



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

ALGUNOS ASPECTOS DE LA TOMA DE DECISION ECONOMICA EN LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO REGIONAL IMPLEMENTADOS POR EL ESTADO MEXICANO

CASO: TRATAMIENTO A LAS ZONAS MARGINA-
DAS, PERIODO 1977 - 1982

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :
LICENCIADO EN ECONOMIA
P R E S E N T A
HUGO HERRERA HURTADO

FALLA DE ORIGEN

México, D. F.

1989.



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

	Página
PROLOGO	4
INTRODUCCION	8
CAPITULO I	20
LA PLANIFICACION ECONOMICA	20
1.1 Política económica y planificación	21
1.1.1 La planificación en un régimen de economía mixta	24
1.2 Teorías y conceptos sobre planeación regional	25
1.2.1 Marco teórico y conceptual de la planeación regional	28
1.2.2 Ubicación socioeconómica de la planeación regional	30
CAPITULO II	34
DIAGNOSTICO DEL DESARROLLO REGIONAL	34
2.1 Objetivos y estrategias de una política de desarrollo regional	40
2.2 Políticas de desarrollo regional de los países en desarrollo	44
2.2.1 Ventajas y desventajas de los polos de desarrollo	48
2.3 Alternativas del desarrollo regional	51
2.4 Influencia del sector externo en las políticas de desarrollo regional	56
CAPITULO III	60
FARTICIPACION DEL ESTADO MEXICANO EN LA PLANEACION REGIONAL, PERIODO 1977-1982	60
3.1 Antecedentes históricos	74

	Página
3.2 Análisis de la política económica del sexenio	79
3.2.1 Finanzas públicas	86
3.2.2 El proceso de marginación regional	105
3.2.3 Agentes que intervienen en la toma de decisión económica regional	111
3.3 Comportamiento del organismo público base: Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)	117
3.3.1 Evaluación general de los programas implementados por COPLAMAR	135
CAPITULO IV	146
EVOLUCION Y PERSPECTIVAS DE LAS ZONAS MARGINADAS 1983-1994	146
4.1 Evaluación	147
4.2 Resultados de la política económica aplicada	152
4.3 Repercusiones regionales	157
4.3.1 Empleo	157
4.3.2 Inversión	159
4.3.3 Producción-productividad	160
4.3.4 Exportaciones	162
4.4 Perspectivas	165
4.5 El nuevo régimen, 1989-1994	176
RESUMEN Y CONCLUSIONES	184
BIBLIOGRAFIA	195
ANEXOS	204

P R O L O G O

P R O L O G O

El desarrollo regional, es un tema que aun en las naciones industrializadas, despierta interés; bien sea porque en ellas, no todas las partes guardan un desarrollo equilibrado o tal vez les motive, preocupación alguna, las condiciones económicas prevaletientes en los países atrasados. En todo caso, considero que se trata de una cuestión de moral política.

La realidad es que las naciones en vías de desarrollo, o subdesarrolladas o en el denominado tercer mundo, han visto durante las últimas dos décadas reducirse los niveles de vida de sus habitantes: ya sea por el alto desempleo creciente, procesos inflacionarios persistentes, bajos niveles de inversión, presionante explosión demográfica, salida importante de recursos financieros al exterior vía servicio de la deuda, deterioro constante en las relaciones internacionales de intercambio y otros fenómenos consustanciales.

Considero que el desequilibrio regional, es actualmente un desafío a la planeación, la imaginación, a los dispositivos económicos y a la capacidad de los gobiernos para innovar medidas tendientes a reducirlo sustancialmente, o eliminarlo. Sobre esto último es que va orientada esta investigación.

Asimismo, es un intento por darle utilidad a diversos materiales y experiencias, acumulados por el suscripto, provenientes de diversas regiones de nuestro país. - Parte de los materiales utilizados, no están disponibles por tratarse de documentos internos institucionales, pero de igual forma tienen validez, al reflejar en un momento dado, la vigencia y operatividad de organismos públicos: es en este caso, el denominado "Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados" (COPLAMAR), base de la investigación.

Por lo demás, habiendo desaparecido dicha institución, dependiente en línea directa del Presidente de la República, se conservan en Dependencias globalizadoras, cabezas de sector e instituciones gubernamentales que signaron convenios de colaboración, diversas publicaciones y documentos que dan fé del desempeño y alcances de COPLAMAR.

El estudio del caso, no comprende el análisis de las políticas económico-sociales de las instituciones públicas que incidían en el ámbito de acción de COPLAMAR, o derivadas de convenios de colaboración que incluyeron metas comunes.

Finalmente, asentamos que actualmente subsisten algunos programas y dispositivos, creados durante la gestión de COPLAMAR, utilizando las mismas siglas, cuyas funciones y efectos asimismo, quedan fuera del alcance de este trabajo.

INTRODUCCION

La investigación materializada en este documento, analiza la política económica planteada y ejecutada por el Estado Mexicano en el período 1977-1982, de incidencia regional, cuyos objetivos y metas se orientaron a atenuar o eliminar los desequilibrios de las regiones - deprimidas y marginadas, que por décadas han estado excluidas del desarrollo nacional.

Uno de los principales objetivos del análisis de las disposiciones tomadas por el Estado Mexicano, se centra en que el desarrollo del país, en la etapa pos-revolucionaria, se realizó casi en ausencia de planes - globales y que cuando existieron, no contemplaron los aspectos regionales; bajo esta consideración y premisa, - fue que la nación en los modelos de crecimiento seguidos dió origen a un fenómeno creciente que se ha agudizado - al paso del tiempo: la concentración espacial.

Los efectos más visibles del fenómeno de la - concentración, lo confiere la marginación de grandes conglomerados humanos; diezmados, alejados de los niveles - altos o medios de bienestar social y económico, carecen no sólo de oportunidades sino de elementos básicos como el agua.

Otro aspecto importante del mismo fenómeno, - nos muestra que los beneficios del crecimiento económico aparecen en pocas ciudades que cuentan con servicios eficientes de salud, educación, electricidad, etc. Y sumados a sistemas de transporte y comunicación modernos, pero sobre todo, concentradoras del ahorro y la riqueza.

En sentido estricto, no podemos hablar en nuestro país de medidas de política económica regional específicas, aplicadas antes del período en estudio, a cargo del Estado; por ello, no podríamos señalar sus resultados pragmáticos. No obstante, al analizar los planes y programas más importantes, diseñados por el sector público, se pueden apreciar avances sustantivos tanto en el proceso mismo de la planeación como en el mejoramiento de los mecanismos operativos.

Lo que resulta un hecho, es que los utilizados modelos de desarrollo, desembocaron en el fortalecimiento de pocos centros urbanos que absorbían la mayor parte del ahorro disponible.

Asimismo, parte sustancial del análisis lo enfocamos al comportamiento de las economías de los países Latinoamericanos —donde encuadra el nuestro por razones idiomáticas, geográficas, culturales, de estructura productiva y comercial, etc.— también caracterizados por fenómenos concentradores, con graves efectos sobre las estructuras económicas, sociales y políticas.

Por lo anterior, la investigación se dirige a demostrar que las políticas regionales implementadas en los países de América Latina, de naturaleza centrista, generaron un desarrollo desequilibrado que se ha agudizado y tornado más complejo; por lo mismo, las soluciones posibles se presentan escasas y difíciles.

En estas condiciones de desequilibrio acentuado, la teoría del desarrollo regional polarizado, mejor conocida como polos de desarrollo, representa una alternativa viable de estrategia regional de ventajas comparativas, para lograr una mayor integración de las partes —distintas del espacio geográfico y la mejor utilización

de los recursos naturales y humanos en un entorno ecológico adecuado.

La teoría del desarrollo regional polarizado, como categoría histórica, se analiza en su viabilidad de ser un instrumento aplicable en los países de América Latina, para lograr disminuir los desajustes estructurales regionales y modificar el fenómeno de la concentración espacial; ello, en el marco de la planeación global que contemple los ámbitos sectoriales y regionales.

Los desajustes y conflictos dados entre las distintas fuerzas socio-políticas, no son necesariamente deterministas, en tanto la sociedad pueda fundamentar los cambios, necesarios a la misma. En el contexto de las economías latinoamericanas, es susceptible de realizarse con éxito en los agotados modelos de desarrollo seguidos, los lineamientos enmarcados por los polos de desarrollo como finalidad concreta, no como consecuencia de otros procesos; condición idéntica -en otro nivel- por el cambio mismo, podría ocurrir en el sistema social de producción.

En el contexto de las crisis sufridas por los países de Latinoamérica, se analizan dos aspectos básicos externos: el sistema de relaciones internacionales de intercambio y el mecanismo del endeudamiento creciente. Ambas piezas constituyen estructuras de dependencia económica internacional, frenando los impulsos de crecimiento regional.

El objetivo central del análisis de esta investigación, está constituido por las medidas de política económica implementadas por el Estado Mexicano, de incidencia regional o de desarrollo regional; esto, en un régimen -1977-1982- que se distinguió por su inicio dentro

de una crisis económica, para continuar con tasas altas de crecimiento y culminar, en una de las crisis más severas que han sacudido la estructura económica del país.

El análisis destaca para el período, un desfase entre el sistema de planeación nacional y los resultados obtenidos por la vigencia de las disposiciones tomadas; principalmente las referidas a las políticas de deuda, ingresos públicos y gasto presupuestal.

Por otro lado, el desarrollo regional mostró avances sustanciales en el período de estudio, al otorgar el sector público, apoyo irrestricto al campo y a los grupos sociales marginados. Los programas y proyectos de carácter regional, se sucedieron unos a otros en todo el territorio nacional. Algunos programas urbanos contemplaban beneficios indirectos al sector rural, como el Plan Cutzamala de dotación de agua potable al área metropolitana de la Ciudad de México.

En estas circunstancias, el sector público dispone la creación de un organismo sui generis, denominado "Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados" (COPLAMAR). Esta coordinación, integrada al más alto nivel, tenía funciones interinstitucionales, intersectoriales y disponía de recursos financieros de cuantía, destinados a las diversas regiones de México.

Estoy cierto, en el marco de la economía regional, que esta investigación brindará algunas luces sobre el tema y, en cierta medida responderá preguntas como las enunciadas a continuación:

¿Cuál ha sido el papel del Estado Mexicano en la formulación de planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo?

¿Cuáles han sido las políticas y estrategias específicas de desarrollo regional y los marcos históricos, - donde han tenido lugar?

¿Cuáles han sido las causas por las que el Estado, - ha soslayado los apoyos sistemáticos al campo y a las actividades primarias en las últimas décadas?

¿Por qué se persiste en la concentración espacial de los ingresos, inversiones, recursos humanos, etc.?

¿Cuáles son las perspectivas de los centros, abrumados por el fenómeno de la concentración espacial?

¿Cuáles son las perspectivas en los países de América Latina, de favorecer los procesos productivos con - gran intensidad de capital, en detrimento de proyectos - con contenido intensivo de recursos humanos, en la región, donde privan altos índices de crecimiento demográfico?

Con los elementos anteriormente señalados, trataré de alcanzar los siguientes objetivos:

1. Analizar las políticas y estrategias económicas - regionales, anteriores al período de estudio y sintetizar los resultados.

2. Analizar las condiciones socioeconómicas del período 1977-1982, y los efectos de incidencia de las políticas económicas aplicadas en las diversas regiones de la República Mexicana.

3. Investigar alternativas de desarrollo regional, - que permitan eliminar o al menos atenuar, los desequilibrios en los países Latinoamericanos, en especial el - nuestro.

4. Analizar el papel del Estado, sus limitaciones y perspectivas, como rector del desarrollo nacional en economías mixtas.

5. Investigar diversos mecanismos de planeación regional, intermedios y su conexión necesaria con los agentes decisorios centrales.

En este contexto, puntualizamos la existencia de COPLAMAR, como una institución única, sin antecedentes de similares organismos; ni se ha creado alguno, después de la desaparición de la Coordinación en diciembre de 1982. El Programa de Atención a Zonas Marginadas - (FAZM), implementado en 1983, sólo tomó a su cargo funciones mínimas de las desempeñadas por COPLAMAR, perdiendo el carácter interinstitucional, reduciéndose notablemente sus recursos financieros y desfasando las actividades de largo plazo.

Las funciones de COPLAMAR, incluyeron desde actividades en las ramas productivas y distributivas, hasta de capacitación de recursos humanos, incluyendo la atención de servicios básicos como agua, vivienda, educación, salud y otros.

De la creación, desempeño y resultados obtenidos por COPLAMAR, nace la hipótesis central que plantea en la investigación: "En una economía mixta, un organismo público de carácter interinstitucional, intersectorial y multidisciplinario, de operación regional, puede ser un elemento básico en la elaboración de políticas económicas implementadas que tiendan a atenuar los desequilibrios regionales y mejoren el nivel de vida de sus pobladores".

El análisis sistemático, con profundidad, del comportamiento de la Coordinación, nos brinda la seguridad de haber planteado la hipótesis con sólidos fundamentos.

La operacionalización de la hipótesis central, se desarrolla en la forma siguiente:

En una economía mixta, la existencia de un organismo público de carácter interinstitucional, intersectorial y multidisciplinario, de operación regional, puede ser un elemento básico en la elaboración y aplicación de políticas económicas que tiendan a atenuar los desequilibrios regionales y mejoren el nivel de vida de sus pobladores.

V_i

La política y estrategia económicas, relacionadas con el desarrollo regional.

X₁ Análisis y evaluación de la política y estrategia económicas, instrumentadas por el Estado Mexicano para promover el desarrollo regional.

X₂ Análisis y evaluación de las políticas de financiamiento para el desarrollo de las zonas marginadas y deprimidas.

X₃ Análisis y evaluación de las políticas y estrategias posteriores al período de estudio.

X₄ Análisis de las perspectivas de las políticas y estrategias de desarrollo regional.

V_d

Niveles de inversión y diversificación de programas implementados en las zonas marginadas.

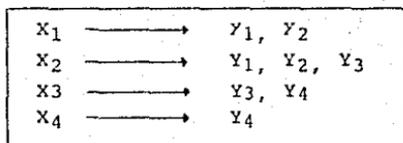
Y₁ Evaluación del gasto de inversión ejercido en los programas planeados y ejecutados por el sector público.

Y₂ Evaluación de los programas implementados por COPLAMAR, en las áreas marginadas y deprimidas.

Y₃ Evaluación de los resultados de los programas de desarrollo regional en las zonas marginadas.

Y₄ Perspectivas de los niveles de inversión, empleo, producción y exportación y sus repercusiones.

El sistema de relaciones que tienen lugar entre las variables independientes y dependientes, conforma el siguiente orden:



La estrategia seguida fue la siguiente:

Indicador	Método	Técnica		Instrumento	Fuente			
		Documen- tal	De campo					
X ₁ , X ₂ ,	Analítico	Libros	Entrevistas	Ficha de trabajo, notas y observaciones	Planes y programas de política económica del Estado Mexicano y manuales y tomos de información estadística del sector público			
X ₃ , X ₄								
						Inductivo	Documentos	Observación
						Deductivo	Folleto	Observaciones indirectas
	Síntesis bibliográfica y hemerográfica	Fichas						
Y ₁ , Y ₂	"	Sistematizar la información, bibliográfica y hemerográfica	"	"	"			
Y ₃ , Y ₄								

Síntesis y explicación del guión.

El plan de investigación del presente trabajo será el siguiente:

Los temas por investigar son los abajo enumerados:

- Capítulo I La Planificación Económica
- Capítulo II Diagnóstico del Desarrollo Regional
- Capítulo III Participación del Estado Mexicano en la Planeación Regional, periodo 1977-1982
- Capítulo IV Evolución y perspectivas de las Zonas Marginadas, 1983-1994

En el Capítulo I, La Planificación Económica, daré una explicación en términos generales, sobre las diversas teorías que se han planteado en torno al desarrollo económico y social, y del crecimiento económico, así como las conceptualizaciones del desarrollo regional y el grado de aplicación, de estas categorías históricas en la planificación y en el proceso del desarrollo.

La investigación se referirá, básicamente, al comportamiento de las economías Latinoamericanas por las señaladas características, de multiplicidad de identidades; se analizan los diversos mecanismos de planeación y sus connotaciones teóricas.

En el Capítulo II, Diagnóstico del Desarrollo Regional $P = (x - t)$, expondré los antecedentes de las medidas de políticas y estrategias económicas, al periodo de estudio, aplicadas en los países de la región; se resaltan los aspectos básicos como fuentes de financiamien-

to, orientación de las inversiones, políticas de empleo, etc.

Otros aspectos importantes, lo constituyen el análisis de la teoría del desarrollo regional polarizado, como alternativa viable de modificación de estructuras regionales para aminorar y/o eliminar, en su caso, los -desequilibrios existentes; asimismo, se hace mención de -la influencia que ejerce el sector externo, sobre los procesos de crecimiento y desarrollo económicos, en los países Latinoamericanos.

En el Capítulo III, Participación del Estado Mexicano en la Planeación Regional, período 1977-1982 (t), analizamos la orientación de las políticas y estrategias económicas aplicadas por el Estado Mexicano, de implementación posterior al Movimiento Armado de 1910. Se resalta el proceso evolutivo del fenómeno de la marginación regional en México y los agentes económicos que han intervenido.

Se analiza con detenimiento, el comportamiento del organismo público denominado "Coordinación General - del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), cuyo desempeño como ya se mencionó, origina - la hipótesis central de esta investigación; se contemplan los diferetnes programas en sus relaciones interdisciplinaria e interinstitucional, niveles de inversión, empleos generados y metas alcanzadas. Se hace una evaluación general y otra específica.

En el Capítulo IV, Evolución y Perspectivas de las Zonas Marginadas 1983 - 1994 (t + x), se analizan y evalúan las tendencias de las políticas y estrategias de

desarrollo regional, en el marco de condiciones recesivas de la economía de nuestro país.

El Capítulo termina con el análisis de las repercusiones que sobre el empleo, la inversión, la producción y las exportaciones, han tenido las políticas y estrategias económicas aplicadas durante el periodo; caracterizado éste, por la crisis y la escasez de recursos financieros para inversión, en todos los niveles del sector público y privado. Mencionamos algunos aspectos relevantes de las medidas de política económica del Régimen, para el periodo 1989-1994, que son de sumo interés al representar un singular enfoque sobre el desarrollo regional, dentro de la tradicional estrategia del sector público; - esto es particularmente importante por significar el reiterado compromiso presidencial, de promover sin descanso el adelanto de las zonas marginadas de nuestro país.

El proceso de trabajo de la investigación, se basó en el siguiente calendario:

<u>ACTIVIDAD</u>	<u>DESDE</u>	<u>HASTA</u>
1. Aplicación de Metodología de las Ciencias Sociales.	Mayo/88	Junio/88
2. Control de Lecturas.	Mayo/88	Julio/88
3. Diseño, Proceso y Confronta de la Investigación	Junio/88	Agosto/88
4. Elaboración de Capítulos del I al IV	Julio/88	Noviembre/88
5. Verificación de Metodología, Datos y Formatos.	Diciembre/88	Enero/88

6. Elaboración de Resumen y Conclusiones.	Febrero/89	Febrero/89
7. Redacción de Prólogo, Introducción e Indices.	Marzo/89	Marzo/89
8. Revisión General e Integración y Armado.	Abril/89	Abril/89
9. Impresión	Mayo/89	Junio/89

El Autor

CAPITULO I

LA PLANIFICACION ECONOMICA

La preparación y puesta en práctica de planes y programas se conoce como planificación. Para los efectos de desarrollo económico y social, el proceso es más importante que los planes en sí; su propósito no se limita a incrementar al máximo el Producto nacional, su objetivo fundamental es cualitativo: propiciar los cambios estructurales que permitan beneficiar a grandes conglomerados.

En las actividades de planeación, en la elaboración de planes, programas y proyectos, encontramos que los aspectos sociales, especialmente las consideraciones de carácter práctico, sólo tienen importancia formal y se toman en cuenta únicamente en la medida que tengan impacto en lo económico.

No obstante, la planeación actúa dentro de un marco de fuerzas políticas y sociales que alteran por sí mismas, la estructura económica existente. A nivel operativo, existen limitaciones político-sociales, por ello, para ser útil, la planeación debe principiar por el estudio de los problemas económicos en el contexto político en que éstos tienen lugar; así como por la consideración cuidadosa de ciertas variables sociales, causa de los cambios económicos.

El Estado, en su concepción histórica moderna, interviene directamente en el proceso productivo, tratando de lograr la racionalidad económica, desarrolla y ejerce la programación-presupuestación, intentando -

regular el funcionamiento de las actividades económicas por la jerarquización deseada.

La racionalidad económica, se presentaba en forma parcial; era política básica de resultados inmediatos. En tanto para el largo plazo, se establecen políticas que aplican la racionalidad económica en forma sistemática; es entonces que surge la planificación económica.

El Estado al determinar los objetivos de la planeación, no se le debe conceptualizar como Entidad aislada, inmutable e imperturbable ante las acciones sociales. El Estado como promotor de cambios estructurales puede y debe modificar, durante el proceso, su propia conducta de acuerdo a resultados y metas a lograr.

Por lo general, el problema modular no es la forma de planear, sino cómo ejecutar los planes, particularmente tratándose de países de menor desarrollo.

1.1 POLITICA ECONOMICA Y PLANIFICACION

Desde sus inicios, a los organismos de planificación de América Latina, se les encomendó una gran variedad de funciones. En primer término, se les pidió la solución de problemas extremadamente difíciles, de cobertura amplia, a organismos recién creados sin previa experiencia.

Las condiciones socioeconómicas de la primera etapa de planificación, indicaban que los sistemas políticos estaban presionados por la aparición de fenómenos, para los que no se tenía respuesta o tratamiento definidos. Los países para enfrentar los desafíos, agravados por las crisis, tenían dos opciones básicas:

A). Promover la actuación espontánea de los grupos - socioeconómicos y,

B). Utilizar la capacidad de intervención del sector público.

Ambas opciones tomadas unilateralmente, eran - incapaces para abordar los problemas. En lo esencial, se recurrió a la ampliación de las funciones gubernamentales. De tal manera, asumió responsabilidades en comercio exterior, abasto, política monetaria, deuda y otros rubros no menos importantes. Es decir, se creó la política económica de Estado.

Por definición, aceptamos el concepto actual - de política, como la acción del Estado para lograr su fi nes, mientras que la política económica, es la intervención deliberada del Estado en la economía para alcanzar sus objetivos. 1/

Se distinguen dos grandes niveles de funcionalidad: políticas generales y políticas específicas. Las primeras acreditan tratamiento de mediano y largo plazos tales como políticas de electrificación nacional; de infraestructura; de creación de industrias básicas, etc. Las segundas, son por lo general, subfunciones de las - primeras y validan el planteamiento y operatividad práctica de las políticas, tales como las de crecimiento del Producto Interno Bruto; de distribución equitativa del - ingreso nacional; de disminución de desequilibrios regio nales, etc.

Estas políticas son importantes en los países Latinoamericanos, que secularmente han tenido serios pro blemas en los campos de salud, vivienda, educación y pro ducción de básicos, entre otros.

La Planificación.- Se ha comprendido en muchos sectores, ahora más compenetrados de las interrelaciones que enlazan los distintos organismos y actividades de la planificación, la necesidad que el sector público asuma responsabilidades como productor, regulador y rector de la actividad económica.

El Estado, caracteriza la elaboración de una política a largo plazo, orientada a la consecución del desarrollo o, en ocasiones, al mantenimiento de la estabilidad; ya alterada por factores cíclicos o coyunturales que afectan el equilibrio de la economía en el corto plazo.

Enfocada desde otro ángulo, la planificación puede definirse como un conjunto de medidas de política económica coherentes e integradas, que comprenden:

- La determinación de objetivos precisos a alcanzar.
- La selección de medios que puedan conducir a la realización de dichos objetivos, con el menor costo y esfuerzo posibles y,
- La utilización escalonada y continua de los medios de acción escogidos para obtener de ellos, el máximo aprovechamiento.

De esta manera, al establecer una cohesión completa entre los medios puestos a disposición del Estado y sus objetivos, y si se seleccionan los medios más efectivos y se les emplea dentro de cierto plazo organizando a su vez, el control de su ejecución y de los resultados obtenidos, se tiene lo que se llama planificación económica, que constituye una forma especial y depurada de la política económica moderna. 2/

Por lo que se refiere a América Latina, pocos son los gobiernos que no aceptan contar con un plan que

oriente sus acciones; en los principales ramos surgen oficinas sectoriales o regionales de planificación, que - con peso lento pero firme, van adquiriendo estabilidad y estructura formal diagramática o funcional.

1.1.1 LA PLANIFICACION EN UN REGIMEN DE ECONOMIA MIXTA

Como idea de racionalidad, la planificación es té vinculada a la actividad productiva y a la actividad económica en general, dada su pretensión de alcanzar ciertos objetivos a partir de medios determinados.

No obstante, la planificación no puede concebirse sólo como un conjunto de técnicas de programación, independientes del substrate social donde tienen lugar. Si dada una situación, fracasare al intentar alcanzar determinados objetivos en un contexto institucional, la primera tarea debe ser la obtención de cambios sociales, económicos o incluso políticos, necesarios para a la comunidad, garantizarle los beneficios generados por el crecimiento.

La planificación en un régimen de economía mixta, es una disciplina cuyo objeto es otorgar la máxima - coordinación y eficacia a las actividades del Estado, en la conducción y regulación del proceso de desarrollo. 3/

Como proceso, la planificación es la gestión permanente y continua para formular, ejecutar, controlar y evaluar planes y los programas que de ellos se deriven como forma de gobierno, frente a los problemas y objetivos de desarrollo.

En aquellos países que posean mayor estabilidad institucional, al aplicar los gobiernos, determinada

orientación a la política de desarrollo, deberán producirse cambios sustanciales en la economía y en las ciencias, consecuente también con cambios en las relaciones sociales.

Por ello se deduce la importancia que los mecanismos de planificación poseen, para evaluar las diferentes situaciones de cada país, al implementar su operabilidad en grado último.

No resulta fácil comprender un proceso planificador que no conceptúe el futuro, así sea en forma parcial o sobre algún aspecto relevante. Depende de su observancia que las proyecciones, las previsiones, los trabajos de compatibilización, la coordinación y otras tareas efectuadas por los mecanismos de planificación, tengan un contenido tal, que las haga diferentes de las funciones normales del sector público.

El pulimento de los mecanismos, además de su exacto engranaje con los centros de decisión y con las Entidades operativas del sistema, conforman el aspecto medular que distingue el papel promotor del desarrollo, inherente, en las economías mixtas Latinoamericanas, al Estado.

1.2 TEORIAS Y CONCEPTOS SOBRE PLANEACION REGIONAL

Por cumplirse cuatro décadas, en la mayor parte de los países Latinoamericanos ha tomado inusual fuerza, la idea que la planificación constituye el medio más eficaz para hacer frente a la agudización de los problemas socioeconómicos.

Dichos problemas, aparejados al crecimiento de los países de la región, tendieron a acentuarse como consecuencia -en los primeros años de posguerra- del agotamiento del modelo primario-exportador, y secuencialmente en el estrangulamiento de algunos sectores básicos de la economía, durante los años de vigencia del modelo de sustitución de importaciones.

Como consecuencia, se crearon numerosos organismos de planificación, cobrando auge la elaboración de planes nacionales de desarrollo. Al analizar la orientación y el contenido de esos planes, se aprecia que fueron concebidos con propósitos de lograr el cumplimiento de objetivos de carácter global y sectorial, pero fueron marginados los problemas regionales.

Como hemos visto, la planificación nacional requiere estrategias e instrumentos para enfrentar los problemas económicos y sociales de un país. Asimismo, precisa de mecanismos de participación y responsabilidad de los grupos sociales que intervienen en el proceso económico.

Por su parte, "La planificación regional en el marco de la planificación nacional, se justifica por la utilidad que tiene como el mecanismo más apropiado para conseguir que el esfuerzo del desarrollo se generalice - en la totalidad del territorio de un país, y deberá considerarse como un medio destinado a organizar en cada punto del país, la movilización de los recursos naturales, humanos y financieros a fin de alcanzar, a través - de la desconcentración y descentralización de la formulación y ejecución de la política planificada, los objetivos previamente establecidos a nivel nacional". 4/

El principal propósito de la planificación regional, es la motivación del desarrollo social y económico, de tal manera que encuadre el resultado final con los propósitos del desarrollo nacional. Como ocurre con toda la planificación, es intrínsecamente normativa. Aunque el concepto de la planificación normativa no es fácil de definir fuera del contexto de la teoría de la planificación económica neoclásica, que se circunscribe al análisis de cambios marginales en contextos donde están implícitamente dados, la organización social y el marco institucional donde se desenvuelve.

Los planificadores regionales, no pueden suponer siempre que se ocupan de cambios marginales; ni pueden suponer que la organización social y el marco institucional son inmutables. En efecto, la planificación regional debe cambiar las restricciones sociales, económicas e institucionales si así lo requieren las condiciones que habrá de cambiar la planificación. 5/

Por contraposición con el enfoque marginalista normativo, en el cual la planificación estriba en la determinación de la mejor solución —desde el punto de vista social— consistente con las restricciones institucionales y de recursos dados, la planificación de cambios grandes o discontinuos, trata de encontrar el patrón óptimo para el desplazamiento de las propias restricciones. No se conoce un instrumento analítico que solucione este problema en forma satisfactoria. El enfoque más viable parece ser, la presentación de las opciones pertinentes, ante un cuerpo político calificado que lo analice, y en su caso, lo autorice.

Las políticas económicas aplicadas con carácter regional (fiscales, comerciales, de asignación, etc.)

inducen cambios en la distribución de la población, la asignación de recursos y en el proceso productivo, de tal manera que podrían trastocar la política global.

1.2.1 MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL DE LA PLANEACION REGIONAL

Los procesos de elaboración de planes nacionales de desarrollo, en los países Latinoamericanos, como hemos visto, arrojaron en los estudios de preparación de diagnósticos, ciertos problemas que se presentaban con diferente intensidad en diferentes partes del espacio nacional.

Una de las características esenciales del proceso de conformación territorial, se manifestó en una tendencia persistente y acentuada a la concentración espacial y en la ampliación continua de los desequilibrios existentes, entre la región central y diversas regiones periféricas.

Las características de la concentración espacial, y aquí tomamos los conceptos de Aníbal Pinto, sobre la heterogeneidad estructural en el desarrollo de los países de América Latina, se distinguen por un estado general de concentración, determinado por la coexistencia interrelacionada de tres estructuras:

- Estructura Económica Concentrada.- Esta estructura la determina la concentración de capital, que encauza al desarrollo de un sector productivo, de unidades monopolísticas crecientes.

- Estructura Social Concentrada.- Es la que está conformada como consecuencia de la persistencia secular de los grupos sociales que tenían una gran proporción de

la riqueza- a conservar la mayor parte del excedente económico.

- Estructura Geográfica Concentrada.- En este tipo, la acumulación de capital también ha mostrado una clara tendencia hacia la concentración territorial. Consecuentemente, todos los países han desarrollado una concentración espacial, singularizada por la acumulación contripeta de la producción -y de la población- en pocas áreas -urbanas grandes, y una sola, en muchos casos. 5/

Ahora bien, dentro de esta fenomenología, se puede afirmar que la concentración es sólo uno de los aspectos espaciales. La verdadera dificultad a vencer, es la aparente barrera de los aspectos espaciales en relación a los planes nacionales, en la mayoría de los países de Latinoamérica.

Al intentar incorporar el tratamiento de los aspectos espaciales a un plan nacional terminado, se encontraron dificultades sustanciales. Otra situación se presentó al integrar aspectos espaciales con elementos preexistentes en el plan, al diluirse parcialmente el sentido de coherencia.

Además, el hecho de agregar posteriormente, de terminados objetivos regionales, los cuales no siempre eran compatibles con los globales o sectoriales, obligó a disponer recursos financieros adicionales, que permitieran lograr su cumplimiento. Esta situación, motivó el procesamiento de los cuadros de coherencia del plan, para dar paso a una nueva programación. Esto para hacer factible que objetivos globales, sectoriales y regionales, pudieran tener efecto.

La aplicación de estas metodologías, no fue más allá que acceder a la identificación y evaluación de

diversos problemas, planteados en el ámbito espacial, - circunscribiendo en términos generales, determinados objetivos regionales; en otros casos, la trayectoria prevista de algunas variables, según unidades territoriales para un período de planificación, dado, era desagregada.

Al analizar la concentración espacial enraizada en los países de América Latina, y de la situación derivada de ese proceso, encontramos que dichas estructuras se han desarrollado y consolidado simultánea e independientemente; que nos encontramos ante una situación - de concentración generalizada, dado un proceso.

En todo caso, los procesos concentradores que afectan las estructuras económicas, políticas y sociales son fenómenos dados por las condiciones del desarrollo, en que se desenvuelven las economías de Latinoamérica.

1.2.2 UBICACION SOCIOECONOMICA DE LA PLANEACION REGIONAL

El proceso de desarrollo, debe estudiarse a través de amplios proyectos de investigación, de carácter multidisciplinario que permitan analizar y evaluar, las conexiones recíprocas de dicho proceso, y para convertirse, en los conductos más eficaces de la canalización del desarrollo socioeconómico en la dirección por un plan global.

Fundamentalmente, las actividades de la investigación, deben tratar de asegurar una selección correcta de los problemas más importantes; asimismo de la ejecución de los proyectos. Los aspectos esenciales, los caracterizan los problemas y fenómenos demográficos, la economía regional y las políticas regionales.

Los problemas y los fenómenos planteados por - la demografía de los países Latinoamericanos, constituye la parte nuclear del análisis. La trayectoria de los problemas demográficos, determina el marco de referencia - donde ocurre el proceso de desarrollo.

Por la movilidad espacial, la dinamicidad del crecimiento y los cambios estructurales, la población - conforma un asunto de primera importancia en el crecimiento económico y social. El factor demográfico es causa y efecto de la definición y movimiento de la tasa de desarrollo.

Los problemas relacionados al crecimiento dinámico de la población en edad no productiva, se vinculan directamente con las políticas de población activa. Las medidas de planificación familiar con objeto de regular la tasa de natalidad, corresponden a una política de población activa.

Por lo que hace a la dinámica de la población en edad productiva, es importante evaluar y sugerir políticas, en torno a la utilización óptima de los recursos de mano de obra para cubrir las necesidades del desarrollo socioeconómico.

De las políticas de control demográfico, de - transformación de estructuras demográficas y las de estructuras ocupacionales y de habilidades, se deslinden tareas específicas para la planificación social y económica espacial a largo plazo.

La ciencia, la tecnología y el mejoramiento organizativo, resultan en nuevas posibilidades para las relaciones humanas y la creación de nuevos satisfactores que responden a los cambios del desarrollo regional.

Economía y Política Regionales.- De menor importancia relativa a los problemas demográficos, catalogamos la economía regional; rama nueva de investigación científica que ha venido adquiriendo interés, en sectores más amplios de la población, especialmente entre los planificadores.

En particular, la definición de la economía regional, describe esta disciplina como la ciencia de las regularidades del desarrollo socioeconómico y espacial del país y de sus regiones constitutivas que comprende el desarrollo planificado y la organización espacial de los procesos de desarrollo. 7/

A su vez, la noción de la política regional, - denota las actividades planificadas del Estado y las organizaciones que lo representan, a fin de obtener la utilización óptima de los componentes espaciales y socioeconómicos para un desarrollo regional armonioso y dinámico basado en el plan nacional. 8/

Las funciones desarrolladas por la economía y las políticas regionales, se ven influenciados por los procesos demográficos, para a su vez, verse afectados - por los problemas de desarrollo social y económico, haciendo hincapié en su materialización regional.

La organización espacial del desarrollo socioeconómico, debe subordinarse siempre, al objetivo primordial de la política socioeconómica. Es decir, que entendemos como el objeto general de la economía y la política regionales, su coordinación con otras ciencias, tendiente a obtener la satisfacción óptima de las necesidades individuales, sociales y económicas de un país.

La economía regional, por esta concepción, se convierte en una herramienta básica para la ejecución -

del plan nacional: de sus provisiones, metas y estrategias. El propósito sobresaliente de la economía y política regionales, resulta en la materialización de los proyectos nacionales, para las regiones y macroregiones en lo particular.

De cualesquier formas, es el ser humano concebido como tal, sus necesidades individuales y sociales, su integración a la sociedad y las necesidades colectivas de ésta, lo que constituye el punto de partida y el arribo de toda política social y económica aplicada en cada país.

CAPITULO II

DIAGNOSTICO DEL DESARROLLO REGIONAL

Los países de América Latina desde principios de los años cincuentas, manifestaron un fuerte dinamismo en el crecimiento de sus economías. En 1950, el Producto total de América Latina -medido en dólares de 1970- alcanzaba 60 mil millones de dólares aproximadamente. Para 1974, se elevó a 220 mil millones; esto nos indica un - crecimiento de casi cuatro veces la dimensión de la economía regional en 1950.

La producción manufacturera en este último año ascendió a cerca de 11 mil millones de dólares; para - 1974 se incrementó casi cinco veces. Las manufacturas - contribuyeron con el 24% del Producto, en comparación - con el 18% en 1950.

Las exportaciones industriales en 1950, representaban el 6% del total y se limitaban a pocos productos especializados. En 1974, aportaron el 18% de las divisas por exportación con una amplia gama de artículos fabriles. La inversión elevó su participación en el Producto, hasta el 23.5% en este año.

La producción en el período 1950-1975, tuvo - las siguientes características:

- La producción de acero creció más de 15 veces en los veinticinco años.
- La producción de energía creció 8 veces, y el cemento en más de seis.
- La producción de vehículos automotores que era sumamente pequeña, sobrepasó los 1.6 millones de unidades.

- En maquinaria y equipos, la producción creció casi nueve veces.

- La producción de alimentos y textiles y vestuario, creció más rápido que la población, pero a ritmos menores que las ramas antes señaladas.

No obstante estos avances económicos significativos, la distribución del ingreso ha sido desigual. De 100 dólares per capita que aumentó el ingreso medio por habitante durante los años 60, sólo dos dólares correspondieron a un integrante del 20% más pobre de la población.

Un elemento importante que presiona las economías de la región, es el crecimiento de la población. En 1975, había aproximadamente 300 millones de habitantes. De ellos, alrededor de 100 millones vivían en condiciones de extrema pobreza, estimándose en 65 millones los correspondientes a zonas rurales, marginados de los mercados y carentes de educación, electricidad, agua potable, vivienda y otros servicios.

Los restantes 35 millones, residían en los centros urbanos pero marginados del desarrollo de los mismos, en condiciones de hacinamiento y promiscuidad con ingresos bajos o nulos; cerca de la mitad de la población pobre, tenía menos de 20 años de edad. 9/

La estructura económica, política y social de los países de la región, ha derivado de un aspecto prominente: la tendencia hacia la concentración. Esta tendencia, se ha acentuado en la medida que los procesos de emigración, urbanización e industrialización, han avanzado con apoyo del proceso tecnológico.

El proceso de concentración espacial en los países Latinoamericanos, se ha dado según las propias

condiciones y características, de cada país. De tal manera la extensión geográfica, el nivel de industrialización, el grado de urbanización, nivel sociocultural, uso de tecnologías modernas y otros indicadores, muestran un proceso diferente pero concentrador al fin, y de período en período.

Por ejemplo, la Ciudad de México en 1940, contaba con una población de 1.5 millones de habitantes que en 1970, se elevó a 8.5 millones; es decir, en el transcurso de 30 años la Ciudad de México aumentó su población en 467%, un proceso concentrador sumamente dinámico.

Se puede afirmar que el origen del proceso global concentrador, se encuentra en las condiciones del modelo de acumulación actual, en los países periféricos.

En este marco de referencia, las unidades dominantes —que se mueven en una economía de mercado— captan y retienen una proporción creciente del excedente económico, en virtud de su capacidad de maniobra. La repetición de este fenómeno origina el proceso de acumulación de las unidades que incrementan su dominio y consolidan el proceso mismo.

