.
- Ante los quiebres económicos y políticos, el sistema político mexicano - ha logrado recuperarse en base a su capacidad de respuesta y adaptación - a nuevas circunstancias sociales. Estas se han materializado en diver - sas estrategias políticas, que le han permitido generar consenso y legiti - midad, frente a opciones autoritarias y represivas que han cuestiona - do su viabilidad.
- Al agotamiento del modelo de la primera acumulación industrial que se ma nifestó en la devaluación de 1954 - y que coincide con las demandas de - movimiento obrero de esos años, que tuvo su expresión más acabada con la represión de los ferrocarrileros en 1958-1959-, el sistema responde con - el modelo de "desarrollo estabilizador" (1955-1970) que permite enfren - tar las demandas económicas de los diversos grupos sociales, particular - mente de los empresarios y de los obreros organizados, mediante una poli

tica que se caracteriza por impulsar un crecimiento sostenido, que mantiene la estabilidad cambiaria y de precios-salarios, e impulsa la industrialización a ultranza.

- Al movimiento estudiantil de 1968, violentamente reprimido - que coincidió con el agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador, y evidenció la ruptura del Estado con las clases medias urbanas-, el sistema responde con una estrategia populista y del gasto público, contenido en el modelo de "desarrollo compartido". Inicia entonces una serie de reformas electorales y un diálogo con los sectores, mediante la llamada "apertura democrática", a fin de reestablecer el consenso social y recuperar la capacidad de crecimiento.
- A la crisis de 1976- que generó la llamada crisis de credibilidad, resultado de una política de freno arranque del crecimiento económico y -- que agudizó los problemas estructurales del país, lo que propició el rompimiento entre Estado-empresarios-, el sistema respondió con la estrategia de Reforma Política y Alianza para la Producción, en base a un crecimiento sostenido y acelerado, viable por la nueva riqueza petrolera, como fórmula para resolver los problemas estructurales de la economía y -- proyectar al país como potencia intermedia.
- Finalmente, ante la crisis de 82 - que profundiza la llamada crisis de confianza, por los fracasos de los proyectos anteriores, y se caracteriza porque coincide con: una etapa de recesión e inflación mundiales, el-

desplome de la actividad económica, los fuertes desequilibrios en el sector externo de la economía y la aceleración del proceso inflacionario,- el sistema responde con una política económica recesiva, de austeridad,- que se basa en la rectoría del Estado, la reordenación económica y el -- cambio estructural, a fin de recuperar la capacidad de crecimiento y generar el consenso social y la legitimidad para fortalecer al sistema político mexicano.

- La política económica propuesta por el régimen para hacer viable la salida de la crisis y el fortalecimiento de las instituciones, no constituye un programa ortodoxo de estabilización, pues incorpora una serie de medidas de desarrollo social, regional, y de protección al empleo, en base a cambios estructurales del sistema económico.
- La vertiente regional de la política económica,- que se basa en el desarrollo estatal integral y el fortalecimiento municipal, en la integra -- ción de las diversas regiones del país al desarrollo nacional y en acciones para revertir la tendencia concentradora de la zona metropolitana de la ciudad de México, a fin de impulsar la reordenación de la actividad económica en el territorio-, es una política que permitirá crear bases materiales para hacer viable el cambio estructural, en base a procesos de democratización y descentralización de la vida nacional.
- La planeación y la política regional, como ejes del desarrollo regional, que cuentan con instrumentos institucionales para incidir en los progra-

mas de gobierno, han propiciado nuevas formas de participación social y concertación de acciones entre el sector público y los sectores privado y social, así como una mejor coordinación de los tres niveles de gobierno en el logro de los objetivos del desarrollo regional. Estas formas de participación, concertación y coordinación de acciones de los sectores sociales han generado el consenso social en torno a las acciones de gobierno, han fortalecido y legitimado nuestras instituciones políticas nacionales.

- Cualquier modelo de desarrollo que busque romper los desequilibrios económicos, políticos, sociales y culturales entre clases sociales y regiones, a fin de impulsar un desarrollo nacional justo y sostenido, deberá profundizar en una política de desarrollo regional que racionalice recursos y aproveche potenciales para crear las condiciones materiales que --rompan las inercias centralizadoras del ingreso y el bienestar, que hoy se constituyen en serios obstáculos para lograr un crecimiento sano, justo, equilibrado y sostenido.
- Mediante los procesos de planeación y desarrollo regional basados en la amplia participación social, podrá mantenerse el pacto social fundamental en torno a nuestras instituciones e impulsarse procesos de democratización y descentralización que fortalezcan el Pacto Federal, el municipio libre e incidan en las generación del consenso y la legitimidad de nuestro sistema político mexicano, al proyectarlo sobre bases firmes de democracia y justicia social.

RELACION DE CITAS BIBLIOGRAFICAS

INTRODUCCION

- 1.- Zavaleta Mercado, René, "El Estado en América Latina", en Ensayos, -- Vol. 1, No. 1, Primer Trimestre 1984, Facultad de Economía, UNAM, -- México, p. 65.
- 2.- Huacuja, Mario y Woldenberg, José, Estado y Lucha Política en el México Actual, Ediciones El Caballito, México, 1979, p. 251.
- 3.- Basáñez, Miguel, La Lucha por la Hegemonía en México 1968-1980, Siglo XXI Editores, México, 1985, p. 11.
- 4.- Ibidem, pp. 14-15.
- 5.- Gramsci, Antonio, Antología, Selección y Traducción de Manuel Sacristán, Siglo XXI Editores, México, 1970, p. 486.
- 6.- Portelli, Hugues, Gramsci y el Bloque Histórico, Siglo XXI Editores, México, 1973, p. 30.
- 7.- Gramsci, Antonio, op. cit., p. 313.
- 8.- ILPES, Discusiones sobre Planificación (Informe de un Seminario), -- Siglo XXI Editores, México, 1966, p. 10.
- 9.- Solís, Leopoldo, "Perspectivas de la Planeación", Conferencia presentada en el Simposio Internacional de Planeación para el Desarrollo -- llo, México, septiembre de 1980.
- 10.- SAHOP, Glosario de Términos sobre Asentamientos Humanos, México, -- 1978, p. 108.
- 11.- Salinas de Gortari, Carlos, "Los Planteamientos", en Síntesis de la Consulta Popular, IEPES, México, junio de 1982, pp. 19-20.
- 12.- De la Madrid Hurtado, Miguel, Palabras pronunciadas en las Reuniones de Consulta Popular con Profesionistas, Estado de México, 26 de abril de 1982.
- 13.- SAHOP, op. cit., p. 42

- 14.- Zamora, Francisco, La Sociedad Económica Moderna. Capitalismo, Plaqueación y Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México, 1977, p. -- 291.

RELACION DE CITAS BIBLIOGRAFICAS

CAPITULO I

- 1.- Córdova, Arnaldo, "La Política de Masas y el Futuro de la Izquierda - en México", Cuadernos Políticos, No. 19, enero-marzo de 1979, Ediciones ERA, México, p. 16.
- 2.- Meyer, Lorenzo, La Etapa Formativa del Estado Mexicano Contemporáneo, El Colegio de México, México, 1976.
- 3.- Camacho, Manuel, El Futuro Inmediato, Siglo XXI Editores - UNAM, México, 1980, p. 78.
- 4.- Solís, Leopoldo, Controversias sobre el Crecimiento y la Distribución, Fondo de Cultura Económica, México, 1972, p. 16.
- 5.- Camacho, Manuel, op. cit., p. 79.
- 6.- Ibid., p. 79.
- 7.- González Casanova, Pablo, La Democracia en México, Ediciones ERA, México, 1965, p. 174.
- 8.- Camacho, Manuel, op. cit., p. 79.
- 9.- Ayala, José, Blanco, José, et al., "La Crisis Económica: Evolución y Perspectivas", en México Hoy, Pablo González Casanova y Enrique Flores Cano (Coord.), Siglo XXI Editores, México, 1983, p. 37.
- 10.- Ayala, José, Blanco, José, et al., loc. cit., pp. 38-39.
- 11.- Córdova, Arnaldo, loc. cit., p. 21.
- 12.- Ayala, José, Blanco, José, et al., loc. cit., p. 40.
- 13.- Bueno, Gerardo, "Las Estrategias del Desarrollo Estabilizador y del Desarrollo Compartido", en Opciones de Política Económica de México - después de la Devaluación, Editorial Tecnos, México, 1977, pp. 25 y -- AA.
- 14.- Ayala, José, Blanco, José, et al., loc. cit., p. 41.

- 15.- Véase Bueno, Gerardo, loc. cit.; De la Peña S., Raúl, "Principales -- Políticas de Fomento y Descentralización de la Industria", en Ciudades Industriales. Experiencia, Evaluación y Perspectivas, Luis Uribe y Raúl Salinas Lozano (Coord.), S.O.P., México, 1976, Cap. III, - pp. 141-190; y Ten Kate, Adrian, Wallace, Bruce, et. al., La Política de Protección en el Desarrollo Económico de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1979, en especial el Cap. I, pp. 27-98.
- 16.- Solís, Leopoldo, op. cit., p. 16.
- 17.- Al respecto se puede consultar a Fernández, Nuria, "La Reforma Política; Orígenes y Limitaciones", en Cuadernos Políticos, No. 16, abril--junio de 1978, Ediciones ERA, México.
- 18.- Ibid., p. 19.
- 19.- Véase a Córdoba, Arnaldo, La Política de Masas del Cardenismo, Ediciones ERA, México, 1980, p. 12.
- 20.- Echeverría, Luis, citado en el artículo de Flores, Heriberto, "L' Evolution du Régime Mexicain", publicado en Problems D'Amérique Latin, - LVII, Notes et Etudes Documentaires, Nos. 4579-4580, 28 Juillet, - 1980, p. 57.
- 21.- Flores, Heriberto, loc. cit., p. 58.
- 22.- Al respecto ver Ayala, J., Blanco, J., et al., loc. cit., pp. 48-51.
- 23.- Ibidem, pp. 49-50.
- 24.- Ayala, J., Blanco, J., et al., loc. cit., p. 52.
- 25.- Ibidem, pp. 54-55.
- 26.- Ibid., pp. 53-54.
- 27.- Fernández, Nuria, loc. cit., p. 18.
- 28.- Ayala, J., Blanco, J., et al., loc. cit., pp. 64-65.
- 29.- Tello, Carlos, Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana, Fondo de - Cultura Económica, México, 1981, p. 24.

