

2ej  
76



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

## LA PLANEACION EN MEXICO, MARCO DE REFERENCIA, CONSIDERACIONES CRITICAS Y ELEMENTOS PROPOSITIVOS

### TESIS PROFESIONAL

Que para obtener el título de

**LICENCIADO EN ECONOMIA**

presentan

**Alejandro Morgado Ramos**

**y**

**José de Jesús Sobrevilla Calvo**

Mexico, D.F.

1986.



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.

## INDICE

I. PRESENTACION	pp- 3
II. MARCO CONCEPTUAL	16
II.1 <u>Introducción</u>	16
II.2 <u>Fundamentos de la planeación en el socialismo</u>	17
II.2.1 Consideraciones generales	17
II.2.2 Leyes esenciales del funcionamiento de las economías socialistas	19
II.2.3 Condiciones básicas de la economía planificada	22
II.2.4 Objeto y características de la planeación socialista	24
II.3 <u>La planeación en el capitalismo</u>	32
II.3.1 Consideraciones generales	32
II.3.2 Leyes y condiciones básicas del funcionamiento del capitalismo	34
II.3.3 Utilidad de la planeación	40
II.4 <u>La planeación en los países subdesarrollados</u>	42
II.4.1 Consideraciones generales	42
II.4.2 Diferencias de funcionamiento respecto al capitalismo desarrollado	44
III. REQUISITOS BASICOS DE LA PLANEACION EN EL CAPITALISMO	54
III.1 <u>Estado y planeación</u>	54
III.2 <u>Algunas características de la planeación en el capitalismo</u>	57

	pp.
III.3 <u>Elementos de la planeación</u>	61
III.4 <u>Ambito de la planeación</u>	64
III.5 <u>Requisitos básicos en el capitalismo dependiente</u>	72
IV. ALGUNOS ANTECEDENTES DE LA PLANEACION EN MEXICO	80
IV.1 <u>Introducción</u>	80
IV.2 <u>Las motivaciones de los intentos de planeación</u>	83
IV.3 <u>El contexto económico</u>	87
IV.4 <u>El papel del sector público</u>	108
Anexo I <u>Cuadro sinóptico de antecedentes de la planeación</u>	123
V. EL SISTEMA DE PLANEACION EN MEXICO	135
V.1 <u>Introducción</u>	135
V.2 <u>El periodo 1977-1982</u>	138
V.2.1 Principales acciones	138
V.2.2 Comentarios críticos de lo realizado	143
V.3 <u>El periodo 1983-1985</u>	153
V.3.1 Reforma constitucional y Ley de Planeación	153
V.3.2 Otras disposiciones legales	157
V.3.3. Concepción del sistema de planeación	159
V.3.4 Principales cambios en la concepción del sistema	167
V.3.5 Restricciones en la concepción y operación del sistema	171
VI. CONCLUSIONES	178
BIBLIOGRAFIA	183

## I. PRESENTACION

En los últimos 9 años el Gobierno mexicano ha desarrollado un gran esfuerzo por establecer un sistema de planeación, cuyos resultados, sin embargo, no han correspondido a las expectativas planteadas. Se pensaba que con la aplicación de la planeación sería factible organizar y encauzar los distintos aspectos de la compleja actividad económica y social del país para acceder al proyecto nacional que deriva de la Constitución Política. Sin discutir la validez de ese proyecto es bastante claro que durante ese período no sólo no se ha avanzado de manera consistente hacia ese objetivo, sino que en muchos campos, incluso, se han tenido serios retrocesos.

A lo largo de estos 9 años, por ejemplo, las desigualdades sociales se han acentuado; ha habido una mayor concentración del ingreso; se han deteriorado más los niveles nutricionales de la población; un alto porcentaje de los habitantes aún se hacina en viviendas que carecen de los servicios de agua potable, drenaje y energía eléctrica; en materia de salud subsiste una alta tasa de mortalidad, de la que se estima que más de dos quintas partes podrían evitarse con la aplicación de medidas sanitarias. En educación no ha podido eliminarse el analfabetismo y un alto porcentaje de la población de 15 años y más no ha terminado la primaria.

Por otra parte, la influencia del exterior se ha acrecentado. No se han logrado avances sustantivos para disminuir la dependencia tecnológica y la producción nacional sigue supeditada a la importación de bienes intermedios y de capital. El país continúa exportando fundamentalmente materias primas, cuyas cotizaciones internacionales observan una tendencia secular a la baja. La inversión extranjera directa consolida su participación en las ramas más dinámicas de la economía y actúa monopolícamente en muchas de

ellas. Por último, el financiamiento del desarrollo sigue subordinado al comportamiento de los mercados internacionales de dinero y capital. La deuda externa se incrementó de manera considerable, al mismo tiempo que se dio cuantiosa fuga de capitales; como resultado, el país soporta una pesada carga financiera que origina una sangría permanente de excedente económico. Todo lo anterior, a la vez que limita el crecimiento afecta la independencia y soberanía nacionales.

Para los detractores de la planeación el fracaso en alcanzar los objetivos nacionales es un ejemplo claro que demuestra la imposibilidad e inutilidad de planear. Contrariamente a esta posición simplista, en esta tesis se sostiene que el problema es mucho más complejo. En este trabajo se analizan los esfuerzos de planeación que se han llevado a cabo en México y las deficiencias básicas desde el punto de vista metodológico que han limitado en gran medida sus beneficios. Sin embargo, se considera que la planeación tiene un margen importante de utilidad para el desarrollo económico y social del país si se cumplen los requisitos que se derivan de las características y condiciones particulares de México.

Se reconoce, sin embargo, que la cabal aplicación y los máximos beneficios de la planeación sólo pueden lograrse en los países socialistas en donde se ha eliminado la propiedad privada de los medios de producción y, con ella, el mercado como mecanismo de asignación de recursos y de adaptación ex-post de las proporciones fundamentales de la economía.

La planeación se concibe aquí como un instrumento para racionalizar la asignación de recursos, evitando que quede sólo en función de la rentabilidad. Con ello sería posible disminuir o enfrentar con mayor oportunidad y equidad las desproporcionalidades que genera el funcionamiento del mercado.

La utilidad de la planeación está en función del grado en que se consiga alcanzar los objetivos del desarrollo, es decir, satisfacer las necesidades de la población del país en que se aplique. Se trata, pues, de un proceso permanente mediante el cual el conjunto de la sociedad debe adoptar las decisiones necesarias para lograr el proyecto social que se ha propuesto.

La consecución de ese proyecto está condicionada por las características económicas, políticas y sociales de cada nación. En diversos países capitalistas se han realizado esfuerzos por establecer sistema de planeación, como respuesta a las crisis económicas que de manera recurrente genera el propio sistema y, además, con el propósito de orientar los procesos económicos hacia el logro de objetivos de bienestar social. En particular en los países subdesarrollados la planeación se ha orientado a conseguir un crecimiento económico autosostenido y con mayor independencia.

Para que la planeación sea un instrumento eficaz debe adaptarse a las peculiaridades del país, en un proceso dinámico de transformación, anulando las características que limitan el desarrollo de la sociedad y fortaleciendo aquéllas que lo favorecen.

Ese proceso debe basarse necesariamente en la unidad de los grupos mayoritarios de la población en torno al proyecto social que se persigue. En ese sentido la planeación adquiere un contenido eminentemente político y, por consiguiente el Estado debe desempeñar un papel rector en tanto que dispone de los instrumentos para conducir la actividad económica y social.

Asimismo, resulta indispensable establecer un sistema que considere continuamente los avances que se logran, los errores en que se incurre, las modificaciones en el entorno internacional que acontecen, los cambios en los intereses y actitudes de las personas y grupos involucrados.

Así concebida, la planeación debe convertirse en un proceso dialéctico de ajustes constantes, de aproximación sucesiva, de corrección de errores y de emprender nuevas tareas. Ello sólo se puede conseguir mediante el establecimiento de un sistema que vaya mucho más allá de la simple elaboración de un "plan-libro".

Los elementos fundamentales de la planeación, incluyendo su carácter, su ámbito de aplicación, su modo de operación, su cobertura temporal y su organización, deben ser congruentes tanto con los objetivos del desarrollo como con la realidad que se pretende modificar.

En esta tesis se plantea la hipótesis de que los insuficientes resultados de la planeación en México, han sido consecuencia de su inadecuada adaptación a las particularidades del país, de la deficiente concordancia entre los elementos de la planeación y la realidad nacional, así como de la reducida participación social en el proceso de planeación y de la escasa capacidad del Estado para aplicar los instrumentos de política económica de que dispone.

Por otra parte, instaurar un sistema de planeación requiere de un lapso más o menos prolongado, pues por su propia naturaleza debe tener un horizonte temporal de largo plazo, en donde se evalúen los proyectos y sus efectos cuando éstos hayan alcanzado su madurez. También, al ser resultado de un proceso político requiere de una larga maduración para que los participantes tengan un convencimiento efectivo de que las soluciones adoptadas son las mejores y de que su intervención en el proceso les permite obtener beneficios, lo que dará lugar a una actitud positiva frente a él. Desde el punto de vista técnico erigir un sistema de planeación supone un largo período, pues es necesario capacitar a las personas que se harán cargo de las tareas, estable

cer los métodos y canales mediante los cuales se generará la información cuantitativa y cualitativa y modificar la organización administrativa para hacerla congruente con los objetivos deseados.

En México, se han realizado variados esfuerzos por establecer planes y programas, sin embargo, se considera que hasta 1976 no se había hecho una tentativa seria para implantar un sistema de planeación. Aunque los intentos anteriores fueron aislados y sin continuidad, permitieron algunos avances en materia de capacitación de personal, información cuantitativa y cualitativa, conocimiento de la realidad del país, organización administrativa, control de las actividades del sector público y elaboración de proyectos de inversión, entre otros aspectos.

A partir de 1976 se dio un impulso extraordinario a las tareas planificadoras. A raíz de la decisión política que el Presidente de la República explícitamente adoptó al respecto, se reorganizó la administración pública para compatibilizarla con las tareas de planeación, se modificaron la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley General de Deuda Pública, en las que se sentaron las bases para elaborar y ejercer presupuetos por programas y para vincularlos con los recursos disponibles mediante la planeación. Posteriormente se consiguieron nuevos progresos: se elaboraron el Plan Global de Desarrollo y múltiples planes sectoriales, se concibió un Sistema Nacional de Planeación que incluía una metodología, una estructura institucional, un proceso para formular planes y convertirlos en programas, presupuestos, acuerdos y convenios, así como mecanismos para controlar su ejecución y evaluar sus resultados. Se planteó que el sistema de planeación debería ser integral cubriendo todos los aspectos de la vida nacional, tanto las acciones de los sectores público, privado y social, como los niveles nacional, regional, estatal y local. Asimismo, se consideró que la pla

neación sólo podría ser obligatoria para el sector público, el cual se constituyó en el instrumento fundamental del proceso. Ello dio lugar al establecimiento del Programa de Acción del Sector Público (PASP), que constituyó el vínculo entre el Plan Global de Desarrollo, los planes sectoriales y los planes estatales, con las acciones concretas del Gobierno y las entidades paraestatales, en particular los incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Mediante los PASP se pretendía organizar las actividades del Estado en forma tal que se pudieran sujetar a las distintas etapas del proceso de planeación.

Otros avances del período 1976-1982, aunque limitados se dieron en materia de capacitación de personal, información, técnicas presupuestales, y control y evaluación del gasto público.

A pesar de lo realizado, a fines de 1982 el Sistema Nacional de Planeación aún mostraba múltiples lagunas y deficiencias. En el aspecto sustantivo, el Estado continuaba mostrando ineficacia para controlar y orientar la evolución económica. Aunque durante una época existió abundancia de recursos financieros, que se invirtieron en su mayor parte, las deficiencias estructurales no se resolvieron y continuó predominando la falta de coordinación de las acciones del sector público y de éste con el resto de los agentes económicos. Al finalizar el sexenio a la insatisfacción de las necesidades esenciales de la mayor parte de la población, se aúno una aguda crisis económica. Frente a ella se adoptó la trascendente decisión de nacionalizar la banca y establecer un control de cambios, elementos indispensables para fortalecer la rectoría del Estado. En este trabajo no se analizará el contenido de los planes ni la estrategia seguida y, por tanto, no se formuló ningún juicio sobre la política económica adoptada y su relación con la crisis.

La nueva administración declaró desde la campaña electoral su intención

de dar un nuevo impulso al Sistema Nacional de Planeación, a la que se agregó el calificativo de democrática. Así, en diciembre de 1982 se hicieron nuevas reformas legales que formalizaron jurídicamente el sistema de planeación. La legislación en la materia mostró algunos avances y también ciertos retrocesos. En la práctica, se avanzó al elaborarse oportunamente el Plan Nacional de Desarrollo y derivar de ahí los programas nacionales de mediano plazo, sectoriales, regionales y especiales.

De igual modo se han logrado adelantos en la preparación de proyectos, precisión de funciones administrativas de las entidades, recopilación y procesamiento de la información, y en el mejoramiento de los sistemas de formulación, ejecución, control y evaluación de los planes. Cabe aclarar, sin embargo, que en algunos de los aspectos anteriores también han subsistido deficiencias y se han producido regresiones. Por ejemplo, los esfuerzos por vincular las acciones del sector público a las erogaciones presupuestales sufrieron retrasos.

En el aspecto sustantivo, aun cuando no es factible todavía hacer un juicio objetivo, se han presentado tendencias al empeoramiento en la distribución del ingreso, a una agudización en la insatisfacción de las necesidades esenciales de la población y a una más acentuada dependencia con respecto a las metrópolis capitalistas. Simultáneamente la intervención del Estado se ha retraído al venderse algunas empresas paraestatales, permitir que buena parte de los flujos financieros que antes controlaban los bancos se canalicen ahora por otros mecanismos como casas de bolsa, sociedades de inversión y aseguradoras, y al restringirse el control de cambios.

Como se deriva de los planteamientos anteriores, la planeación puede analizarse desde muy diversos ángulos. La tesis que aquí se presenta se orienta a establecer, desde el punto de vista del conjunto de la economía, los princi

pales requisitos que debe tener un sistema de planeación en un país subdesarrollado y dependiente, para que sea útil. Con base en ello, se analizan los rasgos generales del sistema de planeación mexicano, señalando sus principales cualidades y deficiencias.

El trabajo, está integrado por seis capítulos, incluyendo esta Presentación. El capítulo II, dedicado al Marco conceptual, se divide en cuatro incisos. La introducción (II.1) se destina a plantear los temas que se tratarán en el capítulo. El segundo inciso (II.2 Fundamentos de la planeación en el socialismo) reproduce los planteamientos más generales que se han formulado sobre los aspectos concernientes al objeto, carácter y condiciones que supone el pleno desarrollo de la planeación, para derivar en contraste con su campo natural de aplicación, las economías socialistas, las limitaciones que enfrentan en el capitalismo. Así en este apartado se mencionan las leyes fundamentales del funcionamiento de las economías socialistas, las condiciones básicas de la economía planificada y el objetivo y características de la planeación en esos países incluyendo su carácter, ámbito, cobertura temporal y organización.

En el tercer inciso de este capítulo (II.3 La planeación en el capitalismo) se describen los orígenes de la planeación en este sistema relacionándolos con las crisis económicas, se continúa exponiendo las leyes y condiciones básicas de su funcionamiento, destacando las limitaciones que la propiedad privada de los medios de producción y la ausencia de mercados de competencia perfecta le imponen como mecanismo de asignación de recursos, para explorar después la utilidad que la planeación puede tener y las causas que determinan su auge en muchos países.

El cuarto inciso de este capítulo (II.4 La planeación en los países sub

desarrollados) se refiere a las características peculiares de los países subdesarrollados, pues como se ha señalado, para que un sistema de planeación funcione debe adaptarse a las condiciones y necesidades de cada nación. Se reconoce que los principios generales del capitalismo son los mismos que en los países desarrollados. Sin embargo, al ubicarse en polos diametralmente opuestos surgen una serie de diferencias y las desproporcionalidades tienden a acentuarse en países como el nuestro. En este apartado se hace un breve comentario de las desproporcionalidades más importantes desde el punto de vista de la planeación que se presentan en los países dependientes. A partir de ellos se tratará de precisar su utilidad y límite en países como el nuestro.

En el capítulo III, Requisitos básicos de la planeación en el capitalismo, se plantea que el Estado, como representante de la clase capitalista en general y de su facción hegemónica en lo particular, es el único ente social que puede tener una visión de largo plazo y hacer algunas modificaciones en el funcionamiento del sistema capitalista para preservarlo. Por lo tanto, sólo él puede establecer la planeación. En seguida se dan algunos elementos para explicar por qué la planeación ha tenido mayor auge en unos países que en otros. En el segundo inciso, (III.2 Algunas características de la planeación en el capitalismo) se refiere a los principales factores que influyen en la forma que adopta la planeación y el ámbito en el cual ejerce su influencia. Se señala que para que en un país dependiente y subdesarrollado se establezca un sistema de planeación real, se requiere que forme parte de un proceso de cambio político y social. Se dan algunos ejemplos sobre cómo las concepciones y métodos de planeación que no cubren este requisito generalmente fracasan.

A continuación, en el tercer inciso (III.3 Elementos de la planeación).

se sostiene que todo plan se basa en una explicación del funcionamiento de la sociedad, la que se expresa en las variables que se seleccionan como representativas de la realidad y que se utilizan para fijar los objetivos y establecer las metas. Además resulta indispensable tener una manera de vincular esa explicación con la realidad y contar con una forma de tomar decisiones respecto a lo que se lleva a cabo. También se tiene, al elaborar un plan, que fijar prioridades y metas, así como definir las acciones y el orden de su realización. Es decir, en todo sistema de planeación deben existir una teoría, un método, un modo de operación y una estrategia.

Un sistema de planeación debe incorporar mecanismos para compatibilizar los plazos corto, mediano y largo. Asimismo tiene que considerar las acciones específicas, las relaciones entre ellas y sus vínculos con la actividad económica global. Estos aspectos, junto con otros referentes a los nexos entre lo cuantitativo y lo cualitativo, lo interno y lo externo, lo económico, lo social y lo político, se estudian en el cuarto inciso de este capítulo (III.4 Ambito de la planeación).

Las diferencias que los países dependientes tienen respecto a las metrópolis, exigen que en ellas se establezca la planeación como única posibilidad de mejorar en alguna medida los niveles de vida de la mayor parte de la población. En el quinto inciso de este capítulo (III.5 Requisitos básicos en el capitalismo dependiente) se tratan las características fundamentales que la planeación debe adoptar en naciones como la nuestra.

El capítulo IV. Algunos antecedentes de la planeación en México, se dedi ca a reseñar los planes y programas que se elaboraron hasta 1976. Se escogió ese año debido a que se consideró que la necesidad de planear se acentuó con siderablemente a fines de los años sesenta, cuando el modelo de crecimiento

seguido en los quince años anteriores mostró su agotamiento, la economía empezó a entrar en una fase crítica y la inquietud social ocasionada por la inequidad prevaleciente se fortaleció. Sin embargo, la decisión política de impulsar la planeación y establecer realmente un sistema para ello, se tomó hasta 1976. El primer inciso de este capítulo (IV.1 Introducción) se destina a argumentar esta posición.

El segundo apartado (IV.2 Las motivaciones de la planeación) se dedica a plantear y demostrar algunas hipótesis sobre las causas que explican la elaboración de planes y programas hasta esa fecha. Para apoyar las conclusiones se elaboró un cuadro sinóptico (anexo A) que enlista los períodos gubernamentales desde Plutarco Elías Calles hasta Luis Echeverría, mencionando los principales planes elaborados en cada uno de ellos, los encargados de hacerlo, la legislación promulgada y las instituciones que se fundaron.

Conforme a las hipótesis sustentadas en este trabajo, un sistema de planeación debe ser producto de las condiciones y características de cada país. Por ello, el tercer inciso de este capítulo (IV.3 El contexto económico) se dedica a hacer una breve síntesis de los rasgos estructurales de la economía mexicana.

En el último inciso de este capítulo (IV.4 El papel del sector público) se analiza la importancia del Estado mexicano en la actividad económica, dando mayor énfasis a los mecanismos de control de las empresas paraestatales, ya que dado el peso económico, político y social del sector público, la forma de dirigir y controlar sus actividades será el nudo gordiano sobre el que se sustentarán los éxitos y fracasos del sistema de planeación.

El capítulo V, El sistema de planeación en México, aborda directamente la situación de nuestro país. Con base en los elementos reunidos a lo largo



de los capítulos anteriores se analiza el funcionamiento del sistema y se establecen los principales avances y retrocesos. Debe aclararse que no se incluye una descripción detallada del sistema ya que esa información puede consultarse en documentos oficiales que han sido objeto de una amplia difusión. El capítulo está formado por tres incisos. En el primero, (V.1 Introducción), se plantean los objetivos perseguidos, se explicitan los supuestos en que se basa el análisis posterior, y se hace una breve reseña cronológica de avances y retrocesos.

El segundo inciso (V.2 El período 1976-1982), se refiere en primer término a los progresos que se realizaron en materia de metodología, cubriendo aspectos como la concepción global, la organización institucional, la cobertura temporal y los elementos operativos. Posteriormente se señalan las principales restricciones que el proceso de planeación tuvo en ese período. Entre ellas se destacan la ausencia de coordinación con los sectores privado y social, la falta de participación de la población, la incapacidad del Estado para dirigir la actividad económica y otros problemas metodológicos.

En 1982 se decidió dar continuidad al proceso de planeación sobre la base de lo ya realizado, en lugar de optar por una revisión de los fundamentos del sistema y de la pertinencia de sus elementos constitutivos. Sin embargo, se han realizado avances en algunos aspectos y se han producido retrocesos en otros. En este inciso (V.3 El período 1983-1985) se tratan en primer lugar, la reforma de la Constitución, la Ley de Planeación y otras disposiciones legales que se aprobaron en diciembre de 1982. Se describe su contenido y se comentan sus principales aciertos y fallas desde el punto de vista de los autores. En segundo lugar, se trata la concepción vigente del sistema de planeación. Se hace referencia a los niveles, etapas, responsables, productos e infraestructura de apoyo que lo caracterizan. En tercer lugar, se especi

fican los principales cambios en la concepción del sistema para tratar, fi  
nalmente, sus restricciones conceptuales y operativas más destacadas.

El último capítulo de esta tesis se dedica a presentar de manera sintéti  
ca las conclusiones a que se llegó en el trabajo.

## II. MARCO CONCEPTUAL

### II.1 Introducción.

Como paso necesario para la crítica de la planeación en México, es menester precisar los conceptos básicos que permiten su definición, ubicación y alcance en su contexto más amplio en el que se plantea su aplicación y desarrollo. Lo anterior, además, servirá para dejar explícita la posición de los autores de este trabajo en los puntos esenciales que definen la posibilidad real de aplicación de la planeación en nuestro país, o más claramente, el margen de utilidad al que debe aspirarse con el establecimiento de la misma.

De acuerdo con dichos propósitos, en el presente capítulo se reproducen sólo los planteamientos más generales que se han formulado sobre los aspectos concernientes al objeto, carácter y condiciones que supone el pleno desarrollo de la planeación, para derivar en contraste con su campo natural de aplicación, las economías socialistas, las limitaciones que enfrenta en el capitalismo y con ello, a partir de este mayor nivel de abstracción, iniciar el proceso de delimitación de las posibilidades objetivas de su puesta en práctica en este último.

Por otra parte, es necesario aclarar que ni en este capítulo ni en el resto de los que conforman el presente trabajo de tesis, se tiene como propósito desarrollar las formulaciones teóricas que hasta la fecha se han realizado en materia de planeación, o de profundizar sobre algunos aspectos de las mismas, sin desconocer por ello que aún están en discusión cuestiones importantes, sobre todo relacionadas con su campo operativo. Por lo tanto, el enfoque y los planteamientos centrales de la tesis no consti

tuyen más que un esfuerzo de análisis y síntesis de la amplia documentación existente sobre dicho tema.

## II.2 Fundamentos de la planeación en el socialismo.

### II.2.1 Consideraciones generales.

En primer término, debe señalarse que la planeación, en su concepción más amplia, se ubica dentro del proceso racional que el hombre realiza en su empeño permanente por dominar la naturaleza y los fenómenos de la misma, incluyendo los que a él le son correspondientes, para satisfacer sus progresivamente mayores exigencias de bienestar.

En estricto sentido, la planeación se plantea como respuesta a la necesidad de dominar en beneficio de la colectividad las leyes que rigen el comportamiento general de los individuos que la integran. Por lo tanto, su ámbito de acción comprende el conjunto de procesos que se derivan de las relaciones que establecen los miembros de una sociedad y que determinan el nivel y ritmo de su desarrollo general. Así, la planeación adquiere una connotación específica: a) su objetivo no puede ser otro que el de la satisfacción de las necesidades sociales y b) su cobertura de acción el conjunto de procesos que presupone la consecución de su objetivo.

La restricción o modificación de ese objetivo de la planeación imposibilita cualquier intento de aplicarla cabalmente, al generar o ampliar de manera inevitable las discordancias que precisamente se propone, como su objeto principal, resolver la planeación. A su vez, la restricción de su campo de acción supone generalmente la modificación o restricción de su objetivo, o bien si ese no es el caso, su utilidad es limitada y con un alto riesgo de ser totalmente inoperante, dada la estrecha interconexión

xión que existe entre los procesos y entre los subprocesos.

A fin de acotar con mayor precisión el ámbito de acción de la planeación, cabe señalar que ésta constituye en sí misma un proceso mediante el cual el conjunto de la sociedad establece las disposiciones necesarias para lograr el proyecto social que se ha propuesto. La planeación, pues, atiende primordialmente aspectos que son fundamentales en la toma de decisiones que tienen la mayor trascendencia para la sociedad. Su responsabilidad principal es asegurar la debida proporcionalidad entre las distintas esferas de la actividad colectiva y la necesaria compatibilidad de dicha actividad con los objetivos del desarrollo, procurando que ambos aspectos se logren al más alto nivel de eficiencia en el aprovechamiento de los recursos disponibles.

De acuerdo con lo anterior, la planeación, independientemente de su importancia real o supuesta, como más adelante veremos, no es más que un instrumento especial al servicio de los hombres en sociedad para la obtención de los objetivos concretos que ellos se proponen en concordancia con sus aspiraciones, intereses y posibilidades.

Así concebida, históricamente la planeación corre la misma suerte que la del resto de los instrumentos de la actividad humana, es decir, su desarrollo queda subordinado al carácter que asumen la propiedad de los medios de producción y las relaciones sociales que de él se desprenden. Más específicamente, la posibilidad de su aplicación y desarrollo queda condicionada a las leyes que rigen el funcionamiento de los sistemas de producción.

## II.2.2. Leyes esenciales del funcionamiento de las economías socialistas.

Es en el modo socialista de producción donde la planeación encuentra las condiciones propicias para su pleno desarrollo por ser consubstancial a su propio funcionamiento. Debido a ello, el avance del socialismo supone a su vez de manera natural el desarrollo de la planeación, y el rezago de esta última implica necesariamente, más tarde o más temprano, el retraso de aquél. Es por ello que a los países socialistas se les designa como países de economía planificada, refiriéndose a la modalidad que adopta el funcionamiento de su estructura, base fundamental y decisiva del funcionamiento de todo el sistema.

La planeación en el socialismo es concordante con la ley del desarrollo armónico y proporcional. Esta ley expresa las relaciones que se establecen en ese sistema, y se deriva de la ley económica fundamental del modo socialista de producción, que establece el aseguramiento del completo bienestar y libre desenvolvimiento universal de todos los miembros de la sociedad, sobre la base del constante desarrollo y perfeccionamiento de la producción social.

Es necesario en este punto hacer algunas precisiones útiles en el acotamiento del campo de la planeación. La ley económica fundamental determina los objetivos más generales pero de mayor trascendencia de la producción socialista y, por consiguiente, la misión de los planes de fomento de la economía nacional. La ley del desarrollo armónico y proporcional establece las interconexiones esenciales, objetivamente indispensables, en el complejo proceso del funcionamiento de la producción socialista, determina la naturaleza y los elementos fundamentales de la proporcional

dad y las posibilidades de mantener de manera consciente la reproducción sin crisis en el sistema socialista.

El problema de las proporciones en la economía nacional no es privativo de las economías socialistas, es un problema que está presente en los distintos modos de producción, y su tratamiento y solución depende de la naturaleza de estos últimos, específicamente del carácter de las relaciones de producción.

Sobre ese particular, Charles Bettelheim,<sup>1/</sup> distingue en general dos formas de adaptación de la producción : a) la adaptación consciente, en la cual se establece qué y cuánto ha de producirse y la forma en que ha de repartirse la producción, sobre la base de la estimación de la importancia relativa de las necesidades y tomando en cuenta los diferentes medios de producción, incluyendo la mano de obra y, b) la adaptación espontánea e inconsciente, automática, en la que un mecanismo social es el que determina lo que se ha de producir en qué cantidad y cómo ha de repartirse la producción. La adaptación consciente es la de la planeación, y la espontánea la de la concurrencia.

El primer tipo de adaptación es el primero que apareció en las sociedades humanas, en las comunidades primitivas, en donde la producción se decide en función de las necesidades del grupo social, lo que supone que la comunidad dispone en común de los medios de producción. Sin embargo, en este estadio del desarrollo de la humanidad, el hombre es aún preponderantemente dominado por las fuerzas de la naturaleza, debiendo recorrer un largo proceso histórico para invertir los términos de esta relación. El des

1. Bettelheim, Charles, Problemas teóricos y prácticos de la planificación, Editorial Tecnos, Madrid, 2ª edic., 1971

arrollo de las fuerzas productivas impone modalidades de organización social diferentes, en concordancia con la forma que adopta la propiedad de los medios de producción, modificándose a su vez el tipo de adaptación de la producción, sin que ello implique el abandono total de la adaptación consciente; por el contrario, esta última se desarrolla en la medida en que el hombre adquiere mayor dominio de las fuerzas de la naturaleza, pero su desarrollo se da a un nivel restringido, a nivel de unidades económicas particulares, a nivel de empresa.

De manera contradictoria con lo anterior, en el ámbito de la sociedad, después de la comunidad primitiva, es a través de la concurrencia como se lleva a cabo la adaptación de la producción. Las fluctuaciones en el mercado, de los precios, de las utilidades y de los salarios son los mecanismos mediante los cuales se establecen las proporciones esenciales de la economía nacional. Pero esta adaptación se da a posteriori, una vez que se ha manifestado la desproporción con toda la gama de efectos nocivos para la sociedad. Esto es así, dado que es a través del mercado donde se manifiestan, imponiéndose fría y rígidamente a los productores, las leyes económicas correspondientes a sistemas conformados por productores independientes, "libres", sin más autoridad que la de la concurrencia.

Es hasta el socialismo cuando la adaptación de la producción toma nuevamente un carácter consciente, pero ahora sobre la base de un desarrollo inconmesurablemente mayor de las fuerzas productivas y en donde el dominio del hombre sobre la naturaleza adquiere un sentido social y encuentra un campo más amplio de desenvolvimiento para acrecentarlo. Es también en el socialismo donde el hombre, incluso, adquiere el dominio sobre las leyes generales de la economía, al darse las condiciones objetivas para determi

nar de manera consciente y a priori las proporciones esenciales que de be guardar su desarrollo. Esta adaptación consciente y a priori se establece precisamente por medio de la planeación, la cual toma vigencia al dejar de funcionar los mecanismos de mercado propios de los sistemas inmediatos anteriores. Dicho de otra forma, la planeación se establece por la necesidad derivada de las características particulares de funcionamiento del modo de producción socialista y no por un capricho ajeno a una realidad histórica concreta.

En efecto, en el socialismo los productores no se enfrentan entre ellos como propietarios privados; los medios de producción dejan de ser capital, desaparece el mercado de trabajo al dejar éste de ser mercancía y la distribución de los bienes materiales se hace atendiendo a las necesidades sociales y conforme al trabajo aportado y no en función del interés privado.

### II.2.3. Condiciones básicas de la economía planificada.

Es en el modo de producción socialista donde se dan las condiciones básicas para que la economía funcione en concordancia con la ley del desarrollo armónico y proporcional, es decir de manera planificada.

La propiedad social de los medio de producción, hace posible que las decisiones económicas finales sean tomadas por el conjunto de la sociedad y en beneficio de ella. Los productores no se oponen los unos a los otros como propietarios privados y, en tanto que los medios de producción pertenecen al conjunto de los trabajadores, no existen clases antagónicas ni intereses particulares contrapuestos en aspectos fundamentales al interés colectivo.

Como propietarios conjuntos de los medios de producción y trabajado

res a la vez, los productores en las economías socialistas no se asocian a través del mercado de la fuerza de trabajo, sino que lo hacen directamente atendiendo a la distribución consciente y coordinada del trabajo global del conjunto de la sociedad. Asimismo, los bienes materiales que crean los trabajadores son patrimonio común y se producen y distribuyen de acuerdo con las necesidades de la colectividad, lo que determina el contenido socio económico del producto y de la riqueza de la sociedad.

De igual forma, las relaciones socialistas de producción condicionan el proceso de consumo de los bienes materiales. La asignación de los me dios de vida para satisfacer las necesidades personales de los trabajadores, se realiza básicamente de manera proporcional al aporte laboral de cada trabajador al producto social.

En suma, la propiedad social de los medios de producción constituye la base económica fundamental para la regulación planificada y proporcional de la producción en beneficio de la sociedad. Ello, desde luego, implica tareas de la mayor importancia y complejidad para la gestión de la producción socialista. Exige establecer de manera planificada la proporcionalidad de la estructura orgánica de la economía y de la propia planificación nacional, así como definir los estímulos materiales y morales al trabajo, la contabilidad y el control socialista y la preparación de los trabajadores en la gestión coordinada de la economía.

Otra condición básica para el funcionamiento de la economía planificada en el socialismo, es el establecimiento de la dirección centralizada de la producción, como respuesta a las exigencias que plantea la gran producción maquinizada, basada en la propiedad colectiva. El rasgo que caracteriza a dicha producción es su alta concentración que se deriva del mayor ni

vel alcanzado en la división del trabajo, lo cual implica a su vez una más estrecha interconexión entre un mayor número de actividades con aparente relativa independencia. Lo anterior, supone la solución de diversos problemas en forma centralizada de conformidad con el interés colectivo; más concretamente, implica la organización y coordinación del trabajo de la economía nacional como un todo para el cumplimiento de objetivos comunes.

Por su parte, la dirección centralizada implica la participación activa y consciente de los trabajadores, de tal forma que la gestión económica atienda objetivos de interés para todo el pueblo y en donde queden expresadas las expectativas de los distintos grupos de la población. De esa forma se asegura la estrecha vinculación que debe existir entre la profundización de la democracia y el progreso económico del país.

#### II.2.4. Objeto y características de la planeación socialista.

En el proceso de la producción social todos los sectores y ramas de la economía entran en interacción, siendo ésta más amplia y compleja cuanto mayor es el nivel alcanzado en el desarrollo de las fuerzas productivas y el grado de especialización correspondiente. De ahí que el problema de la proporcionalidad de las conexiones tenga un carácter decisivo para el desarrollo de la economía y para el resto de las actividades de la sociedad. El problema de la proporcionalidad de las conexiones es el objeto principal de la planeación.

Las proporciones económicas fundamentales que la planeación expresa como formas cuantitativas de las conexiones, son las que se establecen entre la producción y el consumo, o sea, entre la fabricación de los medios de producción y la de bienes de uso y consumo; entre la acumulación y el consumo, o sea, entre el financiamiento de la fabricación de los medios de

producción y el de los bienes de uso y consumo; entre los diferentes sectores y ramas de la economía, en especial entre la industria y la agricultura; entre la producción y el transporte; entre los medios de producción y la mano de obra; entre las principales zonas económicas, y entre la economía nacional y las del resto del mundo.

Sobre la base de guardar la debida proporcionalidad de las conexiones que se establecen en el proceso de producción, la planeación debe asegurar la organización y la coordinación de la labor económica de la sociedad, de terminar las acciones y medidas concretas de desarrollo socioeconómico, establecer las orientaciones que contribuyan al propósito de satisfacer los intereses del conjunto de la sociedad, y ejercer un control permanente del cumplimiento de los planes.

En estricta correspondencia con las finalidades de este trabajo, a continuación se destacan en forma esquemática las características del sistema de planeación adoptado por la Unión Soviética, que por su experiencia y avances logrados en la materia constituye el ejemplo más representativo de economía planificada.

Carácter de la planeación. El carácter directivo de los planes es uno de los rasgos de mayor significación de la planificación socialista. En la Unión Soviética, los planes son aprobados por el máximo órgano del poder del Estado, el Soviet Supremo de la URSS, como planes de cumplimiento obligatorio con fuerza de ley jurídica.