De los análisis efectuados a los procesos de desarrollo de los países de América Latina, se derivan una serie de problemas relativos a la concentración geográfica que agudiza en forma extraordinaria su operatividad; principalmente distinguimos los siguientes:

Uso de los Recursos Financieros Disponibles.— Las proporciones del fenómeno de la concentración territorial, indujo la conformación de centros urbanos, extremadamente extensos con altos niveles de densidad poblacional. Pero dada su expansión continua, superados ciertos límites —y la toma de conciencia de ello— ha debido

dedicarse porcentajes crecientes de recursos, para mantener su operatividad, dada la necesidad de complementar ciertas inversiones con otro tipo de gasto que se podría denominar atado.

Estos enormes centros urbanos, absorben cuantiosos recursos para financiar las inversiones necesarias al mantenimiento del sistema. Esencialmente se trata de proveer viviendas y servicios para la población. Otro tipo de actividades, se vuelven necesarias a medida que se expande el centro: la introducción de transportes, electricidad, eliminación de desechos sólidos, drenaje, sistemas de comunicación, etc.

Desequilibrios en el Mercado de Mano de Obra.-- La permanencia y agudización del fenómeno de migración interna de las áreas rurales y ciudades pequeñas, hacia los grandes centros urbanos, ha generado niveles significativos de fuerza de trabajo concentrada.

Se convierte este fenómeno, en factor presionante para la industria y el sector servicios, cuya tasa de crecimiento de mano de obra, tiende a declinar gradualmente empeorando las condiciones del empleo en las grandes urbes.

Los desequilibrios tienen múltiples orígenes. En Venezuela por ejemplo, hay 800 mil personas ocupadas en trabajos agrícolas que aportan en conjunto, el 3% del Producto. En contraste, sólo existen 40 mil personas empleadas en la industria petrolera que conjuntamente, producen el 40% del ingreso nacional. 10/

El subempleo es un fenómeno prevaeciente en el sector denominado "informal" de la economía, el cual parece ser el principal medio de subsistencia de los migrantes, quienes no pueden colocarse en el mercado de -

mano de obra funcional. El subempleo es consecuencia del empleo concentrado.

Por lo general, el sector "informal" se caracteriza por bajos niveles de productividad, lo que ocasiona en consecuencia, bajos niveles de bienestar. Esta situación indica que están aumentando las desigualdades - existentes en las grandes ciudades Latinoamericanas. 11/

Disparidades Regionales.- Debido a la propia - dinámica del proceso de concentración, las regiones menos desarrolladas se ven imposibilitadas de aumentar el ritmo de acumulación de capital, por su incapacidad para retener el excedente económico generado por las mismas; así como por ser regiones poco atractivas a la inversión de los centros.

En las economías Latinoamericanas, el grueso de los recursos financieros tiende a ser utilizado en aquellas regiones cuyas fuerzas productivas, tienen un alto nivel de desarrollo por encima de las regiones periféricas. Estas regiones, por su condición misma, sufren de condiciones desfavorables en los tratos comerciales, dirigidos por relaciones de precios desventajosos. Todos - estos elementos coadyuvan a fortalecer el proceso de concentración, y acentúan las disparidades interregionales de los países de América Latina.

Tal es el caso de la industria. Mientras en - 1950, las manufacturas componían el 17.9% del Producto Global Latinoamericano, para 1975 esa participación se - elevó a 23.9%; mientras que el sector agropecuario, descendía de 20.1% en 1950 a 13.5% en 1975. 12/

Deterioro del Ambiente.- Es característico de las grandes concentraciones urbanas, el deterioro del ambiente o ecosistema, a medida que se desarrollan las -

industrias y avanzan los procesos de urbanización de los centros.

A este respecto un grupo de trabajo de la ONU, expresó: "Sin embargo, la capacidad de carga de cualquier ciudad sometida a un crecimiento rápido de la población, se rebasa tarde o temprano, y las desventajas del tamaño se ven desplazadas. La morbilidad, las escaseces del abasto de agua, la carencia de drenaje sanitario, el congestionamiento y el deterioro de la vivienda, son manifestaciones de la tensión ambiental. Las áreas urbanas más desarrolladas afrontan ahora la contaminación química del aire y el agua; y los azares de la desorganización social. 13/

Uno de los casos más ilustrativos, lo constituye la Ciudad de Montevideo, Uruguay, que en 1963 concentraba el 45% de la población total del país. Por la misma época, Buenos Aires concentraba el 34% de la población argentina; Santiago de Chile, 26%; San José, Costa Rica, 24% y Caracas, Venezuela, 18% de las poblaciones totales de cada país. Aunque en menor grado de intensidad, el fenómeno se presenta en las demás naciones de Latinoamérica. 14/

Uso de los Recursos Naturales.- Los patrones del uso de la tierra en América Latina, derivados del modelo prevaliente, han desembocado en el uso ineficiente del acervo de recursos naturales, los cuales han quedado al margen del proceso de expansión de la estructura productiva, debido a su mala localización.

Al respecto, Carlos Katus escribe: "El aspecto artificial del desarrollo actual es que América Latina tiene recursos inmensos de aguas, minerales, energía hidroeléctrica, tierras agrícolas y ganaderas, bosques, -

vías acústicas interiores, etc. que no se utilizan adecuadamente --o sólo se utilizan así en raras ocasiones-- por que se encuentran 'mal localizados'. En vista de la diversidad, calidad y cantidad de los recursos naturales identificados hasta ahora en América Latina, de los que además se sabe relativamente poco, debemos considerar lo que se entiende por 'recursos mal utilizados'. El problema parece muy simple; los recursos están mal localizados en relación al modelo vertical de desarrollo, lo que a su vez constituye otra razón para reflexionar sobre las supuestas ventajas de tal modelo". 15/

Otro aspecto importante, lo identifican las manobras que sobre los recursos naturales, ejercen ciertas empresas multinacionales. Esto sucede con la bauxita extraída en Jamaica: en 1974, el gobierno --para financiamiento de sus programas-- propuso revisar el sistema de impuestos y regalías para obtener una mayor participación en las utilidades. Hasta mayo de 1974, el país recibía 26 centavos de dólar por tonelada, además de 2.25 dólares por concepto de impuesto a la utilidad. Bajo estas condiciones, Jamaica percibió en 1973, la suma de 24.4 millones de dólares; es decir, sólo el 1.4% del valor total de las ventas, estimadas en 1 800 millones de dólares en ese año. La bauxita generaba el 35% de los ingresos totales por exportaciones. 16/

2.1 OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DE UNA POLITICA DE DESARROLLO REGIONAL

Los elementos que rigen el proceso de desarrollo, están conformados por los objetivos y estrategias, y su formulación y determinación, estructuran la base -

para el diseño de los mecanismos de instrumentación de la política económica.

En un contexto integral de planificación, la formulación de los planes sectoriales y regionales, debe circunscribirse en el primer proyecto de plan nacional de desarrollo, donde tentativamente, se establecen los objetivos, las estrategias y los mecanismos instrumentales en forma agregada y utilizando cálculos limitados.

Los objetivos y las estrategias, proporcionan criterios para la reformulación de la política planificada, al mismo tiempo que permiten que el sistema de planificación, cumpla con las finalidades del desarrollo, sin que sean distorsionadas por los instrumentos empleados, aunque éstos, hubieran sido inadecuados.

La política de desarrollo debe contemplar objetivos y estrategias con sentido de coherencia y un nivel de riesgo moderado. Es importante que la política planificada, tenga coherencia para que la orientación y velocidad del proceso de desarrollo, esté basada en juicios de probabilidad, obtenidos de los resultados de la diagnosis sobre el comportamiento de los agentes económicos.

Hemos mencionado que la intervención del Estado en el proceso de desarrollo de los países Latinoamericanos, se ha intensificado en los últimos decenios. El proceso de desarrollo se ha tornado sumamente complejo en nuestras economías. Sin embargo, la experiencia dada ha permitido precisar cuáles son las actividades de conducción y regulación del proceso, que pueden ser asumidas por el Estado y realizarlas por medio de la planificación.

En América Latina los procesos de planificación, por lo general han carecido de continuidad, y casi

nunca contaron con sistemas relativamente completos, ya que se persistió en acentuar el cumplimiento parcial de algunas actividades y en privilegiar a pocos mecanismos. En los albores de la planificación en los países de la región, se descuidaron mecanismos operativos fundamentales como los planes anuales, las políticas específicas, los programas, los proyectos y demás mecanismos aplicables a situaciones particulares.

En el terreno operativo, América Latina en 1975, presentaba señales de agotamiento del patrón de desarrollo seguido durante poco más de dos décadas.

Es suficiente con mencionar algunos de las conclusiones de la reunión del Sistema Económico Latinoamericano, celebrado en Punta del Este, Uruguay, en noviembre de 1978 que congregó a 19 naciones de la región, estableciendo la posición y las posibles acciones frente a la Comunidad Económica Europea. Los puntos de acuerdo, los citamos en lo medular y en el orden en que aparecen en la declaración final, como siguen:

I. Existe una toma de conciencia más amplia y profunda de los países en desarrollo, sobre la necesidad de cambiar el orden mundial existente y establecer uno nuevo, capaz de garantizar a las regiones en desarrollo, la seguridad de un desarrollo económico sostenido.

IV. Para América Latina, las políticas proteccionistas y de subsidios que han aplicado los principales países desarrollados, son atentatorias de los principios de liberación del comercio internacional y discriminatorias contra los países en desarrollo.

VIII. El intercambio comercial de América Latina con la comunidad, se ha deteriorado. La región ha ido perdiendo peso relativo en el mercado Comunitario, pasando

de 11,5 en 1958 a 5,5 en 1976. A pesar de que el valor nominal de las exportaciones Latinoamericanas a la CEE, se expandió en el lapso 1970-1976.

La aplicación del sistema generalizado de preferencias Comunitario, ha sido insatisfactoria: basta señalar que del valor exportado por América Latina a la CEE, menos de 12,5 está acogido al sistema y 3,5 a preferencias especiales.

XVI. En 1977, los países Latinoamericanos tuvieron que gastar casi el doble, para adquirir en la CEE el mismo volumen de bienes que en 1970, ya que los precios aumentaron cerca de 94,5.

XVII. América Latina es un mercado de importancia para un gran número de productos provenientes de la CEE; la región, representa un mercado superior a los 9 000 millones de dólares anuales.

XXI. Uno de los objetos esenciales del nuevo orden económico internacional, es alcanzar una complementariedad económica racional, que incluye una transferencia de tecnología adecuada. 17/

Llama la atención en dicho informe, el que ninguno de los 23 puntos de acuerdo, se refiera a un problema de consecuencias graves y ya notorio por entonces: el crecimiento sustancial de la deuda externa, en el período 1974-1977. La deuda pública de la región, aumentó de 34 300 millones de dólares en 1974 a 54 600 millones en 1976; es decir, la deuda externa de América Latina creció 59% en sólo tres años. Al mismo tiempo, los préstamos sólo en el mercado de Eurodólares, aumentaron de 4 500 millones de dólares a 9 400 millones en 1977. 18/

Por lo anteriormente expresado, y en el contexto de la economía global de la región, es necesario - -

continuar afinando los mecanismos de planificación, principalmente aquellos que orientados a promover el desarrollo regional, estén integrados con objetivos y estrategias adecuados en un plan nacional.

2.2 POLITICAS DE DESARROLLO REGIONAL DE LOS PAISES EN DESARROLLO

El Estado, como hemos visto, adopta o puede implementar diversas medidas o políticas para lograr que - los particulares y él también, dispongan adecuada y oportunamente de recursos, técnicas productivas, servicios, infraestructura, etc. Asimismo puede reglamentar y desarrollar políticas para influir en variables como el capital, tecnologías, recursos naturales y humanos y otros.

El concepto de política, entonces se refiere - tanto al logro como al ejercicio del poder en una organización; el proceso político constituya así, el conjunto de relaciones necesarias para alcanzar, mantener, incrementar, legitimar y ejercer el poder. En organizaciones formales, en particular el Estado, las decisiones de - quienes detentan el poder, están generalmente regidas - por normas preestablecidas las que a su vez, dan origen a otras normas que orientan y regulan el comportamiento de sus miembros y el de la organización, en relación con otras organizaciones igualmente autónomas. 19/

En este sentido se habla de política de desarrollo, de política económica, de política agropecuaria o de la política del precio de un artículo determinado. Para estos casos, se utiliza el mismo concepto para definir un conjunto que adquiere más especificidad, cuando se trata de normas emanadas por autoridad competente con

previos objetivos a lograrse.

En el análisis científico, el concepto adquiere un sentido más estricto. En él, se distingue entre - las decisiones de la autoridad, que establecen la manera general de actuar, y las decisiones que se limitan a - aplicar ese patrón o esquema. Las primeras se denominan decisiones de política; las segundas, decisiones adoptadas en el marco de la misma. Las primeras forman parte - del proceso de formulación de la política. Las segundas, corresponden al manejo o aplicación de ésta. 20/

Las finalidades de las diversas políticas que puede adoptar un gobierno, se refieren a calidad, cantidad y disponibilidad de los recursos y técnicas asequibles e un uso determinado; por consiguiente, estas políticas poseen las siguientes características:

- Inducen aumentos de producción, productividad, ingresos y empleo.

- Tienden a promover, encauzar, frenar o distorsionar, ciertos procesos como el de colonización, modernización, etc.

- Orientan la integración del territorio nacional, - especialmente el desarrollo de áreas poco pobladas.

En América Latina, en realidad no se ha tenido oportunidad de planificar no sólo la economía global, si no de aplicar políticas económicas regionales, específicas y sistemáticas. En Brasil, Venezuela y México, entre otros países, se han hecho intentos por introducir cambios regionales mediante la transferencia de recursos - financieros y humanos, tecnología, equipo y maquinaria, para aprovechar recursos naturales o ciertas características de suelo y clima. Sin embargo, tales experiencias no corresponden a un plan de desarrollo global.

De tal forma, podemos afirmar que los países - de la región -previo al período de análisis- que estaban inmersos en la adopción de estrategias de industrialización, vía sustitución de importaciones, sufrieron los - efectos negativos del agotamiento de este modelo de desarrollo.

La sustitución de importaciones, a través de - tarifas arancelarias y restricción a las importaciones, traía aparejados grandes beneficios para la gran industria, por la disponibilidad de créditos con bajas tasas de interés y la dotación de servicios públicos subsidiados. Los subsidios directos e indirectos a la industria manufacturera, fueron en la mayoría de los casos, excesivos y dieron lugar a utilidades de igual índole, y a una planta productiva que mantenía altos niveles de capacidad excedente.

Las elevadas utilidades obtenidas por la sustitución de importaciones, tendían a desalentar la exportación de manufacturas. Asimismo, los altos costos de los insumos y la sobrevaluación del tipo de cambio, unido a las medidas de protección, ocasionaron que los productos primarios y las exportaciones, redujeran su peso relativo en el Producto.

Ante esta situación y por el bajo costo de los capitales que seguían fluyendo a la región, se favorecieron los procesos productivos con intensidad de capital, en detrimento de la producción con intensidad de mano de obra.

Los efectos sobre el empleo no se hicieron esperar, y consecuentemente, tuvieron repercusiones desfavorables en la distribución del ingreso. En las regiones específicamente las agrícolas, que incapaz de retener -

sus excedentes económicos vieron transferir sus ingresos al sector manufacturero; lo que además a las altas utilidades y demás políticas proteccionistas, incidieron finalmente en niveles más injustos de la distribución del ingreso en los países del área.

Hemos de hacer un parangón aquí. Ya hicimos referencia de una etapa de aproximadamente 25 años, de alto crecimiento económico en los países Latinoamericanos. Coincidentemente entre 1950 y 1970, la tasa media de crecimiento anual de los países industrializados, fue de - 4.7% -durante el segundo decenio alcanzó 5.7%- lo que significó una velocidad de más del doble de la que experimentaron esos países en el siglo pasado. Las exportaciones de los países industriales, crecieron durante los decenios mencionados a una tasa media anual de 3.6% y en los años 60, la tasa llegó a 10.1%. Es decir, el comercio exterior creció a una tasa prácticamente del doble - de la expansión del Producto. 21/

Esta situación nos indica, un claro ejemplo de que el crecimiento, alto o bajo, de las economías de América Latina va aparejado al crecimiento, alto o bajo, de las economías industrializadas.

Cabe mencionar en este contexto, que en 1973 y 1974, se inició una etapa de recesión económica internacional, como consecuencia del aumento de los precios del petróleo. Por una parte, los países de la región que carecían del recurso -la mayoría- vieron disminuir su ritmo de crecimiento económico; y los países que contaban - con recursos petroleros como Venezuela, Bolivia, Ecuador y Trinidad y Tobago -México todavía no manifestaba los alcances de sus reservas de hidrocarburos- aunque vieron disminuir también su crecimiento económico, no sufrieron

tan agudamente los problemas de inflación y de balanza - de pagos.

En este marco, creemos que las políticas de - desarrollo regional de Latinoamérica, deberán inscribirse concomitantemente, con las políticas sectoriales integrados en planes nacionales de desarrollo, los que deberán racionalizar el uso de los recursos financieros -no por ser ahora escasos- y los recursos naturales.

2.2.1 VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LOS POLOS DE DESARROLLO

El incorporar la dimensión espacial a la planificación, utilizando una estrategia de desarrollo regional polarizado -para hacer frente a los problemas derivados de la concentración espacial- tendría como propósito fundamental, lograr una mayor integración de las diversas partes del espacio geográfico nacional, en una configuración territorial en que los diferentes subsistemas - espaciales, se articulen orgánicamente en un sistema nacional único.

En consecuencia, la implantación de una estrategia de polos de desarrollo, permitiría conformar una estructura espacial adecuada, particularmente, en una economía en que al sector industrial se le asigne un papel predominante. La implantación de dicha estrategia, - redundaría en las siguientes ventajas:

A). Permitiría lograr rendimientos mayores de los recursos más escasos, igualmente de los recursos financieros para formación de capital y de los recursos humanos calificados, mediante su concentración en centros preseleccionados del territorio nacional.

B). Atenuar los desequilibrios en las condiciones de vida de la población, localizada en las regiones de la periferia; motivándola para incrementar su participación en las actividades regionales y nacionales.

C). Disminuir el crecimiento de las áreas urbanas de alta densidad, induciendo parte de la población hacia nuevos polos y sus respectivas regiones.

D). Integrar recursos naturales inexplorados, al proceso productivo nacional. A largo plazo, esta condición puede traducirse en un aumento del ritmo de crecimiento de la economía global y,

E). Lograr una distribución racional del espacio geográfico que permita, por un lado, establecer las mejores condiciones relativas al medioambiente, y por otro, reducir los grados de deterioro y contaminación ambiental.

Limitaciones o Desventajas de los Polos de Desarrollo.- La implantación de una estrategia de desarrollo polarizado, se enfrenta a un primer obstáculo de magnitud elevada: la escasez de recursos financieros para formación de capital y de recursos humanos calificados.

Una de las restricciones fundamentales en el desarrollo de los países de la región, la escasez de recursos para formación de capital, tiene mayor peso específico cuando se trata de regiones periféricas; esto es, puesto que parte importante de los recursos generados por ellas, son captados por los centros externos y por el centro nacional, a través del sistema bancario.

Un aspecto criticado por algunos autores, sobre la teoría del desarrollo polarizado, lo es el exceso de autoridad y decisión de las organizaciones funcionales sobre las organizaciones territoriales, en detrimento de ciertas decisiones en el campo de la inversión o

la innovación y de la estrategia regional misma, la que puede ser obstaculizada por factores operativos.

En este contexto, surge el interrogante básico de la posibilidad de controlar a las empresas medianas - tipo holding, y de regular sus actividades mediante una acción que surja de la base -las regiones- o bien, la conclusión de que su funcionamiento sólo puede ser benéfico para todos, mediante organizaciones territoriales - de nivel supranacional.

De igual modo, tendremos que decidir si una estrategia de cierre selectivo, sería conveniente para los países pobres, desde el punto de vista de los grupos más pobres de sus regiones atrasadas. La experiencia de Brasil con las superintendencias, y de Venezuela con las - corporaciones regionales de desarrollo, nos ha enseñado que esta estrategia ha fortalecido a las élites regionales y ha canalizado hacia ellas, los fondos de inversión; Hilhorst (1979), Walton (1977), han observado un fenómeno similar en México y Colombia. 22/

Asimismo, también se menciona como limitante - de la planificación regional, la falta de organización y coordinación de los pequeños productores; los cuales, difícilmente podrían responder ante los requerimientos del Estado. En el caso de que éste, decidiera implantar una política determinada -por ejemplo la redistribución del ingreso- tendiente a reducir las disparidades en el nivel de vida regional.

Otra limitación, señalada como de carácter estructural, es el hecho de que bajo las condiciones su- - puestas de la política nacional, el gobierno no está en condiciones de afrontar los problemas de la pobreza, por que la burocracia es incapaz de generar la variedad -

requerida. Es decir, los gobiernos pueden -y de hecho lo hacen- introducir políticas generales de beneficio colectivo, pero los problemas son tan numerosos y diversos, y requieren respuestas múltiples de parte del gobierno, - que éste, se ve imposibilitado en organización y recursos para atender tan variadas necesidades.

Estos cuestionamientos, y otros de menor importancia relativa, son vertidos sobre la validez como instrumento de cambio y su grado de operabilidad y coordinación de los agentes planificadores, sobre la teoría del desarrollo regional polarizado.

2.3 ALTERNATIVAS DEL DESARROLLO REGIONAL

En diversos documentos elaborados por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), con motivo - del XVII período de sesiones, celebrado a principios de 1977 en la Ciudad de Guatemala, se hace constar que el - desarrollo económico Latinoamericano, no se ha traducido en un progreso social de similar intensidad en la región.

En otra parte de este trabajo, hemos observado que no sólo se mantuvieron las deficiencias existentes, sino que varias de las mismas se han acentuado a lo largo del tiempo. Por lo que hace a la estructura agraria, en muy poco ha evolucionado, de tal manera que no brinda suficientes oportunidades para el desarrollo de la fuerza de trabajo, así como tampoco puede solucionar los problemas de alimentación en la población creciente de los países de la región.

También mencionamos que el crecimiento económico en América Latina que había mejorado perceptiblemente a lo largo de un período de 25 años, empieza a declinar;

como puede observarse en el siguiente cuadro:

AMERICA LATINA: EVOLUCION DEL PRODUCTO
INTERNO BRUTO

(Tasas Anuales de Crecimiento, %)

1970	6.9
1971	6.7
1972	6.9
1973	8.4
1974	7.1
1975	3.2
1976	4.4
1977	4.5

FUENTE: CEPAL, con base en estadísticas oficiales.

El anterior cuadro, nos muestra en sí, que - 1974 conforma la frontera de dos épocas definidas; este año señala el ocaso de altos niveles de crecimiento económico sostenido. Y 1975, inicia una etapa en que se agudizan los problemas de Latinoamérica, manifestados en la subutilización de la fuerza de trabajo, la persistencia de un bajo índice de empleo, y en la subsistencia de la pobreza y la marginación, entre otros fenómenos.

Ante esta situación, la pregunta obligada es: ¿Qué perspectivas presenta el desarrollo regional en los países Latinoamericanos?. Para responder, necesitamos - puntualizar ciertas peculiaridades enmarcadas por el desarrollo de los países de la región.

Sustitución de Importaciones.- Este modelo de crecimiento esencialmente se vislumbró por el año 1930, como consecuencia de los estragos causados por la gran -

Depresión con sus efectos negativos sobre los precios y el volumen de las exportaciones; el modelo de la economía, primario-exportador, practicado con anterioridad - por los países de la región, había quedado atrás.

Estas experiencias condujeron a un mayor nacionalismo económico, a la operabilidad de políticas intervencionistas estatales con mayor fuerza y a una mentalidad generalizada de industrialización, cuya finalidad era lograr el desarrollo o, al menos, reducir la dependencia económica de los países industrializados.

Por los efectos de la Segunda Guerra Mundial, se interrumpió el flujo de bienes manufacturados, procedentes de Europa y Estados Unidos hacia los países de América Latina. Esta condición, produjo dos efectos en las economías regionales. Primero, los países acumularon divisas en cantidades sustanciales, al incrementarse la demanda -inducida por el conflicto bélico- de alimentos y materias primas. Y segundo, se produjo cierto grado de industrialización forzosa, financiado con las divisas en demasía.

En este modelo de crecimiento, llaman la atención dos aspectos básicos, desfavorables para el desarrollo de las economías de la región. Primero, la evolución de la participación de los países del área en el comercio internacional. La cuota de América Latina en el total de las exportaciones mundiales, se mueve de 11.0% en 1948, a poco más del 5% en 1970. 23/

El otro aspecto medular desfavorable, conforma un cuello en las economías de la región, y está caracterizado por la insuficiencia estructural de la capacidad de importar, teniendo que recurrir al financiamiento y la inversión externa, para evitar estrangulamientos.

Replón aparte de problemas de escasez de divisas y desequilibrios de balanza de pagos, las economías de la región manifestaron problemas de excesivo endeudamiento, inestabilidad de ingresos, recesión e inflación persistente, entre otros fenómenos.

Ante estas circunstancias, algunos agentes económicos aconsejaban retornar a modalidades pasadas, tras el anhelado crecimiento. Por otra parte, estaban los que creían en la diversificación de las estructuras productivas, por el camino de la industrialización; camino que tuvo vigencia.

Polo de Crecimiento.- Francois Perroux, autor del concepto de Polo de Desarrollo (1955), lo definió como una agregación de industrias propulsoras, generadoras de efectos de difusión sobre una región grande, lo que provocaba repercusiones favorables sobre el ingreso y el empleo.

La polarización implica la creación de una estructura coherente, de relaciones económicas y sociales, a partir de un centro dominador y una o varias áreas dependientes. El centro ejerce una influencia determinante en la evolución de las áreas circundantes. Es así que las áreas agrícolas productoras de alimentos o insumos industriales, se adaptan a las necesidades alimenticias del polo.

El polo de desarrollo, ejerce dominio en su área respectiva, pero con frecuencia se ve dominado por otros centros que le imponen a su vez sus condiciones. Esta situación se presenta en América Latina, desde los años 60, en base a la propagación de las actividades de algunas empresas transnacionales. Algunas son tan grandes que con frecuencia pertenecen a sectores sumamente -

concentrados e intensivos en tecnología, y por ello, son importantes centros de producción.

En la actualidad, las actividades de dichas empresas tienen sustancialmente por objeto, la interacción de proveedores y compradores que pertenecen a un mismo grupo industrial y que están ubicados en diferentes países. Como resultado de la operación de estas empresas, - principalmente concentradas en la localización de reservas de recursos naturales, los empresarios locales perdieron el control de grandes volúmenes de recursos y de mano de obra.

Al margen de esta situación, la estrategia del desarrollo regional polarizado, se presenta como un instrumento regional viable que puede ser aplicado en los países Latinoamericanos.

Economías Planificadas.- En el concierto internacional, existen países de economía planificada centralmente con modelos de desarrollo nacional y regional, basados en el régimen social de producción.

En el caso de Latinoamérica, Cuba está inmersa en este tipo de economía; después de su revolución, se inicia un proceso de reorganización del Estado.

La división administrativa anterior -6 Provincias y 126 Municipios- se consideró que no era la adecuada a sus necesidades. En 1959 se crearon las zonas de desarrollo agrario, las cuales en 1963, se convirtieron en el núcleo de las regiones. Estas zonas de desarrollo, habían sido conceptuadas como una instancia entre las Provincias y los Municipios para organizar y dirigir territorialmente, las distintas actividades económicas y sociales.

Los cambios introducidos en la división política y administrativa en Cuba, dieron como resultado: 6 - Provincias, 53 Regiones y 407 Municipios. La nueva división político-administrativa, se estableció tomando como base, una organización completa para todo el sistema de dirección y la relación entre la centralización y la descentralización de las decisiones en la gestión económica.

24/

La política regional elaborada sobre la base de este esquema, genera tensiones entre la posibilidad de satisfacción de las necesidades actuales y las necesidades futuras, y entre el interés individual y el interés general social.

Esto último, es particularmente importante, en la aplicación de las políticas económicas que promueven el desarrollo regional.

2.4 INFLUENCIA DEL SECTOR EXTERNO EN LAS POLITICAS DE DESARROLLO REGIONAL

Uno de los aspectos importantes en el desarrollo de los países Latinoamericanos, lo constituye el relativo a los desajustes de las estructuras internas y el sistema de relaciones internacionales de intercambio; - desajustes propios que son de economías periféricas, expresados por procesos inflacionarios, desvalorización de las monedas, tendencias de descapitalización o desahorro, desempleo, dependencia tecnológica, etc.

El sistema de relaciones de intercambio internacional, expresa un fenómeno sumamente complejo, pues - al margen de conflictos de poder, represente los procesos modernos concentradores del sistema de mercado.

Las relaciones económico-sociales de intercambio, entre naciones industrializadas y países en desarrollo, se caracterizan directa o indirectamente por la confrontación de precios, normas originadas en el sistema monetario, presiones derivadas de conflictos económicos y otros aspectos, algunos de coyuntura.

Las relaciones de intercambio de los países industriales, con los países Latinoamericanos, se presentan en el marco de las condiciones imperantes en la economía de los primeros.

Ejemplo de lo anterior, lo muestra el hecho de que la presión inflacionaria de los países industriales, se había acentuado de 3% en los años 60, para ascender a 6% en los primeros años de la década de los 70; siendo de 15% en 1974. La inflación, se vió acompañada de una aguda contracción económica, de todos los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En 1974, el crecimiento económico de estos países, estuvo por abajo de cero, al igual que en 1975. Estancamiento e inflación fue el resultado.

Por su parte, la balanza de pagos de los países industriales, se deterioró en grado sustancial y en 1974, se calculó que pasó de 35 000 millones de dólares: este déficit, también cambió la estructura tradicional de balanza de dichos países. Y si en el pasado, estas naciones contaron con fuertes superávits, en sus balanzas en cuenta corriente -con los que financiaban sus inversiones externas y de cooperación internacional- para 1975, dichos superávits habían desaparecido, dificultando en consecuencia, los movimientos de capital en el mercado internacional.

A principios de 1970, se estimaba que el poder adquisitivo de los productos primarios disminuiría en -13% para 1975; y que la tendencia indicaba que la relación de precios de intercambio, decaería a una tasa anual de 2.2% durante la década de los años 70.

En 1974, la asistencia externa decreció 2% en términos reales en los países del Comité de Asistencia para el Desarrollo, y se estimaba, tendería a decrecer -de 0.38% del Producto en el lapso 1973-1975, al 0.29% en 1980. 25/

Asimismo, se han adoptado consideraciones tendientes a limitar las relaciones comerciales con algunos sectores del mercado internacional. Países aliados de Estados Unidos como Gran Bretaña y Alemania Occidental, exportan al sector soviético, mercancías por valor de más de 2 000 millones de dólares anuales. En tanto que las ventas norteamericanas, apenas pasan de 100 millones de dólares. Entre tanto, América Latina se ha impuesto restricciones para las ventas internacionales de café, azúcar, carne y otros productos primarios. 26/

Entre 1953 y 1966, disminuyó la participación de los países en vías de desarrollo en el total de las exportaciones mundiales, del 27.0% al 19.3%. En la primera mitad del decenio del 60, la tasa media anual de aumento del total de exportaciones mundiales, fue del 7.8% y las exportaciones de los países en desarrollo -con excepción del petróleo- se incrementaron sólo a una tasa media del 4%. Y mientras el valor de las exportaciones de manufacturas de los países industriales, aumentó en 55 000 millones de dólares entre 1953/54 y 1965/66, el incremento correspondiente a los países pobres fue solamente de 3 000 millones de dólares.

Esta reducción parece proyectar una tendencia, de participación decreciente de los países en desarrollo en el comercio mundial de posguerra. Como dice Antonio - García, la relación de precios de intercambio y el mecanismo del endeudamiento creciente, para cubrir los estados deficitarios de la balanza de pagos, conforman una - complicada y armónica estructura de dependencia internacional.

De una parte, los precios medios de los productos básicos exportados por los países en desarrollo, disminuyeron en 7% a partir de 1958; mientras que los precios medios de los productos exportados por los países - desarrollados, aumentaron en 10%. 27/

Es decir, que por ahora, el sistema de relaciones internacionales demuestra una tendencia a agudizar - los desequilibrios externos e internos de los países en vías de desarrollo. Que es necesario otro orden internacional en el sistema de relaciones.

CAPITULO III

PARTICIPACION DEL ESTADO MEXICANO EN LA
PLANEACION REGIONAL, PERIODO 1977-1982

Al tomar posesión como Presidente de México, el Lic. José López Portillo, promueve una reforma administrativa en la que establece dos niveles de la Administración Pública Federal: la Administración Pública Centralizada y la Paraestatal.

La reorganización de la administración pública representó una decisión importante, al reasignar funciones de ministerios a los cuales estaban mal asignados - hacia otros más adecuados. Hasta diciembre de 1976, tres Secretarías se relacionaban con la planificación: Hacienda y crédito Público, presupuestaba el gasto corriente; Presidencia, planeaba el gasto público y las inversiones y Patrimonio Nacional, la programación y el control de las entidades Paraestatales.

Consecuente con lo anterior, desaparece la Secretaría de la Presidencia, dando su lugar a la de Programación y Presupuesto. Destacan entre sus funciones: recabar datos y elaborar con la participación en su caso de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social; el Plan General del Gasto de la Administración Pública Federal y los programas especiales que el Presidente fije; proyectar el desarrollo y fomento de las regiones y localidades señaladas por el Presidente; proyectar y calcular los ingresos y egresos del sector Paraes-

total y hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos del propio Gobierno y del Departamento del Distrito Federal; entre otras funciones. 28/

PLAN ECONOMICO NACIONAL, 1978-1982

El siguiente paso del régimen, en apoyo a sus actividades económico-sociales fue confeccionar el Plan Económico Nacional 1978-1982, el cual comprende dos grandes capítulos. En el primero, se refieren los objetivos de largo plazo con base en la Constitución Política, en cuanto a justicia social e independencia nacional. El segundo, los objetivos generales en el quinquenio para consolidar la independencia económica y política de México.

El último apartado que se relaciona con nuestro trabajo, refiere que el régimen orientará sus acciones persiguiendo tres objetivos a mediano plazo:

1. Crecimiento sostenido de la producción.
2. Fortalecimiento del papel del Estado como rector del proceso de desarrollo y,
3. Robustecimiento de la economía.

En referencia al primer objetivo, se establece que el Producto Interno Bruto, deberá crecer 6.6% anual durante el quinquenio. Las metas sectoriales establecen tasas de crecimiento anual para: petróleo y petroquímica básica, 5.5%; electricidad 9.6% y bienes de capital - - 11.7%. Estas metas se complementan con las demográficas, comprendidas en el Plan Nacional de Planificación Familiar: las tasas de natalidad de 40.3 al millar y mortalidad 8.5 al millar, prevalecientes en 1977, disminuirían a 33.3 y 8.1 al millar, respectivamente; situación que obligaría a disminuir de 3.2% en 1977, a 2.5% para 1982,

la tasa de crecimiento de la población. Se esperaba así mismo, crear 898 mil empleos anuales, lo cual haría que la tasa media de crecimiento anual del empleo fuera de 5.0% y la de desempleo abierto, de -5.8%; se presentaría por tanto, en 1982, un desempleo al nivel de 1975.

29/
Las metas antes mencionadas, deberían lograrse mediante:

- A) El proceso de inversión y,
- B) El aprovechamiento de la capacidad instalada.

La inversión bruta que tuvo una tasa de crecimiento medio anual de 1.6% en 1976 en relación a 1975; de -4.5% en 1977 respecto a 1976 y la tendría de 11.4% en 1982 en comparación a 1978. En tanto los porcentajes para la inversión bruta fija son -3.0%, 4.5% y 11.5% en igual comparación. Por lo anterior, en 1982 se tendría un coeficiente de inversión mayor de 23%, pues la razón de inversión bruta total a Producto, habría pasado de - 22.1% en 1976 a 20.6% en 1977 y a 25.6% en 1982; y la razón de inversión bruta fija a Producto, habrá variado de 20.1% a 18.7% y 23.4%, para los mismos años.

Inversión Pública. - Por lo que hace a la inversión pública, se estimaba crecería más rápidamente que la inversión total; por tanto, la tasa de crecimiento medio anual de la primera, pasaría de -7.5% en 1976 y 6.3% en 1977, a 12.0% en el período 1978-1982; en relación a la inversión privada, sería de 0.7% y -3.1% para 1976 y 1977, respectivamente, en tanto sería de 10.6% para el período citado.

En las anteriores metas -en su consecución- sería necesario que el ahorro total, tuviera una tasa de crecimiento medio anual, de 11.4% (al ser igual a la -

inversión bruta total); y su reposición, una tasa de - 5.6%; el ahorro interno 23.0%; la tasa de ahorro privado 24.8% y la de gobierno 21.5%; la tasa de ahorro externo sería de -2.9%; todas estas metas para el período - - 1978-1982. 30/

La estrategia global preveía alcanzar los objetivos antes señalados, mediante los instrumentos de política siguientes:

1. Política de ingresos y precios.
2. Política de gasto público y estímulos fiscales.
3. Política financiera y,
4. Política comercial.

Por lo que se refiere a la política de ingresos y precios, se pensaba orientar por medio de los salarios, las utilidades y los precios. Se pretendía para el quinquenio que los salarios evolucionaran más favorablemente que en el pasado, siendo a partir de 1979 que se iniciaría la expansión del salario medio.

Por el lado de las ganancias, se pretendieron acciones directas para obtener un margen suficiente, para cubrir la reposición de capital y crecimiento acelerado en ramas productivas prioritarias.

En cuanto a los precios, se pretendía proteger los ingresos reales de las clases populares y evitar alzas especulativas mediante controles. Asimismo se establecerían precios de garantía adecuados sobre productos agrícolas y pesqueros, con apoyos en insumos y servicios.

La política de gasto público y estímulos fiscales, se distinguiría hacia la producción de bienes y servicios necesarios. La política de inversión se haría en proyectos que aprovecharan la capacidad productiva instalada y aquellos que brindaran resultados, en el menor -

plazo y costo posibles; tratándose de proyectos integradores de actividades primarias e industriales.

Política Financiera.- La estrategia contemplaba poder captar el ahorro generado en la producción y - el empleo; fomentar la formación de capital en sectores prioritarios y regular los mercados de dinero y capitales.

Para captar y retener el ahorro, se proponía reestructurar las tasas de interés pasivas. Eliminar paulatinamente los valores líquidos de las instituciones - operativas del mercado de capitales y sustituirlos por Certificados de la Tesorería del Gobierno Federal; adecuar la estructura y los niveles de las tasas de interés pasivas, a las circunstancias cambiantes en relación a precios internos y tipos de cambio; desaparecer gradualmente instrumentos de captación en dólares; fomentar el ahorro de los trabajadores; desarrollar el incipiente - mercado de valores e impulsar al ahorrador privado a utilizarlo como fuente de financiamiento complementario; limitar el crédito a empresas de participación mayoritaria extranjera e inducir las a obtener recursos, mediante la emisión de valores y que Nacional Financiera apoye a empresas medianas y pequeñas.

Política Comercial.- Sus instrumentos, encaminados a la sustitución de importaciones como el permiso previo, los aranceles y los programas de fabricación, se supeditarían a la estrategia de producción tomando en - cuenta el tipo de industria. Cuando se trate de proteger determinada industria, el arancel tendrá un mecanismo de desgravación fiscal, al margen de otras formas de apoyo.

Metas Específicas para el Quinquenio.- Según la estrategia global para el período 1977-1982, se propuso: elevar la carga fiscal federal -incluyendo aportaciones a la seguridad social, ingresos tributarios del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal- a 18.3% del Producto Interno Bruto en 1982, contra 13.8% en 1977; incrementar el ahorro corriente del Gobierno Federal, del Departamento del Distrito Federal, del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a una tasa media anual de 34.0%, para pasar de 1.5% a 4.6% del PIB y de 20.4% a 50.1% de la inversión pública federal. También se proponía aumentar el superávit de operación de las empresas públicas, en 8.3% anual, pasando de 1.8% a 2.0% del PIB y, de 25.5% a 21.6% de la inversión pública en el período. Por tal motivo, el financiamiento de la inversión pública con recursos propios, alcanzaría el 71.7% a fin del quinquenio.