- 30.- Ros, Jaime, "Crisis Económica y Política de Estabilización en México", en Investigación Económica, No. 168, abril-junio de 1984, Facultad de Economía, UNAM, México, p. 260.
- 31.- Ibidem, p. 263.
- 32.- Ibid., p. 258 y ss.
- 33.- Barker, Terry y Brailovsky, Vladimiro, "Recuento de la Quiebra", en -- Nexos, No. 71, noviembre de 1983, México, p. 13.
- 34.- Véase Ros, Jaime, loc. cit., p. 270.
- 35.- Cf. SPP, 10 Años de Indicadores Económicos y Sociales de México, México, 1982, en especial cuadros IV-6, IV-8, IV-10, IV-29, IV-30 y IV-31.
- 36.- Reyes Heróles, Jesús, "Discurso lo. de Abril de 1977", en Reforma Política, Comisión Federal Electoral, México, 1977, p. XII.
- 37.- López Portillo, José, "Consideraciones para las Reformas Constitucionales", periódico El Día, México, 7 de octubre de 1977.
- 38.- Al respecto ver la LOPPE aprobada por el Congreso en 1977.
- 39.- González Casanova, Pablo, "La Reforma Política", en suplemento Uno mas Uno, 7 de junio de 1978.
- 40.- Respecto a los resultados electorales, véase a Segovia, Rafael, "Las - Elecciones Federales de 1979", en Foro Internacional, Vol. XX, No. 3, - enero-marzo de 1980, El Colegio de México, México, 1980, pp. 379-410.
- 41.- Al respecto se puede consultar la obra de Miguel de la Madrid Hurtado- sobre Derecho Constitucional.
- 42.- Al respecto se puede consultar el pensamiento político de Jesús Reyes- Heróles, Jesús Silva Herzog, Antonio Carrillo Flores, Manuel Camacho.- Gonzalo Martínez Corbalá, Mauricio de María y Campos, Manuel Cavazos y Jorge Carpizo, entre otros.
- 43.- Al respecto se pueden consultar los debates en la Cámara de Diputados, diciembre de 1985.

- 44.- Calzada Falcón, Fernando, "Apuntes para una Crítica de la Política -- Económica en México: 1970-1983", en Investigación Económica, No. - - 165, julio-septiembre de 1983, Facultad de Economía, UNAM, México, p. 213.
- 45.- Véase Ros, Jaime, loc. cit., p. 265.
- 46.- Véase, SPP, "Avances del Programa Inmediato de Reordenación Económica", México, 1985 (Mimeo.).
- 47.- SPP, Plan Nacional de Desarrollo. Resumen Ejecutivo, México, 1983,- p. 15.
- 48.- Ibidem. p. 21.
- 49.- SPP, Plan Nacional de Desarrollo, México, 1983, p. 22.
- 50.- PND, Resumen Ejecutivo, p. 22.
- 51.- "Criterios Generales de Política Económica", Resumen del documento -- que se entrega cada año a la Cámara de Diputados por parte del Poder Ejecutivo, en Planeación Democrática, No. 22, SPP, México, 1985, pp. 17-21.
- 52.- Cf. SPP, "Avances del Programa Inmediato de Reordenación Económica - 1983-1984", México, 1985, pp. 72-73. (Mimeo.).
- 53.- "Criterios Generales de Política Económica", Loc. cit.
- 54.- Ibidem.
- 55.- Para mayor amplitud al respecto véase Liga de Economistas Revolucionarios, "Recuperación Económica y Política Presupuesta. Respuestas al PSUM", en Investigación Económica, No. 168, abril-junio de 1984, Facultad de Economía, UNAM, México, 1984, pp. 364-372.
- 56.- PND, Resumen Ejecutivo, pp. 24-29.
- 57.- En 1985 se registraron dos reducciones, una de US\$ 0.50 en febrero y otra de US\$ 1.80 a mediados de dicho año

- 58.- Al respecto véase, "La lucha contra la inflación y la atención a las demandas sociales, objetivos del presupuesto", Comparecencia del Secretario de Programación y Presupuesto ante la Cámara de Diputados el 23 de noviembre de 1984, en Planeación Democrática, No. 22, enero de 1985, SPP, México, 1985, pp. 22-32.
- 59.- Berlinger, Enrico, Austeridad, Editorial Materiales, Barcelona, España, 1978, p. 56.

RELACION DE CITAS BIBLIOGRAFICAS

CAPITULO II

- 1.- SPP, Sistema Nacional de Planeación Democrática, Principios y Organización, México, 1984, p. 3.
- 2.- Wionzcek, Miguel S, "Antecedentes e Instrumentos de la Planeación en México", en Bases para la Planeación Económica y Social de México, -- Siglo XXI Editores, México, 1976, pp. 27-28.
- 3.- Al respecto se puede consultar a Solís, Leopoldo, Planes de Desarrollo Económico y Social en México, Ed. SEP-Diana, México, 1980, pp. -- 11-26.
- 4.- Ibidem, pp. 27-51.
- 5.- Al respecto se puede consultar a Martínez, Ifigenia, en el artículo "Opciones para el Desarrollo Nacional ante la Crisis de la Economía" en México: Crisis Económica y Desarrollo, Ed. Sociedad Cooperativa-Publicaciones Mexicanas, México, 1983, pp. 91-92.
- 6.- Solís, Leopoldo, op. cit., pp. 142-151.
- 7.- Ibidem, pp. 164-181.
- 8.- SPP, Plan Global de Desarrollo 1980-1982, México, 1980, p. 10.
- 9.- Al respecto se puede consultar el Plan Global de Desarrollo, op.cit., p. 7.
- 10.- González Casanova, Pablo, La Democracia en México, Ediciones ERA, -- México, 1965, p. 163.
- 11.- Al respecto se puede consultar El Sistema Nacional de Planeación Democrática, Principios y Organización, p. 93.
- 12.- Ibidem, p. 15.
- 13.- SPP, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México, 1983, p. 381.
- 14.- SPP, Sistema Nacional de Planeación Democrática, p. 16.

- 15.- Ibidem, p. 21.
- 16.- Salinas de Gortari, Carlos, Palabras pronunciadas en la Reunión de -- Trabajo para integrar el PND, en Intervenciones, cuaderno No. 6, SPP, México, febrero de 1983, pp. 8-9.
- 17.- SPP, Los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo, México, 1981, p. 15.
- 18.- SPP, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, p. 380.
- 19.- Ibidem, p. 381.
- 20.- Al respecto de los Programas para las cuatro regiones se puede consultar la revista Planeación Democrática, SPP, edición especial, diciembre de 1984.
- 21.- El resumen del Programa se encuentra en Planeación Democrática, loc.-cit., pp. 93-95.
- 22.- Al respecto consultar SPP, Los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo, pp. 86-107.
- 23.- Al respecto consultar SPP, Sistema Nacional de Planeación Democrática, op. cit., p. 67.
- 24.- Convenio Unico de Desarrollo 1985, que suscriben el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Coahuila, Saltillo, Coahuila, 1985, p. - 11.
- 25.- Al respecto consultar SPP, Convenio Unico de Coordinación, Convenio - para el Desarrollo, México, febrero de 1982, pp. 21-25.
- 26.- SPP, Manual Unico de Operación de los Programas de Desarrollo Regional, Anexo C, PRE, México, diciembre de 1984, p. 2.

RELACION DE CITAS BIBLIOGRAFICAS

C A P I T U L O I I I

- 1.- SPP, Manual del Programa de Apoyo a la Participación de la Comunidad Rural, México, S.F., p. 5.
- 2.- SPP, Sistema Nacional de Planeación Democrática, Principios y Organización, México, 1984, p. 73.
- 3.- Ibidem, p. 75.
- 4.- Manual del Programa de Apoyo a la Participación de la Comunidad Rural, p. 8.
- 5.- SPP-SEP, 31 Experiencias de Desarrollo Regional, México, 1985, p. 11.
- 6.- Ibidem, p. 22.
- 7.- Camacho, Manuel, El Futuro Inmediato, Siglo XXI Editores - UNAM, México, 1980, p. 87.
- 8.- Al respecto consultar la obra de Camacho, M., op. cit., pp. 87-100.
- 9.- Ibidem, p. 91.
- 10.- González Casanova, Pablo, La Democracia en México, Ediciones ERA, México, 1982, p. 164.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- Aguilar Monteverde, Alonso, Dialéctica de la Economía Mexicana, Ed. Nuestro Tiempo, México, 1984.
- Alonso, Antonio, El Movimiento Ferrocarrilero en México 1958-1959, Ediciones Era, México, 1975.
- Altaver, Elmar y Maya, Carlos, "Capitalismo Monopolista de Estado", Cuadernos Políticos No. 29, julio-septiembre de 1981, Ediciones Era, México.
- Anderson, Perry, "Las Antinomias de Antonio Gramsci", Cuadernos Políticos-No. 13, julio-septiembre de 1981, Ediciones Era, México.
- Barker, Terry y Brailovsky, Valdimiro, "Recuento de la Quiebra", Nexos No. 71, noviembre de 1982, México.
- Barkin, David, "¿Quiénes son los Beneficiarios del Desarrollo Regional?", - en Los Beneficiarios del Desarrollo Regional, Colección SEP, Setentas, - - Secretaría de Educación Pública, México, 1972.
- Barkin, David y Esteve, Gustavo, Inflación y Democracia (El Caso de - - - México), Siglo XXI Editores, México, 1979.
- Bartra, Roger, Estructura Agraria y Clases Sociales en México, Ediciones - Era, México, 1978.
- _____ El Reto de la Izquierda, Ed. Grijalbo, México, 1982.
- Basañez, Miguel, La Lucha por la Hegemonía en México 1968-1980, Siglo XXI Editores, México, 1981.
- Bassols Batalla, Angel, México, Formación de Regiones Económicas, UNAM, --- México, 1979.
- Berlinguer, Enrico, Austeridad (La Respuesta del Partido Comunista Italiano al Programa de Austeridad ante la Crisis), Tr. Alberto Nicolás, Ed. --- Materiales, Barcelona, 1978.
- Bettelheim, Charles, Planificación y Crecimiento Acelerado, Tr. Ramón Ramírez Gómez, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

Boisier, Sergio, Un Díficil Equilibrio: Centralización y Descentralización en Planificación Regional, Santiago de Chile, 1983.

Bueno, Gerardo, "Las Estrategias del Desarrollo Estabilizador y el Desarrollo Compartido", en Opciones de Política Económica de México después de la Devaluación, Ed. Tecnos, México, 1977.

Calzada Falcón, Fernando, "Apuntes para una Crítica de la Política Económica en México: 1970-1983", en Investigación Económica, No.165, julio-septiembre de 1983, Facultad de Economía, UNAM, México.

Camacho, Manuel, El Futuro Inmediato, Siglo XXI Editores; UNAM, Col. La -- Clase Obrera en la Historia de México, México, 1980.