Ámbito de la planeación. La planeación en la Unión Soviética abarca la totalidad de las actividades económicas del conjunto de la sociedad y se desarrolla en todos los niveles: economía nacional, repúblicas, regiones y territorios, ramas económicas y empresas. Con ello, se trata de asegurar

el desarrollo proporcional y equilibrado de toda la economía nacional y de cada una de sus partes integrantes como un todo único, haciendo posible la congruencia interna y la unidad de los distintos aspectos de la planeación. El tratamiento de las interconexiones de las distintas ramas y zonas económicas ha llevado al desarrollo de grandes complejos interramales en territorios productivos específicos, los cuales se incluyen en la planeación bajo la forma de programas múltiples especiales, que conjugan los aspectos ramal y territorial tanto de la planeación como de la gestión.

Cobertura temporal de la planeación. El sistema de planeación soviético cubre las diferentes exigencias de temporalidad que plantea el desarrollo económico del país, estableciendo bajo un enfoque integral planes de largo, mediano y corto plazos. Los planes de largo plazo o de perspectiva desempeñan el papel rector del sistema de planes económicos. En estos planes se expresa la estrategia socioeconómica general y las direcciones generales de la política del Partido Comunista y del Estado socialista y cubren las perspectivas de desarrollo de las distintas ramas, zonas y de toda la actividad nacional. En ellos se plantean los cambios importantes que deberán operarse en la estructura de la economía y las transformaciones socioeconómicas necesarias para el tránsito de la sociedad a una fase más elevada de desarrollo. En especial, permiten prever la utilización de una nueva base técnica concordante con los adelantos obtenidos y los que se esperan del progreso científico-técnico, haciendo posible poner en práctica grandes proyectos científicos y tecnológicos, evitar consecuencias indeseables por la utilización de los recursos no renovables y mantener el equilibrio entre el consumo y la reproducción de elementos vitales del medio ambiente.

Los planes de largo plazo juegan un papel de gran importancia en el sistema de planeación: tienen un enorme poder de movilización popular, al plantear las tareas trascendentes que conducen a estadios más avanzados de desarrollo; brindan una base más sólida para la organización racional del trabajo, y proporcionan a las empresas la orientación necesaria para llevar a cabo de modo consciente ampliaciones en su producción, la incorporación de nuevas técnicas y la aplicación de medidas para elevar la productividad del trabajo y disminuir los costos.

El período que cubren los planes de largo plazo es de 10 a 20 años, estimándose como tiempo óptimo el de 15 años. Este lapso va ligado a las posibilidades reales de previsión, entre otros aspectos, del progreso de la ciencia y la técnica, de los cambios demográficos, del incremento de las reservas exploradas de minerales, así como los plazos de realización de los proyectos de grandes complejos territoriales de producción.

Los planes de mediano plazo, están constituidos en la Unión Soviética por los planes quinquenales. En ellos, se consideran los aspectos económicos y la solución de problemas de más actualidad y son, por consiguiente, la forma fundamental de la planeación soviética. Se establecen con estricto apego a los planteamientos y previsiones generales de los planes de largo plazo y de las directivas específicas para el período dictadas por el Partido Comunista y por los órganos superiores de Gobierno, las cuales consideran entre otros aspectos, la situación material y política, tanto interna como externa de la URSS, así como los objetivos y estrategias señaladas en el plan de perspectiva.

En los planes quinquenales, de acuerdo con las estrategias y prioridades fijadas, se establecen los índices generales de fomento económico que son a la vez cifras de control del desarrollo de la economía. También se prevén

los cambios de las proporciones económicas y de las proporciones en la distribución de las fuerzas productivas, la incorporación específica de los avances científicos y técnicos y el desarrollo de las zonas económicas, de los sectores y ramas de la actividad. Con base en los balances, instrumento para el cálculo detallado de las proporciones, se establecen los planes específicos de producción, distribución y consumo, y de los proyectos especiales de desarrollo.

Como los planes de largo plazo, pero a un mayor nivel de concreción, los planes quinquenales cubren la actividad económica en su totalidad, la zona y ramas económicas y, además, las asociaciones y empresas respectivas. El plazo de cinco años de estos planes está determinado atendiendo al tiempo que requiere la construcción y puesta en operación de grandes empresas industriales y de obras de infraestructura importantes; la formación de cuadros técnicos calificados y, en especial, la fijación más precisa de las directivas y resultados directos del progreso técnico-científico y sociocultural y de los correspondientes índices cuantitativos concretos. Los planes quinquenales se distribuyen por año, lo que permite su vinculación con la planeación de corto plazo.

El corto plazo se aborda en la Unión Soviética básicamente a través de los planes anuales o corrientes, que al igual que los quinquenales se realizan en todos los niveles de la actividad económica. En lo fundamental, los planes anuales difieren de la distribución anual de los planes quinquenales más que nada por reflejar los cambios ocurridos en el curso del cumplimiento desde la aprobación del plan quinquenal.

Organización de la planeación. La organización de la planeación reviste especial importancia tanto para el adecuado establecimiento del sistema como

para la propia gestión económica del Estado. En efecto, es a través de la organización de la planeación como el Estado participa en la práctica en el desarrollo económico del país y la población interviene a su vez en los procesos de planeación.

La administración de la economía soviética se basa en el centralismo democrático, esto es, por un lado la economía se administra desde un centro único y, por otro, en la dirección económica del país toma parte activa la población en general, cuyas iniciativas y atribuciones, cada vez más amplias, quedan contenidas dentro del plan único que se establece de modo centralizado a los organismos inferiores de dirección de la economía. El peso relativo de la centralización y la descentralización administrativa de la economía en las distintas etapas del desarrollo de la sociedad socialista, depende en gran medida del nivel de desarrollo de las fuerzas productivas, de la concentración de la producción, de la amplitud de la propiedad social de los medios de producción. Por ejemplo, la administración centralizada tiene mayor peso en la etapa de tránsito del capitalismo al socialismo, en cambio, cuando el socialismo alcanza un mayor desarrollo, la centralización se conjuga armónicamente con la descentralización administrativa.

De acuerdo con la división política y administrativa de la Unión Soviética, todos los organismos centrales y locales del Estado cuentan con sus correspondientes unidades de planeación: Gosplan (Comisión del Plan General del Estado) en el Consejo de Ministros de la URSS; Gosplan de república federada en los consejos de ministros de las repúblicas federadas; Comisión regional o territorial de planificación en los comités ejecutivos de las regiones o territorios respectivamente; Gosplan de república autónoma en los consejos de ministros de república autónoma; Comisión de planificación de distrito o de ciudad en los comités ejecutivos de distrito o de ciudad; y Sección

nes de planificación en las empresas del Estado. Desempeñan un papel importante en el sistema los ministerios de las ramas económicas.

Los gosplanes de las repúblicas autónomas y comisiones de planificación de las regiones y territorios dependen de los gosplanes de la república federada y forman junto con los organismos de planificación de los distritos y ciudades un sistema único de planificación de cada república.

El Consejo de Ministros de la URSS, a través del Gosplan a su cargo, ejerce la planeación para todo el Estado de conformidad con las directivas de los órganos superiores del Estado. Sus objetivos y funciones son asegurar la proporcionalidad óptima de la economía nacional, elevar la eficacia de la producción social, suministrar los recursos para acelerar el crecimiento de la economía de acuerdo a las prioridades fijadas, controlar el cumplimiento de los planes, el empleo de las nuevas técnicas, la producción de los nuevos artículos y la aplicación de las medidas para evitar desproporciones en la economía.

La planeación por ramas de la economía está a cargo de los respectivos ministerios. En los planes ramales se prevén: los volúmenes de los tipos fundamentales de producción; los índices concernientes a la mano de obra y salarios; el reequipamiento técnico de las empresas; la especialización, la combinación de la producción, las nuevas obras, los fondos fijos y los índices financieros.

Los órganos de planificación de las repúblicas federadas preparan los planes de fomento de la economía en cada república, fijan las mejores proporciones del crecimiento de la producción. Las vías de desarrollo de la economía de la república en concordancia con la especialización nacional del trabajo a escala del país.

Los gosplanes de las repúblicas autónomas y las comisiones regionales formulan los planes de la industria y transportes locales, la producción agropecuaria, la construcción de edificios para atenciones sociales y culturales, de vivienda y servicios municipales, todo ello sobre la base del uso más racional de los recursos locales. Los planes de conjunto para la república autónoma o para la región se elaboran considerando los planes preparados por las comisiones de planificación de comités ejecutivos de los Soviets de los distritos y los cuidados para las empresas y haciendas de su competencia. Estas comisiones distritales y urbanas tienen también como responsabilidad el control del cumplimiento de los planes.

Los órganos base de la planeación son las secciones de las empresas; en sus planes se fijan el volumen, surtido y plazos de producción, los recursos de producción y financieros correspondientes, así como las líneas de su utilización más racional. En 1970, las empresas fueron agrupadas en asociaciones de producción con el fin de crear organizaciones más dinámicas e integradas que permitieran aprovechar las economías de escala, vincular de mejor manera el desarrollo del mercado con la producción y ampliar la cooperación técnica, entre otros aspectos.

Además de los órganos de planificación referidos, para la elaboración de los planes de distribución de las mercancías existe un Comité Estatal para el Abastecimiento de Materiales Técnicos (Gossnab). Asimismo operan otras organizaciones centrales importantes, tales como el Comité Estatal para los precios, responsable de la elaboración de los métodos para la fijación de los precios y también de la comprobación de ellos; el Comité Estatal para la Mano de Obra y Asuntos Sociales y el Consejo Central de la Unión de Sindicatos, responsables del tratamiento de los asuntos laborales; el Ministerio de Comercio Exterior y sus corporaciones especializadas, responsabilizados del comer

cio exterior; y el Comité Estatal de Ciencia y Tecnología que centraliza los aspectos relativos a la investigación y desarrollo.

La etapa más importante en el proceso de planeación es el cumplimiento de los planes. Para este propósito el Estado Soviético hace uso de todos los resortes de la economía, aplica en concordancia con las tareas concretas de fomento a la política de autogestión financiera, la política de precios, distribuye y redistribuye los recursos crediticios, aplica las ganancias de las empresas, etc. El Partido y los organismos estatales realizan una movilización efectiva de los trabajadores, explican a la población las tareas inmediatas de la organización de la economía, y fomentan mediante el estímulo económico y político el cumplimiento de los planes. En general, el trabajo de organización del cumplimiento de los planes constituye una actividad primordial de la mayor importancia para todas las organizaciones del Estado, del Partido y sociales.

### II.3 La planeación en el capitalismo

#### II.3.1 Consideraciones generales.

Los intentos de aplicación de la planeación en el capitalismo se originan principalmente como respuesta a las crisis económicas que de manera recurrente genera el propio sistema y además, en forma preponderante en los países dependientes o atrasados, con el propósito de orientar los procesos económicos hacia el logro de objetivos preestablecidos, primordialmente para conseguir el desarrollo económico, social y político. En general, los esfuerzos de aplicación de la planeación en los países capitalistas aparecen cuando sus respectivos gobiernos alcanzan una participación importante en la economía y se desarrollan en la medida en que crece dicha participación.

La idea básica de que el Estado no debe participar en la economía, cede

paso al reconocimiento de que éste debe ser quien promueva y mantenga el crecimiento equilibrado de las economías, como exigencia ineludible para salvaguardar los intereses esenciales de la clase capitalista. La crisis general de 1929, las transformaciones ocurridas en la Unión Soviética y su consolidación como país socialista, así como la incorporación de otras naciones a ese sistema y el auge de las luchas por la liberación nacional en países colonizados, que tuvieron lugar como resultado de la segunda guerra mundial, proporcionaron un impulso considerable al fortalecimiento de la rectoría económica de los estados capitalistas.

En ese proceso, en un gran número de países, se ha recurrido al expediente de la planeación, adoptando diferentes enfoques, modalidades y procedimientos de aplicación en un esfuerzo para hacerla corresponder a las características particulares de cada una de sus respectivas naciones. Como consecuencia del interés y de las experiencias de aplicación de la planeación en las economías capitalistas, se ha desarrollado una vasta literatura caracterizada, en sus extremos, por dos tendencias contrapuestas: una, que se pronuncia por la imposibilidad absoluta de establecer la planeación en el sistema capitalista y la otra, que al aceptar sin mayor cuestionamiento tal posibilidad, centra su atención fundamentalmente en el tratamiento de los aspectos concernientes al enfoque, características y procedimientos a los que debe sujetarse la planeación, con abstracción de los límites de las posibilidades efectivas de operación de dicho instrumento en el capitalismo.

Consideramos que es precisamente por la falta de precisión de la utilidad y alcance de la planeación en las economías de mercado, que las experiencias que se reportan de su aplicación al parecer apoyan de manera contundente la posición que plantea la imposibilidad de establecerla en los países no socialistas. Creemos que la principal deficiencia ha consistido en descono

cer que la planeación es un simple instrumento cuya aplicación y desarrollo depende de una serie de condiciones objetivas, cuya transformación o modificación están fuera de su alcance y, por consiguiente, que son dichas condiciones las que determinan el techo de posibilidades de la planeación y su ámbito y modalidad de aplicación.

Pretender que la planeación en el capitalismo cumpla con las mismas funciones y tenga los mismos resultados que en el socialismo, supone un absoluto desconocimiento de las diferencias esenciales que existen entre ambos sistemas. Asimismo, pretender o hacer creer que con el simple establecimiento de la planeación se habrán de corregir deficiencias o distorsiones de carácter estructural, constituye una actitud inocente o demagógica que pasa por alto las leyes y condiciones a las que se sujeta el desarrollo particular de cada país. En ambos casos, se le atribuyen a la planeación virtudes o cualidades fuera de todo orden o proporción y a lo único a que ha conducido es a la realización de ejercicios costosos, de muy reducida utilidad y altamente frustrantes.

A pesar de que la planeación no pueda aplicarse cabalmente en el capitalismo, consideramos que constituye un instrumento de gran utilidad para la conducción de los procesos económicos y sociales de los países que operan bajo ese sistema, siempre y cuando se adapte a las condiciones y características de cada país en un ejercicio que parta de la definición precisa y realista de sus límites y posibilidades.

### II.3.2. Leyes y condiciones básicas del funcionamiento del capitalismo.

A diferencia del socialismo, en donde su ley económica fundamental sujeta la producción a los intereses básicos de todos los miembros de la sociedad, en el capitalismo, merced al carácter privado de los medios de produc

ción, el esfuerzo productivo del conjunto de la sociedad queda supeditado al interés y beneficio, traducidos en términos de ganancia y acumulación, de los propietarios particulares de dichos medios. Por ello, en contraposición a la ley del desarrollo armónico y proporcional de la economía, cuyo funcionamiento sólo es posible cuando los medios de producción son de propiedad social, el desarrollo de las economías capitalistas se da en forma desigual a través de un proceso cíclico de expansión y contracción económica y en donde la crisis o paros forzados de la actividad productiva son al mismo tiempo expresión y solución extrema de sus discordancias.

La propiedad de los medios de producción establece relaciones sociales contradictorias que son fuente permanente de desajustes económicos, cuya solución procede sólo cuando ya se han manifestado efectivamente en el sistema. Esto es así, dado que el funcionamiento de la economía en el capitalismo se caracteriza por la operación de un grupo relativamente numeroso de propietarios privados que tienen como objetivo rector de sus actividades la obtención de la máxima ganancia. Ante esta última, no tienen cabida ni sentido consideraciones de bienestar de la población, beneficio social de las inversiones, racionalidad en la explotación de los recursos disponibles, ni mucho menos conceptos de mayor abstracción como soberanía nacional e independencia política, económica o cultural.

Con el propósito fundamental de obtener la máxima ganancia, los propietarios en forma individual o agrupados en sociedades establecen entre sí intensa competencia por el control de la demanda de sus productos, por las materias primas y materiales de producción, por la mano de obra calificada, por los créditos y, en general, por todos y cada uno de los factores que intervienen en la actividad económica. En general esta competencia no encuentra más

límite ni acepta otro orden de regulación que el que impone el propio mercado, el cual expresa los efectos agregados de los actos de competencia individual que en él se realizan en términos de márgenes de ganancia, niveles de precios, tasas de interés, salarios y rentas.

La característica fundamental del funcionamiento del mercado radica precisamente en que se basa en actos consumados, en hechos que tienen una implicación real y concreta en la oferta y demanda de bienes y servicios en su concepto más amplio, y es específicamente por esta característica que el mercado opera como mecanismo de adaptación de las actividades económicas después de que se han presentado los desajustes económicos, cuya corrección además queda condicionada al comportamiento que asuman propietarios que operan individualmente, en forma aislada y en gran medida de manera contradictoria.

Estos dos aspectos del funcionamiento del mercado restringen su utilidad como mecanismo de adaptación de la economía. Al operar sobre desajustes económicos que ya se dieron y dejar que su corrección se dé sobre la base del libre juego de la oferta y la demanda y del interés de propietarios individuales, provoca un desperdicio importante y un uso irracional de los recursos productivos, que se concretizan sobre todo en inmovilizaciones masivas de capital en inventarios, inutilización de maquinaria y equipos productivos, desaprovechamiento parcial de la fuerza de trabajo y paros forzosos de los trabajadores en activo, todo lo cual adquiere mayor gravedad al extenderse el período de realización de los ajustes económicos en consonancia con el desarrollo de las fuerzas productivas, la división y especialización del trabajo y la concentración del capital básicamente.

Otra deficiencia que tiene el mercado como mecanismo de adaptación de las actividades económicas, está dada por el hecho de que al cubrir la proble

mática que plantea la operación del sistema y las consecuencias inmediatas que de ella se derivan y, por lo tanto, su utilidad es prácticamente nula para hacer que se realicen acciones que respondan a exigencias de adaptación de la economía en un horizonte temporal de mayor plazo. Ello explica en parte la persistencia y agudización de desajustes que traban en desarrollo de las actividades productivas y que incluso, dependiendo de su amplitud y complejidad, dan lugar a serias distorsiones económicas de carácter estructural.

Por las limitaciones señaladas, el mercado no puede funcionar por sí mismo como mecanismo para la conducción de la economía, al implicar este último la realización de acciones conscientemente predeterminadas en función de objetivos preestablecidos que trascienden el plazo inmediato. El mercado, a lo sumo, sólo puede servir de medio para el ajuste a posteriori de las desproporciones económicas, función que realiza cada vez con mayores deficiencias debido al creciente proceso de concentración y centralización del capital.

En efecto, entre mayor es el grado de monopolización de las actividades económicas, mayores y más profundas son las llamadas "imperfecciones del mercado" y, por lo tanto, también mayores sus limitaciones como mecanismo de adaptación de la economía en general. Esto es así, dado que el monopolio, al tener el dominio sobre un segmento de la actividad económica, establece las proporciones de su operación con relativa independencia de las condiciones del mercado, dando lugar a graves distorsiones en el funcionamiento de este último. Las adaptaciones económicas fundamentales se ven alteradas con el desarrollo de los monopolios: la distribución de las ganancias entre las distintas actividades acrecienta su desproporcionalidad en favor de los segmentos monopolizados al quedar en ellos restringida o totalmente impedida la

afluencia de nuevos capitales; las limitaciones al mecanismo de regulación de la distribución de la ganancia, a su vez, originan o acentúan la desproporcionalidad en la distribución del capital entre las diferentes ramas económicas; la correspondencia entre la oferta y demanda de los productos o servicios se establece, en cuanto a su volumen y estructura, en función de las condiciones y características de operación del monopolio y no sobre la base de las necesidades efectivas que se expresarían bajo el libre juego de la oferta y la demanda; al maximizar el monopolio sus utilidades con un nivel de actividad inferior del que se alcanzaría en caso de que existiera libre participación de capitales, su operación constituye una fuente permanente de generación de desequilibrios en el ritmo de crecimiento de las actividades económicas, con todas las consecuencias que de ello se derivan.

En general, la operación de los monopolios trastorna el funcionamiento del mercado como mecanismo de adaptación del conjunto de las actividades económicas, aumentando sus limitaciones al entrelazarse con la libre competencia, a la cual no pueden suprimir por más amplio que sea su desarrollo. Los monopolios, apuntaba Lenin "... que se derivan de la libre competencia, no la eliminan, sino que existen por encima de ella, engendrando así, contradicciones, rozamientos y conflictos particularmente agudos y bruscos".

Otro factor que limita la operación del mercado es el creciente grado de integración de los grandes consorcios y su fusión con el capital financiero. La integración (horizontal o vertical) de varias empresas afecta el sistema de precios, ya que el empresario no trata de maximizar su utilidad en cada uno de los procesos productivos, sino su utilidad global, siendo lo más frecuente que ambas difieran en términos relativos. Además, la sociedad integrada horizontal o verticalmente obtiene beneficios extraordinarios derivados del sistema impositivo y crediticio al no gravarse transacciones internas,

por una parte, y recibir por su capacidad financiera un tratamiento preferencial de los bancos. En otras palabras, un consorcio con un alto grado de integración vertical y horizontal no actúa y no podría actuar como si se trata se de un mercado libre entre sus distintas unidades productivas en las que cada una maximiza su utilidad. Por el contrario, tienen que actuar como conjunto, pues ahí radica precisamente su fuerza y superioridad frente a otros competidores. Seguramente muchos economistas sostendrían que la intervención estatal, a través de prohibiciones, impuestos, subsidios, barreras arancelarias, es lo que provoca que la maximización global de utilidades sea distinta a la suma de la maximización de utilidades.

Ese argumento es falso y en realidad el proceso es inverso. Por una parte la lógica del proceso de centralización de capitales hace que las empresas se expandan e integran vertical y horizontalmente de manera continua. Aún suponiendo la inexistencia del Estado, un empresario, si quiere sobrevivir dentro del sistema capitalista, tiene que obtener las máximas utilidades y derrotar a la competencia. En un momento dado, si un grupo de empresas requiere controlar el mercado de un determinado producto, tendrá que desplazar a sus competidores. Para ello, estará dispuesto a soportar pérdidas en este producto. Para financiarlas, tendrá que recurrir a las utilidades que obtenga de otra empresa o línea de producción. La transferencia de recursos se puede hacer, por ejemplo, abaratando los insumos (que el propio grupo produce) de la línea con pérdidas. Ello distorsiona el sistema de precios. Seguir este procedimiento tendrá ventajas considerables sobre los competidores que no tienen el mismo grado de integración y no producen los insumos de la línea con pérdidas. Lo mismo ocurre cuando la línea con pérdidas es productora de insumos para una empresa que es propiedad del mismo empresario. Ahí la transferencia de utilidades se realiza elevando el precio al cual la em

presa con ganancias adquiere los insumos de la línea con pérdidas.

Por todo lo anterior, bajo las condiciones generales de funcionamiento del capitalismo, la planeación no puede desarrollarse plenamente, no puede cumplir con su objetivo central consistente en guardar la debida proporcionalidad de las conexiones que se establecen en el proceso económico y social de cada país.

Sería iluso pensar que mediante la planeación puede modificarse el carácter esencial del sistema, el antagonismo existente entre trabajadores y capitalistas y la lucha entre los propios dueños del capital. La conciliación de la totalidad de los intereses de la sociedad sólo es posible cuando los medios de producción son propiedad de toda la sociedad, condición que rebasa cualquier exceso teórico de pretender alcanzarla simplemente a través de la planeación.

### II.3.3. Utilidad de la planeación.

Una vez establecida la incapacidad de la planeación para modificar de manera radical el sistema capitalista o para asegurar el desarrollo armónico y proporcional de la economía, es necesario, para complementar la argumentación sustentada en esta tesis, explorar, así sea de manera breve, por una parte, la utilidad que los autores de este trabajo consideramos que tiene ese instrumento en los países capitalistas y, por otra, las causas que determinan el auge de la planeación en muchos de ellos.

A partir de ahí pretenderemos ser mas específicos y, considerando las características distintivas de los países subdesarrollados o dependientes, señalar las razones que explican la necesidad de establecer un sistema de planeación en esos países, y los beneficios que se podrían obtener.

En los países capitalistas el objetivo de la planeación no puede ser

otro que el de contribuir a dar mayor racionalidad al funcionamiento y desarrollo de sus economías. Este objetivo parte de la premisa de que la planeación, no obstante las severas limitaciones que le impone el sistema capitalista, es un instrumento valioso para aprovechar mejor el margen de posibilidades que ofrece el mercado para conducir con mayor certidumbre los procesos económicos y sociales y para anticipar medidas que eviten, o al menos contrarresten, desproporcionalidades graves entre sectores económicos, ramas productivas, regiones o zonas geográficas, uso de recursos y de factores productivos y entre clases o grupos sociales.

Sin pretender que la planeación sustituya al mecanismo de mercado, su adecuada aplicación en el capitalismo sería de gran utilidad en tanto que permite cubrir aspectos importantes, como los siguientes:

o Prever y actuar sobre los fenómenos económicos y sociales. Como se señaló el mercado ajusta a posteriori las desproporciones económicas con un elevado costo. En cambio, las previsiones hacen posible tomar medidas con oportunidad para evitar escaseces y sobreproducciones y racionalizar conductas y comportamientos sociales.

o Tener una visión temporal más amplia de los fenómenos y de sus interrelaciones. En este caso mediante la planeación es posible superar una deficiencia importante del mercado, al permitir la atención congruente de diferentes problemas con acciones que requieren períodos mayores al corto plazo para que se manifiesten sus efectos o resultados. Tal es el caso, por ejemplo, de los problemas que plantea la relación entre las actividades productivas y las investigaciones científicas y tecnológicas, la educación y las obras de infraestructura.

o Introducir en el funcionamiento de la economía criterios adicionales

distintos a la ganancia. Fundamentalmente se trata de criterios políticos y sociales, como la preservación del medio ambiente, la conservación de recursos naturales, la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso; el mayor control de los monopolios y la salvaguarda de la independencia nacional.

Si bien lo anterior confiere gran utilidad a la planeación, cabe advertir, sin embargo, que el grado de éxito de la misma está en función de la capacidad que se tenga para lograr que el comportamiento de los agentes socioeconómicos se ajuste a lo previsto, lo cual nunca podrá alcanzarse totalmente en el capitalismo.

#### II.4 La planeación en los países subdesarrollados.

##### II.4.1. Consideraciones generales

Como se ha sostenido a lo largo de este trabajo la planeación debe adaptarse a las condiciones económicas, políticas y sociales de cada país. En la actualidad, dentro del mundo capitalista, se distinguen dos grupos de naciones. Por una parte los países imperialistas, metrópolis o como eufemísticamente se les llama "desarrollados", por otra, se agrupan los países explotados, dependientes o "subdesarrollados".

Los principios generales de funcionamiento del sistema son desde luego los mismos. Sin embargo, al ubicarse en polos diametralmente opuestos surgen una serie de diferencias y las desproporcionalidades tienden a acentuarse en los países subdesarrollados. A continuación se presenta un breve comentario de las desproporcionalidades más importantes que se presentan en los países dependientes.

La evolución del capitalismo y el consecuente proceso de centralización y concentración de capital que lo caracterizan ha dado lugar a nuevas formas

de relación entre los países centrales y los periféricos. En muchos de estos últimos ha existido un cierto proceso de industrialización. Sin embargo, la característica fundamental de ese proceso, y en general, de toda la evolución económica es una dependencia creciente. Hasta ahora, la elevación del ingreso per cápita en muchos países no ha generado un desarrollo autogenerado y propio. Por el contrario, el simple aumento del nivel de vida, sin ir acompañado de modificaciones estructurales, se ha convertido en un factor que tiende a aumentar las desproporcionalidades y los desequilibrios económicos. Esta situación es congruente con la nueva división internacional del trabajo y con las modificaciones estructurales del sistema. La nueva división internacional del trabajo se vincula fundamentalmente con el peso creciente de las empresas transnacionales y el concentrado proceso de innovaciones tecnológicas. Estos elementos modifican las formas tradicionales de acumulación de capital y permiten una cierta industrialización de la periferia. Sin embargo, el control del proceso de acumulación de capital se continúa ubicando en los países imperialistas y en ellos también permanece la iniciativa en cuanto a la incorporación de tecnología al proceso productivo. En estas circunstancias la industrialización de los países dependientes se realiza en ramas de producción con una mayor intensidad relativa de trabajo, mientras que los países desarrollados se reservan las actividades ultramodernas o de punta tecnológica (fundamentalmente las referentes a la electrónica, la biotecnología y la fabricación de bienes de capital de alta complejidad tecnológica, etc.)

Así, el proceso de industrialización de los países dependientes conduce a acentuar y ampliar la brecha entre imperialistas y explotados.

En los países dependientes los desequilibrios y desproporcionalidades son mucho más agudos que los del centro, pues a los propios del sistema se

agregan los que mediante diversos mecanismos les transfieren los países centrales.

La primera desproporcionalidad que salta a la vista es la incapacidad de los países dependientes de mantener una pauta de crecimiento acelerada y continua. La evolución de estos países se caracteriza por violentos saltos en la tasa de crecimiento seguidos de etapas de muy lento crecimiento, o incluso de decrecimiento. Estos ciclos son diferentes a los que observan en los países desarrollados. Aquí cabe hacer una segunda distinción.

En una economía desarrollada el problema esencial es mantener el "equilibrio". El dinamismo relativo del sistema tiene su base en sí mismo y no depende de factores externos. Dado que el ritmo de incremento de su población es lento respecto al que se observa en los países periféricos, se requiere para elevar el ingreso per cápita de incrementos comparativamente menores en el PIB. Ello tiende a acentuar la brecha respecto a los países periféricos.

En cambio, en las economías subdesarrolladas y dependientes el problema no sólo es el equilibrio sino, sobre todo, el crecimiento. Además su dinamismo y su equilibrio dependen principalmente de las metrópolis. Los desequilibrios son mucho más agudos que en las metrópolis y el crecimiento económico tiende a acentuarlos. Ello obedece por una parte, a una superposición de varios modos de producción en esos países, los cuales no tienen un comportamiento homogéneo frente a estímulos similares. Por otra parte obedece a la manera en que las economías dependientes se insertan en la economía mundial.

#### III.4.2. Diferencias de funcionamiento respecto al capitalismo desarrollado.

La mayor parte de las diferencias que se presentan en las economías periféricas respecto a las centrales, provienen de su modo de inserción en el im

perialismo. Las relaciones entre metrópolis y colonia, cubren todos los aspectos de la vida de estas últimas e inciden en todos los órdenes de la actividad humana.

En un país dependiente, las relaciones productivas que define la metrópoli se infiltran y trasminan en toda la vida social. Su influencia cubre desde la evolución global de la actividad económica hasta los hábitos de vida, costumbres e incluso forma de pensar de los individuos. Es el modo de producción dominante.

A partir de esta concepción integral es necesario, sin embargo, con fines analíticos y de exposición destacar algunas de las características que más influyen en la economía y que determinan, por tanto, la utilidad y limitaciones de un sistema de planeación.

La evolución del imperialismo ha dado lugar a una división internacional del trabajo que se caracteriza por una continua transferencia de valor (o de plusvalía para ser más precisos) de la periferia al centro. Las formas más antiguas de explotación han desaparecido en gran medida, sin embargo, los nuevos mecanismos, y los que están actualmente apareciendo ante la nueva crisis capitalista, no modifican en lo sustancial esa transferencia, sino que por el contrario la agudizan.

Los países dependientes continúan exportando fundamentalmente materias primas y tienden a exportar de manera creciente bienes manufacturados cuya producción es intensiva en trabajo, preferentemente de baja calificación. En cambio, importan bienes de capital e insumos que se caracterizan por un alto contenido de capital o por requerir mano de obra con una alta calificación. Las innovaciones tecnológicas se encuentran incorporadas en esos bienes y es en los países centrales donde se realiza la mayor parte de la

investigación y desarrollo. Esta situación está íntimamente relacionada con la creciente preponderancia de las empresas transnacionales y la mayor influencia del desarrollo tecnológico.

Los grandes monopolios tienen actualmente un alcance mundial. El proceso de producción de los bienes que elaboran y comercializan se distribuye en muchos países, aunque su base se localiza siempre en un país central. Ello les permite organizar sus actividades con un criterio de maximización global de sus utilidades. Así, son capaces de dividir sus procesos productivos en forma tal que pueden realizar las fases que requieren de mayor trabajo vivo en aquellos sitios en donde el costo para ellos es menor; pueden también realizar todas aquellas operaciones que requieren de un alto grado de especialización de la mano de obra, de personal con una calificación muy específica y de un equipo de capital complejo y costoso en los países centrales.

Según Samir Amin<sup>2/</sup> se sustituye la división internacional antigua del trabajo, materializada por el intercambio de productos, por una división interior de la empresa [transnacional]. "La elección de las localizaciones de estas actividades integradas está basada en las comparaciones de salarios a productividad igual. En Asia Oriental, el salario horario de la industria textil varía de 10 a 30 centavos contra 2.40 dólares en los Estados Unidos (o sea entre 8 y 24 veces menor), con una productividad equivalente; y en la electrónica, la relación es de 1 a 7". En México, por ejemplo el salario de un trabajador automotriz era de 50 centavos la hora a principios de 1984, mientras que en Estados Unidos se pagaba a una persona que realizaba idénti

---

2. Véase Amin, Samir, El desarrollo desigual, ensayo sobre las formaciones sociales del capitalismo periférico, Editorial Fontanella, S.A., Barcelona, 1978.

cas tareas 12.50 dólares la hora, es decir 25 veces más.

Según Samir Amin, ello conduce a las empresas transnacionales a "localizar aquellos eslabones de la producción que exigen relativamente más trabajo en los países con mano de obra barata".

Ello a su vez, conduce a nueva forma de inserción de los países dependientes en el capitalismo. "En el centro se reúnen las actividades estratégicas, las que se llaman vulgarmente el software (investigación, e innovación tecnológica, management), la 'materia gris', en cierto modo, y la producción de los equipos esenciales más complejos, que exigen una mano de obra altamente calificada. El hardware, la "quincalla" refluye a la periferia: se trata de la producción de elementos que, con ayuda de los equipos importados, exige una mano de obra poco calificada. En efecto, a pesar de su nombre, la empresa transnacional sigue siendo nacional en sus orígenes y su dirección suprema; generalmente es estadounidense, algunas veces japonesa, británica o alemana. La antigua división del trabajo, en la que los países subdesarrollados proporcionan materias primas y los países desarrollados productos manufacturados, se sustituye por una nueva, en que los primeros proporcionan los productos primarios y manufacturados y los segundos los equipos y el software".

El mecanismo mediante el cual se realiza la transferencia de valores consiste principalmente en el intercambio desigual. Es decir, cuando se comercian bienes de un valor igual, que se fabricaron con una productividad similar, pero en uno de los países que comercian la remuneración del trabajo es considerablemente inferior, al fijarse los precios del comercio, se promedian los costos y, por tanto, las remuneraciones.

Ello conduce de manera automática a una transferencia de valor que va

del país de remuneraciones bajas al de remuneraciones altas.<sup>3/</sup>

Sin embargo, los mecanismos de transferencia de valor no se limitan a los del comercio de mercancías, sino que también en una gran proporción se dan en la esfera financiera. Por una parte, las empresas transnacionales realizan directamente inversión en empresas productoras de los países dependientes (IED). Para que una empresa transnacional decida invertir en un país debe tener la expectativa de una tasa de ganancia superior, o cuando menos igual, a la media mundial. En la medida en que la intervención de las empresas extranjeras en una economía crece y se depende más de ella, la situación tiende a agravarse. Las remesas de utilidades aumentan más aceleradamente que los ingresos de capital y las exportaciones, y se genera un desequilibrio constante en la balanza de pagos. Este desequilibrio se convierte en una limitante a la expansión económica de los países subdesarrollados.

Otro mecanismo de transferencia de valor de los países dependientes a las metrópolis es la deuda externa. Cuando un país intenta resolver sus dificultades financieras externas mediante la contratación de deuda, la situación en el largo plazo tiende a empeorar. Los intereses que resulta necesario pagar y la amortización de lo obtenido se vuelven también en un determinante permanente del desequilibrio de la balanza de pagos.

Sin embargo, más que estas dos formas específicas de relación financiera, lo importante es el modo en que el sistema financiero de un país dependiente se integra a los flujos de capital externo y como toda su actividad financiera queda determinada por las decisiones que se toman en las metrópolis. La integración financiera de un país a la órbita del capital mundial

---

3. Al respecto puede consultarse Amin, Samir, op.cit., pp. 131-142

conduce a que éste pierda su capacidad para controlar los flujos de dinero y de capital que se dan en el interior.