Para alcanzar estas metas, se contaría con una estructura impositiva caracterizada por una contribución creciente de los grupos de mayor ingreso. Se esperaba - que los ingresos tributarios evolucionaran para el período 1978-1982, en 3.9% de incremento anual; el Impuesto Sobre la Renta ascendería de 4.6% en 1977 a 5.1% en 1982 como proporción del PIB; dicho impuesto al aplicarse al trabajo asalariado, debería crecer de 1.8% en 1977 a 2.1% en 1982 y el impuesto correspondiente a los no asalariados, se incrementaría de 2.8% en 1977 a 3.1% en 1982, ambos como proporción del Producto.

Por su parte, los intereses, comisiones y gastos de la deuda que se ubicaron en 12.1% en 1971-1975, se movieron a 29.4% en 1976, 30.9% en 1977 y se estimaba

que en el lapso 1978-1982, alcanzarían el 9.0%. Las transferencias fueron de 37.5% en 1971-1975; -16.3% en 1976; -31.2% en 1977 y de 12.6% para 1978-1982.

Sector Externo.- El comportamiento del sector externo, se consideraba pieza clave en relación a la economía del país. Se estimaba que las exportaciones crecerían a una tasa de 14.0% durante 1978-1982, lo que significaba 9.3% del PIB en 1982, contra 6.7% en 1977. Las importaciones a su vez, se estimaba alcanzarían el 10.5% del Producto con una tasa de crecimiento medio anual de 8.9% para el lapso 1978-1982.

El déficit público esperado para el período 1978-1982, se ubicaba en 4.3% del PIB en 1982, contra 7.4% en 1976 con un crecimiento medio anual de 2.0%. 31/

Finalmente, complementando lo anterior, se perfilaba una política de crecer hacia afuera, en base al incremento de las exportaciones y la sustitución selectiva de las importaciones; mantener una política flexible de tipo de cambio; una mayor precisión y claridad en la inversión extranjera; mejores términos en el acceso a los mercados internacionales de capitales y tratamiento adecuado de la deuda, en cuanto a plazo principalmente.

PLAN GLOBAL DE DESARROLLO, 1980-1982

El documento más formal y mejor elaborado por las autoridades correspondientes, referente a la planificación del desarrollo en el período 1977-1982, es el denominado Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

El plan está dividido en tres partes: Política Economía y social. Contiene la caracterización, orientación e instrumentación de la política interior, la polí-

tica exterior, la seguridad nacional y la impartición de justicia.

La estrategia del plan se orienta hacia la consecución de cuatro objetivos fundamentales:

- Reafirmar y fortalecer la independencia de México como Nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural.

- Proveer a la población, empleo y mínimos de bienestar atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.

Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.

- Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas. 32/

La parte del plan que más interesa a nuestro tema, la económica, presenta la estrategia de desarrollo para el cambio estructural que persigue desde su inicio, la administración pública.

El plan, preveía una tasa de crecimiento de la oferta y la demanda globales, de cerca de 9.7% (cifras en términos reales y se refieren al trienio, 1980-1982). El Producto Interno Bruto, crecería a una tasa de 8% - complementada con un fuerte crecimiento de las importaciones que crecerían 20.8%. Se anticipaba lograr disminuir, la elevada elasticidad-producto de las importaciones -observada en el período 1978-1979 y anticipada también para 1980- del orden de 3.5-4.0; a elasticidades - del orden de 2.0 en 1982 con tendencia de acercarse a la elasticidad histórica de 1.0-1.5.

Las exportaciones por su parte, crecerían a un ritmo de 14.4%, inferior al de las importaciones. Se -

estimaba que la exportación de productos no petroleros iría en ascenso. Siendo de esperarse una evolución favorable de los precios del petróleo y de algunos productos de exportación en relación a los precios de importación -especialmente en 1980- significaba que la balanza en cuenta corriente -excluyendo pagos de intereses- sería positiva; es decir, la oferta adicional que se obtendría por la vía de las importaciones, sería financiada -a diferencia del pasado- principalmente con exportaciones.

El Plan Global, consideraba que el sector agrícola, perdería importancia relativa frente a los demás sectores; se estimaba que su participación en el PIB, descendería de 9.4% en 1976 a 7.7% en 1982. Por lo contrario, el sector industrial aumentaría su participación en el Producto, de 41.6% para 1982; esto, como consecuencia parcial del crecimiento de la producción de petróleo y sus derivados, que aumentarían su participación en 1.1 puntos porcentuales en el período.

La producción de bienes de capital tenía alta prioridad, esperando que su crecimiento fuera del 13.5% anual. El sector de consumo habitual -así denominado en el plan- que produce alimentos, bebidas, tabaco, vestido muebles, productos farmacéuticos y otras industrias ligeras, mantendría su participación en 12.1% aproximadamente, y crecería 8% anual. El comercio bajaría su participación a 28.0% del PIB en 1982, en comparación con el 29.0% en 1979, suponiéndose una mayor eficiencia del sector. 33/

Generación de Empleo.- Con el propósito de abatir las tasas de desocupación y subocupación, se pensaba poder generar 2.2 millones de empleos para el período.

Esto implica que el empleo, crecería en promedio 4.2% - anual, lo que permitiría absorber el incremento de 3.4% en la oferta de trabajo. Esta meta presuponía un esfuerzo considerable, tomando en cuenta que la demanda de mano de obra, creció a un ritmo menor a 2.5% en el lazo 1950-1970 y, alrededor de 2.0% en 1970-1977. Esto significa que el desempleo abierto, disminuirá de cerca de 8.0% en 1977, al 6.0% en 1982.

Inversión.- La inversión total en México, históricamente se ha incrementado a tasas superiores a las del PIB, (9.25 anual en 1964-1970 y 8.0% en 1970-1975). En los años 1976-1977, el proceso de formación de capital, sufrió una baja sensible registrando tasas negativas.

Para 1978-1979, los cambios favorables en las expectativas sobre la economía y las políticas de fomento adoptadas, la inversión pública y privada se recuperaron notablemente. Para 1980-1982 se estima que la inversión total, podría crecer a tasas reales de 13.5% - promedio anual.

La inversión pública por su parte, debería crecer a una tasa real del 14.0% anual y orientarse a la atención de prioridades de la estrategia, otorgando mayor asignación a los sectores agropecuario, de transportes y bienestar social.

La inversión en el sector agropecuario y desarrollo rural, crecería en 22% real anual, y su participación en la inversión total del sector público, pasaría del 20% al 25% en sólo tres años.

La plataforma de producción y exportación de petróleo, al final del trienio, se ubica con una capacidad de 2.5 millones de barriles diarios con un rango de

flexibilidad de 10% para garantizar suministro, exportación y darle capacidad de respuesta al país, ante una eventualidad. Al alcanzarse esta meta, la inversión en el sector petrolero no mostraría crecimiento como en el primer trienio.

Balanza de Pagos en Cuenta Corriente.- El plan buscaba reducir la dependencia con el exterior, al mismo tiempo de buscar una vinculación efectiva. En este contexto, las exportaciones de hidrocarburos permitirían en el corto plazo, disminuir sustancialmente el desequilibrio con el exterior.

El plan estimaba que la evolución de los ingresos y egresos en cuenta corriente, arrojará un déficit menor al 1.0% del PIB en 1982; nivel inferior al 3.5% de 1979 y al registrado en el cuatrienio 1974-1977 de 3.7%. Excluyendo los pagos a factores, se tendría un superávit que fluctuaría entre 1.0% y 1.5% del PIB.

La reducción del nivel del déficit -dice el plan- permitirá reducir también, la proporción de ahorro externo. Por tanto el endeudamiento externo del sector público, perdería importancia como fuente de financiamiento a menos de la tercera parte en 1982, contra 43.0% en 1978.

La evolución prevista del déficit en cuenta corriente, supone el apoyo de una exportación promedio de PEMEX de 1 105 M.B.D. en el lapso 1981-1982. La plataforma de exportación de PEMEX estimada para el período, significa que la participación del petróleo en el total de ingresos por exportación, será superior a 45% en 1982.

Respecto a la balanza de turismo, mantendría un saldo positivo; sin embargo, se buscaba estimular la retención y fortalecer la oferta interna.

Finanzas Públicas

Política de Ingresos.- El esquema propuesto, - contemplaba una evolución de los ingresos netos del sector público presupuestario que en relación al PIB, pasarían de 24.6% en 1976 a 28.5% en 1982. Esto obedecía a que el Gobierno Federal esperaba observar un gran dinamismo en sus ingresos; tanto por montos mayores de impuestos derivados de exportaciones de petróleo como por mejoras en la eficiencia de la administración tributaria y por la implantación del Impuesto al Valor Agregado.

El sector Paraestatal, contemplaba un paquete de precios y tarifas que propiciaran un uso más racional de los recursos básicos, lo que permitiría elevar sus ingresos y su capacidad de invertir.

Se esperaba que los ingresos de PEMEX, fueran superiores al 9% del PIB en 1982. Por tanto, el ahorro - del sector público se incrementaría en 3.1 puntos del - Producto respecto a 1979, alcanzando un nivel de 7.4%.

Captación y Financiamiento.- Las necesidades de financiamiento y mayor volumen de ahorro interno, en los próximos años, hacían indispensable un crecimiento dinámico de la captación bancaria y demás instrumentos.

El plan consideraba que, con el abatimiento de la inflación, y un manejo adecuado de la política de tasas de interés, se podría lograr una mayor absorción y canalización de los recursos. Se decía que la participación de los pasivos no monetarios en el Producto, aumentaría alrededor de 4.5 puntos porcentuales sobre 1979.

Política de Gasto.- La política de gasto público en el período 1980-1982, tenía como objetivo general coadyuvar al logro de las grandes metas nacionales; por

lo que se seguirían las siguientes orientaciones de política:

- Reorientar sectorial y regionalmente el gasto, de modo que se logre el crecimiento acelerado de los sectores prioritarios, se disminuyan las diferencias en el desarrollo regional y se atienda a los grupos marginados.

- Determinar el volumen de gasto, para obtener - las tasas más altas de crecimiento económico.

- El manejo del gasto y los programas, inducirán la generación de empleos a una tasa superior a la demográfica.

- Racionalización del gasto mediante el perfeccionamiento del sistema de planeación, programación-presupuestación, evaluación e información.

Las metas pretendidas en el Plan Global para el período 1980-1982, en materia de gasto, fueron:

- Lograr en el corto plazo un adecuado nivel de eficiencia en el ciclo presupuestario.

- De 1979 a 1982, lograr que el gasto presupuestal neto -cifras en precios constantes de 1979- crezca - en términos reales 12% anualizado.

- El gasto de capital aumentará a una tasa promedio anual mayor del 14%. La inversión que aumentaría con mayor rapidez, es la relacionada con los objetivos nacionales prioritarios.

- El mayor impulso a la industria de bienes de capital, es indispensable para inducir un cambio cualitativo de la estructura económica.

- En lo relativo a la asignación regional del gasto a través de PIDER, CUC y COFLAMAR, su incremento promedio será de 20% que se relaciona, principalmente, con

los mínimos de bienestar: alimentación, salud, educación y agua potable; en beneficio de la población de bajos recursos, especialmente la rural. Esta inversión tiene una alta incidencia en la generación de empleos, y favorece un desarrollo regional más equilibrado.

Política de Deuda Pública.- La Administración, puntualizaba la política de deuda pública como un instrumento complementario para financiar el desarrollo. El propósito fundamental de la política sobre la materia, era reducir paulatinamente la dependencia del gasto gubernamental, respecto al endeudamiento fuera interno o externo, en la medida en que el sector público aumentara su generación propia de ahorros.

La política de deuda pretendía manejar el endeudamiento, dentro de la capacidad de pago del país, como complemento del ahorro interno y vigilando que su asignación correspondiera, a proyectos de alta rentabilidad social y económica.

Para el período del Plan Global, las metas eran reducir la proporción del financiamiento público, con recursos del exterior a menos de la tercera parte en 1982, en comparación con más del 40% en 1978.

Por otro lado, se buscaba incrementar dentro del endeudamiento interno, la proporción de deuda titulada en valores gubernamentales en poder del público, de forma que su participación en el financiamiento del sector se elevara. Además del ahorro corriente que se esperaba incrementar, a través de la política de ingresos y gastos, se preveía posible modificar la situación de la deuda mediante los siguientes mecanismos:

1. Perfil de la Deuda.- Continuarían las acciones para mejorar el perfil de la deuda externa, de acuerdo

con las cambiantes condiciones del mercado internacional de capitales, diversificando las fuentes de recursos, a fin de conseguir financiamiento a menor tasa.

2. Asignación de la Deuda.- Se seleccionarán las contrataciones de deuda externa que busquen financiar, - los proyectos de mayor beneficio social y económico.

3. Promoción del Mercado de Valores Gubernamentales.- Su diversificación y consolidación, permitirían finciar en mejor forma el gasto del sector público. 34/

3.1 ANTECEDENTES HISTORICOS

De una manera formal, el Estado Mexicano interviene en la economía del país luego que el Congreso de la Unión, faculta al Ejecutivo Federal, para crear un - cuerpo consultivo orientado al análisis de los problemas económicos.

En esa virtud, se crea en 1928 el Consejo Nacional Económico, cuya finalidad es el "Estudio de los - asuntos económico-sociales de la Nación, y que será un - cuerpo permanente y autónomo, de consulta necesaria y de iniciativa libre", y que básicamente debería presentar - ante el Ejecutivo Federal y ante las autoridades de los Estados, "Las iniciativas de todas las medidas que estime convenientes para el mejoramiento y regularización de las condiciones económico-sociales y financieras del - - país". 35/

Sería prolijo enumerar todos los planes económicos habidos desde entonces, por lo que mencionaremos - los más importantes. En el contexto de los planes globales en México, en período de posguerra, llama la atención dentro del Plan Nacional de Desarrollo Económico y --

Social 1966-1970, un mecanismo implementado colateralmente a dicho plan y al Programa del Sector Público - 1966-1970: un estudio de la Secretaría de la Presidencia que divide por zonas y regiones al país, con fines de planeación económica. Dicho estudio integra 8 zonas geoeconómicas que son: Noroeste, Norte, Noreste, Pacífico - Sur, Centro Occidente, Centro Sur, Golfo de México y Península de Yucatán. Cada zona a su vez, estaba compuesta por regiones geoeconómicas -70 en total- y 5 regiones especiales. Dicho estudio no tuvo efectos reales en los planes nacionales, sin embargo, es de destacar la orientación y los señalamientos de carácter regional, implícitos en esa conceptualización geográfica.

En junio de 1971, se inicia la implementación de mecanismos regionales vinculados a la planificación nacional -aunque no integrados- con la creación de los Comités Promotores de Desarrollo Económico de los Estados (COPRODES), creándose en tal ocasión, el correspondiente a Yucatán. Estos comités promotores se encaminarían a la solución de los problemas del desarrollo económico de cada Estado. 36/

Posteriormente se confirmaron en los demás Estados, los COFRODIS que funcionaban como entidades autónomas e independientes, hasta 1975, año en que fue creada la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, encargada de coordinar las actividades de los comités, a partir de entonces. 37/

Lo que importa destacar aquí, es la preocupación del Estado, por promover el desarrollo de diversas regiones del país. Van teniendo lugar diversos mecanismos como el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, creado en 1971.

Otro organismo con funciones de incidencia regional: Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres, que fue creada en 1972. A esta comisión se le anexan en 1973, ciertos organismos con carácter auxiliar y de asesoría llamados Comités de Promoción Económica, que opinaban sobre asuntos como: importaciones y exportaciones regionales; promoción de actividades comerciales; desarrollo industrial; estímulos fiscales y programa de maquiladoras. Tales opiniones eran emitidas a solicitud de los interesados.

Por lo que respecta a la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, creada en 1975, sus funciones eran: elaborar y proponer programas de desarrollo económico y social a corto, mediano y largo plazos para dos o más Entidades Federativas; sugerir lineamientos para la inversión pública presentada por los COFRODES, para que sus acciones vayan de acuerdo con las políticas generales de desarrollo regional y nacional, etc. 38/

A su vez, esta comisión es sustituida por la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano, en junio de 1976. Las funciones de esta comisión eran: coordinar la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, y supervisar su ejecución por parte de las Dependencias del Gobierno Federal; fomentar la participación de otras entidades públicas y de organizaciones nacionales relacionadas con la actividad económica, la ciencia, la tecnología u otras; proponer al Ejecutivo Federal, la celebración de convenios con los Estados y Municipios, sobre acciones e inversiones en materia de desarrollo regional y urbano y, auspiciar la realización de estudios sobre desarrollo urbano. 39/

Comisión Coordinadora de Política Industrial - del Sector Público, organismo creado en 1975. Los objetivos de esta comisión consistieron en definir y programar la política industrial del sector público, estableciendo prioridad para la ejecución de proyectos industriales; - ya fuera nuevos o de ampliación de los existentes; orientar y encauzar la acción del sector público sobre la materia; actuar como asesor del Ejecutivo Federal, etc.

Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario, se creó en 1975. Esta Comisión se encargaría de integrar y compatibilizar los programas de los organismos y Dependencias que forman parte de ella, para apoyar el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal; analizar y evaluar los programas de inversión, en materia agropecuaria y forestal de sus mismos integrantes; - formular estudios sobre realizaciones y perspectivas del sector agropecuario y forestal, etc.

Plan Nacional Hidráulico, 1976. El plan, instituye un proceso sistemático de planeación para el aprovechamiento y preservación de los recursos hidráulicos del país; establecer un mercado de referencia, de desarrollo socioeconómico, congruente con los objetivos nacionales; determinar la calidad y cantidad de agua demandada en forma sectorial y regional a corto, mediano y largo plazos; diseñar un sistema de información para las futuras tareas de planeación, etc.

Este plan, fue establecido mediante un convenio con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -de carácter transitorio- y otro convenio firmado con la Universidad Nacional Autónoma de México. Su organización comprendió un Consejo Directivo, un Comité de Coordinación y un Consejo Consultivo; para estos fines -

se creó la Comisión del Plan Nacional Hidráulico, cuyas funciones principales se circunscribieron a elaborar los planes sectoriales y regionales para integrar dicho - - plan.

Plan Nacional Indicativo de Ciencia y Tecnología, 1976. El plan en realidad se comenzó a elaborar en 1970, conteniendo elementos de planes de políticas de ciencia y tecnología aplicadas en Brasil, Canadá, India, Francia y Japón.

En este plan destaca, en los capítulos III y IV, el planteamiento de metas específicas. Se determina que el gasto necesario para el desarrollo del sistema de ciencia y tecnología, incluyendo investigación y desarrollo experimental (IDE) y la educación especializada, difusión y actividades asociadas (EDA), debería llegar en 1982 a 16 277.9 millones de pesos, o sea, casi el triple del gasto nacional de 1976. Dicho gasto sería el 1.07% - del PIB en 1982, contra 0.5% en 1976.

El gasto nacional en IDE, se triplicaría al pasar de 3 107.3 millones de pesos en 1976, a 9 278.4 millones en 1982; es decir, de 0.3% ascendería a 0.6% del PIB a precios de 1975. Los gastos en EDA, llegarían al 0.46% del PIB en 1982. Estas metas -dice el documento- son modestas, comparándolas con Estados Unidos, 31%; Argentina, 0.5%; Unión Soviética, 0.3%; Reino Unido, 0.3%; Francia, 0.2%, de los Productos de esos países.

En la parte final, el plan señala metas a los sectores y ramas, donde el gasto mayor correspondería a la industria de bienes de consumo duradero y de capital, con un incremento de 38.5% anual durante 1976-1982; le sigue comunicaciones con 32%; industria de bienes de consumo duradero, 31.3% y transportes, 30.3% de incremento.

En tanto, los recursos dedicados a la IADE en ganadería, silvicultura, pesca, desarrollo urbano, construcción y vivienda, educación y minería, se incrementarían 23% - anual. 40/

Cabe mencionar que dicho plan, sirvió de base para la elaboración del llamado Programa Nacional de Ciencia y Tecnología, 1978-1982. Para ambos documentos, se afirmó que las metas sólo eran indicativas; es decir, no existía la decisión de cumplirlas o de hacerlas cumplir.

Los planes antes mencionados, son los antecedentes más destacados previos al Plan Global de Desarrollo 1977-1982, período de análisis del presente trabajo.

3.2 ANALISIS DE LA POLITICA ECONOMICA DEL SEXENIO

El desenvolvimiento de la economía mexicana en el período de estudio, se inicia con fuertes desajustes de las finanzas públicas, reducción sustancial de las reservas internacionales y tras veintidos años, de estabilidad cambiaria entre el dólar y el peso, éste es devuelto, al reconocer el Gobierno Mexicano el efecto adverso de una creciente sobrevaluación de nuestra moneda.

Al iniciarse la Administración del Lic. José - López Portillo, la política de desarrollo sufre cambios importantes. En primer lugar, la estabilidad de precios disminuye su importancia relativa en el contexto de la política económica implantada. Es decir, se optó por un crecimiento con inflación, como alternativa para inducir cambios en el patrón de desarrollo.

Un segundo aspecto, quizá el más importante, - lo confieren las cifras sobre reservas en recursos petro

leros que ubicaron a México, como exportador de petróleo de primer orden. Esta condición valorizó al país ante los mercados financieros internacionales, incrementando se las disponibilidades de ahorro, en forma sustantiva.

La economía mexicana pudo crecer a una tasa relativamente alta, cercana al 8% anual entre 1978 y 1981; lo cual se debió en parte, a la adopción de una tasa de cambio flexible que ubicó la cotización del peso, como objetivo de la política económica; así como también, al mayor incremento en las exportaciones petroleras, aunado a la mayor disposición de crédito externo. Complementario de esto último, debemos asentar que la condición recesiva de las economías industriales, propiciaba que sus recursos financieros se colocaran en mejores condiciones fuera de sus países.

No obstante, al siguiente año, 1982, la tasa de crecimiento se contrajo a sólo 2.4% en términos nominales; el empleo decreció de 5.4% en 1978-1981 a 0.8% en este año; la inflación alcanzó una cifra de 98.8% contra un relativo 28.9% del año precedente; y las reservas, alcanzaron una reducción neta de aproximadamente 3 200 millones de dólares; esto, independientemente que la balanza de pagos en 1982, señaló en el renglón Errores y Omisiones, una cifra de 6 831.8 millones de dólares, la mayoría de los cuales corresponden a fugas de capital. Situación sin precedente en nuestro país.

La inversión pública se contrajo en 12.7% y la privada en 20.0%. La cotización del peso cambió de 26.8 pesos por dólar en febrero de 1982, contra 70, 95 y 150 pesos por dólar en el mercado preferencial o especial, - controlado y libre, respectivamente, para finales de año.

La deuda pública externa total, pasó de 165.0 mil millones de pesos en 1977 a 4 182.2 mil millones en 1982; sólo en 1981, se contrajo deuda equivalente al total de la deuda habida en 1976.

En 1981 el flujo neto de ingresos provenientes del exterior, en la Balanza Básica (exportaciones de bienes y servicios, más endeudamiento neto a largo plazo), casi alcanzó la cifra de 45 mil millones de dólares; lo que equivale a 1.7 veces el total de la deuda en 1977 y a 8 veces el total de las importaciones en 1976.

Se podría decir que las condiciones de la economía mexicana, hacen una primera gran crisis, con la devaluación del peso frente al dólar el 31 de agosto de 1976, cuando la paridad previa de 12.50 se traslada a 20.50 pesos, nivel de flotación regulada. De tal forma - que era necesario corregir el desequilibrio económico, - particularmente el financiero del sector público, al inicio del período 1977-1982.

Entre los principales fenómenos económicos que presentaba la economía, destacan: la escasez y el alto costo del crédito; el nivel consiguiente de las tasas de interés; la estructura de la captación bancaria y la degradación de la intermediación financiera en moneda nacional; las actividades especulativas y las dificultades en los mercados financieros externos con sustancial fuga de divisas. Estas circunstancias obligaron a las autoridades hacendarias a tomar medidas, tendientes a la recuperación del sistema monetario, cambiario y crediticio.

El sistema financiero mexicano se caracterizaba por una rigidez inadecuada a las condiciones de la economía nacional e internacional, tomando en cuenta que los bancos conformaban el 90% del sistema.

El sistema bancario nacional, funcionaba en base a criterios de especialización donde se distinguían, por separado, el plazo de las operaciones y el nivel de liquidez de las mismas.

Un segundo elemento que restaba movilidad al sistema financiero, consistía en la rigidez de las tasas de interés; lo que suponía bajos niveles de inflación que no era el caso- en tanto las tasas de interés fijas, van unidas a cambios en frecuencia y magnitud, relativamente pequeños. Esto indicaba una errónea concepción entre dinero y capital.

Por su parte, el fenómeno de la desintermediación financiera, presente en 1977, fue un importante factor que condicionó el comportamiento de la economía, ya que siendo una constante en 1975 y 1976, actuó generando una fuerte contracción de la demanda agregada de un sexo a otro.

La política monetaria, crediticia y cambiaria se enfrentó a varias situaciones en 1977, especialmente en: reducir las presiones inflacionarias; moderar la dolarización del sistema financiero y frenar el proceso especulativo post devaluatorio de 1976; estimular el ahorro en moneda nacional y apoyar la reanimación económica a través de ampliar la oferta de crédito; y otras medidas del sector público que analizamos más adelante.

Las decisiones de política económica adoptadas en 1977, consistieron en: la modernización de los mecanismos de control, sobre la oferta monetaria con repercusiones sobre el mecanismo del encaje legal; modificaciones en las tasas de interés, elevándolas para compensar a los ahorradores y la determinación que los pasivos en moneda extranjera, devengarían tasas de interés que - -

prevalecieron en el mercado del Eurodólar.

Superada la crisis de 1976 y del primer semestre de 1977, la política monetaria se orientó a estimular la actividad económica, tratando de atenuar las presiones inflacionarias.

Para el segundo semestre de 1978, las autoridades hacendarias se vieron obligadas a revertir las políticas de estímulo crediticio, debido a la expansión del crédito bancario que amenazaba rebasar las previsiones. Pero la solidez de la economía y la confianza en la estabilidad del peso, promovieron la sustitución del crédito interno por el endeudamiento externo; en estas condiciones, el petróleo reforzó la confianza en la capacidad de pago del país.

Durante 1979 se acentuó el proceso de dolarización en la captación. En mayo de este año, representó - 20.3% del total captado; en junio, 72.7%; en julio, - 52.2% y de agosto a diciembre, 28.0% en promedio. Este fenómeno se debió a la pérdida de competitividad de los activos en moneda nacional, frente a los activos en moneda extranjera, que a su vez, se debió a los continuos aumentos en las tasas de interés internacionales.

Para contrarrestar la dolarización, se montó un operativo de revisión periódica de tasas de interés, de los principales instrumentos de captación en moneda nacional; se logró disminuir dicho fenómeno y se modificó la estructura de la captación, donde los depósitos a corto y plazo medio (uno y seis meses), aumentaron su participación sustancialmente. La captación en dólares fue de 30.4% promedio anual.

En este año de 1979, se alcanzaron dos grandes objetivos: asegurar un flujo continuo de recursos para

apoyar la expansión de la economía y, no invertir montos excesivos de recursos financieros que presionaran el proceso inflacionario.

A principios de 1980, las tasas de interés internacionales aumentaron considerablemente, reafirmando el proceso de dolarización gestado el año anterior. Para combatirlo se incrementó nuevamente la tasa efectiva de encaje legal; no obstante, se agudizaron los problemas de liquidez.

Para el segundo trimestre de 1980, comienzan a descender las tasas de interés externas, por lo que se ajustan las tasas de nuestro país a la baja, aunque en proporción menor a fin de ampliar el diferencial entre ambas, y revertir el proceso de dolarización. Esta situación ocasionó un flujo importante de capitales privados y un incremento de las reservas internacionales. Desde mediados de año el déficit público crece a mayor ritmo, presionando un incremento de la base monetaria. No obstante, la banca afrontaba escasez de fondos y el Banco de México proporcionó a la banca privada y pública, los fondos requeridos por las circunstancias.

El financiamiento brindado por la banca no se incrementó en 1981, como era de esperar, dados los apoyos y disminuciones de las tasas activas reales desde un año atrás, ocasionado básicamente por el costo del crédito externo más bajo que el interno. El cuello de botella consistía en que cualquier desajuste, entre los niveles de captación y la demanda de crédito, obstaculizaba el flujo de recursos financieros precisados. Sin embargo, la demanda excedía a la oferta, presentándose por esa situación, un incremento de las tasas activas de interés en términos reales.

Se trataba en 1981, de fomentar el ahorro interno y canalizarlo hacia las actividades productivas. Por un lado, había que controlar y regular el fenómeno de liquidez y por otro, garantizar la corriente adecuada de recursos financieros que demandaba el proceso productivo. En todo caso, la economía mostraba excesos de liquidez obligando la intervención del Banco Central.

Durante el segundo semestre de 1981, caen los precios internacionales del petróleo, distinguiéndose un descenso en la actividad económica general. Y en 1982, desembocan los desequilibrios creados, produciéndose la crisis económica más severa del México post revolucionario que ya reseñamos al principio del presente inciso.

Sobresalen dos acontecimientos en el período de análisis. Primero, la modificación del régimen de propiedad de la banca y el temporal establecimiento del control generalizado de cambios, y segundo, el hecho de que por vez primera en el sexenio y en la historia económica de México, el Producto Interno Bruto disminuye en términos reales.

Al inicio del período, la administración pública se había propuesto que el proceso de desarrollo nacional, seguiría un curso en tres bienios: el primero - 1977-1978, sería de recuperación; el bienio 1979-1980, de consolidación y 1981-1982, el de crecimiento acelerado. En 1979, se mencionó que la primera etapa se había alcanzado, aprestándose los mecanismos institucionales a iniciar la segunda etapa, de consolidación. La realidad nos mostró que ya el año anterior, en 1978, se había iniciado el crecimiento franco de la economía con 8% aproximadamente. Es decir, del bienio de recuperación se pasó al de crecimiento acelerado. 41/

La estrategia adoptada, permitió que la tasa - de desarrollo del país se elevara de 6.5% -tasa histórica entre 1960 y 1975- a aproximadamente 8% entre 1978 y 1981. Uno de los efectos principales de la política económica aplicada, fue el incremento de la elasticidad ingreso de la demanda de importaciones de bienes y servicios, sin precedente en México. Otra consecuencia sustancial, radicó en el comportamiento del déficit del sector público que de 10% en 1977, se elevó al 14% en 1981 y a aproximadamente 17% en 1982, en relación al PIB. Se puede afirmar que el déficit público, se debió en gran medida, a la política de precios de los bienes y servicios producidos por el sector público, al mantenerlos nominalmente estables por largos períodos de inflación relativa situación que dificultó aun más, el ejercicio del gasto y su financiamiento. 42/

3.2.1 FINANZAS PUBLICAS

Un elemento fundamental en la evolución general de la economía, en el período de análisis, lo constituyó el comportamiento de las finanzas públicas.

El deterioro de la situación financiera del - sector público, se debió a factores estructurales. Los - ingresos públicos adolecieron de pérdida de dinamismo, - en referencia a los gastos necesarios para atender los - requerimientos del sector productivo y las necesidades - sociales atendidas por el Estado. En 1982, los ingresos netos por exportación, proporcionaron cerca del 37% de los ingresos del Gobierno Federal, mientras que en - 1977, sólo aportaron el 6% aproximadamente.

En tanto, el gasto público destinado a atender las carencias de la población y promover el desarrollo socioeconómico, entre 1977 y 1981, creció a un promedio real de 12%, siendo una gran proporción canalizada a la industria petrolera que en 1982, absorbió el 19% del gasto por sectores.

El servicio de la deuda constituyó pesada carga para el Erario Federal; en 1982, su pago requirió el 41% del gasto de la Federación, en comparación con el 24% en 1977. Y el saldo de la deuda total del sector público - presupuestario, superó los 7 billones de pesos en 1982, que representó 10 veces el saldo de principios de 1977.

POLITICA DE INGRESOS

La estrategia de financiamiento del desarrollo en el período 1977-1982, se basó esencialmente en los recursos del petróleo y en el uso de la deuda pública.

La política fiscal trataba de estimular la inversión privada, para recuperar y elevar el ritmo de la actividad económica, incentivando la producción y apoyando la capitalización de las empresas. Asimismo se orientó a reducir la carga fiscal a los trabajadores con la finalidad de aumentar su consumo y fomentar el ahorro.

Durante los primeros años del período, la estructura fiscal no sufrió cambios significativos para no inhibir el proceso de inversión, iniciándose el programa de desgravación al factor trabajo.

En 1980, se introducen cambios sustantivos en la política fiscal, al implementarse el pago del Impuesto al Valor Agregado y promoverse la Ley de Coordinación Fiscal, la simplificación del sistema de impuestos indirectos y cambios en el Impuesto Sobre la Renta.

Aun cuando era conveniente revalorizar la política de precios y tarifas de los bienes y servicios públicos, no fue considerada, pues ésta, se constituyó en soporte de la planta productiva al proporcionar insumos baratos y suficientes. Se dieron algunas modificaciones principalmente al final del período, de precios y tarifas, pero se realizaron en forma aislada y fueron insuficientes para revalorizar los bienes y servicios, de acuerdo a las tasas de inflación.

En 1981 con la caída de los precios internacionales del petróleo, se agravaron las finanzas del sector público, incidiendo en la crisis de 1982 con procesos inflacionarios altos y la inevitable devaluación. En este año, finalmente se modificaron sustancialmente los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos, incrementándose el precio de gasolinas, gas, petroquímicos, energía eléctrica, acero, fertilizantes y tarifas aéreas ferroviarias y de caminos y puentes, entre otros; aun estos aumentos, fueron insuficientes para cubrir el rezago acumulado durante el período.

Los ingresos ordinarios del sector público en el período 1977-1982, se deterioraron seriamente y su contribución como fuente sana de financiamiento del gasto público, disminuyó de 71.5% en 1977 a 54.4% en 1982; en contrapartida, los ingresos provenientes del crédito, ascendieron de 28.5% en 1977 a 45.6% en 1982. (Ver Cuadros Núms. III.1, III.2 y III.4)

Los ingresos totales de la Federación alcanzaron en 1982, la cifra de 4 775.4 miles de millones de pesos que comparados con los 583.4 miles de millones captados en 1977, representan un incremento de 718.5% en el período. Al Gobierno Federal le corresponde el 49.3% de

los ingresos y a Organismos y Empresas bajo control presupuestal, el 50.7% restante.

El renglón más dinámico de los ingresos presupuestarios, lo constituyó el financiamiento del Gobierno Federal que en 1982, dispuso del 83.0% de la colocación interna y externa, comparada con sólo 26.4% en 1977.

Los ingresos derivados de las fuentes fiscales reflejaron el deterioro de la base gravable y el efecto del sacrificio ocasionado por el apoyo a las empresas y a los trabajadores. Por tal motivo, los ingresos ordinarios crecieron en forma moderada de 417.0 mil millones - de pesos en 1977 a 2 596.5 mil millones en 1982. (Ver - Cuadro Núm. III.1)

En el período de estudio se avanzó ciertamente en la instauración de las bases, para un sistema de coordinación fiscal integral, que fortaleciera económicamente a los Estados y Municipios, destacando la creación de la Ley Federal de Derechos y la Ley Federal de Coordinación Fiscal; esta última ley, permitió que los ingresos deducidos, vía participaciones a los Estados y Municipios, se incrementaran de 21.0 mil millones de pesos en 1977 a 226.3 mil millones en 1982; es decir, un crecimiento de más de 10 veces. (Ver Cuadros Núms. III.1, - III.2 y III.4)

Sector Paraestatal.- Por su parte, los ingresos ordinarios de las empresas públicas bajo control, alcanzaron en 1982 un monto de 1 317.6 mil millones de pesos que comparados con los 212.1 mil millones captados - en 1977, representaron un crecimiento de 521.3%. La moderación de este crecimiento, se debió al rezago en los precios y tarifas, que a su vez se tradujo en un mayor deterioro de su capacidad de ahorro para financiar su -

inversión y en ocasiones, el gasto de operación de algunas empresas.

Como consecuencia de esa política, la venta de bienes y servicios públicos, bajó su participación en los ingresos ordinarios de 80.8% en 1977 a 77.3% en 1982.

A su vez, las transferencias percibidas provenientes del sector Central, que en 1977 ascendieron a 41.3 mil millones de pesos, se incrementaron en más de 7 veces para alcanzar un monto de 348.3 mil millones en 1982; la participación de las transferencias pasó de 11.1% en 1977 a 17.1% en 1982, en el total de ingresos del sector. Las transferencias corrientes que en 1977, conformaban el 45.1% del total, para 1982 se incrementaron al 70.1%; en tanto las destinadas a inversión, descendieron de 49.3% en 1977 a 26.3% en 1982. (Ver Cuadros Núms. III.1, III.3 y III.4)

Los financiamientos del sector Paraestatal, durante el período se mantuvieron estables; de 122.5 mil millones de pesos obtenidos en 1977, se incrementaron a 370.9 mil millones en 1982 con sólo 202.8% de crecimiento en el sexenio.

La colocación externa, que en 1977 participaba con el 65.9% del total de financiamientos, para 1982 ascendió a 70.7%. Sin embargo, es necesario consignar que la Cuenta Pública de 1981 nos indica una cifra de 92.8 mil millones de pesos por concepto de créditos revolventes de Petróleos Mexicanos, y la Cuenta Pública de 1982, nos indica cifras de 299.2 mil millones por igual concepto, más 191.9 mil millones por pasivo no documentado, también de PEMEX y para 1981. Dichos montos no están integrados formalmente en la clasificación de ingresos presupuestarios; se tratan como operaciones virtuales para

efectos de consolidar cifras globales y no entran en el análisis presente. (Ver Cuadro Núm. III.3)

La inercia en los aumentos de precios y tarifas con un proceso de inflación en ascenso, se convirtió en freno a la capacidad de generación del ahorro necesario, para financiar la inversión nueva y la reposición de capital; además que algunas empresas no contaron con la liquidez necesaria para cubrir el gasto de operación. El Gobierno Federal, por este motivo, se vió obligado a subsidiar los déficits de operación y además, financiar los programas de expansión de la planta productiva del sector público.

POLITICA DE EGRESOS

Se ha considerado al gasto público, como un instrumento importante en la orientación del desarrollo, por sus efectos directos sobre la actividad económica, en la consecución de una sociedad más equilibrada.

En el período 1977-1982, la política de gasto coadyuvó a superar los efectos de la crisis precedente. La Administración se proponía mantener esta política, sin cambios notables en los primeros años y se iniciarían programas con miras a la explotación petrolera, por su potencialidad generadora de recursos financieros de cierta cuantía.

En la segunda mitad de 1977, se incrementó notablemente el crédito en términos reales; lo mismo aconteció con el mercado de dinero que se consolidó en un plazo corto. Esta situación alentó expectativas favorables para el siguiente año.

En 1978, se apreció de inmediato los efectos de la política expansionista, pues la producción de - -

bienes de inversión y las importaciones de bienes de capital, crecieron a tasas muy elevadas, 20.5% y 37.5% - anual en términos reales, respectivamente. Se distinguió un crecimiento impresionante del Producto, de 3.4% en 1977 pasó a 8.2% al año siguiente y el índice de precios al consumidor, se redujo de 20.7% a 16.2% en igual lapso. El gasto programable del Gobierno Federal, aumentó en 21.2% -excluyendo el servicio de la deuda- tasa elevada considerando la situación de los dos años anteriores.

Para 1979, el gasto público amplió su radio de acción, destinando recursos crecientes a la industria petrolera; asimismo a la autosuficiencia alimentaria, alejando la producción, distribución y comercialización de productos básicos. También se destinaron importante recursos a la infraestructura de comunicaciones y transportes, ampliando la cobertura de servicios de salud, seguridad social, educación, vivienda, etc.

En 1980, ya el Gobierno Federal trataba de moderar el ritmo de crecimiento de la industria petrolera, a fin de destinar mayores recursos a otras prioridades, pero dada la programación de esa industria y los compromisos adquiridos, no fue posible lograrlo.

Al devenir la crisis de 1982, el gasto público se manejó con austeridad y disciplina, buscando corregir las finanzas gubernamentales; se trataba de reducir el déficit financiero como proporción del PIB. El Gobierno Federal estableció adecuaciones en el gasto corriente y de operación, al mismo tiempo que se reducía el ritmo de inversión en la industria petrolera.

