



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



FACULTAD DE DERECHO

392

24

DERECHO

"BASES JURIDICAS DE LA PLANEACION ECONOMICA DEL ESTADO MEXICANO. (PERIODO 1982-1988)."

FALLA DE ORIGEN

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA:

SUSANA HUERTA GONZALEZ



MEXICO, D. F.

JULIO, 1990



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.

BASES JURIDICAS DE LA PLANEACION ECONOMICA
DEL ESTADO MEXICANO (PERIODO 1982-1988).

INTRODUCCION.

CAPITULO 1. LA CRISIS DE LA ECONOMIA MEXICANA ANTESALA
DE LA PLANEACION.

- 1.1. ANTECEDENTES.
- 1.2. REGIMEN POLITICO 1976-1982.
 - 1.2.1. EL PETROLEO COMO NUEVO RECURSO IMPULSOR DE LA ECONOMIA.
 - 1.2.2. EL CAMINO PETROLERO HACIA EL ENDEUDAMIENTO.
 - 1.2.3. EL PETROLEO TAMBIEN CONTAMINA.
 - 1.2.4. LOS RESULTADOS DEL PETROLEO, PARCIALMENTE BENEFICOS.
 - 1.2.5. CUANDO FALLA EL PRINCIPAL BASTION DE LA ECONOMIA PETROLIZADA.
 - 1.2.6. ALTERACIONES ALARMANTES EN LA ECONOMIA.
 - 1.2.7. LA CRISIS Y LA NACIONALIZACION DE LA BANCA.
 - 1.2.8. BREVE BALANCE DEL SEXENIO.

- 1.3. SUSTITUCION DE IMPORTACIONES, UNA POLITICA ECONOMICA NECESARIA Y A LA VEZ PROMETEDORA.
- 1.3.1. LOS ESTADOS UNIDOS IMPULSAN CAMBIOS ECONOMICOS EN SU FAVOR Y CONTRARIOS A MEXICO.
- 1.3.2. SE CONFIGURA UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO ECONOMICO: "EL DESARROLLO ESTABILIZADOR".
- 1.3.3. LOS RESULTADOS DE EXCESIVAS IMPORTACIONES.
- 1.3.4. LOS EFECTOS SOCIALES DEL CRECIMIENTO.
- 1.3.5. DEFORMACIONES ENTRE PRODUCCION Y CONSUMO.
- 1.3.6. EL CAPITAL EXTRANJERO EN MEXICO.
- 1.3.7. ALGUNAS CAUSAS QUE IMPIDEN EL DESARROLLO EN MEXICO.
- 1.3.8. LOS EFECTOS DE LA FALTA DE COORDINACION.
- 1.3.9. EL ENDEUDAMIENTO EXTERNO NO SIEMPRE ES ILOGICO.
- 1.3.10. EL ENDEUDAMIENTO EXTERNO SE TORNA PELIGROSO

NOTAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO 1.

CAPITULO 2. LA PLANEACION ECONOMICA EN MEXICO.

INTRODUCCION.

- 2.1. DIVERSAS INTERPRETACIONES DE LOS TERMINOS:
 PLANEACION, PLANIFICACION Y PROGRAMACION.
- 2.2. ASPECTOS TECNICO - ECONOMICOS DE LA
 PLANEACION.
- 2.2.1. EL SUJETO PLANIFICADOR.
- 2.2.2. ETAPAS DE LA PLANIFICACION.
- 2.2.2.1. FORMULACION.
- 2.2.2.2. DISCUSION Y APROBACION.
- 2.2.2.3. EJECUCION.
- 2.2.2.4. CONTROL Y EVALUACION.
- 2.2.2.5. CONTINUIDAD.
- 2.2.3. INSTANCIAS INSTITUCIONALES.
- 2.2.4. OTROS MECANISMOS INHERENTES A LA
 PLANEACION.
- 2.2.4.1. DECISION Y OPERACION.
- 2.2.4.2. EJECUCION.
- 2.2.4.3. INFORMACION.
- 2.2.4.4. PARTICIPACION POPULAR.
- 2.2.4.5. TECNICAS DE PROGRAMACION.
- 2.2.4.6. EL PRESUPUESTO.

2.3. CARACTERISTICAS JURIDICO-POLITICAS DE LA
PLANEACION.

2.3.1. MARCO CONSTITUCIONAL.

2.3.2. MARCO ADMINISTRATIVO.

2.3.3. RECTORIA ECONOMICA DEL ESTADO.

2.3.4. LA PLANEACION DEMOCRATICA.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO 2.

CAPITULO 3. LA PRACTICA ECONOMICA 1982-1988 Y SU

RELACION CON LA PLANEACION

DEMOCRATICA CONSTITUCIONAL.

INTRODUCCION.

- 3.1. PRIMER PERIODO: 1982 - 1986.
 - 3.1.1. P.N.D. Y P.I.R.E. LINEAMIENTOS GENERALES DE UNA NUEVA POLITICA-ECONOMICA.
 - 3.1.2. RESULTADOS DE LOS ASPECTOS CLAVES DE LA ECONOMIA DE 1984 A 1986.
 - 3.1.2.1. LA CLASE CAPITALISTA.
 - 3.1.2.2. LOS TRABAJADORES.
 - 3.1.2.3. EL PAIS.
- 3.2. SEGUNDO PERIODO DE 1987 A 1988.
 - 3.2.1. SE PERfila UN NUEVO PATRON DE ACUMULACION INDUSTRIAL-EXPORTADOR.
 - 3.2.2. LA LIBERALIZACION DEL COMERCIO.
 - 3.2.3. LA ENTRADA DE MEXICO AL G.A.T.T.
 - 3.2.4. RECONVERSION INDUSTRIAL.
 - 3.2.4.1. NUEVA TECNOLOGIA Y MAYOR INTENSIDAD DEL TRABAJO.
 - 3.2.4.2. NUEVA TECNOLOGIA Y DESEMPLEO.

- 3.2.4.3. NUEVA TECNOLOGIA Y CAMBIOS EN LAS RELACIONES LABORALES.
- 3.2.4.4. NUEVA TECNOLOGIA Y MAYOR PENETRACION DEL CAPITAL EXTRANJERO. (MAQUILADORAS).
- 3.2.4.5. NUEVA TECNOLOGIA Y RECONVERSION CULTURAL OBRERA.
- 3.2.5. DESINCORPORACION DE EMPRESAS ESTATALES.
- 3.2.6. EL PACTO DE SOLIDARIDAD ECONOMICA.- SE RETOMA EL PRINCIPIO DE PLANEACION DEMOCRATICA.
- 3.2.7. BREVE ESBOZO DE LA SITUACION ACTUAL.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO 3.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

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

1.- El título de esta Tesis es: "BASES JURÍDICAS DE LA PLANEACION ECONOMICA DEL ESTADO MEXICANO (PERIODO 1982-1988),

las razones que me condujeron a realizar una investigación sobre la planeación económica en México, responden a inquietudes que se expresan en diferentes planos, a saber:

a.- En la sociedad mexicana se encuentran grandes desequilibrios de carácter económico, social, cultural y político. Los principales problemas se expresan en el desempleo y la profundamente inequitativa distribución de la riqueza.

b.-La economía nacional presenta problemas de carácter estructural, como son: dependencia con el exterior en lo comercial, tecnológico y financiero; una agobiante deuda externa; altas tasas de desempleo y una producción agrícola en descenso.

c.- Resultaba difícil comprender porqué ocurrían fenómenos de esta naturaleza en la sociedad mexicana, donde prevalece una relativa paz política y el Estado dirige sus acciones sobre bases legales en forma aparentemente continua y coordinada.

d.- Algunos autores que tuve oportunidad de consultar sobre cuestiones relacionadas con el tema central de esta tesis, expresan argumentos en el sentido

de que en México la Planeación sólo puede ser "indicativa" por tratarse de un país capitalista.

Otros autores opinan que la Economía Mexicana por su carácter dependiente, carece de condiciones para Planificar la industrialización o su Comercio Exterior.

Las cuestiones arriba señaladas me generaban dudas, las cuales decidí resolver y expresar en el trabajo de Tesis que aquí presento.

2.- ALCANCES Y LIMITACIONES DEL TRABAJO.

a.- La Base Económica.

En la investigación de que me ocupo, la problemática económica es el principal escenario en que ubicaré el papel del Estado y el Derecho como reguladores de la economía nacional.

b.- Economía y Derecho.

El estudio económico-jurídico que aquí realizo, no pretendo que sea exhaustivo, pues básicamente centro mi atención en los artículos 25 y 26 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, y su relación con algunos artículos de la Ley de Planeación y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

c.- El Derecho Administrativo y Constitucional.

Consideraré indispensable ubicar la Planeación en México dentro de los marcos de estas dos ramas del Derecho, ya que son las que le dan al Estado la base legal para la realización de sus acciones. El hecho cobra relevancia en 1982 cuando la Planeación se elevó a rango Constitucional en el artículo 26 de la Carta Magna, al mismo tiempo que se emitió la Ley Reglamentaria respectiva, es decir la Ley de Planeación.

Las disposiciones legales anteriores se complementaron con el análisis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en virtud de que esta norma establece entre otras cosas, las instancias que deben intervenir en la implementación de las acciones planificadoras.

Las fracciones XIX y XX del artículo 27 y el 28 Constitucional aunque también tuvieron modificaciones, no las trato aquí por razones de delimitación del tema.

d.- La Planeación.

A nivel teórico expongo aspectos concernientes a la Planeación, con el objetivo de tener un modelo en el cual fuera posible reflejar el tipo de planes que se realizan en México. Cabe señalar que los estudiosos que se ocupan de la materia no siempre coinciden en el significado de los términos propios de esta disciplina, ni en diversos aspectos que le son inherentes.

En lo que a mí respecta, procuré tener cuidado con términos como: Planeación, Planificación y Programación, pero no es remoto que haya incurrido en alguna aplicación equivocada.

e.- La Interdisciplinariedad.

Reconozco ante todo que el tema de la Planeación, además de amplio, es complejo por la combinación necesaria que en forma interdisciplinaria debe realizarse, vinculando la Economía, el Derecho, la Política, la Administración, la Historia y los métodos planificadores que actualmente se encuentran en alto grado de tecnificación.

3.- EL METODO DE TRABAJO.

a.- La Investigación Económica.

Durante dos años recabé la información económica con el fin de rastrear el origen de la crisis en México, así como las formas en que el régimen político se proponía resolverla.

Revisé aspectos relacionados con el desarrollo económico de México hasta 1982. Pude constatar que parte de la crisis se explicaba por la petrolización de la economía y el endeudamiento con el exterior que de ahí se había derivado, sin embargo los antecedentes de la crisis se localizan desde mediados de los años 60.

El gobierno que tomó posesión el 19. de diciembre de 1982, emprendió la reestructuración de la economía con una serie de medidas inesperadas como fueron, la reprivatización parcial de la banca, el apoyo a un sistema financiero paralelo, la apertura comercial y otras.

Esta información sólo constituía una parte de mis requerimientos, pues mi objetivo no es describir procesos económicos, sino la relación de éstos con el Estado y el Derecho.

b.- La cuestión jurídico-política.

Es el factor que asume en este trabajo el papel preponderante, por esta razón se encuentra en medio de la problemática económica. En 1982 la crisis económica estalló en forma tal, que dio lugar a una situación cercana a la pérdida de legitimidad del Estado mexicano, al menos así lo estimaron en su momento algunos investigadores.

El nuevo régimen político ante la necesidad de renovar su imagen y recuperar la confianza social, emitió una legislación económica de naturaleza democrática que abrió cauce a nuevas formas de clasificar las relaciones entre el Estado y la iniciativa privada, así como con los demás sectores sociales.

Estos eran los factores que me correspondía engarzar con el estudio previo de la economía, sobre todo por el hecho de que el Estado se asumía de manera contundente como el rector económico de la nación.

c.- La intervención del Estado en la Economía.

El 19 de septiembre de 1982, por Decreto Presidencial fue Nacionalizada la Banca. Los afectados elevaron su protesta, hasta llegar a decir que era un acto ilegítimo el realizado por el Estado.

Por mi parte desconocía la procedencia de la banca privada. La explicación consistió en que ésta se originaba como efecto de una concesión gubernamental, todo lo cual formaba parte del derecho que tiene el Estado a intervenir en la economía.

Ahora bien, la intervención en la economía por parte del Estado data de tiempos remotos y son diversas las formas en que se ha asumido. En la era capitalista la limitada participación del Estado en la economía recibió el nombre de Liberalismo, que alcanzó su auge en el siglo XIX.

En el siglo XX, tras la más fuerte crisis que ha padecido este sistema, apareció la teoría Keynesiana, en la que se sustentó el intervencionismo Estatal hasta la década de los 70.

Ahí encontré que la Historia de la intervención del Estado en la economía es lo que mejor legitima un acto

como el de la Nacionalización Bancaria, máxime que ésta se acompañó de una bien cimentada base jurídica.

d.- El caso de México.

En México particularmente el Estado ha tenido un papel decisivo en la intervención económica, lo cual no quiere decir que ésta siempre deba ser con un sentido democrático y social, pues debe considerarse que se trata de una economía capitalista.

Con frecuencia se ha señalado que el Estado Mexicano fue hasta principios de los 80, un Estado Benefactor, para pasar a ser actualmente un Estado autoritario y de corte Neoliberal. Dichas afirmaciones se apoyan en el hecho de que el Estado ha vendido numerosas empresas a la iniciativa privada, incluida la banca, también ha sostenido una política de control salarial y limitado en forma notable el derecho de huelga; todo ello ante la presencia de una legislación que parecía llamada a resolver necesidades mayoritarias, me refiero a la Rectoría del Estado estipulada en el artículo 25 y a la Planeación Democrática inscrita en el 26 Constitucional.

Es este último punto en donde considero que deben hacerse las más serias reflexiones y de donde desprendo las hipótesis que expongo al final de esta introducción.

ESTRUCTURA DE LA EXPOSICION.

El tratamiento del tema "LAS BASES JURIDICAS DE LA PLANEACION ECONOMICA DEL ESTADO MEXICANO (PERIODO 1982-1988)", se desarrolló en tres capitulos.

Dentro de la investigación procuré incluir mis opiniones personales, aunque al final del trabajo incorporé las conclusiones más significativas.

El primer capitulo: "LA CRISIS DE LA ECONOMIA MEXICANA ANTESALA DE LA PLANEACION", se dividió en dos etapas:

La primera trata sobre el Régimen Político de 1976-1982, y la segunda se refiere a la política de "Sustitución de Importaciones", en virtud de que fue con este modelo de desarrollo cuando se colocó a la industrialización como el centro de la economía. También se analizaron los efectos económicos, políticos y sociales, ya que dentro de ellos se localizan las condiciones internas y externas que generaron la crisis económica que padecemos hasta la actualidad y que en 1982 obligó al gobierno de López Portillo a tomar medidas drásticas como la "Nacionalización de la Banca", lo cual agudizó los conflictos entre el sector financiero mexicano y el gobierno.

El segundo capitulo se denomina: "LA PLANEACION ECONOMICA EN MEXICO", trata la política planificadora del régimen de 1982-1988.

El cual eleva a la planeación a rango constitucional a partir de incorporar el denominado "capítulo económico", en la Carta Magna.

La estructura de este segundo capítulo tiene tres momentos: el primero analiza los aspectos técnicos de la Planeación Económica con sus respectivas etapas; el segundo aborda el marco jurídico constitucional y administrativo que servirá de base al Sistema de Planeación Democrática en México y en el tercero se estudian detalladamente los artículos 25 y 26 Constitucionales a la luz de los fundamentos de la Ley de Planeación y la ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Muy interesante resultó el análisis de esta temática, en virtud de que se profundiza en el estudio de un aspecto que demuestra cómo un régimen gubernamental utiliza múltiples recursos para desempeñar sus funciones, en esta ocasión usó la racionalidad, el cálculo, la prevención, esto es la planeación; para ello creó todo un marco normativo, incrementó las atribuciones del Ejecutivo, pretendió combatir la corrupción, etc. La "renovación moral" fue significativa para sanear la situación, pues también buscaba la recuperación de la confianza social, como parte de esa renovación se modificó también el título cuarto de la Constitución, se creó la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública

Federal para crear la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

En el tercer capítulo: "LA PRACTICA ECONOMICA 1982-1988 Y SU RELACION CON LA PLANEACION DEMOCRATICA CONSTITUCIONAL", nuevamente examiné el período 1982-1988, pero ahora en sus aspectos económicos, con el fin de confrontar los resultados de una supuesta política planificadora con Rectoría Económica del Estado.

Traté de analizar qué sucedió en la práctica con todos los objetivos jurídicos vistos en el capítulo dos.

¿La situación y las medidas económicas que durante este régimen se tomaron fueron acordes a lo planteado en el terreno jurídico?... veamos...

Mi esfuerzo fue grande y el resultado modesto, pero el trabajo me ha motivado con un profundo interés para seguir investigado sobre esta temática.

En base al estudio jurídico, político y económico de la realidad nacional en el período 1982-1988, me propongo las siguientes hipótesis:

1.- En México la Administración Pública Federal se ha desarrollado dentro de un régimen de Derecho Constitucional y Administrativo, su función ha sido organizar la distribución de bienes y servicios al conjunto de la sociedad dentro de los límites que impone el sistema capitalista.

2.- El comportamiento de la economía nacional y mundial no es parejo, ni constantemente ascendente, más bien mantiene un desarrollo desigual y combinado de atraso con progreso, generando permanentes desequilibrios que se conocen como crisis. Es en esta coyuntura cuando el Estado recurre a su aparato administrativo y jurídico para establecer nuevos mecanismos que permitan por un lado aliviar los efectos nocivos de la crisis y por otra parte continuar con el impulso al desarrollo nacional.

La crisis que se hizo patente en el verano de 1982, se quedó como la principal tarea que habría de ser abordada por el régimen gubernamental 1982-1988. A principios de dicho sexenio se elevó a rango constitucional la "Planeación Democrática" que sería el recurso jurídico-político empleado por el Estado para enfrentar las diversas expresiones de la citada crisis.

3.- La Planeación Democrática, desde mi punto de vista, se estructura dentro de cuatro vertientes, a saber: inducción, concertación, coordinación y obligación.

a.- Inducción y Concertación son portadoras de un alto contenido político por su decisión a convocar a diversos sectores sociales a una Consulta de carácter popular sobre los problemas nacionales y por el afán de inducir a la iniciativa privada a que invierta y participe en esta forma en la solución al empleo,

abasto y lucha contra la inflación.

b.- Coordinación y Obligación, dan cuenta del carácter obligatorio a que habrían de sujetarse los organismos estatales bajo el régimen de planeación democrática. Dichos principios toman forma en los C.U.D. y C.O.P.L.A.D.E.S., que se convierten en los instrumentos que darán cumplimiento a los planes y programas que los diferentes casos requieran.

4.- Como instrumentos jurídicos que darían base legal a las acciones del Estado, se postularon los artículos 25 y 26 Constitucionales, la Ley de Planeación y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

5.- El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 fue el documento fundamental, donde el Estado dejó asentadas sus propuestas de reordenación económica y de cambio estructural.

CAPITULO 1.- LA CRISIS DE LA ECONOMIA MEXICANA

ANTESALA DE LA PLANEACION.

1.1.- ANTECEDENTES.

La década de los 70 constituyó el eje en el que giraron no solo las normales contradicciones propias del sistema de producción capitalista, sino además se presentaron síntomas de desgaste en el sistema productivo general del país. Echeverría lo anunció desde el inicio de su régimen el 19 de diciembre de 1970, cuando declaró: "subsisten graves carencias e injusticias que pueden poner en peligro nuestras conquistas: la excesiva concentración del ingreso y la marginación de grandes grupos humanos amenazan la continuidad económica del desarrollo". (1)

El régimen de Echeverría se caracterizó por constantes roces con la iniciativa privada, por los intentos que hubo desde un inicio, de querer implantar una reforma fiscal que desde el punto de vista de dicho gobierno era necesaria, toda vez que los capitalistas tenían aproximadamente tres décadas de disfrutar de un régimen fiscal que comenzaba a mostrar su ineficiencia. (2)

En efecto, el modelo de desarrollo económico conocido como "Desarrollo Estabilizador", puesto en marcha desde finales de los 50, había propiciado una considerable expansión del capital nacional y

extranjero, dando como resultado un sostenido crecimiento de la economía, de entre 5 y 7% anual del P.I.B., sin embargo también habían quedado postergadas muchas necesidades sociales que comenzaban a ser fuente de preocupación, por los tonos violentos en que a veces se expresaban diversos sectores de trabajadores.

El régimen político mexicano encabezado por Echeverría, en ese momento tuvo sensibilidad para percibir la necesidad de impulsar acciones desde el Estado, a fin de que la economía continuara con el proceso de crecimiento seguido hasta entonces y que además recuperara la relación un tanto lesionada con algunos sectores sociales. Fue notoria la prioridad que se otorgó al renglón de la educación, con la ampliación de la U.N.A.M. y la creación de la U.A.M. (3)

La política económica y social de Echeverría, tuvo como base de financiamiento el crédito externo, entre otras cosas por no haber podido implantar la reforma fiscal que permitiera una mayor y mejor distribución del ingreso, la oposición más fuerte provino de los capitalistas. (4)

Es indudable que el gasto público destinado a satisfacer necesidades sociales proporciona al régimen una imagen popular y lo ubica como benefactor del conjunto social, sin embargo, visto el problema con la frialdad que requieren las finanzas públicas, este tipo de gasto no es lo que podría decirse propiamente "redituable", para una economía que funciona sobre la

base: inversión-acumulación de capital-mayor inversión.

La recesión del comercio mundial en 1975, dio lugar a restricciones al crédito exterior, del que hasta entonces había disfrutado el gobierno mexicano, debido a la desconfianza que la banca internacional tenía hacia los países con poca diversificación comercial como era el caso de México. Lo anterior tuvo como efecto una restricción en el gasto gubernamental, que a su vez provocó incertidumbre generalizada en los medios empresariales. La economía comenzó a tornarse especulativa y entre otros fenómenos se presentó una considerable fuga de capitales que a mediados de 1976, se estimaba oficialmente en 2 600 millones de dólares.

La fuga de capitales y el desequilibrio externo, aunado a la inflación y especulación crecientes, dieron lugar para que el Estado anunciara la devaluación del peso frente al dólar, el día 31 de agosto de 1976. (5)

La crítica situación del país obligó al gobierno a acudir al Fondo Monetario Internacional (F.M.I.), quien puso como condición para prestar su apoyo, una serie de ajustes a la economía nacional, que supuestamente habían de conducir al equilibrio. Las medidas que propuso fueron:

- Limitación al endeudamiento externo.
- Elevación de los precios de bienes y servicios públicos.
- Contención a los aumentos salariales.

Todo lo anterior con la finalidad de reducir el déficit del sector público. (6)

Así llegó a su término, un régimen que quiso impulsar reformas en el conjunto de la sociedad a base de endeudamiento externo y que dilató los ajustes que en diversos campos de la economía mexicana eran urgentes.

1.2.- REGIMEN POLITICO 1976-1982.

El cambio de titular que en el Poder Ejecutivo tiene lugar cada 6 años en México, junto con la plana mayor en la dirección de la administración estatal, proporciona al menos temporalmente una nueva imagen para el conjunto del país. Por su parte el nuevo régimen siempre trae consigo planes y programas que expresa con optimismo alentador. El gobierno que tomó posesión en diciembre de 1976 no era la excepción de la regla, sobre todo, porque las circunstancias imponían la necesidad de dar a los capitalistas confianza para que no continuaran sacando el dinero del país y adoptaran más bien la actitud de invertir en México.

El nuevo régimen puso en marcha medidas tendientes a la reorganización económica que el momento requería, algunas de las cuales fueron:

- 1.- Nuevos impuestos.
- 2.- Ajustes de precios y tarifas a los servicios públicos.

3.- Reducción de la reserva legal bancaria, de un nivel de 50% en promedio, durante el régimen anterior, a 39.5% en 1977.