———, "Los Nudos Históricos del Sistema Político Mexicano", en Foro Internacional, Vol.XVII, No.4, El Colegio de México, México, 1977.

Cardoso, F.H. y Faletto, Enzo, Dependencia y Desarrollo en América Latina, Siglo XXI Editores, México, 1979.

Castelazo, José R., Nuestra Clase Gobernante, Futura Editores, México, --- 1984.

———, Apuntes Sobre la Administración Pública, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México.

Casar, José I. y Ros, Jaime, "Problemas Estructurales de la Industrialización en México", en Investigación Económica, No.164, abril-junio de 1983, Facultad de Economía, UNAM., México.

Claudín, Fernando, Eurocomunismo y Socialismo, Siglo XXI Editores, México, 1978.

Cole, G.D.H., La Organización Política, Tr. Alfonso Reyes, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

Córdova, Arnaldo, La Política de Masas del Cardenismo, Ediciones Era, México, 1980.

———, "La Política de Masas y el Futuro de la Izquierda en México", en Cuadernos Políticos No.19, enero-marzo de 1979, Ediciones Era, México.

———, "México: Revolución Burguesa y Política de Masas", en Cuadernos Políticos No.13, julio-septiembre de 1977, Ediciones Era, México.

Cosío Villegas, Daniel, La Sucesión Presidencial, Ed. Joaquín Mortiz, -- México, 1975.

———, El Estilo Personal de Gobernar, Ed. Joaquín Mortiz, México, 1974.

———, El Sistema Político Mexicano, Ed. Joaquín Mortiz, México, 1975.

De la Madrid, Miguel, Pensamiento Político, PRI, México, 1982.

———, Palabras pronunciadas en las Reuniones de Consulta Popular con Profesionistas, en Síntesis de la Consulta Popular, Estado de México, 26 de abril de 1982.

De la Peña S., Raúl, "Principales Políticas de Fomento y Descentralización de la Industria", en Ciudades Industriales: Experiencia, Evaluación y Perspectivas, Luis Unikel y Raúl Salinas Lozano (coordinadores), SOP, México, 1976.

Dos Santos, Theotonio, Socialismo o Fascismo, Ed. Edicol, México, 1978.

Escalante, Juan Antonio, "Restauración y Transición en el Modelo de Desarrollo", en Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana, Selección de Rolando Cordera, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

Escobar, Saul y San Juan, Carlos, et. al. "México y sus Devaluaciones", en Nexos No.52, abril de 1982, México.

Esteva, Gustavo, Mitos de la Inflación... y Otros, Ed. El día, México, --- 1982.

Fernández, Nuria, "La Reforma Política: Orígenes y Limitaciones", en Cuadernos Políticos No.16, abril-junio 1978, Ediciones Era, México.

Flores, Heriberto, "L' Evolution du Regime Mexican", en Problems D' Amerique Latín", LVII, Notes et Etudes Documentaires, Nos.4579-4580, 28 --- -- Juillet, 1980.

Germani, Gino, Sociología de la Modernización, Ed. Paidós, Buenos Aires, - Argentina, 1971.

———, Política y Sociedad en una Epoca de Transición, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1977.

Goldmann, Lucien, Las Ciencias Humanas y la Filosofía, Tr. Josefina Martínez Alinari, Ed. Nueva Visión, Argentina, 1978.

González Casanova, Pablo, Sociología de la Explotación, Siglo XXI Editores, México, 1978.

———, La Democracia en México, Ediciones Era, México, 1982.

———, La Reforma Política, en Suplemento Sábado, Uno más Uno, México, -- junio de 1978.

González, Eduardo, "La Primera Etapa del Nuevo Gobierno, Notas Sobre la -- Coyuntura", en Investigación Económica No.167, enero-marzo de 1984, Facultad de Economía, UNAM, México.

Gramsci, Antonio, "Antología" Selección, Traducción y Notas, Manuel Sacristán, Siglo XXI Editores, México, 1980.

Griffin, Keith B. y Enos, John L., La Planificación en el Desarrollo, Tr. Guillermo A. Cárdenas, Fondo de Cultura Económica, México, 1975.

H. Cámara de Diputados, Relación de los Debates de la Cámara de Diputados, México, diciembre de 1985.

Hilhorst, José G.M., "Estilos de Desarrollo y Estrategias Nacionales de -- Desarrollo Regional", en Experiencia de Planificación Regional en América-Latina. Una Teoría en Busca de una Práctica, Sergio Boisier, F. Cepeda, - et. al, (compiladores), ONU, CEPAL, IEPES, Santiago de Chile, 1981.

Huacuja R., Mario y Woldenberg, José, Estado y Lucha Política en el México Actual, Ed. El Caballito, México, 1979.

Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Discusiones Sobre Planificación, Informe de un Seminario, Siglo XXI Editores, México, 1975.

Leal, Juan Felipe, México: Estado, Burocracia y Sindicatos, Ed. El Caballito, México, 1980.

Lenin, Valdimir I., Jefes, Partido y Masas, Tr. Julio C. Acerete, Ed. Grijalbo, México, 1971.

———, Contenido Económico del Populismo, Siglo XXI de España Editores, - España, 1974.

Liga de Economistas Revolucionarios, "Recuperación Económica y Política - Presupuestal. Respuestas al PSUM", en Investigación Económica No.168, - - abril-junio de 1984, Facultad de Economía, UNAM, México.

López Portillo, José, Filosofía Política, Secretaría de Programación y -- Presupuesto, México, 1980.

_____, "Consideraciones para las: Reformas Constitucionales", Publicado- en El Día, México, octubre de 1977.

Loyo Brambila, Aurora, El movimiento Magisterial de 1958 en México, Edicio nes Era, México, 1979.

Meyer, Lorenzo, La Etapa Formativa del Estado Mexicano Contemporáneo, El Colegio de México, México, 1976.

Moore, Stanley, Crítica de la Democracia Capitalista, Tr. Marcelo ----- Norwersztern, Siglo XXI de España Editores, España, 1974.

Nudelman, Pablo, Sistemas Nacionales de Planeación, Aspectos Conceptuales, PROCADE - ONU, México, 1981.

Olmedo, Raúl, et.al, El Desafío Municipal, Instituto Político Nacional de Administradores Públicos, México, 1982.

Perroux, Francois, "Consideraciones en Torno a la Noción de Crecimiento",- en Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación, Vol. II, Nos. 3-4, Caracas, Venezuela, 1963.

Portelli, Hugues, Gramsci y el Bloque Histórico, Tr. María Braun, Siglo -- XXI Editores, México, 1979.

Presidencia de la República, Criterios Generales de Política Económica - - para la iniciativa de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos; correspondientes a los años 1983, 1984 y 1985, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, noviembre de 1983, 1984 y 1985, respectivamente.

Reyes Heróles, Jesús, Discurso 1º de abril de 1977, Comisión Federal Electoral, México, 1977.

Rodríguez Reyes, Alvaro, La Organización y la Función Pública, Secretaría- de Programación y Presupuesto, México, 1980 (mimeo).

Ros, Jaime, "Crisis Económica y Política de Estabilización en México, en - Investigación Económica, No. 168, abril-junio de 1984, Facultad de Economía, UNAM, México.

Saldívar, Américo, Ideología y Política del Estado Mexicano (1970-1976), - Siglo XXI Editores, México, 1980.

Salinas de Gortari, Carlos, Palabras Pronunciadas en la Reunión de Trabajo para Integrar el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en Intervenciones, Cuaderno No.6, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983.

_____, "Los Planteamientos" en Síntesis de la Consulta Popular, IEPES, -- México, junio de 1982.

Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Glosario de Términos sobre Asentamientos Humanos, México, 1978.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México, 1983.

_____, Avances del Programa Inmediato de Reordenación Económica, México, - 1985, (mimeo).

_____, Reunión de los licenciados Carlos Salinas de Gortari, Héctor Hernández Cervantes y Jesús Silva Herzog, en la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión sobre la Política Económica del Gobierno, Cámara de Senadores, 8 de agosto de 1985, México.

_____, Manual Único de Operación de los Programas de Desarrollo Regional, México, diciembre de 1984.

_____, 10 Años de Indicadores Económicos y Sociales de México, México, - - 1982.

_____, Plan Global de Desarrollo 1980-1982, México, 1980.

_____, Planeación Democrática, Nos. 2, 14, 21, 22, 27, 28, México.

_____, Planes y Programas de Desarrollo en México 1934-1976, Dirección General Coordinadora de la Programación Económica y Social, México, 1977.

_____, Programa de Difusión y Capacitación del Sistema Nacional de Planeación Democrática y el Proceso de Planeación 1984. Documento Básico, México, 1984.

_____, Convenio Unico de Desarrollo que suscriben el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Coahuila, Saltillo, Coahuila. Abril de 1985.

_____, Criterios Generales de Política Económica, Resumen del Documento - que se entrega cada año a la Cámara de Diputados por parte del Poder Ejecutivo, en Planeación Democrática, México, 1985.

_____, Filosofía Política de José López Portillo. Dirección General de -- Documentación y Análisis, México, 1980.

_____, Los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo, México, -- 1981.

_____, Manual del Programa de Apoyo a la Participación de la Comunidad -- Rural, México, S.F.

_____, Sistema Nacional de Planeación Democrática Principios y Organización, México, 1984.

_____, Reunión de Delegados Regionales, México, noviembre de 1983, - - - (mimeo).

_____, Secretaría de Educación Pública, 31 Experiencias de Desarrollo Regional, México, 1985.

Segovia, Rafael, "Las elecciones Federales de 1979", en Foro Internacional, Vol. XX, No. 3, enero-marzo 1980, El Colegio de México, México.

Solari, Aldo E., Franco, Rolando y Jutkowitz, Joel, Teoría, Acción Social y Desarrollo en América Latina, Siglo XXI Editores, México, 1976.

Solís, Leopoldo, Planes de Desarrollo Económico y Social en México, SEP- - DIANA, México, 1980.

_____, La Realidad Económica Mexicana: Retrovisión y Perspectivas, Siglo XXI Editores, México, 1981.

_____, Controversias sobre el Crecimiento y la Distribución, Fondo de --- Cultura Económica, México, 1972.

_____, "Perspectivas de la Planeación", Conferencia presentada en el -- Simposio Internacional de Planeación para el Desarrollo, México, septiem-- bre de 1980, (mimeo).

Tello, Carlos, La Política Económica en México (1970-1976), Siglo XXI Editores, México, 1979.

_____, Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

Ten Kate, Adriaan, Wallace, Bruce, et. al., La Política de Protección en el Desarrollo Económico de México, Fondo de Cultura Económica, México, -- 1979.

Texier, Jacques, Gramsci Teórico de las Superestructuras, Tr. José Fernández Valencia, Ediciones de Cultura Popular, México, 1977.