Sin pretender dar una explicación completa del fenómeno, sino solamente algunos elementos explicativos, se tiene que para las transacciones internacionales se utiliza siempre una moneda de los países centrales, (actualmente el dólar). Esto convierte al país emisor, Estados Unidos, en el Banco Central del mundo, en el único que tiene la capacidad de crear dinero, y por lo tanto de mantener un flujo de capitales al exterior de manera permanente, in dependiente de su comercio exterior. Cuando por alguna razón, la más de las veces interna, requiere importar más que exportar, Estados Unidos puede cubrir ese déficit simplemente emitiendo moneda, dólares, que el resto del mundo está dispuesto a aceptar. Asimismo, cuando una empresa estadounidense realiza una inversión extranjera en un país dependiente, Estados Unidos puede financiarla simplemente emitiendo más moneda sin necesidad de recurrir a una contrapartida real, pues los dólares que emite quedarán en su mayor parte en circulación en el mundo pues siempre habrá algún país que los requiera. Esto da, desde luego, lugar a una fuerte competencia entre los países centrales, quienes continuamente tratan de poner en entredicho la hegemonía estadounidense, y por una parte tratarán de protegerse contra la política económica que Estados Unidos aplica y, por la otra, tratarán constantemente de desafiar al dólar y fortalecer su propia divisa.

Para los países dependientes, sin embargo, cualquiera que sea el país hegemónico las consecuencias serán las mismas:

o La política económica que adopte el país central y el comportamiento de su moneda en los mercados internacionales, siempre tendrá una gran influencia en la determinación del tipo de cambio de las monedas nacionales de los países dependientes.

o Modificaciones en la tasa de interés del país central provocan cambios en el rédito de los países periféricos, en la medida en que estos últimos están vinculados a los mercados internacionales de capitales. Las fluctuaciones de la tasa de interés del país central afectan directamente el ritmo y destino de la acumulación de capital de los países periféricos. En la medida en que no exista control de cambios, o que éste sea débil, los capitalistas preferirán canalizar sus recursos a inversiones financieras en el país central, a menos que la tasa de interés o la de utilidades, medidas en moneda fuerte, sean considerablemente superiores en los países subdesarrollados.

o El tipo de cambio de un país periférico, en estas circunstancias, estará sujeto a la especulación financiera y al comportamiento de las variables macroeconómicas del país central. No dependerá directamente de la capacidad productiva de un país, ni de sus ventajas comparativas. Así, la evolución del tipo de cambio se disocia de la balanza de pagos en cuenta corriente.

o Los países periféricos son incapaces, en este contexto, de mantener una política monetaria y crediticia independiente de la de los países centrales. Incluso, su medio circulante está sujeto a las consecuencias de la especulación financiera. Las modificaciones en la cantidad de dinero en circulación están directamente influidas por el tipo de cambio y las posibilidades de obtener utilidades especulativas en los mercados de divisas. El hecho de que exista una demanda de divisas continua, limita cualquier expansión, que se convierte en una fuga de capitales. En cambio, una contracción del medio circulante no tiene un efecto directo proporcional en ese último fenómeno y sí lo tiene en el ritmo de actividad económica, deprimiéndola de una manera casi proporcional.

o La necesidad de los países periféricos o dependientes de mantener un ritmo mínimo de crecimiento y, por lo tanto de acumulación de capital, los obliga a competir entre sí. Esta competencia se concreta en ofrecer una tasa de utilidades o de interés (en términos de la moneda fuerte) no sólo superior a la de los países centrales, sino también a la de otros países periféricos. Ello conduce sin remedio a comprimir los salarios y el nivel de vida de la población.

Sin embargo, la transferencia de valor de los países subdesarrollados no se limita a los medios "legales" o "válidos", es decir, a aquellos que están dentro de las reglas del juego del capitalismo y que están incorporados en la legislación internacional y en las leyes de cada país. Resulta indispensable agregar la casi interminable lista de mañas, omisiones o incluso la gran cantidad de delitos que las empresas transnacionales y en general, las metrópolis cometen en los países dependientes. Evasión de impuestos, sobrefacturación de sus importaciones, subfacturación de exportaciones, violación de la legislación laboral, reparto de regalos y "comisiones" a funcionarios y a empleados de empresas nacionales y del gobierno, prácticas de competencia desleal. Ello sin contar la intervención directa de los gobiernos imperialistas.

La forma que estos efectos adopta en cada uno de los países periféricos es distinta. Los mecanismos de transmisión varían en cada caso. Mientras en algunas naciones los ajustes se dan mediante procesos inflacionarios muy intensos, en otras el fenómeno cardinal es el endeudamiento externo y la apertura a la inversión extranjera directa, por ejemplo. Sin embargo, en todos los casos el resultado es el mismo: el ritmo de crecimiento económico de un país y de su acumulación de capital estará sujeto a la evolución económica de los países centrales y de la política económica que sus gobiernos definan.

El modo de inserción de las economías dependientes en el capitalismo mundial define buena parte de sus actividades internas y genera una gran cantidad de desequilibrios y distorsiones en el sistema económico de esas naciones. Se genera así una incapacidad para establecer un modelo autogenerador de desarrollo. La mayor parte del dinamismo de la actividad económica depende de las relaciones con el exterior. No resulta factible mantener una tasa de crecimiento sostenida pues siempre existe una limitación en la balanza de pagos, tanto en la cuenta corriente como en la de capital.

Ello obedece en gran parte a una estructura productiva deformada. El sistema económico de estos países se caracteriza, entre otros aspectos, por la heterogeneidad en las productividades de sectores, ramas, empresas e individuos, agudas diferencias en las remuneraciones tanto al trabajo como al capital, desempleo permanente de los factores de producción (desocupación y subocupación de los trabajadores y capacidad instalada ociosa en el capital), desarrollo tecnológico desigual, falta de integración vertical y horizontal de la economía, ausencia de economías de escala, hipertrofia del sector terciario y falta de investigación y desarrollo tecnológicos. Es conveniente destacar por su influencia determinante en el resto de la estructura productiva, la gran concentración del capital en unas cuantas manos y en empresas extranjeras.

La deformación de la estructura productiva encuentra su complemento del lado de la demanda. En primer lugar los salarios (a iguales productividades) son mucho más bajos en los países periféricos que en los centrales. Además, existen considerables diferencias entre las remuneraciones por tamaño de empresa y tipo de ocupación. Esto provoca una aguda concentración del ingreso. Los bajos salarios respecto al centro sólo permiten la existencia de un pequeño mercado. Empero, como si ello no fuera suficiente, esa reducida demanda

se divide y la mayoría de la población apenas alcanza a satisfacer sus nece  
sidades esenciales, y su capacidad adquisitiva apenas basta para alimenta  
ción y vestido. En el otro extremo existe un pequeño grupo de familias,  
casi todas o poseedoras de capital o asalariados de alta calificación y espe  
cialización, cuyo ingreso se dilapida en patrones de consumo similares a los  
de los países desarrollados, sin tomar en cuenta los recursos y necesidades  
nacionales. Ello deforma los patrones de ahorro interno y de inversión y  
conduce a una gran vulnerabilidad a la especulación financiera.

### III. REQUISITOS BASICOS DE LA PLANEACION

#### EN EL CAPITALISMO

##### III.1. Estado y planeación

La previsión de los fenómenos, la visión de largo plazo y la introducción de nuevos criterios de funcionamiento de la economía requieren forzosa mente de un ente social que esté por encima de los grupos económicos y de las clases sociales en el sentido de que no tenga un interés específico y propio en cuanto a la obtención de ganancias. Su objetivo primordial tiene que ser la preservación del sistema. El único ente que puede cumplir ese papel es el Estado. Lo anterior no implica dejar de reconocer que el Estado es el representante de la clase capitalista en general y de su facción hegemónica en lo particular.

Al mismo tiempo es necesario aclarar que el sistema capitalista se caracteriza por la gran cantidad de elementos peculiares que corresponden a situación propias de cada país y de cada actividad económica, así como por su gran dinamismo. Además, forma parte de la esencia misma del sistema la oposición y contradicción no sólo entre las diversas clases sociales, sino también y de manera permanente, la lucha entre los diversos agentes económi

cos que lo conforman, en particular entre las distintas facciones de la burguesía. Cada uno de los empresarios, capitalistas o burgueses busca de manera exclusiva su interés propio, que en el mercado se traduce en su ganancia y en su capacidad de acumulación de capital. En ocasiones ciertos grupos pueden tener objetivos comunes, si eso redundaría en beneficio de cada uno de los integrantes, pero su asociación está restringida por la ganancia que calculan obtener. Ello se presenta también, en el sistema capitalista, con los obreros, los cuales compiten entre sí, en la pseudolibertad capitalista, por mejores condiciones de vida. Así, en el capitalismo se presentan continuamente alianzas entre facciones de la burguesía, entre partes de la burguesía y de los obreros y entre diversos grupos de obreros.

Es precisamente esta diversidad y contradicción inmanente al capitalismo la que por una parte da al Estado capitalista el espacio que requiere para preservar el sistema, favoreciendo y apoyando en algunos casos algunos grupos o partes de esos grupos sociales y afectando, por lo tanto, a otros. Por la otra hace necesaria su intervención, pues es el único que puede colocarse por encima de los intereses individuales y, con una visión de más largo plazo, buscar la supervivencia del sistema.<sup>1/</sup>

Si se reconoce que el sistema requiere que el Estado imponga criterios distintos a los del mercado para su funcionamiento, es necesario explicar por qué en algunos países la forma en que se introducen esos criterios es la planeación, mientras en otros, se pretende que sea el propio mercado el que corrija las desproporcionalidades. Sostenemos que son dos los factores primor-

---

1. Incluso los más acérrimos partidarios de la libre empresa reconocen la necesidad de la intervención estatal, aunque sea en aspectos específicos. En estos casos se encuentran por ejemplo, los llamados "bienes públicos" y las "industrias de costos decrecientes".

diales que explican ese fenómeno.

1) La agudeza con que se presentan en un país las desproporciones que genera el mercado y las posibilidades que tiene éste para resolverlas sin poner en peligro el propio sistema. En los países capitalistas desarrollados o imperialistas este factor presiona en menor medida para el establecimiento de la planeación. Ello obedece a que sus economías son capaces de transferir una alta proporción de las consecuencias de las desproporcionalidades del mercado a los países subdesarrollados o dependientes. Es decir, mediante la explotación de otros países, que en una época se materializó como colonización y en la actualidad se da a través de la inversión extranjera directa, la relación de intercambio, el endeudamiento externo o la dependencia tecnológica, las metrópolis pueden preservar altas tasas de ganancias y elevar simultáneamente los niveles de vida de sus obreros, marcar el paso de las innovaciones tecnológicas, renovar sus bienes de capital, en fin, paliar las desproporcionalidades y evitar la destrucción del sistema.

2) La capacidad de los grupos sociales más afectados por el funcionamiento del sistema para presionarlo. Indudablemente, el grupo que lleva la vanguardia en este aspecto son los obreros. En la medida en que tengan organizaciones sindicales y políticas capaces de enfrentarse a la burguesía, el Estado se verá forzado a introducir en su concepción criterios que tiendan a favorecerlos en un esfuerzo por evitar la destrucción del sistema o tendrá que acudir a la represión, lo que procura evitar pues se obstaculizaría al mismo tiempo el funcionamiento del mercado. Cabe aclarar que no es sólo el proletariado el que puede presionar al sistema. En condiciones específicas pueden tener gran peso los pequeños y medianos empresarios, los empresarios nacionales, los propietarios agrícolas, u otros grupos sociales cuyos intereses resulten gravemente afectados por la operación del sistema.

El Estado al dar respuesta a las presiones de esos grupos sociales modifica el comportamiento del sistema de precios y altera las relaciones entre sectores, ramas y empresas así como entre grupos sociales. A medida que el capitalismo evoluciona la necesidad de intervención gubernamental es más aguda. No sólo las desproporciones económicas se vuelven más graves, sino que también se presentan tasas de explotación crecientes y los obreros tienden a tomar más conciencia de ello.

La planeación tiende a aplicarse más en la medida en que las desproporcionalidades que genera un mercado en el país tienden a acentuarse y no es posible transferirlas a otros países, por una parte y, por otra, en proporción a las presiones sociales que se ejerzan sobre el Gobierno.

### III.2 Algunas características de la planeación en el capitalismo

La forma que adopte la planeación y el ámbito en el cual ejerza su influencia varía considerablemente de país a país. Los factores que influyen son económicos (estructura de la producción, dotación de recursos naturales, características del comercio exterior, por ejemplo), sociales (nivel educativo de la población, conformación de los diversos grupos, etc.) y políticos (organización de las clases sociales, importancia de los partidos). Sin embargo, si la planeación ha de cumplir con su papel de hacer menos graves, en el margen de las posibilidades que permite el propio sistema, algunas de las más evidentes irracionalidades y de los más obvios desperdicios que se generan en la asignación y utilización de los recursos productivos, debe cuando menos tener las características que mencionamos a continuación.

Un elemento esencial para que la planeación exista es que debe formar parte de un proceso de cambio político y social cuyo objetivo sea modificar aspectos importantes del modo de funcionamiento de la economía para mejorar

las condiciones de vida de la población.

Las razones que fundamentan esta afirmación son de varios tipos. En primer lugar, la planeación consiste precisamente en introducir criterios distintos al de la ganancia en la asignación de recursos. Estos criterios serán necesariamente políticos o sociales. Deberán ser decididos conscientemente por grupos de la población. Cualquier procedimiento de decisión que se adopte será sobre todo un proceso político y social. Ahora bien, para que exista la planeación no es suficiente un proceso político. Cabe imaginar un Estado totalitario que imponga, mediante la represión, criterios distintos a la ganancia para asignar los recursos. Sin embargo, esta imposición no es duradera pues atenta contra el propio sistema y le impide su desarrollo. Ha ocurrido que un Estado imponga durante algún lapso y en circunstancias especiales, por ejemplo una guerra, criterios distintos a los del mercado. Ello ha propiciado en algunos casos el desarrollo de algunas "técnicas de planeación".

Para que se consiga una verdadera planeación es necesario que los criterios de asignación de recursos estén orientados hacia la mejoría de la mayor parte de la población. Tiene que ser así porque la atenuación de las desproporciones del mercado implica modificar la distribución de la ganancia entre sectores, ramas, grupos de empresas y empresas; retirar del mercado una o varias actividades y por lo tanto reducir la tasa de ganancia promedio para el conjunto de la burguesía, canalizar recursos que de otra manera formarían parte de la plusvalía a otros grupos sociales (obreros, asalariados agrícolas, desempleados), o reducir el consumo de algunos grupos sociales para fomentar la acumulación de capital. Por ello, al aplicar la planeación necesariamente se afectan intereses de ciertas facciones de la burguesía, las que se opondrán a las medidas que se adopten. El Estado requiere de apoyo para im

poner a la propia burguesía esas medidas, teniendo la necesidad de obtener el apoyo activo del resto de la población.

Para operar, la planeación requiere de una voluntad política de cambio, que no puede ser impuesta por un grupo de técnicos. Es necesario que provenga de la mayor parte de la población, la que debe tener la determinación y posibilidad de participar en las decisiones fundamentales de la sociedad. De esa forma, la planeación se constituye como un factor importante para la conducción del cambio político y social para el desarrollo.

Desde luego, es posible elaborar planes que no estén inmersos en un proceso de transformación política y social, pero al carecer del suficiente apoyo de la población están condenados irremisiblemente al fracaso. Ejemplos de este tipo son la mayoría de los ejercicios de planeación que se han realizado en México.

En general, existen diversas modalidades cuando se concibe a la planeación como algo ajeno a los procesos políticos y sociales. Por ejemplo, erróneamente se puede considerar a la planeación como un procedimiento cuyo objetivo es simplemente maximizar la tasa de crecimiento del producto interno bruto. Se trata de un enfoque eminentemente cuantitativista, que no refleja la complejidad de la realidad. Normalmente se limita a la elaboración de algún modelo matemático en el cual se consideran solamente algunas variables macroeconómicas como el consumo, el ahorro, la inversión, e incluso frecuentemente excluye aspectos tales como la distribución del ingreso, la composición de la producción, de las importaciones y de las exportaciones. Se supune que el comportamiento de las variables económicas es independiente de las características de la sociedad. Su utilidad se limita a dar un marco de referencia de las consecuencias de tomar ciertas medidas de política económica.

Otra concepción de la planeación la considera como un catálogo de opciones. Los encargados de la planeación deben presentar a "los políticos" distintas posibilidades de crecimiento de la producción considerando sus efectos en otras variables macroeconómicas, como el déficit en cuenta corriente en la balanza de pagos, el consumo, etc. Usualmente en estos casos es necesario construir modelos econométricos más complejos. Representan un avance sobre la concepción anterior ya que de hecho consideran los aspectos políticos y sociales, aunque lo hace como un elemento exógeno y sujeto al criterio de un órgano ajeno a la propia planeación que es el que decide finalmente cuál debe ser la opción seleccionada. Respecto a la concepción anterior representa un avance en lo que se refiere a la posibilidad de dar coherencia a algunas acciones de política económica.

También se concibe a la planeación como un método para conseguir consenso de ciertos grupos de población en torno a algún proyecto. Esta visión limita la planeación a un ámbito político. En oposición a las otras concepciones la importancia de los aspectos económicos es mínima y no son tan relevantes el rigor y el detalle con que se presenta. Indudablemente da a la planeación un elemento que debe ser considerado, el político, pero lo hace de una manera parcial e incompleta.

Como se señaló, para que la planeación sea efectiva debe estar integrada a los procesos políticos y sociales, condición que asegura su consistencia con las características particulares del país que la aplica, que se encuentran en evolución permanente. Por ello, al planear es necesario pensar en términos dinámicos, en un proceso que requiere continuamente de correcciones y ajustes para acercarse a la realidad. Lo anterior implica necesariamente que dentro de la planeación se tenga una concepción integral de la sociedad. No se puede planear sólo un aspecto, es necesario considerar en forma dinámica

a la sociedad en su conjunto.

Sin embargo, ningún sistema de planeación puede considerar todas las variables que se entrelazan en la actividad humana y en la relación de ésta con la naturaleza. Es indudable que los avances en las matemáticas y en la cibernética permiten manejar simultáneamente cantidades crecientes de datos y simular situaciones cada vez más complejas. No obstante, ello es insuficiente frente a la diversidad y dinámica de los fenómenos económicos y sociales. Resulta por lo tanto indispensable hacer uso de la abstracción e identificar aquellos factores que influyen de manera determinante en los problemas con que trata la planeación.

Cuando se hable de concepción integral de la sociedad se está haciendo referencia al análisis de los fenómenos que explican el comportamiento económico y social y no a su descripción detallada. En la formulación, ejecución y evaluación del plan resulta indispensable mantener una concepción integral de la sociedad, que al mismo tiempo que considere todos los fenómenos sea capaz de seleccionar los realmente representativos.

### III.3 Elementos de la planeación

La planeación contiene los siguientes elementos, aunque no siempre se mencionen de manera explícita:

Una teoría. Todo plan se basa en una explicación del funcionamiento de la sociedad, la que se expresa en las variables que se seleccionan como representativas de la realidad y que se utilizan para fijar los objetivos y establecer las metas. Esas mismas variables sirven posteriormente para evaluar los resultados del plan. La teoría también está presente en la manera en que se vinculan unas variables con otras, las que naturalmente no sólo

se refieren al aspecto económico, sino también al social y al político. Como es obvio, la adopción de cualquier teoría conlleva una postura ideológica.

Un método. Una teoría no es suficiente. Además de ser necesario que exista una explicación, resulta indispensable una manera de vincular esa explicación con la realidad concreta, o sea, un método. La mayor parte de los conceptos que se utilizan en las teorías son abstracciones que seccionan la realidad tomando ciertas características supuestamente representativas de los sujetos o de los fenómenos. Se habla, por ejemplo, de ingreso per cápita y es posible que nadie en la sociedad perciba tal ingreso; se utiliza el término "canasta básica de consumo" y lo más probable es que nadie consuma exactamente los bienes enlistados en las cantidades especificadas; se usan los "índices de precios" y para ninguna persona los precios de los bienes y servicios que compra ascienden en las proporciones que señala ese indicador; se habla de tasa de explotación pero lo más probable es que ningún obrero en lo individual puede identificarla; se usa el término "clase social" pero todos los individuos que conforman ese grupo son distintos entre sí. La diferencia entre concepto y realidad concreta no implica, en sí misma, una incoherencia o una falta de representatividad. Exige, sin embargo, una forma ordenada y lógica de vincular ambos aspectos.

Un modo de operación. Aún disponiendo de una explicación de la realidad y de una forma de relacionar ambas (explicación y realidad) la planeación está incompleta, pues resulta indispensable contar con una manera de tomar decisiones respecto a lo que se va a llevar a cabo, es decir, se debe tener un modo de operación. La toma de decisiones es uno de los aspectos que más caracterizan a un sistema de planeación, que requiere de correcciones y decisiones continuas. Es factible distinguir en este apartado dos tipos de decisiones. Por

una parte se deben agrupar las decisiones sobre el sistema de planeación que se va a adoptar, la teoría que se va a aplicar y el método que se va a seguir. Al adoptarse esas decisiones se restringen en gran medida las posibilidades de elegir entre varios objetivos, de seleccionar la estrategia general del plan, los principales beneficiarios y los principales afectados.

Sin embargo, es conveniente referirse más detalladamente al aspecto de la operación. Las decisiones empiezan a tomarse mucho antes de que se elabore el plan. Se inician con la selección del sistema de planeación que se va a adoptar. Posteriormente se deben tomar decisiones respecto a los objetivos. En el capitalismo es inimaginable un sistema en el que las decisiones se adopten en una forma extremadamente democrática. Resulta indispensable tener alguna forma de aproximación a ella, con plena conciencia de que es inalcanzable. Se puede pensar, como ciertos estudiosos de la planeación lo sostienen, que se trata de una decisión política y que por ende debe ser un organismo, como el Poder Ejecutivo o el Congreso, el único que tome decisiones sobre los aspectos más trascendentes del plan. El argumento sostiene que esas instituciones representan los intereses de la población y que además tienen la "sensibilidad" para equilibrar las distintas posiciones y fuerzas en un momento dado. Los sistemas electorales, aun suponiendo la ausencia de fraudes, no representan adecuadamente los intereses de la población, cuando existen clases sociales que se contraponen unas con otras.

El problema no se agota ahí. Es necesario tomar decisiones respecto al procedimiento para fijar las metas. ¿Quién debe decidir cuáles son los indicadores adecuados para representar metas de programas generales? ¿Quién debe decidir si esas metas son suficientes? Cuando se oponen metas entre sí, ¿quién debe decidir por cuál se opta? Cuando se pueden intercambiar dos metas en el tiempo, ¿quién debe decidir cuál es la primera? Si se opera bajo la hipótesis de un sistema democrático se requeriría establecer un siste

ma de decisiones que garantizara la participación de la totalidad de los involucrados. El problema se agudiza al concretarse la planeación y especificarse las acciones, pues conllevan necesariamente efectos para ciertos grupos sociales. Por ejemplo, la construcción de una presa inunda tierras que antes se cultivaban y asegura la disponibilidad de riego para otras. En este caso, deben existir procedimientos democráticos para decidir a qué grupo se va a afectar y a cuál beneficiar. Obviamente si se toman como base elementos puramente económicos como el costo, el incremento en la productividad o el ingreso per cápita que se va a generar, el problema queda sin solución.

Una estrategia. Una vez decidido un método resulta indispensable, por último, fijar las prioridades de los objetivos y las metas y definir las acciones y el orden de su realización. La estrategia es el componente decisivo de la viabilidad del plan y al establecerla se decide sobre la forma en que la sociedad debe organizarse y operar para alcanzar los objetivos y metas propuestos. Mediante ella se da congruencia al manejo de la política económica.

### III. 4 Ámbito de la planeación

En la aplicación de la teoría, el método, el modo de operación y la estrategia se debe tener al capacidad para conseguir la síntesis en diversos aspectos inherentes al propósito de modificar la realidad.

En primer lugar se debe combinar un enfoque integral de la sociedad y un análisis global, con una selectividad en la operación. En el capitalismo no se pueden determinar todas las acciones. Resulta entonces necesario escoger solamente las fundamentales para la consecución de las metas elegidas. Por una parte la visión global tiene la función de situar las acciones concretas en la evolución general, así como de considerar los efectos que en esta

última tienen dichas acciones y de fijar normas generales a las que se deben sujetar todas ellas. Al especificar acciones concretas, se debe seleccionar de entre todas las posibilidades aquellas que permitan con mayor seguridad alcanzar los objetivos previstos, las que tengan un mayor consenso social y por lo tanto mayor viabilidad.

El problema en el proceso de definición de acciones consiste en que no siempre coinciden la visión global con la viabilidad de algunas de ellas. El sistema de planeación tiene que contener formas para superar esas contradicciones buscándose una síntesis entre la totalidad analítica y la selectividad operativa.

Un problema similar se presenta respecto a la temporalidad. Los objetivos que un sistema de planeación se plantea son a largo plazo. En cambio las acciones que se deben realizar tienen efectos inmediatos. La modificación de las características de una formación económico-social es un proceso compuesto de múltiples actividades específicas. Algunas de ellas están directamente relacionadas con los objetivos que se pretende alcanzar, pero existen otras cuya relación es mucho más débil. Por otra parte, al elaborar un plan se requiere considerar la realidad concreta y los efectos de las acciones en el corto plazo. No se puede esperar sólo obtener resultados en el largo plazo.

Cada uno de los proyectos que conforman un plan tiene distintos períodos de maduración, sus requisitos en cuanto a insumos varían en el tiempo, siendo necesario en algunos de ellos concentrar grandes inversiones al principio del proyecto y en otros hacerlo después de un cierto tiempo. Los efectos van también variando con el tiempo. En ciertas fases algunos grupos sociales pueden disfrutar de beneficios, mientras que al entrar en operación el proyecto

pueden ser otros los beneficiados. Un sistema de planeación, por lo tanto, debe considerar como un elemento esencial la temporalidad de los proyectos que lo componen y debe coordinarlos de tal modo que se complementen y no se opongan.

Tradicionalmente la división temporal de la planeación se hace distinguiendo los plazos corto, mediano y largo en términos de años. Cabe preguntarse en torno de la conveniencia de sustituir ese criterio por uno en el cual se definan las etapas que debe cubrir la planeación en función de que se alcancen ciertos requisitos, metas o situaciones previamente establecidas. Este procedimiento implica desde luego un cambio en la metodología de la planeación. Usualmente cuando se habla de planeación a largo plazo se establece la necesidad de elaborar una "imagen objetivo" en la que se describe con un cierto grado de detalle la situación que debe tener la sociedad al finalizar el período planeado. Se podría pensar en "imágenes objetivo intermedias" que describieran una serie de situaciones que fueran conduciendo a la final. Las etapas de la planeación estarían entonces definidas por el momento en el que se alcanza una situación dada. La complejidad de los problemas que estudia la planeación hace imposible, sin embargo, establecer de una sola vez como definitivas las distintas situaciones o "imágenes objetivo intermedias" que se deben ir cubriendo para alcanzar una situación final. Resulta por lo tanto indispensable corregirlas a lo largo del proceso. Desde luego no se trata tampoco de un método exento de dificultades, pero más rico desde el punto de vista de la fijación de compromisos integrales.

Otro problema al que se enfrenta la planeación es el de la ubicación geográfica de las acciones. Existe desde luego toda una rama de la teoría de la planeación que se ha dedicado al análisis regional. En ella destaca la necesidad de compatibilizar objetivos y metas que se expresan para el conjunto

del país con objetivos y metas regionales y con acciones que se realizan en lugares específicos. El problema que con mayor frecuencia se presenta en este caso, consiste en la amplia gama de posibilidades de ubicación geográfica de los proyectos y las distorsiones en la ponderación de los criterios de localización que se generan al considerar dichos proyectos en forma individual, aislados del conjunto de las demás acciones y sin una perspectiva global y de largo plazo. Ello hace necesario que al establecer los objetivos globales se considere de manera integral, como parte de la propia planeación, el ámbito regional. Es decir un sistema de planeación debe ser la síntesis entre los objetivos nacionales y las metas y acciones regionales o locales.

Un sistema de planeación tiene que contemplar también la contradicción que se plantea entre los aspectos cuantitativos y los aspectos cualitativos. Hasta ahora la mayor parte de los planes contemplan exclusivamente los primeros; se hacen esfuerzos por traducir lo que tiene características principalmente cualitativas a algún número o indicador. Incluso, se establece una distinción entre objetivos y metas, concibiendo a las segundas como la cuantificación de los primeros. En realidad el asunto es más complejo. Existen fenómenos de carácter económico, político y social que no admiten una cuantificación simplista. Los problemas a que da lugar una cuantificación incorrecta son múltiples. Bajo el supuesto de que las necesidades humanas pueden ordenarse y medirse, es frecuente entre los planificadores señalar, por ejemplo, que es preferible dotar de agua potable a una población de 5 000 habitantes que dar educación primaria a 10 000 analfabetos. Pretender en este caso cuantificar el "bienestar" o los "beneficios" es absurdo. La solución del problema no se puede encontrar mediante la elaboración de un índice. Es necesario partir de los objetivos que se presentan en la propia planeación, interrelacionar las acciones que se adoptarán, establecer secuencias, maximizar

el uso de los recursos y a partir de ello definir cuáles acciones deben recibir prioridad y cuáles deben postergarse. La planeación así se convierte una vez más en la síntesis de dos contrarios. Debe, de manera dialéctica, unir lo cuantitativo con lo cualitativo.

Un problema al que siempre se ha enfrentado la planeación es el desglose de las acciones globales en sus elementos sectoriales. Ello implica el problema inverso: la unión de los distintos sectores para tener una visión global. Cualquier clasificación sectorial es una convención, una manera de agrupar los elementos que conforman la realidad de acuerdo con una característica que se decide de antemano. Para que una clasificación sea aceptable lo único que se necesita es que se aplique homogéneamente a todo el objeto de estudio. Las posibilidades de inventar clasificaciones son de hecho infinitas. Para que la clasificación sea además útil se requiere que el criterio sea representativo de los fenómenos que se estudian.

En la planeación los criterios de clasificación más frecuentes son los de origen y destino de los bienes y servicios por ramas económicas. Con base en ellos se construyen las matrices de insumo-producto que permiten calcular los requerimientos de materias primas, mano de obra e inversión, para distintos montos de producción y consumo. Asimismo permiten estimar los efectos del crecimiento de una rama sobre la producción y por lo tanto los requerimientos de insumos al resto de la economía. Esta clasificación, aunque útil, es incompleta debido a que las decisiones económicas de los principales agentes no se realizan por ramas económicas. Cuando una empresa decide diversificar sus actividades normalmente afecta a varias ramas, pues obtiene subproductos y modifica las relaciones técnicas implícitas en las matrices de insumo-producto. Tampoco las actividades gubernamentales están organizadas en forma sectorial, sino que obedece a criterios funcionales. Es decir están determina

das por el funcionamiento de los propios procesos burocráticos. Las deci siones económicas las adoptan en muchas ocasiones grandes conglomerados cuya actividad cubre un número elevado de ramas. Ello provoca que la estadística se deforme pues, por ejemplo, la valuación de los insumos que se producen en varias ramas económicas en una empresa integrada verticalmente, puede no re presentar el verdadero precio (o costo) de los bienes. Ello puede obedecer a razones fiscales, de remesa de utilidades al exterior, de competencia en tre empresas, etc. La distorsión, además de las consecuencias estadísticas, provoca que los criterios para la toma de decisiones de las empresas sean diferentes a los que se suponen al elaborar el plan.

Asimismo, al elaborarse una clasificación sectorial por ramas de activi dad siempre quedan algunos aspectos que no se incluyen, o que afectan a todas las ramas productivas. Un ejemplo de esto es el sector financiero. Su impor tancia no sólo radica en el número de empleados que tienen los bancos, sus oficinas o los insumos que utilizan para operar, sino sobre todo en el compor tamiento de los flujos financieros (el monto de créditos que se canaliza a cada empresa, la tasa de interés que se cobra, la proporción de recursos que retorna a la banca y la que se canaliza al exterior). Estos flujos financie ros cruzan toda la economía y afectan todos los sectores, constituyéndose en una vertiente especial de la planeación. De hecho la mayor parte de los planes así la tratan y se elabora generalmente un "programa financiero". Sin embargo éste se concibe con un alto grado de independencia respecto de los programas sectoriales y sin mayor vinculación directa con ellos. Otra forma de considerar las variables financieras es incluyéndolas como una restricción dentro del plan. Esta forma también es incorrecta ya que no se considera las interrelaciones que existen entre actividad financiera y la producción de big nes y servicios clasificada sectorialmente. En el ámbito político y social,

los ejemplos son más frecuentes y la clasificación por sectores de la actividad económica no resulta suficiente para considerar todos los aspectos que un sistema de planeación debe incluir.

De lo anterior se desprende la necesidad de que un sistema de planeación sea capaz de transformar de manera ordenada y racional objetivos globales en acciones concretas que se dan en ramas y sectores de la actividad económica específicos, incluyendo las relaciones intersectoriales, y las relaciones de los sectores con otros aspectos que inciden en la actividad de todos o de varios de ellos. Una vez más la planeación tiene que asumir una tarea de síntesis entre las clasificaciones sectoriales y la realidad concreta.

Otro aspecto que la planeación debe considerar con especial cuidado es la relación con el exterior. Resulta indispensable incluir los efectos económicos, políticos y sociales que se deriven de la inserción del país con el resto del mundo. Será indispensable prever el comportamiento que asuma la oferta y demanda internacionales de bienes y servicios, las tendencias de los mercados de dinero y de capitales, la posible evolución política y social de las naciones con las cuales se mantienen relaciones, etc. Desde luego este proceso requiere también de un enfoque global, que partiendo de un análisis de conjunto permita, al igual que se hizo internamente, ir especificando los aspectos importantes para incorporarlos en los niveles correspondientes al sistema de planeación. Esa incorporación no podrá ser mecánica, sino que también deberá considerar las posibles modificaciones que la propia evolución interna genere, así como las desviaciones que ocurran respecto a lo proyectado. No se trata, como frecuentemente se hace, de considerar simplemente estas variables como exógenas y argumentar que no se tiene mayor influencia sobre

ellas para disculparse del fracaso de los planes. Por el contrario, las relaciones con el exterior deben tratarse como parte misma del sistema de planeación.

De lo expuesto se pueden ya extraer algunos elementos que definen, aún de una manera abstracta, el ámbito y las características de un sistema de planeación viable y útil. En lo fundamental, la planeación debe constituir un proceso mediante el cual se logre sintetizar la totalidad analítica con la selectividad operativa, la definición de objetivos de largo plazo con la realización de acciones viables de corto plazo, la visión de la nación en su conjunto con las actividades específicas a realizar en ciertas regiones o localidades, el análisis global de la economía con los aspectos sectoriales y el tratamiento cuantitativo con la transformación cualitativa de la sociedad. Se trata de un proceso dinámico, que tiene que estar reformándose a sí mismo de manera continua y que debe considerar sus relaciones con otros países, que también están en perenne evolución.

Para finalizar, es conveniente reafirmar la relación entre planeación y condiciones políticas y sociales. La planeación es un instrumento que permite incorporar al funcionamiento del mercado, objetivos y criterios diferentes a los de la simple ganancia. Por ello, está vinculada necesariamente con modificaciones al modo de operación de la actividad económica y a la orientación de sus resultados.

Estas transformaciones dependen fundamentalmente de decisiones políticas, las que a su vez están determinadas por la situación que guarda la correlación de fuerzas de las clases y grupos sociales. En los países dependientes, la injerencia del capital externo al mismo tiempo que obstaculiza tales cambios constituye un factor de aglutinamiento de grupos nacionales cuyos intereses

ses coinciden con el propósito de lograr ciertas modificaciones. Es necesario insistir en que la planeación no genera por sí misma esas transformaciones, es sólo un medio útil para conseguirlas. Por ello, la posibilidad de éxito de un plan depende tanto de su calidad técnica, como de la capacidad de quienes lo elaboran y aplican para entender la realidad política y social, para incorporar a los principales grupos políticos y sociales a las tareas de formulación y ejecución y para comprometer y movilizar en torno a sus objetivos, metas y acciones a la mayor parte de la población.

### III.5 Requisitos básicos en el capitalismo dependiente

Por lo antes planteado, se puede afirmar que la planeación en los países dependientes es requisito indispensable si efectivamente se quiere mejorar los niveles de vida de la mayoría de la población, explotar más racionalmente los recursos materiales, lograr una mayor integración de la economía y un crecimiento más estable e independiente. No se trata de una tarea fácil, puesto que se requiere, en economías esencialmente capitalistas, introducir criterios adicionales al de la rentabilidad y afectar intereses de grupos económicamente poderosos.