4.- Disminución a la restricción de importaciones, sustituyendo las licencias de importación por aranceles.

5.- Control Salarial. (7)

Muy controvertido resultó en aquél momento el papel que jugaría la política de liberalización de importaciones, dado el notable deterioro del comercio exterior no petrolero, pues desde mediados de 1979 las exportaciones no petroleras empiezan a caer, mientras que las importaciones de bienes crecen de 1978 a 1981 a una tasa anual sin precedentes de más de 30%, todo ello con el consiguiente retraso relativo de la industria manufacturera. (8)

El programa inicial del gobierno de López Portillo permitió recuperar medianamente la confianza de la burguesía, aunque no fue posible impedir la caída de 17% de inversión, lo cual ahondó la recesión de 1977. Prácticamente la recesión que abarcó 1976-1977 se superó hacia 1978, momento en que las medidas de reordenación económica del nuevo régimen no se proponían una reforma fiscal, pese a que el gobierno reconocía la imperiosa necesidad de llevarlas a cabo. La no insistencia en una reforma fiscal, tenía que ver con la posibilidad de seguir obteniendo crédito del exterior, cuestión que era factible, debido a la liquidez internacional existente y a la confianza que había para México, por el respaldo

petrolero que tenía para entonces.

El déficit presupuestal de concepción keynesiana era visto en los círculos oficiales como algo normal y propio de la época, sin embargo, cualquier analista acostumbrado a exámenes estructurales, podía observar en ese momento que el camino del crecimiento en México, apoyado en, petróleo, endeudamiento y déficit fiscal, no eran más que paliativos, que habrían de resultar demasiado caros, por los profundos desequilibrios de la economía nacional.

1.2.1.- EL PETRÓLEO COMO NUEVO RECURSO IMPULSOR DE LA ECONOMÍA.

Es de todos sabido, que los grandes yacimientos petrolíferos se habían venido descubriendo desde el gobierno anterior, pero el verdadero impulso se dio durante el gobierno de López Portillo, quien en un informe presidencial dijo:

"El petróleo se está convirtiendo en una piedra angular de nuestra independencia económica, en una herramienta para corregir nuestras deficiencias en tanto que actuemos con moderación y habilidad... el programa petrolero favorecerá el crecimiento industrial y garantizará un grado de independencia económica como nunca hemos conocido en la historia de nuestra nación".(9)

Lo anterior significa que el régimen se disponía a empeñar los mejores recursos de la economía nacional, para apoyar un poderoso proyecto petrolero.

Más adelante se reafirmó el proyecto en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial. Este plan se proponía una estrategia a partir del petróleo, que desconcentrara actividades económicas impulsando para ello inversiones en costas y fronteras del país, también buscaba evitar la concentración oligopólica, a partir de articular la gran empresa con la pequeña y mediana industria.

El programa petrolero se puso en marcha con los siguientes resultados positivos:

a) "Entre 1977 y 1980, los activos de PEMEX pasaron de 280 476 a 782 429 millones de pesos... y entre 1976 - 1981 PEMEX incrementó su capacidad instalada para obtener 395 barriles por día en la refinación primaria y 600 000 barriles por día en plantas catalíticas; ninguna empresa como unidad ha alcanzado tal capacidad en el sistema capitalista. Construyó 2 nuevas refinerías, Cadereyta y Salina Cruz; un complejo petroquímico, Cactus; 32 plantas de petroquímica básica y la primera etapa de la Cangrejera. Perforó 1 793 pozos, amplió e integró la red nacional de ductos y añadió 56 067 millones de barriles de hidrocarburos a las reservas probadas del país. Su estructura productiva quedó integrada con un total de 9 refinerías, con 103 plantas y 8 centros petroquímicos

con 82 plantas." (10)

De la abundancia petrolera se derivó un fuerte impulso a la producción de energía eléctrica con la Comisión Federal de Electricidad, por considerarse este recurso indispensable en el apoyo estratégico.

"La C.F.E., construyó en el periodo de 1977-1981, 61 termoeléctricas, 6 hidroeléctricas y una carboeléctrica: incrementó su capacidad instalada en 5804 megavatios. Su estructura productiva quedó conformada por 191 centrales con capacidad total de: 10866 megavatios, correspondiendo el 62% a las termoeléctricas, el 38% a las hidroeléctricas, y en capacidad de abastecimiento a cerca de 10 millones de usuarios." (11)

b) PEMEX pasó a convertirse en el principal contribuyente de impuestos del gobierno federal, en la medida en que aumentaban las ventas petroleras tanto externas como internas... en ese mismo sentido PEMEX permitió incrementar los impuestos del gobierno federal de 5.0% en 1976 a 26.3% en 1981.

"La participación de PEMEX en los ingresos del gobierno se duplicó, ya que éstos fueron de 15.5% con respecto al Producto Interno Bruto en 1976, para alcanzar en 1981 el 30.5%... Petróleos Mexicanos pagó un total de 19 700 millones de pesos en 1976 y 326 800 en 1982." (12)

Se entiende que sus grandes posibilidades como contribuyente eran resultado de su capacidad instalada, la que a su vez tenía que ver con la gran inversión que el Estado le otorgaba. 'Todo lo anterior conducía a que apareciera como el sostén básico del desarrollo económico nacional.

Resultados adversos de la política petrolera:

a) Ciertamente es que la investigación, extracción y comercialización del petróleo impulsan otras actividades económicas, sin embargo, los beneficios no correspondieron a la pequeña y mediana industria, como era la intención original, pues los requerimientos de PEMEX en lo que se refiere a tecnología y servicios, tenían que solicitarse a empresas monopólicas nacionales y extranjeras, máxime que gran parte de la actividad petrolera se combinó con un fuerte impulso a la producción de energía eléctrica con la C.F.E. Los principales proveedores de tan importantes empresas, eran entre otros: "Protexa, Rowan, Permargo, Sefco y Finsa del grupo ICA". (13)

En la construcción de grandes complejos para refinación de petróleo, petroquímica, así como las grandes centrales termoeléctricas, hidroeléctricas y los tendidos de ductos, contrataron los servicios de monopolios nacionales y extranjeros: ICA, Bufete Internacional, Protexa, Disa, Sosnor y el Grupo Mexicano de Desarrollo... y de partes eléctricas y electrónicas para la C.F.E., abastecidos por unos cuantos monopolios:

Sidermex, HYLSA, Tubos de Acero, Metalver, Ingersoll, Rand y Atlass Copco... el 39% de la maquinaria y equipo que necesita PEMEX se importa. La maquinaria de las termoeléctricas se importa totalmente y proviene de Estados Unidos, Japón y Alemania Federal." (14)

En estas condiciones, la "Sustitución de Importaciones" se tornó para el país compleja y costosa por los crecientes desequilibrios con el exterior. Resultaba también trascendental por el incremento en la dependencia tecnológica y financiera.

El patrón de comercio exterior, adoptó un comportamiento donde el petróleo pasó a ser el principal producto de exportación, con tendencia a la vulnerabilidad, dados los cambios en los mercados internacionales, las importaciones crecían en relación a la importancia del petróleo y consistían básicamente en bienes de capital e intermedios. Como hemos visto anteriormente, la localización y extracción de hidrocarburos, requiere de tecnología especializada, cuyo costo rebasaba las posibilidades financieras del régimen. (15)

El programa de inversiones de PEMEX para el resto del sexenio 77-82, sería de 310 000 millones de pesos, distribuidos proporcionalmente entre los sectores de la empresa en el porcentaje siguiente: exploración 8; explotación 46; refinación 15; petroquímica 17; distribución y transporte 13; varios 1... sin embargo,

las inversiones proyectadas para ese periodo casi se triplicaron alcanzando un total de 825 166 millones de pesos, equivalentes a 28 350 millones de dólares, casi la mitad de la deuda pública externa en 1982... En otros términos, mientras que en 1977, PEMEX destinó a gastos de inversión 1 540 millones de dólares, en 1981 dedicó la enorme suma de 9 340 millones de dólares." (16)

1.2.2.- EL CAMINO PETROLERO HACIA EL ENDEUDAMIENTO.

Para financiar la creciente inversión en la más importante empresa mexicana en ese momento, el país se convirtió en un cliente privilegiado para los Bancos Internacionales y los créditos externos fueron concedidos en montos y condiciones más favorables que para el resto de los países en desarrollo. "En la adopción de esta estrategia, desempeñó un papel fundamental Estados Unidos pues presionó a la Banca Internacional para que otorgara facilidades financieras a México, con el fin de explotar su petróleo, lo cual permitiría a Estados Unidos recuperar su seguridad estratégica, perdida 20 años atrás con la dependencia creciente de aprovisionamiento del Medio Oriente." (17)

Por otra parte, no actuaron internamente mecanismos que regulan el endeudamiento externo, de lo cual resultó una relación entre liquidez externa y la necesidad del país de absorber la mayor cantidad de recursos que fuera posible, fenómeno que debe valorarse, para

responsabilizar del endeudamiento de México a una política-económica mal dirigida y a una facilidad irresponsable y agiotista de la banca internacional; basta comparar cómo al conjunto de "países en desarrollo" les aumentaron los préstamos en 76% de 78 a 81, en tanto que a México le prestaron el 146%, lo cual podemos traducir en la siguiente forma: (18)

"En 1977 el sector público tuvo un endeudamiento neto de 3 312 millones de dólares y el endeudamiento de PEMEX fue de 817 millones de dólares... el hecho más notable sucedió en 1981, cuando el sector público contrajo una deuda neta de 20 000 millones de dólares, de la cual PEMEX participó con el 41% equivalente a 7 833 millones de dólares." (19)

En los cuadros que en torno a la deuda incorporo más adelante, se demuestra cómo el sector público privilegió excesivamente la extracción y exportación petrolera más allá de los límites que la situación requería, hasta llegar a convertir su principal esperanza económica en una pesada carga para las finanzas públicas.

1.2.3.- EL PETROLEO TAMBIEN CONTAMINA.

El petróleo por la riqueza que encierra, es denominado "oro negro", empero su extracción de las entrañas de la tierra, no sólo es costosa en términos económicos, sino además, es contaminante del medio

ambiente en grados devastadores. En México las regiones donde se ha localizado, lejos de haberse beneficiado, han conocido altos grados de contaminación, ello se debe a la carencia de planeación para el uso del suelo y además de recursos de la naturaleza. La ecología no es tomada en cuenta para las actividades petroleras, aunque en ellas encuentren importantes fuentes de alimentación para la población local y nacional, v.gr. "En la Laguna de Tamiahua, la producción pesquera se basa en la captura de algunas especies como, la lisa, lebrancha, trucha, jaiba, camarón, ostión. En 1964 PEMEX inició exploraciones, para lo cual se perforaron 3 pozos... se utilizaron los llamados lodos de perforación... que sepultaron alrededor de 60 000 hectáreas sembradas de ostión... esto perjudicó a más de 200 pescadores dedicados fundamentalmente a su comercialización." (20)

En la Laguna de Términos también localizamos muchas especies de peces, ostión y camarón pues está rodeada de otros ecosistemas como los manglares, pantanos, arrecifes, etc. lo cual le brinda un gran potencial. No obstante esta riqueza, de la que se podrían obtener múltiples productos alimenticios, maderas y taninos, los ecosistemas se han afectado severamente por la contaminación que ha provocado PEMEX ocasionando un gran empobrecimiento y necesidad de emigración por parte de la población.

Son innumerables las lagunas, ríos, pantanos y playas contaminados por las actividades petroleras. Los accidentes van desde cuestiones menores hasta verdaderas tragedias como el derrame del pozo IZTOC I, en julio de 1979, que según datos del Instituto Mexicano del Petróleo se derramaron 23 000 barriles de petróleo en un mes, las consecuencias son fácilmente imaginables.

1.2.4.- LOS RESULTADOS DEL PETROLEO PARCIALMENTE

BENEFICOS.

En lo que se refiere a las ventajas que los habitantes del país deberíamos haber tenido en el consumo de energéticos, durante el auge petrolero, no hay tal, por lo contrario los incrementos en la gasolina y la energía eléctrica han sido una constante.

En cuanto al manejo de tan importante empresa es sabido por todos, la corrupción que ha existido entre administración y sindicato, el enriquecimiento de líderes que llegaron a considerarse dueños del petróleo de México, dispusieron de dinero, recursos y plazas, con el visto bueno de la dirección, de gobernadores y hasta de Presidentes, que no se atrevían a tomarles cuentas.

1.2.5.- CUANDO FALLA EL PRINCIPAL BASTION
DE LA ECONOMIA PETROLIZADA.

En el verano de 1981 ocurrió una estrepitosa caída de los precios del petróleo en el mercado internacional, el hecho colocaba al gobierno mexicano, en la difícil situación de carecer del respaldo que le había permitido la obtención de crédito externo hasta entonces. El mercado internacional de capitales ubicó como cliente inseguro al Estado mexicano, razón por la cual, limitó de inmediato cualquier posibilidad de préstamos.

La falta de crédito y de divisas petroleras dieron lugar a una sensible contracción de la economía, lo cual condujo a la crisis que el régimen reconoció en todos sus sentidos, el 19 de diciembre de 1982.

Muy importante es entender que la crisis no era resultado de la baja en los precios del petróleo. En el sector productivo el descenso era claro desde la primavera de 1981, el problema petrolero no hizo sino catalizar lo que ya estaba latente en la economía.

"En síntesis desde fines de la primavera de 1981, la tendencia en el aparato productivo es hacia el estancamiento y la crisis. Lo que sucede después no hará sino catalizar la enfermedad. La devaluación de febrero de 1982, los "ajustes" en el presupuesto, la presencia de una política-económica que responde a necesidades políticas de poder e ideológicas, pero que se rebela inconsistentemente y ajena al proceso real de

acumulación, la carencia de divisas, la aceleración de la inflación, etc., no hacen sino agravar aun más el problema." (21)

1.2.6.- ALTERACIONES ALARMANTES EN LA ECONOMIA.

En época de crecimiento, los sectores y las actividades económicas mantienen un ritmo donde la especulación comercial y financiera se expresan de manera normal, no es así cuando el panorama económico se torna incierto y deja de proporcionar seguridad a quienes tienen algo que perder, era ésta precisamente la situación que se enseñoreaba del país en 1982 y la especulación tenía un terreno amplio para desbordarse en distintas formas:

- 1.- Excesivos depósitos bancarios por las altas tasas de interés.
- 2.- Compras de oro.
- 3.- Adquisición de valores como Cetes, petrobonos y otros.
- 4.- Búsqueda insaciable de dólares.
- 5.- Salida de capitales al extranjero.

Este tipo de actividades decía, son normales en una economía capitalista y se realizan de manera permanente en un promedio regularmente asimilable por el sistema en su conjunto, pero cuando acciones de esta naturaleza se realizan de manera masiva y, en periodos muy breves, la economía recibe impactos cuyos efectos son

imprevisibles.

Una demanda muy amplia en las compras de oro, sea en monedas o alhajas, encarece desproporcionalmente el metal, toda vez que el oro se utiliza en muchas otras actividades.

Los valores como Cetes, Petrobonos, etc, son emisiones que realiza el gobierno para captar ahorro, a cambio de atractivas tasas de interés. Cuando los lanza masivamente es porque sus dificultades financieras no encuentran otra solución, sin embargo, el endeudamiento interno, para con el conjunto de quienes poseen dichos bonos, va tomando un carácter de circulo vicioso de lanzar mas bonos al mercado para adquirir dinero, que sólo sirve para pagar intereses, algo semejante al endeudamiento externo.

Dichos fenómenos van pesando cada vez más en el déficit de las finanzas públicas. Lo que conduce a que racionalice sus gastos y normalmente lo que ocurre es que su decisión es gastar menos en la satisfacción de necesidades sociales a fin de destinar el presupuesto a lo que considera productivo o en el peor de los casos se usa para el pago de la deuda.

Los intereses bancarios a partir de septiembre de 1982, en que se nacionaliza la banca tienen un efecto generador de deuda interna, parecido al de los valores. El efecto que también lleva consigo es dar pie a la desinversión en la producción, ya que el capital se destina a este tipo de ahorro.

La dolarización, es el fenómeno más característico de la especulación consiste en que el poseedor de moneda nacional la cambia por dólares en espera de una devaluación de la cual obtendrá ganancias proporcionales a la pérdida del valor que registre la moneda nacional frente al dólar.

Se agudiza la dolarización en la medida en que la devaluación se hace más próxima, motivada por una inflación galopante. En el último período de López Portillo los intereses bancarios aumentaron para las cuentas en dólares. Este tipo de cuenta era posible abrirla mediante un simple contrato entre el cuantahabiente y el banco. El banco se comprometía a pagar intereses a una cuenta en dólares cuando estos nunca habían ingresado a las arcas del mismo. Estos depósitos recibieron el nombre de "mexdólares", y tenían la finalidad de dar seguridad a los ahorradores que desconfiaran de la moneda nacional. Dicho acto daba la impresión de un "toque de Midas" que resultaba bastante caro al sistema bancario y a las autoridades monetarias, a través del encaje legal.(22)

Los poseedores de grandes capitales en efectivo son los que principalmente realizan depósitos en bancos extranjeros o efectúan compras de bienes raíces, a esta salida de capitales se le denomina "fuga de capitales", dando lugar al cierre de fuentes de producción y empleo, la búsqueda de los capitalistas es de mayores beneficios

y por el temor a las medidas sorpresivas que pueda adoptar el Estado.

Todas estas formas de especulación adquirieron un carácter efervescente a partir de la baja en el precio del petróleo en el verano de 1981 y se agudizó después de la devaluación de febrero de 1982.

La especulación en estos términos altera al conjunto de la economía, pero se hace mucho más evidente en los circuitos monetarios; de tal manera que se genera una sucesión de fenómenos y efectos, como ocurrió de febrero a agosto de 1982.

"El 18 de febrero se devalúa la moneda nacional de \$ 26.80 por dólar pasa a \$ 38.00; durante los dos días posteriores, el precio del dólar fluctuó de \$ 43.00 a \$ 47.00 para finalmente llegar a \$ 49.00 ... el 6 de agosto el Secretario de Hacienda Jesús Silva Herzog anuncia la entrada en vigor de dos tipos de valorización del dólar, uno preferencial para la importación de bienes básicos y otro de aplicación general. Aun no se establece la doble paridad.

El 7 de agosto el dólar se cotiza en el mercado libre entre \$ 77.00 y \$ 84.00, el cambio preferencial se fija a \$ 49.13 por dólar. El 8 de agosto el dólar se compra a \$ 77.00 y se vende a \$ 80.00.

El 10 de agosto se compra a \$ 84.00 y se vende a \$ 87.00. El 11 de agosto los empresarios demandan se aplique el cambio preferencial para el pago de intereses de créditos contraídos en dólares en el mercado

financiero mexicano y las importaciones de insumos prioritarios para la producción.

El 12 de agosto en el mercado libre, el dólar pierde \$ 4.00, se cotiza a \$ 78.00 y el preferencial a \$ 49.25. Al siguiente día, el dólar pierde \$ 7.00.

La Secretaría de Hacienda y el Banco de México anuncian la cancelación de las transferencias bancarias. Los depósitos de cuentas en moneda extranjera serán pagados en pesos al tipo de cambio del día anterior, o sea, a \$ 69.50.

Los empresarios se quejan de enormes pérdidas y la CONCAMIN exige una sola paridad.

Durante el 14 de agosto se desata un mercado incontrolado de divisas en el aeropuerto internacional, hay una reapertura parcial del mercado, los bancos compran a \$ 69.50 y la compra-venta de oro y plata sigue cancelada.

El 17 de agosto México negocia apoyos con el Fondo Monetario Internacional.

El 18 de agosto el Secretario de Hacienda Silva Herzog anuncia que al siguiente día se reabrirá en forma total el mercado de cambios, con tres tipos de cotización: la preferencial, la libre y la de los depósitos bancarios es el caso de los llamados "mexdólares".

El 19 de agosto la cotización del dólar es entre \$ 75.00 y \$ 90.00.

El 21 de agosto se indica que en el mercado cambiario la oferta ha duplicado a la demanda y el dólar se cotiza entre \$ 97.00 y \$ 100.00.

El 23 de agosto se registra un aumento de depósitos en los bancos de El Paso Texas, pues el día anterior se hicieron depósitos por 1.5 millones de dólares.

El 10. de septiembre el Presidente López Portillo durante su último informe de gobierno decreta la nacionalización de la banca y el control total de cambios"(23)

1.2.7.- LA CRISIS Y LA NACIONALIZACION DE LA BANCA.

Los sucesos ocurridos durante el mes de agosto de 1982 fueron resultado de la especulación por la facilidad del régimen cambiario, así la nacionalización de la banca y el control de cambios dieron fin a esa situación. Los banqueros expresaron indignación y argumentaron ilegalidad, calificaron la medida presidencial de autoritaria y dictatorial, sin reconocer que la especulación bancaria impedía los intentos del Estado de racionalizar las divisas.

La banca privada se había convertido en el factor fundamental de desestabilización financiera. existen cálculos que demuestran que más de la mitad de las utilidades bancarias durante el mes de agosto fueron resultado de los diferenciales en el cambio de divisas.

por otra parte cabe preguntarse de dónde provenían las enormes cantidades de divisas con las que especulaban banqueros y particulares, la respuesta es dramática, se trataba de empréstitos obtenidos por el Estado que posteriormente a través de los circuitos propios de un sistema de libre cambio, iban a dar a las manos de los traficantes.

"En el primer trimestre de 1982 el sector público obtuvo 7 502 millones de dólares del exterior ... transfiriendo la mitad al sector privado ... las divisas transferidas del sector público al privado se dedicaron a pagar los rubros de contrabando y fugas de capital ... La contratación de la deuda pública de México en el primer trimestre de 1982, sirvió para financiar contrabando, fugas de capital y turismo; la mayor parte acabó convirtiéndose en depósitos bancarios en EEUU y con el correr del tiempo en nueva deuda pública. Era el mismo dinero, prestado varias veces: los privados cobran intereses, la nación paga por ellos y los bancos extranjeros obtienen grandes ganancias por servicio de intermediación". (24) .

Los capitalistas y aun los pequeños ahorradores pueden argumentar la legitimidad de sus actos, ya que según dicen se trata de su patrimonio, que manejan como mejor les parezca.

Los argumentos de un individuo respecto a sus derechos, incluyendo su fortuna monetaria resultan lógicos en el sistema de producción capitalista, sin

embargo debe entenderse que todo sistema de producción tiene leyes que lo rigen. En el capitalismo aunque parezca paradójico, muchas cosas funcionan en base a la confianza y en este caso ésta se agotó, lo que condujo a acciones de pánico pues todos actuaban en defensa de su interés particular hasta agudizar en forma general una crisis.

El panorama económico en su conjunto estaba conduciendo al Estado a una total pérdida de legitimidad, situación que remontó con la respuesta política de la nacionalización.(25)

El Estado por ley estaba en su derecho de ejercer ésta medida, lo mismo hizo con el petróleo. En aquella época requirió de un llamado al nacionalismo y del apoyo de masas, pues la burguesía nacional veía un nuevo recurso para su ascenso económico. En cambio con la nacionalización de la banca se afectaba al sector más poderoso de la clase capitalista y el gobierno no estaba dispuesto a hacer un llamado a las masas, lo cual justificó en consecuencia con recursos retóricos "no nos volverán a saquear", etc.

La nacionalización de la banca representaba un mar de posibilidades si en verdad se ponía al servicio de las necesidades sociales, empero las presiones de los capitalistas amenazaban de múltiples maneras. El panorama se presentaba con diferentes interrogantes, en torno a la posición que el próximo gobierno habría de

tomar respecto a la banca.

1.2.8- BREVE BALANCE DEL SEXENIO.

Es indispensable dejar sentados algunos elementos de balance sobre la cuestión particular del petróleo, para reconocer que el desastre económico, ecológico y social del régimen Lopezportillista, no es atribuible al petróleo mismo, sino a una política económica erróneamente calculada:

1.- La exportación petrolera permitió a México durante varios años, el equilibrio comercial con el exterior.