El gasto programable del sector público presupuestario, ascendió en 1982 a 2 643.5 mil millones de pesos que significaron un incremento de 416.5% sobre lo -

erogado en 1977, cuyo monto ascendió a 511.8 mil millones.

El gasto corriente y de operación, significó - el mayor egreso del total programable; su participación en el gasto de 1982 fue de 65.3% contra 60.6% en 1977. A pesar de haberse desalentado este tipo de gasto, para - finales del período se incrementó en casi cinco puntos porcentuales respecto al inicio del mismo.

En lo referente a la inversión física, en 1982 ascendió a 710.6 mil millones de pesos que indicaron un aumento de 28.7% respecto a 1981; su peso relativo dentro de presupuesto, bajó de 30.6% a 26.9% en relación al año anterior. No se cuenta con información sobre este rubro, en los demás años del período.

El gasto programable del sector Central en - 1982, ascendió a 1 426.6 mil millones de pesos, los cuales significaron un aumento de 389.7% sobre lo ejercido en 1977, año en que alcanzó 291.3 mil millones.

En el período de análisis, el mayor ejercicio del gasto del sector Central, está dado por el nivel de transferencias programables al sector Paraestatal. Durante 1982, los egresos vía transferencias corrientes y de capital incluyendo la inversión financiera, conformó el 49.5% del total, en comparación con el 65.2% de 1977.

En primera evaluación, esta situación nos indica los recursos de consideración, destinados a la prestación de servicios de tipo colectivo y de producción de bienes de las empresas públicas, durante todo el período. En segundo lugar, nos muestra un descenso aparente de las aportaciones del Gobierno Federal al sector Paraestatal, pues en 1980, significaron el 63% del gasto. Más adelante tocamos este tema. (Ver Cuadros Núms. III.5 y III.6)

Sector Paraestatal.- El gasto programable ejercido por el sector, tuvo un monto de 1 483.1 mil millones de pesos en 1982, cifra superior cuatro veces y media, al total erogado en 1977 en que ascendió a 269.5 mil millones.

Del ejercicio del gasto total de 1982, el 63.0% correspondió a gasto corriente, mientras el 37.0% restante, se destinó a la inversión. En este año, PEMEX ejerció el mayor porcentaje con 33.8% del total.

El renglón más importante del gasto programable en 1982, lo constituyó servicios personales, el cual representó el 36.4% del total corriente y el 23.0% del total programable. (Ver Cuadro Núm. III.7)

Política Sectorial.- Para obtener una visión específica del gasto público, se analizan las asignaciones presupuestarias por destino del gasto, a través de los sectores de actividad vinculados con la demanda agregada en consumo o inversión pública, los relacionados con los costos de producción de bienes y servicios públicos y los sectores relativos al mercado.

Para el período 1977-1982, el gasto por sector creció a una tasa promedio de 35.0%. Los renglones de mayor dinamismo fueron: promoción regional, poderes, agropecuario y pesca, industrial, comercio, comunicaciones y transportes y bienestar social que durante el período, al menos cuadruplicaron su crecimiento nominal.

El Plan Global de Desarrollo, no le otorgaba prioridad al sector agropecuario, e incluso, previó reducir su participación dentro del Producto; el sector aumentó su participación de 9.0% en 1977, a 12.5% en 1980 y finalmente a 11.5% en 1982.

El sector industrial, de acuerdo a la información consignada en Cuenta Pública, sólo aumentó su participación dentro del total sectorizable, de 33.8% en 1977 a 35.0% en 1982.

Un aspecto que hay que considerar al respecto, es la observancia de cierto tipo de gasto ejercido por otros sectores, cuya incidencia beneficia al sector industrial; por ejemplo, las erogaciones en infraestructura realizadas por el sector comunicaciones y transportes. (Ver Cuadros Núms. III.5 y III.6)

El gasto más dinámico, se observó en el sector promoción regional, el cual tuvo una variación nominal superior al mil por ciento, en el período. Sólo en el lapso 1981-1982, se triplicó el gasto ejercido en los cuatro años anteriores. La estrategia gubernamental, dió prioridad a las acciones desarrolladas por los Programas Estatales de Inversión, el Programa Integral de Desarrollo Rural y COPLANAR. En 1982, el sector participó del 3.7% del gasto total, contra 1.4% en 1977, siendo de notarse que este sector como tal, es de reciente creación en el presupuesto. (Ver Cuadro Núm. III.8)

Transferencias.- Las transferencias del Gobierno Federal al sector Paraestatal y a otras ramas de la economía, es un mecanismo de reasignación de recursos que a su vez, incide en el comportamiento de las finanzas públicas; su otorgamiento se da a través de subsidios en dinero o en especie, estímulos fiscales, exención de impuestos, precios subsidiados, tarifas bajas o tasas de interés diferenciales.

Este trabajo tiene fuera de su alcance, el análisis profundo que merecen las transferencias, por su magnitud e importancia para impulsar el crecimiento - -

económico, generar empleos, mejorar la distribución del ingreso, alentar la inversión productiva y contribuir al bienestar social a través de los servicios públicos.

En el período de estudio, las transferencias - conformaron volúmenes importantes de recursos. Aunque la mayor parte de las transferencias se destinaron a sectores o actividades estratégicas de la economía, su asignación no se ajustó a un plan determinado, fuera de saneamiento financiero o de uso racional de los recursos, así como no obligaba a las empresas beneficiadas, a un compromiso de resultados.

En 1982, las transferencias asignadas al sector Paraestatal ascendieron a 266.2 mil millones de pesos que indicaron un aumento seis veces mayor que en 1977, cuando alcanzaron un monto de 41.7 mil millones.

El Gobierno Federal a fin de asegurar la producción de bienes estratégicos, otorgó transferencias - principalmente a los sectores electricidad, ferrocarriles y fertilizantes.

El sector eléctrico dispuso del 67.4% de las transferencias de capital en 1982, que por los recortes presumentales, significaron un decrecimiento de 8.9 puntos porcentuales respecto a 1977, en que representaron el 76.3%. En tanto que, incluyendo las transferencias - vía subsidios a los precios y de operación, se le asignó 24.9% en 1977 y 24.3% en 1982.

El sector ferroviario, segundo en importancia, contó con el 19.3% del total de transferencias en 1977, descendiendo a 10.3% en 1982. Se observa que el sector, sólo en 1981-1982, utilizó recursos por 39.4 mil millones de pesos, en comparación con 26.2 mil millones dispuestos en los primeros cuatro años del período, para -

subsidiar precios y operación.

A nivel de empresa, se distingue CONASUFO por la cuantía de los recursos utilizados; en 1982, dispuso del 65.5% de las transferencias a través de los subsidios para precios y operación y el 29.3% del total, mientras que en 1977 ejerció el 37.8% y el 13.0% en igual comparación. En lo referente a las transferencias de capital, la participación de CONASUFO es baja, al pesar de 0.4% en 1977 a 3.5% en 1982.

La empresa FERTIMEX, segunda de importancia en el uso de transferencias, básicamente requirió de ellas, vía subsidios a los precios y en operación al disponer del 13.7% en 1977 y el 8.5% en 1982; en el total, incluyendo las de capital ejerció el 4.7% en 1977 para el 6.3% en 1982. (Ver Cuadro Núm. III.6)

En general, una buena parte de las 27 empresas bajo control presupuestal, no utilizaron transferencias durante el primero, segundo o tercer año del período, pero casi todas lo hicieron en el segundo trienio.

Las transferencias de capital, excluyendo las estatutarias correspondientes al sector salud, conformaron el 48.7% del total en 1977 y el restante 51.3%, e subsidios de precios y operación; para 1980, las transferencias de capital representaban el 35.3% y en 1982, las mismas, significaron el 43.3%; siendo la diferencia, 56.7% destinadas a gasto corriente o subsidios a los precios de las empresas Paraestatales. (Ver Cuadro Núm. III.9)

Finalmente, hacemos mención de la suma global de transferencias otorgadas por el Gobierno Federal en 1977, año que alcanzaron la cifra de 90.6 mil millones de pesos mientras que en 1982, ascendieron a 306.8 mil millones. Es decir, para el período de estudio, los

transferencias totales tuvieron un crecimiento de 790.8% en términos nominales. En esta suma se incluyen, aparte de aquellas destinadas al sector Paraestatal, las transferencias canalizadas al subsidio del comercio e industria, importación, exportación, apoyos para pagos de pasivo y otras. Sobre estas últimas transferencias, no fue posible ampliar el análisis por falta de información desagregada. (Ver Cuadro Núm. III.9) y 43/

POLITICA DE DEUDA

Como se ha mencionado, la política de deuda en el período 1977-1982, contemplaba utilizar los recursos crediticios como complemento de los ingresos propios. Dicha política fue notoriamente modificada desde 1979, ante un crecimiento acelerado del gasto público, principalmente por el nivel de inversiones en el sector petrolero y ante la inelasticidad de los ingresos fiscales del Gobierno Federal.

En 1981, por la caída de los ingresos petroleros, la fuga de capitales y la rigidez de los ingresos ordinarios, los financiamientos -sustancialmente los externos- se ubicaron como el renglón más dinámico de los ingresos presunuestarios. El monto del endeudamiento neto en este año, superó la suma de los anteriores cuatro años, no obstante el alto costo del dinero en los mercados internacionales.

El costo alto del dinero externo, se debía a procesos inflacionarios que aunado a las condiciones recesivas de los países industrializados, facilitaba el acceso de los países en desarrollo al capital caro. El crecimiento de las economías de los primeros, habían promedioado 4.1% anual en el período 1976-1979, pero se - -

redujeron sustancialmente a sólo 1.2% durante 1980-1981, siendo negativo en 0.3% para 1982. 44/

Durante 1982, se observó una contracción del sistema financiero internacional, así como el debilitamiento de la posición de México en el exterior, lo que ocasionó la cancelación de ofertas de créditos nuevos, reduciendo notoriamente la capacidad de maniobra del Gobierno Federal para afrontar los efectos de la crisis.

En este año, se solicitaron apoyos bilaterales y se negoció un convenio con el Fondo Monetario Internacional, para la disposición de divisas en base a las cuotas aportadas. Como complemento a lo anterior, se negociaron prórrogas trimestrales para diferir el pago de principal, con los más importantes bancos del exterior.

Bajo estas condiciones, de un endeudamiento externo neto autorizado del orden de 11 000 millones de dólares, para el sector público presupuestario -cifra, - 8 000 millones de dólares inferior al ejercicio de 1981- sólo se contrataron 5.9 mil millones de dólares en 1982.

Ante la necesidad de cubrir un déficit financiero creciente que en 1982, alcanzó la cifra de 1 545.2 mil millones de pesos, el Gobierno Federal recurrió al endeudamiento interno que se incrementó en 278.4%, nivel neto, respecto a 1981; la colocación interna aportó el 80% del endeudamiento total. La fuente principal de estos recursos, estuvo conformada por el Banco Central, los valores gubernamentales -Cetes y retrobonos principalmente y la documentación de los subsidios cambiarios, mediante la emisión de obligaciones del Gobierno Federal.

El nivel de endeudamiento neto para financiar el gasto público en 1982, ascendió a 1 519.5 mil millones de pesos que comparados con el endeudamiento de 1977

con monto de 108.0 mil millones, significa un incremento histórico de 1 306.7% a precios corrientes.

El endeudamiento neto externo en 1977, estructuraba el 71.0% del total; 53.1% en 1978; 43.9% en 1979; 34.9% en 1980; 56.7% en 1981, para caer por efecto de la crisis, hasta sólo 19.8% en 1982. (Ver Cuadro - Núm. III.10)

Por el lado del crecimiento, la tasa de endeudamiento neto externo del sector público, en 1978 alcanzó el 0.3% anual para ir ascendiendo a 4.6%, 13.6% y 340.6%, durante 1979, 1980 y 1981 respectivamente; pero en 1982 al constreñirse los financiamientos externos, el endeudamiento neto descendió a -28.3%.

El Gobierno Federal en 1977, participó con el 68.0% del endeudamiento neto total y el restante 32.0%, correspondió al sector Paraestatal. En 1982, el sector Central incrementó su participación a 91.5% y el Paraestatal disminuyó a sólo 8.5%.

En realidad, las cifras nos muestran un alto nivel de endeudamiento, interno y externo -durante todo el período- en que incurrió el sector público.

Servicio de la Deuda.- Los niveles de endeudamiento interno y externo altos, las tasas de interés al alza, la aplicación de una política de cambio dual y las devaluaciones del peso frente al dólar, incidieron en un incremento del costo total del servicio de la deuda del sector público presupuestario.

La erogación total del servicio de la deuda del sector público en 1982, ascendió a 1 925.0 mil millones de pesos que comparados con 164.7 mil millones erogados en 1977, significaron un fuerte incremento de - 1 068.7%.

El renglón intereses, comisiones y gastos de la deuda, registró incrementos notables al pasar de - 46.8 mil millones de pesos en 1977, a 1 376.7 mil millones en 1982; es decir, un crecimiento de casi 30 veces en el período. Dicho renglón, mientras en 1977 integraba el 28.4% del total del servicio, para 1982 se elevó a 71.5%. (Ver Cuadro Núm. III.11)

Sólo por lo que respecta a 1982, las comisiones y gastos, registraron el mayor crecimiento en este año, al pasar de 7.8 mil millones de pesos presupuestados a 696.8 mil millones, debido a la inclusión en este concepto, de las diferencias cambiarias por endeudamiento directo, además de los requerimientos para cubrir los quebrantos cambiarios del sistema bancario.

A su vez, las amortizaciones se elevaron a - 456.2 mil millones de pesos en 1982, cifra superior en 332.6% a los pagos hechos en 1977. El crecimiento anualizado de la amortización, se mostró irregular, alcanzando 54.7% en 1978 y 11.6%, 30.3%, 6.2% y 81.0% en ascenso para cada año del período 1979-1982. El alto crecimiento del último año citado, se explica básicamente por el impacto del cambio de paridad. Asimismo, en este año se - atenuó un crecimiento disparado de la amortización, debido al acuerdo tomado con la banca internacional para diferir el pago de capital durante el segundo semestre.

El gasto por servicio de la deuda interna en 1982, ascendió a 666.8 mil millones de pesos que representaron el 34.6% del total; mientras que la erogación externa alcanzó 1 258.2 mil millones, correspondientes - al 65.4% restante. En tanto en 1977, el servicio de la - deuda interna sumó 87.1 mil millones representando el - 52.9% del total; y la erogación externa por igual - -

concepto, alcanzó la cifra de 77.6 mil millones para la diferencia, 47.1%. (Ver Cuadro Núm. III.11)

Sector Paraestatal.- En 1977, el servicio de - la deuda interna del sector, conformaba el 40.3% descendiendo en 1982, a 21.3%; como contraparte, el externo - era en 1977 de 59.2% ascendiendo en 1982, al 78.7%. El costo total del servicio en 1982, ascendió a 507.1 mil - millones de pesos que comparados con 100.9 mil millones erogados en 1977, representaron un incremento de 402.5% nominal.

Por lo que respecta a la amortización del sector, alcanzó 241.7 mil millones de pesos en 1982, siendo el mayor impacto en la amortización externa, por efectos de la devaluación. En 1977, los pagos externos por igual concepto disminuyeron del 53.6% del total del servicio.

Los intereses, comisiones y gastos que en 1977 componían sólo el 12.8% del total del servicio, para - 1982, se elevaron al 52.3%. En cierta medida, la baja en las tasas de interés externas y una disminución en el nivel de endeudamiento neto, respecto a lo presupuestado para 1982, atenuaron el efecto de las devaluaciones sobre el pago de intereses en dólares, principalmente. (Ver Cuadro Núm. III.11)

Saldo de la Deuda.- El saldo de la deuda del - sector público presupuestario al 31 de diciembre de 1982 alcanzó un monto de 7 777.3 mil millones de pesos. Esta cifra representó un fuerte incremento de 231.2% sobre el saldo de 1981 y de 441.2% en relación a 1980; pero un incremento disparado de más de 14 veces respecto al saldo de 1977, cuando ascendió a 500.6 mil millones.

A la estructura de la deuda interna del sector público en 1977, le correspondió 67.0%, porcentaje que

disminuyó en 1982 a 46.2%. A su vez, el saldo de la deuda externa, de una composición de 33.0% en 1977 ascendió a 53.8% en 1982, año en que se invierte la proporción. (Ver Cuadro Núm. III.12)

De la variación de 1982 (231.2%) respecto a - 1981, el 151.2% correspondió a ajustes por revaluación de las obligaciones contraídas en el extranjero. El endeudamiento externo directo fue de 303.8 mil millones de pesos, señalando sólo el 5.5% de la variación total. Esto como ya mencionamos, fue consecuencia de la limitación de crédito externo en 1982. (Ver Cuadro Núm. III.12) y 45/

Sector Paraestatal.- De los Organismos y Empresas bajo control presupuestal, PEMEX tenía a su cargo el 60.3% de la deuda externa total al 31 de diciembre de - 1982, ocupando el primer lugar; le seguía la Comisión Federal de Electricidad con el 24.0%; estos dos organismos tenían el 84.3% del total. Por lo que correspondía al - saldo de la deuda interna, a la misma fecha la CFE ocupaba el primer sitio con 35.0%; le seguía PEMEX con el - - 25.9% y la Compañía de Luz y Fuerza, en tercer lugar con 24.6%. Estas tres empresas sumaban el 85.5% de la deuda total interna del sector. (Ver Cuadro Núm. III.12) y 46/

RESULTADOS DE LAS FINANZAS PUBLICAS

Los resultados financieros de la gestión del - sector público, se manifestaron como hemos visto, en la caída de la percepción de los ingresos presupuestales - ordinarios; situación que aunada al crecimiento acelerado y desequilibrado del gasto público, para cubrir sus - programas, incidió en la persistencia y acentuación del déficit financiero durante el período 1977-1982, a Audi-

zándose al final del mismo.

Como resultado de esa situación, el déficit financiero del sector público presupuestario, en 1982 alcanzó la cifra de 1 545.2 mil millones de pesos, duplicando el déficit del año precedente y casi 12 veces superior al déficit de 1977, año en que ascendió a 128.9 mil millones de pesos.

El crecimiento anualizado del déficit, durante el período de análisis, arrojó una modesta baja de 7.3% en 1978; para continuar su ascenso en 1979 a 35.6%; durante 1980, creció más de 20 puntos porcentuales para situarse en 59.7%; en 1981, el déficit alcanzó el máximo crecimiento del período con 193.6%, poco más que triplicando el del año anterior para, finalmente, ubicarse con un aumento de 103.4% en 1982. (Ver Cuadro Núm. III.13)

El déficit financiero de 1982, fue superior a los egresos de capital. Descontando las pérdidas cambiarias que absorbió el Gobierno Federal por 685.5 mil millones de pesos, el déficit sólo hubiera rebasado en 93.0 mil millones, la cifra prevista en presupuesto y el desahorro, se hubiera tornado en un ahorro de similar porcentaje. (Ver Cuadro Núm. III.13) y 47/

En lo general, el gasto público durante el período, se realizó sin una programación adecuada; lo que motivó la persistencia del desahorro, para alcanzar en 1982, poco más del 10% de los ingresos ordinarios. Dicho desahorro representó en este año, el 3.2 del Producto Interno Bruto.

La crisis, parcial en 1981 y durante 1982, mediante los movimientos cambiarios, coadyuvó al incremento sustancial de déficit financiero. Es así que el efecto directo de las devaluaciones y la absorción de los -

subsidios cambiarios por la banca nacionalizada, fueron elementos decisivos en los resultados de las finanzas - públicas, obtenidos al final del período.

3.2.2 EL PROCESO DE MARGINACION REGIONAL

En México las condiciones socioeconómicas, pre- valescientes al inicio del período en estudio, están ca- racterizadas por la existencia de reducidos grupos que viven en la opulencia, al lado de grandes conglomerados que subsisten en la miseria. En parte, se muestra el mun- do del desarrollo industrial de elevada tecnología, comu- nicaciones modernas y complejas y niveles altos de desa- rrollo urbano. Por el contrario, persisten la injusticia, el hambre, la explotación, la ignorancia y la insalubridad, en vastos sectores de la población.

Un segmento muy reducido de mexicanos, disfru- ta de niveles de bienestar social, equiparables al de - clases altas de países industrializados; en tanto coexis- ten, grandes núcleos de población olvidada, marginada, en condiciones de extrema pobreza.

A pesar del esfuerzo continuo, sistemático y decidido por parte del Estado, la brecha de la desigual- dad social se ha ensanchado en forma preocupante. Se pue- de afirmar que los renglones más desarrollados de la eco- nomía, a costa de aplazar la satisfacción de necesidades de numerosos grupos sociales, principalmente rurales, - han basado en ello, su crecimiento.

Para ubicar y caracterizar el fenómeno de la - marginalidad, sería necesario analizar este fenómeno des- de los aspectos histórico, político, cultural, social e inclusive religioso; y los de índole geográfica, - - -

ecológica y económica que la identifican y determinan. Existen además de estos elementos, dos diferencias básicas o patrones de marginación dados por su condición espacial: los fenómenos representativos de las áreas urbanas y los que se asientan en las áreas rurales.

Los grupos étnicos, importante número de mexicanos que generalmente habitan en zonas desérticas, semi desérticas o montañosas, y numerosos grupos de habitantes urbanos radicados en ciudades perdidas y cinturones de miseria, conforman el grueso del marginado social con predominio de los primeros.

En el ámbito rural de México, a través de los años, se han establecido dos modos de producción agrícola específicos. Uno, el comercial, caracterizado por la producción de bienes de penetración nacional e internacional; utiliza tecnología moderna e incrementa su productividad en forma acelerada. El otro sistema productivo, el denominado tradicional o de subsistencia, está conformado básicamente por unidades agrícolas de autoconsumo, con baja o nula capacidad para el ahorro y la acumulación.

Estos modos de producción agrícola, han determinado la existencia de miles de localidades aisladas, - en las que millones de mexicanos sufren los efectos de la marginalidad física y cultural, la desnutrición, la ignorancia, el desempleo y subempleo, la insalubridad y la reducida esperanza de vida.

La pobreza o la marginación no es fácil de medirse, como tampoco existe un sólo método para lograrlo. Un criterio de evaluación, para determinar cuando una persona se halla en condiciones de pobreza, lo señala su ingreso; si éste, alcanza la tercera parte del ingreso

per capita promedio del país. Considerando este criterio un 50% de la población rural mexicana, podría tipificarse como de extrema pobreza.

Población.- Al inicio del período de estudio, las proyecciones señalaban que a una tasa de crecimiento anual de 3.2%, la población total del país en 1982, sería de 75 millones de habitantes. En 1977, la población rural alcanzaba la cifra de 23 millones, equivalente al 41% de la población total asentada en 95 mil comunidades con población inferior a 2 500 habitantes; considerado - éste, como límite entre la población urbana y rural.

La dispersión poblacional rural, es un fenómeno social ampliamente difundido en México. En 1977, se estimó que cerca de 10 millones de habitantes, el 43.5% del total rural, se concentraban en 83 mil localidades; es decir, menos de 500 personas por poblado. Asimismo se estimaba que este fenómeno continuaría su tendencia, y que el número de habitantes que vivían en poblaciones de menos de mil personas, pasaría de 15.9 millones en 1977, a 17.4 millones en 1982.

La población que habite para fines del siglo, en localidades con menos de mil habitantes será de 23 millones, el 69.7% del total rural; estas localidades carecen casi en su totalidad de servicios básicos como agua, electricidad, escuelas, hospitales, etc. 48/

Ingreso Rural.- En 1973, el ingreso familiar - rural promedio, se estimó en 34 mil pesos anuales. Pero es de notarse que unos dos millones de familias, cerca - del 50% de la población rural, tuvo un promedio de ingreso anual por abajo de los 10 mil pesos; en este año se - consideraba que se requerían 12 mil pesos anuales por fa milia campesina, para cubrir sus necesidades básicas.

En esta situación, se consideraba que unos 12 millones - de habitantes de las zonas rurales, se podían catalogar de marginados y pobres en condiciones extremas.

Empleo.- El problema del empleo en el medio rural, está ligado al desarrollo del sistema agrícola dual ya mencionado, caracterizado por la coexistencia de un - pequeño sector de agricultores privilegiados, y otro - - gran sector mayoritario de campesinos desamparados.

Sobre el tema del empleo rural, escasean las - publicaciones estadísticas confiables: sin embargo, en 1966 se estimaba que el 76.4% de los ejidatarios poseían predios entre 0 a 5 hectáreas. En 1960 existían 371 mil trabajadores agrícolas en predios de 5 hectáreas o más; 757 mil en predios de menos de 5 hectáreas y 1.5 millones de ejidatarios en predios comunales.

Para el mismo año de 1960, se disponía de 27.8 hectáreas por ejidatario y en 1970, se contaba con 65.9 hectáreas por campesino, lo cual supondría mayores espacios para la mano de obra; sin embargo, el problema agropecuario de nuestro país, se agudiza por la creciente - presión demográfica sobre los recursos naturales.

El nivel de empleo en el sector agropecuario, va ligado al nivel de inversión como sucede con las demás actividades sectoriales. La inversión pública que en la década de los años 50, había alcanzado 70% del total aproximadamente, se redujo notoriamente a 10.9% en el período 1955-1970. Esto condujo en gran medida, a que en 1967 la productividad de la mano de obra campesina, fuera de 4 370 pesos contra 28 735 pesos del resto de la - economía; es decir, la productividad del sector agrario era el 15.2% de la correspondiente al resto de los sectores.

El panorama de la pobreza rural en México al inicio de los años setenta, es consecuente con el hecho de que, agotadas prácticamente las posibilidades del reparto agrario, el número de campesinos sin tierra (y con casi nulas posibilidades de emplearse en algo que no sea como peon eventual mal remunerado), fluctúa entre 4 y 5 millones de personas, que representan alrededor del 60% de la fuerza de trabajo en la agricultura. 49/

Infraestructura Física y Servicios Asistenciales

Salud.-El ámbito rural en México, se ha caracterizado por una enorme carencia de servicios básicos e infraestructura física. En 1977, se estimaba que 12 millones de habitantes carecían de servicios médicos en forma permanente.

Las enfermedades parasitarias e infecciosas - del aparato respiratorio, anemias, avitaminosis y peritonías, eran la causa del mayor número de muertes, sobre todo entre los grupos más pobres, particularmente, los recién nacidos y menores de edad. El 43.0% de las defunciones, eran de menores de 5 años y la tasa de mortalidad infantil, equivalía a 46.6 por mil nacidos vivos.

Caminos.- Asimismo, la falta de comunicaciones territoriales ha dificultado la dotación de obras y servicios públicos, en numerosas poblaciones rurales. A principios de 1980, antes de poner en marcha el programa SAHOP-COPIAMAR de Caminos Rurales, el país contaba con 7 514 caminos catalogados como de tipo rural con una longitud de 60 159 kilómetros, los cuales beneficiaban a sólo 11 millones de habitantes de 28 400 comunidades. Por este año, se registró un déficit de 45% en la red - -

caminera que equivalía a mantener incomunicados a 14 millones de habitantes de zonas marginadas. 50/

Educación.- La escolaridad promedio de la población mexicana en 1970, era de 3.5 grados. Además existían 6 millones de analfabetos absolutos y 6.4 millones de analfabetos funcionales (población que sólo cursó hasta tercer grado de educación primaria); de ello, resultaba un total de 12.4 millones de analfabetos.

La deserción escolar es un fenómeno importante sobre todo en el medio rural. En 1976 de cada 100 niños que ingresaban al primer grado de primaria, sólo 44 llegaron al 6o. grado. La deserción en este nivel, llegó a 400 mil niños anuales; la educación en las zonas marginales rurales, está alejada de las posibilidades de muchas poblaciones dispersas, donde habitan no más de 10 familias cuyos niños en edad escolar, se ven obligados a recorrer varios kilómetros para asistir a la escuela más cercana.

Agua Potable.- El régimen pluvial y la orografía del país, explican la inexistencia de ríos caudalosos como los que existen en Estados Unidos de Norteamérica o en la vertiente oriental de Sudamérica. La orografía de México hace que muchos ríos tengan cuencas de captación reducida, de corto recorrido y fuerte pendiente, y que los ríos interiores de la altiplanicie que no desaguan en el mar, tengan un caudal escaso e irregular. - Por otro lado, las denominadas zonas áridas ocupan el 52.1% del territorio nacional en donde la precipitación anual, apenas alcanza los 100 milímetros. Es decir, en México el agua es un recurso escaso y costoso.

El servicio de agua potable al inicio del período de análisis, era suministrado solamente al 49% de

la población del país. Del total de la población del medio rural, que contaba con agua potable, sólo el 11% una población de poco más de 2.5 millones de habitantes tenía un servicio eficiente. 51/

Vivienda.- Finalmente, tratamos el tema de la vivienda que presenta agudas características en México. En 1960, el 76.4% de la población nacional, no contaba con mínimos de bienestar en vivienda, considerado éste, de dos personas por cuarto. Las familias habitaban viviendas de uno o dos cuartos y en promedio, se disponía de un cuarto para 3.98 personas. Diez años después, en 1970, este promedio se redujo sólo a 3.96 personas por cuarto.

Entre la población rural, el problema se agravaba pues en 1970, el 50.1% de los habitantes ocupaba viviendas de un sólo cuarto con un promedio de 5.5 personas por habitación. En las áreas rurales, el número de viviendas creció a un ritmo anual de 0.4%, mientras que la población lo hacía en 3.3% anual; pasando la densidad de ocupantes por cuarto, de 4.76 a 5.50, entre 1960 y 1970. 52/

La anterior información estadística, aunque in suficiente, creemos que es de gran ayuda para comprender a grandes rasgos, el fenómeno de la marginación regional dado en el período de estudio. En la inteligencia que estamos frente al círculo vicioso de la pobreza.

3.2.3 AGENTES QUE INTERVIENEN EN LA TOMA DE DECISION ECONOMICA REGIONAL

Hemos contemplado en el marco de las economías Latinoamericanas, sobre los vínculos que unen a las - -

diversas políticas económicas aplicadas y los respectivos organismos funcionales, cuyas directrices son dispuestas por cada gobierno en uso de sus facultades.

Las políticas económicas implementadas por cada régimen, determinan las estrategias para enfrentar - las acciones que definirán el logro de objetivos y metas o en su caso, los resultados contraproducentes.

La toma de decisión económica, en el caso de - México, se ha dado por parte del Estado, a través de las diferentes disposiciones jurídicas, a partir de la Constitución Política y diversos ordenamientos institucionales.

Es hasta 1983 cuando se otorga rango Constitucional, a las facultades que brindan al Estado, la responsabilidad para regir el proceso de desarrollo nacional en forma integral, así como para organizar el sistema de planeación nacional democrática, como quedó plasmado en los Artículos 25 y 26.

En este año, con el mismo paquete de reformas Constitucionales, en el ámbito regional, destaca la adición al Artículo 27, con las fracciones XIX y XX. La primera fracción, se refiere a las medidas que dispondrá el Estado, para la impartición honesta y expedita de la justicia agraria, que garantice la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y pequeña propiedad.

En la fracción XX se asienta que el Estado, - promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con propósitos de generar empleos y garantizar a la población campesina, niveles de bienestar y participación e incorporación en el desarrollo nacional. También se compromete el Estado, a fomentar la actividad - -

agropecuaria y forestal con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica.

Complementario de lo anterior, es la adición del Artículo 73 Constitucional con las fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F; la fracción primera, se refiere a la expedición de leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social; la segunda, se refiere a la facultad para expedir leyes sobre programar, promover, concertar y ejecutar acciones de orden económico, especialmente sobre abasto y producción de bienes y servicios necesarios y la última fracción, alude a la expedición de leyes que promuevan la inversión nacional, regulen la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de conocimientos científicos, requeridos por el desarrollo del país. 53/

Por derivación es el Presidente de la República como titular del poder ejecutivo, quien en ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios - del orden administrativo, dispondrá del apoyo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, y se auxiliará de las Entidades de la administración pública Paraestatal. 54/

A su vez, por ley les corresponde a los titulares de las Secretarías y Departamentos, encargarse de la coordinación de los sectores y establecer políticas de desarrollo, para las Entidades correspondientes.

Interesa destacar que el sector Paraestatal, - al igual que las Dependencias de la administración pública Centralizada, tienen facultades para determinar programas de interés colectivo o social, de incidencia regional o urbana; pero las segundas, deberán aprobar o en su

defecto modificar o rechazar, los programas y/o proyectos formulados por las primeras.

Ahora bien, las Entidades Paraestatales de acuerdo a la ley, deben fijar los objetivos y metas, los resultados esperados, la previsión y organización de recursos para alcanzarlos, así como las bases para evaluar las acciones que lleven a cabo, a través de los programas ejecutados o implementados por las mismas. 55/

De esta forma las Entidades Paraestatales al igual que las Dependencias Centralizadas, son o pueden ser, vehículos importantes en la formulación continua y permanente de programas regionales. Se pueden presentar dos limitantes al desarrollo de programas. Primero, que no fueran convenientes o viables de acuerdo a la política económica implementada; y segundo, de carácter presupuestario, por carencia de recursos financieros que apoyen los programas o proyectos presentados.

Por otra parte, las denominadas Dependencias globalizadoras, como las Secretarías de Programación y Presupuesto y Hacienda y Crédito Público, por ley, mantienen miembros representativos dentro de los Organos de Gobierno y en su caso, en los comités de las empresas Paraestatales, para efectos de control y vigilancia de las disposiciones legales y demás aplicables. 56/

Se debe asentar que las acciones de las empresas Paraestatales, deben estar orientadas básicamente a las áreas estratégicas de la economía; entendiéndose por áreas estratégicas, las expresamente determinadas en el párrafo 4o. del Artículo 28 Constitucional. 57/

Programas de Apoyo a Estados y Municipios

Para promover el desarrollo regional, los apoyos financieros del Gobierno Federal a los Estados y Municipios, se realizan mediante reformas fiscales y las transferencias de recursos, a través de los Convenios Unicos de Coordinación, durante el período de estudio.

La reforma fiscal permite a las Entidades Fed rativas, disponer de mayores recursos vía participaciones en ingresos federales. Asimismo, las transferencias o subsidios otorgados a los Estados y Municipios, posibilita que dichas Entidades ejerzan directamente el gasto de inversión y corriente, sobre algunos programas o proyectos regionales.

El Convenio Unico de Coordinación (CUC), creado en 1977, formaliza y amplía la participación de los Estados en la planeación, ejecución y control de los programas locales. Es así que los Programas Estatales de Inversión (PEI), derivados del CUC, permiten realizar - obras de inversión en educación; construcción, rehabilitación y ampliación de sistemas de agua potable y alcantarillado; vivienda progresiva para grupos de bajos ingresos; carreteras y caminos rurales y alimentadores y otras obras.

Dentro de las modalidades del CUC, los Estatales de Inversión, son los programas que en mayor medida, contribuyen al propósito de incrementar y consolidar la capacidad de administración y gestión de los Gobiernos Estatales, ya que además a través de este instrumento, - descentralizan íntegramente hacia éstos, los recursos - presupuestados. Varios programas de beneficio social que antes impulsaba el Gobierno Federal, ahora están a cargo

de los Estados para que éstos, contribuyan a impulsar - el proceso de desarrollo regional.

Por otra parte, se incorporaron al marco del - CUC, las acciones que diversas Dependencias Federales, - venían realizando con los Ejecutivos Estatales, al margen de los PRODES, PROSEC y FMI.

Destaca también, el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER). Los programas incluidos bajo este renglón, son de carácter nacional y desempeñan un papel importante en el impulso al desarrollo regional, pues a través de ellos se apoya la producción agropecuaria, forestal y pesquera. Estos apoyos se materializan, mediante la construcción y fortalecimiento de la infraestructura productiva, la asistencia técnica y la capacitación.

Asimismo a nivel nacional, se desempeña - COPLAMAR, cuyo funcionamiento es el fundamento de este - trabajo, y lo analizamos por separado; y cuyas funciones lo distinguen, como ya mencionamos, por desplegar programas de servicios básicos en áreas rurales marginadas, - principalmente.

Renglón aparte, mencionamos algunos programas específicos no agrupados, desarrollados y asumidos directamente por el Gobierno Federal. Tal es el caso del Programa "Montaña de Oaxaca", realizado para superar problemas de incomunicación que padece la población localizada en los límites de los Estados de Oaxaca y Guerrero; estos trabajos incluyeron construcción de caminos, apoyo a la producción agropecuaria, servicio de agua potable y - electrificación. 58/

Se debe asentar que los Estados y Municipios, cuentan con dispositivos de planificación, aunque ambos de diferente naturaleza y nivel. Los Estados, como - -

Entidades soberanas y libres, pueden determinar los programas que más convengan a sus necesidades.

Por su parte, los Municipios tienen facultades planificadoras sólo a nivel urbano. Con fecha 3 de febrero de 1983, se reforma y adiciona el Artículo 115 Constitucional, cuya fracción V establece: los Municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano Municipal; entre otras atribuciones planificadoras.

La misma ley, en la fracción III del Artículo 115 Constitucional, establece que los Municipios también pueden tener a su cargo servicios públicos como agua potable, alumbrado, mercados, centros de abasto, entre otros. Asimismo se contempla que los Municipios de un mismo Estado, podrán coordinarse y asociarse. 59/

Finalmente asentamos, por lo que respecta a la intervención de la iniciativa privada en la formulación y ejecución de programas regionales, debemos señalar que no existen atractivos suficientes por el momento, para su participación.

3.3 COMPORTAMIENTO DEL ORGANISMO PUBLICO BASE: COORDINACION GENERAL DEL PLAN NACIONAL DE ZONAS DEPRIMIDAS Y GRUPOS MARGINADOS (COPLAMAR)

El Presidente de México, Lic. José López Portillo, mediante acuerdo, dispone la creación de la "Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados" (COPLAMAR), dependiente en forma directa del propio Ejecutivo. 60/

El fundamento se estableció en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyo Artículo 80. señala que el Presidente contará con diversas unidades - administrativas, para el desempeño de las diferentes tareas, entre las cuales se mencionan las de asesoría y - apoyo técnico y de coordinación, en áreas prioritarias que el propio Presidente determine.

Conforme al acuerdo citado, COPLANAR tenía la responsabilidad de realizar estudios específicos, así como proponer al Presidente, la coordinación de acciones institucionales sobre la materia. El acuerdo dispone así mismo que el Presidente, a través de esta unidad administrativa, determinará la coordinación que deberán poner - en práctica las Dependencias y Entidades de la administración pública federal, para el cumplimiento de los programas dirigidos a las zonas deprimidas y grupos marginados del país.

El acuerdo dispone además, que el titular de - COPLANAR presida o forme parte de los Consejos, Juntas - Directivas o equivalentes, de aquellas Entidades que a través de los años, fueron creados específicamente para atender algunos problemas derivados de la marginalidad - social y el atraso económico. Estas Entidades son las siguientes:

- Instituto Nacional Indigenista.
- Comisión Nacional de Zonas Áridas.
- Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital.
- Fideicomiso para el Sosténimiento del Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital.
- La Forestal, F.C.L.
- Fideicomiso del Fondo Candelillero.

- Fideicomiso para Obras Sociales a Campesinos
Cafeteros de Escasos Recursos (FIOSCER).
- Productos Forestales de la Tarahumara.
- FIDEPAL, S. de R.L. de I.P. y C.V.
- Patronato del Maguey
- Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías.
- Compañía Forestal de la Lacandona, S.A. y,
- Fideicomiso para Rehabilitar Regiones del País
Afectadas o que en el Futuro Sufran las Consecuen-
cias de Fenómenos Físicos. 61/

A grandes líneas, a COPLAMAR se le asignaron dos responsabilidades. La primera, estaba orientada a armonizar las políticas y las acciones de las Entidades antes mencionadas. La segunda responsabilidad, se refería a estudiar y proponer al Presidente, fórmulas de coordinación que se relacionaran con la administración pública en su conjunto.

En relación al primer lineamiento, el Presidente decidió que las Entidades agrupadas en COPLAMAR, pongan toda su capacidad y recursos al servicio de las demás Dependencias de la administración pública, a fin de que las acciones de cada una, respondieran a una lógica global que les brindara mayor alcance.

A su vez, estas Entidades -en los ámbitos del marginalismo- actúan en regiones y áreas de trabajo con objetivos y metas específicos, para promover el desarrollo de las zonas de influencia a través de diversos programas.

