



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EVALUACION CRITICA DEL PROGRAMA COPLAMAR EN
ATLANGATEPEC TLAX. 1976-1982

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN SOCIOLOGIA

P R E S E N T A :

JULIA MONTES CASTILLO

MEXICO, D. F.

1984



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

INTRODUCCION	6
I. CONSIDERACIONES CRITICAS DESDE LA PERSPECTIVA MARXISTA EN RELACION A LA TEORIA DE LA "MARGINALIDAD SOCIAL"	13
1.1. Definiciones sobre la margi- nalidad social	16
1.2. Uso científico	17
1.3. Uso en América Latina	
1.4. Enfoque crítico al estudio de la llamada marginalidad en los niveles social y espacial	26
1.4.1. Social	
1.4.1.1. Funcionalidad del ejérci- to industrial de reserva para la acumulación capi- talista	31
1.4.2. Espacial	37
1.4.2.1. Crecimiento y crisis del sector agrario	40
1.5. Reflexiones críticas en torno a la teoría de la "marginalidad social"	52



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

II. PROGRAMAS DE DESARROLLO
Y CAMBIO SOCIAL

2.1. Diversos significados de la planificación	58
2.2. Concepto de planificación o programación	64
2.3. Proposición hacia una tipología de la planificación mundial	72
2.3.1. Las condiciones de la planificación socialista	73
2.3.1.1. El tipo de la descentralización	79
2.3.2. La planificación económica capitalista	85
2.3.3. Algunas consideraciones respecto a la planificación en América Latina	92
2.4. Intentos de la planificación en México	96
2.4.1. Planificación económica por el prurito de planificar 1928-1946	97
2.4.2. Planificación económica como base para obtener préstamos internacionales, 1947-1958	101

2.4.3. Planificación económica hacia cambios estructu- rales, 1959-1970	104
2.4.4. Planificación económica en un gobierno en "tran- sición hacia lo mismo, 1971-1976	106
2.4.5. La planificación económica al revés	109
2.4.5.1. La reforma adminis- trativa, 1977. La planificación econó- mica sectorial 1977- 1982	
2.4.5.1.1. La planeación económica sec- torial 1977-1982	113
2.4.5.2. La Estrategia Global para el desarrollo 1978-1982 Segundo Plan Quinquenal 1978-1982	119
2.5. Programas de desarrollo como un proceso de cambio social	128

III. LOS MARGINADOS Y LA POSICION DEL ESTADO	136
3.1. La desigualdad social	138
3.2. Las tareas del Estado	148
3.3. Intervención del Estado en el asunto de los marginados	150
3.4. Bases para la acción 1977-1982	154
IV. BALANCE Y EVALUACION DEL PROGRAMA COPLAMAR EN EL MUNICIPIO DE ATLANTATEPEC, TLAXCALA	177
CONCLUSIONES	205
BIBLIOGRAFIA	214
ANEXOS	221

INTRODUCCION

La respuesta a las presiones sociales de la cuarta parte de los mexicanos, sumidos en la extrema pobreza -- dio lugar a que por primera ocasión se incluyera dentro del programa de gobierno lópezportillista (1976-1982) el reconocimiento oficial de la marginalidad como problema estructural del modelo seguido a través de treinta años de organizar el gobierno para el crecimiento estabilizador y acelerado, basado en el sacrificio de los grupos mayoritarios.

Desde su creación, en 1977, la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) tendría, entonces, por finalidad atender a los grupos marginados que han permanecido por mucho -- tiempo excluidos de la acción pública.

Para llevar a cabo tal empresa, López Portillo al inicio de su régimen, llegó al extremo de pedir perdón a los marginados y comprometerse a sacarlos de su postración.⁺

En consecuencia, con la elaboración de un programa especial se adoptaron estrategias, se crearon o modificaron instituciones, se reguló y se modificó lo relativo a la asignación de recursos para las tareas de programación y presupuestación.

⁺ palabras expresas del Lic. José López Portillo en la ceremonia de toma de posesión a la Presidencia de la República, 1º de diciembre de 1976



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

Mas no fue suficiente las reiteraciones para planificar el desarrollo económico del país, pues se ha constatado que los esfuerzos fueron infructuosos en relación al plan instrumentado por el Estado, para superar los problemas de la marginación.⁺ Entonces, surge la cuestión: ¿porqué no funcionó en el sexenio el plan Coplamar no obstante que el Estado no escatimó recursos materiales y humanos para resolver el problema?

La experiencia en los asuntos técnicos en México ha demostrado que no sólo una asignación de recursos da la solución de la marginación. Sino que dentro de la estructura política actual no será resuelto el problema de la desigualdad social, mientras la estructura económica y los valores sociales estén al servicio del capital privado; por consiguiente, en México no será posible que se dé una verdadera práctica de programas pues también implicaría tomar decisiones políticas respecto a profundos cambios sociales y económicos.

Para contestar a la problemática antes planteada, hicimos un análisis de la formulación y curso del plan Coplamar, basándonos en un estudio de caso referido al municipio de Atlangatepec, Tlaxcala durante el sexenio Lópezportillista.

+ el concepto marginación o marginalidad se usa indistintamente, en la convención conceptual que quedó incluida en el documento Coplamar Bases para la acción 1977-1982.

METODOLOGIA

Quisieramos resaltar y aclarar algunos puntos y cuestiones metodológicas más relevantes que se dieron en la -- consecución de la investigación. Y creemos imprescindible hacerlo porque la explicación de la metodología usada aporta dimensiones suplementarias al conocimiento elaborado:

- la elaboración y análisis del material documental existente sobre la problemática mencionada permitió orientar la selección del método, la adecuación de las técnicas y el diseño de los instrumentos para recoger la información. Terminada esta primera etapa se requirió en primer término una visita inicial con el fin de obtener datos para un -- análisis preliminar de la situación, ajustar la metodología y fijar las directrices de la investigación definitiva. En este primer acercamiento a la realidad se emplearon las -- técnicas de observación ordinaria y entrevistas no formalizada:

- se tuvo la flexibilidad de la estructura del diseño de -- investigación, lo cual permitió concebir al plan de trabajo como una elaboración tentativa que podía servir de referencia general y amplia, de manera que no se usó el diseño de investigación original como un marco estricto y rígido para la investigación;

- el hecho de haber incluido dentro del marco teórico el debate entre la terminología marginalidad social y el concepto ejército industrial de reserva consistió en mostrar qué posesión teórica retoma el Estado, para diagnosticar a quiénes se les debe dar el calificativo de marginados sociales;

- el persistir a lo largo de la exposición con el uso del término de la "marginalidad social" no quiere decir que se esté de acuerdo con dicha teoría, sino se utiliza reiteradamente porque fue la posición teórica que el Estado retomó para hacer su diagnóstico sobre la marginalidad.

- debemos destacar el énfasis en el trabajo de campo con el contacto directo e inmediato de la comunidad social -- investigada. Desde esta perspectiva, la observación y la entrevista formalizada han sido las técnicas privilegiadas, aunque no se descartó el uso de otras cada vez que resultó pertinente, como de archivos estatales, recortes hemerográficos, información estadística, etc.

Como consecuencia de lo anterior, la información manejada consistió en materiales recopilados tanto de fuentes primarias como de secundarios.

Finalmente, cabe resaltar de manera general las enseñanzas y obstáculos que se suscitaron a lo largo de la investigación, al tratar continuamente de vincular la teoría con la práctica, llevándonos a concluir que para el avance de la investigación se tuvo presente que solamente se --- aprende a investigar investigando.

Un hecho derivado del trabajo de campo no ha sido -- solamente una técnica valiosa de acercamiento al problema, sino que el contacto con la realidad permitió comprobar -- qué sucede en México con los programas encaminados al beneficio de las clases populares en un estudio de caso concreto, pues a lo largo de la revisión del material sobre la -- planeación en México solamente había referencias teóricas y no de investigación de casos concretos.

Algunos de los obstáculos que encontramos fueron los siguientes:

- inexistencia de datos bibliográficos del programa Coplamar en el archivo del Estado de Tlaxcala, ausencia de información en las instituciones públicas; y tropezamos --- igualmente con la huelga de la Universidad de Tlaxcala, - hecho que no hizo posible indagar la existencia de estudios monográficos e históricos sobre el municipio de Atlangatepec.

HIPOTESIS DE TRABAJO

Creemos que al otorgarle una de las más altas prioridades a la atención de la población marginada dentro del programa de gobierno de José López Portillo con la creación del plan Coplamar fue para:

- 1.- refuncionalizar y adecuar la organización política y administrativa del gobierno ante los desequilibrios que plantea el capital trasnacional que inclusive pone en peligro al sistema en su conjunto.
- 2.- Consideramos también que el mero hecho de que el Presidente de la República haya dispuesto mediante acuerdo oficial la creación del plan Coplamar como dependiente del Ejecutivo no garantiza que se cumpla con los objetivos -- planteados en el plan, pues en el caso concreto de la historia misma de los intentos que ha habido de la planeación económica social se ha demostrado que éstos han quedado en meros intentos fallidos no por falta de implementación ---

teórico-formal sino el problema es más de fondo y consiste en entender que en el capitalismo el Estado por su carácter de clase burgués no es de su interés someter a todas las clases y fracciones de clases a aceptar y cumplir su papel en los términos de la planeación.

3.- La competencia por el poder en el seno del Estado capitalista inhibe la consecución de los objetivos de los planes, por lo que, a su vez tiene un uso ideológico y político que posteriormente tendrá consecuencias deformadoras -- sobre las prácticas políticas de los sujetos que tienden a ejecutarla.

4.- El plan Coplamar por más recursos materiales y humanos que se le destinaron no hubo resultados óptimos en el --- aprovechamiento⁺ productivo de esa riqueza potencial de -- gran magnitud que son los grupos marginados.

Los objetivos que se plantearon al inicio y transcurso del curso del trabajo son los siguientes:

- analizar el debate en torno a la discusión teórica y las interpretaciones que se le da a la teoría de la "marginalidad social" en contraposición al ejército industrial de -- reserva.

+ el verbo no es el indicado para referirse a las capacidades físicas del individuo, pero lo mencionamos porque se utilizó reiteradamente en el documento Coplamar Bases para la acción 1977-1982

- demostrar la invalidez de la categoría ya con un nuevo contenido --como ejército industrial de reserva-- a partir de la revisión crítica que hace Carlos Toranzo al respecto, agregar nuevos elementos para borrar la idea equivocada de que su presencia es exclusivamente de las economías latinoamericanas y desterrar la comprensión que se trata de él --- como un fenómeno nuevo, que sólo atañe al capitalismo contemporáneo.
- definir las categorías planificación o planeación en su correcto sentido histórico a fin de que las diferencias y realidades distintas en que surgen queden lo más claras --- posibles.
- examinar el carácter de la intervención del Estado como planificador a partir de la crisis de 1929.
- analizar los motivos sociopolíticos del surgimiento del programa Coplamar.
- evaluar las causas del fracaso del plan Coplamar y sus repercusiones sociales hacia los sectores populares.
- lograr un adiestramiento en la metodología acorde a la investigación tanto teórico como ligada al trabajo de campo y una práctica de los conocimientos teóricos adquiridos sin dejar de lado llegar a la identificación plena no sólo con el material de base, sino además con el contexto en el que se dio origen y marcha al programa Coplamar.

El trabajo de investigación se compone de cuatro capítulos. En el primero y segundo se aborda al marco teórico - que tuvo como finalidad sustentar mediante la exposición y análisis de aquellas teorías y enfoques teóricos que se consideran válidos para el correcto planteamiento del problema que se investigó.

El primer capítulo expone el debate de las consideraciones críticas, desde la perspectiva marxista en relación a las definiciones de la teoría de la marginalidad social; en el segundo capítulo, presenta los principales aspectos de los programas de desarrollo y cambio social en sus diferentes manifestaciones, dependiendo de los distintos sistemas económicos mundiales en general; el tercer capítulo -- incluye la posición del Estado ante los marginados y la -- implementación del plan Coplamar por medio del documento Bases para la acción 1977-1982, que contemplan los alcances de dicho programa; en el cuarto capítulo se hace un balance y evaluación del programa Coplamar en el municipio de --- Atlangatepec a partir del análisis de los procesos adecuados que debe guiar todo programa para su realización efectiva, asimismo, se intenta explicar los porqués del fracaso del programa.

CAPITULO I. CONSIDERACIONES CRITICAS DESDE LA PERSPECTIVA
MARXISTA EN RELACION A LA TEORIA DE LA
"MARGINALIDAD SOCIAL"

Para el logro de tal fin avocaremos y expondremos los elementos fundamentales del estatuto científico del concepto ejército industrial de reserva en contraposición a la terminología de la "marginalidad social".

La polémica en América Latina sobre el significado y la esencia misma del fenómeno de la "marginalidad social" cobró fuerza a partir de la Segunda Guerra Mundial, hecho en que los científicos sociales, en especial la sociología latinoamericana, se ha visto inundada por una serie de trabajos que pretenden explicar la presencia de un fenómeno nuevo, tanto en nuestras economías como en las del capitalismo desarrollado. Se trata de la "marginalidad social" que se ha utilizado para confundir las apariencias con la esencia del fenómeno, o bien con cierta intencionalidad.

La tarea de esta aproximación tendrá como fin recordar algunas reflexiones críticas ya enunciadas por distintos -



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

teóricos e investigadores marxistas a la teoría de la "marginalidad social", por lo que se partirá de algunos señalamientos teóricos fundamentales que aborda la teoría marxista sobre la mencionada temática.

Aunque hay algunos investigadores como Anibal Quijano que plantea que "es ya, probable, ocioso discutir si marginalidad es un término adecuado para dar nombre a un concepto referido a uno de los más importantes fenómenos estructurales de la actual sociedad de América Latina". (1) Considero que aún, como argumenta el economista Carlos Toranzo, que:

"la discusión teórica y las interpretaciones de este fenómeno son por una parte incompletas y por otra incorrectas, lo cual avala la necesidad de reabrir la discusión, más aún, si observamos que dicha teoría se ha convertido en un lugar común en nuestra sociología, lo cual por su uso repetido e indiscriminado le imprime - una presencia distorcionante a la interpretación del desarrollo del capitalismo en nuestras economías. Hecho, este último, que es imprescindible corregir y superar". (2)

-
- (1) Cf. Quijano Anibal, "Redefinición de la dependencia y proceso de marginalización en América Latina" citado por - Antonio Murga F, "La marginalidad en América Latina; una bibliografía comentada", en Revista Mexicana de Sociología, 1978, No.1 p.221
- (2) Véase. Toranzo Carlos, "Notas sobre la teoría de la marginalidad social", en Historia y Sociedad, No.13, México 1977 p.5

Antes de introducirme a la polémica en torno a la crítica que suscita la "marginalidad social" en América Latina se mencionarán primeramente las distintas definiciones de las formas a través de las cuales se ha ido desarrollando tal concepto.

Cabe aclarar que no es el objeto del trabajo realizar un estudio detallado de las formas en que se ha presentado históricamente el concepto de la marginalidad social a partir de los estudiosos que la respaldan y la sostienen, sino más bien se pretende invalidar tal concepto porque creemos que al remitirnos a los fundamentos del estatuto científico del concepto ejército industrial de reserva, en contraposición a la terminología de la "marginalidad social", nos darán argumentos de por qué el Estado mexicano utiliza el concepto de marginalidad como enmascaramiento de una situación de explotación, arguyendo que la solución al problema de los marginados es simplemente el incorporarlos al sistema capitalista.

1.1. Definiciones sobre la marginalidad social

1.1.1. Etimológicamente se deriva de la palabra "margen" en su acepción de orilla.

1.1.2. Uso común: "en el diccionario de la Lengua no figura da. Solamente se define el término "marginal" en tanto que

"situados en los linderos de una área determinada y relativamente estable, ya sea territorial o de cultura. El término - extraña notas de disolución y desajuste y cierto grado o - forma de anormalidad". (3)

1.2. Uso científico: es habitual considerar el término sinónimo de "marginación social" o "exclusión de ciertos individuos o grupos respecto a ciertos ámbitos de interacción apreciados. Consiste en definitiva en el desempeño de roles devaluados". (4) Frecuentemente, el vocablo es intercambio de modo indiferente con el de "desviación social".

1.3. Uso en América Latina:

a) evolución del término: en América Latina se ha relacionado con problemas concomitantes al desarrollo urbanístico, tales como las deficiencias habitacionales que dan nacimiento a los asentamientos urbanos periféricos ("villa miseria", "callampas", "poblaciones", "favelas" etc.)

(3) Mauro Amalia, Pérez Pedro, Diccionario de ciencias sociales. UNESCO, vol. II, Madrid 1975, p. 146

(4) J.M. Maravall, La sociología de lo posible, Siglo XXI, Madrid, 1972, p. 77.

Según Gino Germani se trata de "los sectores de población segregados en áreas no incorporadas al sistema de ser vicios urbanos en viviendas improvisadas y sobre terrenos ocupados ilegalmente". (5)

Posteriormente, el término amplía su campo de significación haciendo referencia a las condiciones sociales --de trabajo y de vivienda-- de los habitantes de estos asentamientos "(...) a la noción de marginalidad (...) se fue agregando, por simple extensión, la condición social misma de los propios habitantes de estos poblamientos y viviendas". (6) Como dice Germani: "se percibió entonces su marginalidad tanto en relación con el sistema económico-social de la producción, como con el sistema regulados del consumo, en bienes y servicios". (7)

La marginalidad, como condición social determinada, de ja de estar referida exclusivamente a un sector (el urbano) para pasar a caracterizar, como condición social en sí, tan to a sectores urbanos, como rurales. "...es conveniente pre cisar como el marginalismo que se da en las ciudades, bajo formas por demás impresionantes, características del modo de vivir en las zonas de tugurios y los 'cinturones de mise ria" es un fenómeno que tiende, sin embargo, a asociarse de una manera muy estrecha a la vida rural". (8)

(5) Gino Germani, El concepto de marginalidad, ed. Nueva Visión, Buenos Aires 1973, p.12

(6) Quijano Anibal, Notas sobre el concepto de marginalidad (mimeo), p.8

(7) Germani, op.cit., p.12

b) dimensiones descriptivas.- En un nivel de cierta generalidad, las dimensiones utilizadas para recordar empíricamente el fenómeno de la marginalidad tiene que ver con:

1) el estancamiento económico de ciertas zonas, producido por una reordenación del sistema productivo; 2) el desarrollo desequilibrado y dependiente de América Latina, situación global que se ve agravada por la explosión demográfica que sufre el área.

En un segundo nivel, de mayor concreción, la marginalidad es vista en: la existencia persistente de situaciones de desempleo, subempleo y subconsumo; analfabetismo, baja escolaridad, falta de solidaridad y organización, así como el predominio de acciones de tipo individual.

"En efecto, decir que un grupo tiene un nivel de educación reducido o vive en condiciones precarias o aun -como lo afirman varios autores- que está orientado por valores poco adecuados para adaptarse a las actividades urbanas industriales, no explica mucho el origen del problema. Caracterizar la marginalidad como un problema de consumo sólo sirve para indicar algunas evidencias, sin mostrar los mecanismos que originan el proceso de marginalización". (9)

(8) González, Casanova Pablo, la democracia en México, ed. Era, México 1977, p.90

(9) Segal Silvia, "marginalidad espacial", Revista mexicana de Sociología, 1981, No.4, p.1557

c) 'conceptualizaciones

En América Latina puede determinarse dos concepciones globales de marginalidad.

Una de ellas entiende que la marginalidad equivale a "no participación". Entendiéndose la "no participación" - tanto en forma pasiva (no recepción de los bienes sociales) como en forma activa (ausencia en las tomas de decisiones sociales). Se supone, en este contexto teórico que la no participación es debida a la desintegración interna del sector marginado. Se trataría de un sector atomizado y sin organización de sus solidaridades. De tal modo, la desintegración interna aparece como el elemento causal de la marginalidad. Esta posición es la que adoptó DESAL (Centro para el Desarrollo Económico y Social para América Latina).

Dentro de esta misma concepción se encuentra la de González Casanova (1963, 1965) y la definición de marginalidad adoptada por Gino Germani: "... la falta de participación de individuos y grupos en aquellas esferas en la que de acuerdo con determinados criterios les correspondería participar. Por participación se entiende el ejercicio de roles o papeles concebidos de la manera más amplia: a) incluyen - tanto un actuar, como un no actuar (...), un dar o un recibir, tanto obligaciones como derechos (...) y b) se ejercen en distintas instituciones y esferas de la vida individual y colectiva (...). (10)

(10) Cf. Mauro, et, al., op. cit., p. 147

La otra concepción está comprendida dentro del enfoque marxista. Es traído a la discusión por Quijano (1966) y los colaboradores del proyecto sobre marginalidad en el Instituto Torquato di Tella (Nun, Murnis, Marini, 1968). Ellos desarrollan el concepto dentro del marco de la "teoría de la dependencia" (los estudios con el enfoque de la "dependencia" no son tan uniformes, que metodológicamente se pudiera hablar con justificación de una "teoría de la dependencia"; sin embargo, se ha propagado este tipo de agrupamiento. - Aquí nos referimos a los trabajos de los autores "dependen-tistas" de orientación marxista) y llegan a definiciones muy similares. Se justifica hablar de marginalidad de acuerdo con la teoría de la dependencia, porque no se ha vuelto a enfocar el tema bajo este aspecto en forma tan explícita y detallada, y el concepto desarrollado por Nun, Murnis, Marini y Quijano de algún modo reaparece en la mayoría de los demás trabajos sobre la dependencia (Dos Santos 1972, Córdova 1973, Marini 1973, Amin 1975, Senghaas 1977).

Lo que hasta ahora sólo se consideraba como elemento de la marginalidad es considerado por éstos autores como criterio determinante: desocupación y subocupación de grandes sectores de la población de América Latina. El razonamiento del que parten estos autores es tan sencillo como razonable. Aunque aquéllos que se denominan marginales no tengan nada según Pablo González Casanova, "siempre tienen sus fuerzas de trabajo, y el hecho que no puedan venderla -por ser campesinos sin tierra suficiente u obreros sin lugar de trabajo- los transforma en marginales en todos los aspectos sociales. Si hasta entonces sólo se había dado importancia

al aspecto del consumo. Ahora se vislumbra su requisito previo, el aspecto de la producción". (11)

Para Stavenhagen al hablar de marginalidad o marginalización no debe hacer pensar que se trata aquí de una población que se encuentra, por así decirlo, "fuera del sistema". Por el contrario, es una población integrada a un cierto sistema económico y a una cierta estructura del poder, pero integrada en los niveles más bajos y que sufre las formas más agudas de dominación y explotación.

"Si bien pudiera afirmarse que las poblaciones marginales contribuyen poco o nada al proceso de producción (los economistas hablan con frecuencia de mano de obra redundante cuya productividad marginal tiende a cero) no es menos cierto que son indispensables para mantener los niveles de consumo de las burguesías y clases medias latinoamericanas al proporcionar toda clase de servicios personales necesarios, a bajísimos niveles de remuneración. Es por ello que puede hablarse de los marginales como los 'superexplotados' de los países latinoamericanos". (12)

Asimismo, para Ignacio Sotelo la población marginal no queda fuera del "sistema" por no poseer las características psicosociales necesarias para su integración, sino que es una población que el "sistema" mismo origina, pero integrándola

(11) Bennholdt-Thomsen, Verónica, "Teoría de la marginalidad," Revista mexicana de Sociología, 1981, No. 4, p. 1508

(12) Stavenhagen Rodolfo, Sociología y subdesarrollo, México, ed. Nuestro Tiempo, 5a. ed., (1979) pp. 54-55

de manera especial, es decir marginalmente. La población marginal no antecede históricamente al "sistema" población indígena sometida que no ha logrado todavía integrarse, sino que la produce el "sistema" directamente. Así la modernización" del sector rural, una vez incorporado en el mercado nacional e internacional, origina población marginal: las nuevas relaciones de producción capitalistas, rompen el equilibrio - tradicional entre mano de obra y fuerzas productivas, sin - lograr absorber la población excedente. La técnica moderna de transportes y comunicación --carreteras, ferrocarriles, radio -- acaban con el aislamiento de la población rural, quedando deslumbrada ante la vida urbana, por la que siente natural atracción. La medicina moderna reduce considerablemente la mortalidad sin que se modifique la tasa "natural" de natalidad .En una palabra, la incorporación capitalista del sector rural, expulsa población sobrante.

"El fenómeno ni es nuevo ni puede sorprender 'la transición de las sociedades preindustriales al capitalismo industrial implicó la transferencia de la mayor parte de la población del sector agrario, del campo a la ciudad, del control de los medios de producción al estado de asalariado'. Lo nuevo sería la imposibilidad estructural de que esta población excedente logre incorporarse en el sector modernizado.

...La población marginal, por consiguiente, no es, sin más, población desocupada, sino que esta desocupación se califica de estructural--inmodificable dentro de las estructuras dominantes, al ser producida por ellas-- alcanzando una cifra constantemente alta, con tendencia a aumentar". (13)

(13) Véase. Sotelo Ignacio, Sociología de América Latina, Madrid, ed. Tecnos, 2a. ed., (1975) pp.132-133

En el libro, Cómo sobreviven los marginados de L. Lomnitz, se define consistentemente el punto de vista según el cual la marginalidad no estriba en una simple clasificación por ingreso, origen geográfico o social, patrones de residencia urbana ni por hipotéticos rasgos culturales, sino que representa y refleja una situación estructural peculiar en relación a la economía. Vemos a la marginalidad como un proceso que tiene su origen en el desarrollo industrial y que adquiere características especiales en las condiciones económicas propias de América Latina. La principal de estas características es su falta de vinculación y de integración al sistema económico urbano-industrial. (14)

Por último citamos la definición que adopta COPLAMAR (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados). El concepto de marginación, parte del documento Bases para la acción. 1977-1982 presentado por Coplamar y aprobado en una reunión de gabinete encabezado por el Presidente de la República, el 28 de julio de 1977. En este documento se estableció que el concepto de marginación se utilizaría para "caracterizar aquellos grupos que han quedado al margen de los beneficios del desarrollo nacional y de los beneficios de la riqueza generada, pero no necesariamente al margen de la generación de esa riqueza ni mucho menos de las condiciones que la hacen posible". (15)

(14) Lomnitz, Larissa, Cómo sobreviven los marginados, México, ed. Siglo XXI, 4a. ed., (1980) p. 219

(15) Presidencia de la República, Bases para la acción 1977-1982, p. 10

Como deducción de las distintas maneras que hemos descrito el concepto de marginación, bástenos realizar algunas observaciones a las expresiones más elaboradas de la misma, las cuales a mi parecer coinciden en considerar el concepto entre el debate del dualismo estructural, con su concebido presentación de dos mundos, independientes y desligados el uno del otro, dentro de una sociedad: el de los integrados y el de los marginados. Concepción ésta que tiene como única problemática, la de incorporar a los que son marginados al mundo de los integrados, y con tal solución pasar del plano de la contradicción social al de la armonía social.

Veamos, entonces, si nuestra cultura actual modernizante ofrece las condiciones idóneas para que estos marginados ya incorporados tengan una vida digna, donde el hombre verdaderamente se realice cabalmente con toda su potencialidad como ser social.

Pío Baroja argumenta que "nuestra cultura actual, es insuficiente, no tanto por falsa, sino porque no nos hace felices: nos ha entristecido sometiéndonos a una moral absurda, plagada de temores (...) y represiones...¿Con qué derecho y ánimo podemos ir a imponer a los campesinos o a los pobladores estos derechos de la civilización que llevamos a cuestras?" (16)

(16) Gomezjara, Francisco, Técnicas de desarrollo comunitario, México, ed. Nueva Sociología (1977) p.8

De ahí que:

"los programas de desarrollo de la comunidad no debe significar más incorporación o integración de las gentes del campo o las barriadas a otros mundos, de manera paternalista y/o autoritaria, a sabiendas que estos mundos al que les va a incorporar andan tan mal. Sobre todo cuando esta supuesta mejora equivale a convertirlos en consumistas de productos innecesarios, sólo provechoso para los empresarios...¿Vale la pena cambiarles su carácter social por el nuestro? ¿O no sería más provechoso que ellos decidan? (17)

1.4. Enfoque crítico al estudio de la llamada marginalidad en los niveles social y espacial.

1.4.1. Social

Para adentrarnos a dicha exposición nos interesa penetrar en el carácter del desarrollo capitalista, en el movimiento de sus tendencias, que conducen a la presencia del fenómeno que se ha denominado marginalidad. Debemos buscar los elementos esenciales que lo definen, y ello sólo puede surgir del análisis de las formas de manifestación que --- adoptó el fenómeno a lo largo del proceso de acumulación de capital, tanto en los países del capitalismo desarrollado como en los de capitalismo atrasado.

(17) Ibid.

Como es sabido, el proceso de acumulación de capital se verifica a través de un repetido cambio cualitativo de la composición orgánica del capital, es decir, a través -- de un repetido incremento de su parte constante a expensas de su parte variable. Este ininterrumpido aumento del capital constante a costa del variable es obligado por la -- propia competencia intercapitalista para la consecución de la mayor tasa de ganancia posible en cada capitalista individual, el cual se ve obligado a revolucionar continuamente los medios de producción que detenta en propiedad para incrementar así la productividad de la fuerza de trabajo, situación que en el proceso productivo se traduce en un -- aumento más que proporcional de la masa de los medios de producción en comparación con la masa de la fuerza de trabajo que los pone en movimiento.

Así, al decrecer relativamente la parte variable del capital, con el incremento del capital global, la demanda de trabajo también disminuirá en términos relativos, ya -- que no depende del capital global sino sólo de su parte -- variable.

Sin embargo, el incremento del capital global aumenta efectivamente también su parte constitutiva variable, es decir, la fuerza de trabajo que incorpora, pero en una proporción permanentemente decreciente. Lo anterior aparece, sin embargo, a la inversa, como si la población obrera se incrementara en una proporción absoluta mayor que -- el capital variable o que la de los medios que permiten ocupar a esa población. "La acumulación capitalista produce de manera constante, antes bien y precisamente en proporción a su energía y a su volumen, una población obrera

relativamente excedentaria, esto es, excesiva para las necesidades medias de valorización del capital y por tanto superflua". (19)

El carácter inherentemente desequilibrado del desenvolvimiento capitalista provoca que el aumento de la parte variable del capital --y por tanto de los obreros ocupados-- esté unido a violentas fluctuaciones y a la generación transitoria de una sobrepoblación, sea que ésta se presente en la no tan evidente forma de una incorporación más difícil de la población obrera sobrante, o notoriamente a través de la expulsión de los obreros ocupados con anterioridad.

"Con la magnitud del capital social ya en funciones y el grado de su incremento, con la expansión de la escala de la producción y de la masa de los obreros puestos en movimiento, con el desarrollo de la fuerza de producción de su trabajo, con la afluencia más caudalosa y plena de todos los ---manantiales de la riqueza, se amplía también la escala en que una mayor atracción de los obreros por el capital está ligada a una mayor expulsión de los mismos, aumenta la velocidad en los cambios de la composición orgánica del capital y en su forma técnica, se dilata el ámbito de las esferas de la producción en las que el capital, -- ora simultáneamente, ora alternativamente hace presa. La población obrera, pues, con la acumulación de capital producida por ella misma, produce en volumen creciente los medios que permiten convertirla en relativamente supernumeraria. Es ésta una ley de población que es peculiar al modo de producción capitalista". (20)

Si la superpoblación obrera es el necesario resultado de la acumulación capitalista, a su vez opera también como palanca de la acumulación, entonces, se constituye en conditio sine que non del modo de producción capitalista. Es, por tanto, un ejército industrial de reserva a disposición del capital. La importancia fundamental de esta superpoblación radica en que ella crea, para los cambiantes requerimientos de valorización del capital, la fuerza de trabajo utilizable y permanentemente disponible, con independencia incluso de los límites impuestos por el incremento real de la población.

El ejército industrial de reserva es absorbido en mayor o menor medida, recompuesto o ampliado de nuevo según lo imponga el desarrollo del ciclo industrial impreso por el desenvolvimiento inherentemente inestable de la acumulación de capital. Así, la forma de movimiento de la industria en condiciones capitalistas provoca la transformación constante de una parte de la población obrera en brazos desocupados o semiocupados. De la anterior exposición deseamos destacar los siguientes puntos fundamentales:

- la existencia de una ley de población específica del capitalismo;
- la determinación que asume la toma de conciencia de la población obrera por parte del proceso de acumulación de capital;

(19) Karl Marx, El capital, tomo I, vol. 2, SigloXXI, México, 1975
tercera edición, p. 784

(20) Ibid. pp. 785-786

- la necesidad creciente de generar y recrear una sobre población relativa o ejército industrial de reserva como parte relativamente excedentaria de la población obrera;
- el hecho de que esta sobrepoblación relativa no es un factor excepcional ni fortuito del decurso de la acumulación capitalista, sino su condición y productos fundamentales.

Para el abordaje del mismo análisis, conviene precisar el concepto marxista de la clase obrera.

"Para Marx, la clase obrera contenía dos grandes sectores, uno que constituía un ejército de trabajadores en activo, otro, un ejército de trabajadores en la reserva; en cuanto a los trabajadores, había una movilidad constante de diversos tipos de uno a otro contingente, pero también - había un contingente que se estacionaba en la miseria y el pauperismo ... Ni en la fase monopolista, ni en la competitiva, el excedente de la población que no constituye la 'clase obrera', - podrían ser rigurosamente considerados como parte del ejército de reserva". (21)

En cuanto a la formación económico-social latinoamericana, se constata que es esencialmente capitalista. Esto implica que los elementos estructuralmente fundamentales de este modo de producción se presentan en su seno, siendo las relaciones de producción e intercambio capitalista las dominantes y las que, por tanto, articulan el conjunto de las relaciones

(21) Fernando H. Cardoso, "Comentarios sobre los conceptos superpoblación relativa y marginalidad", en Revista latinoamericana de Ciencias Sociales, año I, No.1.2 (junio-dic 1977) pp.170-171

sociales, por lo que la ley de población propia del capitalismo tiende a imponerse y verificarse en el conjunto de la formación económico-social. Ahora bien, en cuanto a lo que interesa, cabe señalar que no significa que la especificidad de las condiciones existentes en esta formación concreta no enriquezcan ni maticen, aunque sin cambiar la esencia, la expresión de los elementos constitutivos de la población obrera latinoamericana.

1.4.1.1. Funcionalidad del ejército industrial de reserva para la acumulación capitalista.

La necesidad del ejército industrial de reserva se expresa de tres maneras para la acumulación de capital por medio de: la función salarial; la función de reserva y la función de contrarrestar la tendencia decreciente de la tasa de ganancia. Analicemos cada una de ellas.

La función salarial del ejército industrial de reserva consiste, en forma resumida, en que al presionar sus integrantes para entrar al mercado de trabajo se incrementa en demasía la oferta de la mercancía fuerza de trabajo y, por tanto, posibilita al capitalista que comprima los salarios, a la vez que permite una explotación más intensiva del trabajador.

Resulta así que el ejército industrial de reserva --de acuerdo con el desenvolvimiento del ciclo industrial-- regula los movimientos generales de salario:

"Esos movimientos no se determinan, pues, por el movimiento absoluto de la población obrera, sino por la proporción - variable en que la clase obrera se divide en ejército activo y ejército de reserva, por el aumento y la mengua del volumen relativo de la superpoblación, por el grado en que ésta ora es absorbida, ora puesta en libertad". (22)

Asimismo, como ya hemos señalado, el desenvolvimiento intrínsecamente desequilibrado de la acumulación capitalista provoca la intermitente expulsión y atracción de trabajadores, siendo la superpoblación relativa aquella que surge del material humano requerido por la expansión de la industria en la fase ascendente del ciclo económico, que cumple así su función de reserva respecto a las necesidades del proceso de acumulación de capital. Por lo que respecta a la última característica de la superpoblación relativa es servir de factor contrarrestante a la tendencia descendente de la tasa de ganancia. Conocemos que esta tendencia responde - esencialmente al necesario desarrollo de las fuerzas productivas en condiciones capitalistas. Así, al tenerse que incrementar en términos absolutos el capital constante --materias primas, materiales auxiliares, instrumentos e instalaciones-- en relación con el variable -salarios- para aumentar la --

(22) Karl Marx, op.cit., tomo I vol3, p.793 .

cuota o tasa de ganancia, ya que ésta se calcula por la proporción entre el capital total y el plusvalor.

Los elementos contrarrestantes descritos con anterioridad requieren como condición una abundante reserva de -- mano de obra para el capital, dispuesta a emplearse con -- bajos salarios, la cual es brindada por la sobrepoblación relativa.