La única forma de incidir en las características estructurales que definen al subdesarrollo en el aspecto productivo, en cuanto a la conformación del mercado y en el modo de operar del sistema financiero, y que se han comentado en las páginas precedentes, es modificando los precios relativos que el sistema económico generaría sin interferencia alguna y que llevarían a la agudización de los desequilibrios y desproporcionalidades. Es necesario tener siempre presente que éstas son en última instancia manifestaciones de la contradicción interna entre la capacidad de producir y la de consumir propia del sistema capitalista y de la contradicción internacional entre las

metrópolis y las sociedades dependientes. La razón final del desequilibrio global es la contradicción que opone la distribución de la renta entre el salario y las utilidades (y, por lo tanto, la distribución de los ingresos entre el consumo y el ahorro) por una parte, y la distribución de la producción entre bienes de equipo y de consumo, por otra. Es decir, son contradicciones inherentes al capitalismo.

En los países subdesarrollados sólo es factible mantener estas contradicciones en un nivel que permita un desarrollo más autosuficiente, equilibrado y contínuo, en la medida en que se rompa con la dependencia externa y se realice una inversión masiva y organizada, que tienda a dar una mayor integración a la planta productiva, eleve la productividad en las áreas más rezagadas y en las más importantes para el consumo de la mayor parte de la población (incluyendo la de los bienes de producción necesarios para producir los de consumo generalizado), genere un avance tecnológico propio, aproveche las economías de escala en las ramas de consumo masivo y emplee con mayor eficiencia los recursos humanos, naturales y de capital disponibles.

También se deberá crear de manera simultánea un mercado en contínua ampliación, que en gran medida sea resultado de la propia inversión generada, al constituir una forma de realizar internamente los excedentes productivos. En consecuencia, la realización de esta inversión requiere necesariamente el control del sistema financiero.

Las acciones anteriores, implican introducir al funcionamiento de la economía criterios distintos a la rentabilidad, pero de ninguna manera significan su eliminación o la desaparición del sistema. Se trata de actuar sobre el sistema de precios relativos.

Respetando el principio de rentabilidad, en un sistema capitalista depen

diente, para impulsar el crecimiento de la rama de productos alimenticios básicos, se requeriría elevar sus precios, a efecto de atraer más capitales. Ello induciría de inmediato a una reducción del mercado, provocaría una disminución en el nivel de vida de la mayor parte de la población y a la larga conduciría a que el mercado de esa industria se equilibrara sobre la base de una proporción menor de consumidores. En caso de que se optara por controlar los precios, simplemente se conduciría a la descapitalización de la rama. Otro ejemplo, clásico en México, es el de la producción agrícola de maíz. En ese caso, la gran proporción de la población que se dedica a la agricultura en parcelas de subsistencia requiere para complementar su consumo comprar maíz en el mercado. Cuando los precios de garantía (a los que el Estado compra) se elevan, lo que ocurre es que entran al mercado productores más eficientes (en el sentido de más rentables) que obtienen grandes ganancias con el precio de garantía mientras que la gran mayoría de pequeños productores (junto con los habitantes urbanos) sufre el alza de los precios y la consiguiente disminución de sus ingresos. Así, mientras se respete el principio de rentabilidad, romper con las desproporcionalidades que genera la economía en los países subdesarrollados resulta imposible.

Respecto a la dependencia externa se puede pensar en dos tipos de soluciones. Primero, si se consiguiese una cierta unidad internacional de los países subdesarrollados, sería factible contrarrestar algunos fenómenos negativos como la tendencia descendente en los precios de los bienes que producen, conseguir mejores precios de los artículos que importan, evitar la competencia entre sí por inversión extranjera, conseguir mejores condiciones en la deuda externa, ampliar sus mercados, etc. Esta opción, que no puede dejarse de promoverse, está fuera del control de un país y no se tratará en este trabajo.

Una segunda posibilidad es aislarse en alguna medida de la economía internacional. Esto puede conseguirse mediante un acentuado proteccionismo y un rígido control de cambios. Ello no es una solución óptima desde el punto de vista de la rentabilidad, pues implica restringir el tamaño de las plantas, desaprovechando economías de escala, a las dimensiones del mercado interno. Genera también agudos procesos de monopolización y la aparición de utilidades extraordinarias por ese concepto, que acentúan la concentración del ingreso. En el ámbito financiero provocan un ambiente propicio para la especulación y fomentan la creación de mercados negros. Asimismo son incentivos para la corrupción. Para conseguir que estos mecanismos realmente operen y que lo hagan con un grado aceptable de eficiencia se requiere de un cierto grado de consenso social y de apoyo activo de la mayor parte de la población. Esto se debe reflejar en un nacionalismo profundo, un rechazo a la adopción mecánica de hábitos extranjeros y una solidaridad social con las capas de la población menos favorecidas.

Al alcanzarse un cierto grado de aislamiento de una economía nacional, el criterio de rentabilidad como único rector de la economía se debilita. Es indispensable sustituirlo por otros puntos de referencia que permitan organizar la producción y el consumo.

En los países subdesarrollados la única entidad capaz de introducir criterios diferentes a los de rentabilidad es el Estado. De hecho, en muchos países así ha actuado. Absorbe empresas que en muchas ocasiones han quebrado o están a punto de hacerlo en manos del sector privado, crea empresas o invierte en actividades que por su tamaño mínimo de operación, por el monto absoluto de capital que requieren o por el largo período para generar utilidades, no son atractivas para el sector privado, por último, en ciertas ocasiones, el Estado realiza inversiones directas con criterios exclusivamente

sociales o políticos.

La única otra fuerza social capaz de modificar el sistema es la de los trabajadores. Sin embargo, su interés primordial no es preservar el sistema sino destruirlo para crear uno nuevo. En tanto no les sea posible hacerlo (no se explican aquí las causas objetivas y subjetivas de esta situación) su participación en la producción, su organización y su poderío político les da una capacidad en aumento para influir en la dirección general de la economía y para impedir, en ciertos casos, que se adopten algunas decisiones gubernamentales contrarias a los intereses de la mayoría de la población.

Frente a esta situación la única forma de mantener al sistema en funcionamiento sin llegar a una ruptura violenta es construir un "pacto social". Es decir, llegar a un acuerdo entre Estado y trabajadores para que éstos participen en mayor medida en los beneficios que genera el crecimiento económico. Esto permite atenuar considerablemente algunas de las fluctuaciones económicas y modificar hasta cierto punto la orientación del crecimiento económico.

La principal fuente opositora de un pacto de esta naturaleza es el imperialismo. Ello obedece a que en la medida en que la actividad económica está sujeta al criterio de rentabilidad crece la capacidad del imperialismo para expandirse y transferir sus crisis internas a la periferia.

El Estado en la periferia juega entonces un doble papel. Está obligado a conseguir un pacto con los obreros si quiere sobrevivir, sin embargo, para hacerlo tiene que restringir sus relaciones con el imperialismo. Desde luego estos pactos y relaciones son inestables y fluctúan constantemente, a veces tienden a favorecer en mayor medida al imperialismo y en otras se suavizan y los trabajadores consiguen algunos avances.

Adicionalmente intervienen otras fuerzas sociales en este tipo de pactos. Ello ocurre con los resabios de clases sociales sobrevivientes de otros modos de producción y con las pequeñas y medianas empresas, que pagan una buena parte de los gastos de la concentración económica y transfieren a los monopolios extranjeros parte considerable de sus utilidades, aunque en ciertos casos su actividad sólo es posible a la sombra de ellos.

Todos estos elementos se conjugan para hacer posible que se establezca un sistema de planeación en las economías dependientes. Para que dicho sistema funcione como mecanismo racional para introducir criterios diferentes a la rentabilidad se requiere de la participación activa del Estado, de los trabajadores y de otros grupos sociales.

No obstante, la planeación sigue manteniendo sus limitaciones. La introducción de nuevos criterios en la actividad económica, no podrá eliminar el de la rentabilidad, que continuará dominando el funcionamiento de la economía. Será imposible asimismo, lograr una independencia completa y permanente.

La preponderancia del imperialismo continuará mientras éste sobreviva y los países subdesarrollados permanezcan en su órbita.

Desde el punto de vista del contenido de la planeación, los anteriores elementos nos permiten apuntar algunos de sus objetivos principales, ciertas áreas básicas en las que se deberá actuar, la orientación de los instrumentos más idóneos que se deberán utilizar, así como los elementos esenciales del modo de operación.

o Los objetivos tendrán que estar vinculados fundamentalmente con la consecución de altos volúmenes de inversión, que permitan una acelerada creación de empleo y promueva la elevación continua de los salarios reales; la expansión del mercado interno mediante el crecimiento del ingreso de la mayo

ría; la reducción de la dependencia externa mediante el control de la actividad de las empresas extranjeras y de los flujos monetarios con el exterior y la creación y desarrollo de una tecnología propia mediante el apoyo a la investigación nacional.

o Las áreas fundamentales en que se deberá actuar son, desde el punto de vista sectorial:

- a) Ramas productoras de bienes que consume la mayor parte de la población.
- b) Ramas que producen bienes de capital e insumos para las anteriores.
- c) Ramas con tecnología de punta.
- d) Ramas orientadas a la exportación de bienes con mayor valor agregado.

Desde el punto de vista del tamaño de la empresa, se deberán canalizar grandes recursos de inversión a las pequeñas y medianas empresas, con el fin de elevar su productividad y disminuir la heterogeneidad estructural.

Resulta también indispensable el control del sistema financiero en sus funciones relacionadas con la acumulación y circulación del capital y no simplemente en las de circulación del dinero.

o El uso de instrumentos está ya claramente definido. La política económica y el plan mismo deberán modificar los precios relativos de las mercancías, el trabajo y el capital para alcanzar los objetivos descritos. Las modificaciones de precios relativos con la introducción de criterios distintos a la rentabilidad en la actividad económica requerirá del uso de varios instrumentos más concretos entre los que cabe destacar el presupuesto gubernamental, controles de cambios y de precios de bienes estratégicos que eviten prácticas especulativas y monopólicas, transferencias de recursos gubernamentales para mejorar la distribución del ingreso y participación directa del Estado mediante las empresas públicas en la producción de bienes y servicios.

estratégicos y socialmente necesarios.

También deberá existir un sistema tributario flexible y orientado a estimular la producción en las ramas de productos básicos y a fortalecer su mercado interno. Además, deberá gravar fuertemente la producción y consumo de artículos suntuarios y márgenes extraordinarios de ganancias y utilidades no reinvertidas.

Por último, deberá controlarse estrictamente la inversión extranjera (tanto directa como indirecta) para reducir la salida de capitales a niveles económicamente aceptables para el país y prohibir la importación de bienes de consumo suntuario o superfluo, regular con fines de estandarización las compras externas de maquinaria, equipo y herramientas y controlar la adquisición de tecnología a efecto de asegurar su congruencia con la dotación de recursos y nivel de desarrollo del país.

o El modo de operación del sistema de planeación deberá basarse en una participación activa de la mayor parte de la población. Deberán establecerse mecanismos que permitan que los grupos afectados por los distintos problemas contribuyan a su solución, participando desde su análisis y estudio de las opciones de solución. Se deberán encontrar formas para que cada uno de los proyectos de inversión que se realicen cuenten con la aprobación y la colaboración de las comunidades en donde se desarrolle. La operación del sector público como conductor del sistema deberá caracterizarse por su elevada eficiencia y honestidad.

#### IV. ALGUNOS ANTECEDENTES DE LA PLANEACION EN MEXICO

##### IV.1 Introducción

En México se han elaborado múltiples planes y programas y se han creado para ese propósito gran número de instituciones. Sin embargo, hasta 1976 no se había establecido un mecanismo que permitiese elaborar planes económicos en el sentido estricto del término. El análisis de la forma en que evolucionaron los intentos de planeación en México resulta muy complejo. En la explicación del fenómeno intervienen multitud de factores que están en movimiento continuo y cuya ponderación varía también de manera constante. Cada uno de los intentos de planear que se realizaron tiene características propias, dadas tanto por las personas que elaboraban los planes y programas, como por la situación coyuntural y la necesidad de resolver los problemas inmediatos. En muchas ocasiones un plan no fue más que una respuesta a la coyuntura y una forma de hacer frente a las presiones de grupos económicos o políticos internos y externos.

A pesar de ello, sin dejar de reconocer las particularidades de cada etapa, aquí se sostiene la hipótesis de que el actual sistema de planeación es el resultado de un largo proceso en el que la participación creciente del Estado en la economía, los avances en la recopilación y difusión de información económica oportuna y confiable y la capacitación de técnicos y especialistas en programación y evaluación de proyectos, fueron eliminando paulatinamente algunos obstáculos importantes. Simultáneamente la actividad económica aumentó en complejidad y los instrumentos de política económica más agregados y obvios empezaron a perder eficiencia, haciéndose cada vez mayor la necesidad de que las medidas se adoptaran de una manera más congruente y coordinada. Asimismo, la evolución económica, política y social del país

hizo progresivamente más grande la exigencia de revisar los mecanismos de asignación de recursos predominantes para continuar el crecimiento y mejorar la distribución de los beneficios.

De acuerdo con ello, se considera que la necesidad de planear se hizo más imperiosa a partir de finales de los sesenta, cuando el modelo de crecimiento seguido en los quince años anteriores mostró su agotamiento y la economía empezó a entrar a una fase crítica. Por esos años el aparato productivo empezó a reducir su crecimiento, en particular el sector agrícola mostró disminuciones absolutas en su producción y el sector industrial presentó graves desajustes: el empleo que la economía generaba empezó a ser insuficiente para absorber una fuerza de trabajo en expansión; la balanza de pagos se encontraba en un desequilibrio continuo, que obedecía tanto a una planta industrial incapaz de exportar como a importaciones que no podían eliminarse por tratarse de bienes intermedios y de capital principalmente, y las finanzas públicas mostraban déficit en aumento por una baja carga fiscal y reducidos precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por el sector público, así como por un gasto público que no podía reducirse frente a las necesidades sociales urgentes y de fomento de la actividad económica. A ello se aunó un período de creciente inestabilidad y crisis recurrente en la economía mundial que hacía más difícil el desarrollo del país, dada su alta dependencia con el exterior.

En esa época, empero, el principal problema a que se enfrentaba el Gobierno era una gran inconformidad e inquietud social frente a la injusticia económica y a la falta de participación popular en el desarrollo. Las raíces económicas del descontento se encontraban en una muy desigual distribución del ingreso y la riqueza, en la persistente miseria de una alta proporción de la población, pero sobre todo en la conciencia de la mayor parte de los ciudadanos de que los resultados del crecimiento no correspondían con las promesas

de mejoría en el bienestar que permanentemente se les hacían. En resumen, los resultados del crecimiento no coincidían ni con el esfuerzo que la población había emprendido para alcanzarlo, ni con las expectativas que se habían generado y, en diversos aspectos, ni con los intereses del país.

Para hacer frente a un descontento social creciente, que cuestionaba las bases políticas e institucionales del sistema el Gobierno se planteó la necesidad de introducir modificaciones a la estrategia de crecimiento. En 1970 el Gobierno se propuso corregir las tendencias del crecimiento para alcanzar un desarrollo más equilibrado y nacionalista. El principal instrumento usado fue el incremento del gasto público. Sin embargo, la forma de sordenada en que este último se expandió, la resistencia de grupos económicos poderosos a apoyar las correcciones, la propia estructura económica y la ausencia de una decisión para afectar al sector financiero y para complementar con medidas de ingreso las adoptadas del lado del gasto, limitaron de una manera muy considerable los logros obtenidos.

De esta forma, para 1976 se combinaban la necesidad de consolidar una nueva estrategia económica, de ordenar y racionalizar la actividad del sector público y de vencer la resistencia de grupos oligárquicos. Al mismo tiempo existía la posibilidad de disponer de cuantiosos recursos financieros, si se invertía suficiente en la explotación petrolera (la exploración y descubrimiento de campos petrolíferos ya se había realizado). Estas condiciones, junto con las características estructurales de la economía, determinaron las posibilidades y limitaciones de la planeación así como sus principales características.

En las páginas siguientes se hace una breve reseña de los planes y pro

gramas que se elaboraron hasta 1976, planteando algunas hipótesis sobre los motivos que determinaron su elaboración y que en buena parte explican su importancia; se hace una rápida revisión del contexto económico en 1976, lo que permitirá entender mejor el esfuerzo y sus limitaciones por establecer un sistema de planeación; por último se tratan las formas que se usaban para dirigir al sector público, que constituirá posteriormente el nudo gordiano sobre el que se sustentarán los éxitos y fracasos del sistema de planeación.

#### IV.2 Las motivaciones de los intentos de planeación

La narración de lo acontecido en orden cronológico y con abundante información puede consultarse en muchos trabajos.<sup>1/</sup> En el anexo I de este capítulo se presenta un cuadro sinóptico que relaciona los períodos gubernamentales desde Plutarco Elías Calles hasta Luis Echeverría Álvarez, mencionando los principales planes elaborados en cada uno de ellos, los encargados de hacerlo, la legislación promulgada y las instituciones que se fundaron. Con base fundamentalmente en esa información, se hace a continuación un somero análisis de las motivaciones de la planeación hasta 1976.

Hasta ese año existieron fluctuaciones muy considerables en el interés

---

1. Puede consultarse, entre otros: Proel, Juan, "Los intentos de planificación económica en México", en Comercio Exterior, vol. XXIII, núm. 1, México, enero de 1973, pp. 23-26; Wionczek, S. Miguel, "Antecedentes e instrumentos de la planeación de México", en Bases para la planeación económica y social de México, Siglo XXI Editores, México, 1966; Solís, Leopoldo, Planes de desarrollo económico y social en México, Sepsetentas-Diana, México, 1980; Cereña Cervantes, José Luis, La planeación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista. (El caso de México), UNAM, México, 1982; De la Peña, Sergio, "Requisitos de la planeación económica: Un enfoque histórico", en Wionczek, S. Miguel, et al., Creimiento o desarrollo?, Tomo I, Sepsetentas, México, 1971; Chumacero, Antonio, "Los planes del sector público mexicano: metas y magnitudes macroeconómicas", en El Trimestre Económico, Vol. XLVII (3), núm. 187, México, julio-septiembre de 1980, pp. 579-612; Ruiz Dueñas, Jorge, Sistema económico, planificación y empresa pública en México, UAN-Azcapotzalco, México, 1982; López G., Jesús Miguel, "Nuevos esfuerzos de planeación sectorial", en Comercio Exterior, vol. XXXIV, núm. 5, México, septiembre de 1984, pp. 822-830.

por planear. A etapas en las que se realizaban grandes esfuerzos planificadores (se establecían instituciones, se promulgaban normas para impulsar la planeación y se elaboraban planes), seguían períodos en los que se abandonaban totalmente esos conatos y las instituciones creadas languidecían. En general las épocas de auge de la planeación correspondían con aquellas etapas en las que se observaba un esfuerzo del Estado para intervenir en la actividad económica, la que a su vez coincidió con situaciones difíciles en la economía mexicana.

Así podemos diferenciar el período 1928-1940, cuando se impulsó la elaboración de planes, del período 1940-1952 en el cual las actividades planificadoras se redujeron notablemente por la bonanza que se presentó en el sector externo a causa de la guerra mundial y la posguerra y, en lo interno, por el resultado de las reformas a la estructura económica y social del país que se llevaron a cabo en años anteriores. Posteriormente, entre 1953 y 1964, las condiciones económicas del país vuelven a cambiar radicalmente. Al iniciarse 1953, existía un grave desequilibrio en las finanzas públicas, las presiones inflacionarias eran crecientes y la situación de la balanza de pagos se deterioraba rápidamente. Ello explica en buena parte la elaboración del Programa Nacional de Inversiones 1953-1958.

Al continuar una situación difícil de la economía mexicana (existencia de mayores requerimientos de financiamiento externo) y combinarse con la coyuntura internacional (la Alianza para el Progreso), se elabora en 1962 el Plan de Acción Inmediata 1962-1964. Una nueva etapa de reducción de las actividades planificadoras se observa durante el período de Díaz Ordaz, para retomar algún ímpetu a partir de 1970.

Otro motivo que dio lugar a la elaboración de planes fue el esfuerzo

que realizaron algunas administraciones gubernamentales por influir en las administraciones que les sucedían. Se trata de planes de "fin de sexenio", elaborados por un régimen gubernamental con la intención de que fuera aplicado por el siguiente. En este aspecto destacan el Primer Plan Sexenal, el Segundo Plan Sexenal y el Plan Básico de Gobierno 1970-1976. Naturalmente, esta motivación eliminaba, casi de manera completa, cualquier posibilidad de que el plan se aplicara. Al tomar el poder un nuevo grupo gobernante, uno de sus fines importantes es crear una imagen propia, distinta a la del régimen anterior. Por ello, después de un cierto lapso (cuya duración dependía de la fortaleza de los distintos grupos económicos y políticos) el "plan" pasaba a ser un simple antecedente.

Una motivación distinta es la que guía la elaboración de planes o programas de gobierno durante las campañas electorales para la Presidencia de la República. En esos casos, lo que se intenta obtener es un cierto consenso, es un propósito para aglutinar a los grupos económicos y sociales más poderosos en torno al grupo político que asumirá el poder. En este caso se encuentran la campaña de Miguel Alemán, con sus "conferencias de mesa redonda", en donde se discutían los problemas nacionales y regionales con representantes de grupos locales, incluso con los pequeños agricultores y dirigentes sindicales. Si bien esas discusiones nunca se sistematizaron ni llegaron a formar un programa, sí son antecedentes de campañas posteriores en las que se dio oportunidad de expresarse a diversos grupos sociales y que tuvieron alguna influencia en los planes y programas de gobierno. Constituyen el antecedente de los "foros de consulta popular" organizados en la campaña electoral de 1982, cuyos materiales se utilizaron posteriormente para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Este tipo de planes se vuelve un catálogo de peticiones, no tiene con

gruencia interna y no establece prioridades. Debido a que se aceptan todas las sugerencias que los ponentes presentan, el plan se vuelve exageradamente ambicioso y su aplicación resulta imposible.

Una razón más para planificar fue, a lo largo de estos años, la presión de organismos internacionales que requirieron de la elaboración de proyectos, programas y planes para otorgar financiamiento a México. El ejemplo más conocido es el Plan de Acción Inmediata 1962-1964, que se elaboró para aprovechar los recursos de que disponía la Alianza para el Progreso, pero también se pueden mencionar los requerimientos del BID y el BIRF para el otorgamiento de créditos. En la medida que se adopte una definición amplia de planeación se podrían incluir, paradójicamente, las cartas de intención al FMI, pues incluyen metas sobre varios agregados macroeconómicos.

Por último el interés por planificar crecía a medida que el sector público se hacía más complejo y aumentaba su incidencia en la actividad económica. Ello forzó a la creación gradual de organismos que coordinaran las acciones estatales y a generar reformas administrativas tendientes a establecer una forma de organización que permitiese el control de las entidades del sector paraestatal.

De lo anterior se puede concluir que hasta 1970 no hubo esfuerzo sistemático por incorporar la planeación como un sistema viable de orientación de la actividad económica nacional, como un mecanismo para establecer las proporciones fundamentales de la economía, ni como un medio para tomar decisiones democráticamente. Los intentos realizados en materia de planeación y los productos obtenidos obedecieron a motivos coyunturales, sin visión alguna de largo plazo.

Los planes que se elaboraron hasta 1970 y la legislación que al respecto

se promulgó, quedaron simplemente como un punto de referencia. Ninguno de ellos tenía posibilidad alguna de llegarse a aplicar. La razón fundamental era que estaban totalmente desvinculados de los mecanismos para llevarlos a cabo, dado que no se elaboraban para ejecutarlos, sino que, como se ha señalado líneas antes, obedecían a otros propósitos. De esta manera resulta ocioso intentar evaluar los planes, muchos de los cuales son muy buenos si simplemente se les considera como documentos de análisis económico. Si algunos de los objetivos y metas llegaban a cumplirse, ello no era consecuencia de que las acciones se hubieran realizado atendiendo al plan, sino que eran una mera coincidencia o mostraban una gran habilidad de los supuestos planeadores para hacer proyecciones.

#### IV.3 El contexto económico

En este trabajo se partió de una definición de la planeación, se describió su papel en los países socialistas y se analizaron su utilidad y límites en los países capitalistas desarrollados y en los periféricos.

En las páginas anteriores se sostiene que para los países subdesarrollados la planeación resulta una necesidad imprescindible dado que su sistema económico, dejado al libre juego de la oferta y la demanda, es incapaz de conseguir un desarrollo autogenerado, independiente y equitativo. Se afirma además, que la planeación sólo puede ser resultado de un proceso político transformador que genere un consenso de la mayoría de la población en torno a la conveniencia de su aplicación. También se ha expuesto que para establecer la planeación se requiere que se adopte una concepción, un enfoque y una metodología adecuadas a las características económicas y políticas de cada país.

En lo que sigue se hace una breve síntesis de las características estructurales de la economía mexicana con un doble propósito: primero, ilustrar la utilidad que tendría la creación de un sistema de asignación de re

cursos que contemple el largo plazo y el bienestar de la mayoría como objetivo primordial, más allá de la miopía histórica y humana de la rentabilidad como criterio universal. En segundo lugar, la información que se presenta proporciona elementos sobre los rasgos fundamentales de la economía mexicana para hacer posible una crítica constructiva sobre el actual Sistema Nacional de Planeación. Durante los decenios de los cuarenta, los cincuenta y los sesenta, aunque con algunas fluctuaciones, la economía se expandió con rapidez y consistencia aceptables, debido tanto a reformas estructurales originadas en la Revolución Mexicana como a condiciones especiales en el terreno internacional.

Los logros alcanzados en esos decenios fueron muy importantes y el país mostraba una fisonomía radicalmente diferente a la que tenía en la década de los treinta. En 1970 era ya una economía predominantemente urbana, con una industria de amplias proporciones y muy diversificada, con capacidad para generar un excedente económico cuantioso y en ese sentido, capaz de apoyar un crecimiento autosostenido. Al mismo tiempo se había contado con un mercado interno en expansión y desde mediados de los cincuenta el esquema mostraba una estabilidad financiera y cambiaria que no existía en la mayor parte de los países subdesarrollados.

Sin embargo, el modelo de crecimiento que permitió alcanzar esos éxitos empezó a agotarse y sus contradicciones internas se agudizaron. A fines de los sesenta, la economía mexicana se acercaba a una crisis. Su origen último se encontraba en la forma en que la acumulación de capital se realizaba, y todavía se realiza. Sin duda alguna el criterio y guía de la actividad económica en nuestro país es la rentabilidad. El proceso de acumulación y centralización del capital es el que define de manera determinante la producción, la tecnología empleada, las relaciones económicas con el exterior, la

distribución del ingreso, la evolución del mercado interno, el papel del Es tado y el comportamiento de los flujos financieros. Este proceso se carac teriza en México por una tendencia a la concentración de la propiedad, al au mento de la participación de las grandes empresas en la producción total y a la constitución de grupos que controlan grandes parcelas económicas y poli ticas del país.

• La forma en que se realiza la acumulación de capital genera una gran heterogeneidad del aparato productivo, que se presenta en todas sus ramas. De un lado se encuentran multitud de agentes económicos con pequeña parti cipación en la producción total, escasez permanente de recursos, baja producti vidad y muy reducidos ingresos. En el otro extremo se encuentran unas cuantas empresas que producen la mayor parte de los bienes con más eficiencia, ocupan gran proporción de los asalariados y obtienen altas tasas de utili dad y grandes ganancias. Todo esto se refleja en un acentuado desequilibrio entre sectores, ramas y empresas. Las inversiones y el tamaño de las plan tas no corresponde en muchos casos a la magnitud de su mercado. Los secto res crecen desequilibradamente.

La actividad productiva en países como México está ampliamente diversi ficada, pero carece de integración. Por lo tanto, sus eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás son muy reducidos. Ello ocasiona que una nueva inver sión requiera forzosamente de importaciones, reduciéndose notablemente sus efectos multiplicadores en el ámbito nacional. La existencia de un mercado interno potencial grande, pero realmente muy estrecho debido a la concentra ción del ingreso y al mismo tiempo muy diversificado, limita la posibilidad de utilizar plenamente la capacidad instalada. Incluso en épocas de expan sión muchas ramas operan con capacidad ociosa, debido en gran medida a la forma desordenada en que el crecimiento se consigue. Aún en esas etapas las

empresas con una demanda dinámica y creciente que les permitiría emplear al máximo posible sus recursos, se enfrentan a insuficiencias en los insumos. Simultáneamente conviven con empresas que tienen una demanda escasa y que por tanto continúan trabajando por debajo de su capacidad máxima. Se generan restricciones en la balanza de pagos. Empieza a ser necesario cubrir la insuficiente oferta de insumos con importaciones, las exportaciones simultáneamente decrecen, al canalizarse una mayor proporción de bienes a cubrir la demanda interna y los pagos por utilidades y transferencia de tecnología aumentan. Se origina así un gigantesco desperdicio de recursos.

En la recesión el desorden continúa y la dilapidación que implica mantener recursos ociosos, se agudiza. Dado que la recesión afecta en mayor medida a las pequeñas y medianas empresas, se producen cierres y quiebras de establecimientos. La tendencia del ingreso a concentrarse y la deformación en su distribución acentúan los efectos de la depresión, ya que mientras los bienes de consumo popular pierden demanda, algunos suntuarios siguen siendo requeridos por el mercado.

Paradójicamente se incrementa la capacidad ociosa de las ramas que producen bienes de consumo masivo, mientras que las que producen artículos de consumo exclusivo de las capas de altos ingresos mantienen una demanda en expansión.

La inversión extranjera directa, se encuentra estrechamente vinculada con el proceso de acumulación y centralización de capital, e influye en algunas de las características de la economía mexicana. A pesar de que cuantitativamente y en forma global "la participación de la inversión extranjera directa respecto al esfuerzo interno de ahorro y la formación de capital del

país puede calificarse de secundaria",<sup>2/</sup> su importancia radica en su destino (preferentemente en las ramas de mayor dinamismo) y en sus características cualitativas, poca generación de empleo, influencia decisiva sobre la centralización del capital y monopolización de la economía, dependencia tecnológica, rapidez de su expansión, introducción de nuevas líneas de productos suntuarios, restricción de las exportaciones y aumento en las importaciones.

El mayor dinamismo de las empresas y sectores "transnacionales" unido a las diferencias que presentan respecto a las empresas y sectores "nacionales" contribuye a explicar las modificaciones que se van produciendo en los parámetros estructurales del sistema industrial. En efecto, se da una tendencia a la elevación de las relaciones capital-trabajo, productividad por hombre ocupado, nivel de remuneraciones y tasa de rentabilidad, pero al mismo tiempo ocurre una disminución de la participación de las remuneraciones en el valor agregado. Esto último implica que, al menos dentro del sector industrial, tiende a producirse una redistribución regresiva del ingreso, que se refuerza en cada empresa por la concentración de los salarios más altos en unas cuantas personas. El patrón de consumo de estas últimas se asimila al de los propietarios del capital.

Por ello en la medida en que las empresas transnacionales constituyan el núcleo central de orientación y dinamismo del sector industrial, se genera un tipo de crecimiento que, independientemente de su viabilidad a largo plazo, limita la mejoría en la distribución del ingreso y la generación de empleo.

El modelo de la acumulación y centralización del capital provoca tam

---

2. Sepúlveda, Bernardo y Chumacero, Antonio, La inversión extranjera en México, Fondo de Cultura Económica, México, 1973, p. 54.

bién una relativamente lenta generación de empleos de alta productividad. En las grandes empresas los altos requerimientos de activo por persona ocupada hacen que cada vez sea necesario un mayor monto de capital para generar un empleo. En cambio en los pequeños y medianos establecimientos, donde existen mayores posibilidades de crear un empleo con menores recursos, la productividad es baja y las remuneraciones a los trabajadores son en muchos casos insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas. En este tipo de empresas, además, no existe una inversión suficiente, por lo que su dinamismo es muy reducido.

A fines de los sesenta existía ya en México una coincidencia casi general de que el problema de la desocupación y subocupación era muy grave y tendía a empeorar. Un estudio de la época señalaba: "las características del problema ocupacional se agravan a partir de 1950 y aún más durante la última década. Así, durante el período de 1960 a 1970, el incremento en la fuerza de trabajo urbana fue de 2 673 000. Sin embargo, solamente 600 000 personas pudieron encontrar empleos en actividades industriales, 160 000 personas en la construcción y 65 000 en electricidad, transportes y comunicaciones. Esto significa que durante la década anterior 1 818 000 personas tuvieron que ser absorbidas por el comercio y los servicios, que son las actividades en donde se concentra la mayor parte del subempleo, ya que una persona al no encontrar ocupación remunerada en alguna otra rama de la producción, se dedica en la mayoría de los casos a ofrecer algún servicio o vender algún producto que, por innecesario que éste sea para la sociedad, no deja de redituárle un ingreso inmediato. Es más, durante este período, aumentó de manera sustancial el número de personas en estos sectores que declararon en 1970 que trabajaban por su cuenta, es decir que trataban de ganarse la vida

fuera de los esquemas institucionales de la organización económica".<sup>3/</sup>

El autor de ese estudio estimó, con base en el Censo General de Población de 1970 que la subocupación total era de 5.8 millones de personas, que representaban 44.8% de la fuerza de trabajo del país. De ese total 60% se encontraba en actividades agropecuarias, 14.4% en servicios, 10% en la industria de la transformación y 6.4% en el comercio. El resto declaró realizar "actividades insuficientemente especificadas". El desempleo abierto se estimó en 3.8% de la fuerza de trabajo.

El caso de la agricultura era el más grave. En una encuesta publicada en 1974 se concluyó que el 44% de los propietarios agrícolas y el 54% de los ejidatarios tuvieron que desempeñar alguna actividad remunerada fuera de la parcela.<sup>4/</sup>

En México se presenta un desequilibrio estructural de la balanza de pagos. Las exportaciones de bienes y servicios no resultan suficientes para adquirir las importaciones necesarias para mantener y aumentar la actividad económica. Esto resultaba muy obvio a fines de los sesenta, cuando se presentó un déficit permanente en la cuenta corriente. En la actualidad, aun cuando los ingresos por exportaciones petroleras permiten un superávit comercial, los factores estructurales que determinan la dependencia externa continúan vigentes.

---

3. Trejo Reyes, Saúl, "El desempleo en México: Características Generales". El Trimestre Económico, vol. XLII (3), julio-septiembre, 1975, núm. 167, p. 675.

4. Centro de Investigaciones Agrarias, Estructura agraria y desarrollo agrícola en México, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, p. 957. Puede consultarse también: Comisión Económica para América Latina, Economía Campesina y agricultura empresarial (tipología de productores del agro mexicano), Siglo XXI Editores, México, 1982.

La agricultura, que si bien durante algún tiempo tuvo el dinamismo necesario para aumentar sus exportaciones, a partir de fines de los sesenta, a raíz de la reducción en su ritmo de crecimiento, disminuyó sus ventas al exterior y aumentaron las importaciones de bienes agrícolas.

El sector industrial, por su parte, no ha sido capaz de generar un flujo continuo de exportaciones. Muchos factores han influido en ello, algunos de los cuales fueron transitorios, como la sobrevaluación del peso. Entre los permanentes destacan los problemas de escala, la falta de conocimiento del mercado externo, el empleo de tecnología atrasada, la reducida integración de la planta industrial y las limitaciones que las empresas extranjeras imponen a las ventas internacionales de sus sucursales en México. Las importaciones de bienes industriales son muy inflexibles, pues se trata fundamentalmente de bienes de capital e insumos intermedios, cuya reducción afectaría la expansión de la actividad productiva y el propio funcionamiento de la actividad económica.

La desigualdad en México ha sido una constante a lo largo de su vida independiente. Sus raíces deben buscarse en buena medida en la historia. Sin embargo, en la actualidad se ha convertido en un problema creciente, cada vez más acuciante y angustioso. El fenómeno cubre todos los aspectos de la vida nacional, es cultural, jurídico, racial, tecnológico, educativo y regional.<sup>5/</sup> Su combate es una tarea urgente y de primordial importancia desde los puntos de vista económico, social, político, y sobre todo, humano. Dentro de ese amplio universo de iniquidad, una de sus expresiones, la desi

---

5. Para el análisis de la desigualdad desde distintos ángulos puede consultarse Cordera, Rolando y Tello, Carlos, (Coords.) La desigualdad en México, Siglo XXI Editores, México, 1984.

igual distribución del ingreso, no sólo se ha vuelto más obvia, sino que se ha convertido en una de las restricciones mayores para un desarrollo auto sostenido e independiente.

Los múltiples estudios que sobre la materia se han elaborado <sup>6/</sup> coinciden en que en México el ingreso se distribuye de manera más desigual que en la mayoría de los países capitalistas, incluso de los que tienen un producción por habitante igual o inferior.