Las Entidades antes mencionadas, están avocadas a la atención de asuntos que tienen que ver con la seguridad y los derechos individuales, la tenencia de la tierra, el derecho al trabajo justamente remunerado, la

conservación del medio y el mejoramiento ecológico, la - prevención de la desertificación y la defensa del patrimonio cultural.

Asimismo con áreas productivas tales como obras de infraestructura y financiamiento para la producción; comunicación física; explotación de recursos agropecuarios, pesqueros mineros, artesanales y de desarrollo industrial, comercial y turismo; complementados con programas de alimentación, vivienda, servicios educativos de salud y saneamiento ambiental. (Ver Gráfica Núm. 1)

En lo que respecta a la segunda responsabilidad, COPLAMAR para cumplir con ella, determinará la coordinación que deban poner en práctica las Dependencias y Entidades de la administración pública, en las zonas y con los grupos más pobres del país.

COPLAMAR mediante un dispositivo elaborado con juntamente con la Secretaría de Programación y Presupuesto, dispondrá acciones encaminadas a evitar la dispersión de la acción pública en las zonas marginadas; y a establecer esquemas de seguimiento -en campo- de los programas y acciones interinstitucionales.

Objetivos Generales

Los grandes objetivos que se pretendía lograr mediante la aplicación de las políticas reseñadas, son los siguientes:

1. Aprovechar adecuadamente la potencialidad productiva de los grupos marginados y de las zonas donde se hallan asentados, para asegurar una oferta más abundante de bienes, fundamentalmente alimentos, y de servicios.
2. Promover el establecimiento de fuentes de trabajo y su diversificación en las zonas marginadas.

3. Elevar la eficiencia en el aprovechamiento de los recursos en las zonas marginadas.

4. Lograr una remuneración justa para el trabajo y los productos generados por los grupos marginados, y promover una mayor aplicación de recursos en materia de alimentación, salud, educación y vivienda.

5. Fomentar el respeto y el desarrollo de las formas de organización de los grupos rurales marginados, para fortalecer su capacidad de negociación en las fases de producción, distribución y consumo.

6. Fortalecer las manifestaciones propias de estos grupos y con ello, la estructura pluricultural de México.

7. Elevar la conciencia y la capacidad de organización de los núcleos sociales marginados, para que sean capaces de influir en mayor medida en la orientación de las políticas nacionales. 62/

Estrategias

Para lograr los objetivos mencionados, la Coordinación desplegaría acciones sistemáticas en dos direcciones:

Acción Sobre las Causas.- La necesidad de afrontar en sus causas profundas por parte del Gobierno Federal, el rezago económico y social de importantes zonas geográficas y núcleos humanos y aun la involución, en las condiciones de algunos de ellos a lo largo del proceso de desarrollo del país.

Acción Sobre los Efectos.- COPLAMAR pretendía combatir los efectos acumulados de la marginación, mediante acciones especiales, inmediatas e integradas, por parte de las Dependencias y Entidades públicas.

Se pone especial atención a los problemas de - la marginación, asentando que no implican la división en tre una política nacional y otra para los marginados.

Se dispuso finalmente, que se realice entre - las Dependencias Y Entidades de la administración pública, un esfuerzo de congruencia tendiente a lograr que eg tos grupos, alcancen durante el sexenio, siquiera nive-- les mínimos de bienestar a través de un impulso sostenido, en materia de infraestructura, organización y financiamiento para el trabajo y la producción.

PROGRAMAS GENERALES IMPLEMENTADOS POR COPLAMAR

Para lograr sus objetivos en el marco del Plan Global de Desarrollo, y de las diversas estrategias sectoriales y regionales, COPLAMAR celebró convenios de colaboración programática con diversas Dependencias y Enti dades del sector público. A continuación los enumeramos:

PROGRAMA DE SOLIDARIDAD SOCIAL POR COOPERACION COMUNITARIA

En mayo de 1979, el Instituto Mexicano del Seguro social (IMSS) y COPLAMAR, celebraron un convenio de colaboración para establecer el "Programa de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria".

La finalidad del programa era incrementar los servicios asistenciales a grupos marginados rurales, de los diversos Estados del país.

Objetivos Centrales del Programa:

- Controlar y erradicar las enfermedades prevenibles.
- Brindar atención médica a los habitantes de zonas marginadas.

- Promover actividades educativas y de nutrición.
- Desarrollar campañas de planificación e integración familiar.
- Fomentar el mejoramiento del ambiente.

Principales Características:

1. La atención médica es a universo abierto.
2. Se brinda atención médica de 1o. y 2o. nivel.
3. Cada unidad médica rural, atiende a núcleos de 3 500 a 5 000 personas.

Metas Propuestas:

1. Establecer 2 000 unidades médicas rurales.
2. Brindar atención médica a 10 millones de pobladores del medio rural.
3. Establecer 61 clínicas-hospital de campo para atención médica de 2o. nivel.

PROGRAMA DE ABASTO A ZONAS MARGINADAS

En noviembre de 1979, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y COPLAMAR, suscribieron un convenio de colaboración para establecer el "Programa de Abasto a Zonas Marginadas".

Objetivos Centrales del Programa:

- Suministrar artículos básicos en las zonas rurales y marginadas.
- Lograr la apertura masiva de tiendas rurales.
- Capacitar habitantes de zonas marginadas, para su participación, organización y supervisión del programa.

Principales Características:

1. Crear grandes almacenes regionales en lugares estratégicos.
2. Suministrar artículos básicos por vía aérea a las regiones inaccesibles.
3. Crear tiendas rurales por cooperación comunitaria.
4. En asamblea comunal, se elige a los encargados de las tiendas en cada poblado.

Metas Propuestas:

1. Abrir 200 tiendas rurales por mes, durante la vigencia del programa.
2. Lograr la apertura de 200 almacenes regionales para surtir a 5 200 tiendas campesinas.
3. Suministrar 500 mil toneladas de maíz, 75 mil de frijol y 100 mil de azúcar; así como suministrar aceite, arroz, leche, harina de trigo, café y - otros productos con valor de 2 000 millones de - pesos, adicionales a los primeros.
4. Adquirir 2 000 unidades de transporte terrestre y 15 aviones, para distribuir productos CONASUPO a las zonas marginadas.

PROGRAMA DE CAPACITACION Y EMPLEO COOPERATIVO PARA EL FOMENTO DE RECURSOS NATURALES EN ZONAS MARGINADAS

En diciembre de 1979, se suscribe un convenio entre la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, la de Agricultura y Recursos Hidráulicos y COPLAMAR, para establecer el "Programa de Capacitación y Empleo Cooperativo para el Fomento de Recursos Naturales en Zonas Marginadas".

Este programa quedó inscrito dentro del similar, Nacional de Empleo, y estaba orientado hacia la forestación y reforestación permanente de amplias zonas - de la República, mediante la incorporación de la capacidad productiva de los habitantes de zonas rurales.

Objetivos Centrales del Programa:

- Generar empleos permanentes en zonas marginadas.
- Utilizar y capacitar mano de obra subempleada y - desempleada.
- Promover la organización de campesinos, a través - de la formación de sociedades cooperativas, que - les permitan ser dueños de los medios de produc- - ción y distribución.
- Propiciar el arraigo de la población campesina en sus lugares de origen.
- Preservar y recuperar zonas erosionadas y degrada- das del país.

Principales Características:

1. El programa tenía alcances a 10, 12 y 20 años.
2. Crear sociedades cooperativas de participación - Estatal.
3. Formar empresas capaces de producir, cosechar, - transformar y vender sus productos.
4. Formar cuadros capacitados en diferentes niveles: coordinadores Estatales, supervisores regionales, gerentes de fomento, miembros de los Consejos y socios cooperativistas en general.
5. Cada proyecto específico requería que los ejidos contaran con 1 200 hectáreas en promedio. Los eji - dos que no podían cumplir este requisito, tenían

la opción de desarrollar especies más rentables y de ciclo más corto como cultivos anuales, frutales y plantas forrajeras.

6. Los campesinos participantes en el programa, recibían el salario mínimo regional.

Metas Propuestas:

1. Crear un millón 200 mil empleos permanentes; de ellos, 412 mil serían directos.
2. Rescatar una riqueza natural nacional, calculada en 3 millones de hectáreas de tierras improductivas.
3. Plantar aproximadamente, 6 500 millones de árboles de diferentes especies.
4. Crear 2 mil cooperativas de producción.

PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA CASA RURAL

En enero de 1980, se formalizó un convenio entre la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y COPLAMAR, mediante el cual se implementó el "Programa de Mejoramiento de la Casa Rural".

El programa tenía como finalidad, propiciar mejores condiciones de habitabilidad para los pobladores de las zonas rurales marginadas.

Objetivos Centrales del Programa:

- Construcción de letrinas y fogones.
- Colocación de ventanas y pisos.
- Apuntalamiento y reforzamiento de casas rurales.
- Realizar obras complementarias que permitan separar los sitios habitados por personas, de las áreas destinadas a actividades productivas.

Principales Características:

1. El programa estaba concebido para operar en todos los Estados de la República, durante el período 1980-1982.
2. Las acciones se desarrollarían en los poblados - ubicados en el área de influencia de las unidades médicas rurales, y en aquellos que COPLAMAR y SAHO² convinieran.

Metas Propuestas:

Dadas las características del programa, no se cuantificaron las metas. Ver en el inciso, evaluación de COPLAMAR, los resultados obtenidos por estas acciones.

PROGRAMA DE CASAS-ESCUELA PARA NIÑOS DE ZONAS MARGINADAS

En enero de 1980, la Secretaría de Educación - Pública (SEP) y COPLAMAR, signaron un convenio de colaboración que dió origen al "Programa de Casas-Escuela para Niños de Zonas Marginadas".

El programa tenía como finalidad primordial, - lograr que los niños de 6 a 14 años del medio rural, tuvieran la oportunidad de ingresar a la escuela primaria.

Objetivos Centrales del Programa:

- Facilitar el acceso a la educación primaria, a los niños que habitan en lugares inaccesibles o lejanos, mediante el fortalecimiento de los albergues escolares y la creación de casas-escuela.
- Remodelar y rehabilitar los Centros de Integración Social (CIS) de la SEP, para destinarlos a funciones de casas-escuela.

- Proporcionar alimentación, educación y dormitorios a los niños seleccionados para habitar las casas-escuela.

Principales Características:

1. Los albergues escolares y las casas-escuela, son exclusivas para niños provenientes de localidades dispersas en medios geográficos adversos, al margen de la educación impartida a niños de comunidades próximas.
2. Las casas-escuela se ubican en poblados que tienen entre 5 y 15 mil habitantes y que ya cuentan con escuela primaria.
3. Cada una de las casas-escuela cuenta con seis tutores. Cuatro de ellos, atienden a 54 niños cada uno, mientras los otros dos, descansan alternados.
4. Los educandos reciben además de la enseñanza formal, actividades de recreación, talleres y deportes.

Metas Propuestas:

1. Construir y poner en operación 42 casas-escuela.
2. Remodelar y rehabilitar 12 Centros de Integración Social (CIS).
3. Construir 1 100 aulas por participación comunitaria.
4. Brindar atención a 6 000 niños de zonas marginadas rurales.

PROGRAMA DE AGUA POTABLE Y CAMINOS PARA ZONAS MARGINADAS

En febrero de 1980 en el marco de su convenio, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) y COPLAMAR, acordaron poner en marcha el "Programa de Agua Potable y Caminos para Zonas Marginadas".

Objetivos Centrales del Programa:

- Proporcionar servicio de agua potable a las zonas rurales marginadas.
- Construir caminos en las áreas rurales, para comunicación territorial y para permitir el acceso de obras y servicios públicos.

Principales Características:

1. En los dos primeros años, las obras se ejecutaron de acuerdo a decisiones tomadas por SAHOP y por COPLAMAR. En 1982, en el marco del Pacto Federal, a través del acuerdo de coordinación con las 31 Entidades Federativas, se descentralizaron dichas funciones a las mismas.
2. Para la ejecución de las obras se derivaron tres subprogramas: construcción de caminos rurales; - construcción de caminos alimentadores o de apoyo y, reconstrucción y mantenimiento o conservación.
3. El programa incluye los estudios correspondientes, perforación de pozos, rehabilitación o ampliación, electrificación y adquisición de equipos.

Metas Propuestas:

1. Proporcionar agua potable a 15 millones de habitantes de zonas rurales.

2. Construir 24 100 kilómetros de caminos rurales.

PROGRAMA DE DESARROLLO AGROINDUSTRIAL PARA ZONAS MARGINADAS

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) y COPLAMAR, a través de su convenio de colaboración, diseñaron el "Programa de Desarrollo Agroindustrial para Zonas Marginadas".

La finalidad primordial del programa, era la - generación de estudios y proyectos; la promoción, creación y expansión de empresas agroindustriales, así como la asistencia operacional correspondiente.

Objetivos Centrales del Programa:

- Mejorar la organización de los campesinos productores de materias primas.
- Agilizar la comercialización de los productos y recursos naturales de las zonas marginadas.
- Promover formas colectivas de organización laboral.
- Inducir en el sector social, elementos dinámicos, para que los productores promuevan a iniciativa propia, proyectos productivos anuales.

Principales Características:

1. El programa estaba contemplado en el marco del - Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial, 1980.
2. A la SARH, le correspondía identificar, formular y evaluar los proyectos de inversión, a través de la Comisión Nacional de Desarrollo Agroindustrial.

Metas Propuestas:

Dado el carácter espacial de localización de -

las agroindustrias, y la realización de los proyectos específicos, no se formularon metas previas. Ver en el inciso, evaluación de COPLAMAR, los resultados obtenidos.

FACTO DE COORDINACION INTERSECTORIAL PARA CREAR UN SISTEMA DE SERVICIOS INTEGRADOS DE APOYO A LA ECONOMIA CAMPESINA

En agosto de 1980, se acuerda un pacto intersectorial entre las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comercio, Hacienda y Crédito Público, - Patrimonio y Fomento Industrial y Reforma Agraria, a iniciativa de COPLAMAR, para apoyar mediante acciones institucionales, la economía campesina de las zonas marginadas.

Objetivos Centrales del Programa:

- Fomentar la producción y la adecuada comercialización, de los productos del campo.
- Fomentar la organización de los productores.
- Inducir la corresponsabilidad entre los campesinos productores y el Estado, en la planeación, gestión y administración de las empresas productivas.

Principales Características:

1. El programa se inscribe bajo los lineamientos del Sistema Alimentario Mexicano.
2. El pacto, desarrolla sus acciones sobre la premisa que la economía campesina, se basa principalmente, en la producción de maíz y frijol.
3. En cada almacén del sistema CONASUPCO-COPLAMAR, la SARH estableció una representación; desde éstas, se impulsaban el extensionismo y la producción.

4. Los servicios de selección, desinfección y envasado de semillas criollas, eran gratuitos.
5. La SRA, en coordinación con SARH, promovía las - instancias de participación campesina y proporcionaba capacitación, organización y asesoría.
6. BANRURAL por su parte, estableció sucursales denominadas "C" en cada almacén CONASUPO-COPLAMAR, para abrir créditos y financiar insumos agropecuarios y comercialización.

Metas Propuestas:

Las metas del programa no fueron cuantificadas por la naturaleza misma de las acciones. En el inciso, - evaluación de COPLAMAR, se presentan los resultados.

PROGRAMA DE ELECTRIFICACION PARA ZONAS MARGINADAS DEL MEDIO RURAL

En abril de 1981, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y COPLAMAR, suscribieron un convenio de - colaboración para desarrollar el "Programa de Electrificación para Zonas Marginadas del Medio Rural".

Objetivos Centrales del Programa:

- Proporcionar el servicio de energía eléctrica a poblaciones marginadas del territorio nacional.

Principales Características:

1. La CFE, ejecuta las obras para suministrar el servicio de energía eléctrica.
2. Las poblaciones beneficiadas se seleccionarían entre las que contarán con almacenes CONASUPO, en -

donde existen unidades médicas rurales, cooperativas de fomento de recursos naturales y en donde se ubiquen sistemas de agua potable.

Metas Propuestas:

1. Dotar de energía eléctrica a 631 poblaciones.
2. Beneficiar a más de un millón de habitantes.

**PROGRAMA DE UNIDADES BASICAS DE PRODUCCION:
ALIMENTARIA**

Las comunidades rurales que siendo atendidas por el Programa IMSS-COPLAMAR, no reunían los requerimientos formales, y la dotación de tierras necesarias para participar en el Programa de Capacitación y Empleo - Cooperativo STPC-SARH-COPLAMAR, tenían como alternativa, su ingreso al Programa de Unidades Básicas de Producción Alimentaria; el cual era para autoconsumo y comercialización de excedentes.

Objetivos Centrales del Programa:

- Proporcionar alimentos nutritivos y baratos a la población marginada, utilizando su mano de obra.
- Facilitar la explotación de los recursos naturales de las zonas marginadas.
- Revelar paulatinamente los elementos productivos alimentarios de pueblos marginados.

Principales Características:

1. Las unidades básicas, son módulos productivos integrados por actividades piscícolas, hortícolas, pecuarias y forrajeras, para implementarse.

2. Previamente a la operación del programa, se deter-
minaron los Municipios indígenas críticos.
3. Las regiones determinadas estratégicamente, se u-
bicaron de la siguiente manera:

<u>REGION</u>	<u>SEDE</u>
Noroeste	Alamos, Son.
Huicot	Tepic, Nav.
Centro	Tamazunchale, S.L.P.
Oriente-Veracruz	Orizaba, Ver.
Oriente-Puebla	Tehuacán, Pue.
Sur	Chilapa, Gro.
Mixteco-Mixe	Oaxaca, Oax.

4. Cada región tenía un coordinador y representante
del programa, quien dirigía la secuencia de las -
acciones y la elaboración de cada proyecto especí-
fico hasta su realización.
5. Cada equipo interdisciplinario regional, atendía
entre 10 y 15 unidades en especialidades de inge-
niería civil, biología, agronomía y zootecnia.

Metas Propuestas:

Por las características del programa, y el -
tiempo de gestación que necesariamente debía utilizar ca-
da proyecto específico, las metas no se cuantificaron: -
ver en el inciso siguiente, los resultados obtenidos.

Los anteriores programas reseñados, conforman
el total de programas diseñados, implementados y ejecut-
dos a iniciativa de COPLAMAR con el apoyo de las Depen--
dencias y Entidades de la administración pública federal
mencionadas. 63/

3.3.1 EVALUACION GENERAL DE LOS PROGRAMAS IMPLEMENTADOS POR COPLAMAR

El desempeño del organismo público denominado - "Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados" (COPLAMAR), carece de antecedentes en alguna institución pública similar en la historia de México, posterior a la Revolución de 1910. Tanto en el aspecto programático, interinstitucional, multidisciplinario y de alto nivel de recursos financieros y técnicos invertidos; así como por un elemento del que adolecen un gran número de programas: poder de decisión económica política.

La evaluación que hagamos, no dejará de ser parcial, en la medida que otros trabajos de investigación más profundos, contribuyan a brindar mejores luces sobre lo aquí tratado. Nuestra apreciación tendrá mucho de observancia, sobre los logros de COPLAMAR en el marco de un sexenio, en que se inició una de las más severas crisis de nuestro país, después de haber superado otra, de menor envergadura.

A continuación se presentan los resultados obtenidos por el desempeño de la Coordinación, comparándolos con las metas preestablecidas en los diferentes programas, instrumentados básicamente para el medio rural de México.

PROGRAMA DE SOLIDARIDAD SOCIAL POR COOPERACION COMUNITARIA

El programa IMSS-COPLAMAR, superó las metas y las expectativas creadas, por ser uno de los primeros dispositivos implementados obteniéndose los siguientes

RESULTADOS:**Metas Específicas Logradas:**

- Se establecieron 3 024 unidades médicas rurales.
- Se brindó atención médica a poco más de 15 millones de habitantes del medio rural.
- Se establecieron 51 clínicas-hospital de campo para atención médica de 2o. nivel.

Evaluación:

1. La meta de establecer 2 000 unidades médicas rurales, se superó en 51.2%.
2. Por su parte, la meta de brindar atención médica a 10 millones de campesinos, se superó en 66.4%.
3. Los resultados de la meta de establecer 61 clínicas-hospital de campo, no se pudo precisar con entera claridad. Una parte de la información reporta el 100% de cumplimiento y otra, el 83.6%. Las Cuentas de la Hacienda Pública Federal, por otra parte, reportan en 1981 un total de 71 hospitales terminados; y la de 1982, menciona como inconclusas, 11 de las 40 obras programadas para este año.

Finalmente debemos señalar que se montaron instalaciones en 1 536 Municipios que incluyen a 27 523 poblaciones en todas las Entidades Federativas, excluyendo el Distrito Federal.

En nuestra opinión, el programa cumplió en 100% y por su efectividad y alcances, fue un dispositivo sobresaliente de COPLAMAR. (Ver Cuadro Núm. III.14) y 64/

PROGRAMA DE ABASTO A ZONAS MARGINADAS

El programa desde su inicio, presentaba metas sumamente ambiciosas. El nivel de inversión alcanzó - -

hasta diciembre de 1982, un monto importante de 3 656.4 millones de pesos con una cobertura de 19 millones de habitantes de zonas marginadas.

Metas Específicas Logradas:

- Se inauguraron y pusieron en marcha 10 096 tiendas rurales.
- Se abrieron 276 almacenes regionales.
- Las ventas totales de productos básicos hasta diciembre de 1982, alcanzaron un monto de 15 169.5 millones de pesos. Las ventas de noviembre y diciembre de este año, se estimaron en base a las ventas de los meses previos.
- Se pusieron en marcha 3 330 unidades de transporte.

Evaluación:

1. La meta de lograr la apertura de tiendas rurales a un ritmo de 200 por mes, de noviembre de 1979 a diciembre de 1982, se superó en más de 100%.
2. La meta de abrir 200 almacenes regionales en el lapso arriba citado, se superó en 38%.
3. A su vez, la meta de suministrar los productos básicos señalados en las metas propuestas, fue superada en más de 100%.
4. Finalmente, la meta de adquirir 2 000 unidades de transporte terrestre para la distribución de básicos, se superó en 66.5%. Sin embargo, la meta de adquirir 15 aviones con igual fin, dejó de cumplirse por razones presupuestarias.

Creemos que este programa, no obstante que se canceló la meta de suministrar productos CONASUPO por vía aérea, se cumplió en 100%, al superarse el grueso de metas complementarias. (Ver Cuadro Núm. III.15) y 65/

PROGRAMA DE CAPACITACION Y EMPLEO COOPERATIVO PARA EL
FOMENTO DE RECURSOS NATURALES EN ZONAS MARGINADAS

Las acciones de este programa, se realizaron en 521 Municipios que representan el 22% del total nacional. Por lo que respecta al nivel de inversiones efectuado, se aprecia en el siguiente cuadro:

GASTO DE INVERSION ANUAL
(Millones de Pesos)

1980	700
1981	3 500
1982	<u>7 000</u>
TOTAL	11 200

Metas Específicas Logradas:

- Se crearon cerca de 100 000 empleos.
- En 174 000 hectáreas se establecieron plantaciones.
- Se crearon 2 034 cooperativas con registro.

Evaluación:

1. La meta de crear un millón 200 mil empleos en el término de 20 años, se avanzó en 8.3% en el periodo 1980-1982; se manifiesta un retraso de 6.7% si consideramos una tasa media de 5.0% anual.
2. La meta de rescatar una riqueza natural calculada en 3 millones de hectáreas de tierras improductivas, se avanzó en 5.8% para un plazo de 12 años debiendo ser de 8.3%.
3. En la meta de plantar 6 500 millones de árboles no se encontró información confiable, salvo la señalada en el punto anterior.
4. Finalmente, la meta de crear 2 000 cooperativas

de producción a un plazo de 10 años, se superó en 1.73 en sólo tres años.

Dada la magnitud y proyección de este programa primero en su género en nuestro país, estimamos que cumplió en términos generales. (Ver Cuadro Núm. III.16) y 66/

PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA CASA RURAL

Por la naturaleza de este programa, no se establecieron metas previas, puesto que la atención que se brindaba a las comunidades rurales, se otorgaba a solicitud de las mismas.

Metas Específicas Logradas:

1. Se realizaron mejoras en 92 703 casas de 1 192 - poblaciones.
2. Se logró la capacitación de 23 787 albañiles, - 3 789 carpinteros y 2 159 herreros.

La inversión total del programa, ascendió a 2 879 millones de pesos. Sólo durante 1980, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, aportó - 75.2 millones de su presupuesto, el resto fue financiado por COPLAMAR. Se estima que este programa benefició a - 2.5 millones de habitantes de zonas rurales.

Por las características del programa, principalmente cualitativas, se puede decir que tuvo un comportamiento regular. (Ver Cuadro Núm. III.17) y 67/

PROGRAMA DE CASAS-ESCUELA PARA NIÑOS DE ZONAS MARGINADAS

En el período 1980-1982, se invirtió en el programa, un monto de 794.6 millones de pesos, de los - -

cuales el 77.5% se destinaron a construir casas-escuela, ascendiendo el gasto a 616.9 millones; en la remodelación de los CIS, se invirtieron 55.1 millones el 8.0%, y el restante 14.5% con monto de 115 millones se destinó a la construcción de aulas por participación comunitaria.

Metas Específicas Logradas:

- Se construyeron y fueron puestas en funcionamiento 41 casas-escuela regionales.
- Se remodelaron 12 Centros de Integración Social.
- La atención a educandos alcanzó 6 040 niños de 3 663 microlocalidades.
- Se construyeron 1 100 aulas escolares.

Evaluación:

1. La meta de construir y operar 42 casas-escuela, se alcanzó en 97.6%.
2. En remodelación y rehabilitación, se cumplió el 100% de la meta.
3. La meta de construir 1 100 aulas por participación comunitaria, se alcanzó en 100%.
4. Finalmente, la meta de brindar atención a 6 000 niños, se cumplió en 100.7%.

Como se puede apreciar, el programa cumplió - todas las metas propuestas y su desarrollo fue sobresaliente. (Ver Cuadros Núms. III.18, III.19 y III.20) y 68/

PROGRAMA DE AGUA POTABLE Y CAMINOS PARA ZONAS MARGINADAS

En el período 1981-1982, se destinaron 17.3 - mil millones de pesos al programa. Esta cantidad incluyó erogaciones en estudios y proyectos, perforaciones,

rehabilitación o ampliación, electrificación de pozos y adquisición de equipos de bombeo. También incluye asignaciones para gastos indirectos como obras, administración y apoyo a la Coordinadora SAHOP-COPLAMAR, Centros SAHOP y capacitación y adiestramiento a campesinos.

En lo referente al Programa de Caminos Rurales inicialmente se le asignaron 19.1 mil millones de pesos, a través de los tres subprogramas ya citados.

Metas Específicas Logradas:

- El Programa de Agua Potable, puso en funcionamiento 201 sistemas, y en ampliación o rehabilitación, se operaron 799 sistemas en el período.
- En lo referente al Programa de Caminos Rurales, se construyeron 16 723 kilómetros; en caminos de apoyo, 1 816 kilómetros y en caminos reconstruidos sumaron 11 064 kilómetros, para un total de 29 603.

Evaluación:

1. La meta de suministrar agua potable a 15 millones de personas del medio rural, sólo se cumplió en 30.5% al beneficiarse a poco más de 4.5 millones de habitantes en 4 mil poblados.
2. En tanto, la meta de construir 24 100 kilómetros de caminos rurales, se superó en 22.8%.

Por lo anteriormente expuesto, creemos que el programa general, sólo cumplió en 60% sus metas. 69/

PROGRAMA DE DESARROLLO AGROINDUSTRIAL PARA ZONAS MARGINADAS

El programa por su naturaleza, no tenía establecidas metas previas, y para su atención dispuso de un

monto de 371.4 millones de pesos en el período 1980-1982. De esta cifra, se destinaron 61 millones (16.4%) para de finir y seleccionar proyectos agroindustriales.

Los restantes 310.4 millones de pesos (83.6%), se destinaron a realizar dos tipos de acciones que al mismo tiempo, representan los logros del programa, a saber:

- Se establecieron 24 módulos forrajeros. Cada módulo se integra por una enmelazadora móvil, un tanque para 30 M3. de melaza, dos molinos de martillos, dos tractores, una empacadora, dos cosechadoras (zurco y pradera), una picadora de zacate, dos remolques, una camioneta, dos camiones de 3 toneladas y un juego de herramientas.
- Se adquirieron y fueron puestas en operación 823 desgranadoras de maíz. Cada desgranadora, fija o móvil, era operada por personal de CONASUPO en coordinación con técnicos de SARH adscritos a los distritos de temporal, quienes disponían de 37 vehículos financiados por COPLAMAR.

Este programa benefició a 1 900 familias campesinas, dentro del área de influencia del Programa suscrito entre CONASUPO y COPLAMAR en 24 Estados.

En nuestra opinión, el programa cumplió en términos generales, si bien, notamos una tendencia hacia el fomento del monocultivo, cuando consideramos que es necesario diversificar los cultivos del agro; especialmente, en la concepción de que estas comunidades no producen para el mercado sino para autoconsumo, que hace necesario para dichas poblaciones, mejorar su dieta alimenticia. Y en caso de excedentes comercializables, aspirar al mejor precio para sus productos. 70/

PACTO DE COORDINACION INTERSECTORIAL PARA CREAR UN SISTEMA DE SERVICIOS INTEGRADOS DE APOYO A LA ECONOMIA CAMPESINA

El Pacto de Coordinación Intersectorial, careció de metas establecidas previamente y como se mencionó, estaba dirigido al apoyo productivo de artículos básicos principalmente, maíz y frijol.

El programa se desarrolló únicamente en los Estados de Puebla, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Yucatán, - Campeche y Quintana Roo. Las acciones abarcaron 742 Municipios en el área de influencia del programa suscrito entre CONASUPO y COPLAMAR, para suministrar básicos; el pacto, utilizaría 58 almacenes regionales y 988 tiendas rurales como base de las operaciones.

Metas Específicas Logradas:

- Se capacitaron 24 600 campesinos, por medio de 483 cursos impartidos a los Comités Agrarios de Promoción Productiva; sumados a 89 cursos adicionales, dirigidos a los Comités de Consulta y Promoción - Productiva.
- Se capacitaron 296 técnicos y promotores institucionales de SARH, SRA, DANRURAL y PRONASE.
- En el aspecto técnico y administrativo, se realizaron 15 cursos impartidos por el Instituto de Capacitación Agraria de SARH, en coordinación con la representación regional del programa, sobre realización de asambleas de balance y programación.

Este programa, creemos que fue útil a las comunidades a través de sus dirigentes, si bien insuficiente para sus necesidades. (Ver Cuadro Núm. III.21) y 71/

PROGRAMA DE ELECTRIFICACION PARA ZONAS MARGINADAS
DEL MEDIO RURAL

La inversión total del programa, ascendió a - 1 526.8 millones de pesos durante el período 1981-1982. Hay que hacer notar, que sobre la marcha de este programa, se plantearon metas adicionales por lo que el nivel de las inversiones tuvo que irse acrecentando.

Metas Especificas Logradas:

- Se electrificaron 482 poblados.
- Dentro del Programa CONASUPO-COPLAMAR, se electrificaron 220 almacenes regionales.
- Se dotaron de sistemas eléctricos, 647 pozos de - agua potable.

Evaluación:

1. La meta de poblaciones beneficiadas, se alcanzó - en 76.4%.
2. En lo que respecta a la electrificación de almacenes regionales, la meta se cubrió en 71.3% para - 1981 y en 100% en 1982.
3. En la meta de habitantes beneficiados, se logró el 100%.

La electrificación de pozos de agua potable, - no estaba contemplada al principio del programa, lo mismo que la construcción de almacenes regionales, aunque - esta meta se fijó durante 1981. Por lo que podemos apreciar, este programa cumplió con sus objetivos y metas. (Ver Cuadros Núms. III.22 y III.23) y 72/

PROGRAMA DE UNIDADES BASICAS DE PRODUCCION ALIMENTARIA

El programa de unidades productivas, destinado

a proporcionar alimentos baratos y nutritivos a la población marginada, por sus características de maduración de cada proyecto, no tuvo metas propositivas concretas. El nivel de inversión fue modesto, pues sólo dispuso de - 51.5 millones de pesos, y adicionalmente se erogaron - 43.3 millones en operación, para las 8 regiones comprendidas en el programa.

Resultados Obtenidos:

- Se formularon 198 expedientes que contienen los - proyectos y presupuestos, para el desarrollo de - igual número de unidades de producción.
- Las primeras obras se entregaron a principios de 1982, y para finales del año, se estimaba entregar 51 unidades en operación. Cada unidad productiva, tuvo un costo promedio de 400 mil pesos.
- En el primer año de funcionamiento del programa, - se obtuvieron 25 toneladas de productos piscícolas y pecuarios, 125 de hortalizas y verduras y 1 050 de forraje seco.

En este programa, que debió haber tenido mayor impulso y abarcar toda la República, destaca el que las unidades de producción, fueron operadas y administradas en 100% por los propios campesinos organizados. (Ver - Cuadros Núms. III.24 y III.25) y 73/

Finalmente, sólo nos resta señalar que los programas aquí reseñados, conformaron las actividades específicas desplegadas por COFLAMAR; mas no así, las de las Entidades coordinadas, cuyo desempeño y resultados quedan fuera del alcance de este trabajo.

CAPITULO IV

EVOLUCION Y PERSPECTIVAS DE LAS ZONAS MARGINADAS
1983-1994

En México, durante las primeras décadas posteriores al Movimiento Armado de 1910, en forma ocasional y aislada, se le otorgó alguna importancia al concepto de desarrollo regional; y por extensión, a las zonas marginadas y los grupos humanos habitantes de ellas, mismos que sólo se conceptuaban en el ámbito de las tradiciones y culturas de nuestro país.

Es precisamente, a nuestro juicio, durante el período 1977-1982 con la creación de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), cuando -al margen de su evaluación- se otorga una primordial importancia y una difusión sin precedentes, a las políticas orientadas al tratamiento de las zonas marginadas y los habitantes de las mismas; tanto del medio urbano como rural, principalmente de este último. Ello, se consideró en su integración económica y social en el marco de las políticas regionales, sectoriales y nacionales, aunque no dentro del sistema de planeación como un todo.

En referencia a lo anterior, en 1981 se editan por vez primera los Tomos Sectoriales, dentro de la estructura programática-presupuestal y administrativa del sector público. Dichos Tomos, contienen la información desagregada por cada sector, incluyendo el de desarrollo regional, comprendidos todos, en la edición correspondiente a cada Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Complementario de lo anterior, en 1982 se crea en la estructura orgánica pública, el ramo XXVI, denominado desarrollo regional. Este ramo, se convierte en un instrumento adicional de análisis de la política regional alentada por el Estado Mexicano.

4.1 EVALUACION

La administración pública que inicia sus funciones el 10. de diciembre de 1982, en las condiciones críticas ya reseñadas, visualiza que la política económica, enfrentará en los próximos años, fuertes restricciones derivadas de la rigidez en la estructura de las erogaciones, la inercia característica de la gestión - presupuestal, la baja productividad en la producción de bienes y la prestación de servicios públicos y los desequilibrios heredados.

Asimismo, el Gobierno Federal esperaba una - evolución desfavorable de los factores internacionales. Especialmente preveía enfrentarse a restricciones y presiones severas en el sector externo, en las finanzas Públicas y privadas y en el mercado de trabajo.

Para tal efecto como ya mencionamos, el 3 de febrero de 1983 el Diario Oficial publica el Decreto - Presidencial por el que se reforman y adicionan los Artículos 25, 26, 27, 28 y 73 Constitucionales, para otorgar al Estado, la rectoría del desarrollo nacional.

Dichas reformas y adiciones, complementadas - con el establecimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, facultan al Estado, como rector del - proceso de desarrollo, mediante la sistematización de funciones inherentes a la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica, así -

como a través de la regulación y fomento, de aquellas - actividades que demande la población o repercutan en el interés general.

Asimismo, se publicaron en el mismo Diario Oficial, reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional, relativas a las facultades Estatales y Municipales. Aquí lo que destaca, son las atribuciones a los Municipios -como sustento de la división territorial de los - Estados- para administrar su hacienda, suministrar servicios públicos básicos a la población y formular planes de desarrollo urbano Municipal.

En el contexto del sistema de planeación democrática, se pone en marcha el Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988. La estrategia del plan, precisa las - - orientaciones básicas de reordenación económica y cambio estructural que permitan avanzar hacia el logro de los objetivos de desarrollo.

El plan contiene, como parte importante de la instrumentación, lineamientos para el manejo de la política económica general que permitirán crear las condiciones adecuadas y el marco global, para la política social, las políticas sectoriales y la política regional.

En el marco del plan, el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) y la estrategia de cambio estructural, mecanismos fundamentales, proponen crear - condiciones justas, estables y eficientes de la economía mediante la introducción de relaciones coherentes entre los distintos instrumentos de política.

Al reconocerse en el plan la aguda concentración ejercida en los ámbitos político, económico, administrativo y cultural, se propuso como una de las acciones básicas de gobierno, descentralizar de manera planeada

da esas actividades consideradas como prioritarias en el desempeño de la función pública.

El Plan Nacional de Desarrollo, propone estrategias concretas para promover a las regiones que tienen condiciones reales de desenvolvimiento, como las costas y las fronteras, a través de la redistribución de actividades productivas y de servicios. El principal instrumento para lograr este objetivo lo constituye el gasto público, el cual deberá en estas regiones, inducir la creación de infraestructura física y social.

El plan, para fomentar la descentralización, establece tres acciones fundamentales:

- Desarrollo Estatal integral.
- Fortalecimiento Municipal y,
- La reordenación de la actividad económica en el territorio nacional.

Además, el plan establece lineamientos básicos para la elaboración inmediata de los programas de regiones estratégicas, como son: frontera norte, Mar de Cortés, sureste y zona metropolitana de la Ciudad de México. 74/

Complemento de lo anterior, es la concepción en el plan, de la política de empresa pública considerando a ésta, como un importante instrumento para el logro de los objetivos, el refuerzo a la rectoría del Estado en la vida económica y de apoyo directo a la política económica y social, conducida por el sector público.

En este marco, se establecieron para la empresa pública ocho propósitos básicos, siendo el que interesa a nuestro tema el siguiente: "Promover el desarrollo regional del país, descentralizando la operación de

sus unidades a las zonas del territorio nacional más propicias, con objeto de fortalecer la estructura de los mercados regionales". 75/

Ahora bien, dado que los planes económicos se recomiendan -como hemos contemplado en el caso de las economías Latinoamericanas- para el plazo medio o para el lapso de duración de un gobierno determinado; es importante lo señalado en el plan, en relación al desarrollo regional, toda vez que algunos aspectos específicos de la economía, pueden ser impulsados o marginados por el gobierno. Y en nuestro concepto, el tratamiento a los grupos marginados es uno de ellos.

El gobierno de nuestro país, puso en marcha el citado Programa Inmediato de Reordenación Económica desde el 10 de diciembre de 1982 -posteriormente enmarcado en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988- a fin de sanear las finanzas públicas y reorientar el gasto con criterio social.

El programa, desde el año inicial de ejecución logró contener la inercia en el crecimiento del gasto público, y se dieron avances notorios en el cambio de estructura y de composición. De tal forma tuvo efectos, que el gasto neto total del sector público, se redujo como proporción del Producto Interno Bruto, de 44% en 1982 a 40% en 1983. Los ingresos propios, a su vez, se elevaron de 30.1% a 33.5% en igual lapso. Estos logros permitieron alcanzar la meta de abatir el déficit financiero del sector público, de 18% del Producto en 1982, a alrededor de 8.5% en 1983; dentro de este nivel, el déficit del sector presupuestario fue de 7.5%, porcentaje menor al alcanzado en 1982, año en que ascendió a 14.7%.

Destaca en el contexto de las finanzas públicas, la decisión gubernamental de contener el gasto ante todo. Así, mientras en 1982 el gasto ejercido superó en 50.7% al presupuesto aprobado, en 1983 el gasto real sólo superó en 11.7% a la cifra presupuestada. Si se descuenta el porcentaje correspondiente al servicio de la deuda y las participaciones a Estados y Municipios - rubros con fuerte crecimiento - el gasto sólo se incrementó 4.9% sobre el presupuesto original.