Torres Gaytán, Ricardo, Un Siglo de Devaluaciones del Peso Mexicano, Siglo XXI Editores, México, 1982.

Trejo Reyes, Saúl, Industrialización y Empleo en México, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

Varios Autores, Evolución del Estado Mexicano, 3 Tomos, Coordinadora Rosa María Linón Lince, Ediciones El Caballito, México, 1986.

_____, La Reforma Política y la Izquierda, Ed. Nuestro Tiempo, México, -- 1979.

_____, México: Crisis Económica y Desarrollo, Ed. Sociedad Cooperativa -- de Publicaciones Mexicanas, México, 1983.

_____, México hoy, Pablo González Casanova y Enrique Flores Cano (Coordi-- nadores), Siglo XXI Editores, México, 1983.

_____, México 83: A Mitad del Túnel, Ed. Océano, México, 1983.

Vellinga, Menno, Industrialización, Burguesía y Clase Obrera en México, -- Tr. José Sernaudi, Siglo XXI Editores, México, 1981.

Verdejo P.T. Ma. Eugenia, Una Aproximación Teórica- Metodológica para la -- elaboración del Diagnóstico, Los Objetivos y las Metas de Desarrollo Regio-- nal, México, 1984. (mimeo).

Weber, Max, Economía y Sociedad, Fondo de Cultura Económica, México, 1982.

Wionczek, Miguel, "Antecedentes e Instrumentos de la Planeación de México", en Bases para la Planeación Económica y Social de México, Siglo XXI Editores, México, 1976.

Yanes, Ema y Arista, Angel, "Con el Sudor de tu Grísis", en Nexos, No. 92, agosto 1985, México.

Zamora, Francisco, La Sociedad Económica Moderna. Capitalismo, Planeación y Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

Zarate F., Alfonso, Hacia una Evaluación Política, México, junio de 1982, - (mimeo).

Zavaleta Mercado, René, "El Estado en América Latina", Ensayos, Vol. I, -- No. 1, Primer Trimestre 1984, Facultad de Economía, UNAM, México.

Zermeño, Sergio, México: Una Democracia Utópica. El Movimiento Estudiantil del 68, Siglo XXI Editores, México, 1984.

APENDICE

PRESENTACION

A fin de sostener el concepto de rectoría del Estado expuesto en la -- presente investigación, se ha considerado conveniente abordar los aspectos jurídicos que lo apuntalan. Este análisis no se incluyó en el texto, debido a su extensión y a que el derecho, como disciplina de estudio, utiliza -- una metodología específica, con categorías distintas, en algunos casos, de las empleadas en el desarrollo del presente estudio.

En el análisis jurídico que nos ocupa, se consultaron exclusivamente -- leyes, códigos, reglamentos y disposiciones secundarias. Por esta razón -- las citas entrecomilladas, si bien son textuales, no contienen referencias dado que las fuentes son las propias disposiciones jurídicas analizadas. -- Dichas fuentes pueden ser consultadas en diversas publicaciones, en diarios oficiales de la Federación, que han sido editados por dependencias federa-- les o por casas editoriales, y se observan ciertas diferencias de redacción y de presentación en las distintas ediciones.

Para cubrir este problema de citar las fuentes, al final del apéndice, se anexa la bibliografía que se utilizó en el análisis, en la cual se -- -

puede observar la edición que corresponde a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y a las fechas de los diarios oficiales y demás disposiciones analizadas en el apéndice.

AMBITO JURIDICO DE LA RECTORIA DEL ESTADO

Si bien el principio de la rectoría del Estado ya se encontraba implícito en la Constitución de 1917, y a lo largo del régimen revolucionario se ha ido desarrollando, el Presidente Miguel de la Madrid propuso al Congreso de la Unión adecuar los instrumentos jurídicos para fortalecer su ejercicio. Para tal fin decidió hacerlo más explícito en el texto constitucional. --- Así, entre sus primeras acciones de gobierno, se encuentran las iniciativas de reformas y adiciones aprobadas por el Congreso de la Unión, a efecto de incluir en la Carta Magna y en las leyes secundarias, disposiciones que --- expresen claramente el papel rector del Estado, dentro de un régimen de --- economía mixta. A continuación se hace un análisis de dichas reformas y -- adiciones, y se explica el sentido y alcance de las medidas que fortalecen la rectoría.

En lo que se refiere a las reformas al artículo 25 de la Constitución, se atribuye al Estado la rectoría del Desarrollo Nacional para garantizar - que éste sea integral y fortalezca la soberanía nacional y el régimen democrático, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo, - - -

permitiendo una más justa distribución del ingreso y riqueza. De esta forma, se reserva al Estado la planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional. También se establece la concurrencia de los sectores público, social y privado en actividades económicas que contribuyan al desarrollo nacional.

Por otra parte, se reserva el control y propiedad sobre los organismos establecidos para el manejo de las áreas estratégicas que señala el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución (acuñación de moneda, correos, -- telégrafos, radiotelegrafía, comunicaciones vía satélite, emisión de billetes, petróleo, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de -- energía nuclear, electricidad y ferrocarriles), a la vez que establece la -- posibilidad de concurrencia de los sectores social y privado en el proceso -- de planeación del desarrollo y para impulsar y organizar las áreas prioritarias.

Por último se preve que el sector social contará con mecanismos para -- facilitar su organización y expansión económica, y que el sector privado -- será alentado y protegido para coadyuvar al desarrollo económico nacional.

Con estas reformas se explicita el papel rector del Estado como expresión de la voluntad soberana de la nación, involucrando a los sectores --

social y privado.

* * * * *

Las reformas al artículo 26 de la carta magna obligan al Estado a formular el Sistema Nacional de Planeación Democrática, que involucra a los -- sectores público, social y privado, dentro de un marco normativo para la -- planeación institucionalizándola a través de la Ley de Planeación. La participación de diversos sectores servirá para encauzar las demandas de la -- sociedad con el fin de incorporarlas a los planes y programas de desarrollo. Queda explícita la obligación del Ejecutivo Federal de elaborar un -- Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán los programas de la Administración Pública Federal.

En el citado artículo 26 está previsto que en la Ley de Planeación se -- faculte al Ejecutivo para que "establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática -- así como los criterios para la formulación, instrumentación, control y -- evaluación del plan y los programas de desarrollo." Asimismo determina los -- órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine, mediante convenios con las entidades federativas, -- e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar para su --

elaboración y ejecución.

En este sentido la Planeación Democrática, además de ser un factor del cambio, coadyuva a fortalecer la soberanía e independencia nacionales, - - toda vez que preserva y perfecciona nuestra tradición constitucional - - (Democrática, Republicana, Federal y Representativa), que favorece la posibilidad de una mayor justicia social. También el sistema de planeación - - robustece la capacidad para que las tres instancias de gobierno conduzcan - el desarrollo económico en sus esferas respectivas, eslabonadas racionalmente, para satisfacer las necesidades integrales de la sociedad - la que estructuralmente concatena a todas las entidades de la Administración Pública con las representaciones de los grupos sociales que participan en actividades de planeación-.

* * * * *

La Ley de Planeación, reglamentaria del artículo 26 Constitucional, es un instrumento de orden público e interés social y tiene por objeto regular el ejercicio de la Planeación Nacional del Desarrollo, obligatoria para la Administración Pública Federal; servir de base para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, propiciando la coordinación, en materia de planeación, entre las tres instancias de - - -

gobierno, mediante la concertación e inducción de acciones, contando con la participación social para la planeación.

Este cuerpo de disposiciones jurídicas indica que el Sistema de Planeación se enfoca desde tres niveles: global, sectorial e institucional.

- a) A nivel global se refleja como un instrumento orientador que da congruencia al proceso de planeación que se realiza en todo el país; es decir, - la planeación macroeconómica y la regional. La Secretaría de Programación y Presupuesto tiene conferida la responsabilidad de la planeación - global.
- b) El nivel sectorial del sistema está bajo la responsabilidad de las dependencias del ejecutivo que coordinan asuntos de un sólo sector administrativo.
- c) El nivel institucional del sistema queda integrado por las entidades --- de la administración paraestatal, las cuales participarán con programas-periódicos que ellos mismos elaboren, con objetivos evaluables por el -- sector correspondiente.

Asimismo, esta ley especifica que el proceso de planeación consta de -- cuatro etapas: formulación, instrumentación, control y evaluación, las cuales quedaron definidas en el Capítulo II de la presente investigación.

VII

Es esta ley un instrumento del Ejecutivo Federal para impulsar y canalizar la dinámica social que tiene por objeto alcanzar las metas del proyecto nacional, y lo responsabiliza de la conducción del Plan Nacional del Desarrollo. En la ley se contempla la obligación del Ejecutivo de informar anualmente al Congreso de la Unión de la ejecución del plan. Esto se extiende a los titulares de las dependencias, quienes deberán también informar sobre los instrumentos de política económica y social que, por razón de sus competencias, les corresponda administrar.

La ley también precisa que las atribuciones en materia de planeación corresponden a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Se fija la responsabilidad a la Secretaría de Programación y Presupuesto de coordinar las actividades de planeación y los programas que en esta materia señale el Presidente de la República.

Es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que interviene en la definición de las políticas financieras, fiscales y crediticias, en el ámbito del sistema de planeación. Las Secretarías de Estado realizarán la planeación nacional de índole sectorial.

Las entidades paraestatales, realizarán la planeación de sus programas institucionales.

Todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para la ejecución del plan y los programas, elaborarán programas anuales respecto a sus atribuciones y funciones.

En consecuencia de esta ley se crean las Comisiones Intersectoriales que permiten atender las acciones de planeación que involucran a varias dependencias del Ejecutivo, y para elaborar los programas especiales que determine el titular del Ejecutivo Federal.

Los programas operativos anuales que elaboren las distintas dependencias y entidades definirán acciones que han de realizarse a corto plazo y deberán tener un carácter integral, al considerar aspectos administrativos y de política económica y social. Asimismo contienen las acciones que deberán coordinarse con los gobiernos de los estados, y, las de inducción o concertación con los diversos grupos sociales.

La ley prevé que los proyectos de presupuesto de egresos, las iniciativas de leyes de ingresos y la aplicación de los instrumentos de política económica, que regulan e inducen los comportamientos económicos de la comunidad y apoyan o fomentan actividades del sector público, deberán ser congruentes con los objetivos y prioridades del plan y los programas.

* * * * *

Las reformas al artículo 27 Constitucional contribuyen a clarificar -- las atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción y coordinación de la economía nacional.

En concreto, son tres los aspectos doctrinarios que comprende la reforma, a saber: desarrollo rural integral, justicia agraria y seguridad jurídica (contenidos en las fracciones XIX y XX del citado ordenamiento) que, en su conjunto, se traducen en una base para que el campo tenga un desarrollo económico más firme y estable.