Para el mantenimiento de la funcionalidad del ejército industrial de reserva en la actual fase de desarrollo del capitalismo, diremos que el hecho de que el capitalismo -- actual atravesase su fase monopólica, no altera las leyes -- fundamentales de este modo de producción, aunque modifique la forma concreta de su manifestación. Esto implica el mantenimiento y vigencia de la ley del valor como esencial al -- sistema y, por ende, significa que la acumulación creciente se liga a una mayor explotación del trabajo y que, a pesar de que el trabajo necesario se reduzca relativamente, la miseria en aumento será el producto necesario y antagónico en el polo contrario de este proceso.

De aquí que:

"Podemos aceptar que el fenómeno (de la población excedente) sea nuevo en su magnitud, ya hemos -- visto como las tendencias de la acumulación conducen a aumentar de manera notable la superpoblación relativa, pero lo que no aceptaremos es que sea de una significación diferente. Ya que este fenómeno no es otra cosa que la expresión del -- proceso de acumulación de capital en la fase monopólica de su desarrollo, quiere decir esto, que sus causas y su origen no han perdido vigencia sino que se han intensificado paralelamente al desarrollo del capital". (23)

En cuanto a la necesidad de comprensión del ejército industrial de reserva como conjunción del desempleo absoluto y la subocupación, consideramos que la superpoblación relativa de acuerdo con Marx presenta continuamente --prescindiendo de las fluctuaciones en el volumen de ocupación debida al ciclo de la acumulación de capital--, tres formas: la fluctuante, la estancada y la latente; éstas adoptan las funciones de reserva en sentido estricto. Asimismo, el sedimento más bajo de su superpoblación relativa lo constituye el pauperismo que a su vez se subdivide en tres categorías, que veremos más adelante.

Dentro de las primeras tres formas tenemos inicialmente a la sobrepoblación fluctuante, constituida por los trabajadores industriales que se emplean y desemplean, según las alteraciones de la oferta de empleos causada por el ciclo industrial. La segunda categoría de la sobrepoblación relativa, la estancada, forma parte de los obreros en activo, sin embargo, su ocupación es completamente irregular e inestable, de tal forma que ofrece al capital una masa inagotable de fuerza de trabajo a su disposición. Esta fracción del ejército industrial de reserva se caracteriza porque rinde un máximo de tiempo de trabajo como un mínimo de salario; de aquí que sus condiciones de vida estén por debajo del promedio normal de los obreros en activo. Su princi-

(23) Toranzo Carlos, op.cit., p.12

pal expresión es la industria domiciliaria. Sus componentes son reclutados de los supernumerarios de la agricultura y de la gran industria, y también, sobre todo, de los ramos industriales en decadencia. En esta sobrepoblación estancada un sector que por sí mismo se reproduce y perpetúa, y constituye entre el conjunto de elementos de la clase obrera, - aquel que tiene un crecimiento proporcionalmente mayor.

La superpoblación latente se nutre constantemente del numeroso ejército de trabajadores expulsados por la agricultura y que no encuentra acomodo en ella. De lo cual resulta que fluctúa constantemente una sobrepoblación que emigra a la ciudad y que viene precisamente a constituir este sector del ejército industrial de reserva.

Por lo que respecta al sedimento más bajo de la sobrepoblación relativa, el pauperismo, tenemos que prescindiendo del lumpenproletariado (vagabundos, delincuentes, prostitutas, etc.) está compuesto por tres categorías:

- a) las personas aptas para el trabajo y que están sin él;
- b) los huérfanos e hijos de indigentes, los cuales son -- "candidatos" al ejército industrial de reserva y en -- épocas de gran auge se les incorpora en el ejército activo;
- c) las personas degradadas, encanallecidas e incapacitadas para trabajar.

"El pauperismo constituye el hospicio de inválidos del ejército obrero activo y el peso muerto del - ejército industrial de reserva. Su producción está comprendida en la producción de la pluspoblación, su necesidad en la necesidad de ésta, conformando con la misma una condición de existencia de la producción capitalista y del desarrollo de la riqueza. Figura entre los faux frais (gastos-- varios) de la producción capitalista, gastos que en su mayor parte, no obstante, el capital se las ingenia para sacárselos de encima y echarlos sobre los hombros de la clase obrera y de la pequeña clase media". (24)

De lo anteriormente expuesto, podemos concluir que el ejército industrial de reserva está constituido tanto por desempleados totales como por subempleados. Igualmente es fundamental apuntar que estos subempleados y desempleados son no sólo producto de las contradicciones inherentes del desarrollo capitalista en su fase monopolista, sino tanto su condición como su resultado, manteniendo por tanto una relación dialéctica compleja con las necesidades de valorización del capital. Son, asimismo, parte constitutiva de la clase obrera y fundamento del desarrollo expansivo y cíclico.

(24) Karl Marx, Op.cit ., tomo I, vol.3, Siglo XXI, p.803

1.4.2. Espacial

En esta parte pretendo hacer un bosquejo breve sobre la situación y las perspectivas del agro mexicano, considerando y examinado la crisis agrícola y sus consecuencias sobre las clases sociales que viven en él, con el fin de poder explicar la complejidad de la posición estatal respecto al campo y -- señalar cual es la interpretación histórica correcta sobre la situación de clase del campesinado.

Como marco de referencia es conveniente volver la vista atrás y exponer lo que históricamente ha significado la Reforma Agraria.

En un principio, "el reparto de la tierra fue realizado sobre la base de criterios políticos y coadyuvó, en gran medida, a cimentar primero, y a consolidar después la legitimidad del Estado. Sin embargo, este instrumento de control político no sólo ha perdido vigencia, sino que se ha convertido en un factor de descrédito para el Estado".

(25)

Asimismo hay que resaltar que la trayectoria de la Reforma agraria en México ha dependido de dos factores fundamentales:

"de la correlación de fuerzas que presionan en uno u otro sentido, no sin dejar pujar por - mantener el proyecto sexenal, ligado a su vez a los intereses económicos de apoyo del candidato triunfante y particularmente a la capacidad de lucha y organización de los grupos campesinos demandantes de la tierra" (26)

(25) Sánchez Noriega A. Ma. de los Angeles. "perspectiva de la política agraria en México", Revista Estudios Políticos, Nueva época, vol.2 oct-dic 1983 No.3 México, p.2

De lo anterior se desprende que la reforma agraria ha sido un elemento para mantener el equilibrio político en México.

Lo contradictorio del asunto asevera Roberto Bermudez,

"es que la Reforma Agraria en México si ha jugado un papel en el proceso de desarrollo económico y social. Los grandes repartos generaron un sector productor de alimentos baratos que transfirió a las demás ramas productivas y permitió la contradicción de los salarios junto a la consecuente - generación de altas tasas de ganancia". (27)

Ejemplo sobre este hecho fue que a partir del gobierno de Luis Echeverría, se reconoció que el desarrollo industrial alcanzado se sustentaba en la trasmisión generada en el campo por los sectores del campesinado más que de los empresarios agrícolas, dedicados fundamentalmente a productos de exportación.

Se concluye entonces; que

"el reparto agrario no aseguró en ningún momento el 'status' campesino. A la vuelta de los años, la proletarización se cernía sobre los ejidos y minifundios como una constante amenaza, inevitable para un buen porcentaje de las familias (...) terminaron por arrasar irremediablemente a grandes masas de campesinos a engrosar la superpoblación relativa, conformando un grueso ejército de reserva ..." (28)

(26) Bermúdez Sánchez, Roberto. "Campesinado y reforma agraria en un México en crisis", Revista Estudios Políticos, Nueva época, vol.2 oct-dic 1983 No.3 México, p.3

(27) Ibid.

(28) Ibid.

En la medida en que ese campesinado pauperizado no puede entrar en un proceso de proletarización, queda como subocupado y, es por ello que el proceso se designa, más rigurosamente, como un proceso de descampesinización.

La posición estatal respecto al campo todavía de 1971 a 1976 era ambivalente. Es decir;

"Por un lado, se apoyaba el desarrollo capitalista. Esto es claro si se considera la forma en que se llevó a cabo el otorgamiento de crédito. Por otra parte, debido a la necesidad de satisfacer los requerimientos políticos e ideológicos del sistema en su globalidad se permitía la existencia --y aun el desarrollo-- del sector ejidal y del minifundista privado. El Estado estaba así posibilitado para asumir, en ciertos periodos, posiciones de apoyo hacia la 'descampesinización' del sector rural. En otros periodos, en cambio, se inclinaba básicamente hacia la campesinización del mismo". (29)

Con el inicio del gobierno lópezportillista (1977) ante los requerimientos de la reproducción del capital, no solo en el sector agropecuario, sino en la formación social mexicana en su conjunto ya no permiten más el juego estatal de las dos cartas en el campo. El Estado muestra una clara tendencia hacia un progresivo y definitivo divorcio con respecto a las prácticas populistas en el campo. Ello significa - que se inclinará, cada vez con mayor fuerza, hacia su "descampesinización" y desarrollo típicamente capitalista.

(29) Gamboa Villafranca, Xavier. "La 'descampesinización': meta estatal en el agro (1970-1976)" Revista Estudios Políticos, No.10 abril-junio 1972, vol.III México, p.9

1.4.2.1. Crecimiento y crisis del sector agrario

Cabe recordar que sin duda alguna, "la expansión de la producción agrícola para consumo interno registrada entre 1940 y 1965 fue posible por el alcance de la reforma cardenista, a partir de la cual millones de campesinos ampliaron las superficies cultivadas y la producción agrícola estuvo en la capacidad de apoyar el desarrollo industrial capitalista durante ese lapso". (30)

Algunos teóricos dedicados al estudio de la situación que impera en el campo argumentan que en la relación entre el sector agropecuario y los otros sectores de la economía, se es posible distinguir con claridad dos etapas: la del -- llamado "milagro mexicano", y la de la crisis agrícola a partir de 1965, en la que se debate todavía el país.

Se nos explica que "En la primera década del crecimiento acelerado, 1945-1955, en el producto agropecuario creció a una tasa promedio del 5.8% anual, misma que descendió al 4% entre 1955 y 1965. En ambos decenios, el incremento de la producción superó con cierta holgura al crecimiento de la población, lo que se tradujo en un aumento de la oferta agropecuaria por habitante ... Este espectacular desarrollo fue el resultado complejo de dos procesos interactuantes: el crecimiento de la agricultura capitalista y el de la producción campesina". (31)

(30) MAP. El movimiento campesino, (tercera parte)p.247

(31) González Casanova, Pablo y Florescano, Enrique (coordinadores) México Hoy, México, ed. SigloXXI (1979) p.108

El milagroso crecimiento se convirtió en una verdadera crisis a partir de 1965, pero con mayor notoriedad a partir de la década de los setentas, la crisis de producción agrícola se convertiría en un hecho cada vez más visible para el conjunto de la sociedad, cuando se volvió a recurrir a la importación de cereales y olaginosas.

"desde 1965, el producto agropecuario creció sólo al 2.1% por debajo del ritmo de crecimiento de la población. La actividad que más influyó en este colapso fue la agricultura que sólo creció a menos del 1% anual en promedio, mientras que la ganadería y la pesca crecieron a ritmos superiores". (32)

La explicación de esta crisis agrícola es el producto directo de la política agrícola aplicada durante aquellos veinticinco años.

La disminución del ritmo de crecimiento de la empresa agrícola a pesar de que continuó recibiendo apoyo creciente por parte del Estado, tiene su fundamento en el cambio que se dió en la estructura de los cultivos. Es decir se abandonaron los cultivos más remunerativos en parte como "reacción a una crisis en los mercados internacionales y se orienta la producción hacia los cultivos de consumo interno con precios subsidiados, especialmente los cereales para consumo animal y las olaginosas, que carecen de riesgo aunque tampoco ofrecen las tasas de ganancia de los cultivos especulativos". (33)

(32) Ibid.p.110

(33) Ibid.

Al disminuir la intensidad en la agricultura capita -- lista, es obvio que la actividad ganadera adquiere preeminencia como mecanismo de acumulación. Otro hecho que explica también la disminución es que "la superficie incorporada al riego sigue creciendo, pero lo hace a ritmos inferiores a los de las décadas pasadas y se cultiva con productos menos costosos y que usan más intensamente la maquinaria. Con esto, -- adicionalmente, baja la demanda de mano de obra. La revolución verde, atractiva sólo cuando se premia con tasas de ganancia que superan ampliamente a las medidas nacionales, se fena violentamente". (34)

Asimismo, a partir de 1965 pueden apreciarse dos etapas en esta crisis: una entre 1965 y 1970, cuando en el eslabón más débil de la estructura agraria, el campesinado pobre, el semiproletariado y el proletariado rural, se agravan problemas tales como:

- "abandono total de parcelas o, al dejarlas generalmente en manos de familiares, baja en sus posibilidades productivas ya de por si anémicas;
- multiplicación del arrendamiento, venta o supeditación real de multitud de pequeñas y aun medianas explotaciones al gran capital agrícola;
- crecimiento del arrendamiento abierto o simulado de grandes extensiones ejidales y comunales, localizadas en zonas de riego o buen temporal". (35)

(34) Ibid.

(35) Perdomo Rufino, "La lucha de clases en el campo". Revista Estrategia No.25, México, año IV, vol.4, noviembre-diciembre de 1978, p.70

En esta etapa comienzan a evidenciarse las consecuencias de la baja en las tasas de crecimiento de la producción mundial de alimentos; sin embargo, la balanza comercial mexicana de productos agrícolas es todavía ampliamente favorable. Del mismo modo la influencia del capital monopolista en el campo es creciente puesto que aún no está presente una crisis económica generalizada, la relación entre la producción agropecuaria y la industrial sigue profundizando: crecen los montos de productos agropecuarios que insume la industria; aumenta la mecanización, el uso de fertilizantes, insecticidas y semillas mejoradas y se eleva la productividad de los principales cultivos.

De esta manera, pues, la acumulación de capital en conjunto aún no expresa un serio deterioro, porque se mantiene el monto de las inversiones y créditos estatales. Se observa una creciente concentración principalmente en las regiones del Noreste y ciertas porciones del Bajío y Veracruz, así como un notorio desplazamiento hacia cultivos industriales y forrajeros como el cártamo, soya, sorgo, alfalfa y otros.

No obstante que desciende la tasa de crecimiento real en la del producto agrícola y que hay indicios de retracción en la inversión privada global, por el poco peso de la producción del campesinado pobre y las pequeñas explotaciones capitalistas, en esos años no se advierte claramente una crisis de grandes dimensiones que se reflejará en años posteriores. Sin embargo, la emigración campesina a las ciudades y el éxodo hacia la frontera norte se intensifican; de la misma manera, se da una expansión anárquica en la capital de la República y en las ciudades del norte, por la incapacidad de las pe-

pequeñas parcelas ejidales comunales y privadas (fundamentalmente las de temporal) para competir, y aún meramente subsistir, ante el avance del capital monopolista.

En la segunda etapa entre 1971-1975, la manifestación franca de la crisis aflora, al intensificarse de manera --brutal los fenómenos anteriormente señalados: "tan sólo entre 1971 y 1974 disminuye en 1.5 millones de has. la del frijol. (36) Puesto que esta reducción es en las tierras del campesinado pobre y los pequeños agricultores, tienen que entenderse como resultado de los embates de los capitalistas más grandes y del monopolista. Disminuye o tiende a estancarse la utilización de fuerza de trabajo en las grandes empresas agrícolas: mientras que en 1971-1972 se utilizaron 630 millones de jornadas hombre, para el siguiente ciclo el total desciende a 592 millones y en 1973-74 sólo asciende a 611, (37) al mismo tiempo que aumenta su explotación.

Es evidente que esta crisis afecta no sólo a los medianos, sino aún los grandes capitalistas. Estos últimos no sólo la descargan sobre el campesinado pobre, sino también sobre los campesinados medianos; al tratar de mantener la tasa de ganancia se agudiza la competencia entre la clase pudiente, sobre todo en las grandes zonas de riego donde se observa una fuerte presencia del capital monopolista internacional. En esos años se advierten cuestiones tales como:

(36) Segundo informe presidencial. Anexo 1-A, p.319

(37) Primer informe presidencial, mismo anexo, p.326

- "acentuamiento de los desfases entre la producción agrícola e industrial: insuficiencia de insumos para la industria (cártamo, soya, trigo, ajonjolí), o incapacidad de ésta para absorber insumos (algodón, henequén, café);
- repercusión violenta de la recesión internacional sobre el mercado exterior, que lleva a la rápida disminución del saldo favorable en la balanza comercial agrícola.
- multiplicación de los cambios en las áreas de cultivo. Esto, que está fácilmente al alcance del capital monopolista no resulta fácil para los pequeños y aun medianos capitalistas, los cuales la mayoría de las veces, se arruinan al cambiar de cultivo y terminan por aceptar su supeditación a los monopolios. Pero todos, grandes, medianos y pequeños, contribuyen a intensificar la anarquía de la producción y a 'alarmar' a la burguesía en su conjunto por cuanto a sus perspectivas de lucro". (38)

En 1976, la crisis económica estalla con toda su magnitud y contradicciones, principalmente se reciente en forma más dramática en el campo. Hechos que demuestran que:

- "entre 1972 y 1976 el total de superficies cosechadas disminuye en 700 mil hectáreas. Si embargo, mientras las tierras de temporal descienden 2 millones 147 mil has., las de riego aumentan 1.5 millones. Entre 1975 y 1976 incluso se da una disminución de 382 mil has. en tierras de riego;
- el producto interno real agrícola disminuye 2.1% en 1975-76;
- en los años 1975-76 la inversión estatal desciende en un 7% para el sector agropecuario y en el 8% para la agricultura;

- algo similar ocurre con el crédito; los daldos totales, incluso los bancos privados, bajan de 46.793 millones de pesos en 1975 a 41.259 millones en 1976 (a precios constantes la baja es mucho mayor: no menos de 37-39%);
- entre 1975 y 1976 disminuyen indicadores como éstos: en un 19%, la producción de semillas mejoradas y en 1.5 sus - ventas; en un 10% el total de hectáreas aseguradas; en el 1.5 la superficie de riego totalmente mecanizada; en un 32% el total de superficie de riego nueva, mejorada o rehabilitada, principalmente por la baja en la pequeña irrigación; en el 11% las ventas de tractores a la vez que se estanca la producción de implementos agrícolas; en un 21% la importación de insecticidas, amén de otros indicadores al alza o a la baja anárquica en la producción de los principales cultivos"; (39)

Es pertinente señalar asimismo que junto con la masiva emigración del campo a la ciudad y a la frontera y al ascenso en la desocupación rural, muestran e indican el agotamiento de la reforma agraria en el marco del capital monopolista de Estado en México.

Entonces, no puede sorprender que el campesinado pobre y los carentes de tierra multipliquen las invasiones (40) que, desde finales de 1975 y hasta principios de 1977, se ex-

(38) Ibid.

(39) Ibidem. pp. 72-73

(40) Vid. "Lucha de clases 1972-1982", Revista Punto Critico No. 123, sobre todo el apartado "Ganar a los trabajadores del campo para la lucha por el socialismo", donde se hace un bosquejo histórico de la crisis social del campo y sus manifestaciones de lucha.

tienden en regiones no sólo de gran desarrollo capitalista (Sonora, Sinaloa o Tamaulipas), sino también en las atrasadas (Tlaxcala, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo y otras). Asimismo, se agudizan las contradicciones de los pequeños y medianos empresarios con el capital monopolista que los estrangula y absorbe quitándoles toda independencia, así como de aquéllos con los campesinos pobres que presionan por la tierra y con los obreros y jornaleros agrícolas que luchan por -- mantener su "ocupación".

La intensificación de las luchas de clases se manifiesta en los movimientos del proletariado y semiproletariado del campo frente a la mayor explotación por el capital monopolista.

Asimismo se expresan diferencias en el seno de la burguesía agrícola según sus diferentes ligas con la oligarquía y el capital transnacional, en torno al tratamiento de la cuestión agraria, en torno cómo evitar la caída más profunda de las ganancias y, principalmente, sobre el papel del Estado ante tales problemas. La crisis pone en el crisol la lucha de clases y cuestiona los fundamentos mismos en los que, hasta 1975-76, descansó el funcionamiento del agro y sus relaciones con los demás sectores económicos y las clases sociales de las ciudades.

Es de esperarse entonces que la actual coyuntura agrícola irrumpa en una explosión de contradicciones de un proceso en el que:

"1) la diferenciación acelerada del campesinado, producto de la expansión del capital monopolista que requiere -- la conversión de millones de campesinos en proletarios para el propio campo y para la ciudad; 2) la expansión de la acumulación que profundiza la anarquía y desigualdad del desarrollo; 3) la incapacidad de la industria, comercio y servicios urbanos para emplear crecientes masas de campesinos pobres y pequeños capitalistas desplazados". (41)

La contradicción entre el desarrollo de las fuerzas - productivas y las relaciones de producción se expresa, concretamente, en la resistencia del campesinado a la intensificación de la socialización de la producción, que para él sólo implica mayor explotación, despojo de su tierra, desempleo y en una palabra, mayor miseria y opresión.

"En este proceso toca al Estado afianzar, desarrollar e intensificar las tendencias anteriores: el principal inversionista para ligar y comunicar el campo con la ciudad: es el más importante productor de semillas mejoradas y fertilizantes y participa fuertemente en la producción de otros 'insumos'. Asimismo, pone en juego su relación dependiente del capital extranjero al contratar créditos y tecnología y al facilitar su penetración directa en el agro. Y naturalmente, al ejercer el control ideológico, político y orgánico sobre el movimiento campesino, amén de su importante papel en la acumulación, concentración y centralización del capital en el campo, es un eslabón principal en el movimiento de las relaciones sociales de - producción". (42)

(41) Perdomo Rufino, op.cit., p.74

(42) Ibid.

En términos generales al ir perdiendo el control del proceso productivo y quedando en manos de los organismos financieros, las agroindustrias estatales o transnacionales, la burguesía agraria que renta parcelas a diversas instituciones estatales.

Se da lugar a un proceso que se ha venido imponiendo de una manera sumamente conflictiva, ya que implica replantear las relaciones sociales en el campo. Los campesinos se resisten a quedar en condición de virtuales asalariados en sus propias tierras; los empresarios agrícolas exigen mayores garantías para asegurar sus inversiones. La correlación de fuerzas en cada momento y los intereses ligados a cada tipo de cultivo han delineado los límites de una -- mayor o menor autogestión campesina. Formalmente, para afianzar este proceso, ha sido necesario modificar la legislación agraria, mediante la Ley Federal de Fomento Agropecuario, aprobado en 1980, que amplía el campo de acción de los capitalistas al autorizar su "asociación" con los campesinos.

La crisis de la producción agrícola obliga a la burguesía, entonces, no sólo a consolidar la propiedad privada, sino a desarrollar nuevas formas de penetración en las tierras de los campesinos y a modernizar la producción ganadera, buscando conservar los latifundios que han sido su base.

Por ello los procesos de concentración en el sector agropecuario, el desplazamiento de trabajadores originado por la tecnificación y el mismo crecimiento demográfico no

van acompañados de una aplicación equivalente de la frontera agrícola ni de repartos masivos de tierras, y han provocado el crecimiento de un inmenso grupo de campesinos completamente desposeídos.

Este grupo de campesinos sin tierra, que suman alrededor de seis millones, no puede ser absorbidos por los sectores urbanos: el comercio, la industria o los servicios; ni encuentran empleos suficientes y estables en el campo. En realidad, este inmenso sector no cuenta con alternativas de sobrevivencia y se ve obligado a cruzar la frontera en busca de trabajo, a acercarse a las ciudades o a buscar ocupación temporal en el campo, por salarios siempre menores al mínimo oficial. La inestabilidad permanente de estos campesinos sin tierras ha llegado a convertirlos en una fuente de conflictos sociales y políticos para el sistema, que no tiene capacidad de absorberlos.

Este problema se agrava porque la mayoría de los ejidatarios, comuneros y parvifundistas no logra obtener en su parcela los ingresos necesarios para la subsistencia, por lo que se ven obligados a buscar empleos temporales como asalariados.

En síntesis, la crisis en el campo no sólo ha conducido al replanteo de las relaciones entre los capitalistas y quienes trabajan la tierra con sus propias manos, sino que han lanzado a la lucha por la subsistencia a millones de trabajadores del campo, con tierras o sin ellas.

Debe quedar claro que, desde el punto de vista de su condición de clase, estos agricultores constituyen lo que Luisa Paré denomina "proletarios en un sentido amplio". Es decir, de ninguna manera son el proletariado agrícola -- "clásico", desposeído de sus medios de producción y libres de vender su fuerza de trabajo, sino que sólo formalmente son dueños de las tierras y de algunos otros medios de producción (fundamentalmente herramientas). Pero, por otro lado, no tienen la dirección de su propio proceso productivo y venden su fuerza de trabajo y no su producto.

Podríamos decir que, desde el punto de vista económico y por el papel que desempeñan en el proceso productivo, se acercan mucho al proletariado; sin embargo, una clase social no sólo se caracteriza por criterios de tipo económico sino también políticos e ideológicos y, por lo que hemos visto, estos campesinos están lejos del proletariado pues sus demandas siguen siendo campesinas (luchas por más tierras, por tener riego, o por mejores condiciones en su relación con las empresas) y, finalmente, sirven de mediadores en la lucha de clase entre el proletariado agrícola y la burguesía agraria.

1.5. Reflexiones críticas en torno a la teoría de la "marginalidad social".

Como puede desprenderse de lo desarrollado, la ley general de la acumulación capitalista fue planteada por Marx en El Capital a un nivel de abstracción tal que comprende los rasgos esenciales del proceso de acumulación, y que abarca también la exposición de la ley de población peculiar al modo de producción capitalista. A partir de esta ley particular al modo de producción capitalista se pueden, descendiendo a lo concreto, estudiar la ley de población de un régimen histórico concreto y sus formas de expresión: tal es el caso de las formas que adopta la superpoblación relativa en Latinoamérica actualmente, la cual, en su complejidad concreta, asombra a investigadores que creen poder interpretar la realidad basándose en las apariencias y en la contemplación de aspectos parciales de ésta.

Un argumento en boga de gran envergadura entre la corriente de la "marginalidad social" (que ha hecho que algunos estudiosos latinoamericanos estén confundidos) es que se plantea en Latinoamérica el ejército industrial de reserva tal y como lo presenta Marx en su análisis de El Capital ha -- perdido vigencia y que éste se ha visto rebasado por una población excedente marginal incapaz de integrarse al sector económico capitalista dominante.

Tal idea, muy extendida no comprende la tendencia histórica del modo de producción capitalista que, precisamente, determina que a un mayor desarrollo capitalista corresponda contradictoriamente un crecimiento proporcionalmente mayor del ejército de reserva, lo que provoca, junto con el desarrollo científico-tecnológico y la concentración y centralización del capital, el que se aumente el número de trabajadores supernumerarios y la pauperización de los propietarios. Como explica Marx:

"Cuanto mayores son la riqueza social, el capital en funciones, el volumen y la intensidad de su crecimiento y mayores, también por tanto, la magnitud absoluta del proletariado y la capacidad productiva de su trabajo tanto mayor es el ejército industrial de reserva. La fuerza de trabajo disponible se desarrolla por las mismas causas que la fuerza expansiva del capital. La magnitud relativa del ejército industrial de reserva crece, por consiguiente, a medida que crecen las potencias de la riqueza. Y cuanto mayor es este ejército de reserva en proporción del ejército obrero en activo, más se extiende la masa de superpoblación consolidada, cuya miseria se haya en razón inversa a los tormentos de su trabajo. Y finalmente, cuanto más crece la miseria de la clase obrera y el ejército industrial de reserva, más crece también el pauperismo oficial. Tal es la ley general absoluta de la acumulación capitalista, una ley que, como todas las demás, se ve modificada en su aplicación por una serie de circunstancias que no interesa analizar aquí". (43)

(43) Ibid., tomo I, p. 346

A pesar de esta explicación y de tan sustanciosa exposición marxista "existen sectores que expresan su asombro porque el número absoluto de desocupados aumenta incesantemente en el marco de un capitalismo en crecimiento, pero no es nada grave que alguien manifieste su asombro por dicha --situación, sino lo grave es que a la imposibilidad analítica se la pretende suplantar con la creación de nuevas categorías, que en lo fundamental no precisan el contenido del fenómeno al cual hacen alusión". (44)

Otro aspecto cuestionable es señalar la manera en que la "teoría de la marginalidad social" divide a la realidad entre sectores "integrados" y "no integrados", y al escindir en dos esferas separadas las ramas dinámicas de la producción de las tradicionales, entre otras cosas se impide abordar la realidad en términos de totalidad social y encontrar las relaciones y contradicciones a su interior, interpretando éstas a partir de dicha totalidad.

Así, desde el punto de vista de su dinámica global en el capitalismo, el desarrollo de productividad --y con éste el de las formas de plusvalor relativo--, tendencia dominante, se ve acompañado por un aumento en la masa de ---plusvalor a partir de formas, intensivas y extensivas, de extracción de plusvalor absoluto, tanto en las ramas con baja composición orgánica del capital como en aquellas en que ésta es más elevada.

De tal manera que en el desarrollo progresivo del proceso de acumulación de capital:

(44) Cf. Toranzo Carlos, op.cit., p.7

"La superpoblación relativa es inseparable del desarrollo de la capacidad productiva del trabajo, que se traduce en el descenso de la cuota de ganancia, y este desarrollo acelera su proceso.-- Cuanto más se desarrolla en un país el régimen capitalista de producción, más acusado se presenta en él el fenómeno de la superpoblación relativa. Y ésta es a su vez causa de que, por una parte, perdure en muchas ramas de producción la superedificación más o menos incompleta del trabajo al capital, sosteniéndose durante más tiempo del que a primera vista corresponde al estado general de desarrollo; esto es consecuencia de la baratura y la abundancia de los obreros asalariados disponibles o vacantes y de la mayor resistencia - que algunas ramas de la producción oponen, por su naturaleza, a la transformación de trabajo manual en trabajo mecanizado ..." (45)

Al seguir señalando las limitantes de dicha teoría de la "marginalidad social", agregaremos algunas ideas más en relación con la supuesta "marginalidad" de amplias capas de población para seguir subrayando la inconsistencia de dicha teoría.

La primera se refiere a la existencia de diferentes formas de salario. Los teóricos de la "marginalidad social" evocan al salario regular, permanente y fijo, propio del obrero de gran industria, para señalar la irregularidad en el acceso a la remuneración salarial como características de los "marginados", olvidando que hay muchas y variadas formas de salario en el capitalismo, que una característica no poco común en la realidad concreta es el pago del salario por debajo de su valor, y que efectivamente el ejército

(45) Ibid. tomo III, p. 236

industrial de reserva sólo recibe un salario a cambio de su fuerza de trabajo en los períodos en que ésta es vendida a un capitalista, lo que no deja de implicar una relación de explotación a partir de la extracción de plusvalor en un proceso propiamente capitalista:

"la tercera categoría de la superpoblación relativa, la intermitente, forma parte del ejército obrero en activo, pero con una base de trabajo muy irregular. Esta categoría brinda así al capital un receptáculo inagotable de fuerza de trabajo disponible. Su nivel de vida desciende por debajo del nivel normal medio de la clase obrera, y esto es precisamente lo que la convierte en instrumento dócil de explotación del capital. Sus características son: máxima jornada de trabajo y salario mínimo. Bajo el epígrafe del trabajo domiciliario, nos hemos enfrentado ya con su manifestación fundamental". (46)

Otra idea, derivada de la anterior, es que el plusvalor extraído al conjunto de la clase obrera, sea clase obrera en activo o ejército de reserva ocupado irregularmente, posibilita la perecuación de la tasa media de ganancia de la que participa la clase capitalista en su conjunto. Y es sólo a partir de la nivelación de las diferentes cuotas de ganancia que se puede fijar la tasa media, a partir de la cual las empresas con mayor composición orgánica de capital pueden obtener ganancias extraordinarias. No hay pues "marginación" en este proceso. Todo lo contrario, hay extracción de plusvalor en los sectores "retrasados" del capital

(46) Ibid. tomo I, p. 545

y apropiación de parte de éste por los sectores "dinámicos" del mismo.

La segunda inconsistencia de dicha teoría radica en - calificar a los trabajadores del sector terciario (al respecto la Dra. Adler de Lomnitz nos indica que son labores intersticiales con respecto a la economía urbana industrial: servicios domésticos y mantenimiento, mano de obra contratada al día, reciclaje de desechos orgánicos e industriales) como "marginados" cuando son necesarios para la realización global de las mercancías, aunque no sean productivos.

En el campo del consumo, por otro lado, es sumamente incorrecto hablar de "consumo marginal" cuando, de hecho, los supuestos "marginados" concurren al mercado capitalista y compran productos elaborados incluso por las grandes empresas, permitiendo la realización de sus mercancías.

Por último, los teóricos de la "marginalidad social" dejan de observar que el ejército industrial de reserva es todo, menos homogéneo. Y que su expresión particular se compone por infinidad de capas que sólo en lo específico de su manifestación concreta se puede estudiar.

Señalaremos aquí, al margen de los comentarios anteriores, otro error común: el confundir el ejército industrial de reserva en su conjunto con su capa más degradada: el lumpenproletariado. Esto es un típico equívoco cuando se busca un término para referirse a los habitantes de las llamadas colonias marginales o "cinturones de miseria", los que de hecho son habitados por una heterogeneidad de clases: obreros en activo, miembros del ejército industrial de reserva y otro tipo de asalariado y solamente --ahora sí-- marginalmente habitan allí lumpenproletarios propiamente dichos: vagabundos, criminales y prostitutas.

CAPITULO II. PROGRAMAS DE DESARROLLO Y CAMBIO SOCIAL

2.1. Diversos significados de la planificación

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial se ha acumulado una considerable bibliografía sobre planificación del desarrollo. Si bien, se han utilizado ejemplos derivados de la experiencia para ilustrar los principios, la mayoría de los autores han preferido concentrarse más en la teoría que en la práctica.

En las universidades de los países industrializados, han acudido los futuros planificadores provenientes de países menos desarrollados para aprender el arte o, como algunos pudieran llamarla, la ciencia de la planificación del desarrollo. Los cursos se han concentrado en gran parte en las técnicas para obtener los más elevados rendimientos posibles de la asignación de los recursos económicos.

"Estas técnicas han incluido en lo fundamental materias como son: la construcción de modelos ecométricos, basados en programación lineal o curvilínea, construcción de matrices de insumo-producto, metodología de precios virtuales, técnicas de simulación, análisis de operaciones y la teoría de los juegos. En tanto que esta capacidad puede ser valiosa para algunos, hasta ahora ha demostrado ser de poco uso práctico para los planificadores en la mayoría de los países menos desarrollados". (46)



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

Sin embargo, hay que considerar que la planificación es un fenómeno complejo y multilateral. Que ha sido definida de muchas maneras y que la mayoría de los estudiosos -- coinciden en que es, en esencia, un intento organizado, consciente y continuo de seleccionar las mejores alternativas disponibles para lograr metas específicas. Sin dejar de lado, desde luego, la experiencia que sobre la planificación han tenido algunas naciones aunque la metodología y el enfoque puedan variar mucho de un país a otro, ciertos principios han surgido de la experiencia planificadora de las economías socializadas y mixtas, así como en las naciones industrialmente desarrolladas y en las menos desarrolladas, que tienen validez en cualquier nación. Entonces, baste citar que ha sido usada para diversos fines, por sociedades diferentes y de varias maneras tanto en naciones socialistas, como en capitalistas.

Ha sido empleada en la guerra y en la paz. Tiene una larga historia en la planificación física de ciudades y zonas rurales. La planificación, ya sea anticíclica o de estabilización, se ha usado efectivamente en naciones avanzadas como Holanda y Suecia. Las planificaciones de tiempo de guerra, la urbana, la rural y la anticíclica tienen elementos en común con la planificación del desarrollo, y todas ellas han contribuido a esta última de diversas maneras mediante sus experiencias.

(46) Waterston Albert, Planeación del desarrollo. México ed. Fondo de Cultura Económica, (1979) p.13

La planificación del desarrollo a veces puede parecerse a la planificación anticíclica, pero es fundamentalmente diferente. El objetivo básico de la planificación anticíclica es aumentar la demanda dentro de la estructura institucional económica y social que prevalece en una economía de mercado, en tanto que la planificación del desarrollo busca cambiar esa estructura en el proceso de obtener una aceleración en el ritmo del progreso económico y social. "Una definición sintética de las metas primordiales de la planificación del desarrollo es: cambio más crecimiento. Algunas naciones que declaran planificar su desarrollo parecen concentrarse solamente en el elemento del cambio, en tanto que otras parecen fundamentalmente ignorarlo. Pero la necesidad de cambio es generalmente aceptada como importante para la planificación del desarrollo, si es que no constituye su misma esencia". (47)

El crecimiento económico acelerado (48) y el cambio estructural son de tal manera los dos objetivos declarados o implícitos de la planificación del desarrollo. Pero el acento puesto en el segundo propósito varía de país a país. En los países socializados, las profundas alteraciones institucionales diseñadas para erradicar las condiciones políticas, al igual que las económicas y sociales estimadas como responsables del retraso, son consideradas como requisitos previos, si no es que la clave para generar y sostener un alto nivel de crecimiento de la producción y del ingreso. En unos cuan

(47) Ibid. pp. 34-35

(48) por crecimiento económico acelerado, se entiende un ritmo de crecimiento mayor que el que se obtendría sin planificación.

tos países con economías mixtas, el cambio institucional también procede al progreso económico.