Como resultado del planteamiento de nuevos objetivos y la asignación correspondiente de recursos, enmarcados en el Plan Nacional de Desarrollo, la administración presidida por el Lic. Miguel de la Madrid, en el entorno de una economía en depresión, logró que el Producto Interno Bruto del sector público ascendiera en 1983, a 3 295.7 mil millones de pesos, cifra superior en 96.5% respecto a 1982; por lo que su participación en la economía aumentó un punto, al pasar de 17.8% a 18.9%.

El consumo público en 1983, sumó 1 095.4 mil millones de pesos, monto superior en 46.6% al del año precedente; esta tasa correspondió a más del 50% de la relativa a la inflación de ese año. En relación al PIB, el consumo público disminuyó su participación, al pasar de 7.9% en 1982 a 6.3% en 1983.

Por lo que respecta a la formación bruta de capital fijo del sector público, en relación al PIB, su participación bajó de 7.0% en 1982 a 4.0% al año siguiente; y su crecimiento, representó un moderado 7.2% al pasar de 657.7 mil millones de pesos en 1982, a 704.9 mil millones en 1983.

Como consecuencia de la escasez de recursos - vía financiamientos, la formación de capital registró -

una baja de 37.6% en referencia al presupuesto. En lo que respecta a la estructura porcentual, el Gobierno Federal conformó en 1982, el 33.3%, ascendiendo a 41.1% - al año siguiente; mientras que el sector Paraestatal en presupuesto, componía las diferencias, 66.7% en 1982 para ascender a 58.9% en 1983. 76/

Por lo anterior, se puede decir que existe mayor preocupación por las regiones y zonas marginadas en el contexto de los planes y programas gubernamentales. No obstante, el empeoramiento de las condiciones de vida de la población marginada, con menor representatividad social y política, parecen soslayar los efectos de las medidas tomadas en su beneficio. Por ello, es necesario que el plan global o nacional, integre debidamente los planes sectoriales y regionales correctamente identificados.

4.2 RESULTADOS DE LA POLITICA ECONOMICA APLICADA

La evolución de la economía mexicana, posterior al período de estudio, ha girado en torno a un objetivo central: la reducción del déficit del sector público. Si bien se tradujo el déficit, en una expansión importante de la economía en el período 1978-1981, tuvo su contraparte elevado costo en los años posteriores, - en un endeudamiento excesivo externo y el consecuente - similar servicio, cuyo pago, ahora representa un obstáculo importante para el crecimiento económico de México. Ello, sin considerar el también alto endeudamiento interno y sus consecuencias en la economía y las finanzas públicas.

Las principales medidas adoptadas durante el período 1983-1986, para corregir los desequilibrios de la economía y las finanzas gubernamentales, son por el lado de los ingresos, elevar los impuestos e incrementar los precios de los bienes y servicios públicos; por el lado de los egresos, la política ha sido recortar el gasto público que sólo durante 1983, se estimó en 15% en términos reales. A lo anterior, hay que agregar la reducción y en algunos casos, la eliminación, de subsidios a ciertos bienes de consumo y servicios públicos.

Ahora bien, en cuanto al déficit público que en 1982 alcanzó el 17.1% en relación al PIB; en virtud de la política empleada a partir de 1983, se logró reducirlo a 8.9% en este año; en 1984 alcanzó 7.7% y en 1985 ascendió a 8.4%; sin embargo, en 1986 se estimaba en 15.8%, porcentaje cercano al de 1982.

Durante el primer semestre de 1986, se notó una disminución sensible de la actividad económica del país, que como se señaló, fue ocasionada por la caída internacional del precio del petróleo principalmente, que redujo con gran impacto, los ingresos públicos; esto a su vez, incidió en la escasez de recursos para inversión y las desalentadoras perspectivas.

En julio de este año, se anuncia la implementación del Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), para atacar la persistencia de la crisis y alentar el proceso productivo. El PAC, tuvo los siguientes objetivos:

- Proteger la planta productiva y el empleo, creando las condiciones para una recuperación económica sostenida.
- Controlar la presión inflacionaria como resultado de la crisis petrolera.

- Proteger el salario real.
- Mejorar los sistemas hacendarios que permitan realizar inversiones públicas.
- Mejorar la situación financiera de las empresas privadas y promover la inversión del sector.
- Incrementar las exportaciones no petroleras y,
- Reducir las transferencias netas de recursos, de México hacia sus acreedores externos.

Se asentaba que para lograr las metas, era esencial que los efectos desfavorables de la economía internacional, especialmente del mercado petrolero, no fueran transferidos totalmente a la economía de México.

En consecuencia, la nueva estrategia deseaba crear un mecanismo de enlace entre sistemas: el financiero externo y de variación de los precios del petróleo. Dicho mecanismo proporcionaría ciertas seguridades; si el precio del petróleo mexicano durante los próximos 18 meses, fluctuaba en un momento dado, entre 9 y 14 dólares por barril, el financiamiento externo se mantendría dentro de los límites programados para el sector público. Si los precios del petróleo se movían arriba de 14 dólares por barril, el financiamiento externo se reduciría como resultado de los ingresos adicionales. Y si los precios caían por abajo de los 9 dólares por barril, se preveía aumentar el financiamiento externo.

El financiamiento adicional proveniente del exterior, estaría pendiente de aplicarse durante los primeros 9 meses del programa; y si caían los ingresos públicos por la baja del precio del petróleo, entonces se tomaría la decisión de un ajuste interno, combinado con un incremento del financiamiento externo.

La estrategia del programa, incorporó un segundo mecanismo para alentar el crecimiento económico, el cual automáticamente tendría efecto, en caso de no materializarse la recuperación económica durante el primer cuatrimestre de 1987. Se estimaba que podrían contratarse 500 millones de dólares de financiamiento externo, para destinarlos a estimular la inversión pública, en proyectos selectivos con insumos internos que tuvieran efectos en el sector privado.

Como se puede apreciar, la economía mexicana se halla por ahora, sumamente vulnerable a los factores externos, en especial a las variaciones de los precios internacionales del petróleo y a las tasas de interés -externas.

Por otro lado, las medidas tomadas para enfrentar los procesos inflacionarios, no han dado el resultado deseado; pues de 98.9% en 1982, el índice anual se redujo o se contuvo en 80.8% en 1983; y en 1984, medianamente descendió a 59.2% -el nivel más bajo del período- para volver a ascender a 63.7% en 1985 y estimándose en 115% aproximadamente para 1986, por arriba de la inflación de 1982 medida de diciembre a diciembre.

Es indudable que el servicio de la deuda se ha convertido en pesada carga para el país, por los cuantiosos recursos destinados a este rubro. En 1982, se destinaron 12.2 billones de dólares -en año de crisis severa- para descender a 10.1 billones en 1983; en 1984, el servicio volvió a incrementarse a 11.7 billones, para descender en 1985 a 9.9 billones; en 1986, se estimaba erogar recursos por 8.6 billones de dólares.

Como comparación señalamos que en 1982, el servicio de la deuda representó el 57.5% de las exportacio-

nes totales mexicanas, y el 45.3%, 48.3%, 45.2% y 61.0% de las exportaciones de 1983, 1984, 1985 y 1986, respectivamente. Ninguna nación, durante varios años, puede pagar semejantes porcentajes, tan lesivos a la capacidad de pago e impedimento infranqueable al desarrollo nacional. 77/

Las consecuencias más serias de la crisis económica, siguen recayendo en las clases de menores ingresos; sobre todo en la economía de las regiones que se ven impedidas de obtener recursos, para crear fuentes de trabajo en lugares donde el crecimiento demográfico supera el 3% anual. La crisis y la inflación, particularmente se han encargado de concentrar aun más el ingreso.

Las medidas de política económica implementadas en el período 1983-1988, no lograron superar los efectos de la crisis previa dada su profundidad. Pero algunos aspectos se han agravado, como el vital de la inversión pública. Ahora la pregunta que nos hacemos es: ¿Qué opciones tiene nuestro país?.

Creemos que una opción viable para México, es la que plantea Leopoldo Solís en su libro: Economic Policy Reform in Mexico. A Case Study for Developing Countries, 1981, cuando dice: "Crecimiento moderado con inflación cada vez menor, seguida después por tasas más altas de crecimiento". Leopoldo Solís descarta las fórmulas monetarista y, la de crecimiento con inflación de arranque y freno.

Sin embargo, nosotros sustentamos que el Estado como rector del proceso de desarrollo, debe ser un Estado fuerte; en lo político, social y económico. Un Estado débil en sus mecanismos instrumentales de planificación, en forma incompleta puede dirigir o regir el proce

so económico si no puede influir de manera significativa sobre los agentes decisorios económicos ajenos a su esfera de acción.

4.3 REPERCUSIONES REGIONALES

En el período 1983-1988, las medidas implementadas para sanear las finanzas públicas a través de la contención del gasto público y el aumento de los ingresos vía tasas impositivas, incremento de precios de bienes y servicios públicos, aunado a la agudización de procesos inflacionarios por efecto de las devaluaciones y el elevado déficit gubernamental, trajeron como consecuencia inmediata, la disminución de los salarios reales y la recesión de la economía nacional.

La política de contención del gasto público y antiinflacionaria, se ha tornado en foco de tensiones sociales como resultado de la pérdida del poder adquisitivo de nuestra moneda y el aumento del desempleo, situación que preocupa a las autoridades gubernamentales.

Es en las regiones, sin embargo, donde más se resienten los efectos de la crisis recurrente. Hemos visto en el inciso 4.2 que el presupuesto para 1988, es timaba erogar -del gasto no programable- el 90.4% al servicio de la deuda. Y a los Estados y Municipios, vía promoción regional, sólo se les destinaría el 8.5%. Vamos a analizar un tanto, sobre cuatro indicadores, los efectos de la crisis y las medidas de política económica implementadas.

4.3.1 EMPLEO

En 1983, al implantarse el PIRE, para enfren-

tar la crisis, se tomaron fuertes medidas de política económica que como vimos, redundaron en una recesión de la economía del país.

Uno de los principales efectos de la recesión se dió sobre el empleo. En 1982, la fuerza laboral total del país, se estimaba en 21.4 millones de trabajadores; en 1983, 22.2 millones; en 1984, 23.0 millones; en 1985, 23.8 millones y en 1986, se estimaba en 24.7 millones. En lo que hace a la tasa media anual de crecimiento de personas en edad de trabajar, fue en 1982 de 0.7 millones, siendo igual en 1983; para 1984-1985, subió a 0.8 millones y en 1986, se estimó que 0.7 millones esperaban encontrar ocupación.

Por otro lado, la tasa de incremento anual de empleo, fue en 1982 de 2.0%; en 1983, se ubicó en -3.9%; de 2.6% en 1984 y de 2.5% en 1985; para 1986, la tasa fue negativa en 1.5%. En lo concerniente a la creación de empleos, en 1982 fueron 0.4 millones; alcanzando una cifra de -0.8 millones en 1983; de 0.5 millones durante 1984-1985; volviendo a decrecer la tasa de empleos creados en 1986, con -0.3 millones, cifra estimada.

Como se puede apreciar, si tomamos como referencia a 1982, año de crisis, la situación del empleo se complicó aun más; para 1986, se necesitaban crear cerca de un millón de empleos y la economía canceló plazas por 0.3 millones.

Los salarios por su parte, se deterioraron en forma aguda en el período 1983-1985; donde el salario mínimo cayó a una tasa promedio de 9.5% anual en términos reales.

En 1987, los indicadores de empleo manifestaron una mejoría; del total de asegurados en el Instituto

Mexicano del Seguro Social, los trabajadores eventuales que en 1986 habían decrecido a una tasa de 10.6% respecto a 1985, para 1987 crecieron a una tasa de 3.7% respecto al año precedente. Por su parte, la tasa de desempleo abierto en áreas urbanas, decreció en 1987 en 3.9% respecto a 1986, y la de este año, había aumentado en 4.3% respecto a 1985. 78/

En relación al comportamiento del empleo, a nivel regional, no disponemos de información confiable; sin embargo, las condiciones prevaletientes en el campo o áreas rurales, son más agudas que en las zonas urbanas, lo que no permite suponer alguna clase de mejoría.

4.3.2 INVERSION

El programa de ajuste económico de 1983, tuvo efectos negativos en el corto plazo como era de esperarse. En este año, la inversión pública cayó en 32.5% y la privada, 24.2%.

La inversión bruta nacional en 1982, alcanzaba el 21.0% del Producto, para descender a 16.0% en 1983; durante los siguientes dos años, 1984-1985, en que hubo un ligero repunte económico, la inversión se mantuvo baja con 16.3% y 16.9%, respectivamente; para 1986, se esperaba que bajara aun más, arriba de 14%. Por lo que respecta a la inversión pública, que en 1982 ascendía a 7.9% del PIB, desde entonces su porcentaje se ha mantenido con tendencia descendente, para alcanzar 5.4%, 4.9%, 4.5% y 3.9% (estimado) en 1983, 1984, 1985 y 1986, respectivamente.

En 1987, la inversión fija bruta nacional, después de una caída de 9.7% en la primera mitad del año, -

tuvo un repunte de 9.9% en el segundo semestre; para - mantener un nivel similar al año anterior. Por su parte la inversión pública registró una contracción que promedió 3.8% respecto a 1986. El gasto de inversión del sector público, disminuyó 6.6% en el caso del sector Central y 3.3% el sector Paraestatal, en términos reales.

Durante 1987, sólo se incrementaron los gastos de capital del sector social y los correspondientes a obras hidráulicas, rehabilitación de vías férreas y construcción de carreteras, gasto considerado de sectores prioritarios. Estos recursos atenuaron en parte, - los efectos de la recesión económica en algunas regiones del país.

En este año, destaca dentro de la inversión - privada -ésta, disminuyó 12% en el primer semestre y tuvo un ligero repunte durante el segundo- el crecimiento de la inversión extranjera directa, catalogada como nueva, al pasar de 944 millones de dólares en 1986, a - 2 386 millones en 1987; un aumento de 152.8%.

Finalmente, asentamos que la formación bruta de capital fijo, decreció en 0.4% respecto a 1986; aun que no hay comparación con la caída de 1983, cuando lo hizo en 25.3%.

Por lo anterior se puede apreciar que la inversión, el motor de la economía, mantiene condiciones de depresión que no permiten abrigar esperanzas de mejora económica, en tanto se cumpla con el oneroso servicio de la deuda, principalmente externa. 79/

4.3.3 PRODUCCION-PRODUCTIVIDAD

A partir de la crisis en la segunda mitad de

1981 y durante 1982, y el consecuente reajuste de los programas de 1983, la contracción de la economía fue inmediata, manifestándose en la caída de los principales indicadores de la actividad productiva.

Mientras en el período 1978-1981, la tasa de crecimiento medio anual del Producto Interno Bruto fue de 8.4%; en 1982, se tornó negativa en 0.5% en términos reales por causa de la recesión; durante 1983, a raíz de las medidas tomadas a través del programa de ajuste señalado, la tasa cayó 5.3%; en el lapso 1984-1985, el PIB registró tasas moderadas de crecimiento de 3.7% y 2.7%, respectivamente; sin embargo, en 1986 volvió a contraerse la economía, en gran parte debido a una nueva caída sustantiva de los precios petroleros, por lo que el Producto mostraba un crecimiento de -4.0%, cifra estimada. Fue a consecuencia -en la primera mitad de este año- de la baja en la actividad productiva, que el sector público puso en marcha el Programa de Aliento y Crecimiento, analizado en el inciso anterior.

El déficit financiero de 1986, representó aproximadamente el 16% del PIB, por la caída de los ingresos públicos, en incidencia directa sobre el nivel de inflación, estimada en 105.7% a diciembre de este año, en comparación con el 63.7% de 1985.

Por lo que respecta al sector primario de la economía, el renglón agricultura, ganadería y pesca, que en el período 1978-1981 tuvo una tasa de crecimiento medio de 4.2%, para 1982 fue de -0.6% por efecto de la crisis; en 1983 ascendió a 2.9%; para disminuir sucesivamente a 2.5% en 1984 y a 2.2% en 1985; durante 1986, la tasa alcanzó un crecimiento de -1.3% por la contracción de la economía. En cuanto a la participación dentro del PIB

dicho renglón, que había alcanzado el 11.2% durante - - 1971-1975, se ubicó en 9.2% en el lapso 1978-1981, para disminuir a 8.8% en 1982; 9.6% en 1983; 9.5% en 1984; - 9.4% en 1985 y 9.7% en 1986. Estos porcentajes que se - mantuvieron similares durante el sexenio, estables si se quiere, son sin embargo menores a la composición del sector en el Producto, anteriores a 1975. 80/

En 1987, cifras preliminares nos indican que la economía creció 1.4% aproximadamente, resintiendo todavía los efectos de la recesión. El sector agropecuario silvícola y pesquero, tuvo un crecimiento medio anual de -0.3%; en este año, fue el único sector que no creció, haciendo hincapié que su comportamiento partió de un nivel deprimido durante 1986, cuando alcanzó -1.4%.

En los resultados anteriores, influyeron los bajos precios de garantía de la mayoría de los cultivos típicos del ciclo -excepto maíz y sorgo- que por segundo año consecutivo, desalentaron la producción. 81/

Por lo que hace a la productividad, no contamos con estadísticas recientes, pero es indudable que la urbana supera ampliamente a la rural, como ya lo analizamos en este trabajo; ello, principalmente obligado por los bajos niveles de inversión nacionales, dados desde el segundo semestre de 1981 a la fecha, entre otros factores que influyeron.

4.3.4 EXPORTACIONES

El comportamiento de las exportaciones mexicanas, además de proveer las indispensables divisas, también nos indican el grado de competitividad de los productos nacionales, en los mercados internacionales.

Las exportaciones de nuestro país, alcanzaron 21.2 billones de dólares en 1982; aumentaron a 22.3 billones en 1983 y a 24.2 billones en 1984; no obstante, volvieron a descender a 21.9 y 14.1 billones en 1985 y 1986, respectivamente.

Durante la etapa de alto crecimiento 1978-1981 la tasa media de las exportaciones, alcanzó el 10.4%; como consecuencia de las sucesivas devaluaciones -más que por aumentos de productividad u otra consideración- la tasa se elevó a 13.7% en 1982, y descendió a 11.5% en 1983 y a 10.5% en 1984; sin embargo, para 1985 la tasa promedió -3.0%, y -7.3% en 1986. La situación de este último año, se agudizó, debido al menor deslizamiento cambiario de nuestra moneda respecto al dólar; es decir, el peso tendió a estabilizarse. Por otro lado, también influyó la menor captación de ingresos por la exportación de petróleo en un mercado deprimido, especialmente durante 1986.

Contemplamos en el inciso anterior, la forma que el sector primario ha disminuído su importancia dentro del PIB, desde finales de la década de los setentas; así como las bajas tasas de crecimiento del sector en la misma época, con porcentajes negativos de -0.6% y -1.3% en 1982 y 1986, respectivamente. En este último año, la agricultura comprendió el 21.6% del valor total de las exportaciones no petroleras; un año después, 1987, se redujo a sólo 12.8% con una tasa de crecimiento de -26.5% respecto a 1986; fue una caída frontal, ocasionada por la baja de los precios internacionales de los precios de los principales productos del rubro; lo cual podemos apreciar en el siguiente cuadro:

EXPORTACIONES NO PETROLERAS
(Miles de Millones de Dólares)

	<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>	<u>VARIACION PORCENTUAL</u>	
				<u>86/85</u>	<u>87/86</u>
TOTAL	6.9	9.7	12.0	41.0	23.7
AGROPECUARIAS	1.4	2.1	1.5	48.9	-26.5

FUENTE: Banco de México, Informe Anual 1987. P. 123.

Por su parte, las exportaciones totales en 1987, sumaron 20.7 mil millones de dólares con una tasa de crecimiento de 29% respecto al año anterior, en que habían disminuido 26 puntos porcentuales con relación a 1985.

Durante 1987, las exportaciones petroleras aumentaron 37% y las manufacturas 39%; como consecuencia de lo segundo, las ventas externas totales de productos no petroleros, crecieron aproximadamente en 24%, alcanzando un monto de 12 mil millones de dólares como se puede apreciar en el cuadro anterior.

Finalmente, mencionamos la situación de balanza de pagos agrícola, cuyo superávit disminuyó en 1987 a 503 millones de dólares, en comparación con 1079 millones en 1986, una disminución de 114.5%; lo cual se debió, principalmente, al menor valor de las exportaciones y en menor grado, a las importaciones crecientes de maíz, trigo, forrajes y otros. 82/

Las implicaciones de una política de contención del gasto público, aunada a una retracción de la inversión privada durante períodos largos, son amplias y variadas. Pero uno de sus efectos más incisivos, quizá sea el del empequeñecimiento o la pulverización del mercado interno. La falta de perspectivas, en un país de

alto crecimiento demográfico, puede llegar a convertirse a largo plazo, en algo más complejo que el círculo vicioso de la pobreza.

Las repercusiones recaen con mayor agudeza, en los grupos de menores ingresos; sobresalen entre ellos, los habitantes de las zonas rurales, cuyo ancestral atraso no parece tener fin; y delimita una barrera al parecer infranqueable, entre el verdadero despegue y la situación de millones de marginados sin horizonte.

4.4 PERSPECTIVAS

Las perspectivas de las zonas marginadas, las analizamos en el marco de la política económica del sector denominado Promoción Regional en la estructura programática del sector público. El análisis lo dividimos en dos partes y la primera, se refiere a la estrategia adoptada por el sector gubernamental para cada año del período 1983-1988. La parte segunda, se refiere a los resultados obtenidos con la aplicación de las estrategias, en el lapso menor 1983-1986, años para los que se cuenta con información definitiva.

Además, asentamos que nuestros puntos de vista los desarrollamos en la trayectoria del sector Promoción Regional, también llamado, Apoyo al Federalismo. Sin embargo, hacemos notar que una parte de los programas con incidencia directa e indirecta, en las diversas regiones del país, los desarrollan y ejecutan las Dependencias y Entidades Paraestatales normalmente, y se presentan con toda formalidad en los diversos documentos públicos. En este aspecto, sobresalen en la estructura programática, los sectores desarrollo rural, salud y -

seguridad social, desarrollo urbano y ecología, pesca, comercio y educación, como aquellos que más atienden - problemas relativos al ámbito regional.

Estrategias Adoptadas en las Zonas Marginadas

El proyecto presupuestal de egresos para 1983 comprendía acciones que trataban de cumplir con los objetivos y metas del Programa Inmediato de Reordenación Económica.

El presupuesto de egresos en este año, contemplaba la reorientación sectorial y regional de las asignaciones, favoreciendo el gasto en educación, asentamientos humanos, salud y seguridad social, comunicaciones y transportes, sector agropecuario y abasto de alimentos básicos. Se confería menor prioridad a los sectores energético, industrial y administración.

Las transferencias a su vez, estarían determinadas en función de las modificaciones a la política de precios y tarifas, de los bienes y servicios públicos; orientadas a racionalizar el consumo y eliminar el despildeo. \$3/

Es importante señalar que el presupuesto, en referencia al subsector asentamientos humanos -así denominado en ese año- reafirmaba que el abandono del campo y el gigantismo urbano, eran consecuencia del centralismo que distorsionaba el desarrollo nacional y desalentaba el desarrollo regional. Se aseguraba que la estrategia del desarrollo, en su expresión regional y urbana, crearía condiciones que sustentaran un crecimiento más autónomo de las regiones y los asentamientos humanos.

Por lo anterior, el Gobierno Federal para apoyar sus programas de incidencia regional directa, dispuso el presupuesto respectivo con la siguiente distribución:

AFOYO AL FEDERALISMO
(Miles de Millones de Pesos)

	<u>ESPERADO</u>	<u>PROYECTO</u>	<u>%</u>
	<u>1982</u>	<u>1983</u>	
Participaciones a Estados y Municipios.	224.0	503.1	124.6
PIDER	15.1	15.2	0.7
Convenio Unico de Coordinación (CUC).	21.9	18.3	-16.4
COPLAMAR	28.5	26.5	-7.1
Subsidios a Estados y Municipios.	27.7	11.6	-58.1
Programas Especiales de Desarrollo Rural.	-	38.4	
TOTAL	<u>317.2</u>	<u>613.1</u>	<u>93.3</u>

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto. Presupuesto de Egresos de la Federación, 1983.

Como puede apreciarse en el cuadro anterior, el gasto orientado a promoción regional, se estimaba incrementar en 93.3% de 1982 a 1983. Dicho aumento, se destinaría principalmente a las participaciones otorgadas a los Estados y Municipios, como una forma de fortalecer la economía regional. Se preveía asignar a COPLAMAR, 26.5 mil millones de pesos que indicaban un recorte presupuestal de 7.1%, pero dada su desaparición por Decreto, de dicho organismo, el monto no se ejerció en su destino original.

Hacemos notar que el presupuesto del sector - desarrollo rural de 1983, consigna la cifra de 546.3 - mil millones de pesos, de los cuales se asigna a los - programas CUC, FIDER Y COPLAVAR, un monto de 71.6 mil - millones de pesos. Esta cifra, no se puede integrar o - saldar con la consignada en el cuadro anterior, y se ca - rece de la información explicativa al respecto; dicho - monto representa el 11.7% del total asignado al rubro Apoyo al Federalismo, arriba mencionado. 84/

Durante 1984, la estrategia regional, ante - una política de abatimiento del déficit financiero del Gobierno Federal y la consecuente escasez de recursos - financieros, destina su atención a continuar con los - programas de Mar de Cortés, la región del sureste, la - frontera norte, la zona metropolitana de la Ciudad de México y de zonas áridas.

Mediante el programa emergente del empleo, se instrumentaron proyectos en zonas urbanas críticas y en el medio rural sobre agua potable y alcantarillado, vivienda, pavimentación, saneamiento ambiental y carreteras de mano de obra.

En este año, el presupuesto contemplaba recur - sos por 271 mil millones de pesos para el sector desa - rrollo regional y ecología, que significaban 54.0% ma - yor al año anterior. Se planteaba que México, necesita - ba contar con un sector rural dinámico, cuya fortaleza se basara en el bienestar campesino.

Durante 1984, el Gobierno Federal introduce - cambios importantes en la estructura programática del - sector desarrollo regional. El primero, transforma el - Convenio Unico de Coordinación (CUC), en Convenio Unico de Desarrollo (CUD), a fin de constituirlo en un instru

mento integrador de acciones programáticas, económicas y administrativas, para promover el desarrollo económico de los Estados y Municipios. Por otra parte, los Programas Estatales de Inversión (PEI), Integral para el Desarrollo Rural (FIDER) y el de Atención a Zonas Marginadas (FAZM), se fusionaron en uno sólo, denominado Programas de Desarrollo Regional (PDR), con cobertura mayor a las necesidades de inversión, en espacios que son las subregiones COPLADE. 85/

En 1985, el ramo XXVI Desarrollo Regional, contemplaba erogar recursos del orden de 340.0 mil millones de pesos con un incremento de 32.0%, en comparación al presupuesto modificado de 1984. Es de notarse que en este año, la cifra incluía 116.0 mil millones de pesos, el 34.1% del total, destinado a la operación del transporte urbano del Distrito Federal. El sector Central, estimaba erogar en ese año, 183.3 mil millones de pesos, el 53.9% del gasto total; y el sector Paraestatal, el restante 46.1% con monto de 156.7 mil millones. Es de notarse la cuantía de los recursos destinados al Distrito Federal. 86/

Los programas de desarrollo regional, prevían realizar durante 1985, tres tipos de proyectos: productivos; de infraestructura básica de apoyo y de infraestructura para el desarrollo social. Entre los primeros, destacan los agrícolas, ganaderos, pesqueros e industriales; entre los segundos, destacan los de caminos rurales, electrificación y equipamiento comercial y abasto; entre los últimos proyectos, sobresalen los de agua potable, vivienda, educación y salud.

Para 1986, los recursos económicos del ramo XXVI, se estimaba ejercerlos a través de los programas

de desarrollo regional y de empleo. La asignación global para el ramo en ese año, ascendió a 363.4 mil millones de pesos. De este monto, 162.1 mil millones, el 44.6% se canalizarían en forma directa mientras el restante 55.4%, 201.3 mil millones, se erogaría por la vía de las transferencias.

El programa de empleo en ese año, contemplaba esfuerzos importantes en la zona metropolitana de la Ciudad de México, para restituir empleos productivos a los afectados por los sismos de 1985. Esto, al margen de los gastos de inversión en obra pública que analizamos en este capítulo. Por lo demás, continuó el apoyo a los programas de la región del Mar de Cortés, el sureste, la frontera norte y las zonas áridas.

El resumen sectorial económico para 1986, con acciones extensivas a través de los sectores Central y Paraestatal, en el renglón desarrollo regional y ecológica, estimaba un gasto de 686.8 mil millones de pesos con un incremento de 55.8% respecto a 1985. La erogación del renglón, conformaba el 4.5% del total sectorial. Al sector Central le correspondía el 23.6%, una cifra de 162.1 mil millones y al sector Paraestatal, el restante 76.4% es decir, 524.7 mil millones. 87/

El sector desarrollo regional y urbano en 1987 tenía presupuestado un monto de 1 728.5 mil millones de pesos, cantidad que indicaba un incremento de 92.6% respecto a 1986. El gasto del sector, formaba el 5.2% del total de egresos sectorizables; al sector Central le correspondía el 21.9% sumando 379.0 mil millones y a Organismos y Empresas bajo control presupuestal, el restante 78.1%, 1 349.5 mil millones. 88/

Para 1988, año final del sexenio, la estrategia del gasto público era mantener y conservar la infraestructura básica y de la planta productiva Estatal; - concluir el mayor número de obras y proyectos de inversión posibles, y continuar la disciplina y control presupuestal.

El presupuesto para ese año, ascendió a 235.7 billones de pesos. Se proponía que el gasto programable fuera de 89.4 billones que significaban un incremento - de 121.8% respecto a 1987; que además, siguiera conformando el 22.0% del Producto, porcentaje similar a este año.

Del gasto no programable, 146.3 billones de - pesos cifra estimada, el 90.4% se destinarían al pago - del servicio de la deuda; con monto de 132.2 billones. Sólo el 8.5% se destinaba a los Estados y Municipios - vía participaciones. El restante 1.1%, 1.6 billones, se dedicaba al pago de adeudos fiscales de años anteriores.

La política regional por aplicarse en 1988, - preveía continuar la estrategia del cambio estructural de las economías Estatales y Municipales y de Desarrollo social.

En este año, el gasto sectorial se estimaba - alcanzaría 89 457.7 mil millones de pesos. De esta cifra, al sector desarrollo regional y urbano, se le destinaban 3 880.1 mil millones, el 4.3% del total sectorial; porcentaje similar a 1987. El sector Central ejercería directamente en promoción regional, el 18.7% y el sector Faraestatal, el 81.3% restante. 89/

Resultados Obtenidos en Promoción Regional en el Período, 1983-1986

El gasto público durante 1983, obedeció a un objetivo, como ya mencionamos, de saneamiento financiero. Sin embargo, su estructura refleja un cambio en la orientación sectorial. El sector desarrollo regional y rural -además de bienestar social, comercio y comunicaciones y transportes, que integran en este año los sectores prioritarios- aumentó su participación en el gasto programable, de 54.0% promedio en el período - - 1977-1982, a 59.1% durante 1983, en términos relativos. Por ello, se preservaron los servicios básicos, se canalizaron 100.0 mil millones de pesos al programa urgente del empleo, y para encauzar el gasto hacia el mercado interno, se redujo su componente importado en cerca de 14 puntos, respecto a 1982.

El incremento en los ingresos ordinarios del sector público -106.0% respecto a 1982 y superior a la tasa de inflación, 98.9% diciembre a diciembre, además de 20.4% superior a lo presupuestado- permitió que las participaciones a los Estados y Municipios -integrados al sector promoción regional- en impuestos federales, - crecieran en 148.3%; lo que les permitió contar con mayores recursos en momentos de recortes presupuestales - en el contexto de la crisis. 90/

La operación regional del presupuesto en 1983, se materializó a través de los diversos programas FRI, - PIDER, PAZM, PROSEC, PRODES y los subsidios y aportaciones a Estados y Municipios. El programa de Atención a Zonas Marginadas, retomó parte de los programas asignados a COPLAMAR -otros desaparecieron- principalmente los

orientados a mantenimiento de caminos rurales, que en este año, cubrieron una longitud de 2 816 kilómetros; otro programa, brindó atención a cerca de dos mil comunidades con oferta de empleo rural; y en abasto, regulación y comercialización de productos básicos, se construyeron - - 11 325 tiendas y se equiparon 106 almacenes; se dotaron sistemas de agua potable a 176 poblados y se electrificaron 217 comunidades. El PAZM, inicialmente contaba con una autorización de 26.5 mil millones de pesos, que por austeridad presupuestal, sufrió un recorte de 11.7% para finalmente ejercer 23.4 mil millones. 91/ (Ver Cuadro Núm. IV-1)

El sector promoción regional en 1983, dispuso en conjunto, recursos por 671.8 mil millones de pesos, - que comparados con 324.7 mil millones ejercidos en 1982, representaron un incremento de 106.9%.

El presupuesto en este año, preveía un monto - de 574.7 mil millones de pesos que para finales de año, alcanzó 671.8 mil millones, ya citados; un incremento - adicional de 16.9%, debido básicamente al mayor ingreso dentro de las participaciones de los Estados y Municipios, que de un monto de 503.1 mil millones autorizados inicialmente, ejercieron 561.9 mil millones, significando 11.7% de incremento adicional. Las participaciones, - se situaron como el segundo renglón más dinámico del sector con un incremento de 148.3% respecto al año anterior y el porcentaje, del total del gasto que le correspondió ascendió a 83.6%.

Con un monto mucho menor, el renglón de mayor crecimiento del gasto, lo representaron los programas - sectoriales concertados, que tuvieron un incremento fuerte de 313% respecto al año anterior con monto de 2.3 mil

millones de pesos, a 9.5 mil millones en 1983; su participación dentro del sector, sólo representa el 1.4%.

El recién creado Programa de Atención a Zonas Marginadas (PAZM), en este su primer año, dispuso de recursos por una cantidad de 23.4 mil millones de pesos, los cuales fueron 11.7% menores a lo presupuestado alcanzando 26.5 mil millones. Este programa, como asentamos, sustituyó a COFLANAR y es de notarse la sustancial baja de su participación dentro del gasto del sector, -de 9.9% en 1982, descendió a 3.5% en 1983. En virtud de no contar con la información sobre la parte programática reabsorbida por las dependencias e instituciones participantes con COPLAVAR, en el ámbito regional, no fue posible determinar -para efectos de este inciso- las repercusiones que sobre los programas a zonas marginadas, tuvo la baja de la participación en el gasto del sector el PAZM. (Ver Cuadro Núm. IV-1)

En 1984, el sector desarrollo regional ejerció un gasto de 1 168.6 mil millones de pesos, que representaron un incremento de 74.0% respecto al año precedente y únicamente 1.6%, superior a lo presupuestado originalmente.

El renglón participaciones a Estados y Municipios, dispuso del 76.7% del total de recursos del sector siendo el más dinámico. El rubro desarrollo regional, -dispuso del 12.8%, fue el segundo de importancia.

Durante 1984, se pone en marcha un programa -denominado "regional de empleo" tendiente a fomentar y elevar los niveles de empleo, en diversas regiones de la República. A este programa, originalmente se le asignaron 150.0 mil millones de pesos que fueron recortados a 89.6 mil millones, lo que representó una sustancial -

disminución de 40.3%. (Ver Cuadro Núm. IV-2)

Para 1985, el sector desarrollo regional, dispuso de recursos por 1 703.1 mil millones de pesos que comparados con los 1 168.6 mil millones, erogados el año precedente, significaron un aumento de 45.7%. El gasto del sector se ajustó a lo programado originalmente, pues sólo se incrementó en 0.8%.

El principal renglón del sector, lo constituyó como ya es característico, las participaciones a Estados y Municipios, que conformaron el 78.5% del ejercicio anual. El segundo renglón de importancia, recayó en el Distrito Federal y área metropolitana con 8.2% del total, alcanzando una cifra de 139.3 mil millones de pesos. En este caso, el gasto -no contemplado en otros años por el sector- fue ocasionado por los enormes daños que sufrió la Ciudad de México, consecuencia de los movimientos sísmicos producidos en septiembre de este año.

El rubro, programas de desarrollo regional, - que incluyen los referidos a la atención de zonas marginadas, se ubicó en tercer lugar de importancia del sector, erogando 124.1 mil millones de pesos que representaron una baja de 16.9% en relación a 1984, y una reducción de 32.3% respecto a lo presupuestado. Dichas disminuciones, fueron ocasionadas por los recursos canalizados al Departamento del Distrito Federal. (Ver Cuadro Núm. IV-3)

En 1986, el sector desarrollo regional ejerció un gasto de 3 100.9 mil millones de pesos. Originalmente el sector, tenía asignado un monto de 2 355.4 mil millones, los cuales vía transferencias no ejercidas totalmente, indican un aumento de 745.5 mil millones, 31.6%.

El rubro más importante del sector, fue participaciones a Estados y Municipios, con 54.6% del total disponiendo de 2 005.8 mil millones de pesos; originalmente tenía asignados 2 355.4 mil millones, lo que representó sólo 0.7% de incremento. Esto se debió a los recursos absorbidos por el Departamento del Distrito Federal. Este concepto, adicionalmente cantó recursos por 49.6 mil millones (1.6%) vía apoyos financieros.

El segundo renglón más dinámico del sector en 1986, lo constituyó el Departamento del Distrito Federal que dispuso de 27.1% del gasto sectorial, con monto de 840.2 mil millones de pesos. De esta cifra, el 30.6% se destinó a obra pública, por los trabajos de reconstrucción en la Ciudad de México.

Por lo anterior, los programas de desarrollo regional propiamente dichos -los trabajos del área metropolitana de la Ciudad de México se conceptuaron como tales- exceptuando los regionales de empleo y los de coordinación especial -de nueva creación- vieron reducir sus recursos de 162.1 mil millones de pesos inicialmente aprobados, a 142.8 mil millones ejercidos, que presentaron una baja de 11.9% en 1986. (Ver Cuadro - Núm. IV-4)

Como puede apreciarse, la crisis persistente en nuestro país, durante los años analizados, no ha permitido canalizar recursos financieros suficientes, para promover el desarrollo de nuestras regiones.

4.5 EL NUEVO REGIMEN 1989-1994

El 19 de mayo de 1988, en la población San Pedro Garza García, Nuevo León, el entonces candidato pre

sidencial Lic. Carlos Salinas de Gortari, expuso en un discurso titulado "el reto económico", su pensamiento - sobre los principales problemas de la economía nacional.

Al inicio del documento, se asientan algunas peculiaridades de las condiciones económicas del país y en su relación internacional. Se hace una semblanza de aspectos internos, al iniciarse la administración que - estaba por concluir.

Al respecto destaca: los desequilibrios es- - tructurales acumulados a lo largo de muchos años, aunados al problema de la deuda; un sector público sin re- - cursos para enfrentar su servicio; altas tasas de interés externas y un entorno internacional adverso; baja - actividad económica mundial; barreras a las exportaciones de los países en desarrollo y suspensión abrupta de flujos financieros externos.

Se afirma asimismo, que la actual sobreoferta mundial de petróleo, no se absorberá sino hasta bien en- - trada la década de los noventa; y que la desviación de los flujos de crédito, el alza de las tasas de interés y las prácticas proteccionistas, han limitado la particip- - ción de los países en desarrollo en los nuevos flujos - de la economía.

El Lic. Salinas de Gortari, propone recuperar el crecimiento sostenido de la actividad económica y de la generación de empleos, así como una mejoría gradual - de los salarios reales y de la distribución del ingreso. Su primer compromiso, es la erradicación de la infla- - ción; afirma que no puede aceptarse porque concentra el ingreso, desestimula la inversión, propicia la especula- - ción, diluye el valor y se demerita la función de nues- - tra moneda.

En el documento se asegura volver a crecer, a una tasa promedio que duplique la del incremento de la población, para crear el millón de empleos anuales que requirieren los demandantes.

Afirma que los motores del crecimiento económico sostenido son: la inversión privada, las exportaciones no petroleras, la inversión pública en infraestructura y la expansión del mercado interno.