Lo anterior, genera severas limitaciones al crecimiento del país y contribuye a definir la estructura productiva. En un estudio reciente <sup>7/</sup> se calculó que en 1977 el 30% más pobre de las familias participó únicamente con el 8.8% del gasto total en consumo, mientras que el 30% más rico realizó cerca de 63%. El 10% de la población de mayores ingresos es desde luego el más beneficiado, pues consume alrededor de un tercio del total. Por sectores de origen la participación de ese 10% aumenta en la medida que se pasa del consumo de bienes primarios a bienes de consumo duradero y servicios. El decil

---

6. Además de las encuestas levantadas por la Secretaría de Industria y Comercio (1956, 1958 y 1970), el Banco de México (1963 y 1968), el Centro Nacional de Información y Estadísticas del Trabajo (1975) y la Secretaría de Programación y Presupuesto (1977), existen multitud de investigaciones sobre el tema. A manera de ejemplo se pueden citar: M. de Navarrete, Ifigenia, "La distribución del ingreso en México. Tendencias y perspectivas", en Instituto de Investigaciones Sociales (UNAM), El Perfil de México en 1980, Siglo XXI Editores, México, 1970; Solís, Leopoldo, La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas, Siglo XXI Editores, México, 1970; Tello, Carlos, "Notas para el análisis de la distribución personal del ingreso en México", en El Trimestre Económico, vol. XXXVIII, (2), núm. 150, México, abril-junio de 1971, pp. 629-657; Hernández Laos, Enrique y Córdova Chávez, Jorge, "Estructura de la distribución del ingreso en México", Comercio Exterior, vol. 29, núm. 5, México, mayo de 1979, pp. 505-520; Lustig, Nora, "Distribución del ingreso, estructura del consumo y características del crecimiento industrial", en Comercio Exterior, vol. 29, núm. 5, México, mayo de 1979, pp. 535-543; Cordera, Rolando y Tello, Carlos, (coords.) La desigualdad... op. cit.; Coplamar, Macroeconomía de las necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000, Siglo XXI Editores, México, 1983.

7. Coplamar, Macroeconomía... Op. cit.

más pudiente absorbe:

- o en artículos agrícolas, ganaderos y silvícolas 15.6, 14.0 y 23.0 por ciento, respectivamente, del consumo total de esos bienes;
- o en productos industriales no duraderos más de 25 por ciento;
- o en bienes industriales intermedios 44% (80 veces más que el decil más pobre);
- o en manufacturas de consumo duradero 65% (232 veces más que el 10% de menores ingresos);
- o en servicios 45% (56 veces más).

Por ramas específicas la concentración es aún más obvia. El decil de mayores ingresos consumió más de 80% de los automóviles producidos para consumo y de los servicios financieros prestados a usuarios no mercantiles o industriales del país; entre 50 y 65 por ciento del consumo de productos químicos básicos, servicios profesionales, servicios privados de la educación, productos de hule, servicios de comunicaciones y de transporte; y, entre el 40 y 50 por ciento del consumo de aparatos electrodomésticos, productos de la refinación del petróleo y de otras industrias textiles, restaurantes y hoteles, imprentas y editoriales y equipos y accesorios electrónicos.

Como contrapartida de la opulencia, en México se da la miseria extrema. En 1970, si se consideran tres necesidades esenciales de la población de 15 años y más, sólo 29.7% había terminado su educación primaria, 6.8% habitaba sin hacinamiento en viviendas con agua, drenaje y electricidad y 32% consumía proteínas animales con la frecuencia adecuada. En conjunto sólo 3.4% de esa población satisfacía simultáneamente las tres necesidades, 15.7% satisfacía

dos, 27.1% una de ellas y 53.9% no satisfacía ninguna.<sup>8/</sup>

Esta alta concentración del ingreso y del consumo crea un mercado muy estrecho y diversificado, en el cual una pequeña porción de la población de manda artículos en muchos casos suntuarios que satisfacen empresas que ope-ra n con capacidad instalada excedente, altos costos, fuertes pagos por el uso de tecnología, marcas y patentes al exterior, fijación monopólica de los precios y baja creación de empleo. También influye de manera determinante en el comportamiento de los flujos financieros, haciéndolos volátiles y muy propensos a transformarse en fuga de capitales. Al respecto se concluye en uno de los estudios citados: "transferir poder adquisitivo y capacidad de compra de los estratos de mayores ingresos a los hogares de ingresos medios y bajos se traduciría, de alguna manera, en un mayor volumen de insumos in-du striales de origen nacional procesados, y en una disminución en la utiliza-ci ón de insumos intermedios importados, lo cual iría acompañado, probablemen-te, de una disminución en las importaciones de bienes de consumo final de ca-r ácter suntuario. Los cambios en la estructura de consumo inducirían a una alteración en la estructura productiva, caracterizada por una mayor demanda de empleos remunerados de carácter permanente, especialmente en actividades primarias. Se requerirían simultáneamente, menores volúmenes de inversión por unidad de producto. En síntesis, el país estaría en condiciones de uti-liz ar, a nivel nacional, procesos productivos más intensivos en mano de obra y menos intensivos en el uso de capital, lo cual es, aparentemente, más acor-de con su dotación de recursos".<sup>9/</sup>

---

8. Coplamar, Necesidades esenciales y estructura productiva en México. Li- neamientos de programación para el proyecto nacional, Coplamar, México, 1982.

9. Coplamar, Macroeconomía... Op. cit. p. 39

La estructura productiva y las características de la demanda citadas, generan en el mercado un alto grado de monopolio y, al mismo tiempo, un oligopsonio. Junto a ello existen, entre otros factores, un complejo sistema de protección respecto a la competencia internacional, subsidios y exenciones fiscales, un sistema impositivo inequitativo y un esquema de comercialización que absorbe una alta proporción del valor agregado. En general, los precios de los bienes los fijan las empresas marginales, las más ineficientes. Las diferencias en productividad generan una ganancia extraordinaria y no una reducción en el precio como supone la teoría económica tradicional.

La forma de operación del mercado interno provoca que los precios relativos de los bienes y servicios no reflejen de manera alguna ni la escasez real, ni el costo de producción, ni los deseos de los consumidores. Esta imposibilidad para producir información verídica y exacta sobre las condiciones del mercado, limita considerablemente la posibilidad de asignar eficientemente los recursos. Ello bastaría, por sí mismo, para justificar la introducción de criterios más racionales para usar los recursos humanos, materiales y financieros disponibles. Hacerlo así, representaría una gigantesca disminución en el desperdicio y dilapidación actuales.

Uno de los requisitos esenciales para establecer un sistema de planeación es tener un control aceptable de los flujos financieros por parte del Gobierno. Ello es más importante a medida que una economía crece y se vuelve más compleja. En México el sistema financiero evolucionó durante los últimos decenios con gran dinamismo y sufrió modificaciones trescendentales en su organización institucional, en su importancia económica, en las funciones que realizaba, en la manera como se vinculaba con el exterior. Los cambios son tan importantes que es muy difícil hacer una generalización válida

sobre su papel en la economía.

Se puede señalar, a riesgo de caer en una simplificación excesiva, que para 1970 los principales problemas consistían en que el sistema financiero no captaba de manera permanente ahorro interno a largo plazo, en una creciente vinculación de los flujos financieros con el exterior y en la consolidación y expansión de grupos financieros con injerencia creciente en las decisiones políticas. El problema se relacionaba con el exceso de liquidez de la captación del sistema bancario y las altas tasas de interés que era necesario pagar para mantener los recursos dentro del sistema. Esto último obedecía a que las retribuciones a los depositantes tenían que ser mayores a la inflación interna, a las utilidades promedio de las empresas y a las expectativas de comportamiento del tipo de cambio. Asimismo, mantener altas las tasas de interés requería conservar una baja carga fiscal. El monto de crédito que el Gobierno requería para financiar su déficit crecía constantemente.

El segundo problema tenía que ver con una relación cada vez más estrecha del sistema financiero con los mercados internacionales de dinero y capital. Los bancos mexicanos empezaron a abrir sucursales u oficinas en el exterior para captar recursos directamente. Por otra parte, bancos extranjeros, a pesar de que en principio respetaron las disposiciones legales para captar recursos, empezaron a actuar mediante representaciones en el mercado mexicano. Cabe destacar la tendencia a la privatización de la deuda externa, pues el sector público empezó a contratar una proporción creciente de su financiamiento con bancos privados, en lugar de continuar haciéndolo con organismos multilaterales e instituciones oficiales extranjeras. Por último, la libertad de cambios permitía que se establecieran flujos de dinero directamente entre las empresas ubicadas en el país y el exterior. En épocas de restricción crediticia interna el sector privado pudo obtener financiamiento externo

sin muchas dificultades. En épocas de expansión crediticia o de especulación cambiaria era posible transformar sus pesos en dólares y mantenerlos fuera del país.

Para tratar de evitar el fenómeno de fuga de divisas se promovieron las cuentas en dólares en bancos mexicanos que en realidad no tenían ningún res paldo en moneda extranjera. Durante algún tiempo estas cuentas captaron una proporción importante de recursos. Sin embargo, cuando la especulación cam biaria se acentuó, resultaron inútiles y contraproducentes pues rendían ga nancias extraordinarias. Ante ello, estas cuentas se congelaron y después se eliminaron.

Respecto a la tendencia de establecer grupos financieros, cabe señalar que una alta proporción de los recursos se concentraba en las instituciones de crédito más importantes. Los bancos poseían una participación en el cap ital de empresas industriales, comerciales y de servicios, al mismo tiempo que los grandes empresarios poseían acciones de bancos. Se formaba así una compleja red de relaciones que permitía que los bancos dieran un tratamiento preferencial a las empresas en las que tenían participación, las que amplia ban con rapidez su actividad. Simultáneamente, los bancos extendían y con trolaban un número creciente de actividades.

Todos estos factores incidieron en la capacidad del gobierno para tener un control aceptable de los flujos de dinero y capital. En 1982 se presentó la oportunidad de cambiar radicalmente la situación al nacionalizarse la ban ca y establecerse el control de cambios. Esta oportunidad, se desaprovechó en gran medida, al restringirse al mercado de dinero las actividades de la banca nacionalizada, pues se vendieron sus activos en empresas productivas y se les desvinculó casi totalmente del mercado de capitales. Incluso en el

mercado de dinero el Gobierno coloca CETES a través de agentes financieros privados, compitiendo con los bancos. De esta manera, los flujos financieros más importantes se desplazaron a otros agentes que permanecieron privados con mecanismos de control mucho más laxos que los que tenía antes el sistema financiero.<sup>10/</sup>

Por último, resulta conveniente hacer una rápida revisión de las características principales de las finanzas públicas hacia 1970. En primer lugar se debe destacar que la carga fiscal se mantuvo a niveles muy bajos entre 1960 y 1970, siendo en este último año cuando se empiezan a hacer grandes esfuerzos por aumentarla. En 1970 se estimaba en 12.3% del PIB. La incapacidad del Gobierno federal para participar en el PIB se refleja en la inelasticidad del sistema tributario. Se estima que la elasticidad en el período 1968-1972 fue de 1.070,<sup>11/</sup> si a ello deducimos los efectos de las reformas fiscales que tuvieron lugar en ese lapso, se estima que la elasticidad del sistema tributario fue de sólo 0.797, es decir, por cada punto porcentual de incremento en el PIB, la recaudación sólo crecía 0.797%, lo que representa una tendencia decreciente de la participación del Gobierno. En general la baja elasticidad del sistema impositivo se debió a la falta de progresividad

---

10. En esta tesis no se analiza la evolución del sistema financiero. Sobre este tema puede consultarse: Quijano, José Manuel, México: Estado y banca privada, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, A.C., México, 1981; Quijano, José Manuel, (Coord.) La banca: pasado y presente (problemas financieros mexicanos), Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., México, 1983; Tello, Carlos, La nacionalización de la banca en México, Siglo XXI Editores, México, 1984; Amerlinck Assereto, Antonio, "Perfil de las crisis recientes del sistema financiero mexicano", en Comercio Exterior, vol. 34, núm. 10, México, octubre de 1984, pp. 953-969.

11. Martínez Hurtado, José Luis, Consideraciones acerca de la situación financiera del Gobierno federal mexicano, tesis profesional, ENE, UNAM, México, 1974, cuadro 7. Puede también consultarse Ruiz Zubiaurre, Pablo Antonio H., Linamientos para realizar una reforma al sistema tributario mexicano, tesis profesional, ENE, UNAM, México, 1975.

en las tarifas, una gran evasión fiscal, una estructura tributaria que se basaba en impuestos cuya base crecía menos que el PIB, tratamientos especiales a algunas ramas y actividades y estímulos fiscales exagerados.

En un estudio de la época <sup>12/</sup> se asentó que el sistema fiscal era muy regresivo, pues se basaba en impuestos trasladables y trataba favorablemente a los ingresos provenientes del capital y carecía de gravámenes que afectarían de manera progresiva e integral el ingreso global de las personas, el nivel de riqueza y las herencias y donaciones. Aunque el sistema tributario mexicano eximía de gravámenes directos a los grupos marginados y perceptores de salarios mínimos, en ellos no existía potencial para generar recursos tributarios. La clase media, fundamentalmente vendedora de su fuerza de trabajo y con alta propensión al consumo, es la que soportaba la mayor carga fiscal. La capa privilegiada, aquella con mayores ingresos y cuya base de sustentación es la propiedad del capital, recibía un tratamiento favorable mediante el cual su contribución al financiamiento del gasto público era muy inferior a su potencial. Se estima que en 1973 la carga que soportaban los perceptores de ingresos de capital fue de sólo 0.47% del PIB. Este tipo de causantes se identifican con la población más adinerada. Obviamente, estos causantes pagaban impuestos por otros conceptos, fundamentalmente en el momento de realizar su consumo. No obstante, su gasto en consumo representaba una menor proporción del ingreso comparada con el resto de la población, por lo que su carga fiscal en relación al ingreso era menor.

Por esos años el sistema impositivo se caracterizaba por la alta participación de los impuestos indirectos en el total de la recaudación. Se estimaba que el 75% de los impuestos tributarios se obtenía a través de impuestos

---

12. Martínez Hurtado, José Luis, op. cit., pp. 127 y ss.

que se trasladaban fácilmente. Antonio Ortiz Mena en "El desarrollo estabilizador" señalaba: "El papel que podría cubrir la tributación en concordancia con la política monetaria y crediticia quedaba en buena parte predeterminado: coadyuvaría a la capitalización, generación y captación de ahorro voluntario, interno y externo. La tributación se ponía al servicio del propósito de elevar la dotación de capital por hombre ocupado y de absorber en actividades más productivas el incremento en la fuerza de trabajo".

En lo referente al gasto del Gobierno federal destaca en primer lugar su insuficiencia respecto a las necesidades de la población y a las funciones asignadas al Estado en la economía mexicana. El porcentaje de gasto gubernamental en relación al PIB en México era bajo en comparación con países con un ingreso per cápita similar o inferior. Además, existía ya una inadecuada composición de las erogaciones. Desde entonces una parte importante del gasto público se canalizaba al servicio de la deuda.

La incapacidad del sistema tributario para financiar el gasto se expresó entre 1960 y 1970 en un déficit del sector público creciente. Se estima que la participación de la deuda pública interna y externa en el PIB pasó de 12.0% en 1960 a 17.5% en 1965 y a 22.1% en 1970.

En resumen, el modelo de crecimiento económico había llegado a fines de los sesenta a su límite. El Gobierno lo reconoció y planteó como "objetivo central impulsar al país hacia una nueva fase de desarrollo, en la que los beneficios del progreso económico se difundan equitativamente y se traduzcan en aumento de la riqueza efectiva del pueblo; en la que se generen suficientes oportunidades de ocupación remunerativa para una fuerza de trabajo en rápido crecimiento; en la que todos los mexicanos tengan acceso a la educación y la salud; en la que el estímulo al ahorro y la inversión privados no equiva a la insuficiencia de los ingresos públicos ni contribuya al desequili

brio presupuestal; en la que la inversión pública se financie en proporción creciente con los superávits corrientes y dependa menos de los empréstitos interno y externos, deteniendo la carrera del endeudamiento; en la que el equilibrio de las cuentas internacionales del país se base en una estructura sana de las transacciones corrientes y no en las crecientes entradas del capital extranjero; en la que se consiga una estructura productiva competitiva en términos internacionales que genere una corriente sostenida y creciente de ingresos por exportación; en la que el desarrollo industrial no se consiga al precio de nuevas y crecientes necesidades rígidas de importación de equipo, bienes intermedios y tecnología; en la que, en fin, se cimente la creciente autonomía y control interno del destino económico del país".<sup>13/</sup>

Para fines de 1976 se puede afirmar, en términos generales que en el sexenio que acababa de concluir la orientación de la política económica y la actividad gubernamental se ajustaron a las intenciones originales. Empero, y sin ánimo de intentar un balance de esa etapa, se puede señalar que las medidas adoptadas fueron insuficientes para modificar la estructura productiva, lo que impidió mejoras en la distribución del ingreso y perpetuó un mecanismo oligopólico de fijación de precios que generaba graves desajustes, entre ellos inflación. Tampoco se realizaron cambios sustanciales al sistema financiero, monetario y crediticio, que en aras de una política supuestamente antiinflacionaria y de la estabilidad cambiaria mantuvo sus privilegios e imposibilitó al Gobierno a usar ese instrumento en la promoción del desarrollo. En general, el resultado fue beneficiar a los empresarios privados, quienes a lo largo de esos seis años no vieron mermados sus privilegios

---

13. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., México: La política económica del nuevo Gobierno, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., México, 1971, p. 31.

gios y sí, por el contrario, incrementadas sus utilidades.

Como se indicó, el instrumento central utilizado durante esos años fue el gasto público, el cual, empero, no tuvo todos los efectos deseados, debido a diversos factores. Para la mejor comprensión de estos últimos se reproduce la siguiente cita:

"Sin embargo, poner en acción una política que acelerara y multiplicara la atención de los graves rezagos que padecen las mayorías, es decir, una política de vastas realizaciones materiales, que combatiera la inflación con la promoción productiva y no con la recesión, optimizando al mismo tiempo la eficacia de las amplísimas tareas que el régimen decidió echarse auestas, habría supuesto una muy amplia reorganización institucional del sector público. Parece obvio, sin embargo, que habría sido una decisión errónea y posiblemente de graves consecuencias sociales y políticas posponer, quizá durante dos o tres años, la promoción y continuidad del desarrollo, encarando primero la organización institucional. Evaluada o no la alternativa, el Gobierno de la República decidió, con la estructura organizativa con que contaba, acelerar con rapidez el ritmo de las realizaciones materiales, asumiendo el costo, no completamente previsible, en que habría de incurrirse en términos de desorganización e ineficiencia.

"En otras palabras, el Estado no estaba preparado para enfrentar, eficazmente, la obra material que de todas maneras produjo. La ejecución de varios proyectos de gasto fueron llevados a la práctica sin la debida programación previa, muchas veces con apresuramiento y frecuentemente sin los estudios básicos que mínimamente garantizaran su eficaz realización. Por otra parte, obstáculos administrativos y financieros entorpecieron aún más el ejercicio del gasto público.

"El desorden administrativo se agudizó. Con frecuencia no se respetaron las instancias administrativas en el estudio y resolución de los asuntos. Las instrucciones se daban sobre la marcha y, a menudo, a funcionarios que no estaban directamente responsabilizados del asunto en cuestión. Se multiplicaron las interferencias entre las dependencias del Gobierno, crecieron los conflictos entre los funcionarios, las instrucciones eran interpretadas de manera distinta por las diferentes áreas del Gobierno y fue cada vez más difícil ubicar con claridad y precisión la responsabilidad del funcionario en torno a un asunto en particular. El creciente manejo no institucional de los asuntos propició el surgimiento de oficinas de asesores, con frecuencia con cargo a las nóminas de las entidades del sector público, que estudiaban y proponían soluciones a problemas de trascendencia nacional frente -o en franca contradicción- con los funcionarios responsables de las diversas tareas del quehacer gubernamental. Todo ello, además de dificultar la eficiente ejecución de los programas, dio pábulo a que diversos funcionarios medraran con el manejo de los dineros del pueblo. La corrupción, presente en la sociedad mexicana durante años y estimulada por la gran cantidad de controles administrativos existentes y supuestamente necesarios para atender diversos asuntos, encontró campo fértil para expandirse. Con todo, el costo social y político de no haber hecho lo que se hizo, habría sido de consecuencias incontrastables con el costo administrativo e institucional en que se incurrió.

"El creciente gasto público federal, durante 1970-1976, no estuvo acompañado de las medidas necesarias de financiamiento que le diera una base firme y sólida.

"En el terreno de los ingresos propios del sector público, la política de precios y tarifas de los bienes y servicios que el Estado proporciona a

la economía se mantuvo, durante los primeros años, sin modificaciones y dentro de los estrechos márgenes que le imprimió a la política económica del país la época del desarrollo estabilizador. Cuando, eventualmente, se incrementaron los precios y las tarifas de esos bienes y servicios los aumentos, además de tardíos resultaron insuficientes y no respondían a las necesidades de acumulación y expansión de la producción de las empresas específicas que los llevaron a la práctica".<sup>14/</sup>

Así, a mediados del decenio de los setenta ya la necesidad de establecer un sistema de planeación era imperiosa. Se habían definido una serie de objetivos nacionales que resultaban inalcanzables mediante la simple operación del mercado y existía una presión social que los justificaba en términos políticos; el Estado participaba en una amplia gama de actividades, aunque de manera desordenada y en muchos casos ineficiente; resultaba indispensable adaptar la industria mexicana a la reestructuración industrial del mundo; se presentaba la perspectiva de disponer de recursos adicionales en un lapso breve si se invertía lo suficiente en explotación petrolera; por último, se había acumulado ya una experiencia y una capacidad técnica para elaborar planes.

Al mismo tiempo que se evidenció la necesidad de planeación, se percibieron con claridad también sus limitaciones y las principales fuerzas que se oponían a ella. La principal restricción era, como lo había sido desde 1930, la estructura económica y social, es decir el modo en que operaba la acumulación de capital y la forma en que se establecían las relaciones entre los diversos grupos sociales. El criterio básico de asignación de recursos seguía siendo simplemente el de la rentabilidad, aparejada con una aguda concen

---

14. Tello, Carlos, La política económica en México, 1970-1976, Siglo XXI Editores, México, 1979, pp. 198-199.

tración de la propiedad de los medios de producción y con una fuerte dependencia externa que estrechaba el margen de maniobra del gobierno. Intimamente ligado con ello se encontraba la incapacidad gubernamental para controlar los flujos financieros.

Los grupos sociales que se oponían a la planeación estaban ligados a los intereses que necesariamente deberían de afectarse: los grandes empresarios, cuyas utilidades disminuirían, y sus voceros e ideólogos en las organizaciones empresariales; las empresas transnacionales y los representantes de sus países de origen, y los banqueros y poseedores de capital financiero. A ellos cabe agregar algunos segmentos de la burocracia, parte de la dirigencia sindical, caciques y políticos que de establecerse la planeación verían afectados sus intereses y modos tradicionales de operación.

En este contexto se determinó que la mayor parte del afán racionalizador se canalizara a las actividades del sector público, pues se pensaba que organizándolas se podría influir de manera ordenada y eficiente en el resto de la economía.

#### IV.4 El papel del sector público

A mediados del decenio pasado se combinaba, paradójicamente una situación crítica con una expectativa de desarrollo generalizado. El descubrimiento de abundantes reservas petroleras permitía esperar que el país dispusiera de recursos para evitar conflictos sociales provocados por las agudas desigualdades prevalecientes. La inconformidad generalizada, que se había expresado con ardor y valentía en 1968, obligaba al Gobierno a buscar una forma de intervención más racional y ordenada de la economía. Para hacer perdurar el sistema y evitar una situación política y social insostenible era necesario mantener el crecimiento económico y paliar las desigualdades.

La existencia de graves desequilibrios en México es un fenómeno ancestral. La historia del pueblo mexicano ha girado en torno al combate contra la explotación, la opresión, la injusticia y la desigualdad. No es ocioso recordar que en los "Sentimientos de la Nación" ya se pretendía dictar leyes que "obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejoren sus costumbres alejando la ignorancia, la rapia y el hurto".

Sin pretender enjuiciar al Estado mexicano ni establecer su carácter de clase, si es menester describir la concepción de su papel, implícita en la Constitución Política de 1917. Esta norma fundamental, producto de la Revolución, entraña un proyecto social que asigna al Estado, concebido como el poder político, la tarea de salvaguardar y promover los intereses de la Nación. En ello, se parte del reconocimiento de los derechos sociales, es decir, de normas jurídicas "para proteger a los hombres en función del grupo o clase social a la que pertenecen" y que hacen necesaria la participación del Estado a fin de hacerlas eficaces. "Los derechos sociales, al contrario de las garantías individuales que afirman la libertad frente al poder del Estado limitando su esfera de competencia, suponen la práctica de la libertad como inherente a la estructura política". Es decir, no se pretende oponer la sociedad civil a la sociedad política, sino, por el contrario, integrar armoniosamente ambas. Por ello, en la Constitución Mexicana se sustenta "la tesis de conciliar los intereses de los grupos sociales en conflicto" 15/ El Estado, entonces, tiene que intervenir como árbitro social supra

---

15. Véase Del Palacio Díaz, Alejandro, "La Constitución contra sí misma", en A vol. VI, núm. 14, Universidad Autónoma Metropolitana, Atcapotzalco, México, enero-abril de 1985, pp. 7-26. Las ideas jurídicas que se exponen a continuación están tomadas en su mayor parte, de ese trabajo.

mo y debe ponerse al lado de la parte cuyas condiciones reales de existencia la coloquen en desventaja, fundamentalmente los campesinos y los obreros.

Esta concepción del Estado se plasma claramente en las funciones que se asignan al Ejecutivo en los artículos constitucionales 27 y 123. Sobre todo, se expresa con pristina transparencia en los primeros párrafos del artículo 27:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación".

Concebir a la institución de la propiedad privada como originaria de la Nación "constituye una fórmula que diferencia a México de los países capitalistas donde, conforme a la tradición liberal individualista, el derecho de propiedad se considera anterior a la organización política, cuyo deber respecto de él es, en el mejor de los casos, reconocerlo y protegerlo, nunca constituirlo. La propiedad de la Nación también diferencia nuestro régimen de la concepción socialista, conforme a la cual la propiedad (de los medios de producción) pertenece al Estado."<sup>16/</sup>

---

16. Del Palacio Díaz, Alejandro, op. cit., p. 13.

En estas circunstancias, el Estado mexicano, en tanto que organización política de la Nación, ejerce su soberanía al crear la propiedad privada y está facultado para sujetarla a las modalidades que el interés público de termine, adquiriendo de esta manera la institución de la propiedad un claro origen y carácter políticos. Asimismo, ello obliga a que el Estado establezca, de manera política también, las modalidades y limitaciones de la propiedad privada, obligue a los particulares a cumplirlas, les exija estricto apego a las funciones sociales y les pida cuentas del empleo y destino de sus propiedades.

A partir de esta concepción global se definen en el propio texto constitucional los objetivos y lineamientos del Estado, la práctica política (al permitirse la negociación del Estado con los empresarios y fijarse la necesaria posición del Gobierno como representante de la Nación) y la estructura administrativa para la consecución de los fines establecidos.

Ello justifica jurídicamente la intervención del Estado en la economía, lo faculta para crear empresas públicas, sin cuya existencia la Constitución sería inaplicable, le confiere la obligación de ser garante de los derechos sociales, le asigna el control de los bienes de la Nación, define los bienes y servicios que quedan bajo su control exclusivo y le obliga a usar los instrumentos de la política económica en favor del interés nacional.

Sin entrar en detalle de las bases jurídicas y de la organización administrativa del Gobierno mexicano, es obvio que ha mantenido una activa y creciente participación directa en la economía. Además de la función gubernamental propiamente y de la orientación general que se consigue mediante el uso de los instrumentos de política económica, el Estado mexicano produce directamente bienes y servicios que se venden en el mercado y en algunas ocasiones compi

ten con mercancías que producen empresas propiedad de particulares.

Las causas específicas que explican la incorporación de actividades productivas al aparato estatal son múltiples. Entre ellas se pueden mencionar, además de las muy claras de soberanía y exclusividad en áreas estratégicas, la necesidad de asegurar la producción y distribución eficiente de bienes de consumo indispensable para la población y el abastecimiento de materias primas básicas a la industria nacional; el deber de rescatar y mantener unidades de producción o de servicio y fuentes de empleo en peligro de desaparición por el manejo ineficiente de entes privados; la obligación de evitar el monopolio y la especulación; el imperativo de desarrollar e incorporar innovaciones tecnológicas en la industria nacional; la exigencia de realizar actividades complementarias al establecimiento de grandes complejos industriales; la urgencia de desarrollar y fortalecer la infraestructura económica y social, y la conveniencia de obtener ingresos adicionales.

Las formas organizativas que toma el conglomerado de actividades del Gobierno y de los entes en que participa son múltiples.<sup>17/</sup> Hasta ahora no se ha elaborado una estadística totalizadora. Existen discrepancias en torno al

---

17. Pueden consultarse al respecto: Carrillo Castro, Alejandro, y García Ramírez, Sergio, Las empresas públicas en México, Miguel Ángel Porrúa, México, 1983; De la Madrid Hurtado, Miguel, "La regulación de la empresa pública en México", en Comercio Exterior, vol. 30, núm. 3 México marzo de 1980, pp. 215-219; García Ramírez, Sergio, Derecho social económico y la empresa pública en México, Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1982; Islas, Héctor, "La empresa pública, el oveja negra ni hada madrina" y "Empresa pública: política actual", en Comercio Exterior, vol. 35, núms. 5 y 7, México, mayo y julio de 1985, pp. 444-449 y 649-658; Marcos, Ernesto y Robles Oyarzún, Carlos, Apuntes para diseñar la estrategia industrial paraestatal en México, Nacional Financiera, S.A., México, 1983; Rey Ro may, Benito, La ofensiva empresarial contra la intervención del Estado, Siglo XXI, Editores, México, 1984; Ruiz Dueñas, Jorge, Sistema económico, planificación y empresa pública en México, Universidad Autónoma Metropolitana, Atzacapotzalco, México, 1982, y Ruiz Massieu, José Francisco, Estudios sobre la nueva administración pública mexicana, Editorial Limusa, México, 1981.

porcentaje de participación accionaria necesario para considerar a la empresa como parte del sector público. Hasta muy recientemente se desconocía la participación de algunas subsidiarias en otras empresas y se consideraban como tales a proyectos que nunca llegaron a operar. Esta situación se presentaba con mayor frecuencia hasta que en 1976 se decidió sectorizar la administración pública, asignando a las Secretarías de Estado la responsabilidad de coordinar las entidades cuyas actividades tuvieran que ver con el área de competencia respectiva. Aunque ello permitió avanzar en el control y la coordinación del sector público, no fue suficiente para integrar una visión completa y objetiva.

Con el fin de dar simplemente un orden de magnitud de la importancia del sector público en 1976 se dan los siguientes datos:<sup>18/</sup>

- o Aportaba 15.2% del PIB.
- o Pagaba 30.7% de las remuneraciones de asalariados en la economía.
- o Generaba 2 347 300 ocupaciones remuneradas, lo que representaba 15.1% de la ocupación total nacional.
- o Absorbía el 44% del crédito concedido por el sistema bancario.
- o Participaba con 24.4% de las exportaciones de mercancías y 34.7% de las importaciones.
- o La inversión pública representaba 40% de la inversión bruta fija total.

A ello cabría agregar información cualitativa como el control sobre los energéticos, los ferrocarriles y la influencia en la distribución de bienes agrícolas mediante la CONASUPO, principalmente. En resumen, hacia 1976, el

---

18. Basado fundamentalmente en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Participación del Sector Público en el Producto Interno Bruto de México, 1975-1983, México, SPP-INEGI, 1984.

Estado en México era, tomado como conjunto, la unidad económica más poderosa y tenía la capacidad para influir de manera significativa en la evolución económica del país.

Antes de continuar, vale la pena hacer un breve paréntesis sobre el su puesto crecimiento exagerado del sector público entre 1976 y 1983. En este período la participación del sector público en el PIB pasó de 15.2 a 25.6 por ciento. Sin embargo, si se excluye la industria petrolera la proporción que representa el sector público se reduce de 13.0% en 1976 a 12.5% en 1983. Si además se excluye la banca nacionalizada el porcentaje pasa de 13.0 a 11.7 por ciento. Es decir, entre 1976 y 1983 la intervención del Estado se concentró en el petróleo, sacrificando parcialmente su participación en el resto de la actividad productiva. La única otra rama, que obligado por las circunstancias tuvo que absorber, fue la banca, cuya importancia radica en su capacidad para controlar los flujos financieros y no en su contribución en el PIB. Cabe aclarar también, que el aumento de la actividad petrolera se reflejó en el papel que el sector público desempeñó en la balanza de pagos. Por ejemplo en 1981 aportó 81.6% de las exportaciones de mercancías y participó con 35.4% de las importaciones. En ese año el sector público contribuyó con cuando menos el 60.2% de las divisas que ingresaron al país (en las cuentas corrientes y de capital) y usó 29.1% del total que salió.<sup>19/</sup>

A pesar de que el Gobierno tenía la capacidad económica para dirigir el país, los principales problemas a que se enfrentaba en 1976 eran, entre otros, su desorganización interna, la expansión regida por necesidades coyun

---

19. Datos tomados de Urías, Homero, "Hacia un enfoque global de la balanza de pagos", primera y segunda partes en Comercio Exterior, vol. 32, nums. 6 y 9, México, junio y septiembre de 1982, pp. 599-601 y 951-962.

turales y no por una visión de largo plazo, la dispersión en su actividad, la ausencia de metas fijadas racionalmente, la inexistencia de normas y métodos adecuados para conducir eficientemente al sector público, la falta de control de muchas de sus acciones, la excesiva centralización de las decisiones en unas cuantas personas, la incapacidad para definir y sostener una política económica coherente y en beneficio de las mayorías y los conflictos internos que inmovilizaban a grandes áreas de la actividad pública.

Variados esfuerzos por integrar y dirigir unitariamente la actividad gubernamental se habían hecho con anterioridad. A lo largo de los años se consiguieron avances significativos como la promulgación de la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y sus reformas, la incorporación de los organismos y empresas más importantes al Presupuesto de Egresos de la Federación, la elaboración de un programa de inversiones del sector público y la vigilancia posterior de su ejecución, así como el cambio de un presupuesto de egresos tradicional a uno por programas.

Todas estas actividades nunca lograron los objetivos previstos, en parte debido a la ausencia de un marco global, totalizador, que ubicara la actividad pública en la nacional, que comparara las distintas posibilidades de asignación de recursos y que conjuntara las necesidades financieras con los recursos disponibles.

La Subcomisión Inversión-Financiamiento realizó, tal vez, la actividad más relevante en esos campos. Este organismo constituye el antecedente de la actual Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, cuya función primordial es hacer compatibles las necesidades de erogaciones del Sector Público con los recursos disponibles.

El origen formal de la Subcomisión Inversión-Financiamiento, en 1967, se encuentra en la Comisión Intersecretarial para la Formulación de Planes de

Desarrollo Económico y Social. Mediante ella se pretendía coordinar las funciones de las secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público en materia de inversiones públicas y de crédito y presupuesto, respectivamente.

La subcomisión centró sus trabajos en el examen y formulación de programas de inversión-financiamiento, mediante los cuales se determinaba el monto de inversión que resultaba más conveniente para cada año, compatibilizándolo con la estructura financiera más aconsejable, sobre la base de la disponibilidad de recursos propios de los organismos y empresas, de recursos fiscales, de cooperaciones y de financiamiento interno y externo.

Entre las disposiciones iniciales de la Subcomisión destacan las de limitar la vigencia de los programas de inversión al año en que se autorizaban y la expedición de autorizaciones por entidad del sector público. Con ello se pretendía establecer el control sobre el ejercicio de la inversión pública y el avance físico.

El manejo conjunto de la inversión a base de programas anuales, facilitó la identificación de objetivos y metas físicas, el establecimiento de criterios para orientar el gasto y la introducción de más adecuados instrumentos para evaluar cada proyecto en lo particular. Por el lado del financiamiento, el conocimiento de las necesidades globales contribuyó a un empleo más racional de los recursos disponibles en función de su destino y se mejoró la fluidez en el ejercicio del gasto.

La subcomisión no tuvo nunca funciones de carácter ejecutivo. Se trataba de un grupo asesor de estudio. Sus dictámenes y propuestas de solución, una vez convenidos, eran puestos a la consideración de los secretarios de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público.

La importancia de la Subcomisión Inversión-Financiamiento consistía en

que era el único organismo que pretendía tener una visión global de la actividad del Estado y estar en posibilidad de integrar elementos de largo plazo, con las necesidades de inversión y los recursos disponibles.