2.- Favoreció el ingreso de millones de dólares, indispensables para las finanzas del régimen.

3.- El Estado obtuvo grandes ingresos en términos de contribución de PEMEX.

4.- El petróleo se constituyó en un factor impulsor de actividades económicas de gran magnitud.

5.- Por todo lo anterior era de esperarse que una contracción en el ramo petrolero, condujera a toda una secuela de problemas económicos nacionales.

De las consideraciones anteriores, debe obtenerse como conclusión que el petróleo constituye para México un activo de primera importancia, pero no para tomarlo como la principal fuerza impulsora de la economía, sino más bien como un apoyo estratégico de la industria.

Como lo señalé al inicio de este capítulo, el régimen que terminaba en diciembre de 1982 no había

podido encauzar la economía con las medidas que se había propuesto a través del Plan Nacional de Desarrollo Industrial, el S.A.M., COPLAMAR y el Plan Global de Desarrollo.

Todo lo anterior se dio a pesar de que el régimen expresó su convicción de trabajar sobre la base de planes nacionales y sectoriales. Empero a pesar de todos los propósitos la falta de planeación fue la más clara expresión de la economía petrolizada.

Planes y programas y el respeto a los mismos fueron indispensables en este periodo, toda vez que el conjunto de la economía nacional había acumulado para entonces profundos rezagos como resultado de un modelo de desarrollo, emprendido desde los 50, que propició un crecimiento de la economía, pero al mismo tiempo dio lugar a enormes desequilibrios. El problema ya lo habían sufrido diversos sectores de la sociedad y sus consecuencias, aunque aisladas, fueron expresadas con cierto tino por el Presidente Echeverría en el discurso de toma de posesión.

Los rezagos y desequilibrios a que hago referencia en este punto me permito mencionarlos a continuación:

1.3.- SUSTITUCION DE IMPORTACIONES, UNA POLITICA
ECONOMICA NECESARIA Y A LA VEZ PROMETEDORA.

México y Estados Unidos inician en la década de los 40 una nueva relación comercial, el panorama económico y político de México era saludable para que la inversión extranjera directa se interesara en implantar industrias de exportación que propiciaban empleo y crecimiento del Producto Interno, cuestión favorable que coincidía con el hecho de que en ese momento, Europa y Asia no eran competidores. (26)

En estas condiciones México a la vez que desarrollaba algunas ramas propicias para la exportación de alimentos y materias primas estratégicas, impulsaba también con mayor ímpetu su política de "Sustitución de Importaciones" con criterios no selectivos, sino indiscriminados, dando lugar a un desarrollo desigual del aparato productivo, sin articulación vertical ninguna, razón por la cual tampoco se crean condiciones para la producción de máquinas para producir máquinas. (27)

1.3.1.- LOS ESTADOS UNIDOS IMPULSAN CAMBIOS
ECONOMICOS EN SU FAVOR Y CONTRARIOS
A MEXICO.

A mediados de los 50, se había configurado un contexto internacional de recuperación en el mundo capitalista, principalmente Japón y los tradicionales países industrializados. El poderío económico de Estados Unidos aumentaba y junto con ello sus aspiraciones de dominio hacia América Latina; su avance estratégico progresó en forma de ayuda con créditos para financiar el desarrollo del área. La recuperación de su planta productiva redujo a México a atender básicamente sus necesidades de materias primas, comenzó a modificar los términos de las relaciones comerciales en su favor.

Así disminuyeron algunas exportaciones mexicanas que tendieron a redefinir la actividad económica; el desempleo y el desequilibrio de la balanza comercial, condujeron en abril de 1954 a modificar la paridad cambiaria, pasando de \$ 8.65 a \$ 12.50 por dólar. (28)

La consiguiente inflación derivada de la devaluación del peso, orilló al gobierno mexicano a adoptar una política de contención salarial. Comenzaban a sentarse las bases de lo que más adelante habría de ser el "Desarrollo Estabilizador".

1.3.2.- SE CONFIGURA UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO
ECONOMICO: "EL DESARROLLO ESTABILIZADOR."

La protección y fomento que la política económica del "Desarrollo Estabilizador", brindó al proceso de industrialización, resultados positivos al grado de que fue posible "liquidar la totalidad de la vieja deuda, al mismo tiempo que se habrían nuevos pasivos". (29)

"El endeudamiento de México se destinó en gran medida a satisfacer necesidades de la infraestructura, que se cubrían con los llamados "créditos atados", principalmente para carreteras, aeropuertos y red ferroviaria." (30)

Este tipo de créditos impedían que se desarrollaran sectores de la economía necesarios para articular actividades productivas, lo cual se acentuaba con la inversión extranjera directa y en general el tipo de desarrollo industrial que hasta entonces se había venido dando.

1.3.3.- LOS RESULTADOS DE EXCESIVAS IMPORTACIONES.

El aparato productivo que fue conformándose en México a partir de la década de los 40, creció sin articulación entre sus diversas ramas, orientado principalmente por una también desigual distribución del ingreso, que privilegió a algunos sectores de la industria de bienes de consumo duradero, que además, de no adoptar un proceso de integración intersectorial, se

abastecían en el exterior de insumos y maquinarias, dando lugar al rezago en la producción de bienes de capital.

1.3.4.- LOS EFECTOS SOCIALES DEL CRECIMIENTO.

El crecimiento económico ha modificado la composición de las clases sociales, donde las capas medias y ricas van a asumiendo patrones de consumo básicamente de bienes durables, como automóviles, aparatos electrodomésticos, etc. (31)

Derivado de lo anterior han crecido esas industrias en forma desproporcionada en relación a otro tipo de actividades.

1.3.5.- DEFORMACIONES ENTRE PRODUCCION Y CONSUMO.

Aparentemente la producción nacional contaba con alagadoras perspectivas a futuro por la política proteccionista que el régimen mantenía en favor de la industria ubicada dentro del país, sin embargo, junto con el desarrollo económico se gestaron fenómenos que terminaron expresándose a través de la pérdida de dinamismo del mercado interno.

Las empresas líderes de la industria no absorbían mano de obra en cantidad suficiente para que a su vez se tornara en fuerte demandante de bienes básicos de consumo.

Las áreas rurales no fueron integradas al proceso general de crecimiento por una notable desarticulación

entre la agricultura y la industria, ya que ésta última tenía la opción de prescindir de los productos del campo.

Finalmente la estrechez del mercado se dio por la depreciación permanente de los salarios.

1.3.6.- EL CAPITAL EXTRANJERO EN MEXICO.

A raíz de las nacionalizaciones del petróleo, las comunicaciones, y la energía eléctrica, el capital extranjero pasó de lleno a ubicarse en los sectores más rentables de la economía nacional, como: química, artículos eléctricos y electrónicos, alimentos y maquiladoras, establecidas éstas últimas principalmente en la franja fronteriza con Estados Unidos.

Con excepción de maquiladoras, las demás empresas no satisfacen la demanda de empleo porque su composición orgánica de capital es alta. Por otra parte la condición de monopolio de estas empresas les permite fijar precios de acuerdo a las utilidades que se proponen obtener.

El capital extranjero genera efectos nocivos porque crea patrones de consumo deformantes, v.gr. alimentos chatarra, aparatos electrónicos sofisticados, etc. y utiliza los medios de difusión para propagandizar sus productos con fuertes cargas ideológicas que dañan a la población de todas edades.

1.3.7.- ALGUNAS CAUSAS QUE IMPIDEN EL DESARROLLO EN MEXICO.

Una economía como la mexicana que ha permitido indiscriminadamente la implantación de empresas extranjeras, ha quedado expuesta a una permanente transferencia de plusvalía hacia el exterior a través de los siguientes mecanismos:

• "1.- Los recursos que se esfuman por intercambio desigual de mercancías.

2.- La remisión de las utilidades reales, no contables, de las empresas extranjeras.

3.- Los pagos por patentes, regalías y asistencia técnica, y

4.- Los pagos de intereses a organismos internacionales y bancos privados extranjeros por la deuda externa." (32)

1.3.8.- LOS EFECTOS DE LA FALTA DE COORDINACION.

La falta de coordinación abarca al conjunto de la población nacional, incluyendo la educación y el desarrollo científico y tecnológico. Los centros educativos de todos los niveles se han dirigido con criterios burocráticos e intereses de grupo, totalmente ajenos a las aspiraciones de la población, la cultura nacional y las necesidades del aparato productivo.

La desarticulación entre educación y producción cuando trata de subsanarse se hace con criterios autoritarios que pronto pierden la viabilidad de los proyectos.

1.3.9.- EL ENDEUDAMIENTO EXTERNO NO SIEMPRE ES

ILOGICO.

El "Desarrollo Estabilizador" como patrón de acumulación capitalista se caracterizó entre otras cosas por el apoyo a la burguesía nacional y extranjera, en términos de brindarles exenciones de impuestos, así como bienes y servicios a bajos costos. El privilegio a los capitalistas en estas condiciones, tenía como contrapartida el creciente déficit de las finanzas públicas, que se veía subsanado con emisión monetaria, encaje legal bancario y un creciente endeudamiento externo. Fue este renglón una de las principales preocupaciones del régimen del Presidente Echeverría, quien consideraba urgente la implantación de una reforma fiscal, so pena de seguir acumulando contradicciones de carácter social y financiero.

Hemos visto anteriormente que dicho objetivo no fue posible lograrlo, razón por la cual, el Estado comenzó a tomar el endeudamiento externo como el principal expediente de financiamiento al crecimiento. La dependencia dejó de ser solamente científica, comercial y tecnológica, para pasar al plano financiero en medida cada vez más desproporcionada y alejada del tipo de

desarrollo que tenía el país.

El periodo cumbre del endeudamiento externo fue durante el auge petrolero impulsado por el régimen de López Portillo.

El endeudamiento externo guardó una lógica coherente con el patrón de desarrollo que mantenía el país, es decir, el fomento a la industria tuvo como costo una política fiscal favorable enteramente al capitalismo industrial; de ahí se derivaron desequilibrios externos en lo comercial y financiero, pero el endeudamiento del gobierno de López Portillo, dejó de estar ligado a ningún tipo de desarrollo, la deuda por sí misma logró tener una autonomía y una dinámica, que solo involucró al país en un conflicto cada vez mayor. Son reveladoras las cifras que a continuación presento:

AÑOS	DEUDA EXTERNA TOTAL (millones dólares)	CRECIMIENTO ANUAL (tanto por ciento)
1976	23 476	-----
1977	28 500	21.5
1978	34 100	19.6
1979	38 557	13.0
1980	46 700	21.1
1981	71 100	53.5
1982	85 000	18.5

Fuente: Méndez Morales, José Silvestre. 100 PREGUNTAS Y RESPUESTAS EN TORNO A LA ECONOMÍA MEXICANA. p.104.

Como puede observarse el endeudamiento externo estuvo ligado a una forma que había adoptado el desarrollo económico del país, lo cual podría ser aproximadamente hasta 1980, cuando estaba en su plenitud el auge petrolero.

1.3.10.- EL ENDEUDAMIENTO EXTERNO SE TORNA PELIGROSO.

El carácter incongruente del endeudamiento se da cuando la extracción petrolera absorbía más recursos de los rendimientos que de ahí se derivaban. Peor aún cuando la deuda se autonomiza del sistema productivo y refleja cada vez menos el tipo de industrialización adoptado. (33)

Se entra en la espiral del endeudamiento externo y México comienza a endeudarse para pagar. La deuda adquiere una dinámica propia, se nutre de sí misma y se separa cada vez más de los imperativos del aparato productivo. (34)

Lo anterior es altamente preocupante y más todavía cuando conocemos la sangría de capital que padece el país por el pago de los servicios de la deuda, como lo señala el siguiente cuadro:

ANOS	SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA (millones de dólares)
1982	19 400
1983	14 300
1984	14 300
1985	13 300
1986	11 700
1987	13 700
1988	14 000

	100 700

Fuente: CEPAL, Revista Proceso número 644, 6 de marzo de 1989, p.7.

* (millones de dólares destinados a pagar intereses y amortizaciones).

100 700 millones de dólares destinados a pagar intereses y amortizaciones, mientras que lo recibido en créditos del exterior, no llegó a los 25 000 millones.

Las cifras por sí solas, aunque son altas no dicen los efectos que tiene para la economía del país esa enorme salida de capital en tan corto tiempo. Los desequilibrios en los sectores económicos y sociales ya ni siquiera son previsibles, pues ninguna economía puede planificar su gasto porque no existen directrices a seguir. Veamos algunos datos reveladores: "En 1981, el 70% del gasto se destinaba a los sectores productivos y

sociales, el 24% al servicio de la deuda y el resto representaba participaciones a Estados y Municipios. Al año siguiente la proporción entre gasto programable y servicio de la deuda, fue de 55 a 39%. (35)

Me interesa poner a salvo las ideas planificadoras del régimen lopezportillista aun considerando que no tuvieron el éxito esperado como he mostrado en este capítulo, no fue solamente la ineficiencia de los planes lo que llevó a la economía nacional a la crisis sino el conjunto de contradicciones histórico-estructurales que aquí he mencionado.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO 1.

- 1.- Woldenberg, José y Huacuja, Mario. EL SEXENIO DE LUIS ECHEVERRIA. p.159.
- 2.- "En primer lugar estuvo lo que el sector privado llamó el programa reformista de Echeverría... en segundo, el avance generalizado de sectores izquierdizantes... y la instauración de nuevos mecanismos de negociación con los trabajadores y empresarios." Casar, Ma. Amparo y González Guadalupe. LOS EMPRESARIOS Y EL AUGE. p.113.
- 3.- "Echeverría se propuso conciliar Universidad y Gobierno, abrir canales de participación a grupos disidentes, incrementar empleos en educación, crear nuevas escuelas, aumentar subsidios a Universidades, cultivar relaciones y contactos con intelectuales, profesores y estudiantes, promover otorgamiento de becas y premios, editar publicaciones y nombrar intelectuales en el servicio diplomático." Basañez, Miguel. LA LUCHA POR LA HEGEMONIA EN MEXICO.p.191.
- 4.- Guillén Romo, Héctor. ORIGENES DE LA CRISIS EN MEXICO. p.46-54.
- 5.- "Se abandonó la paridad de 12.50 pesos por dólar, mantenida por más de 20 años, para fijarla en 23.00 pesos". Pérez, Germán y Mirón, Rosa Ma. UN SEXENIO DE AUGE Y CRISIS. p.194.
Cfr. Tello Macías, Carlos LA POLITICA ECONOMICA EN MEXICO 1970-1976. p.145.
- 6.- IBIDEM. p. 175.
- 7.- Rivera Ríos, Miguel Angel. CRISIS Y REORGANIZACION DEL CAPITALISMO MEXICANO. 1960-1985. p.83.
- 8.- Ross, Jaime. LA ECONOMIA Y LA POLITICA MACROECONOMICA DURANTE EL AUGE PETROLERO 1978-1982. p. 15.
- 9.- Periódico EXCELSIOR. México. 2 septiembre 1977.p.1.
- 10.- Aguilar Monteverde, Alonso. LA NACIONALIZACION DE LA BANCA, LA CRISIS Y LOS MONOPOLIOS. p.135-136.
- 11.- IBIDEM. p.136.
- 12.- Bautista Romero, Jaime. EL ENDEUDAMIENTO EXTERNO DE PEMEX. p.44.

- 13.- Aguilar Monteverde, Alonso. OP.CIT. p.137.
- 14.- IBIDEM. p.137.
- 15.- Ross, Jaime. OP. CIT. p.16.
- 16.- Bautista Romero, Jaime. OP.CIT. p.50-51.
- 17.- Guillén Romo, Héctor. DE LA CRISIS FINANCIERA A LA AUSTERIDAD HAYEKIANA EN MEXICO. p.16.
- 18.- Ross, Jaime. OP.CIT. p.16.
- 19.- Bautista Romero, Jaime. OP.CIT. p.18-19.
- 20.- Carabias Lillo, Julia. et.al. EL IMPACTO ECOLOGICO DE LA ACTIVIDAD PETROLERA. p.209.
- 21.- Castaingts Teillery, Juan. PRODUCCION Y DINERO EN LA COYUNTURA ACTUAL. p.231.
- 22.- Ruiz Durán, Clemente. 90 DIAS DE POLITICA MONETARIA Y CREDITICIA INDEPENDIENTE. p.28.
- 23.- Alba Aldave, Cristina. CRONOLOGIA DE LA BANCA MEXICANA p.159-160.
- 24.- Báez Rodríguez, Francisco. DOLARIZACION Y RAPINA FINANCIERA. POLITICA MONETARIA Y CREDITICIA. p.22.
- 25.- Guillén Romo, Héctor. DE LA CRISIS... p.20-21.
- 26.- Oliver Rodríguez, Jesús Alberto. DEUDA PUBLICA EN MEXICO. ADMINISTRACION Y OBRA 1960-1980.
- 27.- Perzabal, Carlos. ACUMULACION DE CAPITAL E INDUSTRIALIZACION COMPLEJA EN MEXICO. p.24.
- 28.- "En julio de 1948 un dólar valía 4.85 pesos. En junio de 1949 se fijó su valor a 8.65 pesos hasta abril de 1954 que pasó a 12.50 pesos." Torres Gaytán, Ricardo. UN SIGLO DE DEVALUACIONES DEL PESO MEXICANO. P.312, 318 Y 321.
- 29.- Oliver Rodríguez, Jesús A. TERCER ARTICULO DE EXCELSIOR. miércoles 23 noviembre 1988. p.8.

- 30.- "Se llamaron créditos atados a los créditos que el Estado Mexicano obtenía con el Banco de Exportación e Importación de los Estados Unidos, (EXIMBANK). Recibía el nombre de "atado" porque el Banco no proporcionaba el préstamo en dólares ni en efectivo, sino en tecnología, materiales y técnicos para obras de infraestructura. En esta forma el gobierno receptor no tenía oportunidad de adquirir los materiales en otros mercados. Ceceña Gámez, José Luis. MEXICO EN LA ORBITA IMPERIAL. p. 226-227.
- 31.- De Lara R., Salvador. LA CRISIS EN EL APARATO PRODUCTIVO EN MEXICO. T-I. p.209.
- 32.- Guillén Romo, Arturo. OBSTACULOS A LA ACUMULACION DE CAPITAL EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS. P.60.
- 33.- Consúltese puntos 1.2.3. y 1.2.4. de esta tesis.
- 34.- Guillén Romo, Héctor. DE LA CRISIS... p.60.
- 35.- Carrasco, Rosalba et.al. LA POLITICA SOCIAL 1983-1988 Y SUS PRINCIPALES CONSECUENCIAS. P.95.

CAPITULO 2.- LA PLANEACION EN MEXICO.

INTRODUCCION.

En los propósitos del Estado ha figurado, desde 1930 la necesidad de la planeación en México, por ello existe desde esa fecha la Ley de Planeación General de la República, que se implantó con el Presidente Ortiz Rubio el 12 de julio de 1930, también localizamos dos planes sexenales con el presidente Lázaro Cárdenas de fechas 1934-1939 y 1940-1941; el proyecto de Ley Federal de Planeación de 1963 y el Plan Global del Desarrollo de 1980-1982, sin embargo es hasta 1982 cuando por primera vez se introduce en nuestra Constitución Política un Sistema de Planeación Democrática, para impulsar el desarrollo nacional en forma sólida, dinámica y que además conlleve la permanencia y la equidad en el crecimiento de la economía.(1)

Como podemos observar la Administración Pública Federal retoma con vigor la idea de la Planeación Económica, el hecho no es casual sino resultado de un estudio renovado de la problemática económica y social que vivía el país en ese momento, y por tanto la necesidad de plantearse soluciones de corto, mediano y largo plazo, con objetivos concretos y sistemas que permitieran evaluar resultados.

La economía mexicana presentaba graves desarticulaciones en su aparato productivo que se habían generado desde los años 40 como lo vimos en el capítulo

anterior en que México inició su proceso de industrialización, a base de "Sustitución de Importaciones". La petrolización de la economía que se impuso entre 1977 y 1981 profundizó los desajustes entre los diversos sectores de la producción. Por estas razones la Planeación se imponía para 1983 como uno de los mejores recursos de la administración científica de la época contemporánea.

El factor innovador en este caso fue, que la Planeación tuviera un carácter democrático en el sentido de fijar las prioridades a resolver, a partir de la realización de una consulta popular.

La Planeación tuvo sus lineamientos jurídicos en el artículo 26 Constitucional, la Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, los cuales trataré en este capítulo.

2.1.- DIVERSAS INTERPRETACIONES DE LOS TERMINOS:

PLANEACION, PLANIFICACION Y PROGRAMACION.

Del estudio que de diversos autores realicé sobre los vocablos: PLANEACION, PLANIFICACION Y PROGRAMACION, entiendo como sinónimos planeación, planificación y programación para efectos de este apartado salvo algunas excepciones, la mayor parte de los investigadores que tuve la oportunidad de consultar, no establecen distinción entre un término y otro, por ejemplo:

"El profesor B. Gross define la planificación como la preparación para actuar en el futuro.

Para Karl Stefanic-allmayer planificación es la preformación mental de un organismo, de un órgano o del desarrollo de un proceso funcional.

Newman, en su famoso libro: 'Actividad Administrativa'... define la planificación como: decidir por adelantado lo que se va a hacer, esto es, un plan, es el curso de acción proyectada.

Luther Gulick considera que Planificación es el trabajo hecho para bosquejar ampliamente las cosas que se necesitan hacer y el método para hacerlas a fin de lograr el propósito establecido por la empresa." (2)

Arturo Ortega Blake dice: "la programación consiste en hacer planes, programas y proyectos, fijar metas cuantitativas a la actividad, destinar los recursos humanos y material necesarios, definir los métodos de trabajo a emplear, fijar la cantidad y calidad de los resultados, y determinar la localización espacial de las obras y actividades." (3)

El licenciado José Agustín Pinguetti dice:... "Planeación, planificación o programación expresan el mismo concepto". (4)

No obstante lo anterior, en el momento de la aplicación concreta, suelen hacerse cuidadosas distinciones, por ejemplo en México la Ley de Planeación establece, que con el nombre de Plan, sólo puede designarse a lo que es nacional, instrumentado y

dirigido por la Administración Federal. También señala que el término Programa implica una acción de características parecidas, pero llevado a cabo en una región o sector específico. (5)

Desde mi punto de vista, considero conveniente que al realizar estudios especializados que requieran de mucha precisión, se haga la aclaración en qué sentido se utiliza. En mi concepto podría sugerir las siguientes acepciones:

a.- El Plan como simple documento que aún no se lleva a la práctica.

b.- Planificación como la puesta en marcha del Plan-Documento. (6)

c.- Programación como un conjunto de acciones programadas con todas las características semejantes a un Plan, sólo que de carácter Sectorial o Regional.

Considero que resulta pertinente citar las anteriores definiciones ya que se encuentran en la propia Ley de Planeación, y en mi carácter de jurista las aplico al estudio que aquí realizo.

2.2.- LAS CARACTERISTICAS TECNICO-ECONOMICAS DE UN PLAN.

Todo Plan consta de los siguientes aspectos básicos:

2.2.1.- EL SUJETO PLANIFICADOR.

En todo sistema sociopolítico es el Estado quien emprende las acciones de planificación, por ser de su competencia las tareas administrativas. (7)

2.2.2.- ETAPAS DE LA PLANIFICACION.

2.2.2.1.- FORMULACION.

En esta parte se lleva a cabo un diagnóstico en base a la información que el caso requiera, a partir de lo cual se fijan metas concretas y se establecen propósitos.

El proceso implica cálculos minuciosos que están en función de los recursos con que se cuenta y de las metas que se persiguen. (8)

En esta fase se encuentra presente el principio de racionalidad. (9)

La racionalidad es básica por las variedades y opciones que presenta un problema y es mediante el análisis que se descubren las ventajas y costos de cada una de las alternativas, a fin de seleccionar aquellas que contengan mayores posibilidades de maximización de recursos. (10)

La formulación del plan requiere de otros principios indispensables, como el de Previsión, ya que el Plan significa la acción tendiente a prevenir los problemas económicos y sociales del futuro. (11)

2.2.2.2.- DISCUSION Y APROBACION.