La acción económica propuesta, se asegura desarrollarse en cuatro grandes ámbitos:

- Financiamiento del Desarrollo.
- Mayor Profundidad en los Cambios Estructurales.
- Ampliación Prioritaria de la Infraestructura y,
- Modernización de los Sectores Productivos.

En relación al primer punto, se propone como meta central -en materia de deuda pública- quitas del principal y reducción del pago de intereses. En lo interno la propuesta es doble: modernización del sistema financiero nacional y estricto mantenimiento del equilibrio de las finanzas públicas que implique una significativa generación de ahorro público.

El segundo ámbito de la propuesta, se refiere a la irreversibilidad de los cambios estructurales en marcha, en la redefinición del sector público, en la apertura hacia el exterior y la descentralización de la actividad económica.

Se propone concluir la desincorporación de empresas no estratégicas ni prioritarias; consolidación de la apertura del comercio con el exterior y promover la inversión extranjera directa. Se menciona entre otros factores, que la mayor capacidad de decisión de los Estados y Municipios, permitirá un mayor desenvolvimiento

del talento productivo de los mexicanos lo cual sentará las bases de un desarrollo económico sostenido.

El tercer punto se refiere a la dotación de - infraestructura, particularmente en materia de comunicaciones, transportes y energéticos.

Se asegura que la infraestructura física y - los insumos que provee el Estado, constituyen el factor que define la velocidad del proceso de modernización.

El último ámbito, abarca la modernización productiva. En materia industrial -se dice- habrá claridad, estabilidad y permanencia en las políticas, como condición para los tomadores de riesgo.

Las medidas de fomento sectorial, se basarán en esquemas de concertación, en acuerdos claros y en mecanismos de evaluación rigurosos, para mantener la coherencia y la capacidad transformadora de una política industrial con éxito.

DESARROLLO REGIONAL

En materia de desarrollo regional, en el discurso se asienta: "No hay un crecimiento estable y duradero sin un sector rural fuerte. Es necesario dar seguridad por igual a las tres formas de tenencia de la tierra que la Constitución establece: ejidal, comunal y pequeña propiedad; es necesario también, establecer nuevos modos de producción y organizaciones que aprovechen mejor el potencial agropecuario de México y aporten al - productor del campo, ingresos y dignidad".

En tal sentido, el Lic. Salinas de Gortari, - propone definir las fórmulas que permitan sembrar en - tierras ganaderas con vocación agrícola, sin riesgos de

afectación; reconocer y fortalecer organizaciones de - productores, capaces de absorber funciones como el mane- jo del crédito, del seguro, de la asistencia técnica, - de la compra de insumos y venta de productos, de comer- cialización de fertilizantes y promover el desarrollo - de empresas comercializadoras y de industrias rurales para que una mayor parte del excedente productivo, se - quede en el campo. 92/

El 12 de mayo de 1968, en Chalco, Estado de - México, el Lic. Salinas de Gortari habló sobre el "Reto de la Justicia" que consideramos un tema importante por abarcar puntos de vista sobre el bienestar social.

El planteamiento para precisar su propuesta - por la justicia, se basa en cuatro ámbitos básicos:

- La Modernización Educativa.
- La Reestructuración de la Red de Servicios.
- El mejoramiento de la Vida Urbana y,
- El Fortalecimiento de la Seguridad Pública pa-
ra los Ciudadanos.

El primer punto se refiere al compromiso ad-
quirido de fortalecer la cobertura y sobre todo, elevar la calidad de la enseñanza.

Se define el concepto de modernización educati-
va como: combatir el analfabetismo; capacitar mejor a - los trabajadores para elevar sus ingresos y la calidad de nuestra producción; propiciar educación básica a to- dos los mexicanos; reforzar el estudio de nuestro idio- ma, el civismo, las matemáticas, la historia y de mane- ra destacada, la geografía nacional.

ABASTO, SALUD, VIVIENDA Y AGUA

El segundo ámbito de la política social, es la red de servicios básicos que presta el Estado.

En alimentación, el compromiso es garantizar la oferta, evitar aumentos excesivos de precios, fortalecer el consumo de los grupos de menores ingresos y elevar el poder nutritivo. En materia de abasto, se asegura no habrá una política de subsidios generalizados.

En materia de salud, el compromiso expresado, es avanzar hacia un sistema nacional, consolidando la descentralización de los servicios y aumentando la eficacia y equipamiento de su cobertura. Se apoyarán los servicios básicos de atención primaria, no sólo a los derechohabientes sino a toda la población.

En cuanto a la vivienda -elevada a rango Constitucional como derecho de los mexicanos- se propone integrar un nuevo programa de vivienda. Este consiste en el crédito a la palabra, para vivienda en colonias populares de menores ingresos, en comunidades organizadas.

El propósito al término del sexenio, es que la demanda de vivienda por reposición, sea menor a la que hay actualmente, después de haber cubierto la que se deriva del crecimiento de la población.

En relación al problema del agua, se reconoce y hace explícitos los vínculos de costos y la existencia de subsidios. Hay compromiso para revisar tecnologías, con finalidad de asegurar la mayor eficiencia de su aplicación en infraestructura doméstica, en la industria y en el medio rural.

ABASTO, SALUD, VIVIENDA Y AGUA

El segundo ámbito de la política social, es la red de servicios básicos que presta el Estado.

En alimentación, el compromiso es garantizar la oferta, evitar aumentos excesivos de precios, fortalecer el consumo de los grupos de menores ingresos y elevar el poder nutritivo. En materia de abasto, se asegura no habrá una política de subsidios generalizados.

En materia de salud, el compromiso expresado, es avanzar hacia un sistema nacional, consolidando la descentralización de los servicios y aumentando la eficacia y equipamiento de su cobertura. Se apoyarán los servicios básicos de atención primaria, no sólo a los derechohabientes sino a toda la población.

En cuanto a la vivienda -elevada a rango Constitucional como derecho de los mexicanos- se propone integrar un nuevo programa de vivienda. Este consiste en el crédito a la palabra, para vivienda en colonias populares de menores ingresos, en comunidades organizadas.

El propósito al término del sexenio, es que la demanda de vivienda por reposición, sea menor a la que hay actualmente, después de haber cubierto la que se deriva del crecimiento de la población.

En relación al problema del agua, se reconoce y hace explícitos los vínculos de costos y la existencia de subsidios. Hay compromiso para revisar tecnologías, con finalidad de asegurar la mayor eficiencia de su aplicación en infraestructura doméstica, en la industria y en el medio rural.

MEDIO AMBIENTE Y POBLACION INDIGENA

Por lo que respecta a la política ecológica, el candidato presidencial, se compromete al restablecimiento del medio ambiente y a revertir las tendencias de la contaminación del aire en las principales ciudades; frenar la destrucción de los recursos forestales; recuperar al máximo las principales cuencas; salvar zonas aun intocadas y ecosistemas vitales e introducir un firme principio ecológico en el sistema educativo nacional.

En relación a las comunidades indígenas, se le otorga mención especial, en la inteligencia de que es imposible resolver en una administración, siglos de padecimientos, humillaciones y reclamos. El compromiso adquirido es con las comunidades indígenas; es la voluntad política para encontrar soluciones a los obstáculos cotidianos de su vida comunitaria; las soluciones deberán atender las tradiciones, costumbres y decisiones; que haya respuesta mediante una organización legítima y eficaz de ellos mismos; poner en manos de la comunidad, los medios para que ésta, pueda aprovechar la fuerza y el vigor de la misma.

Se pretende que el Estado, proporcione en su medida y mediante la concertación social, los servicios constitucionalmente fundados.

El tercer ámbito, se refiere al mejoramiento de la vida urbana. Se reconoce la difícil problemática económica, política y sociológica, que entrañan las dinámicas de migración interna, aglomeración urbana, regionalización y descentralización. El programa buscará evitar la metropolización excesiva, integrando al mismo -

tiempo, a localidades rurales que se caractericen por - el fenómeno social de la dispersión.

Un aspecto esencial para la regionalización en nuestro país, se señala en los siguientes términos: "La política de industrialización puede ser un instrumento muy importante; se precisa instalar industrias que no dependan sólo del consumo metropolitano. En lugar de - que la población rural se traslade a la ciudad, hay que llevar la ciudad al campo; esto es, llevar selectivamente hacia centros integradores, los servicios y el equipamiento que vayan constituyendo asentamientos dignos para las comunidades rurales".

Finalmente, el cuarto punto trata sobre la seguridad personal y colectiva que se dice debe garantizar el poder judicial, en la mejoría de la administración de la justicia. Una administración de justicia confiable, autónoma, independiente de las presiones del poder económico o político, como base de una cultura de tolerancia y asiento del orden. 93/

Lo anterior, resume criterios de suma importancia sobre las acciones que desplegará la administración del Lic. Salinas de Gortari. En ellos, se vierten conceptos fundamentales de política económica, en especial sobre desarrollo regional

Asimismo esperamos la publicación del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el cual se elaborará mediante aportaciones y propuestas de los diversos sectores de la población, conforme al Artículo 26 Constitucional y Artículo 20 de la Ley de Planeación. Este documento seguramente contendrá lineamientos de política regional para nuestro país.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

En relación a la investigación y como consecuencia de la misma, se obtuvieron los resultados que describimos:

Capítulo I.- La planificación en una perspectiva simple, es la preparación y puesta en práctica de planes y programas; en tal sentido de amplia magnitud, sólo al Estado compete su atención. Las organizaciones, sus puntos de vista e intereses de estructura principalmente carecen de los mecanismos necesarios para concebir, formalizar y ejecutar los planes de desarrollo nacionales.

En la demostración de esta hipótesis, fue necesario contar con los conocimientos teórico-científicos, que hicieron posible la elaboración del plan de investigación. En éste, iniciamos con la formulación del marco teórico conceptual de referencia en la descripción y desarrollo del capítulo.

Analizamos en esta primera parte, las teorías, leyes, categorías y conceptos que permitieron darle sustento científico al diseño de investigación. Es así que el proceso de planificación inherente al Estado, lo comprendemos en nuestro caso, como un proceso de planeación con diferente connotación y permanentes ajustes.

Los desequilibrios estructurales de las regiones, son resultado del modelo de desarrollo prevaleciente. Es en este marco, que la planificación regional, se justifica por la utilidad que tiene como mecanismo idóneo para que los beneficios del desarrollo, se generalicen a la totalidad del territorio del país.

Actualmente en las naciones Latinoamericanas, la planeación se da en el marco de la economía mixta, - en donde adquiere un papel a desarrollar la denominada infraestructura básica, y la ejecución de proyectos de inversión en ramas de alto costo y baja rentabilidad, - no atractivas a los particulares.

En los modelos de crecimiento de las economías de la región, se aprecia la agudización del fenómeno de la concentración. Al analizar el proceso concentrador y los vínculos, vemos que se han desarrollado y consolidado simultáneamente.

Capítulo II.- El diagnóstico de las economías de los países de América Latina en el período 1950-1975, nos evidencia un fuerte crecimiento. El Producto total de América Latina que en 1950, había alcanzado 60 mil - millones de dólares -a precios de 1970- para 1974, se elevó a 220mil millones; un crecimiento de casi cuatro veces. Las exportaciones industriales de los países del área, en 1950, representaban el 6% del total, mientras que en 1974 aportaron el 18% de las divisas por exportación. En este año, la inversión elevó su participación en el Producto hasta el 23.5%.

Por otro lado, en el lapso señalado se distinguen los consiguientes desequilibrios: en la distribución del ingreso, de 100 dólares per capita que se incrementó el ingreso medio por habitante, durante la década de los 60, sólo dos dólares correspondieron a un integrante del 20% más pobre de la población. En 1975, había 300 millones de habitantes aproximadamente en la región, de los cuales un tercio -100 millones- vivían en condiciones de extrema pobreza, y de ellos, el 65% correspondían a habitantes de zonas rurales marginadas; cerca de

30 millones de la población pobre, tenía menos de 20 - años de edad. La evolución seguida en esa etapa por los países Latinoamericanos, tuvo lugar sobre una estructura concentrada que por entonces ya era una fuerte limitante del desarrollo. En esos años las economías regionales, si bien crecieron a tasas altas, fueron gestando cuellos de botella que para finales del lapso señalado, desembocaron en señales de agotamiento del patrón de - desarrollo seguido.

Por lo anterior, planteamos como hipótesis, la validez de la teoría del desarrollo regional polarizado como una opción real que puede permitir, atenuar los desequilibrios regionales y aprovechar el mejor uso de sus recursos naturales.

En el marco de las economías Latinoamericanas los polos de desarrollo, se presentan como una alternativa de estrategia regional, tendiente a lograr una mayor integración del espacio geográfico.

Un aspecto fundamental en el desarrollo de los países de la región, lo constituye el relativo a los - desajustes de las estructuras internas y el sistema de relaciones internacionales de intercambio; sobresale en éste, el régimen de distribución inequitativa del ingreso mundial, entre países industriales y países en vías de desarrollo. Estas últimas naciones con el 35% de la población mundial y menos de 100 dólares de renta anual per capita, apenas participa con el 16% de ese ingreso.

Del análisis de la estructura prevaleciente, encontramos que los países desarrollados ejercen una - fuerte influencia sobre las políticas económicas, aplica das por los países de América Latina, en especial sobre las regionales.

Capítulo III.- A través del análisis de los antecedentes y de los diversos mecanismos de política económica de desarrollo regional, aplicados en México, se hizo evidente la difícil situación por la que atravesó el sistema de planeación nacional, durante el período - 1977-1982; sus efectos en las diversas regiones y un desfase entre algunas políticas sectoriales en confrontación directa con los resultados obtenidos. Ejemplo de esto último, fueron las políticas de deuda, ingresos públicos, de industrialización, etc.

A los planes nacionales que incluyen políticas de industrialización, comercio, deuda, desarrollo urbano y regional, agropecuarias, turísticas y de servicios, se agregaron políticas sectoriales de operación anual y de orientación regional, diseñados y ejecutados por el sector Central.

Dentro del marco antes descrito, nos interesa subrayar el desempeño de COPLAMAR, organismo público; sirvió de base a la investigación y su análisis detallado va incluido en este capítulo. Lo que sirvió de sustento a la hipótesis que planteamos en los siguientes términos: en una economía mixta, la existencia de un organismo público de carácter interinstitucional, de operación regional, puede ser un elemento básico en la elaboración y aplicación de políticas económicas que tiendan a atenuar los desequilibrios regionales y mejorar el nivel de vida de sus pobladores.

Sabido es que la macrocefalia de algunas Dependencias gubernamentales y/o su carácter concreto, no permiten una penetración sustantiva en las áreas rurales o marginadas. En otras ocasiones, la existencia de instituciones públicas descentralizadas o de participación - -

Estatal, sólo atacan problemas -por la naturaleza de estas entidades- puramente específicos, y no contemplan acciones que en muchos casos deben ser de tipo integral.

El organismo CONLAVAL, como hemos visto, atendió programas relativos a las áreas productivas, comercializadoras, de capacitación y en actividades de servicios básicos como agua potable, electricidad, salud, vivienda y educación, en forma integral.

En el marco de estas acciones, las condiciones sociales inherentes en nuestro país, durante el período de investigación, se caracterizan por la existencia de grupos reducidos que viven en la opulencia, al lado de grandes conglomerados que subsisten en la miseria.

En México, el proceso de marginación regional, se ha dado a través de dos modos de producción agropecuaria. Uno, el comercial, de productos de penetración nacional e internacional, de moderna tecnología y elevada productividad; el otro, el sistema denominado tradicional o de subsistencia conformado mayormente por unidades agrícolas -basadas en el trabajo familiar- de autoconsumo y con baja o nula capacidad para el ahorro, la acumulación y la retención de los mismos.

Los agentes decisivos de la política regional en México, se han dado a través del Estado y las entidades Federativas y empresas del sector Parastatal, en el marco de los diversos ordenamientos a partir de los lineamientos dispuestos en la Constitución Política.

Capítulo IV.- Fare este último, tomando en consideración el análisis del período investigado, se plantearon las perspectivas y la evolución de la política económica, aplicada a las zonas marginadas en el período 1983-1988. Es así como pudimos observar la persistencia

del fenómeno de la concentración, privilegiando a determinadas regiones como la frontera norte, Mar de Cortés, sureste y el área metropolitana de la Ciudad de México.

Las medidas tomadas, de favorecer pocas partes territoriales, sólo agudizó las condiciones del mayor número, habida cuenta de la contracción del gasto público y la inversión por la escasez de recursos financieros.

A través del Programa Inmediato de Reordenación Económica, el sector público pretendía sanear las finanzas públicas y reorientar el gasto con criterio social. Su principal objetivo, era reducir el elevado déficit gubernamental como proporción del Producto, que en 1982 alcanzaba el 18%.

El gasto público ejercido en promoción regional, tuvo una variación de 4% a 6% del total sectorizable; es decir, un porcentaje sumamente bajo si consideramos la magnitud de su destino; consideración aparte, el hecho que los fenómenos inflacionarios reducían aun más los recursos financieros.

La administración pública que inicia el periodo 1989-1994, a través de documentos analizados, deja entrever elementos nuevos en el tratamiento tradicional de las políticas de apoyo a las zonas rurales y marginadas.

En este sentido, es la idea de promover la producción agrícola, en áreas destinadas a la cría de ganado sin afectación de derechos; pero sobre todo, sobresale el concepto de crear empresas comercializadoras e industrias rurales de autogestión que abarquen todas las etapas de producción, distribución y consumo, buscando que la mayor parte del excedente económico producido

por las regiones, permanezca en las mismas. Creemos que es un principio básico en la búsqueda del desarrollo regional en nuestro país.

CONCLUSIONES

Como síntesis de la presente investigación, se obtuvieron las conclusiones siguientes:

- El proceso de planificación, en sus aspectos conceptuales de preparación, instrumentación, dirección y ejecución, sólo compete al Estado. Es éste, que para lograrlo debe contar con el apoyo de los sectores sociales, económicos y políticos nacionales.

- Los organismos planificadores en América Latina, han asumido el papel de promotores y entes productivos que en el transcurso del tiempo, han aumentado su participación en el equilibrio nacional.

- En lo referente a la planificación regional, la consideramos parte integral de un proceso global, y mecanismo adecuado para movilizar los recursos humanos y financieros en el aprovechamiento de los recursos naturales, en la consecución que el desarrollo se generalice a todas las regiones del país.

- Los procesos de desarrollo de los países Latinoamericanos, desde la segunda conflagración mundial, se han dado en el marco de economías pobres, exportadoras netas de materias primas e importadoras de capitales, manufacturas y tecnología.

- Las características propias del desarrollo seguido por cada país de la región, conforman una serie de singularidades correspondientes, en tiempo y espacio, diferentes. Sin embargo, en todas las naciones se ha conjugado

un fenómeno común, aun para países subalternos fuera de la región: la agudización de la concentración espacial.

- La política de financiamiento del sector público, durante el período de investigación, en base a la riqueza petrolera y el uso ilimitado de la deuda pública, en forma paralela a un ritmo de gasto en rápido crecimiento, no logró consolidar una base firme para promover el desarrollo nacional.

- En materia de desarrollo regional, durante el lapso 1983-1988, si bien se lograron algunos progresos sobre la descentralización establecida en el plan respectivo, principalmente los programas frontera norte, Mar de Cortés, sureste y área metropolitana de la Ciudad de México; también es cierto que dichos programas casi fueron los únicos que merecieron apoyo por parte del sector público; lo cual provino del plan mismo, que estableció acciones sólo para estas regiones y no contempló un plano integrado.

- El nuevo régimen que inicia su gestión para el período 1989-1994, introduce elementos nuevos en el tratamiento tradicional de los problemas regionales. Destaca principalmente, el de promover industrias y empresas comercializadoras que induzcan la retención del excedente económico, producido en las propias regiones; fenómeno de primera magnitud del que han adolecido las políticas económicas anteriores, y requisito fundamental para la formación de ahorro y capitalización regional. Consideramos que este régimen, por su formación y los conceptos vertidos en diversos documentos, impulsará fuertemente el desarrollo de las regiones y el de la Nación misma.

SUGERENCIAS Y PROPUESTAS

1. Los organismos planificadores en América Latina, han asumido el papel de promotores y entes productivos que han aumentado su participación en el equilibrio global; sin embargo, es necesario que determinen integralmente el proceso de desarrollo, en base a las características propias de las regiones y de sus países.

2. Mediante la aplicación de la estrategia de desarrollo regional polarizado, se lograrían mayores rendimientos de los recursos naturales, se atenuarían los desequilibrios regionales, disminuiría el crecimiento de las áreas urbanas densas y se lograrían crear mejores condiciones para el desarrollo humano.

3. Los países de América Latina, ante la eventualidad de las variaciones de los precios internacionales, de las principales materias primas de exportación, deben crear reservas o colchones financieros que absorban total o sustancialmente, las pérdidas circunstanciales derivadas de caídas bruscas en las cotizaciones.

4. México, en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), por el lado de mercado abierto a las importaciones, debe orientar o sugerir una selección o gama de artículos necesarios -sin caer en los controles- a importarse. Esto traería como ventajas:

a) Rechazar los artículos denominados "chatarra" de escasa o nula utilidad y calidad.

b) Reorientar el mercado hacia la adquisición de artículos complementarios, no producidos en el país.

Por el lado de las exportaciones, las orientaciones siguen siendo válidas en el sentido de buscar -

mercados para los artículos manufacturados, procedentes de los países Latinoamericanos, pese a los obstáculos de los países desarrollados.

GENERALIZACION DE LA HIPOTESIS

La hipótesis central que trato en el tercer capítulo, sobre la creación de un organismo público de operación regional y de carácter interinstitucional y multidisciplinario, con fines de lograr un mejoramiento en las condiciones de vida de los pobladores regionales, es timo haber alcanzado el 80% de viabilidad y consistencia.

Esta apreciación se basa en dos elementos de juicio: el primero, corresponde a la naturaleza y alcance de las acciones desarrolladas en las regiones, abarcando desde aspectos sociales hasta de producción y comercialización. El segundo, se refiere al planteamiento de objetivos y metas. Los programas generales se cumplieron en más de 85% de las metas específicas predeterminadas. Esto, al margen que en varios programas, las metas fueron sumamente ambiciosas, si se les compara con las planteadas por otros organismos públicos, sobre acciones de desarrollo regional.

Considero que la información estadística de cuadros, citas y comparaciones, otorga sustento suficientemente sólido y sirve de marco conceptual para plantear una hipótesis de futuras investigaciones: ¿Un mecanismo interinstitucional regional de carácter público, podría ser el puente entre la atención a la disminución de desequilibrios regionales y los futuros mecanismos de planificación?.

Por lo que se refiere a las tesis que presentan alguna semejanza con este trabajo, y que pueden ser útiles en la elaboración futura de planes de investigación sobre el tema del desarrollo regional, las enumeramos como sigue:

- Gómez Chavera, José Felipe
El subdesarrollo regional en el capitalismo mexicano.
El caso de Puebla 1980.
- Montes Cruz, Fidel
La planeación económica regionalizada
(Proyecto para la región istmica oaxaqueña).
- León Fardo, Juan
La política regional. 1930-1982.
- Ramírez Romero, Perfecto Fernando
Análisis crítico de la política económica regional
El caso del Estado de Oaxaca. Período 1980-1988.
- Razu Vera, César David
Análisis de la política de desarrollo regional
El caso de México 1970-1980.

B I B L I O G R A F I A

BIBLIOGRAFIA BASICA

- Banco de Comercio Exterior; México, Publicaciones Varias.
- Banco de México; Informe Anual, Varios Números.
- Barkin, David. Los Beneficiarios del Desarrollo Económico Regional. Ed. SEP/Setentas, México, 1972.
- Barre, Raymond. El Desarrollo Económico. Fondo de Cultura Económica. México, 1973.
- Boudeville, Jaques R. Los Espacios Económicos. Edit. Universitaria de Buenos Aires, Argentina, 1968.
- Cardoso, F.H. y Faletto, Enzo. Dependencia y Desarrollo en América Latina. Siglo XXI Editores, México, 1987.
- Ceceña Cervantes, José Luis. La Planificación Económica Nacional en los Países Atrasados de Orientación Capitalista. UNAM, México, 1983.
- Cibotti, Ricardo y Sierra, Enrique. El Sector Público en la Planificación del Desarrollo. Siglo XXI Editores, México, 1984.
- Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR). Bases para la Acción 1977-1982. Palacio Nacional, México, 28 de Julio de 1977
- Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR). Geografía de la Marginación. Siglo XXI Editores, México, 1985.
- Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR). Planes de Trabajo. (Comprende la planeación para el período 1977-1982 de las doce instituciones nacionales, bajo coordinación directa de COPLAMAR). Palacio Nacional, México, 1977.
- Flores de la Peña, Horacio. Bases para la Planeación Económica y Social de México. Siglo XXI Editores, México 1985.
- García, Antonio. La Estructura del Atraso en América - Latina: Hacia una Teoría Latinoamericana del Desarrollo. Edit. El Ateneo, Buenos Aires, 1978.
- González, Jesús y Otros. La Planificación del Desarrollo Agropecuario. ILPES. Siglo XXI Editores, México, 1980.

- Hardoy, Jorge y Moreno, Oscar. La Regionalización en América Latina, Limitaciones en su Implementación, Santiago de Chile, 1969.
- Herschel, J. Federico. Política Económica. Siglo XXI Editores. México, 1981.
- Hirschman, Albert O. La Estrategia del Desarrollo Económico. Fondo de Cultura Económica, México, 1961.
- Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Guía para la Presentación de Proyectos. Siglo XXI Editores, México, 1985.
- Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. La Planificación del Desarrollo Agropecuario: un Enfoque para América Latina. Siglo XXI Editores. México, 1977.
- Keith, B. Griffin y John, L. Enos. La Planificación en el Desarrollo. Fondo de Cultura Económica. México, 1975.
- Kuklinski, Antoni. Desarrollo Polarizado y Políticas Regionales. Fondo de Cultura Económica. México, 1985.
- Martínez, Gonzalo. Planificación y Presupuesto por Programas. Siglo XXI Editores. México, 1985.
- Naciones Unidas. Publicaciones Varias.
- Neira Alva, Eduardo. La Regionalización de las Políticas de Desarrollo en América Latina. Santiago de Chile, 1969
- Nurkse, Ragnar. Problemas de Formación de Capital en los Países Insuficientemente Desarrollados. Fondo de Cultura Económica. México, 1966.
- Pinto, Aníbal. Inflación: Raíces Estructurales. Ensayos. Fondo de Cultura Económica. México, 1985.
- Presidencia de la República. México, Publicaciones Varias.
- Secretaría de Gobernación. México, Publicaciones Varias.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, Publicaciones Varias.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. Cuenta de la Hacienda Pública Federal. México, para los años 1977-1987.

Secretaría de Programación y Presupuesto. Manual de Procedimientos para la Programación, Autorización, Ejecución y Control Presupuestal en el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural. México, 1987.

Tecla, Alfredo J. y Garza, Alberto. Teoría, Métodos y Técnicas en la Investigación Social. Apuntes. México, 1980.

Zurita Campos, Jaime M. El Método RAZ:80 de Investigación en las Ciencias Sociales. 5a. Versión. Edit. FE-UNAM, México, 1988.

C I T A S

1. Herschel, J. Federico.-"La Política Económica".P.11.
2. Zurita Campos, Jaime M.- "La Planificación Económica". P. 22.
3. González y Otros, Jesús.- "La Planificación del Desarrollo Agropecuario". V. I, P. 91.
4. González y Otros, Jesús.- Op. Cit. V. II, P. 551.
5. Lefeber, Louis.- "Desarrollo Polarizado y Políticas Regionales". en, Desarrollo Polarizado y Políticas Regionales. Antoni Kuklinski. P. 188.
6. Pinto, Aníbal.- "Inflación: Raíces Estructurales". PP. 104-140.
7. Secomski, Kasimierz.- "Demografía, Economía Regional y Política Regional en Relación con el Desarrollo Socioeconómico". en, Antoni Kuklinski, Op. Cit. P. 129.
8. IDEM.
9. Naciones Unidas.- Cuadernos de la CEPAL, Núm. 1, 1975. PP. 20-27.
10. Van Dam, Andre.- "La Clave del Futuro: La Distribución de Gente e Ingresos". COMERCIO EXTERIOR, V. 29, Núm. 1, Enero de 1979. P. 68.
11. De Matos, Carlos Antonio.- "Algunas Consecuencias del Crecimiento y la Concentración Espacial en América Latina". en, Antoni Kuklinski, Op. Cit. P. 309.
12. Ortiz Hernán, Sergio.- "América Latina: Crecimiento Económico y Desigualdad Social".- COMERCIO EXTERIOR, V. 27, Núm. 6, Junio de 1977. P. 628.
13. De Matos, Carlos Antonio.- Op. Cit. P. 311.
14. Browning, H.L.- "Variación de la Primacía en América Latina Durante el Siglo XX". EL TRIMESTRE ECONOMICO, V. XLII (2), Núm. 166, Abril-Junio de 1975. PP. 432, 433.
15. Matus y Otros, Carlos.- "Dos Polémicas sobre el Desarrollo de América Latina". en, Antoni Kuklinski, Op. Cit. P. 313.

16. Jamaica, Bauxita e Independencia Nacional.-COMERCIO EXTERIOR, V. 25, Núm. 1, Enero de 1975. PP. 60, 61.
17. SELA.- Informe Mensual de la Integración Latinoamericana. COMERCIO EXTERIOR, V. 29, Núm. 1, Enero de 1979. PP. 88-92.
18. Beltrán del Río, Abel.- "Perspectivas de América Latina para 1978-1980. COMERCIO EXTERIOR, V. 29, Núm. 1, Enero de 1979. P. 10.
19. González, Jesús y Otros.- Op. Cit. P. 217.
20. IDEM.
21. Comisión Económica para América Latina.- Estudio Económico de América Latina, 1971. V. 1, Cuadro 2.
22. Hilhorst, Jos G. M.- "Algunos Problemas Insolutos en la Teoría del Desarrollo Regional"; en, Antoni Kuklinski, Op. Cit. PP. 162, 163.
23. Comisión Económica para América Latina.- Op. Cit. Capítulo II.
24. Cuba Internacional, Año IX, Núms. 89, 90. Enero, Febrero de 1977.
25. Naciones Unidas.- América Latina, el Nuevo Escenario Regional y Mundial. Cuadernos de la CEPAL, Núm. 1, Santiago de Chile, 1975.
26. García Antonio.- "La Estructura del Atraso en América Latina". P. 147.
27. IDEM. PP. 152, 156, 157.
28. Secretaría de Gobernación.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial, 29 de Diciembre de 1976.
29. Secretaría de Programación y Presupuesto.- Estrategia Global para el Desarrollo 1978-1982. PP. 13, 22, 23, 25, 27-30.
30. IDEM. PP. 32-35.
31. IDEM. PP. 112-132.
32. Secretaría de Programación y Presupuesto.- Plan Global de Desarrollo 1980-1982. P. 6.
33. IDEM. PP. 81, 83.
34. IDEM. PP. 84-118.

35. Ceceña Cervantes, José Luis.- "La Planificación Económica Nacional en los Países Atrasados de Orientación Capitalista. PP. 53, 54.
36. IDEM. PP. 147-162.
37. Secretaría de Gobernación.- Diario Oficial, 29 de Mayo de 1974.
38. IDEM, 28 de Enero de 1975.
39. Ceceña Cervantes, José Luis.- Op. Cit. PP. 164-168.
40. IDEM. PP. 182-189.
41. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Secretaría de Programación y Presupuesto.- Orientación de la Política Económica para 1979. COMERCIO EXTERIOR, V. 29, Núm. 1, México, Enero de 1979. PP. 93-106.
42. Banco de México.- Informe Anual, Años 1977-1982 e Indicadores Económicos, Serie Histórica. Secretaría de Programación y Presupuesto.- Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Años 1977-1982.
43. Secretaría de Programación y Presupuesto.- Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Para 1977, P. 17 y para 1982, P. 54.
44. Banco de México.- Informe Anual 1982. P. 15.
45. Secretaría de Programación y Presupuesto.- Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1982. P. 157.
46. IDEM. Tomo de Información Complementaria.
47. IDEM, (Referencia 45). PP. 136, 152.
48. Presidencia de la República.- COPLAMAR, Bases para la Acción 1977-1982. México, Julio de 1977. PP. 6-8.
49. Puente Leyva, Jesús.- "Acumulación de Capital y Crecimiento en el Sector Agropecuario en México,- 1930-1967; en, "Bienestar Campesino y Desarrollo Económico, Ifigenia M. de Navarrete, Compiladora. PP. 54-56, 63, 88, 91, 107-109.
50. Presidencia de la República.- COPLAMAR, Memoria de Actividades 1976-1982. México, Noviembre de 1982. PP. 115, 116, 392.
51. IDEM. PP. 373-375.
52. IDEM. P. 391.

53. Secretaría de Gobernación.- Diario Oficial, 3 de Febrero de 1983.
54. IDEM, 14 de Mayo de 1986. Art. 1o.
55. IDEM. Arts. 8 y 48.
56. IDEM. Art. 9.
57. IDEM. Art. 6.
58. Secretaría de Programación y Presupuesto.- Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1982, Tomo Sectorial: Promoción Regional.
59. Secretaría de Gobernación.- Diario Oficial, 3 de Febrero de 1983.
60. IDEM, 21 de Enero de 1977.
61. Presidencia de la República.- COPLAMAR, Bases para la Acción 1977-1982. PP. 19, 20.
62. IDEM, PP. 13-15.
63. IDEM; y COPLAMAR, Memoria de Actividades 1976-1982. Nota: No se paginan las referencias por estar comprendidas a lo largo de los dos volúmenes citados.
64. COPLAMAR.- Memoria de Actividades 1976-1982. PP. 115-268.
65. IDEM. PP. 269-289.
66. IDEM. PP. 301-366.
67. IDEM. PP. 367-372.
68. IDEM. PP. 373-390.
69. IDEM. PP. 391-394.
70. IDEM. PP. 395-398.
71. IDEM. PP. 399-406.
72. IDEM. PP. 407-410.
73. IDEM. PP. 411-414.
74. Secretaría de Programación y Presupuesto.- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. PP. 394-399.
75. IDEM. P. 178.
76. Secretaría de Programación y Presupuesto.- Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1983. Resumen de Divulgación. PP. 7-9, 45-47.

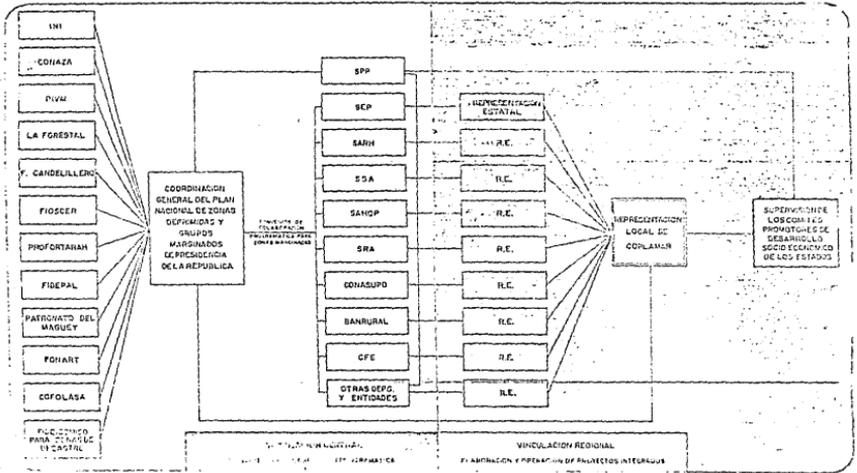
77. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- México: Development Financing Strategy, 1986. PP. 27-29 y Cuadro Núm. 1.
78. IDEM. PP. 17, 18 y Cuadro Núm. 20; y Banco de México, Informe Anual 1987. P. 95.
79. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México: Development Financing Strategy, 1986. PP. 17, 18 y Cuadro Núm. 1.
80. IDEM. Cuadro Núm. 19; y D. Internacionales/BANCOMEX México-Export: Business to Business 1988. P.4.
81. Banco de México.- Informe Anual 1987. PP. 78-80.
82. IDEM. PP. 80-82; Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- México: Development Financing Strategy 1986. PP. 17, 18 y Cuadros Núms. 1 y 19; y D. Internacionales/BANCOMEX, México-Export: Business to Business 1988. P. 5.
83. Secretaría de Programación y Presupuesto.- Presupuesto de Egresos de la Federación 1983. PP. 5, 6, 12.
84. IDEM. P. 61.
85. IDEM, 1984. PP. 63, 64.
86. IDEM, 1985. PP. 128-134, 172.
87. IDEM, 1986. PP. 51, 151-158.
88. IDEM, 1987. PP. 24, 48-58, 181.
89. IDEM, 1988. PP. 27-61.
90. Secretaría de Programación y Presupuesto.- Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1983. Resumen de Divulgación. PP. 9, 10.
91. IDEM, (publicación normal). PP. 121-132.
92. Partido Revolucionario Institucional. LINEA, Núm. 35, 19 de Mayo de 1988. PP. 163-173.
93. IDEM. PP. 151-157.

A N E X O S

GRAFICA NUM. 1

VINCULACION PROGRAMATICA Y OPERATIVA

COPLAMAR 1



C ADRO NUAL. III-1

INGRESOS TOTALES DEL SECTOR PUBLICO PRESUPUESTARIO
(Millones de pesos)

Concepto	1977	1978	1979	1980	1981	1982	Variación 1982 respecto a 1977	
							Importe	%
Ingresos de la Federación	583 433	859 428	1 129 148	1 616 869	2 464 230	4 775 379	4 191 946	718.5
Ordinarios	417 029	556 673	756 058	1 060 598	1 359 543	2 596 457	2 179 428	522.6
Gobierno Federal	304 946	472 959	637 344	882 271	1 120 923	2 276 060	1 974 942	644.0
Corrientes	201 999	325 947	435 984	580 088	750 280	1 268 659	1 065 670	528.1
De capital	2 947	7 012	1 360	2 203	647	10 219	7 272	246.8
Organismos y empresas	212 083	283 714	3 98 714	478 307	607 616	1 317 569	1 105 486	521.3
Corrientes	207 220	280 556	392 450	477 304	598 841	1 310 134	1 102 914	532.2
De capital	4 863	3 148	6 264	1 033	8 775	7 435	2 572	52.9
Financiamientos	166 404	302 755	373 090	556 271	1 105 687	2 178 922	2 012 518	1 /
Gobierno Federal	43 911	130 023	200 237	261 230	593 231	1 808 039	1 764 125	17 /
Organismos y Empresas	122 493	172 732	172 853	295 041	512 456	370 885	248 392	207.8
MÁS:								
Participaciones a Estados y Municipios	21 007	28 678	50 939	88 179	159 929	226 269	205 282	977.2
Operaciones virtuales y compensadas	47 654	14 888	35 896	71 541	195 089	700 428	652 774	1 /
Ingresos Totales Presupuestarios	652 094	902 994	1 215 983	1 726 589	2 830 348	5 772 096	5 050 002	774.4

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1977, 1978, 1979, 1980, 1981 y 1982.