Buena parte de la importancia de la Subcomisión se explica porque los instrumentos administrativos de que disponía el Estado para organizar su intervención en la actividad económica eran insuficientes y pensados para un gobierno más pequeño.

Entre esos instrumentos destacan el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos. Ambos documentos se presentaban anualmente al Congreso de la Unión, quién debía autorizarlos y sancionar su ejercicio mediante la aprobación de la Cuenta Pública.

Sus principales deficiencias eran:

- o No contemplaban al conjunto del Sector Público. Sólo se incluía al Gobierno federal y a unos cuantos organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Metodológicamente el presupuesto se elaboraba a partir del gasto del año anterior al que se adicionaban ciertos montos. No se consideraban las consecuencias de las erogaciones.

- o La clasificación de las actividades y la asignación de recursos se hacía sobre la base de unidades administrativas. La clasificación funcional sólo se utilizaba con fines de información.

- o No se establecían metas para las acciones del Sector Público.

- o La información hacía imposible estimar el costo total de las actividades del Sector Público, sólo se conocía cuanto se pagaba.

- o No se podían hacer comparaciones de eficiencia entre distintas entidades y mucho menos respecto a parámetros internacionales.

o No era posible detectar duplicidad de actividades, ni ausencia de tareas necesarias.

Los anteriores elementos imposibilitaban cualquier evaluación, la Cuenta Pública era un documento que unos cuantos especialistas entendían y que reflejaba únicamente si los asientos contables del Gobierno se habían hecho correctamente.

A las anteriores deficiencias del presupuesto se unía la inexistencia de mecanismos para dirigir y evaluar la actividad de las entidades no controladas presupuestalmente. La relación más estrecha se daba a través de los consejos de administración o de los comités técnicos. Sin embargo, los procedimientos para conocer las acciones, la organización, el gasto y los ingresos del sector público paraestatal no tenían sistematización alguna.

En 1976 las Secretarías de la Presidencia, de Hacienda y Crédito Público y de Patrimonio Nacional eran las encargadas de aplicar los mecanismos de control de que disponía el Gobierno federal. Sin embargo, ninguna de ellas tenía una influencia decisiva sobre la actividad de las empresas públicas; ni siquiera la información de que disponían era suficiente.

La información para seguir y analizar la ejecución del presupuesto de las entidades se basaba en tres mecanismos de captación: los informes que se solicitaban periódicamente a las entidades sobre su ejercicio presupuestal, la información derivada de trámites administrativos que las paraestatales debían realizar y los datos provenientes de observaciones directas sobre la empresa, como auditorías externas e inspecciones físicas. En el caso de los organismos y empresas paraestatales con autonomía financiera no existía en la práctica un control efectivo de sus presupuestos, debido a que la información solicitada periódicamente no llegaba con suficiente oportunidad y la

derivada de trámites cubría una pequeña porción de sus actividades. La información sobre el ejercicio presupuestal que se usaba con más frecuencia era la obtenida directamente en forma personal por entrevistas, auditorías externas, inspecciones físicas y solicitudes especiales. Este tipo de información carecía de homogeneidad, tenía una limitada cobertura y no estaba sistematizada.

En esa época se iniciaron los esfuerzos por implantar presupuestos por programas en las entidades del sector público. Sin embargo, la existencia de estructuras administrativas tradicionales limitó no sólo su aplicación, sino también el establecimiento de mecanismos de control del gasto. Los sistemas contables de las entidades paraestatales carecían también de homogeneidad, no brindaban la información necesaria para prever desviaciones del gasto cuando en los estados financieros se detectaba alguna anomalía, no era posible corregirla por la extemporaneidad de su presentación. Tampoco se disponía de indicadores para medir la eficiencia operativa de las entidades y, por lo tanto, no era posible evaluar el desempeño de sus tareas.

Respecto al ejercicio de las inversiones se tenía una cierta orientación programática, que obedecía fundamentalmente a la actividad de la Subcomisión de Inversión-Financiamiento. Esta última, solicitaba informes periódicamente a las entidades sobre el avance de las inversiones, costos totales y fechas de terminación de cada proyecto que le permitía su identificación con programas específicos. No obstante, existían diferencias en cuanto método contable, pues algunos informes se proporcionaban con base en gastos devengables, mientras otros se referían a flujos de efectivo. Cuando la información se proporcionaba de esta última manera, no era posible conocer el avance de la obra física en el año, ni estimar las necesidades futuras de los proyectos de inversión en proceso.

Para fines de 1976 se habían conseguido algunos avances en materia de control de obras y adquisiciones. Este último se realizaba básicamente por tipo de producto y por contrato. Se hacían inspecciones sobre pedidos registrados y sobre variaciones en los precios, pero la información nunca llegó a sistematizarse. El control de obras era también muy reducido, limitándose principalmente a visitas e inspecciones de obra.

Respecto al control y seguimiento del proceso operativo de las entidades del sector público existían los siguientes mecanismos:

a) Auditorías externas. Se hacía de una manera tradicional, encaminada únicamente al análisis financiero. Los aspectos de operación de la empresa y de evaluación de su eficiencia y eficacia no se consideraban.

b) Informes bimestrales. Se proporcionaban datos de balance y de ingreso y gasto en lo fundamental. En la mayoría de estos informes no se incluían datos sobre el cumplimiento de las metas de operación. Además las entidades los entregaban con mucho retraso, lo que impedía su utilización para reprogramar sus actividades.

c) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público creó Comités de Coordinación Presupuestal, que pretendían programar el apoyo federal y el financiamiento que usaban las entidades. Mediante esos Comités se consiguió captar alguna información sobre la actividad del sector paraestatal, que no llegó a completarse ni sistematizarse.

d) A través de los representantes gubernamentales en los Consejos de Administración se procuraba tener algún control interno de las entidades y se buscaba que su actividad fuera congruente con la política económica del Gobierno federal. Sin embargo, la designación de consejeros no siempre era la adecuada y no se consiguió establecer un flujo de información consistente y

permanente.

Como resumen de este capítulo, puede señalarse que la decisión de estblecer un sistema de planeación a fines de 1976 no fue casual, sino resultado de la confluencia de una serie de factores entre los que destacan los siguientes:

o Una gran inquietud social por la grave desigualdad económica y la situación de extrema miseria de una gran proporción de la población.

o El convencimiento político de que el mecanismo de mercado tiende a acentuar esas desigualdades.

o La existencia de un marco jurídico que reconoce la necesidad de la intervención estatal y que obliga al Gobierno a dirigir la actividad económica.

o La fuerza económica del Sector Público y la diversidad de sus actividades, lo possibilitaban para influir en la asignación de recursos con criterios distintos de los del mercado.

o La necesidad de organizar y controlar la actividad gubernamental, en particular, la de fijar metas, establecer costos y evaluar acciones del sector paraestatal.

o La expectativa de disponer de recursos adicionales provenientes del petróleo.

En estas circunstancias el Gobierno consideró imprescindible que el sistema de planeación permitiera una acción ordenada del Estado, de acuerdo con objetivos y metas fijadas políticamente, para desplazar o limitar en algunas áreas la ganancia como único criterio de asignación de recursos, en forma tal que al paliar algunos desequilibrios del sistema calmara la efervescencia política y social imperante.

El sistema de planeación que se adoptó dados los anteriores elementos, tenía ya restricciones desde su concepción:

o No se pretendía desplazar al mercado como el más importante mecanismo de asignación de recursos.

o Se esperaba a establecer un sistema de corto y mediano plazos, sin considerar un horizonte temporal más largo.

o Su objetivo último era sólo calmar la inquietud social. Por tanto existían serias restricciones en cuanto a su capacidad democratizadora y participativa.

ANEXO I

Cuadro sinóptico de antecedentes de la planeación (1928-1976)

Plan	Órgano encargado de elaborarlo	Legislación	Instituciones	Observaciones
Plutarco Elías Calles (1/XII/28 a 30/XI/28)		Decreto que reforma y adiciona la Ley por la cual se creó el Departamento de la Estadística Nacional (D.O. 8/VI/28).	Depto. de la Estadística Nacional (posteriormente Dirección General de Estadística).	Durante el periodo previo al Primer Plan Sexenal de las actividades vinculadas con la planeación, tienen un carácter meramente de estudio y una vez más de elaboración de "planes" que de "planes".
Emilio Portes Gil (1/XII/28 a 4/XI/31)		Ley del Consejo Nacional Económico (D.O. 15/IV/28).	Consejo Nacional Económico.	
Pasquel Ortiz Rubio (5/III/30 a 3/IX/32)		Decreto que autoriza la creación del Cuerpo Consultivo Oficial (D.O. 17/II/30).	Cuerpo Consultivo -- Oficial.	
Abelardo L. Rodríguez (3/IX/32 a 30/XI/34)		Ley sobre Planeación General de la República (D.O. 12/VII/30).	Comisión de Programa y Comisión Nat. de Planeación (órgano consultivo).	Las instituciones que se crean tienen como finalidad reunir a distintos sectores pero nunca son operativas. Esto es explícito pues no se contaba con la información para cuantificar mejor, ni con los datos suficientes de política económica, ni con las instituciones para lograr dicho cometido.
"Plan sexenal para promover las actividades económicas y sociales del país 1934-1940".	Comisión de Programa del Partido Nat. Revolucionario, aprobado en la Segunda Comisión Ordinaria de ese partido el 3/XII/33.	Decreto que faculta al Ejecutivo para establecer el Consejo Nat. de Economía (D.O. 14/II/33) y la Ley que establece el Consejo Nat. de Economía de los Estados Unidos Mexicanos (D.O. 31/VII/33).	Consejo Nacional de Economía.	Se trata de un boquis de política del gobierno basado primordialmente en los puntos de vista de Calles. De hecho no se llevó nunca a la práctica.

Plan	<u>Organismo encargado de elaborarlo</u>	<u>Legislación</u>	<u>Instituciones</u>	<u>Observaciones</u>
Idazoa Castañeda (1/XI/34 a 30/XI/40)			Comité Asesor Especial al Encargado de las Políticas Nacionales de Planificación, 1935). Oficina Técnica encargada del Plan en la Secretaría de Gobernación.	
"Segundo Plan Sexenal 1940-1946"	Comité Central Ejecutivo del Partido de la Revolución Mexicana, Apoyado por la Secretaría Nazl. de este partido en noviembre de 1939.			Se trata también de un boquete de política económica, que no se llevó nunca a la práctica.
Miguel Aída Gamacho (1/XI/40 a 30/XI/46)		Reglas a la Ley del Consejo Nazl. de Economía (D.O. 17/IV/41) y a su reglamento (D.O. 10/VI/41). Decreto que crea la Comisión Federal de Planificación Económica, como organismo consultivo de la Secretaría de la Economía Nacional (D.O. 9/VII/42). Decreto que instituye los Consejos Nacionales de Economía Regional (D.O. 25/VII/42) y de crearse por el cual se amplía el que autoriza la creación de los Consejos Nacionales de Economía Regional (D.O. 25/VII/42).	Consejo Nazl. de Economía.  Comisión Federal de Planificación Económica.  Consejos Nacionales de Economía Regional.	

Plan	Órgano encargado de Elaborarlo	Legislación	Instituciones	Observaciones
Miguel Alemán Valdés (XII/46 a 30/XI/52)		Ley de Secretarías y Depos. de Estado (del 7 de Dic. de 1946) y su Reglamento (del 10 de enero de 1947).	Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.	
		Acuerdo por el cual se crea una Comisión Inter secretarías para coordinar mas la aplicación de las deposiciones legales a peticiones a inversión de capitales nacionales y extranjeros (D.O. 23/ VII/47).	Comisión Intersecre tarías.	
		Ley para el Control, por parte del Gobierno fede ral de las corporaciones descentralizadas y em presas de participación estatal (D.O. 31/XII/47).		Primer intento por tener una visión global del sec tor público.
		Decreto que crea la Comi sión Nat. de Inversiones como el organismo encor gado del control, coordi nación y coordinación que menciona la ley para el control de las em presas descentralizadas y empresas de participación estatal (D.O. 31/II/48).	Comisión Nat. de In versiones (S.H.C.P.).	Se sujeta a la Ley de Con trol a 76 empresas y orga nismos descentralizados entre los que se encuentran Fonca, Ferrocarriles, Banco de México, Nafinsa, Guano y Fertilizantes e IASS.
Proyecto de inver siones del Gob. no federales y de pendencias del centralizadas, pe nido 1947-1952.	Banco de México, S.A. y Nacional Financie ra, S.A.			
		Decreto que dispone el del 17 de enero de 1948 por el que se crea la Comisi ón de Inversiones (D.O. 19/XII/49).	Comisió de Inver siones (S.H.C.P.).	Primer intento de sector ización del sector públic o. La S.H.C.P. establece con to control de las inver siones federales, medi ante las Comisiones Nacio nales, Bancaria y de Segu ros y Fianzas.

Plan	Organismo encargado de elaborarlo	Legislación	Instituciones	Observaciones
Adolfo Ruiz Cortines (17/XI/52 a 30/XI/58)	Publicación del estudio "El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capitales del exterior".	Comisión Mixta México Banco Internacional y de Reconstrucción y Fomento.	<p>Pasan a control de la Sala de Bienes Nados, Fomento de las Industrias de México (1949) y Comisión Fed. de Estadística (1951).</p> <p>Comisión Nacional de Fomento.</p>	Establece forma operativa para la intervención del Gobierno en la economía.
Programa Nacional de Inversiones 1953-1958 (elaborado en 1954).	Comité de Inversiones.	<p>Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica (30/XI/50).</p> <p>Reglamento de los artículos 2, 3, 4, 5, 11, 13, 14 y 16 a 19 de la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica (19.0.30/1/54).</p> <p>Acuerdo que dispone que las acciones de la de estado y Depto. de F. de dicho programa a la S.N.C.F. el programa de inversiones relativo al sexenio 1953-1954 (D.O. 27/VI/53).</p>	<p>Comité de Inversiones (S.N.C.F., S.A. de Economía, Banco de México, Nacional).</p>	<p>Aunque no se trata de un plan, dada la fuerte influencia que tuvo este trabajo en la orientación de la política económica, se incluye aquí.</p> <p>No se sabe con precisión si se trata de un nuevo organismo o simplemente nuevo el de 1949.</p>
				Primer intento por establecer metas y objetivos para toda la economía conforme a un sistema de cuentas nacionales.

<u>Plan</u>	<u>Organismo encargado de elaborarlo</u>	<u>Legislación</u>	<u>Instituciones</u>	<u>Observaciones</u>
Plan de Inversiones 1957-1958.	Comisión de Inversiones.	Acuerdo que dispone que la Comisión de Inversiones dependa directa mente del Presidente de la República (D.O. 29/X/54).	Comisión de Inversiones.	Institución fundamental. Recupera nuevamente los proyectos con financiamiento del sector público. Los estudios y los análisis, establece criterios y mecanismos para llegar a la unidad. Con base en información de S.N.C. Pocompa. Los proyectos existentes con los recursos disponibles.
Adolfo López Mateos 11/XI/58 a 30/XI/64		Ley de Secretarías y De partamentos de Estado (D.O. 24/XII/58).	Secretaría de la Presidencia. Secretaría del Poder Ejecutivo Nacional.	Primer esfuerzo de la Comisión de Inversiones para establecer un programa que se banca más de un año.
		Acuerdo que dispone que las secretarías, departamentos de estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal elaboran un programa de inversiones para 1968-1964 (D.O. 30/VI/59).		En la Secretaría de la Presidencia se establecen las direcciones de inversiones y de financiación en la Secretaría de la Comisión de Inversiones.
		Acuerdo que establece la forma en que las dependencias del Ejecutivo, organismos descentralizados y empresas de participación estatal deben actuar en relación con los programas de inversión (D.O. 11/XI/59).		Este acuerdo, junto con los cuatro siguientes se forman para dar operatividad a la Secretaría de la Presidencia, ya que muchos organismos y empresas descentralizadas no agotan a cabalidad los procedimientos establecidos.

<u>Plan</u>	<u>Organo encargado de</u> <u>elaborarlo</u>	<u>Legislativo</u>	<u>Instituciones</u>	<u>Observaciones</u>
				Acuerdo presidencial de bre la conformación de las secretarías de la Presidencia y del Poder Judicial Nacional en las secretarías conjuntas pa ra vigilar la ejecución de las tareas o comisi ones relacionadas con las obras del Gobierno Federal, de los servicio rios federales y del DE partamento del S.F. (D.O. 28 y 29/III/61).
				Acuerdo presidencial a las secretarías y de partamentos de estado para acelerar el des arrollo económico del país con base en el sistema de planificación integral (7/VII/61).
				Acuerdo a todas las se cretarías y departamen tos de estado para que elaboren sus planes de acción pre-ajustando los objetivos que señalen y ajusten sus esfuerzos pa ra la proyección y eje cución de programas económicos tendientes al desarrollo económico y social del país (D.O. 2/VI/61).

Plan	Órgano encargado de elaborarlo	Legislación	Instituciones	Observaciones
		Acuerdo por el que se constituye una comisión intersecretarial encargada por representantes de las secretarías de la Planeación y de Hacienda y Crédito Público, con el fin de que pudiese de inmediato a formular planes razonables para el desarrollo económico y social del país a corto y largo plazo (D.O. 2/11/62).	Comisión Intersecretarial para Formular Planes Nacionales para el Desarrollo Económico y Social.	Se establece en el marco de la Carta de Punta del Este.
Proyección de los niveles de crecimiento de la economía mexicana (1965-1970) proyección sectoriales de crecimiento de la economía mexicana (1965-1970).	Grupo S.H.C.P.-Banco de México.			Se trata de una proyección macroeconómica y no de un plan.
Plan de Acción Inmediata (1962-1964).	Comisión Intersecretarial para Formular Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social.			Primer plan que incluye al sector privado, aunque sólo lo considera como proyección.
		Proyecto de Ley Federal de Planeación (Comisión de la Cámara de Senadores, sep. de 1963).		Aunque este proyecto nunca se aprobó, representa un avance en que hace una propuesta de establecer un sistema de planeación, incluye entidades que se encargan de elaborarlo, contenido del plan y formas de ejecución.

Plan	Órgano encargado de ejecutarlo	Ley de creación	Instituciones	Observaciones
Gustavo Díaz Ordaz (1/XI/64 a 30/XI/70)	Comisión Intersecretaría Ases para Promoción Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social.	Acuerdo de las secretarías y departamentos de estado organismos descentraliza- dos y empresas de posesión exclusiva que se encuentran dentro que deberán enviar a la Secretaría de la Presidencia, antes del 31 de agosto de cada año las modificaciones a sus programas de inversiones del siguiente ejercicio fiscal (D.O. 4/IX/65).	Inclusión en el PFIAN planes de Egresos de la Federación de los más importantes orga- nismos descentraliza- dos y empresas de participación esta- tal.  Creación de la Comi- sión de Administra- ción Pública 1965.	Ante la imposibilidad de tener un contrato efec- tivo de las actividades de los organismos y empresas se intenta un nuevo mecanismo. Por otra parte es la primera vez que se su- jeta la operación de este tipo de entidades al con- greso de la Unión.
Plan Nacional de Desarrollo Econó- mico - Social - 1966 - 1970.		Ley para el control, por parte del Gobierno federa- l de los organismos descentralizados y en- presas de participación estatal (D.O. 4/II/66).		Inclusión de sector privado y se inicia la coordina- ción y coordinación del sector público. No por vea medidas administra- tivas que aseguran su eficiencia.
			Se crea la Subcomi- sión de Inversión- Financiamiento (1967).	

Plan	Obras encargadas de Laborales	Legislación	Instituciones	Observaciones
Luis Echeverría Álvarez 11/XII/70 a 30/XI/76)		<p>Decreto que crea la Comisión Naz. de Las Zonas Áridas (D.O. 31/XII/70).</p> <p>Decreto por el cual se crea el organismo de fomento de desarrollo denominado Comisión Naz. de La Industria Azucarera (D.O. 18/XII/70).</p> <p>Ley que crea la Comisión Naz. Coordinadora de Puertos (D.O. 29/XI/70).</p> <p>Ley para el Consejo por parte del Gobierno Federal de las actividades de desarrollo de industrias y empresas de explotación agropecuaria (D.O. 31/XII/70).</p> <p>Reglamento de la Ley Reformatoria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo, en materia petrolífera (D.O. 9/II/71).</p> <p>Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las acciones gubernamentales (D.O. 26/II/71).</p> <p>Acuerdo para el establecimiento de unidades de programación en cada una de las secretarías y departamentos de estado, organismos descentralizados, y en materia de participación estatal (D.O. 11/III/71).</p>	<p>Comisión Naz. de Las Zonas Áridas.</p> <p>Comisión Naz. de La Industria Azucarera.</p> <p>Comisión Naz. Coordinadora de Puertos.</p> <p>Comisión Petrolífera Mexicana.</p> <p>Comisiones Internas de Administración y Unidades de Organización y Métodos.</p>	<p>Los esfuerzos se canalizan a mejorar el control sobre las actividades del sector público y a fomentar la ejecución de elaboración de proyectos y a dar mayor peso a la dimensión agropecuaria del desarrollo. Por primera vez se adopta un enfoque sectorial de la economía mediante la creación de comisiones sectoriales. Asimismo, por primera vez se crean instrumentos operativos para controlar las problemáticas de gestión. Por último se adopta un enfoque de aplicación a las decisiones de plantación.</p>

Plan	Organización de Estructuras	Legislación	Instituciones	Observaciones
		<p>Decretos que establecen Comités Promotores del Desarrollo Económico en los Estados. Los decretos de creación de los COPRODES fueron publicados en el P.O. en las siguientes fechas para cada Estado: Veracruz, 23/IV/73; Coahuila, 30/III/73; Chiapas, 15/IX/73; Durango, 16/XI/73; Sonora, 30/IX/73; Nuevo León, 2/II/74; Querétaro, 21/II/74; Toluca, 14/IV/74; Querétaro, 30/IV/74; Tabasco, 10/IV/74; Jalisco, 27/IV/74; Michoacán, 11/VI/74; Tlaxcala, 15/VI/74; Morelos, 2/IX/74; Sierra Gorda, 6/IX/74; Aguascalientes, 18/IX/74; Morelos, 27/IX/74; Campeche, 15/IV/74; Chihuahua, 18/XI/74; Tlaxcala 13/II/75.</p>	<p>Comités Promotores del Desarrollo Económico en los Estados.</p>	
		<p>Ley de Inspección de Actividades 16/IV/72.</p>	<p>Se crea la Comisión Nacional Inspección Imposiciones 1971.</p>	
<p>Plan Nacional de Industria 1973.</p>	<p>Seguridad de Recursos Industriales. Subcomisión de Planeación.</p>			
		<p>Acuerdo por el que se crea una Comisión Intersectorial que se denominará Comisión Coordinadora Sectorial (C.O.S.) Intersectorial Nacional de Energías (C.O. 27/II/73).</p>	<p>Comisión Coordinadora de la Industria Sectorial.</p>	
		<p>Acuerdo que crea la Comisión Nacional de Energías (C.O. 27/II/73).</p>	<p>Comisión Nacional de Energías.</p>	
		<p>Acuerdo de Programación de Inversión Federal con por entidad federativa (P.O. 27/IV/74).</p>		

Plan	Organismo encargado de Elaborarlo	Legislación	Instituciones	Observaciones
		Decreto por el que se crea la Comisión Permanente del Desarrollo Socioeconómico de Los Estados de Baja California Sur, Coahuila de Zaragoza, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, PUEBLO QUINLAN, TAMAULIPAS y VERACRUZ (D.O. 29/1/75).		
		Decreto por el que se crea la Comisión Nat. de Desarrollo Regional y Urbano (D.O. 29/1/75).	Comisión Nat. de Desarrollo Regional y Urbano.	
		Decreto por el que se integra la Comisión Nat. de Desarrollo Regional y Urbano (D.O. 29/1/75).		
		Decreto que amplía funciones a Los Comités Promotivos de Desarrollo Socioeconómico de Los Estados (D.O. 29/1/75).		
		Acuerdo a los organismos descentralizados y empresas de posesión estatal por el que deberán tener, por lo menos básicamente, un área de actividades a su respecto en forma de Subcomité (D.O. 7/10/75).		
		Acuerdo por el que se crea la Comisión Coordinadora para el Desarrollo de la Industria de Maquinaria y Equipo (D.O. 17/11/75).	Comisión Coordinadora para el Desarrollo de la Industria de Maquinaria y Equipo.	

<u>Plan</u>	<u>Órgano encargado de elaborarlo</u>	<u>Legislación</u>	<u>Instituciones</u>	<u>Observaciones</u>
		Acuerdo por el que se crea la Comisión Executiva de Políticas Industriales del Sector Público (D.O. 11/01/75).	Comisión Coordinadora de Política Industrial del Sector Público.	
		Decreto por el que se crea la Comisión Mixta Coordinadora del Sistema Agrario (D.O. 9/01/75).	Comisión Mixta Coordinadora del Sector Agrario.	
		Decreto por el que se crea la Comisión Mixta Coordinadora para el Desarrollo Industrial (D.O. 16/11/76).	Comisión Mixta Coordinadora para el Desarrollo Industrial.	
Plan Mixto Indicativo de Ciencia y Tecnología (1976).	Consejo Mixto de Ciencia y Tecnología.			
Plan Básico de Comercio 1976-1984. (sep. de 1975).	Partido Revolucionario Socialista.	Aprueba por la VIII Asamblea Nacional Ordinaria el 15/IX/75.		

## V. EL SISTEMA DE PLANEACION EN MEXICO

### V.1 Introducción

Como se mencionó en el capítulo anterior, las condiciones en diciembre de 1976 eran propicias para establecer un sistema de planeación. Desde su inicio, en esa fecha, la nueva administración gubernamental hizo explícita su decisión política de utilizar la planeación como instrumento fundamental de conducción del desarrollo económico y social del país. En su discurso de toma de posesión el Presidente señaló: "nuestro propósito es programar lo que tendremos que realizar para que, en un supremo esfuerzo de afinidad, todas las acciones que emprendamos dentro de cada sector y entre ellos, converjan a los mismos fines complementándose y apoyándose recíprocamente, en un afán de racionalizar y optimizar las funciones que cumplen quienes en el ámbito público, privado y social se corresponsabilizan en el proceso de transformación del país..."<sup>1/</sup>

Congruente con ese pronunciamiento, el Gobierno emprendió un amplio esfuerzo para sentar y desarrollar las bases institucionales, metodológicas y organizativas del sistema de planeación y, simultáneamente, elaborar los planes, programas y presupuestos a los que debería sujetarse la acción pública. Si bien debe reconocerse que en todos esos aspectos se consiguieron avances importantes en el sexenio 1977-1982, también es cierto que ellos fueron desiguales, inconsistentes en varios casos y, en general, insuficientes para el propósito que se perseguía de hacer de la planeación un instrumento efectivo para el desarrollo. En especial, muy poco se consiguió en materia de organización y dirección de las actividades de los grandes grupos económicos.

---

1. Véase López Portillo, José, "Aspectos económicos del discurso de toma de posesión del Presidente de México", en Comercio Exterior, vol. 26, núm. 12, México, diciembre de 1976, p. 1461.

El producto más importante fue sin lugar a dudas el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, que se promulgó por decreto presidencial de 15 de abril de 1980. Sin embargo, en esa fecha, las grandes discusiones sobre la estrategia ya se habían dado y decisiones importantes sobre el curso de la economía ya se habían tomado, e incluso, alterando en orden lógico, ya se habían elaborado diversos planes y programas nacionales que cubrían algún sector o área de actividad en particular.

Una de las críticas más generalizadas que se han hecho sobre la planeación que se llevó a cabo en el sexenio pasado, se refiere a la falta de coincidencia entre la evolución económica del país y lo previsto en el Plan Global de Desarrollo. En efecto, sin contrastar los planteamientos formulados en ese documento con lo ocurrido, que no es materia de este trabajo, es evidente que lo acontecido en el país en 1982 no tenía correspondencia alguna con los objetivos propuestos.

En ese año, la actividad económica sufrió una fuerte contracción; el aumento general de precios alcanzó tasas extremadamente altas, sin precedente en la economía mexicana; los desequilibrios de las finanzas públicas y de la balanza de pagos se volvieron insostenibles; la inversión pública y privada se redujo de manera abrupta; el servicio de la deuda pública externa se suspendió; la especulación de divisas se extendió a toda la economía, y la captación y el financiamiento bancario experimentaron una drástica caída.

Bajo esas severas condiciones, que fueron aprovechadas e incluso exacerbadas por grupos oligárquicos para disputar el poder político al Gobierno, este último decidió nacionalizar el sistema bancario. Estas medidas tenían el propósito de permitir que el Gobierno recobrara el control de los flujos financieros, en particular los de moneda extranjera, y sobre todo, acrecentar

su capacidad para orientar a través del crédito el proceso de acumulación de capital.

En este contexto, al iniciarse la presente administración gubernamental se hizo explícita nuevamente la decisión de utilizar a la planeación "como producto coherente de los propósitos, deseos y expectativas de la mayoría de la sociedad".<sup>2/</sup> En el mismo mes de diciembre de 1982, se promueve la aprobación de la nueva Ley de Planeación y algunas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública, entre las que sobresale la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y en mayo de 1983 se expide el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

El reto para el nuevo Gobierno era enfrentar la crisis económica, cuyas primeras manifestaciones importantes se presentaron en las postrimerías del régimen anterior. Así, el sistema de planeación debía transformarse y adaptarse a las nuevas condiciones. El principal problema no era ya cómo canalizar con eficacia recursos crecientes. Ahora debía tener como objetivo eliminar las actividades ineficientes, asignar los escasos recursos disponibles a lo estrictamente necesario y aumentar el uso y aprovechamiento de la capacidad instalada para generar recursos adicionales.

En el primer inciso de este capítulo se comenta la concepción global del sistema de planeación que se trató de establecer en el sexenio pasado, se reseñan sus principales rasgos metodológicos y, desde este último punto de vista, se analizan sus principales deficiencias. En el siguiente inciso se presentan las principales características del Sistema Nacional de Planeación vigente, con el señalamiento de sus problemas más importantes. Se tratan los

---

2. Véase, De la Madrid Hurtado, Miguel, "Mensaje a la nación", en Comercio Exterior, vol. 32, núm. 12, México, diciembre de 1982, p. 1284.

aspectos legales de la planeación, la concepción global del sistema y sus principales cambios con respecto al anterior, para finalizar con un comentario sobre las restricciones en la concepción y operación del mismo.

Cabe aclarar que no es objetivo de este trabajo analizar el contenido de los planes y programas formulados, ni sus efectos sobre la actividad económica. Por lo tanto no se estudian las relaciones macroeconómicas o sectoriales que se establecen en esos documentos, ni se incluyen temas relativos a las consecuencias positivas y negativas de las estrategias adoptadas, a las posibles inconsistencias de la política económica, a la manera en que se consideraron los balances de la economía (vgr. ahorro e inversión, de comercio exterior y sectoriales), a la capacidad predictiva de las proyecciones del entorno internacional y a la congruencia de las metas que se fijaron. No se pretende, ni es posible con el material aquí incluido, precisar si los planes permitieron que la evolución económica del país fuera menos mala de lo que hubiera sido en su ausencia, o bien, si con otros planes, con otra estrategia, se hubiera generado un mayor crecimiento del país, una mejor distribución del ingreso y evitado la crisis actual.

## V.2 El período 1977-1982.

### V.2.1 Principales acciones.

Es a partir de 1977 cuando realmente el Gobierno decide implantar un sistema de planeación. Al iniciarse el sexenio se comenzaron de inmediato los trabajos para elaborar el Plan Global de Desarrollo y se emprendió el proceso de reforma administrativa para reorganizar la actividad del sector público. El propósito esencial de esta última era tener una visión integral y un control más eficiente de las actividades del Estado. Entre las acciones más estrechamente relacionadas con el sistema de planeación, cabe destacar las si

güientes:

o Se centralizó en una dependencia de nueva creación, la Secretaría de Programación y Presupuesto, la responsabilidad de la conducción general del proceso de planeación, dotándola de las funciones globales de normatividad, integración y congruencia de los planes y programas; de la elaboración del presupuesto del conjunto de la Administración Pública Federal, así como, del control y evaluación del cumplimiento de lo planeado. Se le asignó, además, la tarea de sistematizar la información que generaba el sector público para ser utilizada en las distintas etapas del proceso de planeación.

De esa manera, se dividió el proceso presupuestal que antes se concentraba en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, correspondiéndole a esta última la programación del financiamiento de la actividad del sector público.

o Las dependencias del Gobierno central se convirtieron en coordinadores de sector, quedando bajo su conducción las entidades paraestatales con objetivos afines. El criterio utilizado para la sectorización fue fundamentalmente administrativo.

o Se promulgaron la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y la Ley General de Deuda Pública. La primera de ellas tuvo como objetivo establecer la nueva estructura administrativa, mientras que el propósito primordial de la de Presupuesto y de la de Deuda fue reglamentar los aspectos más relevantes del funcionamiento del sector público.

o Se impuso a las dependencias de la Administración Pública Federal la obligación de formular programas sectoriales y a algunas entidades programas institucionales.

o Se crearon a diferentes niveles de decisión mecanismos de coordina

ción del proceso de programación, presupuestación y evaluación. Se establecieron gabinetes especializados, encargados de coordinar diferentes áreas de actividad del sector público y se formalizó la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, a la que se le asignaron, entre otras, las siguientes funciones sustantivas:<sup>3/</sup>

- a) Recomendar medidas para hacer compatibles el gasto público y su financiamiento.
- b) Estudiar la congruencia de las finanzas públicas con los objetivos nacionales.
- c) Analizar la incidencia del gasto y el financiamiento públicos en la situación macroeconómica del país.
- d) Elaborar el calendario de pagos anual.
- e) Analizar, junto con los coordinadores de sector, la situación financiera de los organismos y empresas más importantes o de aquellos en situación crítica para proponer medidas correctivas.

En dicha Comisión estaban representadas las secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público y la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. Este organismo tenía gran trascendencia dada su función de compatibilizar los recursos disponibles con los requerimientos de gasto del conjunto del sector público y de sus entidades más importantes.

Asimismo, debe destacarse la creación de los organismos llamados "Grupo Interinstitucional de Programación y Presupuestación Sectorial" (GIPPS), para cada sector administrativo, y "Grupo Interinstitucional de Programación y Pre

3. Diario Oficial, 29 de agosto de 1979.

supuesto" (GIPP), para cada entidad no sectorizada. Estos grupos operaron como canal de comunicación entre las entidades, los coordinadores de sector (en su caso) y las secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público. En ellos se pretendía compatibilizar objetivos, metas y asignación de recursos en los niveles nacional, sectorial, institucional y, de manera indirecta, en el regional.

- o Se elaboró una concepción global del sistema nacional de planeación, que incluía la metodología, la estructura institucional y el proceso a seguir, constituido por cuatro etapas: formulación, instrumentación, control y evaluación.

- o Se formularon listados de entidades públicas, de sus actividades principales y de los recursos que manejaban.

- o Se definió una apertura programática que perseguía: agrupar las actividades comunes de las entidades comprendidas en un sector, establecer prioridades sectoriales, ligar las actividades específicas de las entidades a los objetivos sectoriales e introducir la práctica de elaborar el presupuesto con base en el costo de las acciones a realizar para conseguir determinadas metas.

- o Se desarrollaron diversos elementos operativos y de apoyo a la programación y a la presupuestación. Destacan el catálogo de bienes y servicios que el sector público produce, la modificación de la clave presupuestal para avanzar en la vinculación entre el programa y el presupuesto, la adecuación de la clasificación por objeto del gasto y los manuales para elaborar los programas y presupuestos del sector público.

- o En la construcción del sistema de planeación se dio relevancia a la formulación de los Programas de Acción del Sector Público (PASP). Se conc

bían como medio para traducir los planteamientos agregados de los planes y programas nacionales en acciones específicas del sector público, pretendiendo convertirlos así en el vínculo entre aquéllos y el Presupuesto de Egresos de la Federación. Para la elaboración de cada programa se siguió un criterio selectivo incluyéndose sólo las actividades y entidades principales del sector. El contenido básico de los PASP consistía en la definición de objetivos, estrategias, metas, acciones y recursos para la totalidad de cada sector.

o En lo que se refiere al ejercicio del gasto, destaca el Programa de Corresponsabilidad en el Gasto Público Federal, que permitió una mayor flexibilidad a las dependencias y entidades del Ejecutivo en el manejo de sus fondos. Al mismo tiempo se pretendió dar mayor injerencia a los coordinadores de sector en la asignación de los recursos de las entidades a su cargo. En este aspecto también debe mencionarse el Sistema de Control y Seguimiento Físico-Financiero del Gasto Público (COSEFF), que facilita la obtención de información para retroalimentar el Sistema Nacional de Planeación y la evaluación en cuanto a si se alcanzaron objetivos y metas con los recursos presupuestados.

o En el aspecto de productos de la planeación, el más importante fue sin duda el Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Además se elaboraron una gran cantidad de planes sectoriales o especiales entre los que se pueden mencionar: Plan Nacional de Desarrollo Urbano, Plan Nacional de Desarrollo Industrial, Plan Nacional de Desarrollo Pesquero y Plan Nacional de Turismo.

o Asimismo, se elaboraron programas estratégicos de corte intersectorial como el Sistema Alimentario Mexicano, el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, el Programa de Reforma Administrativa, el Progra

ma Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres, el Programa Nacional de Empleo y el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología.

o Se inició un esfuerzo para extender la planeación al ámbito estatal y regional, mediante la formalización de los comités promotores de desarrollo económico y social, los cuales posteriormente se convirtieron en Comités para la Planeación del Desarrollo Económico de los Estados (COPLADES). Además en la programación y presupuestación de la Administración Pública Federal se incluyó el ámbito regional para los proyectos de inversión.