A partir de que un Plan significa distribución de recursos, se deben considerar los intereses que están en juego y las demandas existentes de antemano. La opinión pública es tomada en cuenta igual que las particularidades de sectores que poseen algún tipo de representación. Todo lo anterior dispone distribución en* tornó a la conveniencia o inconveniencia de una acción. (12)

La distribución de recursos entre los distintos sectores de una sociedad, técnicamente hablando se ubican bajo los principios de Universalidad y Unidad. (13)

La Universalidad permite comprender a todos los sectores y actividades, estableciendo la debida coherencia entre los Planes Parciales y Sectoriales.

La Globalidad de un Plan está integrada por Unidades, de donde resulta un todo orgánico y compatible. En la práctica, esta problemática se aborda con la integración de Consejos o Comisiones en las que están representados los diversos sectores que serán afectados por el Plan. (14)

2.2.2.3.- EJECUCION.

La Ejecución es llevada a cabo por la Administración Pública, que normalmente considera aspectos como división del trabajo; definición clara de

líneas de autoridad; asesoría; precisión en las funciones del personal; procedimientos y métodos sistematizados con instalaciones debidamente implantadas. (15)

La dirección de la Ejecución del Plan debe apegarse al principio de Racionalidad, a fin de que se realice una coordinación eficiente, que impida desperdicios de tiempo y materiales, para obtener el máximo rendimiento. (16)

2.2.2.4.- CONTROL Y EVALUACION.

Según Martner "corresponde, en primer término, analizar los programas y las actividades a fin de identificar las mediciones físicas que convienen mejor a la administración, para los efectos de análisis, previsión y evaluación." (17)

Una instancia planificadora especializada debe disponer de un sistema de medición de resultados para relacionar "el tiempo empleado en ejecutar un trabajo con el volumen de actividades a fin de establecer un coeficiente de rendimiento... para que las unidades de trabajo cumplan con su finalidad, es preciso que sean contables, que expresen el esfuerzo de trabajo, que puedan verificarse mediante cotejo con otros datos de control y que sean comparables dentro de determinados plazos." (18)

Martner se apoya en los materiales aportados por el Instituto Latinoamericano de Planeación. (19)

Los planteamientos de este especialista, encuentran a mi juicio plena compatibilidad con la concepción que sobre la Evaluación se hace en la Antología de la Planeación en México, cuando dice, que la Evaluación es un instrumento indispensable para conocer la forma y medida en que se van alcanzando los objetivos y metas propuestos. Por tratarse de proyectos de largo alcance, la Evaluación que aquí se propone es al año de la aplicación de cada programa, mediante un conjunto de actividades que permitan valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados de la ejecución del plan. (20)

"Las actividades fundamentales de la Evaluación son: cotejar los objetivos y metas propuestos con los resultados obtenidos al final del periodo correspondiente; verificar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas de mediano y corto plazos, a efecto de visualizar la manera en que se va cumpliendo con los objetivos del plan y analizar el impacto que tienen en la economía y la sociedad; analizar las causas de las posibles desviaciones que hayan impedido el cumplimiento de las metas propuestas o que hayan provocado que estas fueron sobrepasadas;... A partir del análisis de los resultados obtenidos, mediante las acciones emprendidas, en el que se identifican posibles incongruencias, desviaciones, incumplimientos o deficiencias, la Evaluación debe

cumplir con la función de aportar elementos de juicio sobre lo conseguido en el periodo considerado, de los que se derivan proposiciones para modificar o mantener una política o instrumento dentro del siguiente ciclo de Programación anual". (21)

2.2.2.5.- CONTINUIDAD.

Los Planes y Programas se diferencian también por la duración y proyección. así los podemos ver que se formulan como, Planes de corto, mediano y largo plazos, según los objetivos que se proponga el Estado. Independientemente del tipo de Plan, la Continuidad se encuentra estrechamente relacionada con la Evaluación y sugiere dos ideas, a saber:

La primera consiste en que no haya un desfase entre una y otra etapa del Plan, esto es que exista amplia coherencia. (22)

La segunda idea es que normalmente un Plan al ser concluido debe encontrar su Continuidad en otro.

2.2.3.- INSTANCIAS INSTITUCIONALES.

Todo programa requiere de un conjunto de instancias que en mayor o menor medida deben operar, estas son de Orientación, que incluye: "Un Consejo Político-Técnico en que participa el Presidente de la República y/o los Secretarios de Estado; una Oficina Técnica de Planificación Central, integrada por especialistas en Planificación y un Consejo Consultivo integrado por

representantes de las Empresas Privadas y los trabajadores". (23)

2.2.4.- OTROS MECANISMOS INHERENTES A LA PLANIFICACION.

2.2.4.1.- MECANISMOS DE DECISION Y OPERACION.

Incluye a todos o parte de los factores anteriores, además de otros como son los bancos, las instituciones y los organismos que manejan el presupuesto.

2.2.4.2.- MECANISMOS DE EJECUCION.

Están a cargo de los Secretarios del ramo correspondiente, Organismos Descentralizados, Empresas Públicas, Gobiernos Estatales, Gobiernos Municipales, Contralorías, etc.

2.2.4.3.- MECANISMOS DE INFORMACION.

En estos mecanismos intervienen diversos grupos de consejeros, asesores, centros de investigación, etc.

2.2.4.4.- MECANISMOS DE PARTICIPACION POPULAR.

Esta fase encierra particularidades ligadas estrechamente a la organización política del propio Estado y a las tradiciones que una población haya creado para organizarse en la gestión o exigencias que hagan de sus necesidades ante la Administración Pública. (24)

2.2.4.5.- TECNICAS DE PROGRAMACION.

Se emplea la estadística, la matriz de insumo-producto, cuentas nacionales y otras en donde se incluyen los más modernos y efectivos instrumentos de cálculo y personal especializado en diversas ramas de la ciencia, como: matemáticos, economistas, abogados, contadores, sociólogos, administradores, etc.

2.2.4.6.- EL PRESUPUESTO.

Se entiende que las necesidades rebasan normalmente al Presupuesto disponible de la Administración. La cooperación internacional que existe posterior a la Segunda Guerra Mundial concentrada principalmente en, Organismos Internacionales como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (B.I.R.F.) o Banco Mundial (B.M.), Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D.), Banco de Importación y Exportación de los Estados Unidos (EXIMBANK), Fondo Monetario Internacional (F.M.I.), se ha convertido en uno de los principales expedientes de las economías dependientes. Estos organismos para otorgar créditos han solicitado normalmente que los gobiernos prestatarios presenten junto con la solicitud de crédito los Planes y Programas que tienen para el destino del mismo. (25)

La década de los 70 modificó el tradicional esquema financiero mundial con la participación creciente de la Banca Privada Internacional, que se

vinculó con sus servicios estrechamente al Estado Mexicano, de donde resultó un endeudamiento que ya traté con amplitud en el capítulo anterior.

2.3.- CARACTERISTICAS JURIDICO POLITICAS DE LA PLANEACION.

2.3.1.- MARCO CONSTITUCIONAL.

El objetivo de este trabajo es observar, discutir y precisar las distintas formas en que el Estado ordena la vida jurídica, económica, política y social en México, para realizar la Planeación Económica Nacional:

Como Estado de Derecho, siempre actúa con un respaldo y una justificación legal. La relación Sociedad-Estado, es estudiada por el Derecho Público y dentro de él, se ubica el Derecho Constitucional y Administrativo. (26)

"Las reformas y adiciones a la Constitución dan impulso a la transformación del derecho administrativo y recogen las evoluciones que esa rama jurídica ha observado desde la década de los veinte. Los cambios, siguiendo una tendencia universal, dieron la más elevada jerarquía a la transformación del derecho administrativo que no puede verse más como una vertiente del derecho público -y más concretamente del derecho político-, sólo encargada de organizar al poder administrativo y de regir las relaciones de imperio que mantiene con los particulares. El nuevo derecho administrativo, en un

sistema jurídico-político caracterizado por la participación activa del Estado en la economía y, en general, en la vida social, deja de ser únicamente una rama del derecho público, y se convierte en un complejo normativo, integrado sistemáticamente por principios e instituciones que aportan tanto el derecho social, como el privado y el propio derecho público... El Derecho administrativo ha hallado en la ingerencia estatal de los procesos económicos, el factor que le imprime su mayor dinamismo en medida tal, que para algunos doctrinarios el derecho económico y el derecho administrativo son una y la misma cosa." (27)

El Derecho Constitucional sienta las bases del tipo de Estado que regirá los destinos del país, encuentra su fundamento en la Revolución de 1910 y en la Carta Magna de 1917. (60)

En la Constitución localizamos los derechos sociales y un estado social y democrático de derecho, de ahí que la inclusión del capítulo económico en 1982 reivindique "el rango constitucional que tiene la planeación en un estado moderno. La planeación mexicana es indicativa y democrática, y su uso debe ajustarse a las decisiones políticas fundamentales:

a) División de Poderes: El Congreso de la Unión, al ejercer su función legislativa y de control sobre el Ejecutivo participa en el proceso planificador;

b) Soberanía de los Estados: los programas federales son obligatorios para éstos en la medida en que lo convengan así;

c) Garantías Individuales: la planeación del desarrollo es indicativa y no vulnera los derechos del hombre;

ch) Garantías sociales; la planeación organiza los recursos públicos y propicia el uso racional de los recursos de la sociedad a efecto de que los derechos sociales se disfruten cabalmente." (29)

A continuación señalaré algunos de los preceptos Constitucionales más importantes que servirán de base para caracterizar al Estado, la Administración Pública y la Planeación en México:

El sentido social de la Constitución y del Estado, se desarrolla en todo el cuerpo de la Carta Magna fundamentalmente en los artículos 39, 279 y 1239.

En el título Segundo Capítulo I De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno, se establece en diversos preceptos: El Estado es representativo porque el Poder Ejecutivo y Legislativo son la expresión de una voluntad popular, emitida mediante voto universal y secreto.

Los Derechos sociales se expresan dentro de un marco donde es el propio pueblo, quien hace representar sus intereses en un poder público y es en este hecho donde reside la Soberanía Nacional, tema muy importante expuesto en el artículo 39 Constitucional y que más

adelante analizaré.

También se señala en el artículo 40: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática y Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

El sustento de la Federación está dado por la división de Poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, lo cual se instituye en el artículo 49 que a la letra dice: "El supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

Es un Præsidente el depositario del Poder Ejecutivo, lo cual se instituye en el artículo 80: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará "Præsidente de los Estados Unidos Mexicanos"."

El Ejecutivo concentra un gran poder de ahí que nuestro régimen sea considerado como Presidencialista, éste "se configura desde 1824 con la Constitución de Apatzingán y subsiste en buena parte hasta nuestros días". (30)

En los artículos 81, 82 y 83 se establecen las características fundamentales del Poder Ejecutivo Mexicano: "es unitario, se elige directamente por el pueblo para un periodo de 6 años y no puede ser reelegido... es este poder el centro del sistema político, y toda la vida política gira alrededor de él". (31)

"El presidencialismo mexicano se ha transformado en el promotor de todas las decisiones políticas, económicas y sociales... se auxilia de los funcionarios de la administración pública federal, con los cuales comparte el poder político que ha concentrado...

Al Ejecutivo se le confía en el artículo 26 el sistema de planeación nacional, aunque el inicio se refiere genéricamente al Estado lo cual involucra a los demás poderes de gobierno...

El hecho de que el ejecutivo sea el órgano de planeación nacional, tiene que incidir en una centralización política y económica a todos los niveles de un Estado Federal. No sólo el presidente concentra las facultades que pudieran corresponderle a los demás órganos federales, ya que el Congreso sólo es informado y sus facultades constitucionales como la ley de

ingresos, presupuestos de egresos y reunión de cuenta pública se encuentran supeditados, lógicamente y funcionalmente a los planes nacionales de exclusiva colaboración presidencial. Igualmente, la concentración se realiza en el ámbito de las relaciones intergubernamentales, que el Ejecutivo Federal está facultado para celebrar convenios que induzcan los lineamientos de la planeación federal.

La necesidad de participar en la elaboración de los planes no se reduce a los órganos de gobierno, sino incluso a la consulta directa del pueblo y de organizaciones y hasta la conciliación de intereses y su poder negociador complementario al desarrollar la consulta popular en torno a la planeación se concentran en manos del Presidente de la República, lo cual representa una gran concentración de poder político, no sólo en relación con las demás ramas de gobierno, Legislativo y Judicial, sino con los grupos de interés más importantes de la sociedad...

La centralización o concentración en torno al Ejecutivo se desarrolla a lo largo de varias funciones, señaladas tanto en la Constitución como en la Ley de Planeación y en el Plan Nacional de Desarrollo.

Teóricamente la planeación no necesariamente conlleva a la centralización, pero según González Oropeza la planeación tiene una naturaleza eminentemente instrumental y en México ayuda a la tendencia de

concentración del poder político en torno a la figura presidencial...

Dentro del poder ejecutivo, la planeación ha ayudado a perfilar un nuevo tipo de político: el técnico sobre el programático; es decir, la conducción de los planes de desarrollo exige un conocimiento teórico altamente especializado, sólo logrado por políticos con educación universitaria que alcancen estudios de posgrado, más que una experiencia en labores de partidos políticos o en experiencias burocráticas." (32)

El Ejecutivo en virtud de la crisis económica y financiera agudizada en 1982 asumió mayores atribuciones en materia económica, aunque algunas de ellas ya antes las venía desarrollando en base a los artículos 27, 28 y 131 Constitucionales, este último artículo le asigna funciones relacionadas con el Comercio Exterior. (33)

Además el Ejecutivo tiene entre otras facultades:

a.- Según la fracción I del artículo 73 "el derecho de iniciar leyes".

b.- Artículo 89, fracción I, la obligación de "Promulgar y ejecutar las leyes, que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

En cuanto al Poder Legislativo es el artículo 50 Constitucional, el que lo regula y que a la letra dice: "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores".

Las funciones del Congreso de la Unión fueron modificadas en base a los requerimientos jurídicos que el Sistema Nacional de Planeación Democrática necesitaba, en consecuencia se adicionaron en diciembre de 1982 al artículo 73 las letras: "D", "E" y "F", a la fracción XXIX, que otorgan al Congreso de la Unión la facultad de expedir leyes sobre:

• "Planeación Nacional de Desarrollo Económico y Social"; (fracción D)

"Programación, Promoción, Concertación y Ejecución de acciones de orden económico, especialmente los referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios." (fracción E)

"La Promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiera el desarrollo nacional." (fracción F)

"En materia de planeación el Congreso se convierte en órgano asesor y consultor del Ejecutivo, lo cual es de alguna manera congruente con los artículos 60, 93 y 97." (34)

Muchos autores de los consultados cuestionan el papel subordinado del Legislativo en materia de planeación, sin embargo es importante destacar que el 28 de diciembre de 1982 las comisiones unidas de

Gobernación y Puntos constitucionales, de Programación y Presupuesto y Cuenta Pública, presentaron su dictamen en torno a la iniciativa del Ejecutivo en materia de planeación, proponiendo reformas a los artículos 3, 5 y 20 de la Ley de Planeación con objeto de ampliar las facultades del Congreso, "tanto en el momento de integración del Plan, como durante su ejecución, revisión y adecuaciones. Tradicionalmente, reconoció el dictamen, se depositan en los poderes ejecutivos las actividades de elaboración de planes y proyectos, entre otros motivos porque los legislativos carecen de los instrumentos para llevar adelante dicha actividad. Sin embargo, la mediación de un cuerpo colegiado de participación activa y permanente, con capacidad de sanción, llevaría a una verdadera planeación estatal." (35)

Esta propuesta fue aprobada, y en consecuencia los mencionados artículos de la Ley de Planeación son los que en la actualidad están en vigencia.

Para finalizar, solo enunciaré que el artículo 25 Constitucional establece la Rectoría Económica, en la cual se asigna al Estado la responsabilidad de ser él quien dirija las bases del desarrollo económico de la Nación.

En el 26 se crea el Sistema de Planeación Democrática.

El establecimiento del sistema mencionado a nivel nacional, requería la incorporación del Municipio Libre,

base de nuestra Federación, por ello también se reforma el artículo 115 Constitucional.

Los artículos 25 y 26 son integrados en 1982 a nuestra Carta Magna, al introducirse el denominado "Capítulo Económico", tema que trataré con toda amplitud en los próximos incisos de esta tesis.

2.3.2.- EL MARCO ADMINISTRATIVO.

La Constitución Política es precisa en la definición de las funciones que corresponden a cada uno de los Poderes de la Unión. El conjunto del aparato estatal tiene la misión histórica de velar por el bienestar de la sociedad, para que ésta se desarrolle y se proyecte en pos de un futuro mejor y para lograr estos objetivos nada mejor que la racionalización de los recursos y por ende la planeación.

El Estado Mexicano actúa dentro de los marcos de un sistema de producción capitalista, que tiene como característica la libertad de empresa, que a su vez implica, la libre determinación de los particulares para invertir en aquellas ramas de la producción, el comercio y los servicios que convenga y que no entren en contradicción con lo estipulado en la Carta Magna.

La libertad de inversión de los particulares no contempla necesariamente intereses globales de la sociedad y esto se debe a que claramente en nuestro sistema económico, si bien se emplea en la Constitución

el término de Economía Mixta, en mi opinión es un Sistema de Capitalismo de Estado y en esas condiciones el interés particular domina sobre el interés social, ya que la GANANCIA, es el objetivo para el desarrollo del sistema; lo cual puede originar desequilibrios, de ahí la necesidad de que el Estado intervenga ineludiblemente para evitar la generación de daños irreparables social, económica y políticamente. (36)

La intervención del Estado en la economía no es algo novedoso, se ha dado desde épocas muy remotas en mayor o menor medida, pero siempre ha estado presente, aunque va a ser en nuestro tiempo cuando la intervención asuma rasgos más definidos.

Como resultado de la crisis económica de los años 30, apareció el economista británico John Maynard Keynes (1883-1946), para quien el Estado tenía que actuar en un campo más amplio con el fin de regular e impulsar la economía y sus efectos en la sociedad.

El intervencionismo estatal tomó auge en todo el mundo durante las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial y México no fue la excepción. "El Estado debe estar siempre listo para llenar con inversión pública, el hueco que deje la inversión privada al contraerse". (37)

Es necesario destacar que esta negociación tenía un origen de carácter económico, a lo cual el Estado no estaba en condiciones de dar una respuesta inmediata, pues ello requería de una nueva legislación, sobre todo

de carácter administrativo, que más tarde se tradujera en la creación de un aparato burocrático capaz de enfrentar nuevas responsabilidades en el terreno económico y social.

Así encontramos en México la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica de 30 de diciembre de 1950, que junto con el artículo 131 Constitucional constituyen los instrumentos legislativos más importantes en materia de intervencionismo de Estado. La ley de Atribuciones vino a derogar diversas normas administrativas que regulaban aspectos diversos sobre comercio e industria, tales como la Ley de Monopolios, el Reglamento sobre artículos de consumo y otras disposiciones. (38)

Al artículo 131 se le adicionó un segundo párrafo en 1951 "que autorizó al Congreso de la Unión la delegación de facultades legislativas al mismo Ejecutivo, para establecer medidas con el objeto de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o para realizar cualquier otro propósito en beneficio del propio país, en especial a través de la fijación o modificación de tarifas de importación o exportación o las de restricción o prohibición del ingreso, salida o el tránsito por el territorio nacional de productos, artículos y efectos." (39)

Por las exigencias de la época y por la inercia misma del proceso de desarrollo socioeconómico del país, el Estado Mexicano ha asumido diversas formas de intervención económica en el transcurso de su historia, acentuándose en los últimos tiempos un estatismo bien perfilado, aunque conciliador, y que finalmente ha sido reconocido explícitamente con las reformas constitucionales que estamos estudiando, particularmente el artículo 25 en donde se establece formalmente la Rectoría Económica del Estado. (40).

Además podemos observar el esfuerzo que realiza el poder revisor para integrar las atribuciones del Estado en materia económica, tanto de imperio, de servicio público como empresariales. (41)

También es importante considerar el carácter real que tendrá la Planeación Económica debido a que en un sistema de economía mixta como el mexicano, se reduce en gran medida a la planeación del sector público.

La planeación es un "proceso administrativo y, consiguientemente, se ajusta a los principios clásicos del comportamiento administrativo: jerarquía, porque los programas de menor rango deben acomodarse a lo que prescriben los de mayor nivel normativo; comunicación, puesto que un programa da a conocer las metas y los objetivos, así como los medios para lograrlos; coordinación, toda vez que un programa articula la actuación de los distintos agentes administrativos, para sólo comentar las reglas administrativas más

sobresalientes." (42)

Entre los especialistas encontraremos diversas posiciones en torno a la caracterización de si puede considerarse como intervencionismo el acto de planear, al respecto transcribiré una de las explicaciones:

"En México el Estado a través de la regulación económica interviene en la vida individual y social y las modificaciones legislativas que estamos estudiando, significan la formalización constitucional de la intervención estatal en materia económica". (43)

Uno de los problemas fundamentales en relación al Estado es la conjunción de intereses y finalidades a tres niveles: los individuos, el conglomerado social y el propio Estado, en consecuencia "independientemente de la calificación que se le dé, el Estado significa limitaciones... y el medio de que se vale para limitar es el Derecho... limitar significa intervenir.

El Estado a través del ejercicio soberano de su poder, que lo convierte en la instancia exclusiva de generación del Derecho, otorga derechos subjetivos e impone obligaciones subjetivas... ordenar jurídicamente significa intervenir.

El Estado se legitima a través de la aplicación del Derecho, ejerciendo sus mandatos, dirimiendo controversias, entrando en relación con otros Estados y con otros entes sociales, generando normatividad... aplicar el ordenamiento jurídico es intervenir.

El Estado debe también encauzar a los distintos factores que lo integran a la meta que se propone, debe estructurarlos, dirigirlos, coordinarlos, debe en una palabra, planear... la planeación se hace a través del Derecho... planear significa intervenir". (44)

Para el profesor Fix Zamudio la intervención del Estado en las diversas actividades económicas, sociales, políticas y culturales, tiene el objetivo de lograr una redistribución más equitativa de bienes y servicios, establecer un régimen adecuado de seguridad social y en general lograr los fines de la justicia social tan necesarios en nuestro país. (45)

Considero que en los términos del profesor Fix-Zamudio encuentran su razón de ser las anteriores expresiones relacionadas con la planeación y la intervención del Estado en la sociedad y en la economía.

Para realizar las funciones administrativas que la planeación requiere, se llevarán a cabo un conjunto de adecuaciones jurídicas a partir de la propuesta de Ley que el Ejecutivo incorpora el 3 de diciembre de 1982, y en la cual solicita al Congreso de la Unión se reformen un alud de leyes, entre las que se encuentran los artículos Constitucionales 25, 26, 27 y 28.

Esta reforma está fundamentada en la misma letra constitucional pues en el artículo 135 se dice: "la presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por

el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas".

En la iniciativa de Ley el Presidente de la República de acuerdo a la fracción primera del artículo 71 mandata lo siguiente: se adicionen dos párrafos al artículo 16; las fracciones XIX y XX al 27 y tres fracciones al 73, además se modifiquen los artículos 25, 26 y 28 de la Carta Magna.

El 2 de febrero del año siguiente, la comisión permanente del H. Congreso de la Unión emite el decreto correspondiente. (46)

Entre el lapso en que se presenta la iniciativa y la emisión del Decreto correspondiente entra en vigor la Ley de Planeación el 29 de diciembre de 1982, la cual reglamentará todo lo establecido en el artículo 26 constitucional, también normará la construcción del Sistema Nacional de Planeación Democrática, asignándose al Plan Nacional de Desarrollo las funciones de precisar objetivos, estrategias, prioridades y previsiones; ordena también que éste deberá elaborarse, aprobarse y publicarse, en un plazo de 6 meses contados a partir de la fecha de toma de posesión del Presidente de la

República, en consecuencia el Plan Nacional de Desarrollo 83-88 se publica el 30 de mayo de 1983.