Nota: / Superior a 1000%

CUADRO NUM. III-2
 INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL
 (Millones de pesos)

Concepto	1977	1978	1979	1980	1981	1982	Variación 1982 respecto a 1977	
							Importe	%
Ingresos del Gobierno Federal	<u>248 857</u>	<u>402 982</u>	<u>557 581</u>	<u>843 521</u>	<u>1 344 158</u>	<u>3 084 925</u>	<u>2 833 058</u>	1/
Ordinarios	<u>204 946</u>	<u>272 959</u>	<u>357 344</u>	<u>582 271</u>	<u>750 927</u>	<u>1 278 888</u>	<u>1 073 942</u>	524.0
Corrientes	<u>201 999</u>	<u>265 947</u>	<u>355 984</u>	<u>580 088</u>	<u>750 280</u>	<u>1 268 639</u>	<u>1 066 670</u>	528.1
De capital	<u>2 947</u>	<u>7 012</u>	<u>1 350</u>	<u>2 203</u>	<u>647</u>	<u>10 219</u>	<u>7 272</u>	246.8
Financiamientos	<u>43 911</u>	<u>130 023</u>	<u>200 237</u>	<u>261 230</u>	<u>593 231</u>	<u>1 808 037</u>	<u>1 764 126</u>	1/
MAS:								
Participaciones a estados y municipios	21 007	28 678	50 939	88 179	169 929	226 289	205 282	977.2
Operaciones virtuales y compensadas	47 654	14 888	35 896	71 541	103 137	209 387	161 733	339.4
Ingresos presupuestarios	317 518	446 548	644 416	1 003 241	1 617 224	3 522 601	3 235 093	1/

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1977, 1978, 1979, 1980, 1981 y 1982.
 Nota: 1/ Superior a 1000%

CUADRO NUM. III-3

INGRESOS TOTALES DE ORGANISMOS Y EMPRESAS
(Millones de peso)

Concepto	1977	1978	1979	1980	1981	1982	Variación 1982 respecto a 1977	
							Importe	%
Totales	376 322	509 333	643 316	901 722	1 313 595	2 036 755	1 660 433	441.2
Ordinarios	212 063	283 714	398 722	478 307	607 616	1 317 569	1 105 486	521.5
Corrientes	207 226	280 565	392 458	477 304	598 841	1 310 134	1 102 914	532.2
Venta de bienes y servicios	123 893	228 606	319 025	348 051	448 555	1 054 214	900 321	549.3
Cuotas obrero patronales	6 182	7 215	13 747	22 898	42 646	53 173	45 991	760.1
Por cuenta de terceros	35 837	44 144	57 037	77 052	103 162	173 264	137 427	383.5
De capital	1 309	601	2 649	29 303	4 468	19 483	18 175	1/
Venta de inversiones	4 853	3 148	6 264	1 003	8 775	7 435	2 372	52.9
Erogaciones recuperables	202	1 259	570	213	3 367	5 631	5 429	1/
	4 661	1 889	5 594	790	5 408	1 804	-2 857	-61.3
Transferencias	41 746	52 887	71 736	128 374	193 523	348 301	306 555	734.3
Corrientes	18 836	22 440	25 503	54 250	107 507	244 107	225 271	1/
Para inversión física	20 598	23 206	35 960	48 502	73 295	91 548	70 950	344.5
Para inversión financiera				1 694	509		-	-
Para amortización de deuda	2 312	7 241	9 253	13 928	11 512	12 646	10 334	447.0
Financiamientos	122 493	172 732	172 858	295 041	512 456	370 885	248 392	202.8
Internos	41 803	45 298	38 352	88 738	85 803	108 676	66 873	160.0
Externos	80 590	127 434	134 506	206 303	426 653	262 207	181 519	225.0

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1977, 1978, 1979, 1980, 1981 y 1982.

Nota: 1/ Superior a 1000%

CUADRO NUM. III-4

INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO FEDERAL
(Millones de pesos)

Concepto	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Tributarios 1/	217 967	290 547	401 488	652 771	882 997	1 414 637
Renta	93 411	132 184	173 015	247 284	331 783	463 837
Valor agregado	40 507	52 702	75 083	110 379	174 288	216 285
Especial sobre producción y servicios	38 527	47 551	54 233	42 024	61 472	176 223
Petróleo	15 809	18 109	30 427	22 461	32 956	33 079
Comercio Exterior	<u>26 240</u>	<u>35 439</u>	<u>62 964</u>	<u>184 210</u>	<u>258 146</u>	<u>500 003</u>
Importación	10 735	14 755	28 804	47 706	60 076	77 183
Exportación	15 505	20 683	34 160	136 504	198 070	422 820
Erogaciones	2 595	3 333	4 241	5 921	7 930	12 011
Otros Impuestos	878	1 229	1 525	40 492	16 422	13 199
No Tributarios	10 905	11 621	15 899	28 140	47 019	90 547
Derechos	4 549	5 445	6 586	9 719	12 745	18 875
Productos	3 216	1 917	3 882	10 309	19 907	24 311
Aprovechamientos	3 140	4 259	5 431	8 112	14 356	47 361
TOTALES	<u>228 872</u>	<u>302 168</u>	<u>417 387</u>	<u>680 911</u>	<u>930 016</u>	<u>1 505 784</u>

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1977, 1978, 1979, 1980, 1981 y 1982.

Nota: 1/ La suma de 1982 incluye 5.1 mil millones de pesos por concepto de devolución de impuestos - percibidos indebidamente.

CUADRO NUM. III-5

EGRESOS PRESUPUESTARIOS CONSOLIDADOS
(Millones de pesos)

Concepto	1977	1978	1979	1980	1981	1982	Variación 1982 respecto a 1977	
							Importe	%
Egresos de la Federación	682 990	872 548	1 088 700	1 587 881	2 467 477	4 665 742	3 982 752	583.1
Gasto Programable	511 816	612 628	779 118	1 166 979	1 803 232	2 643 515	2 131 699	416.5
Gasto corriente y de operación	309 910	371 446	479 582	683 895	1 038 956	1 725 620	1 415 710	456.8
Inversión Física	160 730	194 750	285 785	459 647	184 889	172 990	12 250	7.6
Operaciones ajenas	41 176	45 432	13 751	23 437	27 130	34 287	-6 889	-16.7
Servicio de la Deuda	171 174	259 920	309 582	420 902	654 245	2 022 227	1 851 053	1/
Intereses, Comisiones y Gastos	51 345	67 504	93 513	145 612	293 033	1 376 694	1 325 349	1/
Amortización de capital ADEFAS	107 778	170 384	179 791	237 215	303 946	548 384	440 605	408.8
ADEFAS	12 051	22 032	36 278	38 075	67 265	97 149	85 078	703.2
MÁS:								
Participaciones a Estados en Ingresos Federales	21 007	28 678	50 939	96 973	169 929	226 289	205 282	977.2
Operaciones virtuales y compensadas	7 927	7 871	78 364	10 563	32 168	131 695	123 766	1/
Créditos revolventes de PEMEX					92 752	299 192	299 192	100.0
Pasivos no documentados de PEMEX						191 849	191 849	100.0
Impuestos de PEMEX	18 253	23 300	48 207	153 359			-19 253	-100.0
Total de Egresos Presupuestarios	730 177	937 397	1 266 210	1 858 776	2 762 326	5 514 767	4 784 590	555.3

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1977, 1978, 1979, 1980, 1981 y 1982.

Nota: 1/ Superior a 1000%.

CUADRO NUM. III-6
GASTO PROGRAMABLE DEL SECTOR CENTRAL
(Millones de pesos)

Concepto	1977	1978	1979	1980	1981	1982	Variación 1982 respecto a 1977	
							Importe	%
Gasto Programable	291 325	322 574	462 098	745 352	942 954	1 426 600	1 135 275	389,7
Gasto Directo de Administración	72 251	92 472	119 172	150 079	321 094	504 539	432 288	598,3
Servicios personales	64 447	83 983	103 275	134 208	253 113	430 003	325 555	507,2
Materiales y Suministros	2 153	3 266	4 357	5 686	11 737	17 855	15 702	729,3
Servicios generales	4 990	6 843	9 585	10 377	22 187	34 626	29 636	593,9
Erogaciones extraordinarias	661	1 380	1 957	9 338	22 857	22 055	21 374	1/
Transferencias corrientes	90 572	98 738	143 872	303 256	215 255	418 020	327 448	361,5
Inversión física	29 253	41 550	61 423	115 448	169 520	215 537	186 284	1/
Bienes muebles e inmuebles	2 028	3 465	4 788	8 730	15 037	16 472	14 444	712,2
Obras públicas	27 225	38 085	56 161	106 507	153 014	198 702	171 477	629,9
Erogaciones extraordinarias			474	211	469	363	363	100,0
Transferencias de capital e inversiones financieras	99 249	89 814	137 631	166 569	236 285	288 504	189 255	190,7

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1977, 1978, 1979, 1980, 1981 y 1982.
Nota: 1/ Superior a 1000%

CUADRO NUM. III-7

GASTO PROGRAMABLE DE ORGANISMOS Y EMPRESAS
(Millones de pesos)

Concepto	1977	1978	1979	1980	1981	1982	Variación 1982 respecto a 1977	
							Importe	%
Totales	269 541	367 916	499 069	656 436	1 015 142	1 483 126	1 213 585	450.2
Corriente	202 826	258 783	335 614	408 696	605 277	934 589	731 763	360.8
Servicios personales	71 560	90 152	114 564	151 187	195 591	340 461	268 901	375.8
Materiales y suministros	65 889	83 538	99 162	142 488	240 328	329 685	253 796	400.4
Servicios generales	64 809	83 000	122 443	112 295	108 915	173 453	108 844	168.5
Erogaciones extraordinarias					57 182	87 160	87 160	100.0
Por cuenta de terceros	768	2 083	425	2 725	3 261	3 830	3 062	398.7
Capital	66 715	109 133	162 455	247 740	409 865	548 537	481 822	722.2
Bienes Muebles e Inmuebles	52 453	92 312	132 732	195 370	79 540	205 621	154 168	293.9
Obras Públicas	7 538	7 144	12 828	22 550	303 126	291 942	233 804	1/
Inversiones Financieras	61	73	3 536	8 109	3 259	6 216	6 155	7/
Erogaciones extraordinarias					71	584	584	100.0
Ingresos recuperables	6 663	9 604	13 359	20 711	23 869	43 774	37 111	557.0

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1977, 1978, 1979, 1980, 1981 y 1982.

Nota: 1/ Superior a 1000%

CUADRO NUM. III-8

GASTO SECTORIAL
(Millones de pesos)

Concepto	1977	1978	1979	1980	1981	1982	Variación 1982 respecto a 1977	
							Importe	%
Sectores de Atención Especial	260 832	338 422	413 396	642 561	1 030 439	1 526 092	1 265 260	485.1
Agropecuaria y Pesca	42 412	55 256	79 278	145 124	220 686	300 666	258 274	609.0
Comunicaciones y Transportes	41 816	52 855	65 261	101 327	146 519	225 156	183 340	438.4
Comercio	32 785	44 910	46 418	77 771	134 630	185 467	152 682	465.7
Bienestar social	137 264	176 597	208 901	291 695	434 783	716 383	579 119	421.9
Promoción Regional	6 555	8 804	12 538	26 624	63 821	98 400	91 845	1/
Industrial	158 831	210 091	278 535	409 410	656 215	918 671	759 840	478.4
Administración	31 591	36 910	46 793	65 770	75 262	100 632	69 041	218.5
Asentamientos Humanos	5 067	4 127	9 597	16 438	27 467	18 601	13 534	267.1
Defensa y Marina	11 217	12 711	15 065	19 179	33 337	46 168	34 951	311.6
Turismo	1 821	2 101	2 995	4 451	6 471	8 895	7 074	388.5
Poderes	685	921	1 164	1 815	4 041	5 218	4 533	661.8
TOTAL	470 044	605 283	767 546	1 159 624	1 803 232	2 624 277	2 154 233	459.3

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1977, 1978, 1979, 1980, 1981 y 1982.
Nota: 1/ Superior a 1000%.

CUADRO NUM. II-9
 SUBSIDIOS Y APORTACIONES DEL GOBIERNO FEDERAL A ORGANISMOS Y EMPRESAS CONTROLADAS
 (Millones de pesos)

Concepto	1977	1978	1979	1980	1981	1982	Variación 191 Ingresos
Transferencias Estatales	13 774	14 944	20 189	24 644	29 171	56 114	42 340
IMSS	5 171	6 156	8 181	9 825	10 899	27 205	24 034
ISSSTE	8 603	8 788	12 008	14 818	18 272	26 909	18 306
Subsidios a los precios o de operac ción	14 356	19 937	26 813	55 417	103 647	119 055	104 699
CONASUPO	5 434	10 350	12 376	25 378	48 541	77 937	72 503
Sector Eléctrica				14 861	27 313	3 362	3 362
Sector Ferroviario	5 473	5 202	6 507	9 033	18 056	21 369	15 896
Aerospaciales y servicios auxiliares	107				184	935	820
FERTIMEX	1 920	1 173	2 076	3 163	7 191	10 146	8 176
INDECO	144	161	185	143	375	1 078	914
Productos Pequeños Mexicanos	18		64	381	1 907	619	601
Forestal Vicente Guerrero	140	125	113	101	132	223	83
INMECAFE		526	571	1 631	1 854	2 785	2 785
SIDENA				82	169	322	329
Productos Forestales Mexicanos				20	35	62	100.0
SICARISA		1 100	3 446				-
REMEX	595	400	600				-595
Aeromexico		700					-
CONCARRIL	455		455				-455
DINA				1 444			-
Transferencias de Capital	13 617	18 006	24 695	32 772	47 626	91 042	77 425
Sector Eléctrica	10 292	10 629	15 200	22 205	34 901	31 333	50 941
Sector Ferroviario	2 289	3 423	4 551	1 790	183	5 972	2 383
Productos Pequeños Mexicanos	236	902	2 020	2 555	3 983	3 522	3 786
CONASUPO	61	681	1 187	473	251	3 221	3 160
SIDENA			546	183	218	284	284
FERTIMEX		913			46	6 581	6 581
DINA			2	120	479		-
Productos Forestales Mexicanos	112	125	131	144	194	73	-29
INMECAFE	40	540	92	508	276	203	160
Forestal Vicente Guerrero	45	92	82	113	101	95	49
INDECO	111	271	571	934	2 664	1 210	1 069
Aerospaciales y Servicios auxiliares		180	312	344	652	747	747
SICARISA				1 386	3 405	7 426	7 426
Aeromexico de México				55	63	308	308
TOTALES	41 247	52 887	71 697	111 933	170 444	296 211	224 464

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1977, 1978, 1979, 1980, 1981 y 1982.
 Nota: 1/ Superior a 1000%.

CUADRO NUM. III-10
 ENDEUDAMIENTO NETO DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO
 (Millones de pesos)

Concepto	1977	1978	1979	1980	1981	1982
TOTAL	<u>108 020</u>	<u>144 837</u>	<u>183 442</u>	<u>273 102</u>	<u>741 727</u>	<u>1 519 499</u>
Interno	31 290	67 913	102 970	177 702	321 352	1 218 184
Externo	76 730	76 924	80 472	95 400	420 375	301 315
Gobierno Federal	<u>73 487</u>	<u>82 428</u>	<u>100 811</u>	<u>159 903</u>	<u>406 189</u>	<u>1 390 268</u>
Interno	21 862	76 491	96 330	142 145	284 067	1 162 304
Externo	51 625	5 937	4 481	17 758	122 122	227 964
Organismos y Empresas	<u>34 533</u>	<u>62 409</u>	<u>82 631</u>	<u>113 199</u>	<u>335 538</u>	<u>129 231</u>
Interno	9 428	-8 578	6 640	35 557	37 285	55 880
Externo	25 105	70 987	75 991	77 642	298 253	73 351

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1977, 1978, 1979, 1980, 1981 y 1982.

CUADRO NUM. III-11

SERVICIO DE LA DEUDA DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO
(Millones de pesos)

Concepto	1977	1978	1979	1980	1981	1982
TOTAL	164 724	252 692	312 609	420 901	611 132	1 925 053
Gobierno Federal 1/	63 807	119 897	176 142	171 851	321 362	1 417 930
Interna	45 943	75 049	98 907	126 675	259 650	559 011
Amortización	13 325	28 405	27 080	33 844	51 046	103 153
Intereses, comisiones y gastos	20 151	24 612	34 892	54 756	142 550	353 728
ADEFAS	12 467	22 032	36 945	38 075	66 066	92 130
Externa	17 864	44 848	77 235	45 176	61 712	858 919
Amortización	4 180	24 415	55 492	21 528	24 069	111 420
Intereses, comisiones y gastos	13 684	20 433	21 743	23 548	37 643	747 499
Organismos y Empresas	100 917	132 795	136 467	249 050	289 770	507 123
Interna	41 170	49 458	46 431	72 806	73 425	107 814
Amortización	33 832	35 524	33 448	53 181	48 518	52 796
Intereses, Comisiones y gastos	7 333	13 934	12 983	19 625	24 907	55 018
Externa	59 747	83 337	90 036	176 244	216 345	399 309
Amortización	54 129	74 800	66 032	129 061	120 400	188 850
Intereses, comisiones y gastos	5 618	8 537	24 004	47 583	95 945	210 451
TOTAL COMPACTADO	164 724	252 692	312 609	420 901	611 132	1 925 053
Amortización	105 476	165 144	182 056	237 214	352 035	456 229
Intereses, comisiones y gastos	45 791	67 516	93 612	145 612	293 033	1 376 496
ADEFAS	12 467	22 032	36 945	38 075	66 066	92 130

FUENTE: Secretaría de Finanzas y Presupuesto, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1977, 1978, 1979, 1980, 1981 y 1982.

Nota: 1/ No incluye 38 4 mil millones de pesos en 1981 y 92,1 mil millones en 1982, por concepto de ajuste para pago de pasiva.

CUADRO NUM. III-12
 SALDO DE LA DEUDA DEL SECTOR PUBLICO PRESUPUESTARIO
 (Millones de pesos)

Concepto	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Deuda Pública Interior	335 669	401 656	548 137	809 021	1 320 283	3 595 132
Deuda Pública Exterior	164 964	173 725	179 801	548 108	1 027 767	4 182 176
TOTAL <u>y</u>	<u>500 633</u>	<u>575 391</u>	<u>727 938</u>	<u>1 437 129</u>	<u>2 348 050</u>	<u>7 777 308</u>

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1977, 1978, 1979, 1980, 1981 y 1982.

Nota: 1/ Saldo al 31 de Diciembre del año citado.

CUADRO NUM. III-13
 DEFICIT FINANCIERO DEL SECTOR PUBLICO PRESUPUESTARIO
 (Millones de pesos)

Concepto	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Ingresos corrientes	453 999	605 420	809 863	1 321 574	1 528 771	2 815 318
Egresos corrientes	<u>405 627</u>	<u>499 879</u>	<u>632 908</u>	<u>1 080 294</u>	<u>1 513 097</u>	<u>3 113 945</u>
Ahorro	48 370	105 541	176 955	241 280	15 674	-298 627
Ingresos de capital	29 785	27 345	11 106	3 206	9 422	7 654
Egresos de capital	<u>207 031</u>	<u>252 342</u>	<u>350 102</u>	<u>503 192</u>	<u>784 769</u>	<u>1 264 263</u>
Déficit en cuenta de capital	177 246	224 997	338 996	499 985	775 347	1 246 609
Déficit financiero	<u>128 876</u>	<u>119 456</u>	<u>162 041</u>	<u>258 706</u>	<u>759 673</u>	<u>1 545 236</u>

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1977, 1978, 1979, 1980, 1981 y 1982.

CUADRO NUM. III-14

PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD SOCIAL POR COOPERACION
COMUNITARIA IMSS-COPLAMAR

Entidad	Unidad médica rural	Clinica hospital de campo	Población beneficiada
Aguascalientes	37	1	184 328
Baja California	10		36 203
Baja California Sur	2		4 969
Campeche	17	1	81 814
Coahuila	44	2	153 541
Colima	12	1	46 870
Chiapas	370	3	1 715 235
Chihuahua	97	3	353 416
Durango	79	2	315 098
Guanajuato	80	1	380 487
Gerrero	169	2	840 910
Hidalgo	149	4	778 563
Jalisco	119	3	555 925
México	143	3	1 115 861
Michoacán	147	3	755 032
Morelos	23	1	192 909
Nayarit	69	1	221 060
Nuevo León	40	2	192 491
Oaxaca	326	4	1 760 022
Puebla	209	3	1 212 888
Querétaro	69	2	329 002
Quintana Roo	25		89 182
San Luis Potosí	152	4	694 384
Sinaloa	74	2	330 755
Sonora	42	2	197 916
Tabasco	66	1	315 976
Tamaulipas	8	3	258 541
Tlaxcala	28	1	172 807
Veracruz	207	3	1 105 703
Yucatán	38	1	184 787
Zacatecas	100	2	490 176
TOTAL	<u>3 024</u>	<u>61</u>	<u>15 066 952</u>

FUENTE: Presidencia de la República, Coplamar, Memoria de actividades, 1976-1982.
pp. 126-128.

CUADRO NUM. III-15
PROGRAMA DE ABASTO A ZONAS MARGINADAS

Entidad	Número de almacenes	Número de tiendas	Número de vehículos	Ventas (Millones de pesos)	población beneficiada (Miles)	Inversión (Millones de pesos)
Aguascalientes	3	108	36	151.9	216	93.3
Baja California Norte	1	67	13	83.8	134	45.3
Baja California Sur	-	-	-	-	-	-
Campeche	3	50	33	108.2	100	66.7
Coahuila	8	346	116	532.7	692	275.4
Colima	2	67	24	91.3	134	59.2
Chiapas	29	882	388	1 277.4	1 364	827.7
Chihuahua	8	294	107	491.4	588	251.6
Distrito Federal	-	-	-	-	-	-
Durango	10	285	126	537.6	570	276.6
Guanajuato	8	317	109	450.2	634	262.1
Guerrero	17	787	189	1 051.8	1 174	608.9
Hidalgo	9	511	125	723.8	922	365.6
Jalisco	10	328	107	515.7	656	296.4
México	11	285	77	401.5	570	291.3
Michoacán	12	592	125	783.5	1 084	445.5
Morelos	3	116	33	161.8	232	97.0
Nayarit	4	160	50	230.9	320	131.7
Nuevo León	4	177	53	290.5	354	139.5
Oaxaca	28	736	301	1 158.2	1 472	746.2
Puebla	23	860	229	1 275.9	1 528	730.0
Querétaro	4	144	52	213.0	288	124.4
Quintana Roo	2	61	35	112.8	122	57.1
San Luis Potosí	10	304	134	543.2	608	285.4
Sinaloa	7	293	102	442.3	586	236.4
Sonora	4	143	59	219.4	285	124.0
Tlaxcala	10	429	137	718.3	858	342.6
Tamaulipas	6	252	80	411.3	504	203.1
Tlaxcala	3	55	33	87.4	110	69.0
Veracruz	26	1 056	294	1 083.4	2 132	868.2
Yucatán	5	172	67	234.4	344	151.8
Zacatecas	6	209	91	333.9	418	183.4
TOTAL 1/	276	10 096	3 330	15 169.5	19 000	8 656.4

FUENTE: Presidencia de la República, Coplamar, Memoria de Actividades, 1976-1982, p. 274
Nota: 1/ Las cifras se refieren del inicio del programa hasta diciembre de 1982.

CUADRO NUM. III-16

PROGRAMA SARH-COPLAMAR DE CAPACITACION Y EMPLEO COOPERATIVO
PARA EL FOMENTO DE RECURSOS NATURALES EN ZONAS MARGINADAS

Ubicación de cooperativas

Entidad	Número de cooperativas
Aguascalientes	65
Baja California Norte	33
Baja California Sur	37
Campeche	37
Coahuila	161
Colima	30
Chiapas	23
Chihuahua	143
Distrito Federal	-
Durango	132
Guanajuato	60
Guerrero	56
Hidalgo	55
Jalisco	46
México	47
Michoacán	60
Morelos	31
Nayarit	74
Nuevo León	103
Oaxaca	60
Puebla	86
Querétaro	55
Quintana Roo	64
San Luis Potosí	88
Sinaloa	72
Sonora	136
Tabasco	-
Tamaulipas	38
Tlaxcala	9
Veracruz	27
Yucatán	45
Zacatecas	155
TOTAL	2 028

FUENTE: Presidencia de la República, COPLAMAR, Memoria de Actividades, 1976-1982. pp. 356-365.

CUADRO NUM. III-17
PROGRAMA SAHOP-COPLAMAR DE MEJORAMIENTO DE LA
CASA RURAL

Entidad	Inversión final (Millones de pesos)	Número de localidades	Número de casas
Aguascalientes	51.1	27	1 644
Baja California Norte	22.2	21	659
Baja California Sur	30.0	25	957
Campeche	50.0	28	2 007
Coahuila	84.5	38	3 169
Colima	32.6	16	1 011
Chiapas	163.2	71	5 326
Chihuahua	80.4	29	2 734
Distrito Federal	33.9	-	-
Durango	116.0	43	3 989
Guanajuato	113.4	50	4 151
Guerrero	141.2	34	3 784
Hidalgo	135.7	42	5 011
Jalisco	119.8	44	3 849
México	82.3	28	3 204
Michoacán	116.9	59	3 581
Morelos	69.7	24	2 251
Nayarit	63.5	24	1 878
Nuevo León	65.3	35	2 119
Oaxaca	220.1	90	6 624
Puebla	157.8	43	5 668
Querétaro	81.8	29	2 831
Quintana Roo	45.7	28	1 478
San Luis Potosí	120.0	57	3 779
Sinaloa	67.7	37	2 225
Sonora	82.7	54	2 780
Tabasco	70.4	22	1 673
Tamaulipas	43.2	34	1 330
Tlaxcala	39.4	23	1 220
Veracruz	182.0	56	5 796
Yucatán	74.3	40	2 367
Zacatecas	117.2	41	3 608
TOTAL 1/	2 379.0	1 192	92 703

FUENTE: Presidencia de la Rep.- Coplamar, Memoria de actividades, 1976-1982 o. 372

Nota: 1/ La inversión incluye gastos directos e indirectos.

CUADRO NUM. III-18

PROGRAMA DE CASAS-ESCUELA PARA NIÑOS DE ZONAS MARGINADAS

Ubicación de las casas-escuela por estado

Entidad	Número de casas - escuela
Campeche	1
Chiapas	4
Chihuahua	3
Durango	1
Guanajuato	1
Guerrero	2
Hidalgo	2
Jalisco	1
México	1
Michoacán	3
Nayarit	1
Nuevo León	1
Oaxaca	3
Puebla	2
Querétaro	1
Quintana Roo	1
San Luis Potosí	3
Sinaloa	1
Sonora	1
Tabasco	1
Tamaulipas	1
Veracruz	3
Yucatán	1
Zacatecas	2
TOTAL	<u>41</u>

FUENTE: Presidencia de la República, COPLAMAR, Memoria de Actividades, 1976-1982. Nov. 1982. p. 376

CUADRO NUM. III-19
PROGRAMA DE CASAS-ESCUELA PARA NIÑOS DE ZONAS MARGINADAS

Inversión Autorizada y Metas Propuestas
(Millones de pesos)

Año	Inversión				Metas propuestas			
	Casas- Escuela	C. I. S.	Aulas	Suma	Casas- Escuela	C. I. S.	Aulas	Suma
1980	370.0			370.0	37			37
	155.0			155.0				
1981	100.0	50.0	100.0	250.0	4	12	1 000	1 016
1982	35.0	5.1	15.0	55.1	1		100	101
TOTAL	<u>660.0</u>	<u>55.1</u>	<u>115.0</u>	<u>830.1</u> ^{1/2}	<u>42</u>	<u>12</u>	<u>1 100</u>	<u>1 154</u>

FUENTE: Presidencia de la República, COPLAMAR, Memoria de Actividades, 1976-1982, Nov. 1982 p. 378.

Nota: ^{1/2} La cifra final fue 838.6 millones de pesos, para transporte escolar, posteriormente autorizado.

CUADRO NUM. III-20

PROGRAMA DE CASAS-ESCUELA PARA NIÑOS DE ZONAS MARGINADAS
 INVERSION EJERCIDA Y METAS ALCANZADAS
 (Millones de pesos)

Año	Inversión ejercida				Metas alcanzadas			
	Casas- Escuela	C.I.S.	Aulas	Suma	Casos- Escuela	C.I.S.	Aulas	Suma
1980	481 0			481.0	36			36
1981	100 0	50.0	1 000	250.0	4	12	1 000	1 016
1982	35 0	5.1	150	55.1	1		100	101
TOTAL	<u>616.0</u>	<u>55.1</u>	<u>1 150</u>	<u>786.1</u> ^{1/}	<u>41</u>	<u>12</u>	<u>1 100</u>	<u>1 153</u>

FUENTE: Presidencia de la República, COPLAMAR, Memoria de Actividades, 1976-1982, Nov. 1982, p. 378.

Nota: ^{1/} Se ejercieron 8 millones 505 mil pesos por transporte escolar, lo que arroja una cifra final de 794.6 millones de pesos.

CUADRO NUM. III-21

PACTO DE COORDINACION INTERSECTORIAL

Universo de trabajo del sistema de servicios integrados de apoyo a la economía campesina en relación a diversas regionalizaciones

Entidad	Almacenes	Distritos de temporal	Unidades de temporal ^{1/}	Municipios	Tiendas	Ejidotes ^{2/}
Puebla	14	6	14	155	260	516
Hidalgo	7	4	8	48	118	618
Michoacán	5	9	9	36	92	606
Oaxaca	25	5	19	380	380	628
Yucatán	3	3	7	69	79	402
Campeche	2	2	4	8	38	280
Quintana Roo	2	2	3	46	21	173
TOTAL	<u>58</u>	<u>31</u>	<u>64</u>	<u>742</u>	<u>988</u>	<u>3 223</u>

FUENTE: Presidencia de la República, COPLAMAR, Memoria de Actividades, 1976-1982, Nov. 1982, p. 406.

Nota: ^{1/} Datos proporcionados por S.R.A.; Ejidos con resolución presidencial.
^{2/} Se refiere a distritos y unidades que entran, aunque sea en forma parcial, en el área de influencia de los almacenes CONASUPO-COPLAMAR.

CUADRO NUM. III-22
PROGRAMA DE ELECTRIFICACION PARA ZONAS MARGINADAS DEL
MEDIO RURAL

Convenio CFE-COPLAMAR de electrificación rural en almacenas de abasto, 1981

Entidad	Inversiones (Miles de pesos)		Almacenes		Obra concluída %
	Programada	Ejercida	Programadas	Electrificados	
Aguascalientes	600	257	3	3	100.0
Campeche	400	200	2	1	50.0
Coahuila	1 400	998	7	7	100.0
Colima	200	152	1	1	100.0
Chiapas	5 000	4 696	25	24	96.0
Chihuahua	1 400	1 238	7	6	85.7
Durango	2 000	290	10	3	30.0
Guanajuato	1 200	292	6	6	100.0
Guerrero	1 600	861	8	8	100.0
Hidalgo	1 400	952	7	6	85.7
Jalisco	1 200	407	6	2	33.3
México	1 600	1 161	8	7	87.5
Michoacán	1 200	453	6	5	83.3
Morelos	200	234	1	1	100.0
Nayarit	400	72	2	1	50.0
Nuevo León	800	-	4	-	0.0
Oaxaca	5 000	1 120	25	9	36.0
Puebla	2 800	1 166	14	13	92.9
Querétaro	600	301	3	3	100.0
Quintana Roo	400	-	2	-	0.0
San Luis Potosí	1 800	1 549	9	9	100.0
Sinaloa	1 000	447	5	5	100.0
Sonora	600	317	3	2	66.7
Tabasco	1 400	913	7	7	100.0
Tamaulipas	1 200	312	6	4	66.7
Tlaxcala	400	-	2	-	0.0
Veracruz	2 600	480	13	3	23.1
Yucatán	600	275	3	3	100.0
Zacatecas	1 000	435	4	3	75.0
TOTAL	40 000	19 578^{1/}	199	142	71.3

FUENTE: Presidencia de la Rep., COPLAMAR, Memoria de Actividades, 1976-1982, Nov. de 1982, p. 409.

Nota: ^{1/} Esta cifra es mayor en 100.8 miles de pesos de la consignada en la fuente, lo que puede deberse a un error en suma parcial o total.

CUADRO NUM. III-23

PROGRAMA DE ELECTRIFICACION PARA ZONAS MARGINADAS
DEL MEDIO RURAL

Convenio CFE-COPLAMAR de electrificación rural en poblaciones y
almacenes de abasto, 1982

Entidad	Poblaciones		Almacenes	
	Inversión autorizada (Miles de pesos)	poblaciones beneficiadas	Inversión autorizada (Miles de pesos)	Almacenes beneficiados
Baja California Norte	8 575	3	200	1
Baja California Sur	44 837	3	-	-
Campeche	7 250	1	200	1
Coahuila	12 780	5	200	1
Colima	10 377	4	200	1
Chiapas	37 325	12	800	4
Chihuahua	156 152	16	400	2
Durango	67 710	6	-	-
Guanajuato	36 770	21	400	2
Guerrero	42 440	12	1 800	9
Hidalgo	70 915	16	1 100	2
Jalisco	61 687	23	1 150	4
México	60 858	17	720	3
Michoacán	61 898	14	1 149	6
Morelos	-	-	400	2
Nayarit	5 643	5	400	2
Nuevo León	23 262	5	-	-
Oaxaca	41 753	13	600	3
Puebla	30 040	9	1 800	9
Querétaro	12 857	6	195	1
Quintana Roo	120	1	60	1
San Luis Potosí	68 487	15	200	1
Sinaloa	54 450	9	200	1
Sonora	23 820	4	200	1
Tabasco	40 542	14	600	3
Tamaulipas	82 321	31	-	-
Tlaxcala	144	1	232	1
Veracruz	81 786	31	2 600	13
Yucatán	14 963	7	400	2
Zacatecas	24 332	5	400	2
TOTAL	1 184 094	309	16 606 ^{1/}	78

FUENTE: Residencia de la República, CORLAMAR, Memoria de Actividades, 1976-1982, Nov. 1982, pag. 410.

Nota: ^{1/} Esta cifra es mayor en 700 mil pesos a la consignada en la fuente, lo cual puede deberse a un error en suma parcial o total.

CUADRO NUM. III-24

PROGRAMA DE UNIDADES BASICAS DE PRODUCCION ALIMENTARIA

Cuadro de Metas e Inversiones, 1981-1982

Regiones	Estados	Municipios	Centros coordinadores indigenistas	Obras	Costo de obra inicial (Miles de pesos)	Ampliaciones	Costo de ampliación (Miles de pesos)
Noroeste	2	6	2	14	5 640	10	2 391
Huicot	3	6	4	10	4 427	5	2 112
Centro	3	8	3	16	5 644	9	2 396
Oriente-Veracruz	1	10	2	15	5 406	12	702
Oriente-Puebla	1	11	3	11	4 479	8	1 025
Sur	1	10	3	18	6 873	8	1 320
Mixteco-Mixe	2	19	4	23	8 157	8	909
TOTAL	<u>12</u>	<u>70</u>	<u>21</u>	<u>107</u>	<u>40 626</u>	<u>60</u>	<u>10 855</u>

FUENTE: Presidencia de la República, COPLAMAR, Memoria de Actividades, 1976-1982. Nov. 1982. p. 413.

CUADRO NUM. III-25
PROGRAMA DE UNIDADES BÁSICAS DE PRODUCCION ALIMENTARIA
PRESUPUESTO ANUAL EJERCIDO PARA OPERACION^{1/}
(Miles de pesos)

Concepto	1980	1981	1982	Total
Servicios personales	2 410	10 538	6 862	19 810
Adquisiciones	2 004	1 909	8 921	12 835
Servicios generales	1 586	5 294	3 725	10 605
TOTAL	<u>6 000</u>	<u>17 741</u>	<u>19 508</u>	<u>43 250</u>

FUENTE: Presidencia de la República, COPLAMAR, Memoria de Actividades, 1976-1982. Nov. 1982. p. 414.

Nota: ^{1/} Las cifras consignadas abarcan del 15 de octubre de 1980 al 30 de junio de 1982.

CUADRO NUM. IV-1
SECTOR PROMOCION REGIONAL
(Miles de millones de pesos)

Concepto	1982	1983		Variaciones			
	Real	Presupuesto original	Real	Respecto a 1982 Importe	%	Respecto a presupuesto Importe	%
Estatales de inversión (PEI)	21.9	18.3	20.1	-1.8	-8.2	1.8	9.8
Desarrollo estatal (PRODES)	1.4		31.6	30.2	1/	31.6	
Sectoriales concertadas (PROSEC)	2.3		9.5	7.2	313.0	9.5	
Integral para el desarrollo rural (PIDER)	13.6	15.2	13.9	0.3	2.2	-1.3	-8.6
COPLAMAR	32.1			-32.1	-100.0		
Atención a zonas marginadas (PAZM)		26.5	23.4	23.4		-3.1	-11.7
Mantata de Oaxaca	0.3			-0.3	-100.0		
Subsidios a estados y municipios	26.8	11.6	11.4	-15.4	-57.5	-0.2	-1.7
Participaciones a estados y municipios	226.3	503.1	561.9	335.6	148.3	58.8	11.7
CASTO TOTAL	324.7	574.7	671.8	347.1	106.9	97.1	16.9

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1983.

Nota: 1/ Superior a 1000%

CUADRO NUM. IV-2
SECTOR DESARROLLO REGIONAL
(Miles de pesos)

Concepto	1983 Real	1984		Variaciones			
		Presupuesto original	Real	Respecto a Importe	1983 %	Respecto a presupuesto Importe	%
Participaciones a estados y municipios	561.9	806.0	896.4	334.5	59.5	90.4	11.2
Desarrollo regional	57.4 ^{1/}	168.7 ^{2/}	149.3	91.9	160.1	-19.4	-11.5
Apoyos financieros a estados y municipios	11.3	25.8	24.4	13.1	115.9	-1.4	-5.4
Regionales de empleo	-	150.0	89.6	-	-	-60.4	-40.3
Coordinación especial	41.2 ^{1/}	-	8.9	-32.3	-78.4	-	-
C-ASTO TOTAL	<u>671.8</u>	<u>1 150.5</u>	<u>1 168.6</u>	<u>496.8</u>	<u>74.0</u>	<u>18.1</u>	<u>1.6</u>

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1984.

Nota: ^{1/} Incluye estatales de Inversión, PIDER y atención a zonas marginadas.

^{2/} Incluye programas de desarrollo estatal y sectoriales concertados.

CUADRO NUM. IV-3
 SECTOR DESARROLLO REGIONAL
 (Miles de millones de pesos)

Concepto	1984 Real	1985		Real	Variaciones			
		Original	Modificado		Respecto a 1984		Respecto a presupuesto original	
					Importe	%	Importe	%
Participaciones a estados y municipios	896.4	1 250.0	1 336.3	1 336.3	439.9	49.1	86.3	6.9
Desarrollo regional (P. D. R.)	149.3	183.3	149.0	124.1	-25.2	-16.9	-59.2	-32.3
Apoyos financieros a estados y municipios	24.4	20.0	45.7	45.7	21.3	87.3	25.7	128.5
Regionales de empleo	89.6	100.0	42.3	38.8	-50.8	-56.7	-61.2	-61.2
De coordinación especial	8.9	-	23.2	18.9	10.0	112.4	18.9	100.0
Departamento del Distrito Federal	-	136.7	139.3	139.3	139.3	100.0	2.6	1.9
GASTO TOTAL	<u>1 168.6</u>	<u>1 690.0</u>	<u>1 735.8</u>	<u>1 703.1</u>	<u>534.5</u>	45.7	<u>13.1</u>	0.8

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1985.

CUADRO NUM. IV-4
SECTOR DESARROLLO REGIONAL, 1986
(Miles de millones de pesos)

Concepto	Original	Transferencias	Modificada	Autorizada	Ejercido	Variación	
						Respecto a presupuesto Importe	%
Programas de desarrollo regional (PDR)	<u>363.4</u>	<u>682.7</u>	<u>1 046.1</u>	<u>1 044.4</u>	<u>1 032.6</u>	669.2	184.1
Programas de desarrollo regional	162.1	-8.7	153.4	151.9	142.8	-19.3	-11.9
Apoyos financieros a estados y municipios 1/	171.7	-121.8	49.9	49.7	49.6	-122.1	-71.1
Departamento del Distrito Federal		577.3	577.3	577.3	574.7	-	-
Departamento del Distrito Federal	29.6	-21.3	8.3	8.3	8.3	-21.3	-72.0
Obra pública		257.2	257.2	257.2	257.2	-	-
Programas regionales de empleo (PRE)		<u>31.5</u>	<u>31.5</u>	<u>29.8</u>	<u>28.1</u>	-	-
Programas de coordinación especial (PCE)		<u>36.7</u>	<u>36.7</u>	<u>35.3</u>	<u>34.4</u>	-	-
Participaciones a estados y municipios	1 992.0				2 005.8	13.8	0.7
GASTO TOTAL	<u>2 355.4</u>	<u>750.9</u>	<u>1 114.3</u>	<u>1 109.5</u>	<u>3 100.9</u>	<u>731.7</u>	201.3

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1986.

Nota: 1/ La cifra original corresponde a subsidio corriente.