Por lo tanto, no es sorprendente encontrar que entre los países con economías mixtas, Indonesia representa un caso extremo de adaptación institucional, incluyendo la nacionalización en gran escala y alteraciones de consideración en el sistema de precios. En la República Árabe Unida también se hicieron muchos cambios estructurales como parte de un programa de "socialismo árabe". "El gobierno llevó a cabo una gran reforma agraria que incluía la imposición de un tope en la extensión de tierras poseídas y en la redistribución de éstas. También asumió el control directo y, en extenso grado, la propiedad de todas las compañías industriales y comerciales principales, bancos e instituciones financieras". (49)

En la mayor parte de las economías mixtas, el grado del cambio estructural es por lo general menos pronunciado y más gradual. De hecho, en la planificación de unos cuantos países desarrollados, "la cuantía del cambio institucional es tan pequeña, que la línea entre el cambio como el crecimiento - y la planificación anticíclica, se atenúa". (50) Una de esas naciones es Japón. Por una parte, la planificación japonesa tiene semejanza con la planificación anticíclica en que el papel del gobierno se limita sobre todo a crear condiciones favorables para la empresa privada, funcionando en una economía de mercado. Por otra parte se parece a la planificación del desarrollo en que se espera que el

(49) Ibidem, p. 26

gobierno complemente la inversión privada uniéndose a ella en actividades con los servicios públicos, y estimulando, fomentando y guiando la actividad económica de diversas maneras. (51)

La ambivalencia se debe parcialmente al hecho de que el Japón pasó directamente de la planificación de estabilización a la planificación del desarrollo, sin prescindir de todos los atributos de la primera, ni tomando todos los procedimientos de la última. También se debe en parte a que este país tiene un sistema bien desarrollado de empresas - privadas, que funciona efectivamente en una economía de mercado. No hubo, por tanto, gran urgencia de hacer cambios básicos en la estructura económica. En Holanda, asimismo, donde se toman medidas para cambiar de la planificación anticíclica a la del desarrollo, algunos elementos característicos de la planificación anticíclica pueden ser conservados y se espera poco cambio en los arreglos institucionales.

Es así que en la mayor parte de los países, especialmente en los menos desarrollados, sólo puede ser efectiva si se incluyen reformas institucionales básicas. Así, las potencias que suscribieron la Carta de la Alianza para el progreso, han convenido en realizar amplias reformas sobre tierras e impuestos (posteriormente se profundiza este aspecto).

(50) Ibid.

(51) Ibidem, p.27

Para el objeto de este estudio, se consideraron como naciones dedicadas a la planificación del desarrollo, aquéllas cuyos gobiernos realizaban un intento consciente y contínuo para aumentar el ritmo del progreso económico y social y alteraban los arreglos institucionales considerados como obstáculos para lograr este objetivo. Esta definición tiene el efecto de incluir a la mayor parte de las - naciones que realizan algún esfuerzo de planificar su desarrollo, y excluyen a aquellas otras que no pretenden - planificar en forma alguna.

La planificación del desarrollo incluye a la planificación regional, subnacional y multinacional. La planificación regional subnacional puede significar el planificar para una región, planificar para una serie de regiones - abarcando a un país entero, o la distribución de proyectos para asegurar la mejor localización posible de la industria y reducir los desequilibrios económicos entre las diversas regiones de una nación. La planificación regional multinacional puede referirse a planificar una región económica que se extiende más allá de las fronteras de una nación. También puede referirse a la planificación de uno o más sectores económicos de dos o más naciones; y puede - referirse a la coordinación de planes nacionales o al establecimiento de metas integradas para las economías de varias naciones que son miembros de una organización regional internacional.

2.2. Concepto de planificación o programación

Aunque el análisis de la incorporación, evolución y perspectiva de los procesos de planificación en América Latina resulta verdaderamente complejo por la gran cantidad de trabajos acumulados sobre este punto y sobre todo que a menudo se mezclan consideraciones que pertenecen a diferentes corrientes de pensamiento. Siempre hay el elemento común, la defensa de la planificación. Que a pesar de que la crítica pudiera ser muy fuerte, nunca pone en duda la legitimidad y la necesidad de planificar.

Conviene precisar desde el comienzo, que solamente se retomará la definición en su conotación amplia en lo que se refieren al carácter y a los propósitos que ha tenido o ha pretendido tener o, simplemente, a los atributos que integran el concepto que tendrán la finalidad de aportar elementos teóricos significativos e indispensables para la investigación.

"En sentido lato, por acción planificadora puede entenderse toda actividad humana sistemáticamente destinada a seleccionar objetivos, así como las maneras más apropiadas para alcanzarlos". (52)

(52) Ilpes, La planificación del desarrollo agropecuario vol. I, México, Editorial Siglo XXI, 3a. ed., (1981) p.89

El sentido de esta definición es que se trata de un concepto amplio de planificación, donde se supone que las tareas pueden ser desempeñadas por individuos, empresas, estados nacionales e incluso agrupaciones multinacionales para definir y determinar la mejor manera posible de alcanzar objetivos generales o particulares de largo o de corto alcance, permanentes o accidentales, vinculados a aspectos productivos, distributivos, etc.

Asimismo, para generalizar en forma neutral el concepto planificación, podemos definirlo "como la aplicación sistemática del conocimiento humano para prever y evaluar cursos de acción alternativos, con el objeto de tomar decisiones adecuadas y racionalmente que sirvan de base para la acción futura. Planificar es decidir anticipadamente lo que debe hacerse o sea, un plan es una línea de acción preestablecida" (53)

Cabe precisar que para esta investigación los términos planeación, programación y plan son utilizadas, más o menos con el mismo sentido". (54)

Confiesan los estudiosos cepalinos que los inicios de la planeación en América Latina como instrumento del crecimiento estuvo y está vinculada a su práctica constante con tal Institución. Reconocen que al principio los economistas desarrollaron un ideario que la concibe centrada en

(53) Véase William Newman; "Acción administrativa", p.15 en el libro editado por ILPES, Experiencias y problemas de la planificación en América Latina. México, ed. Siglo XXI, (1974) p.181

un campo mucho más reducida, el de la planificación económica, dejando a un lado la reflexión que hoy en día los sociólogos apuntalan sobre el significado de la planificación como instrumento de un gran proyecto de cambio social.

" Fué en los países socialistas donde históricamente se inició la planificación económica. En ellos se ha verificado un cambio radical del sistema económico, que incluyó una amplia socialización de los medios de producción y la virtual eliminación de los precios como mecanismo para asignar los recursos, orientar la producción y distribuir el progreso. En este caso, la intervención planificada del Estado en la economía suple al mercado --debido a lo cual resulta esencial al sistema-- y adquiere normalmente características fuertemente centralizadas". (55)

Antes de que diera lugar históricamente este nuevo planteamiento, el desarrollo económico de todos los países estaba sujeto al funcionamiento del mercado. Lo cual preocu-

(54) Un lenguaje más preciso exigiría tal vez se distinguiese entre plan, en el sentido de conjuntos de metas establecidas periódicamente (planes anuales, bienales y quinquenales), basado sobre un proceso de planificación que comprendería todas las instituciones, recursos, métodos y técnicas necesarias para la elaboración del plan. La técnica de identificación y análisis de las variables económicas importantes y la elaboración de proyecciones constituiría la programación propiamente dicha.

(55) Ilpes, op.cit., p.89

pa los primeros estudiosos cepalinos en distinguir cuidadosamente entre programación de la economía, y no se habla de planificación, sino de programación, pues "hablar de planificación económica en los países capitalistas significaba poco menos que una herejía contra dicho sistema; aún más, de inmediato se identificaba a quien así lo hiciera como enemigo del orden socioeconómico establecido". (56)

De manera que las resistencias a la idea de planificación eran muy fuertes, de tal manera que obligaba a una gran prudencia. Un ejemplo notable lo contiene el párrafo siguiente en que agregaban que "un programa responde a una idea de imprimir más fuerza y regularidad al crecimiento de un país. Es cierto que el Estado puede abarcar en esta forma una esfera de acción dilatada y suplantarse en gran medida a la iniciativa privada ... que no es en modo alguno inherente a un programa de desarrollo". (57)

Pero nada tienen que temer de las proposiciones antes descritas la iniciativa privada: "por el contrario, un programa requiere la aplicación firme de una política de desarrollo, pero ello podría realizarse sin trabar la iniciativa privada, antes bien, ofreciéndole estímulos para que se oriente en determinado sentido y dándole acceso a los recursos indispensables". (58)

(56) Ceceña Cervantes José Luis, La planificación Económica Nacional en los países atrasados de orientación capitalista (el caso de México) México. UNAM (1982) p.10

En conclusión, se trata de mostrar que la programación es compatible y beneficiosa para el desarrollo de una economía capitalista basada en la economía privada. "Es obvio, sin embargo que tal argumento sólo intenta despejar los temores políticos que suscitaba en muchos sectores de América Latina".

(59)

Es curioso constatar que la planificación puede usarse para varios propósitos, desde la preparación y ejecución de programas para poner a los hombres en la luna, para la administración de una empresa, una ciudad, región o una nación hasta para la destabilización de un gobierno. Puede ser temporal, como cuando se planifica después de un desastre natural, en tiempos de guerra o durante la reconstrucción de la posguerra. O puede ser para un período de tiempo mayor, como en el caso de la planificación nacional para la estabilidad económica o el desarrollo económico.

A pesar de la gran variedad de formas que puede asumir, toda planificación tiene ciertos atributos comunes. Cualquiera que sea el campo en que se aplique se inspiran en ciertos

(57) Ahumada Jorge, "Teoría y programación del desarrollo económico" (Santiago, Cuadernos del ILPES) al respecto en el libro de Solari E. et, al., Teoría, acción social y desarrollo en América Latina. México, Siglo XXI (1976) p.585

(58) Ibid. pp.585-586

(59) Ibid.

conceptos fundamentales de validez general. "Los principios básicos de la programación son los de racionalidad, de previsión, de universalidad, de unidad, de continuidad y de inherencia". (60)

Asimismo, la programación se efectúa dentro de un proceso que abarca las siguientes etapas principales:

a) formulación; b) discusión y aprobación; c) ejecución y d) - control y evaluación de los resultados.

En la práctica no se presenta en el orden descrito por etapas, sino que esas actividades se realizan simultánea y permanentemente.

Es importante señalar que no se ahondará en esta cuestión técnica, solamente se hace una referencia suscita pues creemos que hay suficientes trabajos sobre este aspecto y especialistas avocados a ello.

Los atributos antes expuesto pueden ser descubiertos en las diversas modalidades que asume la programación por ejemplo: la planificación urbana, la planificación agropecuaria, la planificación anticíclica, la planificación del desarrollo.

Debido a la consideración de la misma investigación, otro de los aspectos que no deben dejarse de lado es conceputar la diferencia entre programa y proyecto; para especifici-

(60) Véase al respecto, Martner Gonzalo, "Planificación y presupuesto por programas. México, Siglo XXI, 12.a. ed., (1981) pp. 11-14; Ilpes, op. cit.,; Waterston Albert, op. cit (capítulos V-VI).

carlo diremos que "los programas y los proyectos son los mecanismos instrumentales mediante los cuales se propone o se acuerda o se ordena a los agentes públicos y privados realizar un conjunto de acciones complementarias con el propósito de lograr ciertas metas, construir determinadas obras físicas o realizar algunos esfuerzos debidamente especificados". (61)

Asimismo, el papel que tienen los programas y proyectos es el de organizar actividades para racionalizar y optimizar la asignación de recursos.

Para diferenciar ambos términos se tomarán los criterios del carácter de la actividad que se organiza y el tipo de gestión que para ello se requiere.

"Los programas sirven para organizar actividades permanentes, o por lo menos actividades cuya extensión y frecuencia puedan ser determinadas con relativa precisión. Esto es usual en materias tales como las prestaciones sociales (atención médica y hospitalaria, educación), el control sanitario, etc., etc. (...) Los proyectos, en cambio, organizan actividades cuya duración puede ser establecida y su realización distribuida durante ese período, de acuerdo con los recursos de que se disponga, las necesidades que se deban satisfacer, etc.". (62)

Como ejemplos podrían citarse la construcción de una planta procesadora de frutas o un matadero frigorífico, el drenaje, etc.

(61) ILPES. La planificación del desarrollo agropecuario, México, Siglo XXI, 3a. ed., vol II, p.338

(62) Ibid. p.339

La gestión, en el caso de los programas, es dispersa y normalmente se requiere un esfuerzo de coordinación. En el caso de los proyectos es en cambio, unitaria y concentrada. La coordinación de los programas puede establecerse entre departamentos de un mismo organismo o empresas; entre varios organismos o empresas; entre organismos, empresas y agentes individuales, etc. En los proyectos, por el contrario, la gestión es responsabilidad de un sólo agente, quien responde del total de los resultados, aun cuando pueda subcontratar parte de las actividades que le han sido confiadas.

Indistintamente de las responsabilidades que se les confieren, la formulación de los programas y la identificación y selección de proyectos deben ser realizadas a través de una coordinación muy estrecha entre las correspondientes -- equipos del sistema de planificación y, en general, constituyen una unidad en el proceso de formulación de la política planificada de desarrollo. Esta unidad es necesaria primeramente porque algunos programas individuales o la integración de varios de ellos pueden dar origen a proyectos, como sucede con los programas de investigación; segundo, por que puede ser conveniente manejar el control de la ejecución de un conjunto de proyectos a través de un programa. Finalmente, al constituir unidades en el proceso de planificación tanto los programas o proyectos deben ser evaluadas con vistas a la mejor asignación de recursos.

2.3. Proposición hacia una tipología de la planificación mundial

Si hacemos operar el concepto de planificación para - darle un contenido concreto diremos que podemos abordarlo de manera tal que podamos conocer en forma general como se ha instrumentado y aplicado tanto en países "socialistas", capitalista desarrollados-subdesarrollados. El fin de hacerlo obedece el poner hincapié y demostrar que:

"la planificación del desarrollo no es una técnica al alcance de cualquier país. La planificación es, ante todo, una categoría histórica que surge y sólo tiene verdadero significado cuando previamente se ha llevado a cabo la socialización de los principales medios de producción. Es decir, aparece con la propiedad de los medios de producción, aunque esto no invalide, por el contrario, el que por su carácter de instrumento, de medio, esté sujeta a una continua 'tecnificación'".

(63)

Por consiguiente, siguiendo la misma línea anterior, solamente será válido el criterio para evaluar si existe o no la planificación económica nacional partiendo de lo que debe ser una verdadera planificación, que viene a ser "la aplicación de la racionalidad económica de manera sistemática, general, y a largo plazo, lo cual únicamente de manera plena en condiciones de propiedad social de los medios de producción. De acuerdo con esto cabe preguntar si existe o no la planificación económica nacional en el capitalismo".

(64)

(63) Guillén Arturo, Planificación económica a la mexicana. México, ed. Nuestro Tiempo, 4a. ed. (1980) p.15

En consecuencia, podemos desglosar esquemáticamente la planificación de la siguiente manera:

2.3.1. Las condiciones de la planificación socialista

Fue en los países "socialistas" donde históricamente se inició la planificación económica, para ser más exacto se empieza a utilizar al triunfar la revolución rusa, en 1917. "Este hecho histórico concreto revela que la planificación está relacionada estrechamente con cierto momento histórico, con ciertas condiciones de producción, como en su tiempo, el surgimiento del mercado estuvo ligado a otras". (65)

Sin embargo, esta planificación resultó antidemocrática en tanto lo ejerce el Estado burocrático y en donde los trabajadores no participan.

Realizadas las transformaciones estructurales, asegurada la propiedad estatal de los principales medios de producción, y teniendo un conocimiento inicial de la forma en que operan las leyes que rigen la actividad económica en el período de transición hacia lo que se creía socialismo, se elabora el primer plan nacional de desarrollo. A partir de 1929 es el Partido el que, en función de objetivos y prio-

(64) Ceceña Cervantes, op.cit., pp.31-32

(65) Cf. Guillén, op.cit., p.15

ridades fijados por el mismo, decide y determina de antemano el ritmo y la orientación del desarrollo global del país.

No deja de ser importante añadir aquí que la participación efectiva de los trabajadores en la preparación y en la ejecución de los planes jamás se ha producido, hasta ahora, de manera espontánea, sino que es el Partido el que habla a su nombre.

El objetivo primordial de la planeación rusa es la elevación regular del nivel de vida de los trabajadores y la satisfacción creciente de las necesidades del nuevo estado, lo cual le da el carácter de una planificación económica nacional. Es decir, además de la estatificación de los medios de producción se requería del uso de medios materiales y de instrumentos metodológicos (por ejemplo como emplear tales medios), o sea que se necesita una técnica determinada y específica.

Entre las principales técnicas de la planificación económica rusa tenemos que: se crea una Comisión Estatal de Planificación que parte de la consideración a largo plazo (15 a 20 años) de las cuestiones fundamentales de la economía nacional. Esto es, el punto de partida de la planificación nacional es la elaboración del plan económico nacional a largo plazo. Aquí se ven tres elementos esenciales: la perspectiva, lo económico y lo global. Por lo que corresponde al primero de ellos, debo señalar que sólo a largo plazo puede funcionar adecuadamente y con posibilidad de buen éxito la política económica que, con base en ello, se establezcan para el mediano y para el corto plazo, pues, como lo pone el -

economista polaco Wladyslaw Rogoziński:

" ... para la solución de la mayoría de los problemas, las políticas no se pueden formular adecuadamente para un periodo tan corto como cinco años. Es necesario tomar en cuenta tanto las tendencias a largo plazo en el desarrollo de la ciencia y de la tecnología, como también las condiciones sociales y futuras que probablemente prevalecerán en un lapso que a menudo excederá los cinco años". (66)

Es decir, señala Lenin, "... no se puede trabajar sin tener un plan calculado para un periodo prolongado y para un éxito serio" (67), por lo que el plan calculado para una perspectiva larga constituye la base de la formación de los planes quinquenales y anuales, siendo estos planes los instrumentos que hacen realizable la planificación.

En cuanto al segundo elemento, es el aspecto económico de la nación lo que conforma (junto con lo prospectivo y lo global) el arranque de la planificación económica nacional ya que, como destacara Engels, el hombre necesita resolver sus problemas de alimentación, de vestido, y de alojamiento, es decir, requiere ocuparse de lo económico antes de dedicarse a la filosofía y/o a la religión, y/o a la política, etc., por lo cual la planificación parte de la formulación del plan económico a largo plazo. Asimismo, de nada servirían estas

(66) Ceceña Cervantes, op.cit., p. 36

(67) Ibid. p. 37

consideraciones si no se agrega que dicho plan debe abarcar a todo el país, debe, pues, ser global, general, y a partir de él deberán construirse los planes parciales (sectoriales, - ramales, quinquenales, anuales, etc. Esto implica que la planificación económica nacional empieza por la elaboración del plan económico nacional prospectivo.

Con base en esto, la Comisión Estatal de Planificación construye un sistema integrado de planes (elaborados de acuerdo a los diferentes elementos involucrados: periodo largo, mediano y corto plazo; espacio-nacional, regional, local, - internacional; nivel estructural por actividad, por sectores, por ramas, por empresas; función de producción, de construcción, de transporte, de financiamiento; técnica cuantitativa, insumo-producto, econometría, contabilidad social). Es muy importante el hecho de que todos los planes confeccionados " (...) deben estar rigurosamente coordinados, ligados, y constituir juntos el plan económico único". (68)

En un primer momento la planificación del desarrollo nacional, tal como ha existido en la URSS, así como en las naciones de Europa oriental, "ha sido un sistema administrativo detallado, expansivo y altamente centralizado, de asignación de recursos y de producción, basado en la reconciliación cuantitativa entre las necesidades y los abastecimientos disponibles, mediante un sistema de 'balance' que abarca todas y cada una de las fábricas y de las granjas colectivas". (69)

(68) Ibidem., pp. 37-38

(69) Waterston Albert, op. cit., p. 52

Asimismo, los agentes que deberán actuar de acuerdo a los preceptos en la política planificada tendrán el grado de obligatoriedad que claro que esta varía según los países. (70)

"pero es estricta en materia de asignación de recursos según zonas, bienes, tecnología productiva, lo mismo que en cuanto a la distribución del ingreso consumo y ahorro y entre los participantes del proceso productivo". (71)

La evidencia de que algo había ido mal con el sistema de planificación se manifestó en deficiencias sustanciales de las metas de los planes, como en los casos del Primer Plan Quinquenal de Yugoslavia, el Plan Quinquenal de Polonia para 1961-65 y el sexto Plan de la URSS para 1956-60. Estas deficiencias hicieron necesaria la revisión de muchas de las metas de los planes como en los casos del Plan de Alemania -- Oriental para 1959-65 y el Plan de Siete años de la URSS para 1959-65; o aún el abandono total de un plan durante su ejecución, como aconteció con el tercer Plan Quinquenal de Checoslovaquia para 1961-65 y el Segundo Plan Quinquenal de China Continental.

La incapacidad para realizar los planes fue por costumbre seguida de un periodo de exámen y de la administración, por parte del gobierno, de que algo andaba mal en el proceso de planificación.

(70) En la Unión Soviética, "los planes no son planes de previsión, de coyuntura, sino planes de directivas que tiene un carácter obligatorio para los órganos dirigentes y que determinan la orientación del desarrollo económico futuro y a escala de todo el país". Informe del XV Congreso del Partido Comunista de la Unión Soviética, citado por C. - Bettelheim, Problemas teóricos y prácticos de la planificación, Tecnos, Madrid, 1962.

Tal "autocrítica" produjo la evidencia que la calidad, la diversidad y la eficacia, eran tan importantes como una mayor producción, al estructurar una economía moderna, a buscar modos más racionales para distribuir los recursos, y a reconocer la importancia de los incentivos para mejorar la eficacia de las empresas estatificadas. Eventualmente se tomaron medidas y después resueltamente para descentralizar la facultad de tomar algunas decisiones económicas.

Yugoslavia fue, entre las naciones centralmente planificadas, la primera que introdujo innovaciones descentralizadoras. Desde el principio de los años cincuenta, sus sistemas de planificación han ido transformándose gradualmente, de una copia bastante exacta del modelo soviético, en otro modelo en el que la empresa socializada funciona, cada vez más, dentro de una estructura de mercado.

"En tanto que la URSS, la China Continental y los países de Europa Oriental no han ido tan lejos como Yugoslavia, se alejan sin embargo, de modo significativo, del control centralizado y detallado de la ejecución del plan". (72)

Conceptualmente este precepto implica, sin embargo, cambios de gran alcance de la administración de las economías estatificadas. En efecto, requiere que las fuerzas del mercado sustituyan a los planificadores primarios de la producción. También requiere que los precios sean en gran parte determinados por el mercado.

(71) Waterston Albert, op.cit., 56

(72) Ibid. p. 58

Todas las proposiciones para la descentralización en China Continental y en los países de Europa Oriental, así como en la URSS, se han concentrado en la ejecución de los planes. Nadie ha sugerido que la preparación centralizada de los planes sea abandonada. Así, se sostiene que al exonerar a los planificadores de la necesidad de dirigir la ejecución del plan se les pone en condiciones de dedicar todo su tiempo a la preparación de los planes.

2.3.1.1. El tipo de la descentralización

Las innovaciones emprendidas por Yugoslavia decisivamente establecieron un nuevo tipo de planificación. Aunque se mantuvo el control central sobre el monto y la dirección general de la inversión, muchas facultades para tomar decisiones fueron delegadas en autoridades apolíticas bajo un sistema de controles económicos automáticos más o menos autoajustables. Estos cambios gradualmente eliminaron la mayor parte de las medidas de la planificación detallada y los controles sobre la economía. Bajo el sistema que prevalece en Yugoslavia, las empresas estatizadas, administradas por consejos de obreros elegidos por los propios trabajadores, están autorizados para tomar decisiones importantes acerca de lo que hacen; de quién compran y a quién venden; los precios que pagan o establecen; el número de trabajadores que emplean; los salarios pagados, etc. No existe mercado garantizado para lo que producen las empresas y éstas deben competir con otras empresas para obtener compradores, del mismo modo que para contar con trabajadores capacitados, técnicos,

materias primas y capital de inversión restringidas solamente por las regulaciones generales que no difieren fundamentalmente de las que existen en las economías mixtas, las empresas tienen considerablemente libertad para distribuir sus utilidades en los salarios o en la inversión. Además, el Gobierno de Yugoslavia considera la forma actual de ejecución del plan sólo como una fase de un sistema en evolución constante, que continuará impulsando una descentralización cada vez mayor, a medida que prosigue el desarrollo. (73)

Sin embargo, en otras naciones del este y especialmente en la URSS, el advenimiento de las innovaciones se ha producido lentamente: desde 1957 se dieron algunos pasos para descentralizar la ejecución del plan, con la formación de 103 consejos económicos territoriales y 18 cuerpos regionales económicos mayores, para coordinar a los planificadores. - "De ahí en adelante, la descentralización continuó desarrollándose más lentamente, pero el poder establecer algunas metas y tomar otras decisiones de planificación --anteriormente prerrogativas del centro-- fueron transferidas a las repúblicas, a las regiones, a los territorios o a las empresas". (74)

En la URSS son las industrias de artículos de consumo avanzado las que se descentralizan simultáneamente con la recentralización en otras ramas de la economía.

En China Continental, casi inmediatamente después de obtener el control del territorio continental, en 1949, el nuevo

(73) Ibid. p. 60

(74) Ibid. p. 62

gobierno instituyó un sistema de planificación central al modo soviético. Aunque se realizó un progreso económico impresionante, el desperdicio y los dispendios en 1957, a medidas descentralizadoras de largo alcance.

En tanto que las decisiones de políticas permanentes centralizadas, una porción considerable de la autoridad económica sobre las empresas fue transferida a las autoridades regionales y locales fuertemente vigorizadas. Estas adquirieron el derecho de ser oídas en la fijación de las metas, la asignación de los materiales, la determinación de los precios y en los asuntos financieros que afectaban a las empresas en sus regiones, y participaron en las utilidades de las empresas. A pesar de la "proclamada recentralización", con posterioridad a 1961, y a continuación del fracaso del "Gran Salto Adelante", las características esenciales de las medidas descentralizadoras de 1957 permanecieron en vigor. (75)

En los países de Europa Oriental, Polonia fue el primero en emular la descentralización en la ejecución del plan al modo de Yugoslavia, mediante el empleo de administración laboral autónoma.

"Entre mediados de 1956 y abril de 1958, las empresas fueron dotadas de facultades cada vez más amplias para tomar una variedad de decisiones que con anterioridad habían sido tomadas en el centro. A fines de 1958, sin embargo, cuando la economía de Polonia halló dificultades, la tendencia hacia la descentralización fue invertida. Pero aunque las facultades de las empresas para tomar sus propias decisiones fueron reducidas considerablemente hasta quedar en menos de lo que eran entre 1956-58, especialmente por lo que toca a los consejos laborales, algunas de las decisiones que anteriormente estaban a cargo de los planificadores centrales todavía las toman las empresas. Desde enero de 1963, treinta empresas que producían para la exportación han estado trabajando de modo experimental, con autonomía casi completa. También hay señales de que la descentralización en gran escala pueda ser sometida a prueba nuevamente". (76)

Así, Oskar Lange ha señalado que "se encontró que el sistema centralizado de administración de la economía era flexible. Causó cierta rigidez burocrática en la economía debido a que todas las decisiones fueron tomadas por los hombres de arriba. La nueva tarea de elevar los niveles de vida y de satisfacer la crecientes demandas de los consumidores requiere un sistema de administración más flexible que el del período precedente". (77)

Hungría también está experimentando con las administraciones obreras de empresas. Fue el primer país de Europa Oriental en cargar intereses a todo capital fijo y de trabajo de las empresas industriales y de la construcción de un intento de mejorar el uso eficiente de sus equipos y los fondos de operación. Un paso similar se espera en Alemania oriental, donde se estableció algo así como asociaciones de empresas estaficadas y delegó en ellas un poco de autoridad de operación. En julio de 1963, el gobierno adoptó también proposiciones que de llegarse a realizar integralmente darán por resultado reformas de precios de gran alcance, creciente apoyo en los incentivos económicos para incrementar la producción y la descentralización de la ejecución del plan.

Bulgaria inició la ruta de la descentralización en 1963, con un "nuevo sistema de planificación" experimental abarcando a 52 empresas elegidas entre las principales ramas indus-

(75) Ibidem., pp.62-63

(76) Ibidem., pp.63-66

(77) Cf. Lange Oskar. "Economic Planning and Management en the socialist Economy of Poland", p.158, (al respecto en el libro de Waterston, ibid.)

triales de la economía. Bajo el cuidadoso escrutinio de la Comisión de Planificación del Estado se ha permitido a estas empresas tratar directamente con quienes compran sus productos. En tanto que los precios todavía son fijados por los planificadores, las utilidades han venido a ser el principal estímulo de las empresas en este experimento.

En forma diferente a casi todas las demás naciones de Europa oriental, Rumania ha realizado solamente un ensayo incipiente en delegar a los gerentes de las empresas el derecho de tomar decisiones que afecta a las actividades de éstas. Pero - Rumania ha tenido pocos incentivos hasta ahora para cambiar su sistema de administración centralizada, ya que el ritmo de su crecimiento ha sido elevado: mucho más alto que el de cualquier otra nación de Europa oriental.

En Checoslovaquia entre 1958 y 1961 se introdujo una serie de reformas con el fin de hallar una solución a las dificultades con que había tropezado la economía, sin descartar principios esenciales del sistema de planificación centralizada del Soviet. Pero el intento falló y los incrementos en la producción prácticamente terminaron. Después de un prolongado y con frecuencia acre debate, las autoridades de Checoslovaquia aprobaron una serie de reformas a fines de 1964 y a principios de 1965, de uno de los más dogmáticos practicantes de la planificación rápidamente controlada, en otra pionera --después de Yugoslavia-- de la descentralización en Europa oriental con bastante anticipación respecto a Polonia, Hungría, Alemania Oriental, Bulgaria y la URSS.

La comisión de Planificación del Estado no dictará ya instrucciones a las fábricas; en cambio, solamente elaborará planes globales que indiquen las tendencias principales para el desarrollo de la economía y proporcionen guías generales a la inversión, al uso del crédito, a la política de precios, etc.

En tanto que la inversión en los proyectos del desarrollo básico seguirán siendo planificada centralmente, las empresas podrán modernizar o racionalizar los servicios de la producción, reinvertiendo sus propias utilidades o girando sobre créditos bancarios.

Por ahora, los reformadores en los países de economía planificada, que favorecen la descentralización de la estructuración del plan, parecen haber ganado la batalla del día. Pero la contienda entre éstos y quienes se oponen a la descentralización no ha terminado. El éxito de la descentralización depende de la cooperación de muchas personas que están interesadas en sus propias situaciones, y sobre todo se relaciona con el problema del poder férreamente centralizado en la burocracia estatal y partidaria.

No obstante, la perspectiva es que la tendencia a descentralizar la ejecución del plan continúe y aún se acelere, aunque no sin algunos altos o retrocesos de vez en cuando, al parecer el avance es demasiado grande.

De acuerdo con los informes en el bloque "socialista" ha sido adoptado un ambicioso plan para iniciar la automatización de la formulación del plan. El plan proyecta cubrir toda la nación con una red para canalizar la información requerida por la planificación.

"Como parte de la investigación de nuevos métodos y técnicas, los economistas y los planificadores rusos están virando hacia la matemática compleja y los conceptos econométricos, descritos por una palabra recientemente acuñada: 'planométrica'. El empleo de la planométrica representa una reversión completa de la actitud oficial anterior, que consideraba a las técnicas de planificación matemática y econométrica como hostiles a la teoría marxista. La redacción del plan 1966-70 incorporó el nuevo enfoque. Por vez primera en la historia de la URSS, los procedimientos y los modelos matemáticos fueron usados para construir variantes del plan y comprobar las alternativas estratégicas". (78)

2.3.2. La planificación económica capitalista.

Comenzamos señalando que en una sociedad capitalista el funcionamiento de la economía está subordinado a las actividades de los propietarios privados o a la de los capitalistas, actuando individual o colectivamente. De ello resulta una distribución no equitativa de las riquezas producidas. Es decir, en una economía de mercado, las decisiones económicas finales y reales son tomadas por agentes económicos individuales en función de sus intereses particulares.

(78) Ibidem., p.67

"La economía capitalista está caracterizada especialmente por la existencia de un mercado de trabajo, pues los trabajadores están separados de sus medios de producción y deben vender su fuerza de trabajo para poder subsistir, en tanto que los medios de producción son acaparados por una clase social restringida: la clase capitalista. Esta -- 'hace valer' sus medios de producción a fin de apropiarse de la mayor parte posible de la producción bajo la forma de plusvalía. En una sociedad tal, cierto número de leyes económicas objetivas determinan el volumen de la producción y las condiciones de reproducción del capital". (79)

La programación capitalista (a la que se ha querido algunas veces llamar "planeación indicativa") no puede modificar fundamentalmente las condiciones de la reproducción y de la distribución, porque deja en pie las mismas relaciones de producción, y por consiguiente de apropiación. Lo cual deriva que en la realidad, las economías de dichos países capitalistas no pueden ser economías planeadas, pues son en todo momento economía de mercado, en las cuales las decisiones definitivas son tomadas por los propietarios de los medios de producción, que evidentemente no buscan satisfacer las necesidades sociales, sino acrecentar sus beneficios.

Esto ha provocado que el gobierno tenga que intervenir directamente en el proceso de producción, con lo cual se -- llega a la programación económica que es un intento de regular el proceso económico mediante la jerarquización de actividades y que en la modalidad indicativa "el gobierno mediante consultas a las organizaciones empresariales y labo-

(79) Bettelheim, op.cit., p.9

rales determina más o menos concretamente, todos los objetivos, la estrategia y los mecanismos instrumentales, todos - los cuales constituyen 'indicaciones' que pueden seguir con una libertad de acción bastante amplia los agentes privados responsables de la actividad económica". (80)

De acuerdo con el criterio anterior, en los sistemas de economía mixta, donde predomina la propiedad de los medios de producción la obligatoriedad de la política planificada sólo podría ser estricta en la administración pública y en las empresas controladas por ésta. Dado que,

"la administración pública no orienta únicamente sus decisiones en función de los indicadores del mercado y que, los planes incorporan las acciones más apropiadas para que cada organismo colabore con el cumplimiento de las tareas asignadas al sector público en la política de desarrollo, cabría sostener que ellos deberán tener carácter imperativo, sin que esto signifique necesariamente un incremento de la concentración de la gestión de la política planificada". (81)

Ahora bien en los mecanismos de la política planificada usados para orientar y regular la acción de los agentes privados en los países en desarrollo, sean éstos de economía mixta o capitalista, resultan de una dosificación de elementos imperativos o indicativos. El carácter imperativo es necesario en casos como en el de las reformas de la estructu-

(80) Cf. Ilpes, vol. I, op. cit., pp. 131-132

(81) Ibid. p. 133

ra empresarial, del régimen tributario y del laboral y también en las reglamentaciones sanitarias y comerciales Internas y externas). Por lo tanto, los respectivos mecanismos --llamados a enmarcar o fijar los límites de la acción de los mercados-- adquieren carácter obligatorio. En cambio, otros mecanismos, como los utilizados para incidir en los precios, el monto y la distribución del crédito, la generación de empleo, etc., se utilizan para reforzar o corregir algunos aspectos del funcionamiento de los mercados. Estos mecanismos pueden tener distintos grados de generalización, magnitud y eficacia, según sean los propósitos y la capacidad de los gobiernos para orientar la actividad privada. En Francia, país al que se atribuyen comúnmente las características de una economía mixta, la capacidad del Estado para orientar el comportamiento de los agentes --privados a través de los diversos mecanismos, entre los que adquiere importancia especial la concertación de acuerdos -- entre las autoridades y los representantes de organizaciones empresariales y de trabajadores, es bastante amplia; esto ha llevado a un interior Comisario General del Plan a señalar que "puede decirse que la planificación francesa es menos -- que obligatoria y más que indicativa. Puede ser razonablemente definida como planificación activa ... (82)

Actualmente, no todos los países desarrollados de economía mixta han establecido procesos formales de planificación. Cuando existen, "su finalidad es elaborar una política destinada a evitar las fluctuaciones a corto plazo propias del -- sistema y lograr un equilibrio con altos niveles de ocupación

(82) Cf. Massé, "Planning in France", en Planning Business economists Group, Londres, 1962 (citado en el libro de Ilpes, vol. I op. cit., p. 134

e ingreso. "Sólo se trata entonces, de corregir o compensar las insuficiencias del mercado, sin mayores alteraciones - estructurales y administrativas. En algunos de estos países --como en el conocido caso de Francia-- se trata, además, - de racionalizar las inversiones del sector público y orientar las del sector privado, en función de planes y directrices de mediano y largo plazo para el conjunto de la economía". (83)

De ahí que, a lo que se le ha dado el nombre de planificación indicativa, básicamente muestra la conveniencia - "racional" de seguir ciertas prioridades en la intervención, pero sin pretender obligar de alguna manera a los inversionistas a que acaten tal programa, y sin tener la posibilidad real de hacer que se cumpla. En consecuencia, los programas han fracasado.