El decreto de ley donde se aprueba el P.N.D. se fundamenta no sólo en la Constitución sino también en la Ley de Planeación y en otra legislación que es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual fue reformada el 29 de diciembre de 1982. En la exposición de motivos de esta reforma, el Presidente justificó... "definidas las prioridades del programa de gobierno a mi cargo y consciente de que la administración es el medio orgánico, que tiene el Estado para ampliar los fines políticamente deseables, presento en esta iniciativa las bases para que sea factible la modernización y el ajuste de la misma, redefiniendo las responsabilidades de las dependencias que la integran y fijando nuevas competencias, lo que permitirá hacer frente con capacidad y precisión, a la problemática del país y atender los requerimientos ciudadanos oportunamente expresados". (47)

Como podemos observar esta reforma se ha conceptualizado como "integral" en virtud de que no sólo es modificada nuestra Carta Magna, sino también creada la Ley de Planeación, reglamentaria del artículo 26 y su instrumentación sexenal, que es el Plan Nacional de Desarrollo (P.N.D.).

De esta manera el P.N.D. y los planes sectoriales que de él se deriven tienen una "naturaleza íntimamente ligada al poder ejecutivo, la de actos administrativos

de carácter general, tal como son los reglamentos que, aunque materialmente leyes, por su generalidad y abstracción, son formalmente administrativos... la gran diferencia entre el Plan y los reglamentos es que el primero lleva a vincular a las futuras leyes de ingresos y decretos de presupuestos de egresos, aprobados por el legislativo, mientras que los reglamentos están subordinados por leyes, sin embargo ambos son actos administrativos generales por la fuente de creación normativa y por su ejecución." (48)

La consolidación de la planeación democrática favorecerá el surgimiento de un nuevo derecho administrativo mexicano, como lo dice el Licenciado Ruiz Massieu, "entendido como un complejo normativo que regule y permita la intervención del Estado en la economía y la participación de la sociedad en la integración y funcionamiento de la administración pública, a efecto de que ésta sea más democrática y racional, deberá caracterizarse por el perfeccionamiento de las instituciones que las enmiendas constitucionales de 1983 amplian o introducen a nuestra carta mayor: la planeación, las empresas públicas, el municipio, la responsabilidad administrativa, las concesiones de servicio público, los subsidios, en fin, las atribuciones del Estado en materia económica y, señaladamente la rectoría estatal del desarrollo.

El largo proceso de integración de un derecho administrativo moderno deberá guiarse por el propósito de asegurar que el Estado mexicano posea las capacidades para conducir y generar un desarrollo nacionalista y democrático que haga posible que el hombre se desenvuelva con libertad, justicia e igualdad.

El derecho administrativo moderno para ello, tendrá que auspiciar una relación balanceada entre los poderes públicos y la sociedad civil, una democracia participativa que complete la democracia representativa, un Estado rector que desencadene la creatividad y dinamismo de la comunidad, un aparato administrativo eficiente, ágil, racional y democrático.

El derecho administrativo moderno habrá de ser cada vez menos un laberinto técnico, para llegar a ser expresión de un verdadero derecho político democrático." (49)

2.3.3.- LA RECTORIA ECONOMICA DEL ESTADO MEXICANO (ARTICULO 25 CONSTITUCIONAL).

ARTICULO 25: "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad

proteja esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará, y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo IV de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Así mismo, podrá participar por sí o con los sectores sociales y privados, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público, y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que permanezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución."

La riqueza de este artículo es además de trascendente por sus propósitos, oportuna y acorde con la difícil situación que vivía la nación en esos momentos. Es contundente la forma en que el Estado recupera mediante la acción directa del poder ejecutivo en esta parte del texto Constitucional, su autoridad y capacidad de control sobre el conjunto social. Considero necesario destacar que el nuevo régimen tomaba al gobierno república con todo el sentido de dirección que la Constitución le otorga en el artículo 80.

Véamos cuáles son las tareas que según el texto Constitucional habrían de corresponder en adelante al Estado Mexicano de acuerdo a los nuevos artículos 25 y 26.

a.- La Rectoría del Desarrollo Nacional.

En realidad no es novedad que el Estado Mexicano se asuma como responsable de impulsar el desarrollo nacional, pues éste ha sido su papel desde el momento mismo en que se institucionalizó la Revolución de 1910.

Más bien en un afán de interpretar el sentido profundo de los términos empleados por el legislador, considero que el texto tiene la intención de afirmarse políticamente, en términos de recuperación del poder de decisión, toda vez que en las últimas décadas ha crecido en forma considerable la capacidad de acción, tanto de la iniciativa privada como de diversos sectores sociales.

Por otra parte coincido con la interpretación que se hace de esta parte del texto Constitucional, al mencionar que, "desarrollo no es solamente crecimiento económico o avance en alguna de las ramas de la producción o la tecnología; el desarrollo nacional supone el perfeccionamiento de la vida de la colectividad y abarca las distintas actividades nacionales." (50)

b.- Que el desarrollo sea integral.

El aparato administrativo del Poder Ejecutivo Federal de hoy en día, cuenta con recursos técnicos suficientes para poder diagnósticar con precisión los desequilibrios generados por el modelo económico que

impulsó el desarrollo capitalista durante cuatro décadas aproximadamente. Se entiende que los propósitos de una dirección responsable, deben ser que la economía supere dichos desequilibrios ya que éstos engendran a su vez desigualdades e injusticias sociales.

c.- Que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático.

Sabemos la riqueza de conceptos que se desprenden de la idea de Soberanía, entre los que figuran:

"La palabra Soberanía, proviene de los vocablos super omnia, etimológicamente significa sobre todo poder... es la facultad exclusiva de un pueblo, para dictar, aplicar y hacer cumplir las leyes que el mismo ha dado... es a los pueblos, lo que la libertad a los hombres... es la base de todas las instituciones jurídico-políticas... también tiene un aspecto externo, que es la idea de igualdad de todas las naciones, ninguna es más que otra, todas son libres e iguales, y por tanto, ningún Estado tiene el derecho de imponer una decisión a otro Estado." (51)

Nuestra Constitución en su artículo 39 nos dice: "la Soberanía Nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."

En un intento de recuperación del sentido de Soberanía, como lo expresaron los autores citados, cabe hacer notar la necesidad que existe de refrendar una vez más la disposición de México para defender su integridad y soberanía, ya que los fenómenos económicos y políticos en su transcurso de internacionalización conllevan el riesgo de que los centros de poder queden fuera del control de la nación y del gobierno en particular, es el caso de las medidas que en política económica con frecuencia aconseja el F.M.I. a los países miembros, en aras de una supuesta recuperación de su equilibrio económico. Las diversas Cartas de Intención que México ha emitido hacia el F.M.I. tienen algo que ver en el problema. (52)

La declaración Constitucional respecto a la soberanía de la nación es necesaria, como vemos, porque además de afirmar su propia personalidad jurídica en el ámbito internacional, coadyuva al fortalecimiento de la soberanía de otras naciones.

d.- "El fomento del crecimiento económico, del empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza."

Desempleo y distribución inequitativa del ingreso nacional son dos de los más grandes problemas que aquejan a la sociedad mexicana. El desempleo abierto creció de 8% en 82 a 15% en 85. Otros como la

delincuencia, la prostitución, la emigración del campo a la ciudad y hacia el país del norte son resultado de las dos lacras mencionadas. Es perfectamente coherente que el reformado artículo 25 se plantee la necesidad y el compromiso de continuar impulsando el crecimiento económico pero con una más justa distribución de la riqueza, con el fin de que sea efectivamente el desarrollo integral, con avance y progreso generalizado, capaz de propiciar la elevación del nivel de vida de la mayoría de los mexicanos.

e.- "Que permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales."

Ciertamente no es concebible la dignidad en el individuo, ni la libertad en los diversos grupos sociales sin un mínimo de bienestar material, pues es un hecho que la pobreza extrema, tiende a deformar al individuo.

f.- "El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución."

El Estado en México ha sido en las sucesivas etapas de su historia el principal impulsor de la economía nacional. Sus procedimientos los ha efectuado con base

en una inspiración Constitucional y con una perspectiva de carácter social, aunque no siempre hecha realidad en la medida deseada, ejemplo de ello ha sido desde los años 40, el proceso de industrialización sobre la base de una política de Sustitución de Importaciones, que más tarde (década de los 60) pasó a adoptar el nombre de "Desarrollo Estabilizador". Este fue el modelo de desarrollo en que el Estado se situó como el principal protagonista al propiciar diversos incentivos a la iniciativa privada, algunos de los cuales fueron: subsidios a la inversión productiva con exenciones de impuestos; bajas tarifas en bienes y servicios públicos; tipo de cambio fijo; financiamiento a la inversión a través de la Banca y control de las exigencias sindicales.

Es notoria la manera como a través de este artículo constitucional, el Estado se afirma como regulador de la economía y la disposición de fomentar las actividades que demanda el interés general, considero que se trata de un propósito renovado y expresado con claridad, con el fin de que ningún sector de la sociedad dude acerca de las responsabilidades del Ejecutivo Federal.

g.- "Al desarrollo económico nacional concurrirán con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado",

La exposición de motivos a las reformas constitucionales expresan con justeza que "las clases sociales y los diversos agrupamientos se han ampliado y fortalecido, el tejido social es hoy más rico y complejo. Existe ya un fuerte movimiento obrero, organizaciones campesinas, de clases medias, empresariales, de técnicos y profesionistas, cada vez más participantes e interconectadas en un sistema de comunicación nacional y con posibilidades crecientes para expresar sus puntos de vista." (53)

Lo expresado en esta parte del citado artículo es susceptible de interpretarse de distintas maneras. Por lo pronto es significativo que se haga una revalorización respecto a la importancia que han venido tomando los sectores social y empresarial, ya que es una actitud democrática en principio, dejar de ver como menor de edad al sector social y reconocerle su condición madura para hacerlo corresponsable de los destinos del país. Por lo que al sector empresarial se refiere, cabe señalar que no existe una legislación que lo conduzca obligatoriamente a asumir los lineamientos de este artículo, en lo referente a la necesidad de que exista una más justa distribución de la riqueza.

h.- "La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional en los términos que establece esta Constitución."

El contenido del párrafo que aquí analizo, expresa con claridad la intención del Estado de asumir la Rectoría Económica del país y hace hincapié en la igualdad de condiciones en que habrán de participar el sector público, el sector social y el privado, empero no debe perderse de vista que el régimen de producción dominante en México es el capitalismo, donde por definición es la clase capitalista la que define el volumen y los tiempos de la inversión. de acuerdo con esta idea al Estado corresponde propiciar los estímulos y apoyos necesarios para que dicha inversión tome cauce, en un proceso de configuración de una sociedad que avanza con fines predeterminados.

El Estado en México ha actuado de acuerdo con las condiciones específicas de cada momento, es decir, después de la Revolución creó la infraestructura necesaria para que la acumulación de capital privado se diera en un ambiente de confianza y seguridad. Posteriormente la industrialización del país, tuvo como principales protagonistas a la iniciativa privada en el apoyo al Estado como lo he señalado anteriormente y en la actualidad, este último configura una política

económica dentro y fuera del país, donde en primer lugar está tomada en cuenta la iniciativa privada, así lo muestran negociaciones de carácter internacional como el G.A.A.T., la liberación del comercio y todo el empeño que en los últimos años se ha puesto por llevar a cabo una Reconversión Industrial tendiente a ganar mercados exteriores.

2.3.4.- LA PLANEACION DEMOCRATICA.

(ARTICULO 26 CONSTITUCIONAL).

ARTICULO 26: "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular

en el sistema de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinara los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley."

Como lo señale en la introducción de este capítulo, el nuevo gobierno se propuso desde el principio una serie de replanteamientos, tocando el fondo de viejos problemas nacionales, con el propósito evidente de darles el trato que requería desde su punto de vista, la nueva coyuntura.

La Ley de Planeación señalaba que la Planeación Nacional del Desarrollo tenía: "como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen". (54)

Los nuevos planteamientos a que quiero referirme, no constituyen novedad, en el sentido de que nunca se hubieran mencionado o de que no se hubiesen practicado en alguna medida; en realidad lo nuevo, viene a ser la

forma en que se inscriben en el texto constitucional y en la Ley de Planeación, todo indicaba que el Estado tenía como propósito que para el orden normativo nacional, las iniciativas presidenciales, venían a constituir "una infraestructura idónea, para que por la vía del derecho y en cumplimiento del mandato de la ley fundamental, el Estado Mexicano conjugue acciones y esfuerzos con los sectores social y privado y conduzca y oriente la convivencia de las fuerzas económicas y sociales inmersas en la vida de la nación." (55)

La situación en el momento de cambio de mandato presidencial era compleja, desde el ángulo que se quisiera observar, pues la economía presentaba la más difícil situación que se pudiera confrontar a lo largo de cuatro décadas.

Las relaciones del Estado con la iniciativa privada eran de hostilidad, al menos con el antiguo sector financiero. El endeudamiento ponía en peligro la estabilidad nacional y los sectores mayoritarios tendían hacia un grado mayor de inconformidad por la inflación y el desempleo de que eran presas.

En este contexto el Estado se veía obligado a utilizar métodos que fuesen políticamente estratégicos y que tuviesen al mismo tiempo una proyección de largo alcance. El artículo 26 constitucional fue diseñado en una forma, que se requiere del ojo avizor del especialista para poder distinguir su profundo contenido

juridico, politico y económico. (56)

Diversos estudios que tuve oportunidad de consultar así lo indican, una tesis que también fue metodológicamente orientadora en mi investigación es la sustentada por Rubén Valdez Abascal, quien señala que en el artículo 26 se deben ubicar cuatro vertientes, que en otros términos podemos identificar como espacios o zonas en que se va a desenvolver el nuevo proyecto nacional. Se trata de una clasificación a que dio lugar el carácter democrático que asumió la planeación en el texto Constitucional. Las vertientes referidas son: obligación, coordinación, inducción y concertación. (57)

Cada una de ellas regulada política y jurídicamente según corresponda en cada caso. Cabe mencionar que la inducción y la concertación asumen características particulares en tanto no son en todos sus aspectos sujetos a coacción los potenciales protagonistas. No por ello deja de ser la legislación exenta de obligaciones a la administración pública, federal, estatal y municipal, veamos:

1.- EL AMBITO DE LA OBLIGATORIEDAD DEL ARTICULO 26.

El artículo de referencia señala que "habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal."

No hay lugar a dudas respecto al carácter implícito de las consecuencias jurídicas, a que darían lugar el incumplimiento de las obligaciones estipuladas en la letra Constitucional, para los titulares de las dependencias responsables de adecuar sus acciones al Plan Nacional establecido. En efecto el artículo 82 de la Ley de Planeación nos dice: "los secretarios de Estado y los jefes de los departamentos administrativos... informarán del avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la planeación nacional, que, por razón de su competencia les correspondan".

La misma ley en su capítulo VII correspondiente a Responsabilidades, en el artículo 42 estipula que: "a los funcionarios de la administración pública federal que en el ejercicio de sus funciones, contravengan las disposiciones de esta ley, las que de ellas se deriven a los objetivos y prioridades del Plan y los Programas, se les impondrán las medidas disciplinarias de apercibimiento y amonestación, y si la gravedad de la infracción lo amerita, el titular de la dependencia o entidad podrá suspender o remover de su cargo al funcionario irresponsable". (58)

A mayor abundamiento me permito citar la Constitución en su título IV, artículo 108 que precisa, dentro de la categoría de "Servidores Públicos se encuentran los representantes de elección popular, los miembros de los poderes judicial federal y judicial del

D.F., a los funcionarios y empleados y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el D.F., quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones."

Todas estas disposiciones también se encuentran reguladas en forma más detallada en la ley reglamentaria del título cuarto Constitucional, me refiero a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el D.O. el 31 de diciembre de 1982.

El régimen de obligatoriedad contenido en la legislación citada, se complementa con el que existe internamente en cada Secretaría de Estado o Empresa Paraestatal.

LOS SUJETOS DE LA OBLIGATORIEDAD. (59)

El artículo 26 señala que "el Ejecutivo determinará los órganos responsables del proceso de planeación".

La ley Orgánica de la Administración Pública Federal por su parte, especifica en su artículo 26 que "para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Relaciones Exteriores.

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de Marina.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de Programación y Presupuesto.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Secretaría de Educación Pública.

Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública.

Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Secretaría de la Reforma Agraria.

Secretaría de Turismo.

Secretaría de Pesca.

Departamento del Distrito Federal."

Es necesario destacar el papel preponderante que al respecto tiene la Secretaría de Programación y Presupuesto en lo relativo a nuestro tema y que se especifica en la misma LOAPF en el artículo 32, para el efecto transcribo los siguientes incisos:

"I.- Proyectar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente.

II.- Proyectar y coordinar con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales la planeación regional, así como la ejecución de los programas especiales que le señale el Presidente de la República.

III.- Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo integral de las diversas regiones del país.

IV.- Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo integral de las diversas regiones del país.

V.- Proyectar y calcular los egresos del gobierno federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional.

VI.- Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República.

VII.- Autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

IX.- Verificar que se efectúe en los términos establecidos, la inversión de los subsidios que otorgue la Federación, así como la aplicación de las transferencias de fondos en favor de Estados, Municipios, instituciones o particulares.

XII.- Regular la planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación de las obras públicas que realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal.

XVI.- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación.

XVII.- Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica; establecer las normas y procedimientos para la organización, funcionamiento y coordinación de los sistemas nacionales estadísticos y de información geográfica, así como normar y coordinar los servicios de informática de las dependencias y entidades de la administración pública federal."

LA VERTIENTE DE LA COORDINACION FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL.

La relación entre las tres instancias de gobierno presupone una coordinación que el artículo 26 Constitucional en su párrafo tercero enuncia brevemente en la siguiente forma: "la ley facultará al Ejecutivo

para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática... coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas." Dicha disposición se expresa con toda claridad en el artículo 33 de la Ley de Planeación y tiene como finalidad el desarrollo integral del país.

Es amplia la legislación dentro del marco constitucional que ubica los diferentes niveles de competencia y responsabilidad de la Federación, Estados y Municipios, respecto a estos últimos cabe señalar las reformas hechas al artículo 115 de la Carta Magna donde al Municipio le son otorgadas amplias facultades de decisión para su adecuada administración. Además existen otros ordenamientos constitucionales contenidos en los artículos 40, 73, 116, 117, 124 y 131(60)

Mediante instrumentos debidamente legalizados por el derecho estatal y federal se crearon los organismos que habrían de actuar de acuerdo al proyecto nacional de planeación. Fueron los Convenios Unicos de Desarrollo los indicados para propiciar las acciones planificadoras, la descentralización y el fortalecimiento del Municipio. La utilidad de los Convenios Unicos de Desarrollo (C.U.D.) hizo necesaria la creación de un formato único que permitiera establecer una misma forma de concretar los acuerdos de las tres instancias.

El C.U.D. tiene un capítulo de carácter general donde quedan establecidas las bases jurídicas y la relación que éste guarda con el P.N.D. 1983-1988.

Posteriormente en el convenio se especifica el tipo de programas y compromisos a realizar. Se establece también la necesidad de descentralizar acciones y programas, en lo cual queda comprendido el sistema bancario del país. (61)

La Ley de Planeación establece en su artículo 28 que: "El plan y los programas a que se refieren los artículos anteriores especificarán las acciones que serán objeto de coordinación con los gobiernos de los Estados."

Los programas que se formulen para utilidad de Estados y Municipios deben ser aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto y propuestos a la consideración y aprobación del Presidente de la República, toda vez que los programas regionales recibirán servicios de asistencia técnica y financiamiento. (62)

Es necesario aclarar que un Convenio Único de Desarrollo da por supuesto que el gobierno federal habrá de crear un Comité de Planeación del Desarrollo del Estado (COPLADE), que viene a ser un organismo público con personalidad jurídica, al que se va a dotar de un patrimonio propio para que aborde lo relacionado con el Plan Estatal de Desarrollo. Es este organismo el

responsable de vincularse con las dependencias de la administración pública federal para coordinar la realización del Plan, en Estados y Municipios, en lo concerniente a presupuesto, control y evaluación de las tareas gubernamentales. (63)

Como podemos observar los COPLADES son el resultado de una coordinación integrada por el sector público federal con los gobiernos de los Estados para efectos de programación y presupuesto respecto a objetivos de desarrollo de las diversas entidades federativas. En esta forma se pretende consolidar regionalmente el sistema nacional de planeación donde participan los tres niveles de gobierno. (64)

La planeación considerada en un nivel nacional encierra complejos aspectos de orden legal, financiero y político que requiere de un conjunto institucional, donde actúen las dependencias establecidas, además de recursos capaces de poner en marcha mecanismos concretos que realicen las operaciones requeribles en cada caso, por esta razón el artículo 99 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que "las dependencias y entidades de la Administración Pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el ejecutivo federal."

Es necesario señalar que los programas propuestos por los COPLADES, presentan generalmente diversas necesidades que requieren de la participación de dos o más dependencias del Ejecutivo Federal, en ese caso el artículo 21 de la misma ley señala que "el presidente de la República podrá constituir comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos en que deban de intervenir varias Secretarías de Estado."

En complemento de lo anterior, el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expresa: "el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar Convenios de Coordinación de acciones con los gobiernos estatales, y con su participación, en los casos necesarios, con los municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas."

La República Mexicana es rica en recursos naturales pero diversas razones histórico-estructurales han dado lugar a una explotación irracional en muchos lugares del país: tala inmoderada, explotación inadecuada de hidrocarburos, contaminación de mares, lagos, ríos, etc. Todo ello ha generado desequilibrios sociales y alteraciones ecológicas que hacen necesario pensar en un tipo de planeación en que participen en forma coordinada, entidades y municipios, en un plano de concertación de acciones, a fin de que sea posible que

el COPLADE desempeñe las acciones siguientes:

a).- Elaborar, con la participación de los diferentes grupos sociales de la comunidad, el Plan Estatal de Desarrollo y actualizarlo cuando sea necesario.

b).- Coordinar las acciones de los gobiernos federal, estatal y municipal, y para la aplicación de los planes y programas de desarrollo estatal.

c).- Organizar la participación social en el proceso de planeación estatal y municipal.

d).- Establecer las normas y lineamientos para coordinar el control y la evaluación de los planes y programas de desarrollo estatal, así como procurar el oportuno cumplimiento de sus objetivos y metas." (65)

Nosotros sabemos que es inaplazable la acción de los COPLADES por los desequilibrios y desajustes que se han generado en la economía nacional con resultados verdaderamente alarmantes. Un ejemplo es el que se refiere a la producción agrícola del país, que de satisfacer la demanda interna y parte de la externa, ha pasado a ser un sector deficitario, que tiene la necesidad de importar granos básicos.

En tanto se trata de un sector que involucra diversos niveles de intervención estatal, es necesaria la acción concertada de por lo menos las Secretarías de Programación y Presupuesto, Hacienda y Agricultura y Recursos Hidráulicos, a fin de que se pongan en marcha el presupuesto y los recursos que a la última

dependencia señalada le asigna el inciso IV del artículo 35 de la LOAPF: "Determinar y conducir las políticas de organización de productores del sector agropecuario, en torno a programas regionales y nacionales, con la participación de las autoridades locales que correspondan."

A la misma Secretaría, de acuerdo al inciso XII de dicho artículo de la citada ley, corresponde: "programar y proponer la construcción de pequeñas obras de irrigación; y proyectar, ejecutar y conservar bordos, canales, tajos, abrevaderos y jagüeyes, que compete realizar al gobierno federal por sí o en cooperación con los gobiernos de los Estados, Municipios o los particulares."