#### V.2.2 Comentarios críticos de lo realizado.

No obstante los propósitos y el esfuerzo desplegado no fue posible establecer un sistema de planeación eficaz para la conducción del desarrollo económico y social del país, en los términos planteados por el Presidente de la República. A continuación se consignan las principales restricciones que enfrentó la construcción del sistema y las deficiencias más importantes que se manifestaron en la operación de los mecanismos de planeación implantados.

o Con el propósito de que la planeación fuera el instrumento para organizar y conducir las acciones de los sectores público, privado y social hacia los objetivos nacionales, se estableció que el cumplimiento del Plan era obligatorio para el sector público federal, acordado con los estados y municipios y convenido con los sectores privado y social.

En la práctica los esfuerzos realizados para tal fin no fructificaron. En el sector público nunca se logró realizar un ejercicio de programación sistémico que permitiera traducir en acciones operativas los planteamientos generales del Plan Global de Desarrollo, las metas y objetivos de los programas sectoriales y, en muchas ocasiones, ni siquiera las directrices establecidas en los programas institucionales. Las decisiones sobre gasto público no se

vincularon con la programación, siguió subsistiendo la práctica de asignar recursos con base en criterios contables y factores asociados con la influencia política de los secretarios de estado o de los directores de empresas estatales. Los PASP no llegaron a integrarse y su influencia en el Presupuesto de Egresos de la Federación fue prácticamente nula.

La llamada vertiente de coordinación de acciones con los estados y municipios no se cubrió cabalmente. Algunos estados formularon planes de desarrollo como mero formalismo para facilitar la negociación de recursos con la Federación: asimismo, fue un hecho generalizado que las acciones de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el ámbito estatal se realizaran sin coordinación y sin tomar en cuenta los programas estatales.

Con los sectores privado y social nunca llegó a darse una concertación sistemática de acciones. Hubo en algunos casos acuerdos aislados para producir ciertos bienes o servicios y se proporcionó al sector privado un marco de referencia de las acciones del sector público e información concreta sobre demandas específicas de bienes y servicios de algunas entidades, sin que esto se tradujera en compromisos definidos de producción. Por otra parte el manejo de los instrumentos de estímulo y control a las actividades privadas se siguió realizando de manera tradicional, o sea, sin vínculo con los planes y programas. Por su parte, los empresarios privados continuaron con la práctica de presionar al Gobierno para obtener de éste los mayores beneficios sin obligación alguna de sujetarse a las directrices del Plan.

o En general la planeación se realizó sin la participación de la sociedad. El Plan Global de Desarrollo se formuló centralmente por el Gobierno federal. Los programas y los proyectos de inversión se elaboraron y aprobaron

ron por las autoridades gubernamentales sin consulta a la población involucrada en los mismos. La participación del Congreso de la Unión se limitó a la aprobación de presupuestos que el Ejecutivo les enviaba sin incluir a todo el sector público federal. La Cámara de Diputados no contó con elementos de juicio para modificar los proyectos de presupuesto, al no proporcionársele opciones de acciones y de gasto, con análisis sobre su factibilidad y efectos políticos, sociales y económicos.

La participación de la población también fue nula en las fases de control y evaluación de las acciones realizadas para cumplir con el Plan. En esas actividades la participación del Congreso de la Unión se restringió al análisis y aprobación de la Cuenta Pública, la cual no guardaba en muchos casos correspondencia con los conceptos utilizados en el presupuesto y, además, frecuentemente incluía modificaciones en metas y en erogaciones que se explicaban en forma insuficiente o no se proporcionaba justificación. A todo ello se agregaban las limitaciones de la Cámara de Diputados, en gran parte derivadas de la carencia de personal de apoyo especializado.

o En la dirección y control de la evolución económica se observó una marcada debilidad del Gobierno. No fue posible realizar una reforma tributaria que permitiera sanear las finanzas públicas, ni llevar a cabo con oportunidad en las empresas paraestatales la nivelación de sus precios y tarifas con sus costos.

De igual manera, en sus relaciones con el sector privado el Gobierno se mostró incapaz de establecer un adecuado control de precios y continuó otorgando estímulos y comisiones a empresas prósperas, propiciando ganancias extraordinarias. La muestra más evidente de debilidad fue la impotencia del Gobierno para controlar la fuga de capital. De hecho, sólo hasta 1982 se de

ció a adoptar medidas que enfrentaron ese problema de manera radical, pero inoportuna, mediante el control de cambios y la nacionalización de la banca.

o Hizo falta un marco legal totalizador. Hasta 1982 el sistema de planeación sólo contó con elementos jurídicos parciales que no la definían con precisión. Sin duda, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley General de Deuda Pública, todas ellas expedidas en diciembre de 1976, representaron un avance para institucionalizar la planeación. Posteriormente se publicaron en el Diario Oficial las modificaciones a la Constitución en su artículo 74, fracción IV, que faculta a la Cámara de Diputados a revisar la Cuenta Pública desde el punto de vista financiero, administrativo y del cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas (6 de diciembre de 1977); las adiciones al artículo 93 constitucional, que faculta al Congreso de la Unión a constituir comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal (6 de diciembre de 1977); la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (29 de diciembre de 1978); la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal (31 de diciembre de 1979); la Ley de Obras Públicas (30 de diciembre de 1980); la Ley de Información Estadística y Geográfica (30 de diciembre de 1980); la Ley de Fomento Agropecuario (2 de enero de 1981); la reforma al artículo 90 constitucional que da la base jurídica para la organización de la Administración Pública Federal (21 de abril de 1981), y la Ley General de Bienes Nacionales (8 de enero de 1982).<sup>4/</sup>

Asimismo, para otorgar mayor validez jurídica a la planeación se emite

---

4. Véase López Portillo, José, Legislación y documentos básicos 1976-1982, Tomo I, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1982.

ron decretos para promulgar el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y los planes y programas específicos de desarrollo urbano, empleo, turismo, pesca, industrial, agropecuario y forestal, agroindustrial, fomento cooperativo, comercio, desarrollo urbano del Distrito Federal, ciencia y tecnología, vivienda, energía, desconcentración territorial, zonas deprimidas y grupos marginados y autotransporte federal.

Como se observa de la anterior relación el marco jurídico se fue constituyendo progresivamente, sin embargo, hasta 1982 no existían normas legales que definirían la cobertura del sistema; la metodología que debía aplicarse en la formulación, ejecución, control y evaluación de los planes; el grado de obligatoriedad de las acciones para los distintos actores económicos; la forma en que la población, o sus representantes, participarían en las diversas fases de la planeación; los responsables y las sanciones a que se harían acreedores en caso de incumplimiento, y los criterios para priorizar actividades, entre otros elementos fundamentales.

Esta situación, si bien dio a la planeación una gran flexibilidad y le permitió adaptarse a condiciones de partida muy desfavorables, en cambio limitó de manera considerable su influencia, ya que la Secretaría de Programación y Presupuesto y los coordinadores de sector no tenían respaldo suficiente.

o El esfuerzo por establecer el sistema de planeación no contó con una concepción definida desde su inicio, lo que dio lugar a que se invirtiera el orden lógico del proceso. Así, se elaboraron primero algunos planes y programas sectoriales, que no tuvieron un marco general de referencia; se continuó con la formulación del Plan Global de Desarrollo, que debía dar orientación general, y se finalizó con la conceptualización del sistema de planea

ción que contenía la metodología de lo que ya había sido formulado y aprobado.

o En la vertiente obligatoria fue donde se registraron mayores avances en materia de programación; sin embargo, hubo dificultades metodológicas y de organización para agrupar las actividades conforme a criterios apropiados. Ello fue consecuencia de la forma en que se integró el sector público. Como ya se señaló, su formación obedeció principalmente a necesidades coyunturales que obligaron a adquirir o crear entidades y absorber funciones sin atender a un esquema claro de intervención en la economía. De esa manera, el Gobierno adquirió empresas de particulares que tenían poca o nula relevancia para la rectoría económica del Estado; en entidades ya existentes se ampliaron desordenadamente sus funciones, dando lugar a duplicaciones y a cubrir campos de acción completamente desligados del objeto principal para el que fueron creadas, y se constituyeron nuevas empresas en campos de actividad intrascendentes para las funciones del Estado.

o Aunque la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 representó un avance en la organización del sector público, resultó insuficiente para ordenar la compleja gama de actividades gubernamentales. Para fines de la planeación, la sectorización que se realizó tuvo los siguientes problemas:

a) Atendiendo a criterios administrativos se dividieron en diferentes sectores actividades que para fines de programación debían atenderse de manera unitaria. Este es el caso, por ejemplo, de los aspectos agrícolas cuya conducción se dividió entre el sector encabezado por la Reforma Agraria y el coordinado por Agricultura y Recursos Hidráulicos.

b) Se agruparon entidades en sectores que no les correspondían. Por

ejemplo, PIPSA se ubicó en el sector coordinado por Gobernación siendo su actividad preponderantemente industrial y comercial, y los bancos de fomento se agruparon bajo la coordinación de Hacienda y Crédito Público, incluso tratándose de instituciones especializadas como el Banco Nacional de Crédito Rural.

c) Se mantuvieron en un sector funciones asignadas a otros sectores. Se puede citar en este sentido, como caso extremo el del Departamento del Distrito Federal, que lleva a cabo actividades comprendidas en casi todos los sectores, o bien el de entidades, que por su tamaño, proporcionan directamente servicios de asistencia y seguridad social a sus trabajadores o realizan acciones de fomento para el desarrollo de comunidades o regiones, que no corresponden al objeto considerado para su agrupación sectorial. Esta era la situación, de Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad y Ferrocarriles Nacionales de México.

o Las dependencias coordinadoras de sector no estaban preparadas técnicamente para conducir la operación y desarrollo de las entidades conforme al proceso de planeación. Entidades de gran importancia por sus efectos en la economía, operaron sin sujetarse a ninguna directriz del coordinador de sector. Este fue el caso de Pemex, cuya dirección se manejó con gran autonomía. En cambio, otras entidades cuyos directores tenían menor peso político, se vieron abrumadas con excesivas solicitudes de información y con múltiples interferencias en las decisiones operativas que les correspondía tomar a las propias empresas, o bien a sus órganos de gobierno.

En este último aspecto, debe señalarse que las dependencias globalizadas (SPP y SHCP) y las coordinadoras de sector, sostuvieron el criterio de que era necesario intervenir en todas las decisiones independientemente de

que para los fines de la programación global y sectorial no se requiriera. Lo anterior, por una parte, originó un excesivo detalle en la información que se solicitaba a las entidades, las que se vieron obligadas a destinar recursos adicionales para atender las peticiones. Por otra parte, las dependencias globalizadoras no siempre respetaron el ámbito de responsabilidad de los coordinadores de sector, siendo frecuente la práctica de dar instrucciones directas a las entidades en asuntos para los cuales debería intervenir el coordinador respectivo. En algunos casos, incluso, el presupuesto de entidades importantes se negoció directamente con la SPP.

o. No se logró establecer el sistema ni los mecanismos para la coordinación de acciones entre los distintos sectores, a fin de asegurar consistencia en las metas fijadas, unidad en los esfuerzos para conseguirlas y racionalidad en la utilización de los recursos. En este aspecto la metodología no se desarrolló lo suficiente para tratar los encadenamientos programáticos entre las actividades productivas y de infraestructura, ni la congruencia entre las medidas administrativas, jurídicas y organizativas y las acciones sustantivas. Esta situación fue especialmente crítica en actividades que cubrían horizontalmente a todos los sectores o a una parte importante de ellos, por ejemplo, el crédito bancario, la ciencia y la tecnología y el empleo. En esos casos los objetivos y metas dependían de lo que se realizara en otros sectores, y a su vez, sus acciones condicionaban el éxito para alcanzar las metas de éstos últimos.

En el ámbito de la coordinación intersectorial, cabe consignar que constituyó un adelanto la implantación de algunos programas estratégicos que integraban acciones de varios sectores, como el Sistema Alimentario Mexicano y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.

o También por deficiencias metodológicas, la apertura programática utilizada no consiguió vincular adecuadamente las acciones de cada sector con las metas sustantivas. Continuó siendo elemento preponderante el criterio administrativo en la definición de los programas, dando lugar a serias dificultades para determinar el costo de alcanzar las metas. Además, existió falta de precisión en la definición de metas, en las unidades de medida para cuantificarlas y, por consiguiente, en el cálculo de los costos unitarios.

Lo anterior apoyó la práctica de asignar los recursos para fines genéricos sin adoptar las decisiones con base en las acciones que deberían tomarse para conseguir las metas.

o Otro problema metodológico se refiere a la ausencia de procedimientos operativos para incorporar integralmente el ámbito espacial. Las decisiones de inversión pública federal se realizaron sin el análisis suficiente para seleccionar la ubicación geográfica que permitiera maximizar sus efectos positivos y reducir o prevenir daños ecológicos y desequilibrios económicos, políticos o sociales en las diferentes regiones.

o Fue notable la carencia de un sistema que, formando parte integral de la planeación, permitiera la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión. En la práctica las entidades que tenían mayor capacidad para elaborar proyectos, obtenían recursos para su realización aunque no fueran prioritarios. En cambio, las entidades con menor capacidad para formularlos, disponían de menores recursos, a pesar de que tuvieran metas prioritarias. El sector público nunca logró integrar una cartera de proyectos que le permitiera evaluarlos y fijar su prelación de conformidad con las prioridades establecidas.

o Otro grupo de problemas se refieren a deficiencias en la aplicación

del proceso de planeación. Dentro de ellas destacan las siguientes:

a) Falta de suficiente personal capacitado para poner en práctica las metodologías definidas. La mayor parte de los responsables del proceso sólo dominaban criterios contables para la presupuestación, lo que obedecía tanto a la falta de preparación técnica para la planificación como al hecho de que la forma tradicional de decidir sobre la distribución de recursos era fuente de privilegios individuales.

b) Información básica inadecuada. Los datos estadísticos sobre la economía mexicana eran inoportunos, pues se dependía de manera excesiva de los censos; la información anual y de coyuntura no se adaptaba a los niveles, tiempos y etapas de planeación; existía una gran heterogeneidad metodológica y conceptual en la producción de datos, y los sistemas de información contable de entidades y dependencias centrales no servían para la toma de decisiones por su falta de claridad, confiabilidad y oportunidad.

c) Las proyecciones en que se basaron los programas se produjeron con retrasos y resultaron poco realistas. Esto originó tanto dilaciones en la formulación de los propios programas, como propuestas programáticas que suponían una disponibilidad de recursos físicos y financieros diferente a la real. En el caso de que la disponibilidad real fuera menor a la utilizada en la elaboración de los programas se hacían ajustes en las acciones sin previo análisis; en el caso contrario, al conocerse la existencia de sobrantes las erogaciones se ampliaban también sin ningún análisis y se realizaban en un lapso muy breve. En ambos casos el resultado fue ineficiencia en la utilización de los recursos.

d) Los períodos que se establecieron para realizar las distintas etapas del proceso de planeación fueron muy reducidos en relación al trabajo que

implicaba el cumplimiento de la metodología. Esto dio lugar a formulaciones superficiales, a errores frecuentes en los cálculos de metas y gastos y a que muchas ocasiones no se cubrieran fases importantes del proceso. En general la evaluación de lo realizado no retroalimentó a la programación, el presupuesto se trasladó con esta última y la etapa de control de la ejecución de los programas no se llevó a cabo conforme a lo previsto.

### V.3. El período 1983-1985.

De 1983 a la fecha ha habido avances, retrocesos y aspectos no suficientemente cubiertos para completar el sistema de planeación. Las acciones emprendidas han seguido en lo fundamental la concepción definida en el sexenio pasado, habiéndose decidido, al parecer, por dar continuidad al proceso de planeación sobre la base de lo ya realizado, en lugar de optar por una revisión de los fundamentos del sistema y de la pertinencia de sus elementos constitutivos.

#### V.3.1 Reforma Constitucional y Ley de Planeación.

A iniciativa del Ejecutivo Federal, el 3 de febrero de 1983, queda instituida en el Artículo 26 de la Constitución la planeación democrática del desarrollo. Se reconoce para el Estado la facultad de organizar el sistema de planeación, previéndose la existencia de un Plan Nacional al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. Asimismo, se otorga al Ejecutivo Federal la atribución de establecer los procedimientos de participación y consulta popular, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y de los programas de desarrollo, así como de determinar los órganos responsables del proceso de planeación y las bases sobre las que concurrirán en la elaboración y ejecución del Plan y de los programas los gobiernos estatales y los sectores

privado y social.

Aproximadamente un mes antes, el 5 de enero de 1983, se publicó la nueva Ley de Planeación que abroga la del 12 de julio de 1930. Aunque este ordenamiento debió expedirse con posterioridad a la reforma constitucional antes referida, su contenido no contradice lo que en esta última se establece. Sin embargo, la Ley no cubre todos los aspectos comprendidos en el Artículo 26 Constitucional, ya que se limita a normar el proceso de formulación del Plan y de los programas.

Así en la mencionada Ley de Planeación se definen a los participantes y las atribuciones y obligaciones que les corresponden en la formulación del Plan y de los programas; se precisan los productos y sus vinculaciones; se establecen las formas de participación de los diferentes sectores sociales; se señalan los mecanismos para la coordinación de acciones con los gobiernos de las entidades federativas y para la concertación e inducción de actos y comportamientos con las representaciones de grupos sociales o con los particulares, y se fijan las sanciones en los casos de incumplimiento o contravención de lo dispuesto por la Ley.

Por lo que hace a los productos, el Plan Nacional de Desarrollo desempeña el papel central del sistema de planeación. Se establece la obligatoriedad de expedirlo dentro del plazo de seis meses a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, se determinan sus contenidos básicos y se prevé que en el mismo se señalarán los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban elaborarse. Se fija como vigencia del Plan y de los programas el período constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor.

Por lo que hace a la responsabilidad de formulación y aprobación de los productos, la Ley establece que el Plan Nacional de Desarrollo y los programas regionales y especiales los elaborará la Secretaría de Programación y Presupuesto, en su calidad de coordinadora de las actividades de la planeación nacional, y serán aprobados por el Presidente de la República. Los programas sectoriales los formularán las dependencias de la Administración Pública Federal, en su función de coordinadoras de sector, y los aprobará el Presidente de la República. La formulación de los programas institucionales corresponderá a las entidades paraestatales y serán aprobados por la dependencia coordinadora de sector respectiva.

Asimismo, se establece que la Secretaría de Programación y Presupuesto elaborará los programas anuales globales para la ejecución del Plan y los programas regionales y especiales, y las dependencias de la Administración Pública Federal los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales correspondientes.

Sólo en el caso del Plan Nacional de Desarrollo se prevé su envío al Congreso de la Unión, exclusivamente para fines de examen y opinión, y se concede al Poder Legislativo, como única facultad, la de formular las observaciones que estime pertinentes en la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan. El Ejecutivo Federal queda obligado a rendir a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión un informe anual de las acciones y resultados del Plan y de los programas y a hacer mención o referencia expresa de lo relativo a su cumplimiento o avance en el Informe Presidencial, en las cuentas anuales de la hacienda pública federal, en las leyes de ingresos y proyectos de presupuesto de egresos, y en los informes que rindan los secretarios de estado y los jefes de departamento administrativo sobre el estado que guardan sus respectivos ramos.

Por lo que respecta a la participación social en la planeación, se reconoce como órganos de consulta permanente, en los aspectos relacionados con su actividad, a las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; a las instituciones académicas, profesionales y de investigación; a organismos empresariales y a otras agrupaciones sociales.

Si bien la reforma introducida a la Constitución Política y la expedición de la Nueva Ley de Planeación, de cuyos principales contenidos se ha hecho referencia, significan un avance importante para institucionalizar el sistema de planeación en México, reafirman defectos y problemas de concepción y procedimiento que han limitado en buena medida el desarrollo de la planeación.

En primer lugar la planeación queda constreñida a una cobertura temporal de seis años y sin compromiso legal de continuidad en el cumplimiento de los objetivos y metas que no se logren en ese lapso. Además, conforme se acerca que la terminación de un período gubernamental, las acciones de corto plazo quedan sin la necesaria referencia de previsión de mayor temporalidad.

En segundo lugar, se reafirma el carácter centralizado del sistema de planeación. Sólo al Ejecutivo se le otorga la atribución de formular, controlar y evaluar el Plan y los programas. El Poder Legislativo queda ausente en todas las etapas del proceso, limitándolo a emitir opiniones u observaciones sobre el Plan y a recibir informes sobre su ejecución. En ese sentido, resulta contradictorio que el Legislativo reciba información sobre cuestiones que no aprobó o que ni siquiera conoce, como es el caso de los programas.

Por lo que hace a la participación social en general y, en particular, a la de los gobiernos estatales y sectores privado y social, la Ley no cons

tituye un avance con respecto a lo realizado en el sexenio anterior. Se limita a considerar el propósito de que la población sólo exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y de los programas. Además, se deja a criterio del Ejecutivo el establecimiento de convenios con entidades federativas y la concertación de acuerdos con agrupaciones o con particulares.

Finalmente, una insuficiencia importante que se manifiesta en la Ley de referencia y que muestra la ausencia de un enfoque integral de la planeación, es la omisión de los procesos de control y evaluación del Plan y de los programas. De esa forma, quedan sin definición los productos, los mecanismos y los responsables del desarrollo y sanción de tan importantes procesos.

#### V.3.2 Otras disposiciones legales.

Por otra parte, cabe consignar que existe una gran dispersión y diversifidad de disposiciones legales que tienen que ver de una u otra forma con algunas de las fases del proceso de planeación. En efecto, en este caso se encontran diversas leyes, decretos, reglamentos, acuerdos y circulares, que atendiendo a objetivos distintos norman aspectos relacionados con la formulación, ejecución, control y evaluación del Plan y los programas.

De la legislación vigente se deriva una serie de problemas que obstruyen el proceso de planeación y provocan duplicidad e interferencias entre las dependencias globalizadoras, los coordinadores de sector y las entidades coordinadas. Entre otros problemas cabe destacar los que a continuación se citan.

No existe una precisión suficiente en la delimitación de responsabilidades de las dependencias globalizadoras y de los coordinadores de sector, lo

que contribuye a que las primeras continúen tratando directamente con las entidades asuntos que son de la competencia de los coordinadores de sector, como sucede generalmente en la negociación del presupuesto y en la elaboración de la Cuenta Pública, entre otros casos. En ese mismo sentido, también sigue siendo frecuente que los coordinadores de sector invadan el campo de decisión operativa que corresponde a los órganos de gobierno o a la dirección de las propias empresas.

Las disposiciones legales tampoco consideran las particularidades que diferencian a las entidades paraestatales, dándoles el mismo tratamiento a las empresas grandes como a las pequeñas en cuanto a procedimientos y requisitos en materia de presupuesto, ejercicio del gasto, contabilidad y control.

Otra deficiencia es la obligación de someter la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los precios de todos los bienes y servicios que producen las entidades paraestatales, sin distinguir entre los que tienen efectos en el conjunto de la actividad económica, los que están controlados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y los que en la práctica se definen en el mercado al cubrir el sector público sólo una parte de la oferta.

Por otro lado, las normas jurídicas dan lugar a una pesada carga de trámites que obstaculizan el funcionamiento de las dependencias y entidades del sector público y afectan sus relaciones con clientes y proveedores.

La indefinición de responsabilidades, la aplicación de un tratamiento igual a entidades desiguales y la abundancia de trámites, acentúan prácticas inconvenientes. Así las dependencias globalizadoras pretenden tener un control completo del quehacer de todo el sector público y los coordinadores de

sector, a su vez, del funcionamiento completo de las entidades bajo su con  
ducción, sin contar, en ambos casos, con el personal técnico y los conoc  
imientos adecuados para tomar las mejores decisiones en el momento oportuno.  
Todo ello implica derroche de recursos, tanto por el costo de decisiones  
equivocadas o tardías como por la duplicidad de personal y el exceso de in  
formación, principalmente.

Lo anterior, hace evidente la falta de congruencia interna del marco jurí  
dico en el que se desarrolla la planeación, y su complejidad innecesaria,  
aunada a lagunas importantes.

### V.3.3 Concepción del sistema de planeación.

La Secretaría de Programación y Presupuesto estableció los principios y  
las bases organizativas del Sistema Nacional de Planeación Democrática,<sup>5/</sup>  
el cual se define como "un conjunto articulado de relaciones funcionales,  
que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con  
las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de  
las entidades federativas a fin de efectuar acciones de común acuerdo".

Con esas bases conceptuales se buscaba dar homogeneidad al proceso de  
planeación, definiendo sus niveles, etapas, productos y responsables.

Niveles de planeación. Se distinguen tres niveles: el global, el sec  
torial y el institucional.

En el global, se pretende orientar y hacer congruente el conjunto de la  
planeación que se realiza en el país. Es de carácter macroeconómico e inclu  
ye la planeación regional, es decir, aquella que se refiere a la coordina

---

5. Secretaría de Programación y Presupuesto, Sistema Nacional de Planeación  
Democrática. Principios y organización, Secretaría de Programación y Presu  
puesto, Mexico, 1984.

ción de programas que consideran a dos o más entidades federativas. En este nivel se integra el Plan Nacional de Desarrollo, en cuya elaboración deben participar los gobiernos estatales y municipales y los grupos sociales. En el nivel sectorial, que corresponde a la división actual de la Administración Pública Federal, se fijan los objetivos y prioridades de cada sector y se proporciona un marco de referencia para el siguiente nivel. Este ejercicio consiste en traducir al nivel sectorial los objetivos generales del Plan Nacional de Desarrollo.

El nivel institucional, está conformado por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, y los fondos y fideicomisos. Estas entidades paraestatales participan en la planeación a través de programas de mediano plazo, y de programas anuales, en los cuales se establecen los objetivos en función de la política definida por el coordinador de sector correspondiente.

Etapas de la planeación. El proceso de planeación se divide en las etapas de formulación, instrumentación, control y evaluación.

La formulación se refiere a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas de mediano y largo plazos. Esta actividad debe incluir la elaboración de diagnósticos socioeconómicos, la fijación de objetivos y prioridades, la congruencia entre estrategias y políticas, la compatibilidad entre el Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo, la determinación de las metas y los plazos en que se deben alcanzar y los recursos a utilizar.

La instrumentación tiene como propósito traducir al corto plazo y con mayor detalle los objetivos y metas del Plan y de los programas de mediano y largo plazos. Se integran programas anuales en los que se deben establecer,

tanto las metas específicas y los instrumentos y acciones que habrán de ponerse en práctica en cada ejercicio, como los responsables y los recursos de toda índole que con tal propósito se asignarán a la realización de cada acción prevista.

La instrumentación se realiza a través de cuatro vertientes: la obligatoria, que corresponde a la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal; la de inducción, referente al manejo de instrumentos de política económica por parte del Gobierno federal para promover y orientar actividades de los sectores social y privado; la de concertación, que comprende acciones que acuerden realizar conjuntamente el sector público y los particulares, y la de coordinación, que incorpora las acciones en materia de planeación que la Federación realice con los gobiernos de los estados y, a través de éstos, con los de los municipios.

Por lo que se refiere a la etapa de control, en ella se incluyen las actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de las acciones se ajuste a la normatividad que las rige y a lo establecido en el Plan y en los programas. El propósito es lograr una oportuna detección y corrección de desviaciones e insuficiencias, tanto en la instrumentación como en la ejecución y evaluación de las acciones, a fin de asegurar el cumplimiento de las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos previstos en el Plan, los programas y los presupuestos de la Administración Pública Federal. De esa forma, se distinguen dos grandes tipos de control: uno normativo que abarca aspectos administrativos, contables, financieros y las propias normas de planeación y, otro, referido a lo económico y social, que se encarga de vigilar la congruencia del Plan, los programas y presupuestos, así como los efectos económicos y sociales de su ejecución por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

La etapa de evaluación, queda constituida por las actividades de valoración cuantitativa y cualitativa de los resultados del Plan y de los programas en un período determinado, así como del funcionamiento del propio Sistema Nacional de Planeación. Esas actividades se refieren fundamentalmente al cotejo de objetivos y metas propuestos con los resultados obtenidos, a la verificación del cumplimiento de objetivos de un programa y la medición de su efecto en otros programas, y a la retroalimentación del siguiente ciclo de instrumentación que apoye la revisión de los recursos asignados, las políticas aplicadas y la congruencia entre acciones e instrumentos. Con igual sentido que en el control, se distinguen dos tipos de evaluación: la normativa y la económica y social.

Responsables de la planeación. Las actividades correspondientes a la planeación en el nivel global son responsabilidad de las secretarías de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público y Contraloría General de la Federación.

A la Secretaría de Programación y Presupuesto, le corresponde coordinar la planeación nacional, integrar el Plan, coordinar la planeación regional, formular los programas especiales, verificar la congruencia del Plan y de los programas, elaborar el programa anual global para la ejecución del Plan, realizar el control y evaluación económico y social de la ejecución del Plan y de los programas regionales y especiales, verificar la relación que guardan los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, coordinar la investigación y capacitación para la planeación y elaborar los dictámenes de los programas sectoriales para que sean presentados al Presidente de la República.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde participar

en la elaboración del Plan respecto a la definición de las políticas financieras, fiscal y crediticia; calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades de recursos y de crédito público para la ejecución del Plan y de los programas de mediano plazo; procurar el cumplimiento del Plan y de los programas de mediano plazo en la planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del sistema bancario; verificar que en el uso del crédito público se prevea el cumplimiento de los objetivos primordiales del Plan y de los programas de mediano plazo, y considerar los efectos de las políticas monetaria, crediticia y de precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública en el logro de los objetivos del Plan y de los programas de mediano plazo.

A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación le corresponde aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan y de los programas; planear, coordinar y organizar el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, que abarca el control y evaluación del proceso de planeación. En este sistema participan, en sus respectivos ámbitos de competencia, las secretarías de Programación y Presupuesto y la de Hacienda y Crédito Público.

En el nivel sectorial de la planeación la responsabilidad recae en el titular de cada secretaría de estado, que funge como coordinador de sector, previéndose que se apoye en una unidad de planeación. Al coordinador de sector le corresponde participar, en los aspectos a su cargo, en la formulación del Plan; elaborar el programa sectorial de mediano plazo y los programas anuales; normar y coordinar la planeación de las entidades paraestatales agrupadas en su sector, y realizar el control y evaluación de los programas sectoriales de mediano plazo y anuales y de los programas y presupuestos de las

entidades bajo su coordinación. En los ejercicios de programación y presupuestación que realice, la unidad de planeación sectorial debe considerar las actividades de los otros coordinadores de sector y las propuestas de las entidades federativas y de los grupos sociales.

En el nivel institucional la responsabilidad corresponde a las entidades paraestatales, a quienes toca formular sus programas de mediano plazo, cuando así lo determine el Presidente de la República; elaborar los programas y presupuestos anuales, y llevar a cabo el control y evaluación de los mismos.

Productos: Los previstos por el sistema de planeación son los siguientes:

o Normativos de mediano plazo

- Plan Nacional de Desarrollo.
- Programas de mediano plazo; sectoriales.  
estratégicos: regionales y especiales.  
institucionales.

o Operativos de corto plazo

- Anuales  
Programa operativo anual macroeconómico.  
Programa operativo anual (preliminar y definitivo).  
Ley de Ingresos.  
Presupuesto de egresos.  
Convenios únicos de desarrollo.  
Contratos y convenios de concertación.
- De control  
Informe trimestral de la situación económica y social.

Informes de los gabinetes especiales.

Informes de la Comisión Intersecretarial de Gasto-financiamiento.

Informes de las auditorías gubernamentales.

- De evaluación.

Informes de gobierno.

Informes de ejecución del Plan.

Cuenta Pública.

Informes de los foros de consulta popular.

Informes sectoriales e institucionales.

Informe anual de la gestión gubernamental.

Infraestructura de apoyo. La concepción del sistema de planeación prevé acciones de apoyo para la mejor realización del proceso. Se considera la capacitación de los recursos humanos, la investigación y desarrollo de métodos y técnicas de planeación, la disponibilidad de información oportuna y adecuada a los requerimientos de la planeación, la modernización de la Administración Pública Federal y el establecimiento de un subsistema nacional de proyectos.

La capacitación se debe orientar a cubrir las demandas del proceso a nivel de los funcionarios públicos federales, estatales y municipales, así como la preparación de profesionales en aspectos de planeación económica y social, a través de los centros de educación superior. Con la investigación y desarrollo de métodos y técnicas, se pretende incorporar al sistema de planeación nuevas concepciones y procedimientos, mediante el análisis y adaptación tanto de las experiencias del propio sistema como de las de otros países. Entre los temas a considerar destacan los de evaluación de proyectos, metodologías de análisis cuantitativo, organización de la información, posibilidades de organización institucional y marco jurídico.

En cuanto a la disponibilidad de información se plantea producir un conjunto de datos que permita mostrar la situación e interrelaciones entre los fenómenos económicos, demográficos y sociales y su ubicación geográfica. Se parte de la premisa de que la información debe ser oportuna, tener coherencia interna y vincular los fenómenos que refleja con los análisis de la economía y la sociedad. El objetivo que se persigue es disponer de información para dar sustento a la toma de decisiones en todas las etapas y los niveles del Sistema Nacional de Planeación. Para ello se propone consolidar los sistemas nacionales de estadística y de información geográfica, que están integrados por las unidades correspondientes de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los poderes Legislativo y Judicial. En el caso de las entidades federativas y de los municipios se indica que se establecerán acuerdos entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos respectivos.

Para la modernización de la Administración Pública Federal se plantea la permanente revisión y adecuación de las estructuras administrativas en que se apoya la planeación. Con ese propósito la Secretaría de Programación y Presupuesto creó la Coordinación General de Modernización Administrativa, asignándole las funciones de diseñar la política y las directrices de modernización global, sectorial e institucional; promover políticas y lineamientos para descentralizar y desconcentrar al sector público federal y dictaminar sobre la viabilidad y conveniencia de propuestas de modificación de la estructura orgánica básica de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Con el subsistema nacional de proyectos se pretende asegurar la ejecución congruente de los que se generen en los diferentes sectores en el marco del proceso de planeación. El subsistema abarca desde la etapa de identificación del proyecto hasta su evaluación ex-post, incluyendo las actividades

de normatividad, análisis de congruencia, respaldo técnico y de información y apoyo en materia de promoción. El subsistema, además, considera el universo de proyectos públicos, privados y sociales, para impulsarlos conforme a las prioridades del Plan.

#### V.3.4 Principales cambios en la concepción del sistema.

La concepción del Sistema Nacional de Planeación definida en la presente administración mantiene los componentes fundamentales del esquema establecido por el gobierno anterior y, salvo algunas precisiones y adecuaciones en los mismos, el planteamiento metodológico resulta precario, si se considera que para su formulación se contaba con el conocimiento de los avances y problemas de los ejercicios de planeación anteriores. Se mantienen los niveles global y sectorial y se formaliza la planeación institucional, considerada en el sexenio pasado como parte de los Programas de Acción del Sector Público. En el nivel global se incluye el ámbito regional, que anteriormente constituía un nivel del sistema.

Por lo que hace a la división del proceso de planeación continúan vigentes las etapas de formulación, instrumentación, control y evaluación. Asimismo, para la instrumentación del Plan se conservan las vertientes de obligación, inducción, coordinación y concertación. Los responsables del proceso siguen siendo las dependencias globalizadoras, incluyendo ahora a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los coordinadores de sector y las entidades paraestatales, sin que se hayan modificado sustancialmente sus atribuciones.