Tal fracaso se debe en primer lugar, al proceso dialéctico interno del propio sistema capitalista, y luego al no "acatamiento", por parte del sector privado, de tales sugerencias, junto con la agudización de los problemas económicos, sociales, políticos, estructurales en fin, provocados por la actual inoperancia histórico-actual del capitalismo, lo cual ha llegado a intensificar aún más la participación estatal en la producción para controlar directamente algunos medios de producción, con lo que los programas y planes confeccionados por el gobierno se puedan realizar, al menos en lo que

(83) Ibid. p. 89

concierno al sector público, pues al controlar parte de los medios de producción le es posible llevar a cabo directamente parte de tales planes. Como quiera que sea, a pesar de esta "planificación", los problemas del capitalismo solamente logran paliarse temporal y limitadamente, pero, después de poco tiempo, vuelven más graves e intensos que antes.

En cierta forma, la planificación económica en el sistema capitalista al confeccionarse con base en lo que se necesita, peor al margen de cómo lograrlo, no sólo es "limitada (porque se reduce a la empresa privada aislada de los demás) y deforme (ya que se logra a base del empeoramiento de las condiciones de trabajo del obrero) sino, además metodológica en cuanto a que se establece de acuerdo al conocimiento que alguien tenga de alguna técnica cuantitativa y no en función de si lo que así resulte es aplicable objetivamente en la realidad". (84)

Cabe señalar que la planificación capitalista, aunque pueda llamársele nacional (como en el caso de la planificación económica estatificada porque la integran con proyecciones, tendencias y predicciones en torno al producto social global, a la población total, al consumo de la sociedad en su conjunto, a la inversión nacional, etc., pero establecida por y para los trusts, es sólo un paliativo pues, destaca Lenin "... los trusts no entrañan, no han entrañado hasta hoy, ni pueden entrañar una planificación completa".

(85)

(84) Cf. O. Lange, *Political economy*, op. cit., pp. 173-174 y 158-159 citado en el libro Ceceña Cervantes, op. cit., pp. 43-44

(85) V. I. Lenin, El Estado y la Revolución, Moscú, ed. Progreso, p. 356

Se concluye que, "en la planificación de la producción capitalista no es la economía quien sigue el plan, sino por el contrario, el plan se ajusta para encajar las vicisitudes - imprevisibles de la economía". (86)

Resumiendo, citamos a Arturo Guillén, quien atinadamente hace una crítica aguda en cuanto al planteamiento de dicha planificación capitalista.

"La planificación indicativa no pretende suplantar al mercado como mecanismo de recursos. El plan desempeña un papel secundario. Tiene exclusivamente un papel orientador: es un soporte del mercado, no la base del sistema económico. Las decisiones económicas finales siguen siendo tomadas por los empresarios - privados en función de sus intereses particulares.

Como puede comprenderse. La imposibilidad del capitalismo para hacer válidos al nivel de la empresa los postulados de los planes comprueba por qué la planificación es, ante todo, una categoría histórica. Los países capitalistas han podido trasplantar la organización y las técnicas de elaboraciones para la preparación y ejecución de los planes, pero han estado y estarán imposibilitados para trasladar la estructura económica, las relaciones de producción que permiten la dirección consciente de la economía y que, al mismo tiempo, determinan el carácter obligatorio de los planes". (87)

No obstante, la planificación indicativa, a pesar de sus grandes limitaciones, es un fenómeno objetivo que surge como consecuencia de la ineptitud del mercado libre para lograr tasas aceptables de crecimiento y una asignación adecuada de los recursos. Al mismo tiempo ha permitido coordinar mejor

(86) Ceceña Cervantes, op. cit., p. 45

(87) Arturo Guillén, op. cit., pp. 27-28

la actividad económica, al proporcionar a los empresarios privados mayores datos sobre las tendencias y expectativas en las diversas ramas económicas donde ellos pueden invertir. Conviene hacer notar que esta mejor coordinación, basada en el conocimiento anticipado de las probables condiciones del mercado global o sectorial no significa que el capitalismo haya alcanzado mayor racionalidad. En realidad, si nos ajustamos a los hechos, el interés de los países capitalistas en programar su desarrollo coincide con la etapa en que dichos países desperdician de diversas maneras una parte cada vez mayor de su excedente económico. No es exagerado afirmar, por paradójico que parezca, que la planificación indicativa es un intento de racionalizar el proceso mismo de la irracionalidad. (88)

2.3.3 Algunas consideraciones respecto a la planificación en América Latina.

José Luis Ceceña plantea que el lograr una economía creciente, fuerte, estructuralmente independiente, y por ello, socialmente adecuada, es el objetivo de una política económica integrada por medio de la planificación económica nacional.

Por el contrario, la incapacidad de salir del subdesarrollo, de la dependencia estructural, y/o del estancamiento mediante el sistema de producción capitalista, por otro, ha causado que en las economías capitalistas tanto desarrolladas como atrasadas intenten emplear la planificación económica aunque sólo como mecanismo técnico, puramente cuantitativo.

"En las naciones latinoamericanas como en todos los países con economías atrofiadas, distorsionadas, estructuralmente dependientes, se requiere - coordinar las diferentes actividades económicas para emplear mejor los recursos. Tal coordinación se ha pretendido hacerla por medio de la planificación económica, de una planificación llanamente 'indicativa', i.e., que sugiera, pero que no obligue, y, por tanto, que racionalice en el papel pero que en realidad mantenga la misma situación".

(89)

En Latinoamérica, no obstante los intentos mexicanos del periodo cardenista y el plan quinquenal argentino de los tiempos de Perón, la idea de la planificación es aceptada, a nivel general, apenas en 1961, con la creación del programa de "ayuda" norteamericano conocido como Alianza para el Progreso.

La Alianza para el progreso es, en cierta medida, la cristalización del interés manifiesto por los gobiernos latinoamericanos, al terminar la segunda guerra mundial, en conseguir mayores recursos de capital de los Estados Unidos, dentro de las exigencias impuestas por la economía mundial a Latinoamérica. Implicaba, en pocas palabras "modernizarse".

En efecto, al terminar la guerra los países latinoamericanos encuentran serios obstáculos para mantener el ritmo de crecimiento alcanzado en forma coyuntural durante el conflicto. La incapacidad de los gobiernos para hacer frente a los obstáculos estructurales al desarrollo económico aunada a una baja de las exportaciones, un crecimiento significativo de las importaciones de bienes intermedios y bienes de capital, y el deterioro de la relación de

intercambio, obliga a los gobiernos de nuestros países a - dirigir su mirada hacia el norte y pedir al gobierno de Washington un Plan Marshall para América Latina.

Y aunque el mismo Marshall, asiste a la Conferencia de Bogotá de 1948, los países latinoamericanos sólo obtienen de los Estados Unidos promesas de ayuda a cambio de enro- lar a América Latina en la política de la guerra fría y - en la consiguiente estrategia anticomunista.

A partir de 1961. en el caso de América Latina, en la - reunión de Punta del Este en donde se firmó la Carta que dió nacimiento a la Alianza para el Progreso, se le dió un espaldarazo formal a la planificación económica como re- quisito para superar el subdesarrollo. Al respecto quedó - establecida la necesidad de realizar una reforma agraria y una reforma fiscal, así como la de sujetar el proceso de desarrollo a un plan económico general.

Para que los Estados Unidos puedan proporcionar los créditos prometidos por la Alianza se establece que los gobiernos latinoamericanos deben presentar sus planes de desarrollo al "Comité de los Nueve", integrado por "exper- tos" latinoamericanos en economía, quienes son los encar- gados de ver que los planes se ajusten a los principios de la Carta de Punta del Este.

"Una vez que los gobiernos de nuestra América sienten cerca de su olfato la jugosa carne de los 20 millones de dólares se desata una profusión inusitada de planes de de sarrollo. Según datos consignados por la CEPAL se crearon

organismos de planificación y se elaboraron planes en 19 países latinoamericanos". (90)

"Infortunadamente, la "furia planificadora" no se debió a un interés genuino por ordenar la actividad económica y realizar las reformas que se proponían en la Carta, sino que los planes - preparados fueron utilizados únicamente como un medio de obtener los créditos prometidos por el gobierno de las barras y las estrellas acrecentadas. El proceso de planificación de la región no se inicia en función de una toma de conciencia de los gobiernos y pueblos latinoamericanos, sino que los planes son únicamente el vale, la llave maestra para introducirse en las arcas de la casa de Mac Pato: los Estados Unidos". (91)

Jamás se hace un esfuerzo en ninguno de nuestros países, con la excepción de Cuba y Nicaragua, por ejecutar, por llevar a la práctica los planes. "No en balde Raúl Sáez, uno de los miembros del "Comité de los Nueve", declaró recientemente a la prensa que existen no dos sino tres sistemas de planificación en el mundo: la planificación "compulsiva" practicada por los países estatificados, la planificación 'indicativa' y la planificación 'decorativa' que realizan los países de América Latina". (92)

Es precisamente a partir de la "fiebre planificadora" que se extendió por toda América Latina con la idea de que la misma vendría a sustituir por sí sola las transformaciones estructurales que requerían y requieren las economías

(90) Ibid. p. 38

(91) Ibid.

(92) Ibid. p. 39

latinoamericanas; es decir, se le concibió no como un medio para transformar y desarrollar sino como un mal menor y - una " 'vacuna' contra revoluciones populares". (93)

Así pues, los planes latinoamericanos, en resumen, "lejos de ser el instrumento fundamental para movilizar el excedente económico y romper los obstáculos estructurales al desarrollo, han sido únicamente un medio demagógico de los gobiernos, trabajo de entretenimiento de los técnicos y tema apropiado para las conferencias panamericanas, los informes oficiales y las charlas de café". (94)

2.4. Intentos de la planificación en México

Para el abordaje de este apartado se utilizará preferentemente la cronología histórica que se hace de la planificación por el economista José Luis Ceceña, el cual creo que es la más acertada debido a la manera analítica en que ha dividido los periodos en que se ha desarrollado el proceso de - planificación en México; se ha dividido en cinco partes con el objetivo nos dice de:

"subrayar lo sobresaliente en cada etapa, pero debe quedar claro que los rasgos característicos así destacados pueden estar presentes en alguna otra, o en todas las fases aunque con menor fuerza. Por ejemplo, el 'prurito de planificar por planificar'

(93) Ibidem., p.38

(94) Ibidem., p.39

se puede ver a lo largo de los 54 años considerados: la 'planificación' para obtener créditos del exterior también ocurre en otros periodos, particularmente de 1962 a 1965; la búsqueda de cambios estructurales se ha utilizado como argumento de la política económica en todas las etapas aquí cubiertas, lo que ha hecho que todos los regímenes en ellas habidos sean de 'transición hacia lo mismo'; y la 'planificación al revés' se dio, además en la actualidad, en el periodo 1954-1958, con la Comisión de Inversiones". (95)

2.4.1. Planificación económica por el prurito de planificar 1928-1946

Los primeros antecedentes de los términos "plan económico" y planificación económica aparecieron en el vocabulario mexicano a principios de los años treinta, durante el gobierno de Pascual Ortiz Rubio, o sea en pleno "maximato": "se expide una Ley General de Planificación en la que se habla de la necesidad de realizar un inventario de los recursos del país a fin de poder coordinar el desarrollo nacional. La ley se da a conocer en el Diario Oficial del 12 de julio de 1930, a pesar de lo cual nada se hace para llevarla adelante". (96)

Sin duda, el primer intento serio de programar las actividades de los gobiernos posrevolucionarios se da en 1934, al elaborarse el Primer Plan Sexenal.

(95) Ceceña Cervantes, op.cit., p.53

(96) Guillén Arturo, op.cit., p.55

Este plan se inspiró, en parte, en la política de inter vención estatal, que surgía en los países occidentales más desarrollados como respuesta a la crisis económica mundial y en parte, en lo poco que se sabía a la sazón en México sobre la planificación soviética de comienzos de la tercera década del siglo.

"El plan Sexenal era un plan económico sólo de nombre, constituía, en realidad un bosquejo general de la política económica a seguir después del cambio administrativo de 1934, orientada en primer lugar, a lograr que el país saliera de serias dificultades de origen externo, y encaminada, en segundo lugar a alentar el desarrollo económico conforme a los lineamientos señalados al término de la lucha revolucionaria por el presidente Calles --- (1925-1928)". (97)

En la preparación del Plan sexenal se agrega que no con tenía ningún instrumento práctico para su ejecución, pues México no contaba con ningún organismo económico o estadístico que realizara los estudios necesarios para traducir las instrucciones generales del plan a términos cuantitativos. Si bien el documento entrañaba el reconocimiento de la necesidad de elaborar programas económicos anuales para complementar la estructura general del plan, así como la revisión periódica de sus metas, no disponía el establecimiento de un organismo federal con tal propósito. Simplemente, sugería car go de todas estas cuestiones.

(97) Flores de la Peña Horacio, et, al.,., Bases para la planeación económica y social de México, México, ed. Siglo XXI, 10a. ed. (1980)

Pocos años después en la Secretaría de Gobernación se creó una oficina técnica encargada específicamente de la elaboración del segundo Plan Sexenal. Asimismo, el presidente Cárdenas giró órdenes y dió instrucciones a esta nueva dependencia para preparar otro plan sexenal que abarcara el periodo de la siguiente administración (1941-1946)

Algunos autores han considerado que conceptualmente el Segundo Plan Sexenal representó una mejoría respecto al -- primero, que "la estructura del segundo plan es casi igual al del primero, con la diferencia de que contiene, además, un capítulo introductorio sustancioso en el que se marcan los objetivos del plan y lo que éste, como síntesis del -- proceso revolucionario, representa como medio para elevar el nivel de vida del pueblo y revalorizar históricamente al mexicano". (98)

Se hace hincapié que el Segundo Plan Sexenal, al igual que el primero "no contiene una planificación de la economía nacional y de la distribución de la riqueza nacional, sino que sólo planea la acción gubernamental para la organización progresiva y sistemática de la transformación revolucionaria de la vida social. Básicamente, los redactores del plan circunscriben la acción del Estado y, por tanto, la de su programa de gobierno, a dos renglones: reforma agraria e inversión en infraestructura.

(98) Guillén Arturo, op.cit., p.61

Al igual que el primer plan, el segundo tampoco se llevó a cabo. Adicionalmente, los ajustes de la economía metropolitana provocados por la Segunda Guerra Mundial son otro factor que influye en el abandono del plan.

"Si recordamos, la guerra significa para la economía norteamericana el tener que destinar buena parte de su planta industrial de bienes de consumo no puede realizarse como en las épocas de paz. Los Estados Unidos se ven obligados a conseguir, vía importaciones, los productos que el conflicto les impide producir". (99)

Respecto al gobierno de Avila Camacho se hizo una utilización menor que Cárdenas del siguiente Plan Sexenal, aunque por razones completamente diferentes. Podría decirse que el régimen de Avila Camacho representa la vuelta a la normalidad, una normalidad muy próspera en verdad, a causa del auge motivado por la guerra en el sector externo de la economía, y de los efectos de las reformas de Cárdenas sobre la estructura económica y social del país. Por entonces, casi todas las inversiones privadas rendían grandes beneficios y prácticamente toda inversión pública era altamente productiva. El ingreso del sector público se acrecentó con rapidez a partir de los deprimidos niveles de los años treinta y, por primera vez en la era posrevolucionaria, quienes gobernaron a México pudieron llegar con facilidad a la conclusión de que lo que era bueno para el Estado era bueno para el sector privado, y viceversa. No se debe olvidar que durante los

(99) Ibid. pp. 62-63

años de la guerra la economía mexicana creció a una tasa anual por habitante de casi el 5% en términos reales, comportamiento pocas veces logrado en otras partes, salvo mediante programas orientados hacia un esfuerzo de guerra que pone en juego energías nacionales extraordinarias. En tales circunstancias, parecía innecesario una planeación nacional ordenada. La decisión del gobierno de Ávila Camacho, en 1942, de establecer la Comisión Federal de Planeación Económica, organismo cuya realizaciones con un tanto oscuras, tuvo poco que ver con la planeación. Se suponía que la Comisión iba a reunir hechos y cifras sobre la producción industrial del país y, evidentemente, respondía a la creciente necesidad de mejorar la información estadística, cuya insuficiencia y falta de exactitud obstaculizaban claramente las actividades diarias, tanto del sector público como del privado. (100)

2.4.2. Planificación económica como base para obtener préstamos internacionales, 1947-1958

La política económica del régimen de Alemán es parecida a la seguida por Ávila Camacho, continuando, con mayor vigor aún, la tendencia a poner fin a los postulados populistas del gobierno. El nuevo régimen no emprende ningún correctivo al proceso de empobrecimiento relativo de los grupos populares, prevalece al idea de que el desarrollo económico habrá de producirse con sólo dar facilidades a la inversión -

privada, nacional y extranjera. Como decía Narciso Bassols:

"hay la noción de que fomentar a toda costa la iniciativa privada es encontrar el secreto para el aumento creciente y seguro de la riqueza nacional; la afirmación de que por encima de cualquier otro estímulo, más allá de cualquier otro resorte o recurso que se pudiera emplear para el mejoramiento de la condición económica nacional, es el aliento al inversionista privado lo que ha de cambiar la situación económica de México". (101)

En cuanto a la instrumentación de la planeación económica se volvió a escuchar el término:

"La campaña electoral del candidato presidencial Miguel Alemán introdujo dos elementos nuevos en la formulación del programa de política económica del gobierno entrante. La primera novedad consistió en que el propio aspirante a la Presidencia participó en este empeño muy activamente. En segundo lugar, la gama de los grupos que participaron se extendió considerablemente más allá de los acostumbrados técnicos del gobierno y los altos miembros del partido gobernante". (102)

Precisamente, como consecuencia de la necesidad de conseguir préstamos en el extranjero, el Banco de México elabora un programa de inversiones que a veces es citado entre los antecedentes de la planificación económica en México.

(101) Cf. Bassols Narciso. Obras. Fondo de Cultura Económica. México, 1964, p. 573 al respecto en el libro de Arturo Guillén, op. cit., p. 67

(102) Flores de la Peña, op. cit., p. 29

"En realidad, más que un programa es una serie de cálculos sobre las necesidades de inversión, globales y sectoriales, considerando una relación capital-producto dada, bajo el supuesto de que se mantuviera la misma tasa de crecimiento del producto nacional. Dicho programa se elabora debido a la solicitud de un préstamo --que finalmente no fue concedido-- al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (llamado también Banco --Mundial). Es decir, no surge por iniciativa del gobierno mexicano, sino que el BIRF exige como una de las condiciones para otorgar el crédito que se le presente un programa de los proyectos que se piensa realizar. En otras palabras, si el BIRF no lo hubiera exigido, la idea de elaborar un programa no hubiera brotado en las mentes de nuestros gobernantes". (103)

De esta manera, cuando el nuevo presidente, Adolfo Ruiz Cortines (1953-1958) asumió el poder, se encontró con muchos problemas bajo una aparente prosperidad. Las finanzas federales se encontraban mal; las empresas y organismos públicos --llevaban una vida independiente y presionaban de continuo -- para obtener más fondos de inversión; las presiones inflacionarias iban en aumento, y la posición de la balanza de pagos era débil.

Debido sobre todo a los graves problemas financieros a que se enfrenta al comienzo de su sexenio, Ruiz Cortines se preocupó por establecer un mayor orden y mejorar la coordinación de las inversiones de un sector público cada día más complejo. En 1953 se creó un organismo encargado de controlar la inversión pública.

El trabajo de la Comisión de Inversiones se mantuvo de manera permanente y más o menos efectiva a lo largo del régimen ruizcortinista. La comisión fue un instrumento adecuado para imponer cierto orden de prelación en las inversiones - públicas, para lograr la coordinación de dependencias acostumbradas a hacer sus inversiones de manera autónoma y con base en criterios diferentes y, en muchas ocasiones, opuestos.

"Pero, vista en otra perspectiva, la Comisión no trascendió los límites de un órgano de control. El programa de inversiones, por ejemplo, nunca se realizó de acuerdo con objetivos predeterminados.

Por lo tanto la Comisión de Inversiones se desenvolvió dentro de los moldes de una política económica conservadora y tibia, cuyo principal objetivo siguió siendo dar las mayores facilidades a la iniciativa privada". (104)

En resumen, la Comisión de Inversiones, con todo lo positiva que resultó su creación, se desenvuelve, por desgracia, en el marco de una política económica y social encaminada a aumentar los lazos de dependencia hacia el exterior y eludir cualquier cambio en la estructura económica.

2.4.3. Planificación económica hacia cambios estructurales, 1959-1970

El comienzo de la década de los sesentas es especialmente significativo para los países latinoamericanos. Son años de esperanza y de temor, porque marcan el surgimiento de una revolución auténtica, la cubana.

"Los capitalistas mexicanos, asustados porque la Revolución Cubana pudiera extenderse, se abstienen de invertir y refugian sus capitales en el extranjero. Esta situación se ve agravada por declaraciones extrañas de López Mateos, a quién después de ser encargados de reprimir incipientes intentos de independencia sindical, se le ocurre definir su régimen como de 'extrema izquierda dentro de la Constitución' " (105)

En 1961, el canciller mexicano Manuel Tello asiste a la Conferencia de Punta del Este, Uruguay, para formalizar, junto con sus colegas panamericanos, la Alianza para el Progreso, "programa mediante el cual los Estados Unidos ofrecen a América Latina una 'revolución pacífica' en contraposición a la 'revolución con sangre' representada por Cuba". (106)

El gobierno de Kennedy ofrece "entregar en la década de los sesentas ayuda por una cantidad que no sería menor a veinte mil millones de dólares. La ayuda a cada país estaría condicionada a la realización de las reformas propuestas en la Carta de Punta del Este y a la preparación de planes de desarrollo de acción inmediata. (107)

Nuevamente, aparece la euforia de la urgencia de planificar la solicitud de los préstamos, lo cual es expresada de la siguiente manera en el texto del Plan:

"En los términos de la Carta de Punta del Este, el Plan de Acción inmediata, además de constituir uno de los compromisos adoptados, es el medio más eficaz para evaluar el monto y las características que debe tener el acceso de México a los fondos financieros provistos en el programa denominado Alianza para el Progreso". (108)

(105) Ibid.p.76

(106) Ibid.

(107) Ibid.

(108) Ibidem.p.77

En resumen, el plan se le sitúa en un terreno que no altera en nada la manera como venía funcionando la economía mexicana. "proponer un incremento de la inversión mediante un endeudamiento creciente es un expediente al que se puede recurrir --y de hecho se ha recurrido-- sin necesidad de quebrarse la cabeza elaborando planes de desarrollo". (109)

En los inicios del régimen de Gustavo Díaz Ordaz se preparó nuevamente un nuevo plan, el cual fue elaborado por la Comisión Intersectorial y por diferentes dependencias de la Secretaría de la Presidencia.

"El plan de Desarrollo Económico Social se diferencia del Plan de Acción inmediata en el hecho de que las proyecciones de las actividades del sector público están "apoyadas" en proyectos concretos. Además, parece ser que los proyectos que contiene fueron discutidos ampliamente con las dependencias gubernamentales que se encargaron de su ejecución. Pero, en igual forma que su triste antecesor, el plan no llegó a implementarse.

(110)

2.4.4. Planificación económica de un gobierno en "transición" hacia lo mismo, 1971-1976.

En un principio, el gobierno de Echeverría manifestó una actitud de indiferencia completa por la planificación de la economía nacional, hecho que se evidenció en la supresión de la Dirección de Planeación de la Secretaría de la

(109) Ibidem., pp. 78-79

(110) Ibidem. p. 81

Presidencia.

"Quizás convencidos de la inutilidad de los 'planes a la mexicana' elaborados años antes, y ante la necesidad de recuperar la base de apoyo político perdida como resultado del movimiento estudiantil de 1968, parecía contenerse con atender las demandas y peticiones que, ora aquí ora allá, distintos grupos de la población planteaban, y con elaborar programas sectoriales y regionales. Sin embargo, a mediados de sexenio el interés por 'planificar renace y el gobierno, de nuevo 'seriamente preocupado por los problemas de largo plazo', hizo aparecer, con la misma facilidad con que los magos sacan de un sombrero, un nuevo plan de desarrollo para el período 1974-1980". (111)

Treinta años de preparar planes de desarrollo, estéril y una crisis económica y política cada día más evidente y aguda, obligaron al gobierno a ser más cauto esta vez y a no presentar el "nuevo plan" como la llave maestra que nos abriría las puertas del paraíso. En opinión de José López Portillo, entonces Secretario de Hacienda, lo que se tenía terminado no era un plan de desarrollo, sino, más bien, "un plan para el plan". Según sus propias palabras:

"La actual administración tiene, y ahora lo revisa, un plan de desarrollo económico y social. No un plan. Sería pretencioso afirmarlo, más bien lineamientos para un plan de desarrollo económico y social que cubra períodos más amplios y que incluso abarque otros regímenes administrativos". (112)

(111) Ibidem., pp.144-145

(112) Cf. José López Portillo. "Redefiniciones de Política Económica". Revista de Comercio Exterior. México, 1974, p.26 al respecto en el libro de Ceceña, op.cit., p.145

El no ser pretencioso respecto a los alcances de este nuevo intento de planificación reveló, cuando menos, cierta sensatez por parte del gobierno. Pero la modestia se llevó tan lejos que, a estas fechas, el plan no sólo no se ha llevado a la práctica sino que sigue siendo un secreto su contenido.

Como ha sido característico de los distintos intentos de la planificación anteriores, el presente proyecto de plan ha sido preparado ya no digamos sin la participación popular, sino ni siquiera con la participación de los funcionarios de los organismos oficiales que supuestamente se encargarían de su ejecución. La participación del pueblo mexicano pretende ser satisfecha con consultas a la Comisión Nacional Tripartita, organismo creado en 1971. Espejo fiel de las "fuerzas vivas" del país: los funcionarios del Estado, los grandes empresarios privados y los líderes "charros". En opinión del gobierno, la tripartita fue creada ante la necesidad del gobierno Federal de reorientar la estrategia del desarrollo mexicano y procurar una alianza nacionalista de los grupos productivos.

"La participación popular, necesaria de todo proceso de planificación, lejos de descansar en la participación activa de los trabajadores, profesionales y técnicos de las empresas, es suplantada por las sesiones pseudodemocráticas de la tripartita, donde periódicamente se van las caras de los Fideles y Legorreta, los Espinoza Iglesias y Salustios Salgados, abanderados verdaderos de la 'alianza popular revolucionaria' ". (113)

Respecto al plan 1971-1976 argumenta Ceceña, corrió la misma suerte, que las otras pretenciones planificadoras, no solamente no se cumplió sino que, en realidad, se actuó de manera radicalmente distinta al plan.

2.4.5. La planificación económica al revés.

2.4.5.1. La reforma Administrativa, 1977. La planificación económica sectorial 1977-1982

Antes de empezar a delinear el desarrollo de la planificación económica en el sexenio lópezportillista, cabe decir que este apartado será más exhaustivo y detallado que los sexenios anteriores debido al interés del mismo planteamiento del problema a investigar.

La reforma administrativa de 1977 se inicia en el actual régimen de gobierno con la elaboración de planes aislados como elementos más bien políticos que económicos sin posibilidad de realización alguna. Como en todos los casos precedentes éste comienza haciendo a un lado, todo lo anterior y, aunque el Presidente José López Portillo asegura, en su protesta como candidato del PRI a la Presidencia de México, que "No reconocemos otro imperativo que los grandes objetivos nacionales, que en el Plan Básico están consignados y que desde el 25 de septiembre hice míos y que antes de esa protesta declaró que El Plan Básico, elaborado por el PRI, es coincidente con mis convicciones y con los planteamientos que su política le impone, así como en las circunstancias nacionales" (114), ya como Presidente cambia todo.

(114) Ceceña Cervantes, op. cit., p. 204

La política gubernamental del régimen lópezportillista estuvo basada en tres niveles de planificación:

El primer tipo de planificación es la concertada que se refiere a lo que han dado en llamar la Alianza Nacional Popular para la Producción que es "inducida" y de "entendimiento" con los sectores sociales y privados de México, en lo que - " (...) le corresponde al Estado desempeñar el papel de auténtico motor económico de alcance nacional". (115) Así, se firmaron diez convenios con el sector privado (hasta la fecha no se sabe de alguno con el "sector social")

"Esto no ha funcionado hasta ahora y la principal razón es que si normalmente los planes del gobierno no se siguen, menos podrá funcionar una mezcla de anarquía programada en un plan que ¡aún no se hace!" (116)

El segundo tipo de planificación, la convenida, la refieren a los convenios que cada principio de año se establecen, a partir de enero de 1977, entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados. Esto viene a ser la materialización de los "convenios únicos con los estados" que se pretendía establecer en "el Segundo Plan Sexenal 1941-1946", después en el Programa de Inversión-Financiamiento del Gobierno Federal 1971-1976. (117)

(115) Ibid.p.204

(116) (para mayor conocimiento remitirse al libro de Ceceña Cervantes, op.cit p.204

(117) Ibid.p.205

Ahora bien, si la "planificación concertada" se hace sin plan alguno, la "convenida" se reduce a que cada uno de los 32 estados del país fijen sus necesidades globales de inversión para cada año, evitando así que para cada proyecto se fuese a discutir a la Ciudad de México y que no hubiese caducidad en el monto otorgado para la inversión en ellos, dando lugar a que se acumulasen recursos que en fin de cuentas se empleaban en otros objetivos distintos de los originales.

"Dicha medida, indica Ceceña, que es un avance limitado, pero mejoraría al fin, no solamente tiene el inconveniente de que no se basa en un plan general a largo plazo, y que parte de las consideraciones parciales de corto plazo de cada Estado, sino que involucra exclusivamente inversiones improductivas: alcantarillados, alumbrados, parques deportivos, mercados municipales, cárceles, etcétera. Esto significa que aún cuando se establecieron tales convenios supuestamente para promover el desarrollo económico, y planificado por añadidura, únicamente operan en el área de los servicios, sin tocar, siquiera, el proceso de producción". (118)

Por último, en cuanto a lo que llaman planificación obligatoria para el sector público, es en donde más se ha hecho sin que haya algo todavía.

"Durante la campaña presidencial de López Portillo, de octubre de 1975 a junio de 1976, se habló repetidamente de la necesidad de planificar la acción gubernamental, por lo que al mes de estar ya en el poder entró en vigor una reforma administrativa en la que se establecen dos niveles de la administración pública federal: la administración pública centralizada y la administración pública paraestatal".

(119)

(118) Ibidem., pp. 205-206

(119) Ibid.

La administración pública centralizada se compone de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República, para cuyo despacho de los asuntos de orden administrativo se contarían con 16 secretarías de Estado y 2 departamentos administrativos que se convertirían en cabeza de sector bajo cuya conducción operaría las 867 entidades que integraban, a principios de 1977, la administración pública paraestatal (entre organismos descentralizados, empresas de participación estatal --mayoritaria y minoritaria-- instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y de finanzas, y fideicomisos). (120)

Esta reorganización de la administración pública, representa un importante avance por cuanto reasigna funciones de los ministerios a los que se les estaban mal asignados, a --aquello que, se supone, les corresponden más adecuadamente. Así, en el caso de las tareas relacionadas con la planificación, hasta diciembre de 1976, eran tres ministerios lo que se "encargaban" de ellas: la planeación del gasto público y de las inversiones correspondía a la Secretaría de la Presidencia, la presupuestación del gasto corriente de la Secretaría de Hacienda y crédito Público, y la Programación y el Control de las entidades paraestatales a la Secretaría de Patrimonio Nacional. Por esto, se creó (más bien se transformó la que era Secretaría de la Presidencia) la Secretaría de Programación y Presupuesto que se encargaría de " (...) elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social. Así como de programar su financiamiento --tanto por lo que toca a la inversión como al gasto corriente-- y de evaluar los resultados de su gestión". (121)

(120) Ibid.p.206

(121) Ibid.pp.206-207

Específicamente se le asignan las tareas de:

" 'recabar datos y elaborar con la participación en su caso de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, el plan general del gasto público de la Administración Pública Federal y los programas especiales que fije el Presidente de la República'; planear obras, sistemas de aprovechamiento de los mismos; proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República para el mayor provecho general; 'llevar y establecer los lineamientos generales de la estadística general del país; proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y los ingresos y egresos de la administración pública paraestatal, y hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos del propio gobierno federal y del Departamento del Distrito Federal; planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias de la administración pública centralizada y la de las entidades de la administración paraestatal'; entre las otras funciones". (122)

2.4.5.1.1. La planeación Económica Sectorial 1977-1982

Con base en la planificación económica sectorial, se inició en enero de 1977 el actual proceso de planificación económica en México a "cargo" de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Se determinó que la planificación de la acción del gobierno (pues "no podrá incluir en una primera etapa al sector privado de la economía ...) será participati

(122) Ibidem. p. 207

va --i.e., participarán todos los mexicanos--; --será: descen-
 tralizada las directrices se establecerán centralizadamente;
 pero su ejecución se hará en los municipios, estados y regio-
 nes--; las decisiones, a las que se llegará "mediante un pro-
 ceso democrático", será obligatorias (para el sector públi-
 co), acordadas (para los estados soberanos y los municipios
 libres), y convenidas e inducidas (para el sector privado);
 será permanente y flexible (la planeación es un proceso con-
 tinuo de definición y de ajuste). (123)

En cuanto al "Mecanismo permanente de planificación"
 es dividido en nueve etapas:

"definición de la filosofía política y de la so-
 ciedad que se desea construir; definición de la
 política general de desarrollo; elaboración de
 un programa sexenal de gobierno; elaboración de
 programas anuales integrados por programas sec-
 toriales y estatales; elaboración de los presu-
 puestos anuales de egresos de la Federación;
 asignación de los recursos presupuestarios; eje-
 cución de los programas sectoriales; evaluación
 y seguimiento de la ejecución de los programas;
 y ajustes periódicos a la política, los progra-
 mas, y el presupuesto." (124)

La Secretaría de Programación y Presupuesto actúa como
 secretario técnico de los agentes responsables de las tareas
 de planificación, o sea del gabinete amplio (integrado por --
 los secretarios de estados y jefes de departamentos), del --
 gabinete económico, (compuesto por los secretarios de Pro ---
 gramación y Presupuesto, de Gobernación, de Hacienda y Crédi-
 to Público, de Comercio, de Patrimonio y Fomento Industrial,

(123) Ibidem., pp. 207-208

(124) Ibid.

del Trabajo y Previsión Social, y los directores del Banco de México, S.A. y de Nacional Financiera, S.A., del Consejo del Pacto Federal (organismo que integrado por los gobernadores de los Estados y presidido por el Presidente de la República se establecerá para que los ejecutivos estatales participen en el proceso de planificación), y de los mecanismos específicos de planificación sectorial y estatal que se establezcan con tales propósitos. Para esto, la mencionada Secretaría de Programación y Presupuesto deberá preparar los manuales, los documentos, los reglamentos y las guías necesarias para coordinar la operación del citado mecanismo de planificación; participar en la confección de documentos de política macroeconómica, de política sectorial, de política de desarrollo; participar en la formulación de proyectos de programas sectoriales sexenales y anuales; elaborar el proyecto de presupuesto de egresos de la federación a partir tanto de los anteproyectos de presupuesto de las entidades del sector público como de los anteproyectos de los convenios federación-estados elaborados por los gobiernos de los estados; vigilar la ejecución del gasto; y evaluar la ejecución y resultados de los programas.

Se estableció que se crearían dos tipos de mecanismos: de programación sectorial, los que tienen por objeto coordinar la elaboración e integración de los programas de las entidades cuyas actividades se ubican en algún sector específico; y de programación estatal creados para incorporar el elemento regional en la elaboración de los proyectos de programas sectoriales sexenales, las que se realizará por medio de los Comités promotores del desarrollo económico y social. Se determinó, también, que de los siete tipos de actividades que desarrolla el sector público (las de administra

ción, las políticas, las de defensa, las financieras, las productivas, las de servicios, las de bienestar social), las actividades que serían programadas serían las últimas tres, en tanto que las de administración, las políticas y las de defensa quedarían ubicadas, de acuerdo al destino de los recursos, en los distintos sectores.