El "desarrollo rural integral" fue concebido para propiciar que la producción agropecuaria se inserte dentro del sistema nacional de financiamiento, comercialización y abasto, y apoye la "participación e incorporación en el desarrollo nacional" de la población campesina y eleve su calidad de vida. Es también un dispositivo que reitera el carácter reivindicatorio de las leyes agrarias, ya que el ejecutivo, como suprema autoridad agraria en toda la Unión y conciente de la importancia económica que reviste el trabajo en el agro, se propone "garantizar a la población campesina el bienestar" al enunciar que el desarrollo rural integral es necesario para "generar empleo" y "fomentar" la actividad agraria para el "óptimo uso de la --

tierra" para lo cual, además de apoyos crediticios y "asistencia técnica" - conjugada con "servicios de capacitación", promoverá la expedición de "legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándola de interés público".

Por otra parte reitera la garantía de "seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad"; aunado a ello la Constitución obliga al Estado a "dar asesoría legal a los campesinos" y crear "medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria".

* * * * *

El artículo 28 de la Constitución quedó reestructurado, aclarando y -- ampliando su contenido, al señalar que "la ley castigará, severamente y las autoridades perseguirán con eficacia... todo acuerdo, procedimiento o combinación de productores, industriales comerciantes o empresarios de servicios" (antes sólo de transportes) "para evitar la libre competencia o la -- competencia entre sí".

Por otra parte, introduce el control "de precios en artículos, mate- -

rias o productos necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos", evitando el intermediarismo que bloquee el abasto y propicie carestía. "La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización".

Cabe señalar que este artículo concuerda con el 25 Constitucional - -- (ver pag. II) en cuanto a que se clarifican las actividades estratégicas reservadas al Estado, al ser adicionado en la parte que dice que el Estado podrá por interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio de la federación, fijando las condiciones y modalidades para la eficaz prestación de servicios y evitar "fenómenos de concentración".

Con estas reformas, se delimitan y precisan las áreas estratégicas reservadas al control del Estado, con lo cual se fortalece su rectoría.

* * * * *

El artículo 73 sufre modificaciones en cuanto a que faculta al Congreso, para "expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico- y ejecución de acciones de orden económico" y "para la promoción de inver--

sión mexicana y regulación de la extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de conocimientos científicos y tecnológicos que requiera el desarrollo nacional".

* * * * *

El artículo 115 Constitucional fue reformado para apoyar y robustecer la estructura política de los ayuntamientos, consignando bases genéricas -- para su funcionamiento, toda vez que el Ejecutivo Federal reconoce que la centralización ha frenado los alcances que el Constituyente de 1917 pretendió imprimir al municipio, en el sentido de otorgarle atribuciones relacionadas con la función primordial de esta célula básica de gobierno. En efecto, bajo el postulado de descentralización de la vida nacional se fundamenta el ejercicio pleno del municipio libre para que la ciudadanía tome decisiones que correspondan realmente a esta instancia. Así, fortaleciendo el municipio se vigoriza el espíritu que anima al pacto federal, al dotar de claridad la expresión de autonomía política y demás facultades que expresamente le corresponden.

La reestructuración del artículo 115 Constitucional introduce fundamentos que propician el mejor funcionamiento del municipio. Establece requisitos indispensables para la suspensión, declaración de poderes municipales -

o revocación del mandato a los miembros del ayuntamiento. También alude a la garantía de audiencia para preservar los principios de seguridad jurídica y de legalidad. Asimismo establece que las entidades federativas queden dotadas de instrumentos para inducir en sus constituciones locales y leyes secundarias los dispositivos que señalen con precisión cuáles deban ser las causas graves que ameritan el desconocimiento de los poderes municipales y de los miembros de los ayuntamientos, así como la adecuada instrumentación de los procedimientos y requisitos para la toma de tales decisiones.

Por otra parte, explicita las facultades de los municipios para expedir normas jurídicas de policía y buen gobierno y reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. También establece una clara definición de los servicios públicos que el municipio debe atender, los cuales son:

- a).- Agua potable y alcantarillado
- b).- Alumbrado público
- c).- Limpia
- d).- Mercados y centrales de abasto
- e).- Panteones
- f).- Rastro
- g).- Calles, parques y jardines
- h).- Seguridad pública y tránsito

i).- Los demás que las legislaturas locales determinen, según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su -- capacidad administrativa y financiera.

Por otra parte, aclara que "los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda", lo cual a su vez fortalece los procesos de planeación.

Se consigna la libre administración de la hacienda municipal, "la -- cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establez-- can a su favor", lo que se puede interpretar como una fórmula descentralizadora de correcta redistribución de competencia fiscal, toda vez que:

"a).- Percibirán las contribuciones que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejoría así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

"Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la adminis-

tracción de esas contribuciones.

"b).- Las participaciones federales, serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados!.

"c).- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo".

Lo anterior está reforzado en el sentido de que no se limite la facultad de los estados, mediante leyes federales, para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c). Además queda expreso que "- "las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las - mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de - instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones".

También se aprobó la iniciativa del Ejecutivo en el sentido de que --- "las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los --- ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponi-

bles".

Se eleva a rango constitucional el derecho de los municipios a recibir las participaciones federales que se les asignan por la prestación de servicios públicos a su cargo.

Se faculta a los municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano-municipal, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo en la regularización de la "tierra urbana" así como, "otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de -- zonas de reservas ecológicas" aclarando que, "para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas -- que fueren necesarios". Queda establecido que los trabajadores al servicio de los estados y de los municipios deberán contar con protección legal regulada en las constituciones locales y leyes estatales, observando los principios básicos consagrados en el artículo 123 Constitucional y demás disposiciones reglamentarias, garantizando los derechos mínimos de sus servidores, la implantación de sistemas de servicio público de carrera estatal y municipal, niveles de estabilidad laboral en el empleo, protección al salario, seguridad laboral, establecimiento de procedimientos y autoridades -

adecuadas para la solución jurisdiccional de controversias. Ensumase establece un sistema jurídico que fortalece y proporciona seguridad y estabilidad en el empleo, que permita desarrollar una carrera al servicio de los gobiernos municipales.

También se estatuye que los municipios puedan celebrar convenios con las entidades federativas para ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hiciera necesario.

Las reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional refuerzan la tradición democrática mexicana, al contemplar la participación proporcional de los partidos de oposición en los cabildos y al expresar que "de acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas -- se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las -- legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la -- elección de los ayuntamientos de todos los municipios".

Lo anterior expuesto pone de relieve que las reformas constitucionales realizadas a instancia del Presidente Miguel de la Madrid cumplen con la -- descentralización de la vida nacional y hacen del municipio una institución con autonomía política y económica que propicia el desarrollo equilibrado --

del país. Al fortalecer al municipio se robustece la capacidad de la rectoría del Estado en cuanto hace más eficiente la administración de los recursos y más democrático su ejercicio.

* * * * *

Con fundamento en las políticas del Ejecutivo emprendidas para la renovación moral se hicieron reformas al Título IV de la Carta Magna, que trata de las responsabilidades de los servidores públicos; toda vez que el Estado tiene la obligación ineludible de prevenir y sancionar la inmoralidad social y la corrupción.

Así, con la reforma constitucional aludida, se establecen las bases para que la arbitrariedad, incongruencia, confusión, inmunidad, inequidad e ineficiencia, no prevalezcan ni corrompan los valores superiores que deben tutelar el servicio público. Proscribe al servidor público tener negocios cuya actividad se funde en relaciones económicas con el gobierno, lo que es inmoral, y se establece como criterio el no hacer del empleo, cargo o comisión en el servicio público, un bctfn y se desempeñe en contra de la salvaguarda de los intereses del pueblo.

Obliga también la reforma a que el Congreso de la Unión y las legis-

laturas de los Estados, en sus ámbitos de competencia, expidan leyes de --- responsabilidades para regular el adecuado desempeño de sus servidores - -- públicos así como posibilitar que la sociedad pueda exigir responsabilida-- des a quienes sirven sus intereses, bajo cualquier forma o nivel de gobier-- no.

En consecuencia, de lo ordenado en la Constitución Política se establecen sanciones que van desde la destitución hasta la inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público. Para aplicarlas sanciones, el Título IV establece diversos mecanismos, entre ellos el juicio político, que se aplica a "los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes de los -- organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos..."

"Los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de -- los Tribunales Superiores de Justicia locales, sólo podrán ser sujetos de --

juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales pero, en este caso, la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda".

Los demás servidores serán sancionados con arreglo a la legislación penal, sin perjuicio de que se hagan acreedores a las sanciones administrativas por aquellas conductas que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficiencia, que deban observar en el desempeño -- de sus empleos, cargos o comisiones.

El título constitucional relativo a las responsabilidades de los funcionarios públicos fue cambiado por el de "responsabilidades de los servidores públicos", con objeto de establecer claramente la naturaleza de servicio a la sociedad sin considerar rango o jerarquía.

Se amplía principalmente el concepto de servidor público, englobando -- a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal en cualquiera de los poderes o en el Distrito Federal, y se ordena la congruencia de las constituciones de los estados.

Se ha contemplado además expresamente a los gobernadores, diputados locales y magistrados de los tribunales de jurisdicción local, como sujetos de responsabilidad por la indebida aplicación de fondos y recursos federales.

El Título IV Constitucional también incluye como sanción la destitución de jueces y magistrados que incurran en responsabilidades por el inadecuado ejercicio de sus funciones. Esto implicó la modificación parcial de la fracción VI, del artículo 73 Constitucional, que especifica que los citados servidores públicos "podrán ser destituidos en los términos del Título IV de esta Constitución".

Antes de la reforma, sólo se hacía referencia a lo estipulado en el artículo 111, en su parte final, donde se establecía que "el Presidente de la República, antes de pedir a las cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oír a éste, en lo privado, a efecto de apreciar en conciencia, la justificación de tal solicitud". Las reformas al artículo 111 eliminan esta práctica y establecen nuevos procedimientos para la destitución de los servidores públicos.

Otra reforma que es necesario señalar se refiere a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, consignadas en el artículo 74 Consti-

tucional, en cuya fracción V se estipulaba que los "funcionarios públicos" acusados por la comisión de "delitos oficiales" o del "orden común" podían ser acusados ante la Cámara de Senadores, al erigirse la de Diputados en -- "Gran Jurado" para declarar la procedencia o no de la acción penal contra -- "funcionarios públicos que gozan de fuero Constitucional". A iniciativa -- del Presidente Miguel de la Madrid, dicha fracción V se modificó y actual-- mente confiere a la Cámara de Diputados la capacidad para "declarar" si pro-- cede o no el ejercicio de la acción penal en contra de "servidores públicos" (excepto el Presidente de la República quien sólo podrá ser acusado ante la Cámara de Senadores) que se presume hayan incurrido en actos ilícitos al -- ejercer sus funciones (como lo marca el artículo 111 de la Constitución).