Los principales cambios en los procesos de la planeación son los siguientes:

- o Se modificó el criterio para la elaboración de los programas de media

no plazo. Hasta 1982 se hacían los programas por sector administrativo, ac-  
tualmente los equivalentes a estos programas se organizan en función de las  
políticas económicas y sociales definidas en el Plan, que no siempre corres-  
ponde al concepto administrativo de sector.<sup>6/</sup>

o Se crean los programas operativos anuales (POAS), vinculándolos con  
los programas de mediano plazo. Para 1985, se elaboró un POA por cada Pro-  
grama Nacional. El propósito de las autoridades era proyectar las variables  
de corto plazo en función de los objetivos de los programas nacionales y de  
las situaciones coyunturales, para definir las metas anuales y los recursos  
requeridos. Ello suponía la necesidad de establecer la participación de las  
vertientes de inducción, coordinación y concertación. En el caso de la ver-  
tiente obligatoria se hacía indispensable la participación de los sectores  
administrativos que estuvieran involucrados en cada programa.

Los POAS se conciben en un proceso cuya intención es vincular la progra-  
mación con la presupuestación. Mediante los POAS se pretende establecer las  
prioridades de corto plazo que orientarán la formulación de los presupuestos  
sectoriales de egresos. Queda en manos de cada sector administrativo reasig-  
nar los recursos de que disponga, de manera tal que dé preferencia a los pro-

---

6. Hasta diciembre de 1985 se habían elaborado los programas nacionales de:  
financiamiento del desarrollo; estructuración, operación y desarrollo del  
sistema nacional de abasto; comunicaciones y transportes; fomento industrial  
y comercio exterior; salud; energéticos; minería; educación, cultura, recrea-  
ción y deporte; pesca y recursos del mar; turismo; capacitación y productivi-  
dad; desarrollo urbano y vivienda; ecología; desarrollo tecnológico y cientí-  
fico; procuración e impartición de justicia; desarrollo integral de la indus-  
tria mediana y pequeña, así como desarrollo rural integral. Como programas  
especiales se formularon los de alimentación; empleo en zonas críticas y,  
además protección a la planta productiva y el empleo. En el ámbito regional  
se integraron los del Mar de Cortés; sureste, zona metropolitana de la ciu-  
dad de México y de la región centro; zonas áridas; reordenación henequenera  
y desarrollo integral de Yucatán y, por último, desarrollo rural integral de  
las mixtecas oaxaqueñas alta y baja.

gramas, subprogramas y proyectos estratégicos. El sector administrativo responsable de la formulación de un programa nacional es también el encargado de su instrumentación, control y evaluación y, sólo en el caso de existir una gran incidencia intersectorial, se plantea la intervención de la Secretaría de Programación y Presupuesto para coadyuvar en el establecimiento de acuerdos programáticos.

o Tanto en los programas de mediano plazo como en los POAS merece destacarse el cambio de enfoque en la programación. El objetivo central lo constituye el sector programático, a diferencia del sexenio anterior en que era el sector administrativo. Por ello se hace indispensable dar mayor énfasis a las vertientes de coordinación y concertación, sobre todo en la programación anual. También como consecuencia de este enfoque, se fortalece la liga entre el Plan, los programas de mediano plazo y los POAS; en cambio, se debilita la relación entre la programación y el presupuesto, que se sigue haciendo por sector administrativo.

o En materia de presupuesto no se han realizado modificaciones esenciales a la metodología. En general las reformas tienden a la simplificación del proceso y de la información solicitada y a una mayor participación de los coordinadores de sector.

Para la formulación del presupuesto de 1986 se eliminó una de las dos etapas en que se dividía la presupuestación, así, las entidades y dependencias elaboraron sus anteproyectos de presupuesto definitivos a partir de los rangos de gasto que les estableció la Secretaría de Programación y Presupuesto, sin llevarse a cabo la etapa previa de revisión y negociación con esa Secretaría. Anteriormente las dependencias y entidades estaban obligadas a llenar 70 formatos para las dos etapas del proceso, para 1986 sólo se llena

ron 26 formatos.

Esa reducción no se explica sólo por la simplificación del proceso, sino también por omisión de datos importantes en demérito de la programación. Se dejó de solicitar información sobre diversos aspectos como los concernientes al vínculo entre metas y gasto, al desglose del gasto en los proyectos de inversión y sus efectos económicos y sociales, al análisis de la deuda y a las relaciones intra e intersecretariales. Cabe aclarar que en cambio para 1986 se solicitó información sobre la estructura funcional y ocupacional del personal y el detalle de las adquisiciones de bienes y servicios.

Para fortalecer la participación de los coordinadores de sector, se les asignó la función de integrar el presupuesto sectorial consolidado y se tiene la intención de que ellos distribuyan los recursos presupuestales entre las entidades agrupadas en su sector. Esto último aún no se ha llevado a la práctica plenamente, continuándose incluso con el hábito en algunas entidades de negociar directamente con la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En lugar de los Grupos Interinstitucionales de Programación y Presupuesto Sectorial y de Programación y Presupuesto, se crearon los Comités Técnicos para la Instrumentación del Plan. En general se les asignaron funciones de coordinación y apoyo para la formulación de los programas operativos anuales, para la concertación de acciones entre las entidades del sector público y los sectores privado y social, y para la elaboración de los presupuestos sectoriales, entre otros.

o Por lo que hace al control, los productos no han experimentado cambios relevantes. En el sistema de planeación se definieron informes trimestrales de la situación económica y social, e informes de los gabinetes especiales, de la comisión gasto-financiamiento y de las auditorías gubernamenta

les. Estos informes con variaciones en cuanto al período de presentación ya se venían elaborando con anterioridad.

o En la etapa de evaluación se adicionaron los informes de ejecución del Plan, de los foros de consulta popular y de la gestión gubernamental. Los informes de gobierno, la cuenta pública y los informes sectoriales e institucionales, que ya se elaboraban, ahora toman como marco de referencia el Plan Nacional de Desarrollo.

#### V.3.5 Restricciones en la concepción y operación del sistema.

La formulación, ejecución, control y evaluación del Plan, de los programas y de los presupuestos han enfrentado, al igual que en la administración anterior, una serie de limitaciones metodológicas y operativas que siguen impidiendo el funcionamiento del sistema conforme a la concepción adoptada.

o No se han desarrollado los mecanismos que permitan la participación efectiva de los diferentes sectores sociales. En la práctica, incluso el propósito de que la población exprese sus opiniones no se ha cumplido. Los esfuerzos se han limitado a la organización de foros de consulta que no siempre son representativos de la opinión general de la población sobre sus problemas y sus soluciones. Además, suponiendo que en estos foros se reflejara el sentir de la población en algún aspecto en particular, ello no garantiza que las demandas sean tomadas en cuenta en los planes y programas o que en la ejecución de estos últimos sean atendidas con eficacia.

La reducida participación de la sociedad constituye una limitación fundamental de la planeación. En primer término, quedan sin el sustento político necesario los planteamientos contenidos en los planes y programas y los diferentes sectores sociales no se movilizan en torno a ellos. En segundo término, al no verse involucrada la población, los responsables de llevar a cabo

las acciones previstas pueden más fácilmente modificar las metas que se les fijaron, no alcanzarlas, o hacerlo con ineficiencia y desperdicio de recursos.

o Sigue existiendo una laguna importante en la planeación regional y estatal. Los programas nacionales presentan deficiencias en la ubicación geográfica de las acciones; no existen mecanismos adecuados para hacer congruentes los programas estatales, cuando existen, con los programas nacionales, y los Convenios Únicos de Desarrollo, al derivarse fundamentalmente de los presupuestos de egresos de la federación, carecen de una perspectiva de mediano plazo a nivel estatal.

o En materia de concertación de acciones con los sectores social y privado, la situación no ha variado; se continúa suministrando información sobre las adquisiciones a realizar por las dependencias del gobierno federal y por las principales entidades paraestatales y se siguen efectuando algunos convenios de producción de bienes y servicios, sin mayor trascendencia para el cumplimiento de los objetivos del Plan o de los programas.

o Se acentuó la debilidad del Estado para dirigir y controlar la evolución de la economía nacional. En general se ha limitado la participación del Estado en beneficio del sector privado nacional y extranjero. La nacionalización de la banca se vio restringida por el funcionamiento de mercados financieros extrabancarios, a través de los cuales se ha venido canalizando una proporción creciente de los flujos de capital. El control de cambios se modificó para hacerlo más flexible con la salida del Banco de México del mercado del dólar libre. Sin responder a una estrategia definida y sin precisión en las prioridades, se inició un proceso de venta de empresas paraestatales a los sectores privado y social. Se limitó al mínimo los bienes y ser

vicios sujetos a control de precios. Se puso en marcha la liberalización de importaciones, mediante la sustitución de permisos previos por aranceles. Se restringió el gasto gubernamental, destacando por su impacto la disminución de la inversión, y se redujo la plantilla de empleados del sector público.

o En la vertiente obligatoria, la operación de la Administración Pública Federal continuó mostrando inconsistencias entre sus acciones y los objetivos propuestos, falta de coordinación entre las dependencias e insuficiencias en la conducción de las entidades paraestatales. La planeación siguió como una actividad formal sin lograr aún convertirse en un instrumento efectivo para asignar con mayor racionalidad los recursos públicos, y asegurar que las acciones de dependencias y entidades se programen y realicen de conformidad con los objetivos y metas fijados. Ello, si bien se explica, en mayor o menor medida, por problemas de tipo político y social que trascienden a la planeación, también es consecuencia de las deficiencias conceptuales y metodológicas de la misma. Entre estas últimas cabe señalar por su importancia las siguientes:

a) Continuaron los problemas para convertir los objetivos y metas macroeconómicas en acciones específicas de las entidades del sector público. En primer lugar, se elaboró al inicio de esta Administración un marco macroeconómico sin la suficiente consideración de las necesidades sectoriales para alcanzar las metas previstas en el Plan, esto ocasionó que en los programas de mediano plazo se fijaran metas y requerimientos de recursos que no siempre correspondían a lo establecido. No obstante que se contó oportunamente con la mayoría de los programas de mediano plazo, no se realizó el ejercicio de ajuste entre estos y el marco macroeconómico y los programas de mediano plazo.

b) El conjunto de programas de mediano plazo no cubrió la totalidad de las actividades del sector público, debido básicamente a problemas de sectorización. Por ejemplo, las actividades de la industria paraestatal de transformación, sectorizadas en la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, no fueron consideradas cabalmente en los programas que coordinó esta dependencia ni en el Programa Nacional de Fomento y de Comercio Exterior que fue formulado bajo la coordinación de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

c) Han existido dificultades graves para traducir los programas de mediano plazo en programas operativos anuales. Por una parte, las deficiencias en la formulación de los primeros respecto a la fijación de metas y estrategias, y los problemas ya mencionados de inconsistencias con el marco macroeconómico, dificultaron la traducción de las metas sectoriales de mediano plazo en metas y acciones anuales conforme a la estrategia fijada. Por otra parte, se acentuaron los problemas de la apertura programática, dado que su desarrollo estaba orientado a la programación por sectores administrativos y los esfuerzos realizados por adaptarla a una programación por sectores económicos y sociales no han sido suficientes.

d) El Presupuesto de Egresos de la Federación ha seguido elaborándose con base en una sectorización administrativa para cubrir la totalidad del gasto del sector público controlado presupuestalmente. Por lo tanto, existen incongruencias con los programas operativos anuales por lo que hace a la cobertura institucional y de gasto. Asimismo, los problemas de la apertura programática se reflejan en el presupuesto, impidiendo la identificación precisa del destino de los recursos desde el punto de vista de las acciones y las metas.

e) Los problemas de sectorización a los que se ha hecho referencia, se trataban de resolver estableciendo la obligación a las dependencias de elaborar un programa de trabajo por sector administrativo, donde se incluyeran, con un mayor nivel de detalle, tanto las acciones y el gasto previstos en los programas operativos anuales, como las acciones y el gasto que no se hubieran incluido en dichos programas, pero sí en el Presupuesto de Egresos. Sin emitir un juicio sobre la pertinencia de esta medida planteada en abril de 1985, el hecho es que en julio de ese año, debido a ajustes presupuestales, desaparecieron varias unidades de planeación y, en particular, el área encargada de la etapa de instrumentación del Plan en la Secretaría de Programación y Presupuesto, sin que a la fecha se conozca si se pondrá en práctica esta idea.

f) Siguen sin tratamiento adecuado las relaciones entre sectores. Al basar la planeación en sectores económicos y sociales y mantenerse una organización administrativa distinta, el análisis y la programación de los cruces intersectoriales tienen mayor importancia para asegurar la congruencia y coordinación de las acciones de las diferentes dependencias.

g) El avance en cuanto a métodos de control y evaluación ha sido insuficiente. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación se ha limitado a ejercer una supervisión meramente administrativa y a realizar auditorías de manera selectiva. Por su parte, la Secretaría de Programación y Presupuesto tampoco ha establecido métodos específicos para el seguimiento y evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas del Plan y de las acciones previstas en los programas tanto de mediano plazo como anuales. Los informes de avance y evaluación siguen elaborándose de manera tradicional, es decir, sin análisis efectivo de lo realizado contra lo programado que incluya una explicación sistemática de las desviaciones, sus efectos en las

metas y objetivos del propio programa y de otros. Asimismo, no se evalúan las discrepancias de los costos reales respecto de los previstos.

Lo anterior, impide que haya la necesaria retroalimentación en los ejercicios de programación subsecuentes. Ello explica en gran parte que no se haya elaborado hasta la fecha una metodología para la revisión y actualización del Plan y de los programas.

h) En lo referente a los proyectos, que son la unidad básica de todo sistema de planeación, no se ha podido constituir una cartera suficiente de propuestas de inversión sólidamente formuladas y con una real vinculación a los objetivos de los programas. Incluso, el Subsecretario de Planeación del Desarrollo, de la Secretaría de Programación y Presupuesto, reconoció en 1984<sup>7/</sup> que entre los problemas respecto de los proyectos de inversión se encontraban los siguientes:

- Falta de congruencia entre los objetivos señalados por los programas y los proyectos de inversión que se preparan y ejecutan.

- Incongruencia entre los proyectos y los recursos que se les asignan, en algunos casos por exceso y en otros por insuficiencia.

- Ausencia de vinculación entre proyectos interdependientes, tanto intra como intersecretarialmente, lo que origina cuellos de botella y complicaciones de tipo logístico que inciden en la redituabilidad de las inversiones.

- Limitaciones en la generación de proyectos específicamente adecuados

---

7. Véase Montemayor Seguy, Rogelio, "Los proyectos de inversión en el marco de la planeación democrática", en Memorias del Primer Encuentro Nacional sobre Programación y Ejecución de Proyectos de Inversión, SPP., Secofi, Nafinsa, PRODEAC-ONU y OEA, México, junio de 1984.

a las líneas de estrategia establecidas.

- Insuficiente disponibilidad de criterios y metodologías para detectar proyectos adecuados:

- Escaso número de proyectos que cuenten con un grado razonable de factibilidad de ejecución.

- Reducida capacidad en la etapa de ejecución de los proyectos.

- Carencia de mecanismos de seguimiento, control y evaluación, tanto en la formulación como en la ejecución de los proyectos.

o En otros aspectos de infraestructura de apoyo a la planeación, tampoco se han conseguido avances sustanciales. En materia de información, si bien se ha ampliado y normalizado la producción de datos socioeconómicos, el subsistema de información sigue sin estar directamente relacionado con el Sistema Nacional de Planeación. Esto se explica por el incipiente desarrollo de la metodología de este último, la que debe fijar las bases conceptuales y de procedimiento para la definición, captación, procesamiento y difusión de la información.

Finalmente, en lo tocante a la capacitación de los recursos humanos para la planeación, ha sido evidente la falta de interés que se le ha concedido en esta Administración. El centro de capacitación de la Secretaría de Programación y Presupuesto desapareció con motivo de los ajustes al presupuesto en julio de 1985 y en ninguna dependencia se han realizado acciones importantes en esta materia.

## VI. CONCLUSIONES

1. En el capitalismo, el mercado ha demostrado históricamente su ineficiencia como mecanismo racional de ajuste de las proporciones económicas esenciales, observando un mayor grado de inoperancia con el predominio de los monopolios. Sujeto a ese mecanismo, el funcionamiento de las economías nacionales recorre necesariamente un proceso cíclico de expansión y contracción, en el que las crisis o paros forzados son al mismo tiempo expresión y solución extrema de sus discordancias.

2. Es en los países atrasados en donde el mecanismo de mercado manifiesta con mayor crudeza sus limitaciones e incapacidad, al hacer frente a las exigencias más elevadas de racionalidad económica que imponen la escasez de recursos productivos y la necesidad de lograr un crecimiento alto, sostenido y con una más justa distribución de los beneficios. En estos países, el mercado profundiza las desigualdades sociales; aumenta la dependencia, generando una mayor transferencia de excedente económico hacia las metrópolis, y acentúa la falta de coincidencia de las proporciones básicas de las economías.

3. La correcta planeación en el capitalismo es de gran utilidad al permitir que se cubran deficiencias importantes del mercado. Sin pretender sustituir a este mecanismo y no obstante las severas limitaciones que le impone el sistema capitalista, la planeación constituye un instrumento valioso para contribuir a una mejor conducción de los procesos económicos y sociales y anticipar medidas que eviten o contrarresten desproporcionalidades graves entre las distintas esferas y factores productivos y entre clases y grupos sociales.

4. En el capitalismo no es posible plantearse el pleno desarrollo de la planeación, éste sólo es factible en el socialismo con la desaparición de la propiedad privada de los medios de producción. Pretender que en las economías de mercado con el simple establecimiento de la planeación se habrán de corregir deficiencias o distorsiones de carácter estructural, constituye una actitud inocente o demagógica que ignora las condiciones objetivas que determinan la evolución de cada país.

5. Son precisamente esas condiciones objetivas, junto con una efectiva decisión política y una estrategia de aplicación adecuada, las que definen, el margen de utilidad de la planeación y el ámbito y modalidades de su operación.

6. Los fracasos o los pobres resultados de los intentos de planeación en los países capitalistas y, en particular en los países subdesarrollados, se explican por la exageración de sus propósitos y por errores de concepción y adaptación a su realidad económica, social y política. En la mayoría de los casos se han fijado objetivos de desarrollo muy ambiciosos: unos que incluyen cambios de las estructuras económicas que no es posible conseguir mientras subsista la propiedad privada de los medios de producción y, otros, que sin implicar una afectación drástica del sistema capitalista, se plantean sin considerar la aplicación de una estrategia en la que se establezcan modificaciones progresivas para ir eliminando las resistencias y obstáculos que presentan los grupos afectados.

Asimismo, se ha pretendido que la planeación cubra todos los sectores de la actividad económica con un grado muy alto de detalle, haciendo abstracción de las limitaciones de la influencia del Estado sobre los diferentes

grupos sociales y de su reducida capacidad técnica en el manejo de los métodos e instrumentos para planear.

7. En México, la evolución de la planeación puede dividirse en dos etapas. La primera se caracteriza por esfuerzos aislados que respondieron a necesidades coyunturales, sin que se tuviera el propósito de establecer un mecanismo permanente de planeación. En cambio la segunda etapa, que se inicia en 1977 y llega hasta 1985, se distingue por la intención de implantar un sistema de planeación permanente e integral; las principales actividades se orientan a desarrollar los aspectos metodológicos y de organización necesarios para ese fin.

8. No obstante los esfuerzos realizados en los últimos diez años, aún no se ha logrado establecer el sistema de planeación en México. Las principales razones que explican este hecho son: a) no se definieron con claridad y precisión los límites y posibilidades reales de la planeación; se partió del supuesto de que todos los sectores se ajustarían al sistema de planeación y que a través de éste se conciliarían los intereses contrapuestos de los diversos grupos y clases sociales, b) por lo tanto, se siguió una estrategia que pretendió cubrir todos los aspectos de la actividad económica y con el mayor grado de detalle, y c) la concepción global, los aspectos metodológicos y la organización del sistema no se adaptaron a la realidad, además de que sufrieron diversas modificaciones por cambios de enfoque de los responsables de la planeación.

9. Lo anterior provocó una desvinculación de los planes con la actividad económica. Los grupos y clases sociales nunca llegaron a integrarse al

sistema de planeación y sus decisiones económicas se han dado al margen de éste. En la práctica el sistema se limita fundamentalmente al sector público federal y, aún en él, su aplicación presenta graves deficiencias. Entre estas últimas destacan la ausencia de un plan de largo plazo; la falta de congruencia en aspectos importantes entre los planes, los programas y los presupuestos; la insuficiente compatibilidad entre la organización administrativa y la apertura programática; la limitada vinculación entre las actividades de los diferentes sectores, y la inexistencia de procesos de control y evaluación para retroalimentar la programación y la presupuestación.

10. La orientación de la actual administración gubernamental consiste en fortalecer a los grupos privados hegemónicos en detrimento de las actividades del sector público, ha ido erosionando la base objetiva del sistema de planeación. Aunque se mantiene en el discurso político la vigencia de la planeación, en la práctica las actividades en esa materia sólo han sido formales y, recientemente con motivo de los ajustes presupuestales, se ha llegado a desaparecer o reducir el tamaño de las unidades administrativas encargadas de las tareas de planeación.

11. Los errores y deficiencias de la planeación en el período 1977-1985, que se han identificado en este trabajo, no invalidan su utilidad en nuestro país. Por el contrario, queda claro que la real dimensión de los problemas y su adecuada solución depende de las circunstancias políticas. Las dificultades técnicas (por ejemplo sectorización, cobertura, vínculo programa-presupuesto, información) sólo pueden superarse a partir de una concepción más realista asociada a una firme voluntad política de hacer participar efectivamente a la población, dotándola de los instrumentos y mecanismos para que fije

el ritmo y profundidad de las necesarias transformaciones económicas, políticas y sociales.

## BIBLIOGRAFIA

Amerlinck Assereto, Antonio, "Perfil de las crisis recientes del sistema financiero mexicano", en Comercio Exterior, vol. 34, núm. 10, México, octubre de 1984, pp. 953-969.

Amín, Samir, El desarrollo desigual. Ensayo sobre las formaciones sociales del capitalismo periférico, Editorial Fontanella, Barcelona, 1978.

Ayala, José, "La empresa pública y su incidencia en la acumulación de capital en México durante los años setenta", en Investigación Económica, 150, México, octubre-diciembre de 1979, pp. 401-430.

Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., México: La política económica del nuevo gobierno, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., México, 1971.

Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., "Un imperativo del momento histórico de México: impulsar el proceso de planeación", en Comercio Exterior, vol. 28, núm. 4, México, abril de 1978, pp. 383-388.

Barenstein, Jorge, La gestión de las empresas públicas en México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., México, 1983.

Bettelheim, Charles, Problemas teóricos y prácticos de la planificación, Editorial Tecnos, Madrid, 2a. edic., 1971.

Bettelheim, Charles, Planificación y crecimiento acelerado, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

Cárdenas Elizondo, Jorge, "El Sistema Nacional de Planeación y el Programa de Acción del Sector Público", ponencia presentada en el IV Seminario Nacional de Alto Nivel sobre Control y Evaluación del Gasto Público, México,

1982.

Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio, Las empresas públicas en México, Miguel Angel Porrúa, México, 1983.

Ceceña Cervantes, José Luis, Introducción a la economía política de la planificación económica nacional, Fondo de Cultura Económica, México 1978.

Ceceña Cervantes, José Luis, La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista (El caso de México), UNAM, México, 1982.

Centro de Investigaciones Agrarias, Estructura Agraria y Desarrollo Agrícola en México, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

Cibotti, Ricardo, y Sierra, Enrique, El Sector Público en la Planeación del Desarrollo, Siglo XXI Editores, México, 1975.

Comisión Económica para América Latina, Economía campesina y agricultura empresarial (tipología de productores del agro mexicano), Siglo XXI Editores, México, 1982.

Coplamar, Macroeconomía de las necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000, Siglo XXI Editores, México, 1983.

Coplamar, Necesidades esenciales y estructura productiva en México. Lineamientos de programación para el proyecto nacional, Coplamar, México, 1982.

Cordera, Rolando, (selec.), Desarrollo y crisis de la economía mexicana, serie Lecturas núm. 39, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

Cordera, Rolando, y Tello, Carlos, México: la disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo, Siglo XXI Editores, México, 1981.

Cordera, Rolando, y Tello, Carlos, (coords.) La desigualdad en México, Siglo XXI Editores, México, 1984.

Cos Estrada, Héctor Tonatiuh, La naturaleza, limitaciones y posibilidades de la planeación económica dentro del capitalismo (examen de algunas posiciones significativas), Tesis profesional, Facultad de Economía, UNAM, México, 1984.

Chumacero, Antonio, "Los planes del sector público mexicano: metas y magnitudes macroeconómicas", El Trimestre Económico, vol. XLVII (3), núm. 187, México, julio-septiembre de 1980, pp. 579-612.

Del Palacio Díaz, Alejandro, "La Constitución contra sí misma", A vol. VI, núm. 14, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, México, enero-abril de 1985, pp. 7-26.

De la Madrid Hurtado, Miguel, "La regulación de la empresa pública en México, en Comercio Exterior, vol. 30, núm. 3, México, marzo de 1980, pp. 215-219.

De la Madrid Hurtado, Miguel, "Mensaje a la nación", en Comercio Exterior, vol. 32, núm. 12, México, diciembre de 1982, pp. 1278-1285.

Diario Oficial, varios números, México.

Dobb, Mauricio, Ensayo sobre crecimiento económico y planificación, Tecnos, Madrid, 1979.

Fajnzylber, Fernando y Martínez Tarrago, Trinidad, Las empresas transnacionales. Expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana, Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

García D'Acuña, Eduardo (comp.) La planificación del desarrollo en América Latina, serie Lecturas, núm. 11, El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, México, 1975.

García D'Acuña, Eduardo, "Pasado y futuro de la planificación en América Latina", en Pensamiento Iberoamericano, núm. 2, Madrid, julio-diciembre de

1982, pp. 15-45.

García Ramírez, Sergio, Derecho social económico y la empresa pública en México, Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1982.

González Casanova, Pablo y Aguilar Camín, Héctor, (coords.), México ante la crisis, (2 volúmenes), Siglo XXI Editores, México, 1985.

González Casanova, Pablo y Florescano, Enrique, México, hoy, Siglo XXI Editores, México, 1979.

Guillén, Arturo, Planificación económica a la mexicana, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1971.

Hagen, Everett E., (comp.), Planeación del desarrollo económico, Fondo de Cultura Económica, México, 1964.

Hernández Laos, Enrique y Córdova Chávez, Jorge, "Estructura de la distribución del ingreso en México", en Comercio Exterior, vol. 29, núm. 5, México, mayo de 1979, pp. 505-520.

Holland, Stuart, (editor), La superación de la Planificación Capitalista, Oikos-tau, Ediciones, Barcelona, España, 1982.

Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, El perfil de México en 1980, Siglo XXI Editores, México, 1970.

Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Discusiones sobre Planificación, Siglo XXI Editores, México, 1975.

Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, El estado actual de la planificación en América Latina y el Caribe, Cuadernos del ILPES, núm. 28, CEPAL-ILPES, Santiago de Chile, 1982.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Participación del Sector Público en el Producto Interno Bruto de México, 1975-1983, México, SPP-INEGI, 1984.

Islas, Héctor, "La empresa pública, ni oveja negra ni hada madrina", en Comercio Exterior, vol. 35, núm. 5, México, mayo de 1985, pp. 444-449.

Islas, Héctor, "Empresa pública: política actual", en Comercio Exterior, vol. 35, núm. 7, México, julio de 1985, pp. 649-658.

Juárez, Godolfino, "La sectorización de la administración pública federal", sobretiro de la Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, México, 1980, pp. 597-636.

Komorowski, S.M., "Algunos problemas de la planificación en México: los aspectos de la consistencia y compatibilidad", en Investigación Económica, número 152, México, abril-junio de 1980, pp. 119-148.

Kornai, Janos, "Un modelo descriptivo general de procesos de planificación", en Economía y Desarrollo, núm. 16, La Habana, enero-febrero de 1973, pp. 27-43.

Lange, Oscar, Problemas de economía política del socialismo, Fondo de Cultura Económica, México, 1975.

Levy, Daniel y Székely, Gabriel, Estabilidad y cambio. Paradojas del sistema político mexicano, El Colegio de México, México, 1985.

Lewis, W. Arthur, Teoría de la planificación económica. Los fundamentos de la política económica, Fondo de Cultura Económica, México, 2a reimp. en español, 1981.

López Gutiérrez, Jesús Miguel, "Nuevos esfuerzos de planeación sectorial", en Comercio Exterior, vol. 34, núm. 9, México, septiembre de 1984, pp. 822-830.

López Portillo, José, "Aspectos económicos del discurso de toma de posesión del Presidente de México", en Comercio Exterior, vol. 26, núm. 12,

México, diciembre de 1976, pp. 1459-1466.

López Portillo, José, Legislación y documentos básicos 1976-1982, Tomo 1, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1982.

Lustig, Nora, "Distribución del Ingreso, estructura del consumo y características del crecimiento industrial", en Comercio Exterior, vol. 29, núm 5, mayo de 1979, pp. 535-543.

Lustig, Nora, (comp.), Panorama y perspectivas de la economía mexicana, El Colegio de México, México, 1980.

Marcos, Ernesto y Robles Oyarzún, Carlos, Apuntes para diseñar la estrategia industrial paraestatal en México, Nacional Financiera, S.A., México, 1983.

Martner, Gonzalo, Planificación y Presupuesto por Programas, Siglo XXI Editores, México, 1975.

Martínez Hurtado, José Luis, Consideraciones acerca de la situación financiera del Gobierno federal mexicano, tesis profesional, Escuela Nacional de Economía, UNAM, México, 1974.

Matus, Carlos, Estrategia y plan, Siglo XXI Editores, México, 2da. ed., 1978.

Matus, Carlos, Planificación de situaciones, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

Melazzi, Gustavo, "Notas sobre los modelos de planeación económica y el Sistema de Cuentas Nacionales de México", en Comercio Exterior, vol. 33, núm. 4, México, abril de 1983, pp. 309-317.

Nafinsa-Onudi, México: una estrategia para desarrollar la industria de bienes de capital, Nafinsa, México, 1977.

Navarrete, Jorge Eduardo, "Desequilibrio y dependencia: el comercio exterior de México", en Comercio Exterior, vol. 25, núm. 12, México, diciembre de 1975, pp. 1343-1351.

Nove, Alec, El sistema económico soviético, Siglo XXI Editores, México, 1982.

Núñez del Prado, Arturo, "La planificación por empresas en los nuevos escenarios", en Pensamiento Iberoamericano, núm. 2, Madrid, julio-diciembre de 1982, pp. 46-56.

De Pablo, Luis, Planeación, Temas Mexicanos, Secretaría de la Presidencia, México, 1975.

Poder Ejecutivo Federal, Plan global de Desarrollo 1980-1982, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1980.

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

Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución (1983 y 1984), Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1984 y 1985.

Partido Revolucionario Institucional, VII Asamblea Nacional Ordinaria, Plan Básico de Gobierno 1976-1982, PRI, México, 1975.

Proel, Juan, "Los intentos de planificación económica en México", en Comercio Exterior, vol. 23, núm. 1, México, enero de 1973, pp. 26-33.

Quijano, José Manuel, México: Estado y banca privada, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., México 1981.

Quijano, José Manuel, (coord.), La banca: pasado y presente (problemas financieros mexicanos) Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.,

México, 1983.

Rey Romay, Benito, La ofensiva empresarial contra la intervención del Estado, Siglo XXI Editores, México, 1984.

Romero Kolbeck, Gustavo, Tres etapas en la planeación del desarrollo económico, serie Documentos de Investigación, Banco de México, 1979.

Ruiz Dueñas, Jorge, Sistema económico, planificación y empresa pública en México, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, México, 1982.

Ruiz Massieu, José Francisco, Estudios sobre la nueva administración pública mexicana, Editorial Limusa, México, 1981.

Ruiz Zubiaurre, Pablo Antonio H, Lineamientos para realizar una reforma al sistema tributario mexicano, Tesis profesional, Escuela Nacional de Economía, UNAM, México, 1975.

Sandoval, Raúl A., "Desarrollo económico y planificación", en Economía y Desarrollo, núm. 13, La Habana, septiembre-octubre de 1972, pp. 80-99.

Secretaría de la Presidencia, La planeación nacional y el sector público, Secretaría de la Presidencia, Coordinación de la Programación, México, 1976.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Programa Quinquenal 1978-1982 y Programa Anual 1978. Formatos e instructivos, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1977.

Secretaría de Programación y Presupuesto, El Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1980.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Escenarios económicos de México. Perspectivas de desarrollo para ramas seleccionadas 1981-1985, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1981.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Primer Informe de Avance del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, Subsecretaría de Evaluación, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1981.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Manual para la Revisión y Ampliación del PASP. 1980-1982, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1981.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Programa de Acción del Sector Público 1983-1985. Manual de Elaboración, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1982.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Programa de Adquisiciones de la Administración Pública Federal 1984, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1984.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1984.

Secretaría de Programación y Presupuesto, El proceso de planeación 1985. Documento básico. Etapa de instrumentación, Secretaría de Programación y Presupuesto, México 30 de abril de 1985.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Catálogo de actividades del sector público, (varios años), Secretaría de Programación y Presupuesto, México, varios años.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Catálogos para la programación presupuestación, (varios años), Secretaría de Programación y Presupuesto, México, varios años.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Manual de Programación y Presupuesto, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, varios años.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Memoria Institucional de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, varios años.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Planeación Democrática, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, varios números de 1983 a 1985.

Sepúlveda, Bernardo y Chumacero Antonio, La inversión extranjera en México, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

Sierra, Enrique C., "Política Económica, Planificación y Administración Pública", en El Trimestre Económico, vol. XLIV (3), núm. 175, México, julio-septiembre de 1977, pp. 609-651.

Solari, Aldo E., Boeninger, Edgardo, Franco, Rolando y Palma, Eduardo, El proceso de planificación en América Latina: escenarios, problemas y perspectivas, Cuadernos del ILPES, CEPAL-ILPES, Santiago de Chile, 1980.

Solis M., Leopoldo, La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas, Siglo XXI Editores, México, 1970.

Solis M., Leopoldo, (selec.) La economía mexicana I. Análisis por sectores y distribución, serie Lecturas núm. 4, Tomo I, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

Solis M., Leopoldo, (selec.) La economía mexicana II. Política y desarrollo, serie Lecturas núm. 4, Tomo II, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

Solis M., Leopoldo, Planes de Desarrollo Económico y Social en México, Sepsetentas-Diana, México, 1980.

Solis M., Leopoldo y otros autores, Planeación para el Desarrollo, Fondo de Cultura Económica y Secretaría de Programación y Presupuesto, México,

1981.

Tello, Carlos, "Notas para el análisis de la distribución personal del ingreso en México", en El Trimestre Económico, vol. XXXVIII (2), núm. 150, México, abril-junio de 1971, pp. 629-657.

Tello, Carlos, La política económica en México, 1970-1976, Siglo XXI Editores, México, 1979.

Tello, Carlos, "Repaso de una experiencia: el caso de México", en Pensamiento Iberoamericano, núm. 2, Madrid, julio-diciembre de 1982, pp. 77-88.

Tello, Carlos, La nacionalización de la banca en México, Siglo XXI Editores, México, 1984.

Tinbergen, Jan, Planificación central, Aguilar, Madrid, 1968.

Tinbergen, Jan, La Planificación del Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, 3a. ed., México, 1963.

Irejo Reyes, Saúl, "El desempleo en México: características generales", en El Trimestre Económico, vol. XLII (3), julio-septiembre de 1975, núm. 167, pp. 671-694.

Torres Arroyo, Federico, "La gestión de las empresas públicas en México", en El Mercado de Valores, año XLV, núm. 22, México, 3 de junio de 1985, pp. 527-531.

Uriás, Homero, "Hacia un enfoque global de la balanza de pagos", primera y segunda partes, en Comercio Exterior, vol. 32, núms. 6 y 9, México, junio y septiembre de 1982, pp. 599-601 y 951-962.

Varios autores, Bases para la planeación económica y social de México, México Siglo XXI, Editores 1966.

Varios autores, Planificación de la economía socialista, Editora Política, La Habana, 1979.

Varios autores, Memorias del Primer Encuentro Nacional sobre programación y Ejecución de Proyectos de Inversión, SPP, Secofi, Nafinsa, PRODEAC-ONU, OEA, México, 1984.

Villamil, José A., "Planeación del desarrollo, dependencia y autoafirmación colectiva", en Enrique Oteiza (selec.), Autoafirmación colectiva. Una estrategia alternativa de desarrollo. Serie Lecturas, núm. 49, Fondo de Cultura Económica, México, 1983.

Waterston, Albert, Planificación del Desarrollo. Lecciones de la Experiencia, Fondo de Cultura Económica, México, 1979.

Wionczek S., Miguel, et. al., ¿Crecimiento o desarrollo?, Tomo I, Setentas, México, 1971.