Así, se fijaron 8 sectores para fines de programación económica-social; agropecuario; forestal y pesquero; industrial (manufactura, minería y energéticos); comunicaciones y transportes; comercio; turismo; salud y seguridad social; desarrollo urbano; y educación, cultura, ciencia y tecnología. Se estableció que las células básicas de la programación sectorial serían las unidades institucionales de planificación de cada entidad del sector público (encargada de planear programas, presupuestar, controlar y evaluar las actividades de cada entidad), las que seguirían la metodología, los criterios y los procedimientos que determinase la Secretaría de Programación y Presupuesto. Asimismo, en los programas sectoriales se incluirían actividades tanto de la administración centralizada, de las entidades paraestatales, de las empresas de participación estatal, como las del Gobierno Federal que realiza en los estados y que sean de competencia federal exclusivamente, o las que estén reguladas por convenios con los estados.

Ahora bien, señalan que el "proceso de planificación" implica elaborar la política general de desarrollo a partir de la determinación; primero, de la política macroeconómica; segundo, de las políticas sectoriales; tercero, de la política de desarrollo regional, y cuarto, las políticas de

cada estado, políticas que son integradas por la Secretaría de Programación y Presupuesto en un proyecto de política general de desarrollo, con base en el cual se elaborará el programa quinquenal y los programas anuales del sector público (125), secuencia que es esencialmente correcta pues va de lo global a lo particular, pero que no se ha seguido, sino que se ha procedido precisamente al revés, cosa que ellos mismos apuntan, al señalar, contradiciéndose con lo anterior, que:

"Una vez formulados los proyectos de programas sectoriales sexenales, la Secretaría de Programación y Presupuesto tendrá a su cargo la integración del proyecto de programa sexenal de gobierno, es decir, una secuencia que va de lo singular a lo general. Y así es como han procedido, señalando, como explicación-justificación de ello que debido a las limitaciones en tiempo que impone lograr (la elaboración de programa quinquenal) (...) es evidente la necesidad de sacrificar rigor en la secuencia lógica que debiera seguir la elaboración de un plan. En consecuencia, simultáneamente a la definición del modelo del país al que aspiramos y de la política macroeconómica, ha sido necesario elaborar planteamientos de política sectorial; en vez del procedimiento que aconsejaría la ortodoxia, de elaborar la política macroeconómica después de definir el modelo de país y las políticas sectoriales después de la macroeconómica". (126)

El punto de partida, entonces, de la planificación económica en México en el sexenio 1977-1982 ha sido la elaboración de los planes sectoriales a mediano plazo, sin tener

(125) Cf. Dirección General de Programación, Propuesta para la creación de un mecanismo de planificación, No. 2, pp. 1-2-4-5, al respecto en el libro de Ceceña, op. cit., pp. 208-211

(126) Ibid.

como fundamento, y directriz la política económica a largo plazo. Sin embargo, a pesar de este procedimiento al revés, al integrar la política sectorial sí proceden de lo general a lo particular, ya que después de fijar las directrices de dicha política sectorial pasa, a partir de tales indicaciones, a elaborar, con base en los formatos mencionados: el anteproyecto de programa sectorial, los anteproyectos de programas institucionales, el proyecto de programa sectorial y los proyectos de programas institucionales. (127)

Ya a principios de 1978 quedó terminado el Programa de Acción del Sector Público, 1978-1982, segunda parte. Sin haber hecho la primera.

En el capítulo I llamado "Programa de acción sectorial" se da un panorama general de la situación económico-social del país. Se señalan los problemas de ocupación y de subocupación, de alimentación, de asistencia médica, de servicios educativos, etc. y de cómo se requiere que " (...) una política de desarrollo a largo plazo que haga posible iniciar desde ahora un esfuerzo coordinado para solucionar los problemas nacionales en el marco de un programa quinquenal integrado". (128) Establecen los objetivos sectoriales a largo y mediano plazo así como los lineamientos estratégicos para alcanzarlos, que se sintetizan en: la producción de bienes nacionales y socialmente necesarios, y la expansión del empleo en un contexto general en el que las políticas de precios, salarios, utilidades y fiscal y financiera establezcan un marco favorable de desenvolvimiento. Sintetizan,

(127) Ibid. pp. 211-212

(128) Ibid. p. 213

además los aspectos cuantitativos básicos de cada programa sectorial, así como de los programas prioritarios por sector.

Incluyen también, cifras respecto al gasto público, mismo que dicen, hacia 1982 implica cambios en su estructura sectorial, así como de los programas prioritarios por sector. (129)

2.4.5.2. La Estrategia Global para el Desarrollo 1978-1982 Segundo Plan Quinquenal 1978-1982 .

Ceceña afirma que si algo pudiese sintetizar el contenido de esa "planificación sectorial" (que en el gobierno prefieren llamar "programación" aún cuando sensu stricto no sea la una ni la otra) es que se trata de un esfuerzo encomiable, y el más serio y avanzado --en lo que cabe-- hasta ahora, pero más aparatoso que efectivos, es decir, no sólo es voluminoso e impreciso y vago en sus alcances, sino que, al igual que todas las pretenciones anteriores de planificación económica en México, no establece cómo realizar lo que plantea. Es, en todo caso, una manera más sofisticada de presentar los niveles del presupuesto que creen que alcanzarán, pero se trata de "simples extrapolaciones", sin base en una visión perspectiva, que solamente parten de las cantidades económicas logradas antes, independientemente de si son o no adecuadas a lo que el país necesita.

(129) para conocimiento de las partidas económicas destinadas por sector remitirse al libro de Ceceña Cervantes, op.cit., pp.213-214-215

" Por ello,consciente hasta cierto punto de tal situación,al tiempo que ha estado elaborando esa 'planificación sectorial quinquenal' el gobierno ha ido confeccionando lo que ha llamado,primero 'Plan Nacional de Desarrollo 1978-1982',luego 'Plan Global de Congruencias',y ahora Programa de Acción del Sector Público 1978-1982,primera parte o bien,Estrategia - Global para el Desarrollo 1978-1982,aunque así como la 'segunda parte' (que insisto,se ha hecho primero) no ha sido aprobada;tampoco lo han sido las dos o tres versiones de 'planificación global',por lo que me referiré a la que se ha manejado hasta mayo de 1978.Aquí debo destacar que si,como he señalado,es un error proceder a formular primero los planes -- parciales,sectoriales,y después el global,el nacional,y equivocado es,además,hacer los sectoriales - sin basarse en directrices generales,sino precisamente debido a ello,independientemente unos de otros, es infinitamente peor hacer el supuesto 'plan económico nacional' después de los sectoriales y al margen de ellos". (130)

Ahora,por lo que toca al contenido del "plan nacional 1978-1982", está dividido en dos capítulos.El primero trata de los objetivos que se buscarán a largo plazo con base en lo que la Constitución Política de la nación señala respecto de la justicia social y de la independencia nacional;en el segundo,se plasman los objetivos generales para el quinquenio.Se incluye, además, una introducción,en la que se destaca que en los últimos años el patrón de desarrollo se guido desde 1940

" (...) había agotado su capacidad para avanzar en el logro de los objetivos fundamentales del régimen de la Revolución Mexicana (...) lo que llevó a (...) una etapa de desequilibrios agu-

dos que desembocaron en la crisis de 1976 y plantearon como impostegable el diseño y la puesta en acto de una nueva estrategia de desarrollo, por lo cual. 'Es preciso que el pueblo y su gobierno introduzcan los cambios necesarios', correspondiendo al Estado (...) garantizar plenamente las condiciones para el desarrollo ininterrumpido (...), para lo cual no se parte de un vacío programático que la Constitución Política no sólo es norma de conveniencia social y política de los mexicanos, sino programa de acción de los gobiernos revolucionarios". (131)

El primer capítulo, "Justicia Social", destaca que se aspira a que para fines del siglo se haya alcanzado

" (...)el derecho de todos los mexicanos a una existencia digna, por lo que el primer gran objetivo nacional será (...) la satisfacción de las necesidades básicas de la mayoría de la población, en virtud de lo cual (...) la prioridad máxima consiste en alcanzar niveles mínimos de bienestar estipulados en términos de alimentación, salud, educación y vivienda. Por otra parte, dado que (...) los procesos de marginación y de desigualdad (...) no han sido ajenos a las presiones y limitaciones de carácter externo, sobre todo en los últimos años en que el desequilibrio con el exterior (...) se volvió un condicionante formidable del desarrollo del país y de su rumbo, el segundo gran objetivo consiste en (...) consolidar la independencia económica política del país y su capacidad de autodeterminación". (132)

El segundo capítulo "plan económico nacional 1978-1982" señala que el régimen gubernamental correspondiente orientará su acción persiguiendo tres objetivos a alcanzar

(131) Ibidem. p. 217

(132) Ibidem.

en el plazo medio: 1) crecimiento sostenido de la producción, aumentando gradualmente la importancia relativa de los bienes y servicio social y nacionalmente necesarios (alimentos básicos, artículos de vestido, y calzado de consumo popular, medicinas, servicios educativos y de salud pública y vivienda popular; así como bienes de capital, petróleo y electricidad, semillas, fertilizantes; riego, materiales de construcción, minerales y productos silvícolas, acero, petroquímica básica, y la tecnología) y generando empleos que eliminen la desocupación y la subocupación. 2) Fortalecimiento de papel del Estado como rector del proceso de desarrollo, logrando éste mediante la activa y estrecha participación de los tres sectores: el privado y el público, y el social, y 3) robustecimiento de nuestra capacidad de autodeterminación económica, tecnológica y política, sin que independencia signifique autarquía o aislamiento. Estos tres objetivos están estrechamente relacionados entre sí, y no se podrá lograr algunos de ellos sin alcanzar simultáneamente los otros dos. (133)

Hasta aquí el contenido del Programa de Acción del Sector Público 1978-1982, primera parte. Como se puede ver, se trata de un documento más elaborado, más razonado que los anteriores, e incluye elementos en sí mismos positivos como: el señalamiento de que la inflación sólo se puede combatir mediante un decidido esfuerzo productivo, por lo que debe dársele prioridad a la producción, en "especial" a la de bienes de capital; pero también contiene ideas --

(133) Ibidem., pp. 217-218

erróneas: impulsar la utilización de técnicas de trabajo intensivo, o sea, darle prioridad al empleo (simultáneamente con la producción), por ejemplo; y además abarca algunas falacias, control de precios, supuesta inversión para el desarrollo, pero canalizada a campos improductivos: educación, salud, seguridad social, etc. (134)

Es decir, se ha mejorado técnicamente en la confección de los planes, pero adolece aún de la creación o fijación de cuestiones básicas como son los medios para realizar lo señalado, amén que en este "plan quinquenal" se ha incurrido en el error ya apuntado, de proceder al revés: hacer, primero los planes sectoriales, sin alguna directriz global, independientemente entre sí y después, sin basarse en aquéllos (lo que de hacerse sería equivocado, pero resulta peor dejarlos al margen) se ha estado confeccionado el plan general. Aún más, se pretende partir no del plan económico nacional a largo plazo como debe ser, sino del plan nacional de desarrollo urbano, a plazo medio.

"Fue el Presidente de la República quien dijo que el universo se puede reconstruir a partir de cualquier fenómeno, por lo que (...) a partir del Plan Nacional de Desarrollo Urbano podemos planear íntegra a la nación (...) por lo que no se debe partir de cualquier plan (el urbano, el de turismo, el de educación, etc.) sino precisamente del plan económico dado que el hombre parte para todo de la satisfacción de sus necesidades de comida, ropa, y vivienda, es decir de su propia acción económica, como antes señalé". (135)

(134) Ibid. pp. 230-231

(135) Ibid

Otro defecto importante del pretendido "sistema de planificación" actual es el de haber establecido un procedimiento de evaluación del mismo. Antes de terminar de confeccionar los planes y, por tanto, antes de que opere dicha planificación. En efecto, el 31 de enero de 1978 el presidente López Portillo instaló el Sistema Nacional de Evaluación (creado por decreto presidencial del 21 de octubre de 1977) que además de quedar de alguna manera independiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto (pretendido órgano central de planificación económica en México), dado que dependerá directamente del Presidente de la República, operará en el aire al no haber qué evaluar, o, en el mejor de los casos se reducirá a un sistema nacional de evaluación de los procesos para construir los planes y no, como debería ser, del funcionamiento y aplicación objetiva de los planes -- formulados previamente. Esta Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación adscrita a la Presidencia de la República deja como mero escaparate a la Secretaría de Programación y Presupuesto en "sus" funciones de agencia central de planificación ya que se le hace participar como ejecutora de las indicaciones de la Presidencia de la República que es 'de donde emanarán las normas y las directrices que rijan los procesos de autoevaluación' (136)

Por último, cabe mencionar que así como en el sexenio, 1971-1976 hubo fiebre por crear organismos "planificadores" de diferente índole, en el actual hay fiebre

(136) Intervención de Rosa Luz Alegría en la instalación del Sistema Nacional de Evaluación 31 de enero de 1978, en Economía, año 1, volumen 2, No. 11, México, 15 de febrero de 1978, p. 20

por constuir planes (o, por lo menos, por hablar de que se van a hacer) y se dice que, por ejemplo, se harán, aparte - de los ya mencionados planes sectoriales o bien como parte de ellos pero independientes de los mismos y sin alguna directriz global, un "plan nacional de empleo", un "plan nacional rector de aprovechamiento de aguas salinas", etc. Se trata, pues, de una "planificación anárquica" que ha llevado a que todo siga "igual, pero peor"; igual, por lo que toca a la existencia de una sociedad capitalista atrasada, dependiente, atrofiada; pero, por cuanto que, al parecer, esos rasgos se han acentuado y han llevado a agudizar la explotación de la mayoría de la población a manos de una minoría detentadora del poder, y del gobierno.

Ahora bien, esta "planificación al revés" se da en el mismo marco estructural en que se han presentado todos los "planes" anteriores, dentro de las relaciones de producción de una economía capitalista atrasada con desarrollo atrofiado, cuya propiedad sobre los medios de producción condiciona la existencia y operación de leyes económicas específicas de esa situación. Debido a ello, son válidas - las observaciones hechas por Ceceña, en relación a todos los documentos aquí analizados. Con esto se sintetiza que todo el periodo 1928-1982 en cuanto a la planificación económica en él pretendida, señalando que en México no hay ni ha habido planificación económica nacional. Esto es cierto no sólo porque, es una característica inmanente al sistema socialista, sino porque ni en la "versión capitalista" de la planificación económica cabe incluirlo ya que la planificación mexicana adolece de fallas tan notorias que enseguida se apuntan.

La propiedad de la mayoría de los medios de producción es privada, capitalista, lo que impide la puesta en práctica de los planes ya que ello depende de la decisión de los poseedores de tales medios de producción; se basa en una concepción a plazo medio-quinquenios o sexenios-, en vez de un largo plazo --a quince o veinte años-- por lo cual no hay perspectiva, ni el tiempo para pasar de simples paliativos o parches que dejan peor a la economía; su punto de partida es lo político en vez de lo económico, (137) no se ha construido un sistema integrado de planificación, compuesto de planes nacionales, regionales y locales, a largo, mediano y corto plazo, de rama de sector, etc. que le diesen consistencia al plan económico nacional prospectivo, y el que pudiera ser el primer caso de ello se ha hecho, como apunté, al revés (esto a pesar de que la Subsecretaría de Evaluación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Rosa Luz --Alegría, señalara claramente y con razón que se debe proceder primero a confeccionar el plan nacional y después con base en él los planes sectoriales. (138) Los "planes" se terminan de formular dentro del periodo que se supone abarcarán, y pierden así la característica de cualquier plan: la previsión, la responsabilidad de la planificación ha estado dispersa en distintos organismos, y no se ha contado con un órgano central de planificación que en verdad lo sea y que controle dicho proceso.

(137) ... "el desarrollo político (es) precondition del desarrollo económico..." , señaló José López Portillo en Jalapa, Veracruz, el 19 de marzo de 1976, "La cultura producto elevado de la Democracia", Memorias de campaña, tomo 5, Partido Revolucionario Institucional, México, sin fecha.

(138) Cf. Económica, No. 11, op. cit., p. 23

En consecuencia, repito, no ha existido una verdadera planificación económica en México. Sin embargo, sí ha habido planes económicos de propósitos específicos (los que se han querido identificar con la planificación económica como sistema, y se ha pretendido que sean su sustituto) y algunos han tenido, en lo individual, aislados e independientes de todo lo demás, relativo buen éxito. Pero esto y toda la "planificación económica mexicana" de que aquí se ha hablado ha llevado al desperdicio y con él, a acentuar el atraso económico de México pues como señalara el profesor Paul Baran,

"si para apaciguar al pueblo descontento se anuncian oficialmente proyectos de medidas tales - como la reforma agraria, la legislación fiscal equitativa, etc., su ejecución se sabotea voluntariamente. El gobierno, que representa un compromiso político entre intereses rurales y financieros, no puede suprimir el manejo despilfarrador de las haciendas y el enorme monopolistas, la usura, los flujos de capital y la vida extravagante de los hombres de negocios". (139)

Todo esto ha contribuido también y fundamentalmente a consolidar nuestra dependencia, ya que al orientar los "planes" y/o la "planificación" hacia la obtención de préstamos internacionales y tender a establecer soluciones - para que sean adecuadas sólo los propietarios de los medios de producción aunque aparentando hacerlo para beneficio de toda la población, se han puesto en manos de los organismos internacionales como BIRF los datos clave acerca de lo que piensa hacer el gobierno y en qué requiere invertir y -

(139) Cf. Baran Paul, Planificación Económica Nacional, en el socialismo, ¿única salida? ed. Nuestro Tiempo, México, 1971 p.129 (al respecto en el libro de Ceceña, op.cit., p.234

cuánto. Con esto ha resultado que el gobierno de Estados Unidos ha podido desviar el posible desarrollo económico de México hacia lo que a ellos más ha convenido y que no es precisamente en favor de nuestro país. (140)

2.5. Programas de desarrollo como un proceso de cambio social

Concretamente se entenderá y concebirá al concepto de desarrollo como un proceso de cambio social que se refiere a un proceso deliberado que persigue como finalidad última la igualación de las oportunidades sociales, políticas y económicas, tanto en el plano nacional como en relación con sociedades que poseen patrones más elevados de bienestar material. Sin embargo, esto no significa que dicho proceso de cambio social tenga que seguir la misma trayectoria, ni deba conducir necesariamente a formas de organización social y política similares a las que prevalecen en los países actualmente industrializados o desarrollados de uno u otro tipo. La posición adoptada implica, en consecuencia, la necesidad de examinar y buscar en la propia realidad latinoamericana y en las influencias que ésta sufre, por el solo hecho de coexistir con sociedades desarrolladas, el proyecto de nación, las estrategias y políticas de desarrollo y las -

formas de organización que habrán de satisfacer las aspiraciones de los grupos en cuyo nombre se realiza la tarea de desarrollo.

Por otra parte, este enfoque implica el uso de un método estructural, histórico y totalizante, a través del cual se persigue una reinterpretación del proceso de desarrollo de los países latinoamericanos, partiendo de una caracterización de su estructura productiva, de la estructura social y de poder derivada de aquélla; de la influencia de la estructura social y de poder sobre la política económica y social, y de los cambios en las estructuras productivas y de poder derivados de las transformaciones que ocurren en los países centrales y en las vinculaciones entre esos países y los periféricos. (141)

Con gran atino, Sunkel y Paz han expuesto sustanciosamente sobre lo que los estudiosos latinoamericanos deberían preocuparse: el buscar alternativas y soluciones hacia la construcción de un sistema de vida más justo y adecuado a los requerimientos del avance técnico y material alcanzado. Por ello, es válido y, se reconoce categóricamente, que el beneficio que proporciona la planificación es una necesidad que tienen los países latinoamericanos para realizar cambios estructurales. Pero, no obstante que los cambios son una necesidad objetiva, la interrogante fundamental de este conjunto de problemas se centra en saber si en México existen las condiciones necesarias para su realización. En otras palabras, es necesario determinar si los cambios son viables o no.

(141) Sunkel Osvaldo, Paz Pedro, El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo, Siglo XXI, México, 11a.ed., 1973

Dentro de la estructura política actual no existen definitivamente condiciones apropiadas para la realización de transformaciones importantes. Aunque los voceros más lúcidos de las burguesías latinoamericanas expresen que los "grupos que llevan las riendas del poder económico y político (...) deben llegar al convencimiento de que las reformas son convenientes para sus propios intereses, o de que, como una ocasión dijo el expresidente venezolano Rómulo Betancourt: 'hay que ayudar a los pobres para salvar a los ricos' ". (142) Los hechos ponen en evidencia la incapacidad de los grupos dominantes para llevar a cabo siquiera reformas parciales a la estructura económica, como afirma Alonso Aguilar:

" Aún en México, en donde el fortalecimiento de la burguesía estuvo ligado a lo largo de varias décadas a un proceso revolucionario, la clase dominante sólo tiende a aceptar --y aún en esos casos con frecuencia a regañadientes-- los cambios estructurales (parciales, agregaríamos nosotros) ya realizados, los que hizo posible la Revolución Mexicana, más no los que en estos momentos serían imprescindibles para acelerar un desarrollo independiente". (143)

Todo esto implica que habrá que tener muy en cuenta que la solución de raíz a la condición de explotación a la que están sometidos los campesinos pobres sólo puede darse, al igual que la de los obreros, a través de la revolución socialista de la instauración de la dictadura proletaria. Y, evidentemente, la única clase capaz de -

(142) Guillén Arturo, op.cit., p.138

(143) Cf. Alonso Aguilar, Teoría y política del desarrollo latinoamericano. UNAM, México, 1967, p.292 (al respecto en el libro de Arturo Guillén, pp.138 -139

llevar consecuentemente la lucha hasta la transformación revolucionaria de la sociedad es el proletariado. Pero la condición de triunfo de la misma lucha proletaria estriba en aglutinar, en torno a sí, a los demás sectores explotados de la sociedad, particularmente y de manera fundamental al campesinado. (144)

No cabe duda que habrá también que contemplar en la situación dada el más elevado nivel de aplicación de la planificación económica nacional, donde se requerirá -- "que un cierto grado de democratización se haya alcanzado, puesto que las actividades coordinadas y conscientes en todos los sectores de la economía y la observación -- consecuente de los principios de la democracia son precondiciones para una planificación (más) efectiva. De esta manera habrá seguridad de que las tareas económicas están de acuerdo con los intereses de todo el pueblo". (145)

(144) Reinvidicamos el planteamiento de Gramsci en el sentido de que la relación del proletariado con el campesino no se reduce a una simple alianza táctica, sino que está directamente ligada a la dirección consensual de las clases aliadas por parte del proletariado. En pocas palabras, nos referimos a la capacidad de este último de desarrollar una actividad hegemónica que le asegure, antes de la toma del poder, su conversión en la clase dirigente y, con ello, sentar las bases que le permitan no sólo tomar el poder, sino conservarlo, y ser capaz de desarrollar un efectivo proceso de transformación socialista. (Cf. Moguel, Julio et al., Ensayos sobre la cuestión agraria y el campesinado, Ed. Juan Pablos, México 1981, p.163)

(145) Ceceña Cervantes, op.cit., p.320

Todo ello llevará más adelante a la construcción del socialismo, lo cual necesitará, entre otras cosas, de la conquista del poder por parte de la clase obrera ligada a sus aliados de los distintos estratos sociales, particularmente con los campesinos. Pero las vías para lograrlo son muy diversas por lo que deberá darse una alianza de las fuerzas de izquierda con los campesinos y las capas medias. Es decir, uno de los primeros pasos simultáneos que han de darse para estar en el periodo de transición es estar en el seno del pueblo para conocer y tratar de resolver los problemas específicos de cada uno de los grupos que lo integran, ya que, está demostrado que al principio del cambio --aunque muchos después también--, les interesa particularmente lo suyo directamente y nada o casi nada los problemas de los otros. Por esto "se trata de un acercamiento progresivo y no de la fusión de una parte considerable de la intelectualidad con la clase obrera". (146)

"La necesidad de esa nueva alianza, pues crece en función de que en el poder (PRI) no están representados real y efectivamente los intereses de todos, ni de la mayoría siquiera, los campesinos, ni de los obreros, lo que implica que '... las grandes decisiones económicas se toman fuera del partido... y así es... porque los verdaderos beneficiarios del progreso económico de México no son ni jamás han sido miembros de ese partido'. Este fenómeno de una oligarquía que sin tener partido oficialmente controla el partido en el poder, puede llevar a que en México un golpe militar '...impulsado desde afuera y desde adentro del país generaría tensiones cuyo desenlace sería imprevisible', como lo señalara Darcy Ribeiro cuando hizo esa profecía al referirse al caso de Chile, de la Unidad Popular". (147)

Aunque debe reconocerse que en México, a diferencia de lo que ocurre en el Cono Sur, en donde durante varios años no se permiten elecciones libres y que, como quiera que sea sí se puede hablar de más libertad (aunque en muchas instancias podría hablarse, más bien, de lo que hay es "menos represión"). No obstante que la izquierda desunida ha sido capaz de organizarse para avanzar, es posible pensar que es necesario y factible al mismo tiempo la creación de una conciencia social mediante la cual el trabajador se esfuerce no sólo en producir más con el fin de gozar de mejores condiciones de vida para él mismo, sino más bien, por medio de la cual "se interese y se esfuerce con el fin de fortalecer el poder obrero y campesino para levantar la economía en su conjunto y para el mejoramiento de todos los miembros de la sociedad". (148)

Dicha nueva conciencia sólo podrá lograrse mediante la organización política de la clase trabajadora y los grupos progresistas, organización que será la herramienta precisa en la lucha política del proletariado que debe culminar con la conquista del poder, pues no es posible, sin caer en una grave equivocación, hablar de socialismo buscando al mismo tiempo encubrir la lucha de clase o poniendo en duda el papel del partido de la clase obrera, puesto que un " (...) socialismo que se limitara a repartir mejor sin tocar la propiedad privada sobre los fundamentales medios de producción, socialismo al que llega-

(147) Cf. Darcy Ribeiro, "El dilema de América Latina", Siglo XXI, México 1971. pp. 329-330 (en el libro de CEceña Cervantes, pp. 321-322)

(148) Ibid.

ríamos sin luchar y que no pasa de ser una letanía sobre las reglas morales abstractas (...) repite lo peor del socialismo feudal que predicaba el ascetismo para los trabajadores y paciencia,exigiéndoles que no se ocupasen de política". (149)

Por otra parte, es conveniente dejar en claro que la planificación no significa fortalecer el estado, sino reorganizar la sociedad de forma autogestionaria, donde el plan no signifique otorgar un nuevo poder al aparato administrativo-partidario, por encima de la población, sino por el contrario organización-racionalización-democratización.

Por último, cabe hacer conciencia y apuntar que hasta ahora los estudiosos de la problemática latinoamericana, especialmente los sociólogos, han hecho muy pocos - ensayos sobre el significado de la planificación como instrumento de un gran proyecto de cambio social.

"Octavio Ianni ha sido quizá el único sociólogo que ha tratado de considerar las diversas significaciones de la planificación según sus objetivos y según las coyunturas políticas sociales en que se inserta. Por eso, aunque su estudio se refiere solamente al Brasil, contiene múltiples sugerencias para una sociología de la planificación". (150)

(149) Ibid. p. 323

(150) Solari, Aldo E. et.al., teoría, acción social y subdesarrollo Siglo XXI, México 1976, p. 610

Esta falta de investigaciones al respecto ha restringido y ha dado lugar a que hasta ahora no se haya desarrollado en forma lo que debería ser una verdadera ciencia social de la planificación. "Por diferentes razones son raros los que se interesan por ella. Las causas pueden ser muchas, pero las más profundas tal vez podrían resumirse diciendo que se evita una sociología de la desesperación. Nada descarta a priori, sin embargo, que los planes, aun los no cumplidos, hayan tenido funciones sociales y políticas importantes". (151)

(151) Ibid.p.624

CAPITULO III. LOS MARGINADOS Y LA POSICION DEL ESTADO.

El sexenio echeverrista dejó al país inmerso en la confusión y en la duda sobre los principios fundamentales de estabilidad de nuestro régimen jurídico-político. La economía naufragaba entre inflación y la recesión. Las agresiones en el discurso político habían llegado a los extremos, lo cual exacerbaba intereses y pasiones. Los sectores más críticos de la sociedad se encontraban marginados de lo legal, lo cual provocaba serias deformaciones pues el debate entre discursos, en lugar de llevarse a cabo en foro abierto, tenía que ser trasladado a instancias inadecuadas y peligrosas, tales como las universidades. Por otro lado, la figura del Ejecutivo Federal se encontraba en conflictos serios con varios sectores, lo que puso a prueba las instituciones políticas del país. Las clases medias en las urbes se mofaban irónicamente y veían agravarse una situación de deterioro que sólo tendría salida con el cambio de gobierno. La gente contaba los meses y después los días en espera de un primero de diciembre lleno de esperanzas renovadoras.

De la desconfianza, el país pasaba a la euforia. Y el límite de una actitud a otra lo marcaba el primero de diciembre de 1976.



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

Desconfianza que se originaba en una fuerte crisis económica y política, reconocida inclusive por el Presidente entrante, José López Portillo, quién un día antes de tomar posesión, en entrevista con Marcel Miedergang, de Le Monde, dijo: "Heredo un país en crisis. Es evidente". (152)

En la ceremonia en que tomaba posesión de la Presidencia de la República, López Portillo proponía "una tregua inteligente para recuperar la serenidad y no perder el rumbo" y también pedía perdón por la desigualdad social:

"A los desposeídos y marginados, si algo pudiera pedirles sería perdón por no haber acertado todavía a sacarlos de su postración; pero les expreso que todo el país tiene conciencia y vergüenza del rezago, y que precisamente por eso nos aliamos para conquistar por el derecho la justicia". (153)

Y con estas palabras, el presidente provocaba euforia, hasta el líder de la diputación panista, Jorge Garabito, le manifestaba simpatía:

"López Portillo-decía Garabito-eludió (en su discurso de toma de posesión) actitudes demagógicas, hizo una evaluación sincera y hasta dramática de la situación del país, planteó lineamientos positivos de solución a los problemas y diseñó una política que indica un principio de rectificaciones". (154)

(152) Proceso, No.296, 5 de julio de 1982. p. 11

(153) Ibid.

(154) Ibid.

Por su parte, el presidente no se limitó a las palabras para fomentar la euforia: al día siguiente de tomar posesión envió al Congreso una iniciativa de ley para -- liberalizar el ejercicio del gasto público, y en la que proponía "pasar de un régimen que se ha basado en la desconfianza a uno que se funde en la confianza". (155)

Y la euforia aumentó al grado de que ese mismo día el peso recuperó cincuenta centavos frente al dólar, al venderse al público a 22 pesos contra 22.50 antes de la toma de posesión de López Portillo.

Era un signo de confianza en el nuevo gobierno. Confianza que alcanzaba grado de euforia también en -- Nueva York, donde al día siguiente 3 de diciembre de 76' el dólar se cotizaba a 18.50 pesos. (156)

3.1. La desigualdad social

La desigualdad social y la miseria física que hoy aqueja a grandes núcleos de mexicanos se agrava con el -- problema demográfico y la velocidad de su crecimiento, pues tan solo en los últimos veinte años, su población se duplicó: "de cerca de 35 millones de habitantes en 1960, la cifra asciende a 70 millones en 1980. Para el año --

(155) Ibid.
(156) Ibid.

2000 el número de mexicanos rebasará los cien millones, aunque se logre reducir la tasa de natalidad". (157)

El aumento del ritmo de crecimiento demográfico, la estructura por edades y la distribución geográfica de la población influyen de una manera decisiva en la demanda de consumos sociales presentes y futuros. Pero, la desigualdad social imperante en México no se puede explicar exclusivamente por causas demográficas, "sino que debe buscarse en los mecanismos de generación y acumulación de riqueza. El patrón económico actual supone, precisamente, que el valor generado por -- muchos se encuentre en una cuantas manos". (158)

La realidad social del capitalismo mexicano es inocultable. La desigualdad se puede ilustrar con el aumento de las utilidades de los capitalistas, el auge de las industrias, - tiendas, servicios, construcciones residenciales y sitios de recreo sobre los que aquéllos vuelcan su derroche, al mismo tiempo que la pérdida del poder adquisitivo de los salarios y el deterioro de las condiciones de vida de los trabajadores alcanzan perfiles dramáticos. De esta desigualdad fundamental se derivan otras que se expresan y quedan enmarcadas en la - anarquía y deformaciones de la estructura productiva y en las diferentes regiones del país.

"Contrastes que se entrelazan en un territorio accidentado por llanuras y montañas, selvas, desiertos, que pareciera repetir en la vida de su población la desigual conformación del suelo en el que habita". (159)

(157) Tesis y programas. Movimiento de Acción Popular (MAP) Editorial Solidaridad, México, 1981, p.33

(158) Ibid.

Ciertos datos generales permiten apreciar la dramática e injusta distribución de los bienes materiales.

"Una nación en la que el 5% de las familias más ricas perciben un ingreso que, en términos absolutos, es 50 veces más elevado que el 10% de los m'as pobres", tiene que presentar a los ojos de cualquier observador un cuadro verdaderamente desolador. (160)

Es verdaderamente amargo tener que corroborar que la situación de esa población pobre empeora cada día.

"Si el 10% de la población más pobre del país participó en 1950 del 5.60% del ingreso nacional, en 1977 disminuyó -- dicha participación al 3.29% ". (161)

La paradoja de México es que cuenta con recursos suficientes, pero éstos no se utilizan de manera racional y equitativa para satisfacer las necesidades del pueblo, las razones son bien sabidas, pues el mismo sistema de producción capitalista no lo permite --destinado al lucro-- y dependiente del mercado y a las inversiones imperialistas.

(159) Ibarra María Esther y Juan A. Zúñiga, "Opulencia y pobreza, la realidad de un México rico en petróleo y hambrientos", Revista Proceso, No.296, México, 5 de julio de 1982, p.9

(160) Ibid, p.8

(161) Véase el estudio de Enrique Hernández Laos y Jorge Córdova Chávez, "Estructura de la Distribución del ingreso en México", Revista de Comercio Exterior, mayo de 1979, específicamente cuadro No.4, p.507

Así, en el caso de los alimentos la situación no es nada halagadora.

"Cerca del 40 % de la población del país que percibe los ingresos más bajos, participa con 20% del gasto en alimentación, con un predominio notable del consumo de maíz y frijol, mientras que el 5% con mayores ingresos participa con el 15% y realiza un elevado consumo de leche, huevo, carne y mariscos, según el Movimiento de Acción Popular. Agrega que la disponibilidad actual en alimentos es, en promedio, de 497.5 kilogramos de alimentos per cápita, mientras que el mínimo requerido --según el Instituto Nacional de la Nutrición-- es de 513.5 kilogramos, cantidad necesaria para que cada mexicano cuente con 2 mil 741 calorías y 80.9 gramos de proteínas diarias".

(162)

En años recientes se comprobó que más de 30 millones de mexicanos consumieron menos de los niveles mínimos diarios de calorías (2 mil 600) y proteínas (80 gramos); "30% de la población con más altos ingresos realizó el 55.6% del gasto nacional en alimentación y bebidas, en tanto que el 30% más pobre realizó el 9.6%. Y en los extremos, el 10% más rico realizó el 24.8% del gasto total, en tanto que el 10% más pobre realizó el 1.6%".(163)

(162) UNO MAS UNO. David Siller, "Padecen desnutrición grave cerca de 35 millones de campesinos" El movimiento de acción popular, México, 9 de octubre de 1981, p.4

(163) Ibid.

El apartado sobre las condiciones de vida, de la Tesis y programa del MAP indica que 26 de las 36 entidades federativas están bajo el mínimo de alimentación, y en seis estados más del 70% de los habitantes se encuentran en esa situación (Zacatecas, Tlaxcala, Oaxaca, San Luis Potosí, Hidalgo y Querétaro). Además de que la centralización origina que en el Distrito Federal se consume la mayor cantidad de alimentos.

El MAP agrega:

"el 90% de los campesinos --alrededor de 35 millones-- sufren desnutrición grave. De ellos, 18 millones se encuentran en condiciones críticas. En nuestro país, el hambre y la desnutrición no guardan proporción alguna con la disponibilidad de alimentos. La producción en México creció más que la población, con lo que teóricamente debía mejorar la distribución. A la injusticia debe agregarse que los alimentos no necesariamente se destinan al consumo humano".

(164)

Se indica que la producción agrícola se ha orientado cada vez más al sorgo y la alfalfa, destinados a la alimentación animal. La carne y los derivados animales, fuentes importantes de proteínas, constituyen el renglón más costoso de la alimentación, esto es, el más inaccesible para las clases con bajos ingresos.