La iniciativa de los C.U.D. que dio lugar a los COPLADES constituye un considerable progreso político y administrativo para satisfacer las necesidades nacionales. Es posible pensar en la realización exitosa de esta iniciativa porque se complementa adecuadamente con las leyes de planeación y de la administración pública federal, además existe el conjunto institucional que puede dar marcha a los programas que las diversas entidades propongan.

El problema del presupuesto parece ser el mayor obstáculo con el que han tropezado las últimas administraciones. El déficit que enfrenta el Estado en este renglón es consecuencia en gran medida del pago del

servicio de la deuda, problema que no parece tener una solución de fondo en el corto plazo, aunque estén de por medio los acuerdos basados en el Plan Brady, respecto al cual no me extiende por ser asunto de otro tema.

LA VERTIENTE DE LA INDUCCION.

El párrafo III del artículo 26 Constitucional señala que la ley facultará al Ejecutivo para que coordine "mediante convenios de los Gobiernos de las Entidades Federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar"

El régimen de producción capitalista se caracteriza por otorgar a la persona garantías individuales en su condición de ciudadano y parte de esa esencia de libertad se transfiere a otros ámbitos de la vida social cuando este decide actuar como protagonista a nivel del sistema productivo. No es una libertad total porque en adelante sus actos tendrán relación con los intereses de otros ciudadanos, pero sí en lo que concierne a la disposición de invertir sólo cuando él lo desee.

La participación en la producción, el comercio o los servicios, significa para el inversionista una expectativa de ganancia, aunque también conlleva un riesgo, pues se trata de una economía de mercado y por lo tanto se expone a la competencia. En este sentido corresponde al Estado en primera instancia proporcionar a los particulares un mínimo de garantías respecto a su

propiedad privada. Lo anterior, empero debe complementarse con un abanico de estímulos como: apoyos fiscales, otorgados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo a lo que establece la LOAPF en su artículo 31, inciso IV, que dice. "corresponde determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales"

Otro tipo de estímulo para el inversionista, lo constituyen las concesiones como las que corresponde otorgar a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, que de acuerdo al inciso II del artículo 33 de la LOAPF, debe "compilar y ordenar las normas que rijan las concesiones, autorizaciones y permisos o la vigilancia para la explotación de los bienes y recursos a que se refiere la fracción anterior, así como otorgar, conceder y permitir su uso, aprovechamiento o explotación, cuando dichas funciones no estén expresamente encomendadas a otras dependencias."

En el mismo renglón de apoyos y estímulos a la iniciativa privada por parte del sector público federal, se encuentran:

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial a quien corresponde de acuerdo al inciso II del artículo 34 de la LOAPF: "regular, promover y vigilar la comercialización, distribución y consumo de los bienes o servicios". En el inciso V del mismo artículo, la ley establece: "la fijación de los criterios generales para

el establecimiento de los estímulos al comercio exterior y en el inciso VI habla de "los estímulos fiscales necesarios para el fomento industrial, el comercio interior y exterior y el abasto, incluyendo los subsidios sobre impuestos de importación y administrar su aplicación, así como vigilar y evaluar los resultados."

Esta misma ley en su artículo 35 asigna a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en su inciso IV, el despacho de los siguientes asuntos: "determinar y conducir las políticas de organización de productores del sector agropecuario, en torno a programas regionales y nacionales, con la participación de las autoridades locales que corresponda."

Inciso VIII, "coordinar y dirigir en su caso las actividades de la Secretaría con los centros de educación agrícola superior y media y establecer y dirigir escuelas de agricultura, ganadería, apicultura, avicultura y silvicultura, en los lugares que proceda."

Inciso X: "organizar y patrocinar congresos, ferias, exposiciones y concursos agrícolas, ganaderos, avícolas, apícolas y silvícolas."

Inciso XXI: "otorgar contratos, concesiones y permisos forestales."

Inciso XXII: "promover la industrialización de los productos forestales".

A los artículos citados de la LOAPF, correspondientes a la regulación de los particulares en la vida económica del país, así como las concesiones,

estímulos y recompensas que el Estado está en condiciones de proporcionar, cabría agregar un amplio número de leyes y decretos que han sido creados con la finalidad, como decía antes, de hacer converger las acciones del sector público con el sector privado nacional y extranjero.

Además de la legislación anterior, encontramos que la Ley de Planeación en su artículo 40 habla de la inducción de acciones "de los sectores de la sociedad, y de la aplicación de los instrumentos de política económica y social", todo en torno a la congruencia entre los objetivos de un plan y las acciones de los particulares. Una acción reguladora semejante está comprendida en el artículo 41 de la misma ley, que a la letra expresa: "Las políticas que normen el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieran al Ejecutivo Federal para fomentar, promover, regular, restringir, orientar, prohibir, y, en general, inducir acciones de los particulares en materia económica y social, se ajustarán a los objetivos y prioridades del Plan y los programas."

En la vertiente inductiva de la administración pública hacia los particulares, me parece complicado el terreno donde deben deslindarse acciones que conduzcan sólo a una exhortación consistente en estimular y fomentar, de otro tipo de inducción que rebasando este propósito incurra en una sobreprotección al capital,

pasando a otorgarle concesiones que lleven el riesgo de una ruptura del equilibrio social, al constituirse polos de concentración de poder y riqueza capaces de amenazar inclusive al mismo poder estatal que los proveyó de recursos en otro tiempo.

Por esta razón es necesario escuchar la recomendación que realizó la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión al conocer el primer informe sobre la ejecución del P.N.D. 1983-1988, cuando dice:

"Nuestro Estado de Derecho exige -para encauzar la inducción- que se revise integralmente nuestra legislación, a fin de que las políticas de promoción, regulación y orientación de la actividad social tengan debido fundamento legal, ya que una normatividad obsoleta o inadecuada, limitará esta concurrencia democráticamente sana y socialmente necesaria." (66)

LA VERTIENTE DE LA CONCERTACION.

El artículo 26 señala en lo que se refiere a la concertación que: "la ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática... y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución."

Considero que en el terreno de la concertación deben existir premisas básicas en las que ésta encuentre sustento y razón de ser.

primera premisa: El trato entre iguales.

En la exposición de motivos de las reformas a los artículos constitucionales, el Ejecutivo Federal expuso: "la sociedad también ha cambiado. Las clases sociales y los diversos agrupamientos se han ampliado y fortalecido. El tejido social es hoy más rico y complejo. Existe ya un amplio y fuerte movimiento obrero, organizaciones campesinas, de clases medias, empresariales, de técnicos y profesionistas, cada vez más participantes e interconectados en un sistema de comunicación nacional y con posibilidades crecientes para expresar sus puntos de vista." (67)

Segunda premisa: Es un recurso político.

El régimen político que tomó posesión del cargo el 19. de diciembre de 1982, reconocía el recelo que los capitalistas tenían por la nacionalización de la banca y el control de cambios impuesto. Ambas medidas generaban tensión, sobre todo la segunda que se convertía en traba para una serie de transacciones comerciales con el exterior.

La concertación, resultaba un instrumento de negociación necesario con los capitalistas y demás sectores sociales inconformes.

Tercera premisa: Es una necesidad.

Carente de los expedientes (petróleo y crédito), que en otro tiempo había tenido a su disposición el Estado, resultaba imprescindible la lucha por obtener lo

mejor de los recursos internos para continuar el crecimiento del país. La necesidad de concertar era inaplazable. Es de considerarse, sin embargo, que la concertación social en México no estaba prevista en la Constitución, como una categoría específica. Es hasta la creación del artículo 26 dentro de la concepción de la Planeación Democrática, cuando brevemente se esboza dicho concepto, el cual adopta contornos definidos en los artículos 37 y 38 de la Ley de Planeación, los cuales respectivamente dicen: "El Ejecutivo Federal, por sí o a través de sus dependencias, y las entidades paraestatales, podrán concertar la realización de las acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados." "La concertación a que se refiere el artículo anterior será objeto de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren, en los cuales se establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento, a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma."

Como lo señalé anteriormente la concertación se deriva de una necesidad política y económica del régimen, empero, no por ello, podría quedar exenta de la norma jurídica pues sobre esa base se llevaron a cabo importantes acuerdos que involucraban intereses de gran envergadura, como fueron algunos convenios "celebrados entre la Secretaría de Energía, Minas e Industria

Paraestatal y la Cámara Nacional de la Industria de Transformación, que tuvo como finalidad la cooperación y coordinación de los esfuerzos tendentes a promover el desarrollo del país. El de Pemex con proveedores nacionales, y otros que se han venido dando en los sectores de comercio y fomento industrial" (68)

La negociación más amplia que se llevó a cabo entre los sectores público, privado y social fue el realizado con motivo del Pacto de Solidaridad Económica (P.S.E.), firmado el 15 de diciembre de 1987. La dimensión de este acuerdo fue de carácter histórico por tener la intención de enfrentar uno de los fenómenos económicos más complejos: la hiperinflación.

Tan importante fue el hecho que requirió de la convocatoria del Poder Ejecutivo Federal, quien asumió la dirección del acto y expresó razones en el sentido de que "... El gobierno de la República ha considerado indispensable realizar un renovado esfuerzo de concertación nacional, con el concurso de los sectores obrero, campesino y empresarial". (69)

El P.S.E. siguió constituyendo el mejor recurso económico para el régimen siguiente, quien unos meses después puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad, (PRONASOL), que también encuentra su inspiración en la concepción de Planeación Democrática del artículo 26, porque "el Programa Nacional de Solidaridad otorgará los recursos mediante la

concertación y el dialogo permanente, se destinarán a organizaciones sociales auténticas y se utilizarán para emprender sólo las obras demandadas por la comunidad y sus organizaciones." (70)

El PRONASOL se ha puesto en marcha en diversos Estados de la República, tanto en el campo como en la ciudad, procurando atender las más urgentes necesidades de los grupos sociales. Propiamente ha constituido el marco de concertación para la realización de 1 785 programas de trabajo y 20 convenios. Se han abordado problemas relacionados con la alimentación, educación, servicios públicos y medio ambiente. (71)

La concertación política se ha convertido en el recurso por excelencia para tratar todo tipo de problemas sociales, desde la delegación política hasta el Departamento del Distrito Federal y a nivel nacional, los gobiernos de los Estados también utilizan este recurso.

Parece ser que las pugnas entre las clases sociales tienden a minimizarse, a partir de que es posible tratarlas en voz queda y alrededor de una mesa.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO 2.

- 1.- Fix-Zamudio, Héctor. EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y LA CONSTITUCION MEXICANA. p.118.

Para ampliar lo relativo a la HISTORIA DE LA PLANEACION EN MEXICO, consúltese las siguientes obras y autores.

Ceceña Cervantes, José Luis. LA PLANIFICACION ECONOMICA NACIONAL EN LOS PAISES ATRASADOS DE ORIENTACION CAPITALISTA. (El Caso de México).

Cuadra, Héctor. EL MODELO NORMATIVO DE LA RECTORIA ECONOMICA DEL ESTADO. 1917-1987.

Cuadra, Héctor. LAS VICISITUDES DEL DESARROLLO ECONOMICO EN MEXICO, A PARTIR DE 1917.

Guillén Romo, Arturo. PLANIFICACION ECONOMICA A LA MEXICANA.

Solis, Leopoldo. PLANES DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL EN MEXICO.

Wionczek, Miguel. PLANEACION FORMAL INCOMPLETA: EL CASO DE MEXICO.

- 2.- Dror, Yehezkel. UN MODELO GENERAL DE PLANIFICACION. p.19-20.
- 3.- Ortega Blake, Arturo. DICCIONARIO DE PLANIFICACION ECONOMICA. p.281.
- 4.- Ortiz Pinguetti, José Agustín. ASPECTOS JURIDICOS DE LA PLANEACION ECONOMICA DE MEXICO. p.368.
- 5.- Capitulo Cuarto PLAN Y PROGRAMAS. Artículo 21 de la LEY DE PLANEACION.
- 6.- "Que comprende las fases de la Formulación a la Evaluación". Véase: Martner, Gonzalo. PLANIFICACION Y PRESUPUESTO POR PROGRAMAS. p.46.
- 7.- Witker, Jorge. LA COORDINACION ESTATAL Y MUNICIPAL EN EL CONTEXTO DE LA PLANEACION EN MEXICO. p.88.
- 8.- Martner, Gonzalo. OP.CIT. p.48.
- 9.- Witker, Jorge. OP.CIT. p. 87.
- 10.- IBIDEM. p.87.

- 11.- IBIDEM. p. 87.
- 12.- Martner, Gonzalo. OP.CIT. p. 205.
- 13.- Witker, Jorge. OP.CIT. p.87.
- 14.- IBIDEM. p. 87.
- 15.- Martner. OP.CIT. p.49.
- 16.- Witker. OP.CIT. p. 87.
- 17.- Martner. OP.CIT. p.206.
- 18.- IBIDEM. p. 206.
- 19.- Martner se refiere a los RESOLUTIVOS DEL SEMINARIO SOBRE LA ORGANIZACION Y ADMINISTRACION DEL PLANEAMIENTO, celebrado en Santiago de Chile en julio de 1982. Datos obtenidos del Texto: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. DISCUSIONES SOBRE PLANIFICACION.
- 20.- ANTOLOGIA DE LA PLANEACION EN MEXICO.T-17. p.42-48.
- 21.- IBIDEM. p. 44.
- 22.- García D'Acuña, Eduardo. LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO EN AMERICA LATINA: LOS DESAFIOS DEL FUTURO. p.343.
- 23.- Martner. OP.CIT. p.58-59.
- 24.- IBIDEM. p. 59.
- 25.- Ceceña Cervantes, José Luis. LA PLANIFICACION ECONOMICA NACIONAL EN LOS PAISES ATRASADOS DE ORIENTACION CAPITALISTA. p.82-83, este autor señala que en México localizamos esta situación en los planes económicos elaborados por los respectivos gobiernos entre 1947 y 1958.
- 26.- Moreno, Daniel. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. p.4-5.
- 27.- Ruiz Massieu, José Francisco. LA RECTORIA DEL ESTADO Y LAS NUEVAS BASES CONSTITUCIONALES. p.287.
- 28.- De la Cueva, Mario. APUNTES DE DERECHO CONSTITUCIONAL. p. 23.

- 29.- Ruiz Massieu, José Francisco. OP.CIT. p.287-289.
Este autor recomienda en una nota a pie de página:
"Para conocer las distintas corrientes doctrinales
en torno a la conceptualización del Derecho
Económico, ver a Héctor Cuadra, "REFLEXIONES SOBRE
EL DERECHO ECONOMICO" en Estudios de Derecho
Económico. México. UNAM. 1980. p.11-40.
- 30.- Carpizo, Jorge. ESTUDIOS CONSTITUCIONALES, p.327.
- 31.- Serra Rojas, Andrés. EL PENSAMIENTO JURIDICO DE
MEXICO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO, p.226-227.
- 32.- González Oropeza, Manuel. PLANEACION Y DIVISION DE
PODERES, p.399.
- 33.- Fix-Zamudio, Héctor. OP.CIT.
- 34.- González Oropeza, Manuel. OP.CIT. p.397.
- 35.- Reyes Heróles, Federico. REGRESO A DICIEMBRE. Parto
Legislativo, p.50.
- 36.- Fix-Zamudio, Héctor. OP.CIT. p.112.
- 37.- Rangel Couto, Hugo. DERECHO ECONOMICO, p.23.
- 38.- Cuadra, Héctor. EL MODELO NORMATIVO DE LA RECTORIA
ECONOMICA DEL ESTADO 1917-1987, p. 43-44.
- 39.- Fix-Zamudio, Héctor. OP.CIT. p.110-111.
- 40.- Cuadra, Héctor. OP.CIT. p.43-44.
- 41.- Ruiz Massieu. OP.CIT. p.288.
- 42.- IBIDEM, p.289.
- 43.- Blanco Fornieles, Víctor. EL INTERVENCIONISMO DEL
ESTADO EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.
(APROXIMACION A LA PLANIFICACION), p.63.
- 44.- IBIDEM, p.45.
- 45.- Fix-Zamudio. OP.CIT. p.119.
- 46.- ANTOLOGIA DE LA PLANEACION EN MEXICO. 1917-1985.
Tomo 10. p.521-524.
- 47.- Exposición de Motivos de las REFORMAS A LA LEY
ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
- 48.- González Oropeza, Manuel. OP.CIT., p.399.

- 49.- Ruiz Massieu. OP.CIT. p.293.
- 50.- Andrade Sánchez, Eduardo. CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA. p.61.
- 51.- Carpizo, Jorge. ESTUDIOS CONSTITUCIONALES p.294.
- 52.- Las Cartas de Intención que el gobierno mexicano ha venido firmando con el F.M.I. han tenido como característica general la de acatar una política de restricción del gasto público y contención salarial, con el fin supuestamente de reducir el déficit fiscal y las tendencias inflacionistas.
- 53.- Exposición de Motivos de las REFORMAS CONSTITUCIONALES DE LOS ARTICULOS 25, 26, 27 Y 28.
- 54.- Artículo 3o. de LA LEY DE PLANEACION. p.184.
- 55.- Valdés Abascal, Rubén. LA DIMENSION JURIDICA DE LAS VERTIENTES DE LA PLANEACION. p. 387.
- 56.- JORGE WITKER.
- 57.- Valdés Abascal, Rubén. OP.CIT. p.363-388.
- 58.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. p.196.
- 59.- Valdés Abascal. OP.CIT. p. 371.
- 60.- IBIDEM. p.375-376.
- 61.- Witker, Jorge. OP.CIT. p.76.
- 62.- Artículo 29 de la LEY DE PLANEACION. p.192.
- 63.- Witker, Jorge. OP.CIT. p.94.
- 64.- Witker, Jorge. p.94. cita a Roberto Gómez Collado. "Innovaciones a las bases de coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal", Participación del INAP. en los Foros de Consulta Popular para el Fortalecimiento Municipal, México, INAP. 1984. (Praxis 62).
- 65.- IBIDEM. p.94.
- 66.- Opinión y examen del P.N.D. 1983-1988. CAMARA DE DIPUTADOS DEL H.CONGRESO DE LA UNION. Colección Documentos. LII Legislatura. 15 de noviembre de 1983. p. 18.

- 67.- EXPOSICION DE MOTIVOS DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES A LOS ARTICULOS 25 al 28.
- 68.- Valdés Abascal, Rubén. OP.CIT. p.284-285. (Nota a pie de página).
- 69.- Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República. PACTO DE SOLIDARIDAD ECONOMICA. p. 5-11.
- 70.- Revista EL COTIDIANO. Nº. 34. p. 47.
- 71.- IBIDEM.

CAPITULO 3.- LA PRACTICA ECONOMICA 1982-1988 Y SU
RELACION CON LA PLANEACION
DEMOCRATICA CONSTITUCIONAL.

INTRODUCCION.

La teoría surge de la realidad largamente estudiada. Si la interpretación de dicha realidad es correcta, la teoría resultante será la guía de experiencias futuras.

En el capítulo anterior tuvimos oportunidad de ver las etapas precisas por las que atraviesa un Plan Económico, desde su Formulación hasta la Evaluación. El régimen político que inició su gestión en diciembre de 1982, fue más lejos de la cuestión técnica, propia de un Plan y se comprometió en el texto Constitucional y en una Ley de Planeación a realizar una economía planeada con bases democráticas, el éxito parecía factible, se contaba en lo material con un poderoso aparato administrativo y con un equipo de trabajo altamente calificado. En otro plano había una actitud decidida de implantar "La Renovación Moral" y sobre todo parecía existir la más firme convicción de crear una sociedad más igualitaria. (1)

La prueba de los hechos, sin embargo era dura, pues no se contaba con el expediente, a que habían acudido administraciones pasadas, me refiero al endeudamiento externo para financiar el desarrollo nacional y en lo

relacionado con el petróleo, otrora riqueza reconocida mundialmente había pasado a ser un activo menos valorado.

Por otra parte la fuga de capitales y la nacionalización de la Banca no constituían la mejor expresión de las relaciones entre el Estado y lo más poderoso de las fuerzas capitalistas, como complemento había una Carta de Intención firmada con el F.M.I. por el régimen anterior que tenía como sello distintivo la austeridad. El panorama era poco alentador y lo único reconfortante al menos entre algunos sectores sociales, era el discurso tranquilizante del Presidente en turno.

He considerado dividir en dos partes el periodo 1982-1988, en razón del comportamiento que tuvo la economía hasta 1986 y las medidas del régimen político que se hicieron del todo claras hasta su término el 19 de diciembre de 1988.

3.1.- PRIMER PERIODO 1983-1986.

3.1.1.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (P.N.D.) Y EL PROGRAMA INMEDIATO DE REORDENACION ECONOMICA (P. I. R. E.). LINEAMIENTOS GENERALES DE UNA NUEVA POLITICA-ECONOMICA.

El inicio de los 80 representa el comienzo de una transformación estructural de México, debido a las presiones del mercado mundial, que hacen que las contradicciones materiales se transformen en políticas alternativas, medianamente explícitas y obligadas por el agotamiento de un Patrón de Acumulación. El gobierno del Presidente Miguel de la Madrid, inicia su mandato con una política esbozada a fines de 1980 y expresada en el Plan Global de Desarrollo; el P.N.D. 83-88 será su consecuencia más elaborada y en lo esencial buscará revertir el modelo de acumulación basado fundamentalmente en el sector externo. (2)

Con el P.N.D. 83-88 publicado en el Diario Oficial el 31 de mayo de 1983 se institucionaliza el instrumento jurídico-administrativo que materializará la Planeación Democrática Nacional y el Sistema Nacional de Planeación Democrática. (3)

El P.N.D. está estructurado en tres grandes apartados:

1.- El primero establece el marco de referencia para el diseño de la estrategia general.

2.- En el segundo se incluyen los lineamientos para la instrumentación del Plan en los distintos ámbitos de la vida nacional.

3.- En el tercero se plantea la manera en que los diferentes grupos sociales pueden participar en su ejecución. (4)

Para alcanzar los propósitos y objetivos que habrán de orientar el P.N.D. y al Sistema Nacional de Planeación Democrática, se plantea una estrategia para el desarrollo económico y social, orientada a recobrar la capacidad de crecimiento y mejorar la calidad del desarrollo, a través de dos líneas fundamentales de acción: LA REORDENACION ECONOMICA Y EL CAMBIO ESTRUCTURAL.

Para la primera se puso en marcha el P.I.R.E., cuyo objetivo era enfrentar los problemas de corto plazo enumerados en los siguientes renglones: (5)

"- La tasa de desempleo se había duplicado.

- En diversos sectores la producción se había detenido.

- Un número importante de empresas se encontraba en la situación de no poder seguir operando.

- La inflación no sólo había alcanzado niveles de ciento por ciento, sino además se estaba acelerando a

una velocidad inusitada.

- El ingreso nacional, al igual que el producto se había contraído y el sistema financiero ya no captaba suficiente ahorro.

- El sector público registró por segundo año un déficit superior al 15% del producto y a la inversión.

- México estaba en virtual suspensión de pagos con el exterior." (6)

Por otra parte la estrategia de largo plazo tendiente al Cambio Estructural, se perfilaba hacia las siguientes cuestiones:

"- Dar prioridad a los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento.

- Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo.

- Descentralizar en el territorio las actividades productivas, los intercambios y el bienestar social.

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

- Preservar, movilizar y proyectar el potencial de desarrollo nacional.

- Fortalecer la Rectoría del Estado, estimular al sector empresarial e impulsar al sector social." (7)

En estas condiciones, el año de 1983, debutó la administración que asumió como propias las demandas de austeridad planteadas por el F.M.I. en la Carta de Intención firmada en noviembre de 1982. Las fuerzas

monetaristas reaparecieron, encaminando al país con una política de austeridad como nunca antes se había conocido. (8)

3.1.2.- RESULTADOS EN LOS ASPECTOS CLAVES DE LA ECONOMIA DE 1984 a 1986.

"El Producto Interno Bruto (P.I.B.) descendió en 5.3%, cifra récord en nuestra historia.

El déficit financiero disminuyó en 9 puntos en relación al P.I.B.

La masa de desempleados creció en 5.9%.

Los salarios perdieron un 28% de su capacidad adquisitiva.