Por otra parte, dicha fracción V también faculta a la Cámara de Dipu-- tados para fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que se-- insaturen en contra de los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de la Carta Magna y que se señalan en las páginas XIX y XX del presente apéndice.

El artículo 76, relativo a las facultades exclusivas del Senado, se -- reforma en su fracción VII pues aclara y amplía sus facultades al atribuir-- le la función de erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio -- político, de los actos u omisiones cometidos por servidores públicos que -- transgredan lo previsto en los diversos ordenamientos legales.

También quedan adecuados los artículos 94 y 97 Constitucionales, que regulan las funciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, magistrados de circuito y jueces de distrito, quienes quedan incluidos como sujetos de responsabilidad en los términos del citado Título IV de la Carta Magna.

El artículo 127 Constitucional recoge el contexto de "servidores públicos", al referirse a aquellos que por su cargo recibirán "una remuneración adecuada e irrenunciable por su desempeño, que será determinada anual y --- equitativamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación o en los presupuestos de las entidades paraestatales según corresponda".

En suma, las reformas al título IV de la Constitución se inspiran en el principio de que todos los "servidores públicos". independientemente de su jerarquía tienen un compromiso de servicio a la sociedad y establece - - claramente responsabilidades políticas, civiles, penales y administrativas que pueden resultar del incumplimiento, por actos u omisiones, a las obligaciones comunes a todo servidor público.

Por otra parte establecen quienes son sujetos de responsabilidades por el desempeño de un servicio público, además del tipo de juicio a que pueden ser sometidos y la naturaleza de las sanciones civiles, penales, políticas-

y administrativas. Asimismo, se definen las instancias procesales a seguir, así como el plazo y las reglas en que puede operar la prescripción.

Las vías políticas y administrativas para jurisdicir son autónomas entre sí, ya que mediante el juicio político se exigen responsabilidades, y mediante el procedimiento administrativo se sanciona el incumplimiento de las obligaciones que los servidores públicos tienen a fin de salvaguardar la "legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficiencia a su cargo". Se ofrece asimismo, la garantía de que no se impondrán dos veces, a una misma conducta, sanciones de una misma naturaleza.

Se preve constitucionalmente la figura jurídica de enriquecimiento ilícito de los servidores públicos, debido a que la experiencia nos ha mostrado conductas corruptas de los impartidores de justicia y demás servidores de la Administración Pública.

* * * * *

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos reglamentaria de estas reformas establece nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, que desvirtúa la función encomendada y sienta bases que garanticen su buena prestación.

La ley determina qué conductas afectan el servicio público, establece los sujetos de las responsabilidades de la propia ley, así como las sanciones en que se puede incurrir por incumplimiento y las autoridades competentes para conocer de estos casos.

Dentro de las sanciones previstas encontramos: la inhabilitación o destitución, que podrá extenderse hasta 20 años, lo que nos garantiza que los servidores públicos penalizados no ejercerán función, por lo menos durante ese lapso, dentro de la Administración Pública, evitando así anteriores -- prácticas del "premiar", la irresponsabilidad.

Otro punto de interés lo constituye el de los términos de la prescripción, la cual no correrá mientras el servidor público involucrado no sea -- destituido del cargo, permitiendo la investigación a fondo sobre la procedencia o improcedencia del juicio.

El objeto de la ley es vigilar el estricto cumplimiento de las funciones de los servidores públicos, identificando responsabilidades administrativas para que, en caso de incumplimiento, se apliquen las sanciones o correcciones disciplinarias a cargo de la Secretaría de la Contraloría de la Federación.

Las sanciones serán: destitución o inhabilitación, por resolución -- jurisdiccional para volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el -- servicio público, hasta por veinte años y la sanción económica, equivalente hasta tres veces el monto del beneficio económico obtenido o del daño causado; estas sanciones se aplicarán por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a servidores no designados por el Presidente de la -- República.

También preve la creación de contralorías internas para que se encar-- guen de recibir quejas y denuncias en contra de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Se instituye un instrumento básico para regular la situación patrimonial de los servidores públicos al inicio y al término de sus gestiones, -- que consiste en la manifestación de bienes que, además, debe presentarse e-- con una periodicidad anual.

* * * * *

El Código Penal del D.F. para el fuero común (que se aplica en materia federal a toda la Unión), también se reforma para adecuarse al Título IV -- Constitucional. Las reformas fueron concebidas por el Presidente de la --

Madrid en congruencia con los postulados de la renovación moral de la sociedad que permite garantizar una adecuada y eficiente rectoría del Estado.

En consecuencia, se ha tipificado como delito cualquier conducta pública ilícita, que anteriormente la ley había ignorado, de tal suerte que se establecen seis nuevos delitos, a saber:

- "Uso indebido de atribuciones y facultades", que sanciona el manejo ilícito de recursos económicos públicos y de facultades para regular la economía.
- "Intimidación", que sanciona al servidor público que, mediante la violencia física o moral, inhiba a cualquier persona a presentar denuncia, queja o aportar información relativa a un acto ilícito.
- "Ejercicio abusivo de funciones", sanciona el uso del empleo, cargo o comisión del servidor público para promover sus intereses económicos personales los de sus familiares y los de sus afines, así como de personas con las que tenga vínculos afectivos o económicos.
- "Tráfico de influencia", sanciona el uso del empleo, cargo o comisión del servidor público para inducir, promover o gestionar cualquier tramitación

o resolución ilícita de algún negocio público.

- "Deslealtad", sanciona la infidelidad del servidor público tanto por no proporcionar información para prevenir daños graves a los intereses del Estado, como por sustraer, destruir, difundir, transmitir, ocultar e inutilizar ilícitamente información que el servidor público custodia o a la cual tenga acceso en virtud de su empleo, cargo o comisión.
- "Enriquecimiento ilícito", sanciona la adquisición de bienes cuyo valor exceda notoriamente el monto de los ingresos de los servidores públicos y cuya procedencia legítima no pueda justificar.

Por otro lado, quedaron ampliados los tipos de: abuso de autoridad, cohecho y peculado, de la manera siguiente:

- "El abuso de autoridad", al expresar la prohibición de otorgar empleos, cargos o concesiones en el servicio público a sabiendas de que no serán desempeñados. Asimismo, se proscribe el otorgamiento de acreditaciones falsas en el servicio público y la contratación de personal inhabilitado.
- "El cohecho" sufre ampliaciones al sancionar la solicitud que haga cualquier servidor público de dádivas a favor de terceras personas.

- "El peculado" se amplía al sancionar el uso de facultades y atribuciones para lograr la promoción personal, o la denigración de cualquier persona, así como la distracción de fondos para uso indebido por parte de quienes tienen atribuciones para regular o custodiar valores, aún cuando no sean servidores públicos.

Queda eliminado el delito de "ejercicio indebido o abandono de funciones públicas", dejándose en su lugar el tipo denominado "ejercicio indebido del servidor público", que consiste en sancionar a aquel servidor público que utilice el empleo, cargo o comisión después de que legalmente lo haya dejado de desempeñar. También se tipifica la conducta de cualquier persona que promueva la corrupción del servidor público.

Dentro del capítulo de penas y medidas de seguridad, se adiciona el - - decomiso de bienes producto de enriquecimiento ilícito. La parte relativa a la figura jurídica llamada reparación del daño, que mencionaba que ésta - "abarcará la restitución de dos a tres tantos el precio de la cosa o bienes obtenidos por el delito", se adiciona y amplía pues fija las reglas para la aplicación de sanciones que "tratándose de los delitos cometidos por servidores públicos con motivo de su empleo, cargo o comisión, al graduar la - - pena el juez tendrá en cuenta, en su caso, el lucro obtenido por el infractor y la necesidad de reparar los daños y perjuicios, causados por la con-

ducta ilfcita".

El capítulo relativo a la libertad preparatoria se adiciona, y establece que tratándose de delitos por parte de los servidores públicos, la libertad preparatoria sólo se concederá cuando se satisfaga la reparación del -- daño.

Respecto al capítulo de condena condicional, se adiciona el inciso --- e), que dice que en el caso de los delitos cometidos por servidores públi-- cos, para que proceda el beneficio de la condena condicional se requiere -- que se haya satisfecho la reparación del daño o se otorgue caución para - - satisfacerla.

Una vez determinada la responsabilidad de servidores públicos se apli-- carán las sanciones pecuniarias, corporales, administrativas y políticas -- que se encuentran determinadas en el Código Penal y la Ley Federal de Res-- ponsabilidades de los Servidores Públicos.

* * * * *

Ligadas a las reformas y adiciones al Título IV Constitucional, encon-- tramos las reformas al Código Civil para el D.F. (Arts. 1916 y 2116) - - - -

relativas al concepto de "reparación del daño moral". -que tienen como fundamento el postulado de "renovación moral de la sociedad" enunciado por el Presidente Miguel de la Madrid ya desde su campaña electoral-. Este concepto quedó ampliado a "los sentimientos, afecciones, creencias, decoro, -- honor, reputación, secreto de la vida privada e integridad física, o bien -- en consideración a la misma"; toda vez que la ley considera que toda persona posee atributos inherentes a su condición que constituyen un derecho -- subjetivo que se traduce, en caso de transgresión, en una reparación de -- carácter pecuniario a discreción del órgano jurisdiccional (juez competente).

La reforma que nos ocupa se impuso, ya que antaño se identificaba el -- daño moral con la existencia de un daño patrimonial. Así, actualmente queda independiente el aspecto subjetivo de daño moral y el derecho otorga la -- facultad, a quién resulte afectado, de exigir una reparación pecuniaria y, -- en su caso una publicación, de la retractación de la difamación o atribución de actos o hechos falsos que se hicieron públicos, a fin de dejar a -- salvo la integridad del sujeto pasivo.

En general podemos establecer que las reformas Constitucionales, la Ley de Responsabilidades y las reformas al Código Penal, todas ellas referentes a los servidores públicos, fueron aprobadas con el objeto de implantar meca-

nismos y disposiciones legales al servicio del pueblo para exigir la renovación moral, tan necesaria en nuestra sociedad y vigorizar la capacidad - de dirección y eficacia de la propia rectoría del Estado.

Las reformas a la Constitución Política, a los Códigos Penal y Civil y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, conforman un sistema innovador, que se compone de cuatro modalidades de responsabilidad: penal, civil, política y administrativa, que desde luego se regularán por la ley reglamentaria a este multicitado Título IV Constitucional.