"El cultivo de maíz es sustituido por cuencas forrajeras y tierras ganaderas, lo que es ineficiente en términos económicos y energéticos, de esta manera cuesta cuatro veces más calorías producir un gramo de proteína. La importación de granos básicos ha aumentado (9% del total en 1965, 67% en 1975 y en 80% en 1980) y con ello la accesibilidad de los mismos. Simultáneamente disminuyen los índices de consumo, lo que indica que cada día son mayores las cantidades de productos destinados a la industrialización de alimentos forrajeros". (165)

Por otra parte, el Movimiento de Acción Popular manifiesta que "la mala nutrición repercute directamente en la salud de quienes tienen un desigual régimen alimentario. La situación nutricional de los mexicanos tiende a empeorar: Quienes sobreviven a los efectos de la carencia alimentaria enfrentan la vida educacional y productiva en condiciones desiguales". (166)

México-según el MAP-tiene el problema de morbilidad característico de los países subdesarrollados, con predominio de padecimientos infectocontagiosos y nutricionales.

"La primera causa de muerte son las influencias y neumonías; la segunda, la enteritis y otras enfermedades diarreicas. Entre las dos causas más de 100 mil muertes anuales. La tuberculosis, la disentería bacilar, la amibiasis y la meningitis, todas de origen infeccioso, también están entre las 20 principales causas de la mortalidad general. La quinta causa de muerte es la morbilidad y mortalidad perinatales, en su mayor parte derivadas de la atención inadecuada o de la falta de ellas antes, durante y después del parto. La --

(165) Ibid.

(166) Ibid.

octava causa es la cirrosis hepática, que implica deficiencias nutricionales y alcoholismo, ambos proporcionados por factores sociales y económicos. La avitaminosis y anemia, directamente relacionadas con los niveles nutricionales de la población, son también causas de mortalidad". (167)

En la actualidad, y de acuerdo con sus diferentes -- características, la distribución de los servicios de salud acusa una desigualdad marcada, según los indicadores de -- salud disponibles, derivados de una desigualdad distribu-- ción de los ingresos y los beneficios sociales, según el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, "hay 14 millones de personas no integradas a los servicios médicos asistencia-- les. Las instituciones de seguridad social cubren el 43% de la población correspondiendo 31% al IMSS, el 8% al -- ISSSTE y el 4% a otros organismos. Un 20% supuestamente recurren a la medicina privada. El 47% restante queda cu-- bierto, ... por la SSA y otros, aquí se incluyen los me-- xicanos totalmente desprotegidos, que no tienen acceso ni siquiera a estos servicios". (168)

La falta de coordinación entre las instituciones de salud con participación estatal, las limitaciones presu-- puestarias y la frecuente duplicidad de funciones y accio-- nes médicas generales, acentúan aún más la deficiente -- prestación de servicios. Por otra parte, la preparación de médicos generales y personal intermedio está soslayada, y la absorción de ellos por el sistema es por supuesto --

(167) Ibid.

(168) Ibid.

menos, "así se da la paradoja de que en un país donde 14 millones de habitantes nacen, viven y mueren sin haber visto jamás a un médico, más de la mitad de los médicos que se gradúan cada año se encuentran sin empleo". (169)

Los investigadores del MAP sostienen que uno de los factores que gravita con mayor peso en la problemática de salud popular es el alto costo de los medicamentos y el empleo irracional que se hace de ellos, mediante un dispositivo de mercantilización que dispone de los productos como si se tratara de una mercancía más, casi siempre superflua, es frecuente que los medicamentos indispensables o al menos muy útiles estén fuera del alcance de las mayorías.

De tal Diagnóstico se antoja incluir la reflexión que se hace en el siguiente párrafo:

"En estos tiempos de campañas electorales, los aspirantes de ocupar puestos de representación política, diputados, senadores y futuros presidente de la República tienen la gran oportunidad de confrontar la realidad tal cual es. Deben abandonar por un rato el estudio de esa realidad mediante frías estadísticas y ver, por sí mismos, que los marginados en el país son algo más que un número grande: sí, pero un número. Sentir que son en la vida real, qué aspecto tienen y comprender que el mundo en el que ellos, los candidatos, han vivido, en sus oficinas, en sus cubículos no corresponde a los grandes problemas del país. Para los que han gobernado y van a gobernar, esta confrontación es parte de lo que podría llamarse educación para gobernar. Que después no se olvide". (170)

(169) Véase: Tesis y programas .Movimiento de Acción Popular (MAP), en donde se aborda un resumen de los problemas del país, ante todo la primera parte, que incluye el diagnóstico. Editorial Solidaridad, México, 1981, pp. 23-67

menos, "así se da la paradoja de que en un país donde 14 millones de habitantes nacen, viven y mueren sin haber visto jamás a un médico, más de la mitad de los médicos que se gradúan cada año se encuentran sin empleo". (169)

Los investigadores del MAP sostienen que uno de los factores que gravita con mayor peso en la problemática de salud popular es el alto costo de los medicamentos y el empleo irracional que se hace de ellos, mediante un dispositivo de mercantilización que dispone de los productos como si se tratara de una mercancía más, casi siempre superflua, es frecuente que los medicamentos indispensables o al menos muy útiles estén fuera del alcance de las mayorías.

De tal Diagnóstico se antoja incluir la reflexión que se hace en el siguiente párrafo:

"En estos tiempos de campañas electorales, los aspirantes de ocupar puestos de representación política, diputados, senadores y futuros presidente de la República tienen la gran oportunidad de confrontar la realidad tal cual es. Deben abandonar por un rato el estudio de esa realidad mediante frías estadísticas y ver, por sí mismos, que los marginados en el país son algo más que un número grande: sí, pero un número. Sentir que son en la vida real, qué aspecto tienen y comprender que el mundo en el que ellos, los candidatos, han vivido, en sus oficinas, en sus cubículos no corresponde a los grandes problemas del país. Para los que han gobernado y van a gobernar, esta confrontación es parte de lo que podría llamarse educación para gobernar. Que después no se olvide". (170)

(169) Véase: Tesis y programas .Movimiento de Acción Popular (MAP), en donde se aborda un resumen de los problemas del país, ante todo la primera parte, que incluye el diagnóstico: Editorial Solidaridad, México, 1981, pp.23-67

Para el diario UNO MAS UNO, cobró un verdadero interés el problema de los marginados. Ningún periódico había enviado nunca a reporteros hasta la apartada zona de los Monteverde, ni a las diversas regiones que ponen como -- ejemplo para analizar y denunciar la dramática miseria de nuestros compatriotas, ahora clasificados como marginados de todo avance social y económico.

En los editoriales la recurrencia sobre este mismo tema también fueron continuos. Se nos dan varios puntos de vista en cuanto a todo lo que se diga sobre la población mexicana que se encuentra en estado de marginación extrema, será siempre poco comparado con lo que su existencia misma expresa.

"Un marginado es una persona que carece - prácticamente de todo, incluso de trabajo, y que vive, por decirlo de alguna manera, de milagro. Estadísticamente es un número, pero visto de frente, cuando se tienen las necesidades mínimas satisfechas, es una - persona que revela tristeza, violencia, - desesperación, falta de impulso para sobre llevar la vida, miseria, mugre, desnutrición. Del mismo modo: el término expresa realidades cotidianas harto parecidas a las de tiempos que se suponían pasados". (171)

"La existencia de niveles de pobreza extrema en el país, la falta de acceso a los niveles mínimos de bienestar social (educación, alimentación y vivienda) que padecen una buena parte de los habitantes de la nación, es una

(170) UNO MAS UNO, "incorporación de los marginados". lunes 22 de marzo de 1982, p. 3

(171) Ibid.

certeza más allá de vida mágicos y distintos". (172)

Por consiguiente, incorporar a los marginados al sistema productivo es todo un desafío político, el cual el presidente López Portillo decide enfrentar al anunciar públicamente sin ambages desde la toma de posesión:

"que su gobierno pondría especial empeño al enfrentar la problemática de hacerles justicia a los marginados y buscar los mecanismos para que toda la población que habita en estas condiciones precarias vivan en términos efectivos en su realización hacia una vida digna". (173)

Atender a los marginados podría significar la descalificación temporal de ciertos criterios con los que suele medirse tradicionalmente el éxito económico, pero abriría la posibilidad de aprovechar productivamente una riqueza potencial de gran magnitud. ¿Cómo integrar? ¿Cómo satisfacer esas mudas inconformidades?. Es uno de tantos problemas y por tanto constatar si la estrujante petición de perdón a los marginados, formulada por el presidente López Portillo al tomar posesión de su cargo, no quedó en mera retórica. Es decir verificar si se gobernó para los pobres.

(172) UNO MAS UNO, "los marginados". jueves 10 de septiembre de 1981, p. 3

(173) Organo de Comunicación del INI, Revista No.12 México, marzo 1978, p. 5

3.2. Las tareas del Estado

La nueva administración encabezada por José López Portillo desde su inicio, marcó lineamientos en el sentido lato de reconstruir aquellos principios fundamentales que daban al llamado sistema un cierto equilibrio y que parecían haberse perdido.

El contenido de su programa de gobierno contemplaba en forma general sus aspiraciones y sus ideales, sus compromisos para el futuro de gobierno y de la nación. Se habló de recuperar la confianza general, promover la inversión e --- imprimir dinámica a la economía, éstas fueron las motivaciones centrales. Las promesas influyeron a favor de un periodo de crecimiento acelerado que tuvo como columna vertebral la creación de empleos. Paralelamente, se inició todo un proceso tendiente a buscar apertura real hacia las minorías organizadas; también se ofreció resolver problemas tales como: corrupción, inflación, desigualdad, salario, ignorancia, -- privilegios, inseguridad, insalubridad, injusticia.

De todos los problemas a que se comprometió darle salida López Portillo, específicamente es de mi interés conocer qué significó para el Ejecutivo el proyecto de sociedad igualitaria⁺. Esto de alguna manera es lo que a mi entender dará las pautas para responder algunas dudas referentes a la cuestión del porqué por primera vez la acción hacia los

⁺ hace seis años (1976-1982) en su campaña presidencial, José López Portillo, propugnaba hacia una "sociedad igualitaria", planteamiento que parece heredarse en el contenido de campaña de Miguel de la Madrid.

marginados parece haber cobrado vida institucional. Es decir, se reconoce que se abrieron espacios para el reconocimiento de la marginalidad, de la pobreza extrema, de la desnutrición y de la desigualdad como problemas estructurales de nuestra sociedad. Estos temas, habían sido escamoteados de la discusión dentro del ámbito del Estado. Eran problemas que irritaban e indirectamente denunciaban la burocracia triunfalista, segura, fanática a su propio destino manifiesto y de su omnipotencia. La pobreza, enfermedad secreta que se heredaba del del pasado o se debía a la abulia de la gente, tuvo que discutirse como consecuencia del progreso concentrador.

La propuesta hacia una sociedad igualitaria, en rigor, buscó ofrecer a los marginados, rezagados --la mayoría de la población nacional-- algunas medidas para atenuar su --pobreza, sin cambiar el modelo de desarrollo que es fuente y destino de la desigualdad, asimismo, modular la riqueza --para atenuar la pobreza

En síntesis: el proyecto aspiró, ante todo, a encontrar mecanismos que eviten la depauperación social, sin cambio de fondo en la estructura que propicia la desigualdad.

Esta prédica a favor de una sociedad igualitaria y de la planeación democrática tuvieron gran acogida entre los simpatizantes del nuevo gobierno.

Hace seis años, López Portillo, dijo que la función de la planeación democrática era "unir voluntades y programar acciones oportunas y realistas a fin de que nuestra democracia no signifique solamente igualdad de oportunidades, sino de seguridades, pues de otra suerte carecería de sentido social y se reduciría a la ficción - individual de iguales que, sabemos, en nuestra realidad no existen". (174)

Y para lograr esa sociedad igualitaria, López Portillo en su discurso de cierre de campaña, consideró necesario:

"Mayor justicia social, mejorar la distribución del ingreso, alcanzar el pleno empleo, mejorar la productividad, mejorar el abasto de alimentos y energéticos, ampliar la cobertura de la seguridad social y de las instituciones de salud, mejorar la educación y la capacitación para el trabajo". (175)

3.3. Intervención del Estado en el asunto de los marginados

Durante el sexenio 1976-1982 se otorgó una de las más altas prioridades a la atención de la población marginada. Para ello se creó el Plan Coplamar (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados) que representa en el caso mexicano una expe-

(174) Proceso, No.296, p. 7

(175) Ibid.

riencia concreta para atender a los marginados.

Ante 18 millones de marginados, o sea la cuarta parte de la población del país que carece de servicios básicos, de trabajo estable, de alimentos nutritivos, de esperanza en el futuro ha dicho el presidente López Portillo que:

"de acuerdo con nuestra filosofía política, el -- problema fundamental del país, visualizado desde la voluntad de justicia que justifica nuestra unión entraña el problema de la marginación como básico en cualquier planteamiento político. Y ha recalcado 'la solución de la marginación, o lo que es lo mismo, la gran injusticia que vive este país, tiene que ser objetivo central del -- Plan Nacional de Congruencia entre nuestra filosofía política y el modelo de país que queremos'".

(176)

Estos planteamientos han estado matizados por una concepción de compromiso nacional y de participación - activa de los sectores más pobres, entendida ésta como su principal resorte de emancipación.

También en palabras del presidente de la república, "la existencia de millones de mexicanos desposeídos y - marginados es una afrenta que tenemos que redimir dándo les elementos para que por su propio pie puedan salir y vencer, en sus causas y en sus dramáticos efectos, el - relego al que han estado sometidos". (177)

(176) Coplamar, Bases para la acción 1977-1982, México, 1977
p. iii (mimiografiado)

(177) Ibid. pp. iii-iv

Paralelamente al propósito descrito de ubicar la solución del problema de la marginación como "objetivo central del Plan Nacional De Congruencia", el presidente de la república adoptó una medida jurídico-administrativa en la que el concepto expreso de marginalidad adquiere carácter fundamental, con el acuerdo de creación de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) dependiente del propio Ejecutivo. (178)

La respuesta de este decreto presidencial tiene su justificación en la explicación oficial que:

"El primer paso para cumplir con la insoslayable responsabilidad que corresponde a la administración Pública en este campo, se ha dado con la creación de un sistema integrador de las acciones que se realizan en las zonas más pobres. A este fin obedece la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, que se ha concebido no como una estructura-burocrata adicional que grave improductivamente sobre el gasto, sino para que a través de un mecanismo de colaboración programática, se aprovechen mejor los recursos humanos y la capacidad instalada de la administración". (179)

Se dijo que ya era impostergable y urgente una racionalidad administrativa de costos y organigramas. Al mismo tiempo se esgrimió que:

(178) Ver, acuerdo oficial en Anexo No.1

(179) Cf. Organo de Comunicación del INI, No.6 México, 6 de septiembre, p. 6

"las secretarías de Estado, con sus infinitamente pesadas rutinas burocráticas integradas por cerradas corporaciones gremiales y con ligas preminentes con grupos de presión económica que de ellas se sustentaban, no tenían la capacidad, ni la intención, para reorientar su actividad y atender a los grupos marginados, excluidos de los beneficios de la acción pública. El SAM y COPLAMAR surgieron para suplir esa deficiencia evidente, estructural después de treinta años de organizar el gobierno para el crecimiento estabilizador y acelerado, o más claramente basado en el sacrificio de los -- grupos mayoritarios". (180)

Redundando en el planteamiento anterior hay que recordar que pese al claro compromiso del gobierno con los intereses del capital, "las transgresiones del capital contra grupos proletarios y campesinos frecuentemente desbordan los límites aceptables. Y es entonces cuando surgen programas -- realmente populares para resolver las contradicciones entre intereses particulares y necesidades colectivas". (181)

Por consiguiente, "la política de José López Portillo ha sido entre otras cosas un nuevo intento del régimen de la Revolución mexicana por impedir la guerra civil; por establecer la concordia como fundamento de autodeterminación y la independencia nacional ". (182)

(180) Warman, Arturo. "réquien político institucional" UNO MAS UNO, sábado 22 de enero 1983, p. 3

(181) González, Casanova Henrique, "Transición sexenal", UNO MAS UNO, domingo 28 de noviembre de 1982, p. 3

(182) Ibid.

Cabe hacer un paréntesis y señalar que se discrepa con tales argumentos, ya que el surgimiento de este organismo COPLAMAR se debió más bien a las presiones sociales que le dieron origen, que no fueron ocurrencias ni buena voluntad de servicio social del Ejecutivo tal y como se trata de -- justificar en dichos planteamientos.

3.4. Bases para la acción 1977-1982

Ante el Segundo Congreso Nacional de Pueblos Indígenas, celebrado en el Centro Ceremonial Masahua, el 25 de febrero de 1977, se anunció la decisión de transformar el Instituto Nacional Indigenista en una organización que en palabras del Presidente sería el eje del programa del desarrollo para los pueblos marginados de la República.

Una vez que el Instituto Nacional Indigenista tuvo como cimiento de dicho acuerdo presidencial, elaboró también por primera vez en la historia de la institución, un documento llamado Bases para la acción 1977-1982, en el que quedaron delineados desde los principios básicos hasta los programas concretos en que el Plan Coplamar se basaría.

"Este esfuerzo se orienta a asegurar la acción del Instituto en un marco de racionalidad, a partir de la definición de los principios y de los objetivos generales para evitar incongruencias, de la formulación de programas de mediano plazo con el fin de estar en aptitud de presupuestar cada año los programas institucionales específicos así como concertar los que han de realizar las demás instituciones sobre la base de una clara distribución de responsabilidades, y del establecimiento de metas para fines de evaluación. El propósito es evitar que, en un medio con problemas ingentes, frecuentemente al borde del estallido y el enfrentamiento, las acciones no se agoten en soluciones improvisadas de corto plazo y corto alcance y que las respuestas a las coyunturas inmediatas no cancelen ni desvíen las soluciones de estructura que se deben dar en los próximos años".

(183)

En base al documento Bases para la acción 1977-1982, que fue considerado de planeación tanto para el Ejecutivo y la Secretaría de Programación y Presupuesto como para el Instituto Nacional Indigenista, se hará exposición de su contenido, analizando punto por punto para así evaluar sus alcances; del mismo modo el hecho de haber partido de este documento se debe a que dentro del mismo se contemplan las políticas que el Estado mexicano postuló a la solución de integrar a los marginados para que alcancen una situación de mayor equilibrio en el juego de las fuerzas de la nación.

(183) Organo de Comunicación del INI, op.cit., p. 3

Este mismo documento abarca el antecedente para emprender el análisis y evaluación del estudio del Programa Integrado al Municipio de Atlangatepec, Tlaxcala.

En la presentación del documento se parte del porqué de la creación del organismo Coordinación General del Plan -- Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) y de la "preocupación" del jefe del Ejecutivo por el rezago y el olvido en que viven las zonas deprimidas y grupos marginados. No sólo él se siente culpable sino que menciona - que todos los ciudadanos mexicanos también tenemos la culpa. Involucra a todo el país por no haber tenido conciencia del rezago en que se encuentran las comunidades marginales. Pero, nos dice en su discurso que todavía no es tarde para -- que recibamos el perdón de estos rezagados, olvidados por el sistema; que él propone, una buena voluntad, lograr el propósito de que su gobierno garantice que estos "marginados" se les haga justicia participando de los niveles mínimos de existencia y redistribución de la riqueza de la cual han permanecido al margen.

Por ello, surgen las preguntas:

¿Qué políticas o qué instrumentos piensa elaborar el Estado para hacer válida esta proposición en un sistema -- capitalista donde los medios de producción pertenecen a la burguesía generándoles plusvalía? ¿Será el Estado capaz de llevar a cabo proyectos encaminados a beneficios sociales (educación, alimentación, vivienda, salud, etc.) a los que a través de la historia han estado al margen de estos derechos?

El documento, Bases para la acción 1977-1982, consta de treinta y seis páginas y anexos correspondientes que se desglosan en los puntos siguientes:

1.-Problema conceptual. Se cita la controversia del concepto de marginalidad en el marco de las ciencias sociales. Se describe someramente en términos de una serie de fenómenos que califican lo mismo situaciones económico-sociales, ecológicas, civiles, políticas o antropológicas y se caracteriza al marginado en función del papel que desempeña en los procesos económicos y en las luchas sociales.

Concluyen que la discusión hoy en día, sobre el debate si el término adecuado es "masa marginada" o ejército industrial de reserva", no ha finalizado y que es de esperarse - que un exámen y discusión conduzcan a mayores precisiones y esclarecimiento.

2. Utilización del concepto en el lenguaje político institucional

Se señala que el lenguaje del sector público mexicano - experimenta, a partir de la presente década, un cambio significativo que incluye el concepto de marginalidad, tanto en el discurso político como en textos de naturaleza jurídica y administrativa. Que incluso el problema de la marginalidad ha sido llevado al centro de las preocupaciones políticas del gobierno.

"Es evidente --ha dicho el Presidente López Portillo-- que de acuerdo con nuestra filosofía política el problema fundamental del país, visualizado desde la voluntad de justicia que justifica nuestra unión entraña el problema de la marginación como básico en cualquier planteamiento (...) la solución de la marginación, a lo que es lo mismo, la grave injusticia que vive este país, tiene que ser objetivo central del Plan Nacional de Congruencia entre nuestra filosofía política y el modelo de país que queremos". (184)

De lo anterior se deducen que estos planteamientos han estado matizados por una concepción de compromiso nacional y de participación activa de los sectores más pobres. En donde se antoja investigar que si es la primera vez que un mandatario considera a los marginados o solamente fue parte de una política demagógica para que el Estado recuperara su prestigio y legitimidad ante estas masas empobrecidas.

Es indiscutible que cada vez más se ensancha peligrosamente la brecha de la desigualdad social. El gobierno no puede olvidarse de esta masa marginal: no porque el Ejecutivo tenga remordimiento de conciencia o porque obre de buena fé, sino más bien porque la marginación de una gran población va en aumento al no ser asimilada al proceso de producción industrial, por lo tanto escapan al control del sistema. (no será entonces, de preocupación para el Ejecutivo - tomarlos en cuenta en la medida de que su crecimiento desbordante podría crear un problema sociopolítico potencial real.

(184) Coplamar, Bases para la acción 1977-1982, México, 1977, p.3 (mimiografiado)

3. Presencia del concepto en los instrumentos jurídico-administrativos. Paralelamente al propósito descrito, de ubicar la solución al problema de la marginación como "objetivo central del Plan Nacional de Congruencia", el presidente de la República adoptó una medida jurídico-administrativa en la que el concepto expreso de marginalidad adquiere carácter fundamental, con el acuerdo de creación de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), dependiente del propio Ejecutivo, y con las funciones de:

" -estudiar y proponer soluciones para las zonas marginadas.

-Sugerir sistemas de coordinación gubernamental.

-Ser vehículo de instrucciones del C. Presidente de la República para la coordinación de las dependencias federales en zonas marginadas.

-Armonizar las políticas y acciones de los organismos públicos ya existentes para la atención específica de esas zonas.

-Promover la elaboración de programas integrados de desarrollo para las zonas marginadas, con la participación de las dependencias del gobierno Federal y de los Estados, utilizando la penetración territorial, el personal y las instalaciones de los organismos que agrupan Coplamar". (185)

4. Coplamar en el esquema jurídico administrativo.

Se argumenta dentro del documento que a pesar de iniciativas y esfuerzos en el área de la marginación en sexenios anteriores, la gestión estatal también han sido insuficientes y muchas veces ineficientes. En consecuencia,

(185) Ibid. p. 22

considerando que estos problemas son comunes a toda la administración, ha correspondido al Ejecutivo federal encauzar la dinámica social hacia la satisfacción de las necesidades básicas de los grupos populares y emprender una restructuración del aparato administrativo orientada a contar con los medios idóneos para cumplir sus fines, adoptando la programación como instrumento fundamental de gobierno para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones.

Sin embargo, reordenar los factores sociales y económicos que inciden en la marginación y hacer plenamente tangibles en este medio los efectos de la reorganización administrativa y de la programación, no constituyen tarea fácil en razón de que se ha comprobado que no puede haber resultados significativos en esta área a partir de la acción desarticulada de una o varias instituciones especializadas dejadas a su sola capacidad. El presidente de la república dispuso, para dar respuestas directas a las demandas de la marginación, la creación de Coplamar, como instrumento para el análisis de estos problemas y el estudio de mecanismos que propicien acciones inmediatas en esta área.

El Ejecutivo Federal tiene todo el derecho de planificar acciones y modificarlas, tanto como la ley se lo permite, cada sexenio. Pero el problema de la planificación no estriba en hacer planes, sino en conseguir que se cumplan. En lo que debe repararse es en cómo crear las condiciones objetivas que posibiliten el que un plan elaborado deje de ser letra muerta, para convertirse en un nuevo proceso que en su conjunto configure el fenómeno del desarrollo.

5. Convención conceptual y área de acción.

El primer paso que se propuso cumplir Coplamar fue el de elaborar una conceptualización de marginalidad para de ahí pasar a definir su área de acción.

La corriente a la que el Estado se adhirió se encuentra expuesta en el capítulo I, referido a lo que se entiende por área de trabajo de Coplamar, diferencia dos patrones de marginación dados por su ubicación espacial, los que tienen lugar en las áreas rurales y los que se presentan en el medio urbano. Se da una explicación parcial del origen de los marginados rurales; señalan que la causa de esta oleada de emigrantes campesinos es debido a la falta de horizonte vital, lo que da lugar a que se trasladen a la ciudad, por lo que se considera que cualquier acción de fondo habría que considerar la necesidad de enfrentar, por principio, la miseria de millones de campesinos.

Es pertinente, dejar en claro que a los marginados urbanos no se les considera en el programa Coplamar (con la misma atención) que a los marginados rurales. Lo cual se constata en el desarrollo y en la formulación de proyectos encaminados solamente hacia las áreas rurales. Surge, entonces, la cuestión si entre los marginados del área urbana y rural debe de haber distinciones, ¿Acaso es posible determinar hasta qué grado se puede decir que la pobreza en el campo cunde en condiciones más alarmantes que los marginados urbanos? Si sabemos que miles de mexicanos llegan coti-

dianamente a Nezahualcoyotl, expulsados de sus pueblos y con la miseria a cuestas. Entonces ¿Cómo es posible que el Estado solamente se avoque a la problemática del campo?

6. Diagnóstico. En cuatro cuartillas a renglón seguido se resume el espectro de la marginalidad en México.

Se parte de la explicación a qué se debe que los vastos grupos fundamentalmente rurales hayan quedado al margen de la distribución de la riqueza.

Se considera que los renglones más desarrollados de la economía han fundado su crecimiento en base en el postergamiento de la satisfacción de necesidades sociales de vastos grupos populares, pero hay que reconocer que son éstos, como es sobradamente sabido, los que han hecho posible el desarrollo industrial de México. Los sistemas de crédito, de precios, de comercialización, de transporte y muchos - otros aunados a una canalización preferente de recursos públicos y de estímulos hacia las áreas más dinámicas de la producción, han implicado inevitablemente diferir la atención equitativa de grandes grupos humanos, agudizando con ello la desigualdad social.

La población indígena, por regla general, ha padecido un proceso de expulsión de las tierras en que vivieron sus antepasados y han tenido que emigrar a las llamadas "fronteras de civilización". Una vez establecidos en las

"regiones de refugio" el impacto de estas nuevas formas se traduce en formas económicas, sociales y políticas que se imponen a las comunidades y reducen o aún llegan a "aniquilar" las formas propias de producción, comercialización, alimentación y organización social, sin que las nuevas le reporten beneficio alguno, más bien son sometidos a los patrones urbanos de consumo, de pautas enajenantes que las empobrece a niveles aún más dramáticos.

Por lo que toca a condiciones adversas de índole geográfica y ecológica, no sólo una parte considerable de los grupos étnicos se ha refugiado en zonas hostiles para la vida y para el trabajo. Existe también un número importante de mexicanos de las zonas desérticas y de las montañas que padecen incomunicación y escasez de recursos vitales.

El argumento que sostiene el plan Coplamar, en cuanto al origen de vastos grupos de marginados, enmascara y --- adolece de una crítica profunda y seria. Cabe preguntarse:

¿Que no el Estado mexicano distorciona la realidad, en la medida que a estos grupos de marginados se les dice que tiene los derechos sociales de salud, alimentación, vivienda, educación, pero en la realidad no es posible al existir el divorcio entre los poseedores de la riqueza y los que no tienen derecho a ella se deba la existencia de esta gran masa de grupos marginados que antes de desaparecer - seguirán aumentando cada vez en mayor volumen por la estructura misma del sistema capitalista dependiente mexicano?

Dentro del mismo diagnóstico del plan, la causa de la emigración no es tan cierto como lo parece, más bien se debe como lo atestigüa Ignacio Sotelo, al indicar que:

"Las razones del éxodo rural hay que buscarlas en el campo, en la crisis de la estructura agraria, en la superpoblación relativa, en la ruptura del aislamiento rural, con el mejoramiento de las vías de comunicación y de los medios de difusión, etcétera. Los cinturones de miseria de las grandes ciudades, a pesar de todo ofrecen mejores posibilidades de sobrevivir que el campo". (186)

Para finalizar el Diagnóstico, presenta algunos datos estadísticos que revelan el enorme rezago en que se encuentran inmersos estos marginados, partiendo del universo de trabajo en que se localizan estas zonas deprimidas. (187)

6.1. Población.- Los indicadores actuales señalan que a una tasa de crecimiento anual de 3.2% , la población total del país en 1982 será del orden de 75 millones de habitantes.

Para el año 2000 se calcula que la cifra será de 110 millones. En 1977 la población rural era de 23 millones de habitantes lo que equivale al 41% de la población total. Hacia el año 2000 se estima que la población rural será del orden de 33 millones.

(186) Sotelo, Ignacio. op.cit., p. 101

(187) solamente se incluirá la información estadística sobre la tasa de crecimiento, pues las demás datos que maneja el documento Bases para la acción 1977-1982, son las mismas que las abordadas al inicio del capítulo III en el apartado "la desigualdad social" pp. 133-142

Ante el panorama de crecimiento demográfico, parece indispensable definir el término de calidad de población en función del proyecto nación que se quiere del Estado-mexicano (cuestión que el documento Bases para la acción 1977-1982 no menciona), es decir, el hablar de la calidad de la población es pensar en el tipo de país que se desea y al que pueda aspirar con realismo.

Por ello, "la única respuesta es sentar las bases de un nuevo sistema demográfico-económico en un horizonte que incluya la viabilidad a largo plazo de la sociedad que será la sociedad de los jóvenes. Partiendo del Estado y la dinámica actuales de la población del país, el proyecto nacional precisa incorporar activamente el factor demográfico en un estilo y una estrategia de desarrollo que impliquen la industrialización y la transformación agrícola acordes con la realidad mexicana". (188)

Partiendo del "espectro de la marginación", el gobierno de la república plantea un esquema general de trabajo para que estos marginados se integren al sistema económico: como objetivo principal contempla el que los marginados participen de los niveles mínimos de bienestar y redistribución de la riqueza a los que han permanecido al margen.

Analizando la política de intervención del Estado para incorporar a los marginados, pareciera que su intervención fue otra, al tratar de que los marginados fueran absorbidos

(188) De Alba Francisco, "Un síndrome de China" en El desafío mexicano, México, Nexos (1982) p. 19

por el sistema. Es decir, integrar al marginado rural a las relaciones capitalistas de producción con los patrones culturales, legales y económicos del capitalismo a fin de asegurar las condiciones mínimas de reproducción de su fuerza de trabajo en cuanto a salud, vivienda, agua potable, etc.

Lo escrito en el plan en cuanto al diagnóstico de la marginalidad es muy limitado, solamente se anuncian someramente las condiciones existenciales para poder darles el calificativo de quiénes son los marginados.

Lo que no hizo y que es necesario conocer y analizar son las causas verdaderas de esta marginación más que el espectro de la marginalidad.

Porque las causas de las desigualdades sociales se "encuentran en relaciones sociales de producción que tienen como premisa la apropiación privada de la riqueza social. Y puesto que el objetivo básico es precisamente reproducir esta situación, el sistema manipula informaciones, redobla su ofensiva ideológica y procura ocultar su razón misma de ser con todos los amplios medios a su alcance". (189)

7. Programas y acciones tendientes en las zonas marginadas para un mayor desarrollo productivo.

Se aspira a que las comunidades rurales marginadas sean autosuficientes en sus niveles de subsistencia. Para

(189) Carmona, Fernando. "anarquía y desigualdad social" en Estrategia No.25, p. 44

ello, el Estado se inclina a favorecer las economías regionales por medio de una nueva organización del trabajo y de la vida social para dar lugar a una participación global. Con ello el gobierno federal quiere una vez más hacer hincapié en su lema "La solución somos todos".

En cuanto a la autosuficiencia, ¿cómo se puede lograr que las comunidades sean capaces de abastecer ellas mismas sus necesidades básicas si las tierras de mayor calidad pertenecen a los grandes latifundistas? y es más, cuentan con espacios muy reducidos y muchas veces las tierras donde viven no están legalizadas.

8. Los objetivos

Del diagnóstico del cuadro de la marginación que llevó a cabo la Secretaría de Programación y Presupuesto se derivaron los objetivos que el plan pensaba cubrir:

- i. Aprovechar adecuadamente la potencialidad productiva de los grupos marginados y de las zonas donde se hallan asentados para asegurar una oferta más abundante de bienes, -- fundamentalmente alimentos-- y de servicios.
- ii. Promover el establecimiento de fuentes de trabajo y su diversificación en las zonas marginadas mediante la canalización de recursos públicos y privados y la capacitación de los núcleos de población.
- iii. Elevar la eficiencia en el aprovechamiento de los recursos de las zonas marginadas mediante la difusión de modernas tecnologías y el aprovechamiento de respuestas tecnológicas adecuadas o tradicionales, según el caso.

Dentro de los objetivos 4,5,6 y 7 se centra el interés básico y la responsabilidad a que el programa Coplanar se compromete.

" El que para los marginados sean incorporados al sistema productivo y con ello una equitativa distribución de la riqueza es menester fomentar en ellos la organización para que 'despierten de su pasividad' y se conviertan en ciudadanos activos. Se piensa que elevando la conciencia y la capacidad de organización de los núcleos sociales marginados, es cuando serán capaces de influir y establecer negociaciones en las políticas nacionales para así modificar o remover las condiciones". (190)

Tal aseveración es errónea, pues ¿cómo es posible calificar a los marginados de pasivos, si los vemos cotidianamente comprometidos en la invasión de terrenos y en luchas para que el Estado les cree servicios?

Para el logro de los anteriores objetivos se aborda la estrategia en acciones sistemáticas en dos direcciones fundamentales:

PRIMERA: " Influir sobre las causas generadoras de la depresión económica y la marginación interna del país". (191)

Mi pregunta es ¿cuáles son para el Estado estas causas? ¿la falta de organización o la dependencia económica del país?

(190) Bases para la acción, op.cit., pp. 13-15

(191) Ibid.

SEGUNDA:

" Actuar sobre los efectos más graves que ha dejado como secuela una marginación de centurias y que se manifiesta en el enorme déficit existente en las áreas rurales en materias de mínimos de bienestar". (192)

Que no se contradicen en buscar causantes fortuitos del por qué hay personas que no participan en la distribución, si bien saben que son por las condiciones mismas en que se encuentra inmerso el país.

Continuando con el texto se manifiesta por qué el Ejecutivo tiene la necesidad de afrontar y conocer las causas a partir de un análisis riguroso de la realidad y de las condiciones nacionales, que es lo que propicia la marginación. Una vez conocidas las causas por medio de las dependencias y entidades que colaboren en los "convenios", se haría posible proyectar y proponer al presidente alternativas administrativas, jurídicas, técnicas y de organización social, que permitan dar pasos más sólidos en la construcción de una sociedad más racional y más justa.

9. Decreto presidencial

El presidente de la república, el 21 de enero de 1977, estableció, mediante acuerdo publicado por el Diario Oficial, la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, dependiente del ejecutivo con fundamento a la ley Orgánica de la Administración Pública Fede

(192) Ibid.

ral que en su artículo 8º donde se establece que el titular del poder ejecutivo contará con diversas unidades administrativas para el desempeño de diferentes tareas entre "aquellas asesorías y apoyo técnico y de coordinación en áreas prioritarias que el propio ejecutivo determine.

Conforme al acuerdo, esta unidad administrativa tiene la responsabilidad de realizar estudios específicos, así como de proponer al ejecutivo federal la Coordinación de las acciones institucionales en la materia. El acuerdo dispone, asimismo, que el presidente de la república a través de esta unidad administrativa determinará la coordinación que deberá poner en práctica las dependencias y entidades de la administración pública federal, para el cumplimiento de los programas dirigidos a las zonas deprimidas y grupos marginados del país.