La inflación pasó de 100% a 80% anual, con oscilaciones entre 62 y 75%.

Las importaciones descendieron en 60%.

El saldo en cuenta corriente fue positivo en 5 500 millones de dólares." (9)

En el primer año de gobierno se logró el objetivo de disminuir el déficit financiero y los desequilibrios en la balanza de pagos, también disminuyó la inflación, sin embargo, aumentó el desempleo y la caída de los salarios se pronunció más, esto último era previsible en tanto el P.N.D. no especificaba una estrategia de defensa del empleo y los salarios de los trabajadores; el problema era que el manejo de la economía había pasado a depender de criterios eminentemente efficientistas y productivistas. (10)

Esta afirmación es posible sostenerla aun tomando en consideración que en algún momento se habló de mecanismos de contención al crecimiento del desempleo, a través de tres programas: "Para la clase obrera, el Programa para la Defensa de la Planta Productiva y el Empleo; para los trabajadores del campo, el Programa de Mano de Obra y Caminos Vecinales y para los estratos medios y nuevos profesionistas, el Cossies." (11)

Por lo que a la inflación se refiere, si bien disminuyó, no es posible afirmar que al final del ejercicio, se hubiese tenido control sobre la misma, siendo que esta era la principal variable en el programa de ajuste y lo que sirvió de pretexto para deprimir los salarios, en base al supuesto de que éstos en aumento, son los causantes de la inflación. (12)

La corrección relativa en el déficit fiscal y en el desequilibrio externo, no son por si mismos indicadores de recuperación económica, ya que estos renglones son susceptibles de corregirse a partir de una fuerte reducción en el gasto público y de imponer limitaciones a las importaciones.

1 9 8 4 :

Las novedades en ese año no fueron muchas. La política económica mantuvo su orientación estabilizadora adaptada por las condiciones que se habían impuesto al conjunto de la economía desde 1983:

"- La inflación descendió un poco más de 20 puntos... pasó de 80.8% a 59.2%.

- El P.I.B. creció a una tasa del 3.7%." (13)

- El saldo de la balanza de cuenta corriente, fue positivo con 4 000 millones de dólares.

En cambio salarios y desempleo continuaron deteriorándose aunque en ritmos menores que en 1982.

1 9 8 5

Este año es necesario considerarlo por lo menos en dos etapas, debido a los diversos conflictos que lo atravesaban, sobre todo a partir del segundo semestre.

México suscribió con el F.M.I. su tercera Carta de Intención, donde reiteraba su idea de disminuir la inflación dentro del crecimiento económico y el empleo. A mediados de año se presentó una situación de alarma por:

Disminución en superávit comercial, presiones inflacionarias y fuga de capitales. La difícil situación fue reconocida por el propio gobierno a través del Secretario de Hacienda, al decir que la crisis no había sido vencida.

El 24 de julio el Presidente de la República anunció algunos propósitos de política-económica, para hacer frente a la situación, en 5 líneas:

1.- Reducción del tamaño del gobierno federal y del sector paraestatal, por la vía de la disminución del gasto corriente.

2.- Aceleración de la apertura del comercio exterior, mediante la sustitución de los permisos de importación por aranceles.

3.- Establecimiento de un tipo de cambio flexible.

4.- Aumento de los ingresos fiscales por medio del incremento en la recaudación y el combate a la evasión de impuestos.

5.- Fortalecimiento de la intermediación financiera y asignación selectiva del crédito a las actividades prioritarias. (14)

Es importante observar que los cinco rubros enunciados constituían una confirmación del P.I.R.E., y de los propósitos relacionados con el Cambio Estructural.

Las medidas de Reordenación Económica únicamente expresaban su éxito en los renglones susceptibles de control por parte del Estado, que son la Cuenta Corriente y Comercial de la Balanza de Pagos. El P.I.B., se mantuvo en aumento, pero en una proporción pobre en relación a las necesidades del país y a la inflación galopante:

"- P.I.B. 2.7% de aumento.

- Inflación 66.7%

- Déficit Público 9.9% del P.I.B.

- Superávit Comercial 8 451 millones de dólares.

- Superávit en Cuenta Corriente 540 millones de dólares. (15)

El desequilibrio de la economía se agudizó en forma inesperada con los sismos del 19 y 20 de septiembre, que tuvieron enormes costos materiales, humanos y morales para la nación.

1 9 8 6.

A principios de este año, la economía nacional se encontró con dificultades debido a la reconstrucción de viviendas y servicios dañados por el sismo de 1985, a lo cual se agregó el descenso de las exportaciones mexicanas por el desplome del precio de los hidrocarburos en el mercado internacional.

Tal situación obligó al Estado a realizar los siguientes cambios:

- a.- Instrumentar medidas de ajuste presupuestal.
- b.- Mantener una política de precios y tarifas realistas para evitar rezagos frente a la inflación.
- c.- Seguir con la venta o liquidación de las entidades no prioritarias.
- d.- Continuar una línea de contención en materia crediticia.
- e.- Reiterar el propósito de que los instrumentos de captación tengan rendimientos realistas y se protejan firmemente los ahorros del público.
- f.- Proseguir en la aplicación de una política cambiaria flexible.

g.- Profundizar en la revisión del sistema de protección, mediante avances adicionales en la política arancelaria. (16)

El 26 de junio se anunció el Programa de Aliento y Crecimiento (P.A.C.). Es probable que este nuevo plan pretendiera utilizarse más con afanes de carácter político que de verdaderas novedades económicas, pues sus objetivos fundamentales no hacían otra cosa que reiterar la orientación hasta entonces seguida. Sus propuestas básicas eran: "recuperar el crecimiento, combatir la inflación y proseguir el Cambio Estructural". (17)

En este cuarto año de gobierno los renglones básicos de la economía tuvieron graves resultados:

- Reducción de los salarios reales entre 8 y 10% en relación a 1985.

- Devaluación del peso en cerca de 150%.

- Elevación de las tasas de interés internas, hasta pasar los 100 puntos y 140% al finalizar el año.

- La inflación se sostuvo entre 105.7 y 112.5% a lo largo del año.

- Decrecimiento de la producción nacional cercano a 3.8 puntos. (18)

Todo esto en medio del ajuste recesivo, contracción de la demanda interna y transferencia masiva del capital al exterior. Las razones del fracaso se explicaban también por el deslizamiento del peso, alza de precios y tarifas públicas.

Al haber transcurrido un controvertido periodo de cuatro años es necesario hacer un balance de las razones que habían impedido hasta entonces obtener resultados en aquellos renglones en los que el gobierno siempre declaró tener su mayor preocupación. En todo momento abundaron las frases de luchar por una sociedad "más igualitaria", "Renovación Moral", etc.

Decíamos al principio que en una sociedad de clases, como la nuestra las valoraciones económicas y sociales se deben hacer en tres niveles: capitalistas, trabajadores y el país en general. Veamos brevemente la situación para cada una de ellas:

3.1.2.1.- LA CLASE CAPITALISTA. (19)

Las condiciones antes descritas nos mostraron: aumento del desempleo; descenso de los salarios y del poder adquisitivo para la mayor parte de los trabajadores y una inflación que nunca llegó al 50% de la registrada en 1982. Podemos señalar sin lugar a dudas que la burguesía despidió a elevados números de trabajadores sin que hubiese legislación o medida alguna que pudiera impedirselo y además sostuvo un nivel de precios acorde a sus intereses y no al de las mayorías. El tipo de cambio flexible le favoreció para exportar y mantener precios elevados en el mercado interno. Respecto a las tasas de interés y al rendimiento en Certificados de la Tesorería (CETES) y demás valores, le

proporcionaron enormes ganancias. Todo ello sin contar la continua fuga de capitales del país. (20)

En los círculos financieros, casas de bolsa, bolsa mexicana de valores, etc. pasan de unas manos a otras capitales de miles de millones de pesos que reflejan la concentración de la riqueza en pocas manos, al grado de llegar a escucharse expresiones como las de cierto funcionario del mercado de valores que comentó, "que le daba pereza realizar transacciones que involucraran sólo varios millones de pesos, pues en su actividad diaria esas cantidades representaban simple morralla." (21)

Además de la burguesía es indispensable referirse a capas intermedias de la sociedad, cuyos ingresos dependen de cargos burocráticos que van desde jefes de sección, hasta las más altas responsabilidades en las Secretarías de Estado. En donde los salarios iban en una escala como la siguiente: "un jefe de oficina gana 2.07 veces el salario mínimo; un director de área 4.01 veces y un Secretario de Estado 24.32 veces." (22)

3.1.2.2.- LOS TRABAJADORES.

Los trabajadores son la clase explotada desde siempre, sus condiciones de vida han sido precarias en todos sus aspectos. El salario mínimo sin que sea totalmente respetado existe apenas en México, desde mediados de los 30 y todo intento de progreso nacional descansa en la explotación de empleados y desempleados. Probablemente el periodo que tuvo un mínimo de

tranquilidad fue durante los primeros años del "Desarrollo Estabilizador", en que los salarios eran bajos, pero los precios no aumentaban abruptamente, en cambio el lapso que va de 1982 a 1986 ha sido el más angustioso en los últimos 50 años.

Para demostrar con más detalle la situación de este sector, veremos cómo la reducción de servicios por parte del Estado ha afectado fundamentalmente a los siguientes rubros: educación, alimentación, salud, vivienda, etc.

a.- Educación:

De 1983 a 1986 el presupuesto asignado a este rubro, tuvo una tendencia a la disminución, lo que repercutió en el empleo y salario de los trabajadores del ramo, deterioro en los servicios públicos y retroceso en la calidad de los mismos.

La disminución en los gastos para educación hizo descender los ritmos de ampliación de la infraestructura educativa y reducir la construcción de aulas como talleres y laboratorios. También limitó el presupuesto para la producción de libros de texto para Primaria y el número de maestros, en relación a la cantidad de alumnos.

Para 1985, el 10% de la población mayor de 15 años, permanecía en condiciones de analfabetismo. Era claro que para entonces, se estaba en un proceso de reversión respecto a los logros alcanzados a lo largo de cinco décadas. (23)

Estas fueron las razones básicas de las movilizaciones de estudiantes y profesores, en consecuencia, podemos decir que la demanda de aumento de salarios y de mejoras laborales es lo que más impulsa a que estos sectores se activen, ej. la marcha que el martes 7 de marzo de 1989 organizaron por todo el país los profesores de la S.E.P., hoy también se agrega a las demandas lo relativo a la democracia sindical. (24)

b.- Alimentación.

Ha sido permanente para las mayorías de México, una alimentación deficiente, sin embargo, el problema se ha agudizado en los últimos cinco años, a pesar de que las familias destinan la mayor cantidad de su presupuesto al consumo de alimentos básicos. (25)

El deterioro alimenticio de la población encuentra entre otras, la explicación siguiente: a) la contracción del empleo y del ingreso familiar; b) el retiro de subsidios que realizó el Estado junto con el aumento a los precios de los bienes y servicios; c) incremento desproporcionado de los precios a los productos alimenticios, en relación a los salarios. En 1981 se requería una tercera parte del salario mínimo para adquirir una canasta, que bien podría definirse como "super básica" ya que sólo estaba compuesta por 8 productos indispensables en el hogar familiar, para 1986, la proporción era de 50% del salario mínimo.

c.- Salud.

Es de esperarse que lo que sucede en el campo de la alimentación repercute en la salud. El problema es doblemente grave si se considera que para 1985 la población sin acceso a algún sistema de salud, representaba más del 13% de la población nacional. En 1978 había un médico para 1262 derecho-habientes; en 1982 uno, para cada 1400 y en 1984 uno para más de 1725 derecho-habientes. (26)

El I.S.S.S.T.E. y el I.M.S.S., tienen una tendencia a recibir una carga cada vez mayor de derecho-habientes sobre su mismo personal e infraestructura, lo que conduce al deterioro de la calidad de los servicios que presta.

La desnutrición, insalubridad y carencia de atención médica están dando lugar a brotes de enfermedades características de situaciones de pobreza extrema; como el paludismo, dengue, viruela, sarampión y otras enfermedades.

d.- Vivienda y algunos indicadores de Seguridad Pública.

En 1985 el déficit de viviendas en la ciudad de México se calculó entre 800 y 900 mil viviendas. (27)

A nivel nacional se estimaba para 1985 en 3 millones y medio. (28)

e.- Otros servicios.

Para 1985 alrededor del 20% de la población, carecía de energía eléctrica; 25% de agua potable; 45% de drenaje en su domicilio; 55% no contaba con baño. (29)

La delincuencia también aumentó en forma tal, que de 1982 a 1983 el número de robos en el D.F. pasó de 44 000 a 73 000.

Todo lo anterior conduce a efectos que se reflejarán en las condiciones físicas, intelectuales y morales de la población nacional. (30)

En 1982, el Estado expresó como preocupación fundamental el enorme déficit presupuestal, problema que se avocó a corregir con un recorte drástico que condujo a la economía nacional entre 1983 y 1986 a la situación siguiente: El PIB tuvo un crecimiento negativo aproximado de menos de 2.4%.

Desempleo entre 15 y 16%. La inflación acumulada entre 1983 y 1985 fue cercana al 400%. El salario se deterioró aproximadamente 50%. (31)

3.1.2.3.- EL PAIS.

Aquí requerimos de una visión histórica y de conjunto que nos ocupará el resto del este trabajo:

A más de 3 años de gobierno de M.M.H. era necesario preguntarse ¿Porqué razón no se había podido controlar

la inflación y disminuir el desempleo?. ¿Porqué fracasaban los objetivos de combatir la pobreza?, pese a que se elaboraban Planes donde se reconocía su existencia. Innumerables proyectos habían fracasado, en etapas anteriores, que habían tenido como meta la industrialización del país, la recomposición del agro mexicano, el problema alimenticio, la vivienda, etc.

Señalar que las causas de los fracasos económicos y de los planes son la corrupción y la antidemocracia en México es cierto en parte, pero no basta, pues en todo caso estas dos, son fenómenos que siempre han estado presentes en las sociedades divididas en clases; la explicación de la profunda desigualdad en México es indispensable abordarla desde otros aspectos y es lo que me propongo hacer a continuación:

1.- El Presupuesto del Estado se constituye por dos partidas: Ingresos y Egresos.

Los Ingresos son por concepto de impuestos, rendimientos de la empresa que maneja, donaciones y préstamos.

Los Egresos programables, se destinan a infraestructura; retroalimentación de las empresas que manejan y servicios sociales, pues existen otros no programables como pago de intereses por concepto de deuda externa.

2.- De acuerdo al Keynesianismo y corrientes económicas que le siguen, el Estado debe participar en la economía con amplitud de gastos sin detenerse por

temor al déficit fiscal, pues éste se resuelve por la dinámica misma de la riqueza económica. Recuérdese que en México fue principalmente durante el régimen de Echeverría cuando se asumieron en gran medida estas formas de acción, con la idea de crear fuentes de trabajo que generasen demanda, a fin de impulsar el estancamiento de la economía.

3.- Por otro lado, existe dentro de la Economía la corriente monetarista, opuesta al Keynesianismo, que atribuye el fenómeno inflacionario al exceso de demanda, razón por la cual aconseja políticas-económicas que incluyen reducción salarial, disminución del déficit fiscal y de las erogaciones que el Estado realice; se destina más a la producción que a los servicios sociales; todo ello lo asume como consejo propio del F.M.I.

4.- Durante el régimen del Presidente Echeverría, propiamente se combinaron las dos políticas: Keynesianismo y Monetarismo.

La primera impulsada por el Poder Ejecutivo Federal y la segunda, sostenida en forma no declarada, por el Banco de México a través de su influencia en el sistema bancario privado. Dado el poder que en México tiene el Ejecutivo Federal y que tratamos jurídicamente en el capítulo anterior, éste cumplió en gran medida su objetivo de impulsar el gasto público, no lo hizo, como vimos en el capítulo uno, con recursos propios, sino

con endeudamiento externo; el siguiente régimen continuó en la misma línea, es decir, endeudamiento externo y déficit fiscal.

5.- El F.M.I. había dictado al gobierno mexicano política de austeridad desde finales de 1976, sin embargo, este estuvo en condiciones de no acatar al pie de la letra dicha política, debido básicamente al auge petrolero; la situación cambió cuando el petróleo dejó de ser el sustento de la economía nacional. M.M.H. no sólo asumió los dictados del F.M.I., sino que tomó la austeridad como la base principal de su política económica, de lo cual se derivó la reducción del déficit fiscal, lo que a su vez repercutió en mayor desempleo, restricción en los servicios sociales y una política salarial reduccionista.

La política económica de M.M.H. consiguió los objetivos de reducir el gasto público y de evitar que el fenómeno inflacionario se agudizara más, empero, estas medidas generaron un alto costo social, del cual ya hablamos antes.

3.2.- SEGUNDO PERIODO: 1987-1988.

3.2.1.- SE PERFILA UN NUEVO PATRON DE ACUMULACION INDUSTRIAL-EXPORTADOR.

Hemos visto el conjunto de factores que fueron efecto y causa a la vez, de la forma específica que adoptó el crecimiento de la economía mexicana. En el

contexto general destacan tres cuestiones, a saber:

Se fortaleció una burguesía nativa; se transnacionalizó el conjunto de la economía y en contraste con ello la población en general se quedó sin acceso a compartir los frutos del deformado crecimiento.

Las consecuencias de las limitaciones que tuvo desde sus orígenes esta forma de crecimiento económico, terminaron expresándose en la reducción del mercado y la pérdida de dinamismo del aparato productivo, lo cual ha venido a manifestarse en la necesidad de refuncionalizar los principales factores económicos, con el fin de darle al capital mayor valorización. "En este sentido la crisis actual de México, es una crisis de transición que está generando las condiciones materiales y sociopolíticas para posibilitar el tránsito de un patrón de reproducción de capital de diversificación productiva para el mercado interno, a un patrón de especialización productiva para el mercado mundial, con la consiguiente diversificación de las exportaciones industriales." (32)

En este nuevo patrón de acumulación capitalista es indispensable considerar el papel estratégico que desempeña el capital extranjero, en particular el norteamericano que concentra la mayor parte de sus inversiones en el sector industrial, con un 46%. (33)

La nueva estrategia ha planteado una reestructuración que abarca una nueva política

comercial; modificaciones sustanciales en el aparato productivo y una nueva forma de intervención gubernamental en la economía, que significa entre otras cosas la desincorporación de un alto número de empresas que hasta entonces había venido administrando el Estado.

3.2.2.- LA LIBERALIZACION DEL COMERCIO.

La estrategia orientada a buscar el equilibrio externo por la vía del comercio conduce forzosamente a los gobiernos a modificar la estructura productiva de un país y a imponer formas concretas de política comercial que abarquen apertura externa y sustitución de importaciones, en base a una "racionalización de la protección comercial". De esta manera, entre 1983 y 1986 se realizó una importante liberación de las importaciones, que consistió en medidas como:

- "a).- Sustitución del permiso previo por el arancel;
- b).- modificaciones a la estructura arancelaria para reducir tanto su nivel como su dispersión; y
- c).- Adopción de prácticas comerciales aceptadas internacionalmente para el ingreso de México al G.A.T.T.". (34)

La política de comercio exterior contempla diversos tipos de medidas a través de las cuales se consiga una eficiente inserción de la producción nacional en el mercado mundial. Dichas medidas son:

1.- Racionalización de la producción. Aquí se contempla la necesidad de asegurar una producción nacional para un mercado interno, sin fomentar empresas ineficientes.

2.- Impulso a las exportaciones. Este objetivo tiene la finalidad de propiciar la importación de divisas.

3.- Fomento a las franjas fronterizas y zonas libres. Entre otros propósitos se persigue incidir en el desarrollo regional.

4.- Negociaciones comerciales internacionales. Este elemento es básico para realizar operaciones legales, tomando en cuenta que también se adoptarán formas no convencionales de comercio. (34)

3.2.3.- ENTRADA DE MEXICO AL G.A.T.T.

México ingresó al "Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio" (G.A.T.T.) en agosto de 1986.

"Los principios generales de esta adhesión fueron los siguientes:

a.- Salvaguarda de la vigencia y el ejercicio de la Soberanía Nacional.

b.- El protocolo de adhesión de 1979 será el marco de referencia de la actual negociación.

c.- México se reconoce como un país en desarrollo.

d.- Respeto a la Soberanía Nacional sobre los recursos naturales.

e.- Reconocimiento del carácter prioritario del sector agropecuario.

f.- Flexibilidad en el uso de los controles al comercio exterior". (36)

El ingreso al G.A.T.T. y la liberalización del comercio no es por sí mismo un error, el problema radica en el carácter de la economía mexicana fuertemente acaparada por empresas transnacionales que tenderán a reforzarse con las nuevas medidas de política comercial. Por otra parte una indiscriminada política de importaciones puede tener el efecto y de hecho ya lo tiene de permitir la entrada de mercancías extranjeras que desplacen a las empresas que las producen en México, finalmente la consecuencia más devastadora, puede ser la que repercuta en el empleo de la mano de obra.

3.2.4.- RECONVERSION INDUSTRIAL.

La liberalización del comercio con el exterior tiene como objetivo adoptar un Patrón exportador diversificado de producción industrial. Lo anterior plantea la necesidad de impulsar considerables cambios tecnológicos a fin de elevar la productividad y calidad con el más bajo costo posible; esto último se encuentra estrechamente relacionado con una mayor explotación de la fuerza de trabajo, que como sabemos asume diversas expresiones.

3.2.4.1.- NUEVA TECNOLOGIA Y MAYOR INTENSIDAD
DE TRABAJO.

La nueva tecnología aplicada a la producción y los servicios es de las más grandes expresiones de desarrollo científico actual. Uno de sus mejores logros se da en la comunicación telefónica de la cual es protagonista la empresa Teléfonos de México (TELMEX), donde actualmente se dan los siguientes procesos:

Hasta mediados de la década de los 70, la comunicación telefónica utilizó la tecnología denominada "Analógica" para pasar a la "Digital". (37)

Omito la explicación de lo que significa una y otra, toda vez que implica el manejo de términos técnicos que no tienen relación con nuestro objeto de estudio.

La nueva técnica en Teléfonos, permite la ampliación de servicios, tales como: memoria, llamadas automáticas, transmisión de imágenes y datos, etc. El hecho relevante es que también ha podido incrementarse el número de aparatos y de llamadas a Larga Distancia sin necesidad de contratar personal nuevo, lo cual significa mayor intensidad en el trabajo para los empleados existentes, dada la automatización del equipo y trabajadores, controlados en todos sus movimientos y permanentemente sujetos a supervisión. (38)

3.2.4.2.- NUEVA TECNOLOGIA Y DESEMPLEO.

La nueva tecnología en los Bancos es parte de la Reconversión que se ha venido haciendo en este servicio desde la década de los 70, cuando la demanda en este ramo aumentó en forma más que proporcional a las posibilidades que estas instituciones tenían de satisfacerla. Para atender a un mayor número de clientes con informes y operaciones diversificadas, "se implantaron sistemas de proceso con líneas de transmisión de datos tanto locales como foráneas." (30)

El sistema de transmisión de datos hizo posible las terminales de ventanilla en las sucursales, a través de las cuales el cajero puede realizar en una jornada de trabajo entre 200 y 400 operaciones, que sólo hubieran sido posibles si se hubiesen aumentado al doble el número de cajas y de personas.

Otra notable innovación en los servicios Bancarios, lo constituyeron "los cajeros automáticos permanentes", donde es posible que el cliente tenga dinero sin acudir a la sucursal bancaria y además realizar otras operaciones.

Existen también las terminales privadas que son utilizadas a través del Teléfono y una miniterminal que el usuario posee de manera personal. El cliente en cualquier parte que se encuentre con un teléfono y la miniterminal puede realizar operaciones y solicitar todo tipo de información.

La capacidad de los modernos sistemas bancarios se encuentran en la perspectiva de que los bancos lleguen a prescindir de la fuerza de trabajo para aumentar ganancias y evitar conflictos por manejo de personal.