Las reformas al Título Cuarto Constitucional y a las leyes secundarias que lo reglamentan sientan las bases para lograr "la eficiencia, eficacia y honradez en el servicio público", con lo cual se responde a una demanda social, y se fortalece la rectoría del Estado, al permitir que su conducción se realice con estricto apego a los valores políticos que sustentan el proyecto nacional de desarrollo.

* * * * *

El artículo 134 Constitucional se reforma para garantizar la administración de los recursos federales con "eficiencia, eficacia y honradez", - que eviten desvíos en su destino. Al efecto, se establece que las adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, prestaciones de servicios y contratación de obra se llevan a cabo a través de licitaciones públicas, que -

garanticen las mejores condiciones a favor del Estado en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad. Como consecuencia de esta reforma se adicionan la Ley Federal de Obras Públicas y su reglamento, y la Ley -- sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal.

* * * * *

Las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal constituyen un paso necesario para lograr la congruencia de la función rectora del desarrollo, especialmente en los procesos de descentralización y planeación democrática. Al efecto, las reformas persiguen la modernización y ajuste de la Administración Pública redefiniendo las responsabilidades de las dependencias que la integran, fijando nuevas competencias para hacer frente, con capacidad y decisión, a los problemas nacionales y atender las demandas de la sociedad.

Es así que, con fundamento en los principios de renovación moral de la sociedad, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y se establecieron las bases para el desarrollo del Servicio Público de -- Carrera, como piedra angular para una estructura moderna de control que -- requiere de un período de maduración, concientización y profesionalismo de los servidores públicos y la revisión constante de los procedimientos y --

prácticas de control.

La Secretaría de Programación y Presupuesto es dotada de atribuciones integrales para regular la administración de recursos humanos del Gobierno Federal, de tal suerte que le permiten establecer un servicio público de - carrera en el país que sistemáticamente seleccione, desarrolle, capacite, - estimule, premie o sancione al personal al servicio del Estado.

Por otra parte, se provee de facultades a la Secretaría de la Contraloría para normar y vigilar el funcionamiento y operación de las diversas -- unidades de control con que cuenta la administración pública centralizada y paraestatal, además de contar con la capacidad de sancionar las irregula- ridades, dentro de su competencia, o bien dar parte al Ministerio Público.

Asimismo, es atribución de la Secretaría de la Contraloría dictar me-- didas administrativas sobre responsabilidades en que incurren aquellos ser- vidores públicos que afecten a la Hacienda Pública Federal y, en general, - al patrimonio de las entidades de la Administración Pública Federal.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le confieren atribu-- ciones para proyectar y calcular los ingresos de la Federación, y del Depar- tamento del Distrito Federal, atendiendo los requerimientos del Gasto - --

Público previstos por la Secretaría de Programación y Presupuesto, de tal modo que los ingresos del Estado tengan congruencia con el proceso presupuestal y programático y que ambas dependencias procuren el saneamiento de las finanzas públicas. Es también facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establecer criterios de precios y tarifas sobre bienes y servicios de la Administración Pública Federal, involucrando a las dependencias competentes para participar en su determinación.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, en su carácter de órgano rector de la planeación nacional y del desarrollo, procurará simplificar las diferencias existentes entre la planeación y la coordinación en la ejecución de los programas, teniendo a su cargo la concertación de acciones entre el Ejecutivo Federal y los ejecutivos locales, atendiendo a las necesidades del desarrollo integral de acuerdo a las prioridades regionales. Este proceso hace compatibles la programación sectorial con la regional, refuerza el desarrollo regional y hace viable la descentralización de la vida nacional.

Por otra parte se preve que los municipios, con la participación de los gobiernos de sus estados celebren convenios de coordinación y acciones con la Federación, cuando las exigencias del desarrollo lo requieren, con lo que se sustenta el proceso de planeación democrática.

También a la Secretaría de Programación y Presupuesto se le dota de -- facultades para la reglamentación integral del gasto público, siendo el -- órgano competente para establecer normas sobre planeación, programación y presupuestación, así como evaluación de obras públicas, además de tener la capacidad de normar las adquisiciones de toda índole que realicen las de-- pendencias y entidades de la Administración Pública Federal. A la Secreta rfa de la Contraloría queda la etapa de contratación, fiscalización y control de la obra pública; así como, de las adquisiciones que realicen las - entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, complemen-- tando con esto la aplicación de los políticas del Ejecutivo Federal que -- fijan las directrices para el proceso de modernización de la Administra-- ción Pública Federal.

Al desaparecer la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, la -- promoción de la planta industrial del país se atribuye a la Secretaría de Comercio y Fomento industrial. También se le otorgan facultades en mate-- ria de regulación de los procesos de distribución y consumo de productos - básicos, involucrando a las instancias estatal y municipal en la participa-- ción para la instrumentación de una más eficiente política económica glo-- bal y regional.

Por otra parte, se modificaron las disposiciones relativas al control-

de precios y artículos de consumo y uso popular, facultando a las autoridades locales para auxiliar en la vigilancia sobre el cumplimiento de dichas normas.

Se creó la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal para fortalecer la función rectora del Estado en estas áreas estratégicas, a fin de redistribuir equitativamente los beneficios que de su explotación se obtengan. Además, hace extensiva su competencia al facultársele para administrar el dominio directo del subsuelo.

La creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología -con facultades para regular asentamientos humanos, urbanismo, preservación de recursos forestales, de la flora y de la fauna silvestre y de la protección y mejoramiento del medio ambiente además de la conducción de políticas sobre vivienda-, transformó a la antes denominada Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en una dependencia que da nuevos perfiles y congruencia a las políticas de planeación.

En el área de comunicaciones y transportes, se reubican algunas facultades en lo concerniente a la construcción, mantenimiento y conservación de carreteras y aeropuertos, competencia que antes tenía la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Así, la Secretaría de Comunicacio

nes y Transportes queda responsabilizada de la conducción de la política - de desarrollo del sistema de comunicaciones y transportes a nivel nacional y su vinculación con el exterior.

El papel rector que tenía la antes denominada Secretaría de Salubridad y Asistencia, hoy Secretaría de Salud, se fortalece en materia de salubridad general, servicios médicos y asistencia social, complementando sus facultades para coordinar los programas de atención a la salud.

A la Secretaría de Gobernación se le modifican sus atribuciones para dotarla de un marco de competencia que asegure mayormente la libertad de expresión y de prensa, procurando que la comunicación social sobre la actividad gubernamental sea más abierta, accesible y fluida, buscando que la participación social continúe siendo un reflejo del ejercicio de la democracia. También se responsabiliza a esta dependencia de la redefinición de políticas y directrices que orienten a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el desarrollo de sus programas de comunicación social.

Se faculta a la Secretaría de la Reforma Agraria para promover más eficazmente la organización del agro aumentando su capacidad para resolver de forma expedita la problemática jurídico social implícita en la tenencia

de la tierra. Las modificaciones sientan las bases para un proceso gradual de mayor participación de las autoridades estatales y municipales en la solución de los problemas del campo.

Las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal también incluyen de manera expresa la corresponsabilidad en el manejo de las finanzas públicas globales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las dependencias que tienen atribuciones respecto al fomento de las actividades agropecuarias, industriales, comerciales, turísticas y pesqueras.

Se faculta a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos para organizar a las empresas y entidades paraestatales a fin de agruparlas de acuerdo a los subsectores que cada Secretaría norma de acuerdo a la naturaleza de sus funciones. Podemos ejemplificar que la SEMIP regula las empresas públicas que se vinculan con su ámbito de competencia, que la SARH norma las políticas de las empresas o entidades paraestatales del sector agropecuario.

Se presentan innovaciones en la responsabilidad que tienen las juntas directivas, consejos o equivalentes de las empresas paraestatales, para desarrollar la programación estratégica de sus actividades y supervisar la

marcha de estas entidades quedando facultadas las coordinaciones sectoriales para establecer, cuando sea necesario, comités técnicos especializados, para que se apoyen en el cumplimiento de esta nueva responsabilidad. También se establecen comités mixtos de productividad, integrados por representantes de la administración y de los sindicatos, para atender problemas de los procesos de producción y para seleccionar y aplicar adelantos tecnológicos, quedando responsabilizado el coordinador sectorial de la vigilancia de su integración y funcionamiento.

Estas son, a grandes rasgos, las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las cuales permiten perfeccionar y modernizar los aspectos instrumentales y operativos de la rectoría del Estado.

* * * * *

Se reformaron también diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, con el propósito de mejorar la administración del factor humano al servicio del Estado y propugnar por eliminar incongruencias entre las funciones y responsabilidades en el desempeño del trabajo. Con estas reformas se hace efectivo el principio jurídico de que a trabajo igual debe corresponder sueldo igual, al clasificarse los cargos de confianza y las atribuciones de cada nivel mediante Catálogo General de Puestos de la Administración Pública Federal.

* * * * *

Las reformas a los artículos 51 y 59 de la Ley del ISSSTE fueron apro-
 das ante la necesidad de preservar la solidez de la institución contra los
 embates de la crisis inflacionaria actual, ya que consisten en facultar a
 la Junta Directiva de ese Instituto para que discrecionalmente determine -
 la tasa de interés a fijar en los contratos de préstamo ("hipotecarios" y
 a "corto plazo") que celebra con sus beneficiarios.

* * * * *

Las reformas al artículo 21 de la Constitución refuerzan el principio
 político de justicia social, en que se basa la rectoría del Estado, ya que
 una adecuada impartición de la justicia debe tomar en cuenta la realidad -
 socioeconómica del país. Así, al hacerse expreso el que si un infractor a
 las leyes o reglamentos que prevén penas pecuniarias "fuese jornalero, -
 obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe -
 de su jornal o salario de un día", y señala que "tratándose de trabajado--
 res asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingre-
 so". Se desprende de ello nuevamente el interés del Ejecutivo Federal en-
 tutelara la población económicamente débil, al hacer plasmar en la Carta -
 Magna el principio de proporcionalidad en la aplicación de las penas.

* * * * *

El artículo 4° Constitucional fue adicionado por la incuestionable -
 vinculación que existe entre el bienestar y la salud con respecto a la dis-
 tribución del ingreso, el empleo, la productividad y la producción. Por -

ello se eleva al más alto rango normativo el derecho a la Salud, y se crea el Sistema Nacional de Salud (SNS), con el objeto de optimizar los recursos del Estado en este campo y compatibilizarlos con los planes y programas de desarrollo para lograr una sociedad más igualitaria. El Sistema Nacional de Salud se constituye en un mecanismo de coordinación dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática. A la vez, el artículo 4º Constitucional tiene por objeto revertir el proceso centralizador que en el campo de la salud existía, y que se dió lugar a que la Federación asumiera responsabilidades de jurisdicción local y municipal. Estas reformas están ligadas al Código Sanitario y a la Ley de Planeación, y se plasman en el programa de descentralización del sector salud, para la atención a la población abierta.