Asimismo, el presidente de la república dispuso que el titular de la Coordinación General, Ignacio Ovalle Fernández, presida o forme parte de los consijos, juntas directivas de aquellas entidades que a través de los años, han sido creadas específicamente para atender algunos problemas derivados de la marginalidad social y el atraso económico. ¿ Por qué, entonces, los marginados siguen cada vez más pauperizados a pesar de los esfuerzos de dichas dependencias?.

Una vez definido el medio rural como primer criterio de ubicación de las tareas de Coplamar, la segunda tarea a cargo de la Coordinación consiste en delimitar las zonas económicamente más deprimidas en que se deba intensi-

ficar la acción gubernamental así como depurar los indicadores que permitan, identificar a los grupos marginados.

De la misma manera para lograr que uno y otro tipo de instituciones públicas complementen sus experiencias, sus criterios y sus acciones, el presidente de la república ha decidido que las entidades agrupadas en Coplamar pongan - toda su capacidad y sus recursos al servicio de las demás dependencias y entidades de la administración a fin de que las acciones de cada una, como aquí lo ha dicho el jefe del Ejecutivo, no respondan a una mecánica aislada de justificación, sino a una lógica global que les dé mayor alcance.

Para lograr la gran responsabilidad de dar atención a los grupos marginados se crea un Sistema de Colaboración - Programática para zonas deprimidas y grupos marginados que descansa en tres elementos básicos:

I) Celebración de convenios programáticos entre las Entidades agrupadas en la Coordinación y el resto de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

II) Integración territorial mediante su planeación, ejecución y evaluación, en cada zona por parte de las diferentes instituciones públicas trabajando conjuntamente con la participación de la comunidad, de las unidades regionales de Coplamar y con la supervisión de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico que presiden los gobernadores de los estados.

III) Señalamiento en una asignación presupuestal destinada de manera intransferible a cumplir los programas convenidos y los proyectos elaborados por las propias dependencias y entidades en favor de las zonas deprimidas y grupos marginados, asignación que será ejercida por las mismas instituciones responsables de su ejecución. (193)

En vista de que por las peculiaridades de las diversas dependencias y entidades y por la amplia gama de programas que pueden ser aplicables a las zonas marginadas, hubiera sido necesario suscribir un gran número de convenios, lo que le hubiera restado agilidad al sistema, por lo que se creyó conveniente elaborar un convenio tipo, aplicable a todas las instituciones.

Sus principales características fueron las siguientes:

- su vigencia cubre todo el período sexenal (1977-1982);
- todos ellos son suscritos además del titular de la dependencia o entidad correspondiente, por el Secretario de Programación y Presupuesto, el titular de la Coordinación de la Presidencia para zonas marginadas y los titulares de las entidades que ésta agrupa, que ejercen una función territorial interdisciplinaria;
- se trata de convenios generales y no de acuerdos sobre acciones específicas. Ello quiere decir que a lo que cada dependencia se compromete es toda su gama de programas, de los cuales ellas mismas seleccionan, en cada centro de trabajo para cada caso concreto;

-cada dependencia se compromete a elaborar y ejecutar los proyectos específicos que le permitan realizar sus propios programas en las 150 zonas donde se encuentran establecidas las oficinas de las entidades Coplamar y se compromete además a trabajar de manera concurrente con todas las demás entidades para que los programas sean verdaderamente interinstitucionales e integrados;

-Coplamar y los organismos que agrupa se comprometen a promover el trabajo conjunto arriba descrito y a dar coherencia y sentido integral a las múltiples demandas de la población, a efecto de que la administración pública pueda dar una respuesta también integral y coherente;

-Coplamar y sus organismos se comprometen, además, a poner toda su capacidad de penetración territorial, su comunicación permanente con las comunidades y sus recursos humanos y materiales a disposición de cada dependencia signataria y a elaborar sus propios programas y presupuestos de manera que no se dupliquen acciones, se eviten la dispersión de las mismas y que las propias sean cada vez más complementarias de los programas del resto de las instituciones públicas;

- Coplamar deberá someter los proyectos de programa integrado que resulten del trabajo conjunto a los Comités - Promotores del desarrollo socioeconómico de los Estados, que son presididos por los gobernadores. Esto es con el objeto de que en el seno de estos comités se analice la calidad de los programas integrados que se propongan y de que sólo se lleven a la práctica con el conocimiento y el respaldo de los responsables políticos de las entidades federativas;

- la Secretaría de Programación y Presupuesto, oyendo la opinión de Coplamar se compromete en el convenio a estudiar y autorizar, si hay mérito para ello;
- para facilitar el seguimiento de los programas, los titulares de cada dependencia y entidad signataria señalan un enlace central y los enlaces locales necesarios para la operación de los programas, quienes cuentan con una copia del convenio suscrito por los titulares. (194)

10. Algunas precisiones que contiene el programa Coplamar

1.- Los programas elaborados por las dependencias del Estado deben tener apego al " Programa de Reforma Administrativa" y, por tanto:

- se respeta la función normativa de las dependencias y su competencia al ser ellas mismas las que elaboran y ejecutan los programas.
- En su carácter de Unidad Administrativa de presidencia de la república, la Coordinación del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados no es un nuevo organismo ejecutor sino meramente promotor de acciones complementarias en el campo; no lleva a cabo inversiones; no elabora los programas, ni los ejecuta, son únicamente las dependencias y entidades competentes, incluyendo las que agrupa, las entidades competentes, encargadas de desempeñar tales funciones.

(194) Ibidem., pp. 25-27

2.- Trabajo intersectorial.

Se indica que el Sistema está diseñado para hacer que los responsables de las dependencias y entidades - puedan pensar y trabajar juntas sobre problemas comunes. Tanto en la elaboración de los programas como del trabajo que se realice en el campo que tendrá como característica única el trabajo interdisciplinario, con tal motivo que las diversas instituciones públicas, enriquezcan mutuamente sus propios puntos de vista y las conduzcan a diseñar nuevas respuestas más adecuadas a las particularidades de las zonas deprimidas y los grupos marginados.

3.- Los programas hechos por las dependencias o entidades se someten a la supervisión de los " Comités Promotores" del Desarrollo Socioeconómico de los Estados que presiden los gobernadores.

Se parte de la división política del país como -- base de la planificación regional y se busca además, que sus contenidos se reflejen en los convenios únicos con los Estados.

4.- Participación de la comunidad.

En vista de que la planificación regional debería ser efectivamente integral, será imprescindible promover la participación de los habitantes cada vez más espontánea y numerosa, a medida que se aprecien los beneficios de los programas integrados.

5.- Tocante a los gastos presupuestales se trata de que se obtenga mayores rendimientos aprovechando la base de los actuales recursos humanos y la capacidad instalada de la Administración Pública Federal, sólo así es posible satisfacer en mayor medida las demandas de los grupos marginados.

Finalmente, se dice que "conforme a esta estrategia que atendiendo lo mismo a las causas que a los dramáticos efectos de la marginación, es de esperarse que en el curso de seis años pueda el gobierno de la república satisfacer en una medida apreciable, el enorme compromiso moral asumido por el presidente de la república el día de su toma de posesión con los grupos humanos desposeídos y marginados en México". (195)

Entre los anexos se incluye la función de Coplamar:

- función especializada; es común su inconexión a nivel de comunidad;
- Coplamar incrementará la eficiencia en el ejercicio del gasto presupuestado y ejercicio;
- no se requiere de gasto adicional;
- es sólo una forma más eficiente de asignar y ejercer, entre todas las dependencias los recursos disponibles conforme a un criterio de justicia regional en el que estén presentes los criterios sectoriales.

CAPITULO IV. BALANCE Y EVALUACION DEL PROGRAMA COPLAMAR
EN EL MUNICIPIO DE ATLANGATEPEC TLAXCALA.

Para comprender a fondo y evaluar los resultados de lo que fue y significó en términos generales la responsabilidad que tuvo que asumir el programa Coplamar en su función de promotor de la organización comunitaria para la población marginada y lograr su incorporación al desarrollo del país y dotarla de un nivel apropiado de atención en alimentación, salud, vivienda y educación, es necesario referirse al análisis del programa de trabajo que elaboró la coordinación para la población marginada del Municipio de Atlangatepec Tlaxcala.

Primeramente me ocupo en detectar si el programa sigue los procesos adecuados para la consecución de metas y fines para la atención a los marginados. (196)

En el diagnóstico: se trata de constatar si se incluye un marco de referencia coherente con su metodología y técnicas en la elaboración del diseño del programa. - Asimismo, analizar si hay relación entre marco de referencia y el diagnóstico. De este modo, es pertinente descubrir cuáles fueron los indicadores que se utilizaron para

(196) El análisis del programa en la cuestión técnica se basa en el texto editado por Siglo XXI, Guía para la presentación de proyectos, del ILPES, 10a.ed., México 1982



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

diagnosticar que el Municipio de Atlangatepec, Tlaxcala es una región marginada; con respecto a la presentación del diagnóstico del Municipio, a qué fuentes recurre, si es que hay fuentes; si son estadísticas más que un análisis de -- contenido; y si hay interpretación.

4.1. El trabajo se inicia con una referencia donde se discuten algunos enfoques que intentan explicar las causas de las desigualdades regionales y de la marginación en el medio rural, y el concepto de marginación adoptado en la investigación. Esto constituye el contenido de la presentación del documento.

Cabe hacer un paréntesis y manifestar que el contenido del marco de referencia es el mismo que el expuesto en el documento Bases para la acción 1977-1982.

Concretamente, en él hay la preocupación por parte de la coordinación, de dejar en claro cual será el enfoque conceptual sobre el significado de marginalidad o marginación.

Se dejó asentado que el concepto de marginación se utilizaría para "caracterizar aquellos grupos que han quedado al margen de los beneficios del desarrollo nacional y de los beneficios de la riqueza generada, pero no necesariamente al margen de la generación de esa riqueza ni mucho menos de las condiciones que la hacen posible". (197)

(197) Coplamar, Bases para la acción ...op.cit., p.10

Pensamos que dicha conceptualización y explicación es incorrecta porque el hecho de no quedar excluidos en la repartición de la riqueza nacional no basta para explicar la existencia de niveles de pobreza extrema en el país, la falta de acceso a los niveles mínimos de bienestar social -- (educación, alimento, vivienda y salud) que padece una buena parte de la nación. Si desde 1920 se dice que han tenido lugar mejoras considerables en la educación, vivienda, salud, ¿por qué, entonces, en lugar de disminuir la marginalidad sigue aumentando?

Una respuesta válida es que no basta explicar el porqué no ha funcionado un sistema o sociedad que en su seno tiene gravísimos problemas; es evidente que lo importante es combatir a fondo las causas, descubriendo o intentando nuevas fórmulas, nuevos modelos de desarrollo, para que en el futuro se conforme otro sistema, otra estructura económica más ágil, más eficiente y más humana. Un sistema que permita crear polos de desarrollo de proceso acumulativo, pero colectivo, cuya espiral se autoalimente y crezca a ritmo acelerado y conlleve, en estricta justicia distributiva, el avance eficaz y organizado de las comunidades y no de los individuos voraces, acomodaticios y corruptos.

4.2. Volviendo al esquema de trabajo, encontramos que no aparece ni la metodología, ni las técnicas que se utilizaron para calcular el grado de marginación del Municipio, mucho menos se señalan los instrumentos para remediar los males de los marginados. Sólo se deja entrever en el marco de referencia que el Municipio de Atlangatepec, Tlaxcala, fue considerada como una región marginada por su grado de

participación mínima con respecto a las actividades económicas del Estado de Tlaxcala y por el bajo nivel de acceso de su población a los mínimos de bienestar.

4.3. Definida la conceptualización, se concibió analizar - la estructura y, en lo posible, el flujo interno del sistema socioeconómico de esta región tlaxcalteca. Por ello, el documento menciona que se parte de un diagnóstico en donde se sustentan básicamente el "análisis de la información - existente, de tipo estadístico y documental, y el análisis de las condiciones prevalecientes detectadas a través de una encuesta de campo, que se levantó con la cooperación, siempre amplia de los pobladores de cada uno de los asentamientos que se encuestaron". (198)

En resumen y conclusión, se describió que la situación socioeconómica prevaleciente en la región de Atlangatepec se plantea de la siguiente manera:

4.4. Actividades productivas

4.4.1. Uso actual de los recursos

Los recursos naturales del municipio de Atlangatepec son escasos y de mala calidad; la existencia de tierras -- tepetatosas y erosionadas en gran parte de la superficie - provoca una agricultura de temporal limitada a un solo cultivo anual. La presa de Atlanga, a pesar de ser un recurso

Pensamos que dicha conceptualización y explicación es incorrecta porque el hecho de no quedar excluidos en la repartición de la riqueza nacional no basta para explicar la existencia de niveles de pobreza extrema en el país, la falta de acceso a los niveles mínimos de bienestar social -- (educación, alimento, vivienda y salud) que padece una buena parte de la nación. Si desde 1920 se dice que han tenido lugar mejoras considerables en la educación, vivienda, salud, ¿por qué, entonces, en lugar de disminuir la marginalidad sigue aumentando?

Una respuesta válida es que no basta explicar el porqué no ha funcionado un sistema o sociedad que en su seno tiene gravísimos problemas; es evidente que lo importante es combatir a fondo las causas, descubriendo o intentando nuevas fórmulas, nuevos modelos de desarrollo, para que en el futuro se conforme otro sistema, otra estructura económica más ágil, más eficiente y más humana. Un sistema que permita crear polos de desarrollo de proceso acumulativo, pero colectivo, cuya espiral se autoalimente y crezca a ritmo acelerado y conlleve, en estricta justicia distributiva, el avance eficaz y organizado de las comunidades y no de los individuos voraces, acomodaticios y corruptos.

4.2. Volviendo al esquema de trabajo, encontramos que no aparece ni la metodología, ni las técnicas que se utilizaron para calcular el grado de marginación del Municipio, mucho menos se señalan los instrumentos para remediar los males de los marginados. Sólo se deja entrever en el marco de referencia que el Municipio de Atlangatepec, Tlaxcala, fue considerada como una región marginada por su grado de

participación mínima con respecto a las actividades económicas del Estado de Tlaxcala y por el bajo nivel de acceso de su población a los mínimos de bienestar.

4.3. Definida la conceptualización, se concibió analizar - la estructura y, en lo posible, el flujo interno del sistema socioeconómico de esta región tlaxcalteca. Por ello, el documento menciona que se parte de un diagnóstico en donde se sustentan básicamente el "análisis de la información - existente, de tipo estadístico y documental, y el análisis de las condiciones prevalecientes detectadas a través de una encuesta de campo, que se levantó con la cooperación, siempre amplia de los pobladores de cada uno de los asentamientos que se encuestaron". (198)

En resumen y conclusión, se describió que la situación socioeconómica prevaleciente en la región de Atlangatepec se plantea de la siguiente manera:

4.4. Actividades productivas

4.4.1. Uso actual de los recursos

Los recursos naturales del municipio de Atlangatepec son escasos y de mala calidad; la existencia de tierras -- tepetatosas y erosionadas en gran parte de la superficie - provoca una agricultura de temporal limitada a un solo cultivo anual. La presa de Atlanga, a pesar de ser un recurso

(198) Coplamar, Programa Integrado No.28, Municipio de Atlangatepec, Tlaxcala, Presidencia de la República, México, 1978
p.XXXIX

de considerable utilidad, reditúa pocos beneficios a la población local, siendo utilizada para irrigación o como vaso regulador en áreas ajenas al municipio. Los pocos recursos pecuarios y forestales existentes son usados - domésticamente y sin valor productivo.

En síntesis, se tiene un sistema socioeconómico de subsistencia y una marginación del municipio respecto a la estructura económica del estado.

4.4.2. Uso potencial de los recursos.

Sus escasos recursos son factibles de mejor aprovechamiento mediante el incremento del área irrigada, reforestando y rehabilitando tierras erosionadas o incorporándolas al cultivo y complementando las obras de infraestructura.

Se hace necesario reorientar las actividades económicas para diversificar la agricultura y la ganadería con cultivos más rentables como los frutales y legumbres. Y la actividad pecuaria, en molliendas y procesadoras de carnes. Aprovechar en mayor medida la presa de Atlangatepec no sólo como recurso hidráulico, sino como un atractivo - turístico popular complementado con las instalaciones indispensables de diversión y esparcimiento.

A pesar de que Atlangatepec está bien comunicado, - el sistema económico de subsistencia que prevalece no da lugar a una participación intermunicipal importante. La - comercialización es prácticamente inexistente porque no

hay suficiente producción agropecuaria excedente, además de que ésta no tiene diversidad mercantil, de tal manera que adquiere el carácter de producto comercial en base a necesidades esporádicas y no por sistema.

4.4.3. Ingreso

El producto de las actividades económicas primarias se destina al autoconsumo en un 90.0% de la fuerza de trabajo, debido a los escasos recursos con los que se cuenta para practicarla. Esto tiene como consecuencia altos costos en la inversión respecto del valor del producto sujeto a comercialización. Todo ello determina un ingreso per cápita muy bajo, del orden de los 5,000 pesos anuales, lo que aunado al hecho de que la población activa mantiene a las tres cuartas partes de la población total del Municipio. (199)

4.4.4. Empleos

La oferta de empleos es mínima; además, los períodos de desocupación son muy amplios, de 5 meses o más al año. Otras actividades productivas son escasamente practicadas y las ganaderías de lidia establecidas ocupan muy pocos trabajadores.

(199) Entre octubre de 1976 y diciembre de 1980 el salario mínimo real promedio de las ciudades disminuyó en 30%, pasando de \$79.63 a \$55.75 (en pesos de 1976). Datos del MAP (movimiento de acción popular) en el libro Tesis y programas. México, Editorial Solidaridad, 1981, p. 39

4.4.5. Producción

Los insumos con los que se trabaja son costosos y dejan muy poco margen de utilidad económica, aproximadamente 1,000 pesos por hectárea cultivadas al año. La producción pecuaria se destina fundamentalmente al autoconsumo y se comercializa eventualmente. La producción industrial es incipiente, practicada irregularmente y con poca utilidad económica.

4.5. Servicios y niveles de vida

4.5.1. Situación de la población menos favorecida

El grado de instrucción de la población es el tercero de primaria; la proporción de analfabetismo, de 15 y más años de edad, es del 17.1% aproximadamente; la fuerza de trabajo está capacitada para actividades agropecuarias de manera rústica y sin tecnología ni organización.

Las condiciones de salud y salubridad son deficientes, debido al hacinamiento, la promiscuidad, la carencia de agua potable y alcantarillado sanitario, y a las condiciones climáticas. También inciden en la desnutrición, sobre todo de la población infantil. Existe una tasa de mortalidad general del 1.2% y de mortalidad infantil del 12.5% anuales, y una morbilidad acentuada causada por enfermedades gastrointestinales y de las vías respiratorias altas.

4.5.2. Estructura de los asentamientos humanos

Existe una densidad de 25 habitantes por Km², distribuidos en 21 localidades de más de 500 habitantes; - 6 localidades tienen entre 100 y 400 habitantes; y las 13 restantes, menos de 100, lo que significa un alto grado de dispersión de los asentamientos humanos; por otra parte, la estructura de la población indica un grado considerable de emigración de habitantes entre los 20 y los 39 años de edad. En estas características inciden principalmente las pocas oportunidades de empleo, los bajos ingresos económicos y en general las características de subsistencia y aislamiento del sistema socioeconómico municipal. (200)

4.5.3. El diagnóstico. A pesar de no ser exhaustivo refleja el grado de pobreza en que se encuentra inmersa dicha región. Cabe apuntar que el diagnóstico utilizó más información estadística que de análisis de contenido.

Se señala que ni en el marco de referencia ni en la presentación de los datos estadísticos hay indicación a que fuentes se recurrió. (201)

(200) La información de la situación socioeconómica del Municipio de Atlangatepec, ha sido tomada del Programa Integrado No.28, pp. 32-35

(201) Ver anexo No.2

En cuanto a los datos estadísticos que maneja el programa no existe concordancia con el censo de 1970 ni mucho menos con el censo de 1980.

Presentamos en seguida una confrontación entre sí de algunos de los datos estadísticos del mismo sector para - ilustrar de una manera precisa y veraz si los datos que - utiliza dicho programa son confiables.

La única cifra que coincide con el censo es el total de habitantes en 1970: 2660.

POBLACION DE 10 AÑOS Y MAS, ALFABETA ANALFABETA,
POR SEXO Y GRUPO DE EDAD

MUNICIPIO Y GRUPO DE EDAD	TOTAL	
	Saben leer y escribir HOMBRES Y MUJERES	No saben leer y escribir HOMBRES Y MUJERES
ATLANGATEPEC		
DE 10 A 14	1143	526
DE 15 A 19	309	68
De 20 A 29	184	32
De 30 A 39	221	77
DE 40 Y MAS	157	85
	272	264

Fuente: Planes municipales de desarrollo urbano del gobierno del estado. Municipio de Atlangatepec, Tlaxcala, 1970, p. 95

En este sector de educación del programa no se presenta el cuadro estadístico, sino solamente se dan cifras. Se dice que existen actualmente en el Municipio 271 analfabetas mayores de 15 años.

La secretaría de Programación y Presupuesto, por su parte, publicó otros datos; incluso si comparamos la información del censo del año 1970 observamos 458 analfabetos, lo cual nos lleva a inferir que no hay equivalencia. Vayamos entonces a la fuente del censo de 1980 para ver si de ahí se tomaron los datos estadísticos:

POBLACION DE 15 AÑOS Y MAS POR MUNICIPIO Y GRUPOS QUINQUENALES DE EDAD SEGUN CONDICION DE ALFABETISMO Y SEXO.

MUNICIPIO Y GRUPOS QUINQUENALES DE EDAD	POBLACION DE 15 AÑOS Y MAS	ALFABETAS			ANALFABETAS		
		TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL H.	M.	
TOTAL							
ATLANGATEPEC	1674	1298	688	610	376	163	213
15 A 19 AÑOS	340	328	166	162	12	8	4
20 A 24 AÑOS	231	204	101	103	27	11	16
25 A 29 AÑOS	172	145	73	72	27	12	15
30 A 34 AÑOS	145	124	58	66	21	8	13
35 A 39 AÑOS	156	113	64	49	43	18	25
40 A 44 AÑOS	139	96	54	42	43	18	25
45 A 49 AÑOS	97	64	31	33	33	14	19
50 A 54 AÑOS	90	62	41	21	28	8	20
55 A 59 AÑOS	89	49	27	22	40	15	25
60 A 64 AÑOS	60	35	25	10	25	12	13
65 Y MAS AÑOS	155	78	48	30	77	39	38

FUENTE: X CENSO GENERAL DE POBLACION Y VIVIENDA, 1980. Edo. DE TLAXCALA. VOLUMEN 1 TOMO 29 MEXICO 1982, p. 67

Como se constata, tampoco la fuente coincide con el dato que maneja el programa.

En cuanto a la población económicamente activa se repite el mismo problema: no señalan sus fuentes, mucho menos que los datos dados por ellos correspondan a los publicados por la Secretaría de Programación y Presupuesto y los Censos.

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA

MUNICIPIO Y OCUPACION PRINCIPAL	TOTAL	AGRICULTURA, GANADERIA, SILVICULTURA PESCA Y CAZA	INDUSTRIA EXTRACTIVA	INDUS-DE TRANSPOR NACION	CONSTRUCCION	COMERCIO	TRANSPORTE	SERVICIOS	GOBIERNO	INSUFICIENTEMENTE ESPECIFICADA.
ATLANGATEPEC	683	602	1	10	10	4	1	11	7	37
PROFESIONALES	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
FUNCIONARIOS SUP. Y PERSONAL DIRECTIVO PUBLICO Y PRIVADO.	1	...	...	1	...	...	...	...	...	...
PERSONAL ADMINISTRATIVO	3	2	...	...	...	...	...	...	...	1
COMERCIO, VENDEDORAS Y SIMIL.	5	1	...	1	...	...	...	...	2	1
TRAB. EN SERVICIOS DIVERSOS	3	...	...	...	...	3	...	...	...	...
CONDUCTORES DE VEHICULOS	11	...	...	1	1	...	...	8	...	1
TRAB. EN LAB. AGROPESCUARIAS	596	594	...	...	...	...	...	...	2	...
TRABAJADORES NO AGRICOLAS	27	3	1	7	9	1	...	2	1	3
INSUFICIENTEMENTE ESPECIF.	37	2	...	...	...	...	1	1	2	31

FUENTE: PLAN DE DESARROLLO URBANO DEL GOBIERNO DEL ESTADO. MUNICIPIO DE ATLANGATEPEC TLAXCALA, 1970, p. 211

Dirección General de Estadística, IX Censo General de Población y Vivienda, México, 1970

La cifra considerada de la población económicamente activa que maneja el programa es de 665 personas, correspondiente al 25% de la población total, la cual pertenece al sector primario. Como se observa no coinciden los totales con el censo de 1970

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR MUNICIPIO Y OCUPACION PRINCIPAL SEGUN RAMA DE ACTIVIDAD — ECONOMICA.

MUNICIPIO Y OCUPACION PRINCIPAL	TOTAL	AGRICULTURA, GANADERIA, SILVICULTURA, PESCA Y Caza	EXPLOTACION DE MINAS Y CANTONAS	INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	CONSTRUCCION	SERVICIO POR MAYORADO Y ZOOLOGIA ETC	TRANSITO, ALMACENAMIENTO, ETC	ESTABLECIMIENTOS FINANCIEROS, ETC	SERVICIOS COMUNALES, ETC.	ACTIVIDADES INSUFICIENTEMENTE ESPECIFICADAS	DESOCUPADOS QUE NO HAN TRABAJO
ATLANGATEPEC	1075	686	1	53	41	31	3	2	39	217	3
PROFESIONALES	2	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-
TECNICOS Y PERSONAL ESPECIALIZADO	4	-	-	-	2	-	-	1	-	1	-
MAESTROS Y APILINGS	6	-	-	-	-	-	-	-	5	1	-
FUNCIONARIOS PUBLICOS	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-
GERENTES SECTOR PRIVADO	1	1	-	-	-	-	-	-	-	17	-
AGRICULTORES	683	665	1	-	-	-	-	-	-	-	-
OP. DE MAQUINARIA AGROPECUARIA	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SUPERVISION DE OBREROS	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-
AYUDANTES DE OBREROS	13	-	-	-	13	-	-	-	1	1	-
ARTESANOS Y OBREROS	89	8	-	48	23	1	-	-	-	9	-
OFICINISTAS	18	4	-	2	1	1	1	1	1	7	-
DEPENDIENTES	28	-	-	-	-	28	-	-	-	-	-
TRABAJADORAS DOMESTICAS	35	4	-	-	-	1	-	-	-	30	-

En consecuencia, las fuentes a que recurrió el programa se desconocen. Los datos estadísticos no coinciden ni con los datos del censo de 1970, y mucho menos con el de 1980.

Vemos pues, que al examinar dichos datos comprobamos que no hay confiabilidad y, por lo tanto, pueden -- conducir a conclusiones erróneas.

Subsiste una duda en cuanto a la buena disposición y al argumento que esgrime dicho documento: se afirma -- que se encuestó al Municipio de Atlangatepec, pero al -- entrevistar a la secretaria del presidente municipal -- (el cual estuvo ausente las veces que fui al pueblo) ella me dijo que no conocía el Plan Coplamar, y que los habitantes nunca habían tenido conocimiento de tal programa. Asimismo el médico del Centro de Salud señaló que no -- conocía el plan.

En Tlaxcala, Tlax., en la delegación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, solamente había información estadística del municipio. En los informes de gobierno, el último del gobernador Sánchez Piedras y el -- primero de Tulio Hernández, no se encontró indicio alguno sobre el programa Coplamar; en cuanto a la averiguación de la ubicación de las oficinas de la Coordinación de Coplamar, nadie pudo informar sobre su ubicación: ni en el Palacio de Gobierno, ni en las oficinas de la -- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de la Secretaría de Obras Públicas y Desarrollo Urbano, -- del estado. Se pudo constatar que el programa Coplamar sólo lo conocieron quienes lo elaboraron.

Esta planeación de gabinete solamente nos lleva-- específicamente a proposiciones

"utópicas, demagógicas, de falso progresismo y buscadoras simplemente de prestigios personales para sus autores. Sin entrar a la discusión de estos calificativos - aparentemente inscritos en la polémica electoral y pre-electoral - lo que importa destacar es la desarticulación que tradicionalmente se ha dado en nuestro medio entre propuestas y planes que - pueden ser innovadores y bienintencionados, y la realidad del ejercicio del poder. En este sentido, es cierto que las proposiciones así elaboradas carecen de la fuerza necesaria -- para convertirse en decisiones". (202)

Una vez presentado el diagnóstico, en Coplamar se elaboró el Programa de Desarrollo Integrado al Municipio de Atlangatepec, Tlaxcala cuya vigencia abarcaría el periodo 1979-1982.

4.5.4. Objetivos, metas e instrumentos

Dentro de los objetivos que plantea Coplamar se verán aquellos que para el programa posea mayor importancia, juzgando si se establecen prioridades entre éstos; también se indicará si se señalan instrumentos para remediar los males de los marginados; de las metas de crecimiento de dicho plan, se verá si son lógicas y congruentes con el marco actual de los ámbitos local y nacional.

Los objetivos principales a que se comprometió - dicho programa fueron: "elevar el nivel de ingreso, producción y empleo de los habitantes de la zona, así como mejorar sustancialmente los servicios sociales - mediante la construcción de la infraestructura necesaria, a fin de satisfacer las carencias más apremiantes de los pobladores de la región". (203)

" Para implementar dicho programa, se calculó el costo global de inversión que ascendería a 156.4 millones de pesos, de los cuales se le destinarían 14.1 al crédito agropecuario y -- 142.3 a inversión directa. Esta última se distribuiría de la siguiente manera: 61.2 millones corresponden al Sector agropecuario y Forestal; 1.1 al de pesca; 1.8 al Industrial; - 14.5 al de Comunicaciones y Transportes 3.4 al de Comercio; 32.8 de Asentamientos Humanos 12.6 al de Turismo; 6.8 al de Educación y 8.1 al Sector Salud". (204)

Junto a esta asignación, se pronosticaron las metas que pretendían lograr cada sector ilustrándolo con la representación de cuadros de inversión por entidad, en donde se especifican y desglosan las buenas intenciones de Metas y Resultados por actividad sectorial Productiva que se pensaba cubrir. (205)

El documento finaliza con una evaluación económica del programa integrado.

(203) Coplamar, Programa Integrado No.28, op.cit., p. 36

(204) Ibid. p. 52

(205) remitirse al anexo No.3

Como se aprecia, dicho programa comprende grandes propósitos que parecería ser que el Ejecutivo Federal se haría meritorio del perdón de los marginados; pero, como suele suceder, la planeación sólo quedó en elaborar planes y no sin que se cumplieran.

Veamos, entonces cuáles fueron las causas y motivos del fracaso del Programa Coplamar, a pesar de las reiteraciones en los discursos formulados por la conciencia del equipo gubernamental y su partido.

Si desde el principio del sexenio - el gobierno de José López Portillo se decidió a emprender acciones en favor de los "olvidados de la revolución" con amplios programas de desarrollo, Coplamar firmó convenios para asegurar un sistema de abastos con la CONASUPO, para - para crear unidades médicas con el IMSS, para introducir servicios públicos y mejorar la vivienda con la SAHOP, para la reforestación con la SARH; con Trabajo y Previsión Social para crear empleos y con la SEP para construir planteles y casas-albergues para alumnos. Miles de millones de pesos invertidos para evitar el estallido de los marginados y el colapso del sistema.

Sigamos entonces el curso de la información de tal práctica del Programa Integrado al Municipio de Atlanga tepec.

Abundan las quejas sobre el fracaso del plan Cona - supo-Coplamar.

"Le ha sucedido lo mismo que a las instituciones piadosas de caridad cristiana sostenidas por la iglesia o por gente que a ésta pertenece: buenas intenciones, amplia y ostentosa propaganda, reuniones, proposiciones, proyectos y dinero que circula profusamente; y, a la postre, los marginados siguen como están y los pobres de tales no pasan". (206)

Las deficiencias operativas del programa Conasupo-Coplamar no sólo repercutieron en el estado de Tlaxcala. también sus fallas se repitieron en todo el país: abasto ineficiente e inoportuno, mala calidad de los productos, alza constante en los precios, rechazo a la participación y a las demandas de los campesinos. (207)

Para conocer de cerca las deficiencias en que cayó el Programa Conasupo se hará un bosquejo general sobre cuál fue la herencia operativa del programa.

El convenio Sistema Conasupo Coplamar de Abasto a Zonas Marginadas fue terminado el 20 de noviembre de 1979 bajo la responsabilidad del Sector Comercio, que encabezaba Jorge de la Vega Domínguez.

Conasupo, a través de su filial Diconsa, tuvo a su cargo directamente la operación del sistema. Participaron, además las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (construcción de almacenes) y de Patrimo

(206) López, Lara Abraham. "La marea de Coplamar", Revista Proceso No.241,15 de junio de 1981,p.10

(207) Ortiz, Pinchetti Francisco. "Diconsa frena la organización campesina y traiciona el programa en cuatro estados". Revista Proceso. No. 241,p.6

nio y Fomento Industrial (dotación de transportes); la Comisión Nacional de la Industria Azucarera y, desde luego, la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos -- Marginados, COPLAMAR (que tendría originalmente a su cargo las tareas de organización, aunque esta función fue luego transferida a Diconsa).

El objetivo central del Sistema, dice el convenio, es garantizar el abastecimiento de productos básicos a los grupos marginados del medio rural, en los volúmenes suficientes, con la oportunidad necesaria, de la mejor calidad y a los precios más bajos posibles.

"Señala el convenio que la operación del sistema -- descansará básicamente en la participación, organización y supervisión de las comunidades. Para ello, en cada una de ellas debe integrarse un comité de vigilancia, elegido libremente por la comunidad en asamblea general, que tiene a su cargo el funcionamiento de la tienda campesina. La propia comunidad debe aportar el local y nombrar a un encargado de la tiendita, que recibirá por su trabajo el 5% de las ventas. Asimismo, en cada almacén regional -- debe haber un consejo de supervisión integrado por los dirigentes de los comités de vigilancia y por los encargados de las tiendas de cada comunidad". (208.)

Así, se integra un sistema de gestión y vigilancia - compartida, que combina la acción institucional con altos grados de participación de la población beneficiada, según definió en el acto de firma del convenio el coordinador -- general de Coplamar, Ignacio Ovalle.

Refiriéndome a la cabecera municipal de Atlangatepec no se instaló ninguna tienda Conasupo-Coplamar, únicamente se encontró en la localidad de San Pedro Ecatepec en la cual, adujeron los pobladores, el abasto de productos básicos no ha sido oportuno ni en cantidades suficientes. En cuanto a los productos enviados a la tienda campesina son de muy mala calidad. Particularmente el maíz amarillo y agorgojado, con un alto porcentaje de polvo y basura; el arroz se recibe quebrado; las leches evaporadas descompuestas; pastas para sopa quebradas o apelmazadas etc. Además, los precios no son fijos sino inestables, frecuentemente mayores que las tiendas particulares.

(209)

(209) "Era, en el papel, 'un programa precios' como dice un presidente del consejo de supervisión del almacén regional Conasupo-Coplamar, pero no lo dejaron nacer: lo abortaron; por eso nunca funcionó realmente.

Los promotores de organización denunciaron que entre los motivos de la ineficacia se indica que desde un principio, Diconsa les obstaculizó el cumplimiento de las funciones del equipo de organización: lo cual conllevó a las distintas manifestaciones siguientes: tardanza en la contratación de promotores; negativa al pago oportuno de los viáticos autorizados; amenazas de despido por realizar el trabajo de acuerdo con los lineamientos del programa; rotación de promotores sin respetar los procedimientos establecidos; exceso de burocratismo en la presentación de planes e informes de trabajo; incumplimiento de acuerdos emanados de las reuniones de evaluación.

Como se percibe, el problema es de mentalidad y de intereses; parecería ser que 'los funcionarios de Diconsa están en contra de la participación comunitaria; a ellos sólo les interesa vender y mantener sus privilegios. Lo

De tal panorama desalentador conviene hacerse la pregunta: ¿a dónde ha ido a parar la gigantesca inversión?

El fracaso de la práctica del programa Coplamar se le puede atribuir a su contenido fragmentario, sigue sin encontrarse el enfoque de conjunto que deje atrás el paternalismo. No es necesario dar nada a los marginados. Bastaría simplemente, conque se dejara de quitarles y se restituyera -- algo de lo tanto tiempo saquedo.

Hay que acostumbrarnos a que la pobreza no sólo es más que color gris sino que son grupos humanos que en su potencial de trabajo encierran mucho más riqueza que cualquier acumulación monetaria. Eso es lo que todavía no alcanzan a ver los integrantes de los partidos políticos ni nuestros exactos planificadores. Nadie necesita convertirse en el -- padre de los marginados, porque ningún marginado necesita convertirse en hijo de nadie para cambiar su status. Antes al contrario, de esas comunidades marginadas pueden sacarse todavía muestras de su participación como fuerza de trabajo para la actualidad.

verdaderamente grave es que sea esta mentalidad la que al final de cuentas prevalezca y lleve al programa nacionalmente hablando, a una orientación totalmente ajena a la que le dio origen.

Un indicio claro de ese viraje es el mismo hecho de que de 54 promotores de organización del sistema Conasupo-Coplamar adscritos a los Estados de México, Puebla, Tlaxcala e Hidalgo hayan quedado fuera en menos de 15 días. De ellos 16 fueron despedidos por Diconsa, empresa encargada de la operación del sistema. El resto de los promotores de organización renunciaron en solidaridad con sus compañeros y, fundamentalmente, por su desacuerdo con el incumplimiento del concenio que dio origen a este programa de abagos a zonas marginadas.

Declaraciones de la Revista Proceso en el No.241, p.8

Cuando mediante el convenio Coplamar-IMSS se transfiera una determinada cantidad de recursos para seguridad social en las zonas pobres, no se está concediendo gracias alguna. Es solamente la devolución de mínima parte de lo que antes se ha ido quitando a esos mismos grupos en varios decenios de desarrollo económico desequilibrado, concentrador, marginalizante y salvaje en muchos sentidos. Cuando dentro del Convenio Unico de Coordinación (CUC), celebrado por el gobierno federal y los estatales, se elabora un proyecto destinado a dar autosuficiencia productiva a una comunidad, no se está inventando nada. Esas comunidades eran autosuficientes en todos los sentidos y seguirán siendo de no haber mediado la desculturación y transferencia de recursos en que se sustentó el crecimiento económico mexicano.

"No se puede, por tanto, alimentar la figura de las masas empobrecidas debido a que se mantienen al margen del desarrollo. A ese segmento de la población le ha venido tocando el pago de la factura del desarrollo sin gozar de sus productos. Atender sus reivindicaciones es, - por ello, un mínimo principio de justicia y un dato indispensable antes de seguir con otras cosas. De otra manera la modernidad seguirá - siendo una palabra vacía". (210)

Como es de comprenderse lo que hace falta para que en México haya una verdadera práctica de programas, -- debe rescatarse esa visión totalizadora que implicaría tomar decisiones políticas respecto a profundos cambios sociales y económicos.

(210.) López, Jesús Miguel. Modernidad palabra vacía, en UNO MAS UNO, lunes 14 de septiembre de 1981, p.9

No basta que se enjuicien el fracaso de los programas a calificativos como de ineficiencias, ineptitudes y de alguna falta de probidad.

" El fracaso de tales instituciones radica esencialmente en la injusticia del régimen económico que nos rige, cuyo efecto necesario es la marginación y la pobreza. Aun supuesta una intachable acción de instituciones públicas y -- privadas, todos sus esfuerzos se nulifican por virtud de un sistema que sin pobres ni marginados no podría subsistir". (211)

Ejemplo de ello fue el periodo del régimen Lópezportillista, donde el producto social global no tuvo intención de ser adecuadamente distribuido hacia la satisfacción de las necesidades de las mayorías, hecho que se demuestra, al no verle dado prioridad al problema crucial de la desigualdad social dentro del programa de gobierno.

Tal política es propia del sistema capitalista mexicano. Es decir, antes que llevar a la práctica cualquier reforma, se prueba si su realización se mantiene dentro del marco de las relaciones capitalistas de producción, porque en nuestra sociedad y en nuestra organización económica, el derecho natural a la propiedad privada tiene legitimidad absoluta. Subalimentación, desempleo, enfermedad, analfabetismo, incultura, pobreza pueden remediarse sola y exclusivamente si las reformas propuestas se mantienen dentro del marco del capitalismo mexicano. La propiedad privada—las relaciones capitalistas de producción—, absolutizadas como valor, es el punto de referencia para enjuiciar y aceptar cualquier tipo de reformas.

¿Cómo ha de encararse y resolverse el problema masivo de la marginación mexicana, si el horizonte para una profunda reforma de la distribución de la riqueza no puede ser resuelta?. Mientras la estructura económica y los valores sociales estén al servicio de los dueños del capital, la riqueza estará más o menos desigualmente distribuida. En una sociedad así, el gobierno - no puede diseñar ni aplicar una política que afecte a los hombres del dinero, de una manera inmediata y profunda. Ello no quiere decir, no obstante, que la desigualdad social tenga que ser ajena a un gobierno de una sociedad capitalista, por dos razones: la primera es que tratándose de un gobierno que intenta legitimarse democráticamente, tiene que responder, aunque sea mínimamente a los intereses de todas las clases. La segunda razón es que la transformación de unas relaciones sociales determinadas no tiene que ser necesariamente inmediata ni profunda.

Ejemplos de tales razones es el reflejo de la política del régimen del presidente López Portillo hacia la lucha por el perdón de los marginados que quedó únicamente en una petición de perdón insuficiente. Hecho que no pasó desapercibido en una entrevista colectiva a López Portillo, donde un reportero inquirió: " A cuatro años, ¿cree usted que se ha ganado la parte de perdón que pidió a marginados y desposeídos, señor presidente?". (212)

A lo que el interpelado contestó:

(212) "Las decisiones anunciadas en el VI informe", en Proceso, No.305, 6 de septiembre de 1982, p. 8

" Esa es una pregunta muy dolorosa porque tal parece que el único responsable de la marginación de este país soy yo, porque me atreví a pedir perdón a quién yo creí que debía -- pedirsele perdón. Y contrainterrogó 'Decirles a ustedes que me he ganado el perdón sería una ilusión irreal. Yo cambiaría la pregunta: ¿La sociedad mexicana se ha ganado el perdón de los marginados' " (213)

Y todavía, por último, en el VI informe, la demagogia y la emotividad no se hicieron esperar cuando el - presidente removi6 la herida:

" A los desposeídos y marginados, a los que hace seis años les pedía un perdón ... (se le va la voz, tomó un sorbo de agua, los ojos - se le humedecen y de un manotazo en el atril rompe el silencio)... un perdón que he venido arrastrando como responsabilidad personal - como si fuera exclusiva por haberlo formulado; les digo que hice todo lo que pude para organizar a la sociedad y corregir el rezago; que avanzamos; que si por algo tengo tristeza es por no haber acertado a hacerlo mejor. Es compleja la tarea de todos, propósito orientador de proyecto nacional. Hay que crear - simultáneamente las condiciones de riqueza que la propicie por el camino del trabajo y la redistribución del ingreso por la vía del gasto público. Hicimos todo lo que pudimos; incluso nos lo han satanizado; pero afirmo que sigue siendo imperativo del sistema conquistar, por el derecho y el desarrollo, la justicia ... mas no pude hacerlo". (214)

(213) Ibid.

(214) Ibid.

Me pregunto: ¿los olvidados, los despreciados, los miserables, los marginados, sabrán perdonar al sistema y a los hombres que no han sido capaces de su redención?. Cuando la mayoría tome el poder ¿sabrán entonces perdonar?

Mientras el país se debatía en el crecimiento sostenido e inflacionario de 1978-81 y la devaluación y las medidas posdevaluatorias, el candidato del PRI a la presidencia de la república, Miguel de la Madrid Hurtado, proponía nuevamente un proyecto de sociedad igualitaria. La propuesta, en rigor, buscaba ofrecer a marginados, rezagados sociales y trabajadores de bajos ingresos --la mayoría de la población-- algunas medidas para atenuar su --pobreza, sin cambiar el modelo de desarrollo.

Como se ve el contenido de compromiso para lograr una sociedad igualitaria es semejante a lo que hace seis años expuso el exmandatario José López Portillo.

Pero ¿qué sucede una vez más cuando De La Madrid -- toma la protesta como presidente de la república?. Esta vez a los desposeídos y marginados no se les pide perdón, pero tampoco se les da la mínima esperanza. La crisis es la crisis y la reordenación económica de Miguel de la -- Madrid posterga, olvida a los mexicanos pobres que viven en el campo.

Ante la nueva administración, la historia sexenal -- vuelve a repetirse "sexenio tras sexenio la desaparición de organismos, planes y proyectos deja truncas las inversiones, las investigaciones y las experiencias que se --

obtuvieron en su oportunidad". (215)

De manera tajante, con todo el rigor de la medida tecnócrata, han desaparecido algunos organismos del -- aparato de Estado. Me refieren a tres casos: el SAM, -- principal proyecto alimentario que fue un plan de asesoría de la Presidencia de la República; el COPLAMAR, de atención a marginados que también dependía del presidente; y el FONAPAS, que encabezó Carmen Romano de -- López Portillo, que surgió igualmente en el ámbito de la Presidencia. Hay más organismos en esta situación -- que se dejan de lado por no tener conocimiento sobre -- ellos.

La desaparición de Coplamar, que había sido creada en diciembre de 1978, tiene lugar el 20 de abril de -- 1983, ocasionado los problemas de "la reubicación de -- cuando menos 10 mil trabajadores, entre coordinadores, supervisores y personal administrativo. El proyecto dejó en el aire a 3,100 unidades médicas rurales en todo el país, que laboraban con sus respectivos pasantes y auxiliares del área médica". (216)

" Lo grave no es que desaparezcan estos organismos, sino que no halla proyectos que los sustituyan", afirma Arturo Warman del Instituto de Investigaciones Sociales. (217)

(215) Despilfarro y desempleo en Proceso No.331, 7 de marzo de 1983, p.15

(216) Ibid.p.17

(217) Ibid.p.16

La explicación oficial de esta decisión es puramente formal y sólo por inferencia pueden adivinarse los argumentos que la justifican, todos esgrimen una racionalidad administrativa de costos y organigramas. El más frecuente, al parecer, arguye que estos organismos duplicaban funciones de las secretarías de Estado, rompían las líneas de --mando y confundían la nitidez esquemática de una administración racionalmente eficaz. Curiosa suerte, desaparece por la misma razón que les dio origen, sólo que al revés.

Sólo resta en forma más general algunos de los efectos que nos dejó el programa COPLAMAR.

El programa COPLAMAR que no era ejecutor, sino promotor no logró cambiar la orientación básica del aparato de gobierno, regido por el espeso tejido de intereses -- creados, y a penas logró introducir programas de excepción, tan marginados como la población que trataban de alcanzar. Faltó tiempo, penetración, capacidad y voluntad políticas para que COPLAMAR cumpliera plenamente con su cometido, -- aunque algunas muestras quedaron de su intención, como fue el estudio de la delimitación regional de la marginación en México y las necesidades esenciales de la situación -- actual y perspectivas al año 2000.

En este contexto, su desaparición súbita y la reabsorción de sus funciones por las secretarías implica un triunfo para la burocracia más conservadora. Desaparece la irritación, la competencia y acaso también el espacio político

para el debate. Lo que el gobierno gana en nitidez esquemática, probablemente lo pierda en capacidad de acción, y el Estado no es sólo administración, sino también política.

Descanse en paz COPLAMAR. Las presiones sociales que le dieron origen que no fueron caricatura ni capricho de los grupos en el poder, que el grupo en el poder si ha de conservar la viabilidad del sistema, tendrá que encontrar soluciones eficaces a la desigualdad social, la injusticia, la explotación del trabajo por el capital, la corrupción en los sectores público y privado, la ineficacia. De no ser así, tendría que afrontar fuertes conflictos sociales a pesar de que hasta ahora haya permanecido al margen de sacudimientos que están desintegrando a otros países.

CONCLUSIONES

De los resultados obtenidos en la investigación se desprendieron las siguientes aseveraciones:

1.- Las discusiones teóricas y las interpretaciones sobre la teoría de la "marginalidad social" hecha por estudiosos latinoamericanos cuestiona seriamente la validez de este - nuevo término para caracterizar a la masa de campesinos desposeídos y a los ingentes urbanos.

La teoría de la "marginalidad social" considera que en Latinoamérica el ejército industrial de reserva tal y como lo presenta Marx en su análisis de El capital ha perdido vigencia y que éste se ha visto rebasado por una población excedente marginal incapaz de integrarse al sector económico capitalista dominante por lo cual es necesario utilizar un nuevo concepto. Tal postura nos conduce a señalar que las interpretaciones de dicha teoría distorcionan la realidad, lo cual avala la necesidad de reabrir la discusión y dejar en claro su inconsistencia a partir del estatuto científico del concepto ejército industrial de reserva.

Por principio aceptamos que el fenómeno (de la población excedente) es nuevo en su magnitud, ya que hemos visto como las tendencias de la acumulación conducen a aumentar - de manera notable la superpoblación relativa; pero lo que



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

no aceptaremos es que sea de una significación diferente, pues este fenómeno no es otra cosa que la expresión del - procesode capital en la fase monopólica de su desarrollo manifestada en países periféricos. O sea que sus causas y su origen no han perdido vigencia, sino que se han intensificado paralelamente al desarrollo del capital.

Por consiguiente, se debe apuntar que parece ser que los seguidores de la teoría de la "marginalidad social" - dejan de lado la tendencia histórica del modo de producción capitalista que, precisamente, determina que a un mayor - desarrollo capitalista corresponda contradictoriamente un crecimiento proporcionalmente mayor del ejército de reserva, lo que provoca, junto con el desarrollo científico-tecnológico y la concentración y centralización del capital, el que se aumente el número de trabajadores supernumerarios y la pauperización de los propietarios.

El hecho de señalar la inconsistencia de la teoría de la marginalidad tuvo motivos significativos, pues en el - sexenio lópezportillista el argumento en boga consistió - en apoyar y respaldar por conveniencia a su programa polí tico a semejantes contenidos para caracterizar a las cla ses desposeídas como "marginados".

El hecho de que en el sexenio lópezportillista se haya utilizado de una manera recurrente la terminología de marginado, simplemente justifica y enmascara una situación de explotación en que se encuentra inmersa gran parte de las masas campesinas.

Ejemplo de esta situación bastante contradictoria es que por un lado; la Reforma Agraria en México con los -- grandes repartos de tierra, generaron un sector produc-- tor de alimentos baratos que al transferir sus productos a las demás ramas productivas, permitió la contracción -- de los salarios junto a la consecuente generación de altas tasas de ganancia.

Por el otro lado; encontramos que con la Reforma A-- graria no se aseguró en ningún momento el "status" campe sino. Sino más bien a la vuela de los años, se ha visto que el reparto de la tierra fue realizado sobre la base de criterios políticos que coadyuvó en principio a consolidar la legitimidad del Estado. Pero, este instrumento de control político ha perdido vigencia y se ha convertido en un factor de descrédito para el Estado.

Para un buen porcentaje de las familias campesinas el reparto agrario ha significado engrosar la superpoblación relativa y de ahí conformar un grueso ejército de reserva. En la medida en que ese campesino pauperizado no puede entrar en un proceso de proletarización, queda como subocupado y, es por ello que el proceso se designa, más riguro samente como un proceso de descampesinización.

La manera de llevarse a cabo la trayectoria en la Reforma agraria en México ha dependido de dos factores fundamentales: de la correlación de fuerzas que presionan -- tanto la burguesía capitalista agraria como de la capaci dad de lucha y organización de los grupos campesinos demandantes "de la tierra". Ante esta situación se concluye que la Reforma Agraria ha sido un elemento para mantener el equilibrio político en México.

2.- El carácter del Estado como planificador a partir de la crisis del 29' muestra y permite constatar que la planificación aparece como una respuesta ante los desequilibrios económico-sociales originados por la aparición y desarrollo de los monopolios.

Así pues, el Estado pretende racionalizar lo irracional del capital social para darle cierto enfoque y encuadre al desarrollo socio-económico de determinado país, y por supuesto, a las consecuencias que de aquí se deriven en el proceso de desarrollo en el sistema capitalista.

Por otro lado, también con la planificación el Estado responde a las presiones de las fracciones del capital y a las presiones de la clase obrera y al resto de la fuerza de trabajo.

Por consiguiente, la función planificadora del Estado trae consigo una nueva elaboración ideológica que si bien sigue presentando al Estado como el único capaz de defender el "interés general", también lo es su creciente papel interventor como el mecanismo que le permitirá tal defensa.

Un rasgo predominante en todo proceso de desarrollo capitalista implica necesariamente un Estado con una intervención económica cada vez mayor, resaltando en ésta la planificación como una actividad económico política fundamental. Vemos pues que es el Estado el que maneja esta categoría. Por lo tanto, es de suma importancia abordar a la planificación y a la planeación como categorías históricas que definen una actitud distinta, con un carácter distinto.

Al entender la planificación como la actividad encaminada al análisis, organización y sistematización de la totalidad de los elementos y agentes económicos será posible la instauración de normas y estructuras económico-político con carácter imperativo aplicable a todos los sectores y ramas de la producción. Del mismo modo definir la planificación como objetivo fundamental al desarrollo económico y social del país, el Estado como la entidad planificadora y ejecutante tanto de los objetivos como de las metas del -- plan, al llevarlo a la práctica sufrirá una transformación durante el transcurso de la ejecución y obtención de los resultados de la planificación registrando cambios generados en una correlación de fuerzas, mismo que lo han obligado a planificar. El Estado entonces se irá modernizando conforme avance el proceso planificador en tanto ente ejecutante que debe poner en práctica las medidas concretas contenidas en el plan.

Contrariamente, concebimos la planeación como la actividad encaminada a la elaboración de planes parciales y -- aislados dentro del contexto total de la economía nacional, sean estos planes nacionales o regionales, por sector y por rama de la economía los cuales tienen como función sugerir a los capitalistas privado la intervención o no en determinada rama o sector, o bien, sugerirles cierta ubicación -- geográfica, exclusivamente.

En el capitalismo por lo tanto, la llamada planifica- ción "indicativa" se ve reducida a planeación económica, y en muchos casos, apenas a mera programación, o simple-

mente a la racionalización de la dirección de los recursos que controla o que es susceptible de controlar gracias a los empréstitos del extranjero.

Ejemplo concreto de la actividad planeadora, en el caso de México, son los intentos que se han dado desde principios de los años treinta hasta la fecha. Como alternativa estatal ante los desequilibrios que plantea precisamente el capital monopolista que, dada su naturaleza, crea transtornos e inclusive pone en peligro al sistema en su conjunto.

En México sólo ha habido intentos de planeación económica-social fallidos; no sólo por falta de implementación técnico-formal, sino por soslayar que en el capitalismo el Estado por su carácter de clase burgués no es de su interés someter a todas las clases y fracciones de clase a aceptar y cumplir su papel en los términos de la planeación. Además, la competencia por el poder en el seno del Estado inhibe la consecución de los objetivos de los planes, por lo que generalmente el resultado de los planes se reduce a una programación del sector público y a gran parte de ellos tenga un uso ideológico y político adecuados a determinados fines políticos.

Esto se afirma, en tanto se ha visto que en México no se ha elaborado a una instancia más amplia para la integración de la planificación. Este hecho ha dado margen a que su acción sea más limitada y que su nivel de acción del Estado en el capitalismo se restrinja a los recursos que maneja, pero fundamentalmente a su incapacidad de atentar contra la economía de mercado característica de las sociedades capitalistas.

Explicada en estos términos, la planificación como-categoría solamente puede ser entendida y aplicada en las sociedades en transición postcapitalista, cuya garantía - mayor sería el estar en manos de consejos de trabajadores.

El surgimiento del programa Coplamar fue una consecuencia de las presiones sociales de las clases populares. Y no producto de una ocurrencia o de la buena voluntad - de servicio social del Ejecutivo tal y como lo presentara el régimen.

Con la creación del plan Coplamar se tuvo que reconocer institucionalmente la marginalidad, la pobreza extrema, la desnutrición y la desigualdad como problemas estructurales de nuestra sociedad.

La propuesta hacia una sociedad igualitaria, propugnada por el régimen lópezportillista ofreció a los marginados mecanismos que evitaran la depauperación social sin -- cambiar el modelo de desarrollo, que es fuente y destino - de la desigualdad social.

Las limitaciones encontradas en el análisis del programa de trabajo elaborado por la Coordinación para la -- población marginada del municipio de Atlangatepec sobre la cuestión técnica fue que no aparece ni la metodología, ni las técnicas utilizadas para calcular el grado de marginación del municipio, tampoco señalan los instrumentos para-remediar los males de los marginados.

En cuanto al diagnóstico, se constató que ni en el marco de referencia ni en la presentación de los datos estadísticos hubo indicaciones sobre las fuentes utilizadas. El diagnóstico se basó en información estadística general y no de la región. Los habitantes aseguran que nunca estuvieron ahí.

Además esta información estadística es poco confiable, pues los datos no coincidieron ni con los del censo de 1970, ni con los de 1980.

5.- No basta que el Presidente de la República disponga formalmente la creación del Plan Coplamar como dependiente del Ejecutivo para garantizar que su cumplimiento, pues en la historia de la planeación económica social se ha observado que estos acuerdos quedaron en meros intentos fallidos. Asimismo, consideramos que el fracaso de la práctica del plan Coplamar confirma la tesis de que en México para que halla una verdadera práctica de programas se debe rescatar una visión totalizadora, lo cual implicaría tomar decisiones políticas (con la población organizada, y no por el Estado) respecto a profundos cambios sociales y económicos.

No es válido ni suficiente el hecho de que los responsables asignados para delimitar el "espectro de la mar-

nación" hayan pensado que al integrar a estos marginados -- después de haberse erigido en juez de sus patrones de vida esto se resolvería. Tampoco se puede inducirlos compulsi-- vamente a que acepten la modernización, cuestionadas incluso por otros sectores de la burguesía.

FUENTES

ALEGRIA, ROSA LUZ, "Sistema Nacional de Evaluación 31 de enero de 1978", en Economía, año I, vol.2, No.11, México, 15 de febrero de 1978

ADLER DE LOMNITZ, LARISSA, Cómo sobreviven los marginados, México, D.F., Editorial Siglo XXI, 4a.ed. (1980)

----- Anexos de los informes presidenciales del sexenio (1977-1982)

----- Anuario Económico de México, México, D.F., Editorial Somoos (1982)

BAENA PAZ, GUILLERMINA, Instrumentos de investigación (manual para elaborar trabajos de investigación y tesis profesionales), México, D.F., Editorial UNAM, (1979)

BENNHOLDT, THOMSEN, Revisión crítica del marginalismo, Revista mexicana de Sociología, vol. XLIII/No.4, pp.1505-1627 (1981)

BERMUDEZ SANCHEZ, ROBERTO, 'Campesinado y Reforma agraria en un México en crisis' Revista Estudios Políticos, Nueva época, vol.2 octubre-diciembre 1983, No.3 México...

BETTELHEIM, CHARLES, Planificación y crecimiento acelerado, México, D.F., F.C.E., 4a.ed., (1981)



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.

- CARDOSO, FERNANDO H. "Comentarios sobre los conceptos superpoblación relativa y marginalidad", en Revista latinoamericana de Ciencias Sociales, año I, No. 1-2
- CARMONA, FERNANDO, "Anarquía y desigualdad social", Revista Estrategia, año V, vol. I, No. 25, México (enero-febrero de 1979)
- CARMONA, FERNANDO, et.al., El milagro mexicano, México, D.F., Editorial Nuestro Tiempo (1970)
- CECENA CERVANTES, JOSE LUIS, La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista, (el caso de México) México, D.F., UNAM 91982)
- CECENA, CERVANTES, et.al., Planes sin planificación, México, D.F., Revista Proceso (1981)
- COPLAMAR, Programa Integrado, Municipio de Atlangatepec Tlax. Presidencia de la República, No. 28 México, D.F., (1978)
- FLORES DE LA PEÑA, et.al., Bases para la planificación económica y social de México, México, D.F., Editorial Siglo XXI, 10a.ed., (1980)
- GAMBOA VILLAFRANCA, XAVIER, "La 'descampesinización' meta estatal en el agro (1970-1976)" Revista Estudios Políticos, No. 10 abril-junio 1972, vol. III México.
- GERMANI, GINO, El concepto de marginalidad, Buenos Aires, Editorial. Nueva Visión (1973)

- GOMEZJARA, FRANCISCO, La lucha por la tierra debe ser contra el capital, México, Editorial Nueva Sociología (1983)
- GOMEZJARA, FRANCISCO, El diseño de la investigación social,
PEREZ R, NICOLAS. México, Editorial Nueva Sociología, (1981)
- GOMEZJARA, FRANCISCO, Técnicas de desarrollo comunitario, México,
D.F., Editorial Nueva Sociología (1977)
- GONZALEZ CASANOVA, HENRIQUE, "Transición sexenal" UNO MAS UNO,
domingo 28 de noviembre de 1982, México, D.F
- GONZALEZ CASANOVA, PABLO Y FLORESCANO ENRIQUE (coordinadores)
México Hoy, México, D.F., Editorial Siglo XXI (1979)
- GUILLEN, ARTURO, Planificación a la mexicana, México, D.F.,
Editorial Nuestro Tiempo, 4a.ed., (1980)
- GUTIERREZ HACES, MA.TERESA, Planificación económica y minorías
étnicas, Revista mañana, año 39-No.2006, pp.20-29
(1982)
- GRIFFIN KETH BY ENOS JOHN I, La planeación en el desarrollo,
México, D.F., Editorial Siglo XXI (1975)
- HERNANDEZ LAOS, JORGE Y CORDOVA CHAVEZ, JORGE, "Estructura de la
distribución del ingreso en México, Revista de Comercio
Exterior, mayo de 1979

- IBARRA, MARIA ESTHER Y JUAN A. ZUNIGA, "Opulencia y pobreza, la realidad de un México rico en petróleo y hambrientos" Revista Proceso, No. 296, México, 5 de julio de 1982
- ILPES, Experiencias y problemas de la planificación en América Latina, México, D.F., Editorial Siglo XXI, (1974)
- ILPES, Ensayo sobre planificación regional del desarrollo, México, D.F., Editorial Siglo XXI, 2a. ed., (1981)
- ILPES, Guía para la presentación de proyectos, México, D.F., Editorial Siglo XXI, 10a. ed., (1982)
- ILPES, La planificación del desarrollo agropecuario, México, D.F., Siglo XXI, 3a. ed., vol. I, (1981)
- ILPES, La planificación del desarrollo agropecuario, México D.F., 2a. ed., vol. II (1981)
- LEWIS W. ARTHUR, Teoría de la planificación económica, México, D.F., Editorial Siglo XXI, 2a. ed., (1981)
- LOPEZ, JESUS MIGUEL. "Modernidad palabra vacía", México, en UNO MAS UNO, lunes 14 de septiembre (1981)
- LOPEZ LARA, ABRAHAM, "La marea de Coplamar", Revista Proceso, No. 241, México 15 de junio de 1981

MAP, (Movimiento de acción popular) Tesis y programas, México, D.F., Editorial Solidaridad (1981)

MARAVALL, J.M, La sociología de lo posible, Madrid, Siglo XXI, (1972)

MARTNER, GONZALO, Planificación y presupuesto por programa, México, D.F., Editorial Siglo XXI, 12a.ed., (1981)

MARX, KARL, El capital, México, D.F., Editorial Siglo XXI, tomo I, vols.2-3, 3a.ed., (1975)

MAURO AMALIA, PEREZ PEDRO, Diccionario de ciencias sociales, UNESCO, vol.II, Madrid 1975

----- Mínimos de Bienestar. Presidencia de la República. México, D.F., INST. Nacional Indigenista, cuadernos del 1 al 6 (1979)

MOGUEL JULIO, VERAZA JORGE, et.al., Ensayos sobre la cuestión agraria y el campesinado, México, D.F., Editorial Juan - Pablos, (1981)

MURGA F. ANTONIO, La marginalidad en América Latina, Revista mexicana de Sociología, No.1 (1978)

NAVARRO, MOCTEZUMA, ejército industrial de reserva y movimientos sociales urbanos en México 1971-1976. Revista Teoría y Política, año 1, No.2, pp.35-53 (1980)

NEXOS, El desafío mexicano, México, D.F., Editorial Océano (1982)

----- Organo de comunicación del Inst.Na. Indigenista
(revista) México, D.F., No. 1-14 (1977-1982)

ORTIZ PINCHETTI, FRANCISCO, "Diconsa frena la organización campesina y traiciona el programa en cuatro estados"
Revista Proceso No.241

PERDOMO, RUFINO, "La lucha de clases en el campo", Revista Estrategia No.25, México, año IV, vol.4, noviembre-diciembre de 1978

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, Bases para la acción 1977-1982, (acuerdos presidenciales que crea Coplamar)

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, Plan Global de desarrollo 1980-1982

PUNTO CRITICO, Lucha de clases de 1972-1982, México, D.F., Revista, año 1, No.123 (marzo 1982)

QUIJANO, ANIBAL, Notas sobre el concepto de marginalidad, (mimeo)

SANCHEZ NORIEGA, A. MA. DE LOS ANGELES, "Perspectiva de la política agraria en México", Revista Estudios Políticos, Nueva época, vol.2 oct-dic 1983, No.3 México

- SEGAL, SILVIA, "Marginalidad espacial", Revista mexicana de sociología, No.4 (1981)
- SILLER, DAVID, "Padecen desnutrición grave cerca de 35 millones de campesinos", El movimiento de acción popular, UNO MAS UNO, México, 9 de octubre de 1981
- SOLARI, ALDO E. et. al., Teoría, acción social y desarrollo en América Latina, México, D.F., Editorial Siglo XXI (1976)
- SOTELO, IGNACIO, Sociología de América Latina estructuras y problemas, Madrid, Editorial Tecnos, 3a.ed., (1975)
- STAVENHAGEN, RODOLFO, Sociología y subdesarrollo, México, D.F., Editorial Nuestro Tiempo, 5a.ed., (1979)
- SUNKEL, OSVALDO, PAZ PEDRO, El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo, México, D.F., Editorial Siglo XXI, 11a.ed., (1978)
- TINBERGEN J, La planeación del desarrollo, México D.F., Editorial Fondo de Cultura Económica, 6a.ed., (1974)
- TORANZO, CARLOS, "Notas sobre la teoría de la marginalidad social", Revista de Historia y Sociedad, No.13, México 1977
- V.I. LENIN, El Estado y la Revolución, Moscú, Ed. Progreso
- WARMAN, ARTURO, "réquien político institucional", UNO MAS UNO, sábado 22 de enero 1983
- WATERSTON, ALBERT, Planeación del desarrollo, México, D.F., Editorial Fondo de Cultura Económica, (1969)

VIERNES 1º DE ENERO DE 1977

PODER EJECUTIVO

SECRETARIA DE GOBERNACION

Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal contará con la Unidad de Coordinación General del PLAN NACIONAL DE ZONAS DEPRIMIDAS Y GRUPOS MARGINADOS.

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice:
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.--Presidente de la República. José -
López Portillo, Presidente Constitucional de los Estados ---
Unidos Mexicanos, en el ejercicio de la facultad que me con-
fiere el artículo 8º, fracción I, de la Constitución Política
de los Estados Unidos mexicanos y con fundamento en el artí-
culo 8º de la Ley Orgánica de la Administración Pública y --
considerando:

PRIMERO.- Que el gobierno Federal ha emprendido la reestruc-
turación de la Administración Pública para estar en aptitud
de organizar eficientemente el esfuerzo Nacional;

SEGUNDO.- Que la Ley Orgánica de la Administración Pública -
Federal persigue que esta constituya un instrumento eficaz
a través de la clara y precisa delimitación de funciones y -
responsabilidades que permita que las decisiones gubernamen-
tales se traduzcan efectivamente en los resultados que deman-
dan los habitantes del país.

TERCERO.- Que las atenciones de las acciones del gobierno --
Federal se encaminen a resolver los problemas del país y redun-
dará gradualmente en la incorporación a los beneficios del -
desarrollo de las zonas deprimidas y los grupos marginados, es
sin embargo evidente que existen en todo el territorio nacio-
nal comunidades y grupos humanos extremadamente rezagados del
sistema económico, social y político de la nación que demandan
acciones inmediatas;



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.

CUARTO.- Que los problemas de estas comunidades y grupos deben ser atendidos conforme a una metodología específica uniforme e integral.

QUINTO.- Que es más indispensable aglutinar políticas y dar un debido apoyo para el mejoramiento de las zonas deprimidas y los grupos marginados he tenido a bien expedir el siguiente:

ART. PRIMERO.- Para estudiar y proponer la atención eficaz de las necesidades de las zonas deprimidas y los grupos marginados así como sugerir la coordinación de las acciones de las dependencias; y entidades de la administración y los programas dirigidos a este tipo de zonas geográficas y grupos humanos en el país, El Ejecutivo Federal contará con la unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, en los términos dispuestos por la Ley Orgánica.

ARTICULO SEGUNDO.- La Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados estará a cargo de una Coordinación General, quién será designado y ejercerá sus funciones por acuerdo del Presidente de la República.

ART. TERCERO.- El titular del poder Ejecutivo Federal, a través de COPLAMAR, determinará la coordinación que deberá poner en práctica las dependencias y entidades de la Administración -- Pública Federal, para el cumplimiento de los programas dirigidos a las Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.

TRANSITORIO

ART. Primero.- El presente acuerdo entra en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal en la Cdad. de México, D.F., a los 17 días del mes de enero de 1977

José López Portillo.-RUBRICA.- El secretario de Gobernación,
 Jesús Reyes Heróles.-Rúbrica.-El Secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Tello.

Cuadro 2
MUNICIPIO DE ATLANGATEPEC
ESTADO DE TLAXCALA
COSTO DE PRODUCCION

Cultivo	Costo por ha	Costo sup. semb. (pesos)
Maíz	3 300	11 596 200
Cebada	2 865	3 294 750
Trigo	2 725	327 000
Papa	13 400	536 000
Maíz Forrajero	3 550	35 500
T o t a l		15 789 450

Cuadro 3

UTILIDAD NETA			
Cultivo	Valor Prod.	Costo Prod.	Utilidad
Maíz	12 229 300	11 596 200	633 100
Cebada	4 398 750	3 294 750	1 104 000
Trigo	530 400	327 000	203 400
Papa	960 000	536 000	424 000
Maíz Forrajero	80 000	35 500	44 500
T o t a l	18 198 450		2 409 000

Fuente: Elaborado por Coplamar, Programa Integrado, Municipio de Atlangatepec Tlax. Presidencia de la República, No.28 México, D.F., (1978) p.13

224

METAS DE RESULTADOS POR ACTIVIDAD SECTORIAL PRODUCTIVA
DEL PROGRAMA INTEGRADO

ZONA ATLANGATEPEC

1979 - 1982

REGION TLAXCALA

ACTIVIDAD	METAS DE PRODUCCION						METAS DE EMPLEOS PERMANENTES						EMPL. TEMPORALES POR AMPLIACION DE LA CAPACIDAD		METAS DE ASOCIACION DE PRODUCTORES O CONSUMIDORES		METAS DE EFICIENCIA					
	UNIDAD MEDIDA	AÑO BASE	1979	%	1982	%	UNIDAD MEDIDA	AÑO BASE	1979	%	1982	%	1979	1979-1982	UNIDAD MEDIDA	AÑO BASE	1979	%	1982	%		
TOTAL								51633	65265	25	263926	100	55165	147013			253		594			
DESARROLLO AGRICOLA								51653	65265	28	233446	100	25580	82303	fam		253		409			
Temporal																						
Maíz	ton	2751	5999	80	7500	100	jorn	41261	51585	69	75000	100										
Maíz Forrajero	ton	450	6800	89	7600	100	jorn	225	300	10	4000	100										
Cebada	ton	1500	2936	60	3863	100	jorn	7000	9000	65	13905	100										
Trigo	ton	180	760	76	1000	100	jorn	840	1080	30	3600	100										
Papa	ton	240	1600	80	2000	100	jorn	1600	2400	20	12000	100										
Riego																						
Maíz	ton	300	450	72	625	100	jorn	400	500	8	6250	100										
Maíz Forrajero	ton	720	2964	95	3120	100	jorn	300	400	13	3120	100										
Papa	ton		500	67	750	100	jorn		3200	80	4000	100										
Frutales	ton			0	504	100	jorn			0	3066	100										
DESARROLLO GANADERO													9840	100	26525	32750	fam		99			
Bovino de Carne	ton				347.8	100	jorn						5040	100								
Porcino	ton				108	100	jorn						2400	100								
Avícola	ton				134	100	jorn						2400	100								
AGROINDUSTRIA													3840	100	3060	3060	fam		16			
Procesadora carne	ton				21	100	jorn						2400	100								
Fca. de quesos	ton				4.8	100	jorn						1440	100								
TURISMO													16800	100		29700	fam		70			
Centro Turístico Popular							jorn						16800									

Fuente: Elaborado por Coplamar, Programa Integrado, Municipio de Atlangatepec Tlax. Presidencia de la Republica, No. 28 México, D.F., (1979)