El Sistema Nacional de Salud hace así compatibles los programas institucionales en esta materia con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, y propicia la optimización de la capacidad instalada y formación de recursos humanos.

También en este artículo se especifica que las leyes que lo reglamenten constituirán "las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerán la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone el

artículo 73 en su fracción XVI", que se refiere a las facultades del - ---
Congreso en materia de salubridad general, a saber:

"1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presi
dente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y
sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

"2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de -
enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá - -
obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables,
a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

"3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán -
obedecidas por las autoridades administrativas del país.

"4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña - -
contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo
o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y com-
batir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso-
de la Unión en los casos que le competan".

Paralelamente, los artículos 10, 12 y 13 del Código Sanitario preven -
la modernización y ampliación de las funciones del Consejo de Salubridad -
General y su composición, para involucrarlo de una manera más participati-
va en los servicios de salud. En los numerales 252 y 104 de la Ley del --

Seguro Social y del ISSSTE, respectivamente, se establece como cabeza de sector al titular de la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia, -- hoy Secretaría de Salud, actuando como miembro del Consejo Técnico del primero y como presidente de la Junta Directiva del segundo. Como se desprende de lo anterior, con ello se pretende lograr la coordinación de los -- Servicios de Salud, e impulsar los esfuerzos de descentralización para -- ampliar la cobertura y elevar la calidad del servicio, lo que redundará en el incremento del bienestar social y la optimización de los procesos de -- producción.

Las reformas y adiciones a los artículos 51, 65 y 74, fracción IV de la Constitución, vienen a vigorizar las atribuciones del Congreso en la vigilancia de las actividades del Ejecutivo en materia económica, en la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, en el ejercicio del presupuesto -- público aprobado y en la administración de los bienes de la nación, con lo que se refuerza la división de poderes.

Estas reformas y adiciones también reducen de 150 a 90 días el período entre las elecciones presidenciales y la toma de posesión del Presidente. También se reforma el período para celebración de sesiones ordinarias del Congreso para que, durante el año de elecciones presidenciales, el Congreso inicie su período el 1º de noviembre, extendiéndolo al último

día de febrero del año siguiente.

La interpretación de estas reformas y adiciones, nos llevan a apuntar lo siguiente:

- Respecto al último informe presidencial, se determina que se deberá presentar el 1º de noviembre; lo que permite mayor disponibilidad de tiempo para su estudio por parte del Congreso de la Unión, y permite que dicho informe abarque once meses del último año de mandato, y no los nueve que establecía el sistema anterior.
- Asimismo, se fija que las elecciones ordinarias para el cambio de poderes Ejecutivo y Legislativo se celebren el primer domingo de septiembre y no el primer domingo de julio.
- También propicia que el espaciamiento entre el período ordinario de sesiones del Congreso y la fecha de toma de posesión del Presidente, que consta de tres meses, sirvan para instrumentar los aspectos legislativos del programa de gobierno.
- La fracción IV del artículo 74 se adiciona para que la discusión de aspectos financieros no se alargue más allá del 31 de diciembre. Por otra parte, la Cámara de Diputados prolonga su actividad del 31 de agosto al 31 de octubre.

Estas reformas permiten un más adecuado funcionamiento de los poderes de la unión, especialmente del Ejecutivo y el Legislativo, y retoman aspectos e instrumentos que hacen viable evaluar más ampliamente los programas de gobierno al término de cada sexenio, lo cual permite dinamizar y reorientar la rectoría del Estado.

* * * * *

No pueden dejar de mencionarse en este esquema las reformas y adiciones a diversas disposiciones de carácter mercantil, que por razones de justicia fiscal y para poder cuantificar la contribución que se debe hacer al Estado, dan lugar a las reformas a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y la Ley General de Sociedades Mercantiles a efecto de que: las acciones, los bonos de fundador, las obligaciones, los certificados de depósito y los certificados de participación, que dichos ordenamientos regulan, sólo se emitan como nominativos.

También por motivos que dicta el interés público, se busca convertir a nominativos los títulos que se hayan emitido al portador. Lo anterior tiene por objeto que, al ser regulados y sancionados los títulos y acciones de todo tipo, se disponga de mayores recursos para financiar el desarrollo más eficazmente.

* * * * *

Las reformas a los artículos 25, 26, 27 y 28 son de gran trascendencia para el sistema jurídico mexicano, porque abren un espacio para el desarrollo del derecho económico (como un nuevo ámbito del ejercicio del derecho, donde la economía encuentra su marco constitucional antes sólo esbozado en el artículo 27), con una esfera de acción delimitada y fomentada por el -- Estado, al establecer principios rectores a los factores de producción involucrando a los sectores público, social y privado.

Hay que destacar que, por primera vez en la historia, queda reconocida y garantizada la existencia del sector privado junto con el social. Esto es importante porque modifica el espíritu de la Constitución de 1917, toda vez que anteriormente sólo hacía énfasis en el desarrollo de la nación y -- de los grupos cuyos derechos el Estado debía tutelar, sin especificar el -- régimen económico dentro del cual debía promoverse el desarrollo, ni sobre la permanencia histórica de los grupos y clases sociales que deberían participar en las actividades económicas.

La Constitución, así reformada, aclara la función del Estado en la economía, delimita la esfera de acción de los sectores, define las áreas estratégicas y prioritarias para el desarrollo y expresa qué ramas son de -- exclusiva competencia del Estado, cuáles son aquellas en las que puede -- intervenir en concurrencia con los particulares, y establece también, como

necesaria, la promoción del sector social en los campos del comercio y la industria. De esta forma se establece la responsabilidad para que el Estado guíe el desarrollo, de acuerdo al proyecto nacional, que la parte doctrinaria de la Constitución hace explícita, especialmente en lo que se refiere a las garantías sociales.

La rectoría del Estado se clasifica, delimita y fortalece para garantizar la adecuada conducción del desarrollo nacional. Establece las áreas - estratégicas, específicas de responsabilidad del Estado, y aquéllas en las cuales pueden concurrir Estado y particulares.

Es útil entender que la rectoría del Estado no es una atribución del Ejecutivo Federal, ya que ésta se logra mediante una estructura jurídica - que establece objetivos que obligan a la acción coordinada de las distintas entidades públicas; de los tres niveles de gobierno; de los tres poderes de la unión, y, entre los organismos públicos de carácter social (IMSS, ISSSTE, etc.).

La rectoría del Estado es pues, atribución del conjunto de entidades - públicas que conforman el Estado. En términos de su reglamentación, ésta se realiza en los atributos que en materia económica y de desarrollo social tienen las entidades públicas, y sus instrumentos se caracterizan por

la obligación Constitucional de que éstas actividades se realicen en forma coordinada entre los tres niveles de gobierno y los tres sectores que conforman el sistema de economía mixta.

BIBLIOGRAFIA DEL APENDICE

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
Ed. Porrúa, septuagésima quinta edición,
México, 1984.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,
29 de diciembre de 1976.

Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal de los Organismos Des--
centralizados y Empresas de Participación Estatal,
31 de diciembre de 1970.

Ley de Planeación,
5 de enero de 1983.

Ley General de Deuda Pública,
31 de diciembre de 1976.

Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público,
18 de noviembre de 1981.

Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal,
18 de noviembre de 1981

Ley de Información Estadística y Geografía.,
30 de diciembre de 1980.

Ley General de Bienes Nacionales,
8 de enero de 1982.

Ley de Obras Públicas,
30 de diciembre de 1980.

Reglamento de la Ley de Obras Públicas,
11 de septiembre de 1981.

Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pú
blica Federal,
31 de diciembre de 1979.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,
31 de diciembre de 1982.

Decreto de Reformas al Código Penal para el Distrito Federal del Fuero Común
y para toda la República en el Fuero Federal,
5 de enero de 1983.

Decreto por el que se reforman los artículos 5, 8, 20 y 32 de la Ley Federal
de los Trabajadores al Servicio del Estado,
21 de febrero de 1983.

Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil -
como un Instrumento de Coordinación y Asesoría del Ejecutivo Federal para la
Instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Fede-
ral,
D.O.F. 29 de junio de 1983.

Acuerdo por el que se crea la Dirección General del Secretariado Técnico de
Gabinetes de la Presidencia de la República,
D.O.F. 19 de enero de 1983.

Acuerdo que determina la fecha en que las Dependencias Oficiales de la Admi-
nistración Pública Centralizada deberán enviar los proyectos de iniciativas
que formulen, correspondiente a sus respectivas esferas de competencia,
D.O.F. 18 de marzo de 1983.

Acuerdo por el que se crea la Dirección General de Comunicación Social de la
Presidencia de la República,
D.O.F. 31 de enero de 1983.

Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Precios y Tarifas
de los Bienes y Servicios de la Administración Pública Federal,
D.O.F. 9 de diciembre de 1983.

Acuerdo que deroga las disposiciones que dieron origen a la Unidad de Coordi-
nación General de Programas para Productos Básicos,
D.O.F. 19 de enero de 1983.

Acuerdo que deroga las disposiciones que dieron origen a la Coordinación Ge-
neral del Sistema Nacional de Evaluación,
D.O.F. 19 de diciembre de 1983.

Acuerdo por el que se autoriza transitoriamente la utilización de formatos- para las declaraciones de situación patrimonial por los servidores públicos, D.O.F. 2 de febrero de 1983.

Acuerdo por el que se establecen normas para la presentación de la declaración de situación patrimonial de los servidores públicos que determina la ley, D.O.F. 9 de febrero de 1983.

Decreto de Reformas al Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal, D.O.F. 5 de enero de 1983.

Reformas al Código Civil, D.O.F. 27 de diciembre de 1983.

Reformas a la Ley de Salud, D.O.F. 7 de febrero de 1984.

Reformas a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, D.O.F. 31 de diciembre de 1982.

Reformas a la Ley General de Sociedades Mercantiles, D.O.F. 30 de diciembre de 1983.

Reformas a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, D.O.F. 15 de diciembre de 1983.

Decreto por el que se reforman varios artículos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, D.O.F. 21 de febrero de 1983.

Decreto por el que se reforman varios artículos de la Ley del Seguro Social, D.O.F. 29 de diciembre de 1984.

Acuerdo que deroga las disposiciones que dieron origen a la Coordinación de Proyectos de Desarrollo, D.O.F. 19 de enero de 1983.

Acuerdo que deroga las disposiciones que dieron lugar a la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos, D.O.F. 19 de enero de 1983.