3.2.4.3.- NUEVA TECNOLOGIA Y CAMBIOS EN LAS RELACIONES LABORALES ENTRE TRABAJO Y CAPITAL.

Otro aspecto de la Reconversión que destaca por su importancia social es el que se refiere a los cambios que hoy se operan en las relaciones laborales entre trabajo y capital. El fenómeno se percibe con mucha claridad en los Ferrocarriles Nacionales de México, empresa de gran tradición, donde las tareas fundamentales se desenvolvían en base a la pericia y destreza de los trabajadores.

En la actualidad en el área de talleres, que es central para el sistema ferroviario, se programan las cargas de trabajo para cada taller, a base de sistemas tecnológicos y equipos computarizados; las tareas se asignan y controlan de manera rigurosa, junto con tiempos fijados de acuerdo a programas preestablecidos. Los trabajadores tienen que adaptarse a nuevas habilidades por las condiciones impuestas y aun desarrollar mayores capacidades para diferenciar contenidos de trabajo. Así observamos la modificación de normas y relaciones laborales, únicamente

considerando las necesidades del capital. (40)

3.2.4.4.- NUEVA TECNOLOGIA Y MAYOR PENETRACION DEL CAPITAL EXTRANJERO (MAQUILADORAS).

La perspectiva para que la industria nacional pase del mercado interno a la competencia internacional, plantea la necesidad de cambios en maquinaria e instalaciones, de una magnitud que difícilmente podrán asumir las industrias medianas y pequeñas; estas posibilidades más bien están dadas para la gran empresa nacional y extranjera, principalmente esta última.

Dentro de la problemática referente al capital extranjero destacan los aspectos relacionadas con las Maquiladoras.

En el Plan Nacional de Desarrollo está planteada una estrategia hacia estas industrias por considerar que: son generadoras de empleo, propician la entrada de divisas y promueven otras actividades productivas por los requerimientos que tienen de diferentes insumos.

En lo que se refiere a la creación de empleos, en alguna medida es cierto, ya que "entre 1965 y 1985 el número de plantas maquiladoras pasó de 12 a 700 y el número de trabajadores pasó de 3 000 a 200 000."(41)

En otros términos, significa que las plantas maquiladoras "crearon empleos a un ritmo de 7.5% anual, en tanto el conjunto de la economía sólo consiguió crear un 2%". (42)

En lo que se refiere al ingreso de divisas que las empresas maquiladoras son capaces de proporcionar al país, es verídico, sin embargo, no se pueden determinar cantidades fijas, ya que su comportamiento es variable. En 1986 generaron aproximadamente 2 000 millones de dólares y probablemente para 1990 alcancen 4000 millones. (43)

Por otra parte son múltiples para México las desventajas del establecimiento de las empresas maquiladoras, pues si bien es creciente el número de trabajadores que emplean, los salarios que éstos perciben son de los más bajos en el mercado internacional, v.gr.:

A principios de 1982, el salario de un trabajador superaba a los 2 dólares por hora y pasaron posteriormente a 1 dólar por hora y aun a 75 centavos de dólar por hora.

En cambio el salario promedio en el mercado laboral norteamericano era entre 4 y 5 dólares por hora. En Hong Kong y Singapur, mientras tanto eran de 1.50 y 1.62 dólares respectivamente. (44)

En lo que se refiere a la utilización de insumos nacionales, éste se emplea en grados mínimos, lo cual impide se multipliquen otras actividades productivas.

El privilegio que se viene dando a las maquiladoras fronterizas está relacionado con la relocalización del mapa industrial previsto en el Programa de Recuperación

Económica.

Lo anterior nos advierte en torno al desarrollo desequilibrado y heterogéneo en que va a continuar creciendo la planta industrial en México.

Las Maquiladoras y demás ramas del capital transnacional, nos plantean una muestra en el sentido de que serían beneficiados con la Reestructuración Industrial, sobre todo con el apoyo que el Estado otorga haciendo más eficiente la infraestructura, a partir de modernizar los servicios que tiene a su cargo.

3.2.4.5.- NUEVA TECNOLOGIA Y RECONVERSION CULTURAL OBRERA.

La nueva tecnología en cualquier parte que se introduzca, sea en Bancos, Teléfonos, Ferrocarriles, Energía Eléctrica, etc. presentará las mismas características hasta hoy observadas parcialmente, es decir: intensidad en el trabajo, desempleo y modificaciones en las relaciones laborales entre trabajo y capital y hasta modificaciones a la Ley Federal del Trabajo como ha sido la desaparición paulatina de los Contratos Colectivos, "pérdida de antigüedades, disolución de sindicatos, recontractación sin antigüedad ni prestaciones. ni derechos sindicales, o reemplazo masivo de obras por robots, máquinas automatizadas y computadoras, sin creación de fuentes alternas de trabajo." (45)

La nueva tecnología exige no sólo automatización, sino mayor rapidez, eficiencia y preparación de quienes permanezcan en las plantas productivas. Los cambios en las relaciones laborales, son por lo tanto una realidad que el Estado ha tenido que asumir. Este hecho conduce a una redefinición de las relaciones jurídicas y políticas para con los trabajadores, ya que tendrá que abandonar los anteriores tratos de negociación y concesión.

Las relaciones entre el Estado y la clase obrera donde han sido útiles árbitros, los líderes burocratizados, ya experimentan cambios sustanciales. Las formas de lucha como marchas, mítines, emplazamientos a huelga, tienden a perder eficiencia y con ello toda una experiencia acumulada en la historia de la lucha de clases.

Las nuevas relaciones que se están perfilando, obligan a las fuerzas revolucionarias a buscar formas de lucha diferentes, que incluyen ideas, hábitos y costumbres tendientes a fortalecer la solidaridad de la clase obrera, tanto a nivel nacional como internacional, porque la embestida del capital es en todo el mundo capitalista, el trabajador, en consecuencia necesita una nueva cultura política.

La reestructuración industrial se apoya como hemos visto en el desarrollo tecnológico, que viene a ser una expresión del grado que han alcanzado las fuerzas productivas. No sería posible para ninguna fuerza

política que se llame progresista, oponerse a los avances que proporciona la ciencia y la técnica; los esfuerzos del ser humano siempre se han encaminado, orientado y se proyectarán a satisfacer sus necesidades.

La nueva tecnología es un triunfo más de la inteligencia humana y en ese sentido es bienvenido cualquier avance. El problema consiste en que la nueva tecnología la desarrollan y ponen a su servicio los capitalistas en aras de una mayor tasa de ganancia, ellos deshumanizan los progresos y es así como lejos de constituirse en una sociedad liberada, gracias a la ciencia, ocurre que las innovaciones desplazan, subordinan y enajenan al ser humano.

3.2.5.- DESINCORPORACION DE EMPRESAS ESTATALES.

Los planes y programas con que emprendió su marcha el régimen de M.M.H. contemplaban como cuestión central, el saneamiento de las empresas públicas. que significaba por una parte la eliminación de los rezagos de precios y tarifas de los bienes producidos por el sector público y por otra parte tenía que ver con el hecho de concentrar sus esfuerzos en las áreas que consideraba estratégicas, para ello emprendió un proceso de Desincorporación de Empresas y Organismos que no fuesen así considerados.

Es interesante observar las contradicciones que encierran los argumentos en este sentido, si consideramos que el artículo 28 Constitucional establece

lo relativo a las áreas estratégicas y para mayor comprensión transcribo el párrafo cuarto del mencionado artículo: "No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación via satélite; emisión de billetes por medio de un sólo banco, organismo descentralizado del gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión." (46)

Los términos "estratégico" y "prioritario" del artículo 28 han sido interpretados por el Poder Ejecutivo de acuerdo a las necesidades coyunturales o en su defecto dichos términos han sido modificados, como sucedió con las reformas estudiadas en esta tesis y que por razones de especialización del análisis de la Planeación no traté en el presente trabajo, sin embargo proporcionaré algunas cifras que son claras ejemplificaciones de lo que digo:

De las 1 155 Empresas existentes en diciembre de 1982 se avanzó en la desincorporación de 702, en las cuales el Estado participaba en forma mayoritaria o en Fideicomisos.

"En términos sectoriales el ajuste más importante se realizó en la esfera de industria y energía paraestatal. El número de Entidades se redujo de 412 a inicios de la administración de M.M.H., a 151 a fines de 1986, o sea que se desincorporaron el 40% hasta esa fecha". (47)

Con objeto de actualizar la información en torno al total de empresas desincorporadas, he tomado un cuadro muy completo que el "Taller de Coyuntura Urbana" incluye en la revista CIUDADES y que a continuación transcribo:

PROCESO DE DESINCORPORACION DE ENTIDADES PARAESTATALES

1982- MARZO DE 1989

No. empresas	1982		enero-marzo 1989		Total	
	A	C	A	C	A	C*
No. empresas	756	566	34	24	790	590
Venta	232	165	13	12	245	177
Liquidación	272	183	8	8	280	191
Extinción	140	118	1	1	141	119
Fusión	82	74	5	2	87	76
Transferencia	30	26	7	1	37	27

*A y C se refieren a empresas autorizadas y concluidas.

Nota: El número actual de empresas paraestatales se calculó de la siguiente manera:

No. de empresas en 1982.....	1 155
(+) empresas creadas en 1982-1988.....	59
(-) desincorporaciones autorizadas.....	790
de las que han concluido el proceso.....	590
No. de empresas al 31-III-89	
considerando todas las autorizadas.....	424
considerando sólo lo concluido.....	624

Fuente: Tomado de Cruz Serrano, Noé, "Empantanada, la venta de paraestatales por falta de clientes, admiten Hacienda y SEMIP", en El Financiero, México, D.F., 26 de abril de 1989, pág. 46.

El Estado dejó de participar en ramas productivas de automóviles, cemento, porcelana, textiles, refrescos, bicicletas, química y petroquímica secundaria y para la fecha en que se elabora esta tesis también ha dejado de participar en la Banca, como efecto de su reprivatización.

El gobierno decidió concentrar sus esfuerzos en: petróleo, minería, electricidad, siderurgia, fertilizantes, equipo de transporte y otros. Dichos esfuerzos se venían orientando hacia la "Reconversión Industrial", que incluye un cambio estructural en las esferas técnico-productivas, comercial, financiera y de recursos humanos.

La desincorporación de empresas que el Estado llevó a cabo con base en la concepción teórica que sugiere menor participación del Estado en la economía y también lo hizo porque cedió a las presiones del F.M.I., y de los empresarios mexicanos, que durante mucho tiempo manifestaron su inconformidad por el control gubernamental sobre las empresas mencionadas. Este paso que dio la Administración Pública significó un golpe más a los trabajadores que se vieron desplazados cuando las empresas cambiaron de manos o fueron desaparecidas.

Finalmente, el Estado no ha informado con claridad a manos de quien han ido a parar muchas de estas empresas, lo que hace suponer que es el capital transnacional el beneficiario.

3.2.6.- EL PACTO DE SOLIDARIDAD ECONOMICA.

SE RETOMA EL PRINCIPIO DE PLANEACION DEMOCRATICA.

Cinco años han transcurrido desde la fecha en que quedó inscrito en el artículo 26 de la Constitución, el compromiso del Estado de realizar Planes que fuesen democráticos. Muy lejanos eran aquellos días que parecía ser según los indicadores económicos que de la Planeación Democrática había pocos frutos para las mayorías del país.

El régimen de M.M.H., desde el inicio de su mandato intentó con diferentes grados de intensidad controlar la inflación, para ello aplicó la medida de disminuir el gasto público. Ante la amenaza de que la economía mexicana se tornara hiperinflacionaria, se recurrió a un nuevo Plan, que recibió el nombre de "Pacto de Solidaridad Económica" (P.S.E.).

Es importante destacar que la concertación fue el método que el Estado decidió adoptar para darle un tinte democrático al P.S.E. y poder involucrar a obreros y campesinos, a través de los líderes de ambos sectores.

La primera fase del P.S.E., comprendía del 15 de diciembre de 1987 al 28 de febrero de 1988 y las medidas que se adoptaron fueron las siguientes:

"1.- Fuerte disminución del gasto público.

2.- Aumento al salario mínimo y contractual de 15% desde el 16 de diciembre de 1987 y 20% sólo al mínimo a

partir del 10 de enero de 1988. Originalmente se planteó que, después el salario iba a ser aumentado mensualmente conforme al índice de precios previsto en la canasta básica.

3.- Control de los precios de la canasta básica, incluidos los bienes y servicios públicos. Los precios de garantía mantendrían el valor real que tuvieron en 1987.

4.- Apertura Comercial.

5.- Tipo de cambio operado en tal forma que contribuyera tanto a disminuir las presiones inflacionarias, como a mantener la competitividad externa de nuestras mercancías.

6.- Tasas nacionales de interés, nominales al alza, en una primera etapa y a la baja, cuando la inflación descendiera.

7.- Restricción del crédito." (48)

Las medidas anteriores, fueron acompañadas en incrementos a los precios y tarifas del sector público, en la siguiente forma: gasolina y servicios telefónicos nacionales 85%; tarifas eléctricas 84%; azúcar 81%; fertilizantes 79%; servicios telefónicos internacionales 55% y ferrocarriles nacionales 17.2%. (49)

Para las empresas medianas y pequeñas, las cosas no fueron mejor, dada la restricción del crédito y la escasa liquidez en la que suelen moverse estas empresas, se ocasionó incluso la quiebra de algunas de ellas,

agravándose en consecuencia el desempleo y la mayor contracción del mercado interno. (50)

La segunda fase, comprendió del 19 al 31 de marzo, fue diferente a la fase anterior, se congelaron los precios de bienes, servicios y de garantía. Se decretó un aumento del 3%. (51)

Para ese momento los empresarios daban muestras de inconformidad por el control artificial de los precios.

La tercera fase, abarcó abril y mayo. Ahora la posición del Estado consistió en controlar todos los precios, el costo fue la caída de la actividad industrial en 10%. Para entonces se desincorporaron 102 entidades públicas, "de las cuales 19 pertenecían a Productos Pesqueros Mexicanos, 13 ingenios azucareros, otros a Dina, Sidena y empresas mineras. También se declaraba en quiebra a Aeroméxico. (52)

La cuarta fase comprendió, Junio, Julio y Agosto: también el congelamiento fue total, lo cual redundaba en una situación insostenible para obreros y campesinos. (53)

La quinta fase abarcó, Septiembre-Octubre y Noviembre, que más tarde mediante un nuevo acuerdo se prolongaba hasta el 31 de diciembre y que en general comprendía la contención de precios y salarios.

A lo largo de un año el famoso acuerdo con las 300 empresas líderes del país, no era respetado, ya que muchos industriales habían dejado de producir, la prueba estuvo en la desaparición del mercado de carne roja,

pasta dental, galletas, numerosos aparatos electrodomésticos que si tenían que cumplir con el Pacto, en cambio los campesinos que no veían aumentar el precio de garantía, se debatían en la más terrible desesperación, los asalariados también sintieron la escasez y la carestía de los productos de primera necesidad, no nos referimos solamente a tortillas, sino a útiles escolares, libros, y otros artículos que no existen en la canasta básica y que son necesarios en la vida diaria de las familias, ya que subieron a niveles inalcanzables.

Mientras tanto, la reestructuración continúa avanzando, el Secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari, informó que para el 19 de marzo, de las 62 empresas paraestatales previstas en el P.S.E., 23 habían sido liquidadas, 37 más se habían puesto en venta y 1 se encontraba en extinción. (54)

La crisis a nivel mundial ha tenido como principales expresiones, desempleo e inflación. Este último se ha convertido en la mayor preocupación sobre todo en Países Dependiente, donde la inflación incentiva en forma peligrosa la estabilidad social.

En América Latina existen experiencias sobre Planes Económicos para enfrentar en forma de choque al proceso inflacionario; dichos Planes se dan de acuerdo a los instrumentos de política-económica más susceptibles de controlarse por el Estado. (55)

En México, el P.S.E. adoptó como medidas principales contra la inflación, la reducción del déficit fiscal y la contención a salarios, precios y tasas de interés bancarias.

Debemos tener claro sin embargo, que con estos instrumentos sólo se atacaron los factores propagadores de la inflación y no las causas estructurales que la provocaron.

Los factores fundamentales de la inflación en una economía dependiente, están determinados por un sistema productivo desarticulado y la fuerte penetración del capital monopolista extranjero, capaz de manipular los precios.

3.2.7.- BREVE ESBOZO DE LA SITUACION ACTUAL.

No me propongo en esta última parte efectuar una valoración de los propósitos planificadores que existieron en 1982 y de los resultados económicos y sociales de finales de 1988, porque eso lo expresaré en las conclusiones del presente trabajo. Deseo terminar con un breve esbozo de la situación actual.

Los regímenes políticos que en México se suceden cada 6 años se han caracterizado, entre otras cosas, por la falta de continuidad en su política-económica que actualmente vive México. Parece ser sin embargo, que el fenómeno de discontinuidad en la política-económica no se ha repetido y por lo contrario se percibe un

lineamiento de continuidad en el régimen que no cumple aun dos años de gobierno, es decir, la política de liberación comercial y de regulación en diversos aspectos de la vida económica del país, es notoria, sobre todo por la manera en que esto último se acentúa. Los hechos son contundentes con la Reprivatización de la Banca, la desincorporación de empresas, la probable integración comercial con Estados Unidos y Canadá y las perspectivas de participar en el proyecto de la Cuenca del Pacífico.

Por otra parte los salarios parecen seguir cayendo por la pendiente y la pérdida de poder adquisitivo agobia a la mayor parte de la población. La Reversión Industrial se manifiesta en mayores exigencias para los trabajadores y el recurso de huelga consagrado en la Carta Magna parece no ser ya el mejor instrumento para exigir los derechos de los trabajadores.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO 3.

- 1.- INICIATIVA DE REFORMAS EN MATERIA ECONOMICA presentadas por M.M.H. el 3 de diciembre de 1982.
- 2.- Bolivar, Augusto, et.al. LA CRISALIDA DEL MODELO NEOEXPORTADOR. p.50.
- 3.- Figueroa Díaz, Luis. RECTORIA ESTATAL 1982-1988. p.84.
- 4.- Cuadra, Hector. EL MODELO NORMATIVO. p.55-56.
- 5.- Taller de Coyuntura Urbana. EL COSTO SOCIAL DE LA MODERNIZACION. p.11.
- 6.- González, Eduardo. 1982-1988: LA LARGA MARCHA HACIA LA (IN)ESTABILIDAD. p.12.
- 7.- Valenzuela Feijóo, José. EL CAPITALISMO MEXICANO EN LOS OCHENTA. ¿HACIA UN NUEVO MODELO DE ACUMULACION?. p. 149.
- 8.- Guillén Romo, Héctor. DE LA CRISIS FINANCIERA A LA AUSTERIDAD HAYEKIANA EN MEXICO. p.23.
- 9.- González, Eduardo. OP.CIT. p. 13-14.
- 10.- Sotelo Valencia, Adrián. EL NUEVO PATRON DE ACUMULACION DE CAPITAL EN MEXICO. T-1. p.96.
- 11.- Calzada Falcón, Fernando. et.al. PEOR LOS REMEDIOS QUE LA ENFERMEDAD. p.14.
- 12.- IBIDEM. p.15.
- 13.- González, Eduardo. OP.CIT. p. 18.
- 14.- IBIDEM. p.19.
- 15.- IBIDEM. p.19.
- 16.- IBIDEM. p.16-17.
- 17.- IBIDEM. p.16-17.
- 18.- Rivera de la Rosa, José de Jesús. LOS CUENTOS ALEGRES p.13.
- 19.- Entendido el concepto de clase capitalista como la clase social propietaria de los medios de producción.

- 20.- Revista ESTRATEGIA. N9. 73. p.22.
- 21.- Quintana, Enrique. UN DIA EN LA BOLSA. p.69-73.
- 22.- Leriche, Cristian, et.al. LA BOLSA DE VALORES Y LA AGONIA FINANCIERA (1975-1987). p. 83.
- 23.- González, Tiburcio. Enrique. LAS CONDICIONES DE VIDA ANTE LA CRISIS. p.10.
- 24.- Periódico. LA JORNADA. miércoles 8 de marzo de 1989.
- 25.- González Tiburcio, Enrique. OP.CIT. p. 11.
- 26.- IBIDEM. p.12-13.
- 27.- Periódico. UNO MAS UNO. 28 de agosto de 1985.
- 28.- Periódico. EL UNIVERSAL. 3 septiembre de 1985.
- 29.- Periódico. LA JORNADA. 16 de enero de 1986.
- 30.- González Tiburcio, Enrique. OP.CIT. p.10-15.
- 31.- González Tiburcio, Enrique. DEL F.M.I. AL P.A.C. Y OTRAS SORPRESAS. p.5-6-.
- 32.- Sotelo Valencia, Adrián. OP.CIT. T-I. p.92.
- 33.- IBIDEM. p.91.
- 34.- Villarreal, René. DEUDA EXTERNA Y POLITICA DE AJUSTE: EL CASO DE MEXICO, 1982-1986. p.55.
- 35.- Ampudia, Nora Claudia. LOS EFECTOS DE LA LIBERACION COMERCIAL EN EL EMPLEO. p.140.
- 36.- IBIDEM. p. 148.
- 37.- Omití la explicación del significado de tales términos, toda vez que implican tecnicismos poco vinculados a nuestra materia.
- 38.- Sánchez Daza, Germán. LA DIGITALIZACION EN TELMEX. UNA TRANSFORMACION GLOBAL. p. 64-65.
- 39.- Vázquez Flora, Horacio. NUEVA TECNOLOGIA EN LOS BANCOS. p.34.
- 40.- Leyva, Marco Antonio.et.al. FERROCARRILES. LUZ VERDE A LA MODERNIDAD. p.46-47.

- 41.- Buzo, Ricardo. LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACION Y SU CONTRIBUCION AL SECTOR EXTERNO DE LA ECONOMIA. p.75.
- 42.- Rodriguez Lazcano, Sergio. LA RECONVERSION INDUSTRIAL Y LA RESPUESTA DE LOS TRABAJADORES. p.10.
- 43.- IBIDEM. p.10.
- 44.- Buzo, Ricardo. OP.CIT. p.74.
- 45.- Taller de Coyuntura Urbana. EL COSTO SOCIAL DE LA MODERNIZACION. p.11.
- 46.- Párrafo Cuarto del ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL. p.28.
- 47.- Villarreal, René. DEUDA EXTERNA Y POLITICA DE AJUSTE. EL CASO DE MEXICO 1982-1986. p.54.
- 48.- Hernández Rangel, J. Humberto EL PLAN DE DESINFLACION DE LA ECONOMICA MEXICANA. p.6.
- 49.- Zepeda Martínez, Mario J. CRECIMIENTO E INFLACION ¿UN DILEMA?. p.4.
- 50.- Hernández Rangel, J.Humberto. OP.CIT. p.6.
- 51.- Rodriguez, Jesús. et. al. EL P.S.E. EN LA ENCRUCIJADA POLITICA. p.16-17.
- 52.- IBIDEM. p. 19.
- 53.- IBIDEM. p. 20.
- 54.- Galindo, Magdalena. ¿QUE ES Y COMO SURGIO EL P.S.E.?. p.11.
- 55.- PLAN AUSTRAL en Argentina y PLAN CRUZADO en Brasil.

56.- "En la reunión de síntesis de la Consulta Popular, realizada el 2 de junio de 1982 en la ciudad de México, informaron los funcionarios responsables lo siguiente: Carlos Salinas de Gortari, Director de S.P.P... durante 7 meses de campaña política...; Francisco Rojas, Secretario de Finanzas del CEN del PRI... se celebraron cerca de 80 reuniones de trabajo y se escucharon más de 400 intervenciones; José Ramón López Portillo, Coordinador general de documentación y análisis... fueron más de 110 mil peticiones enviadas a la correspondencia personal de M.M.H., a las que se adicionaron las casi 40 mil precedentes de diferentes tipos de documentos. Se han contestado y firmado más de 25 mil cartas, con lo que 70 mil de las 110 mil peticiones están ya en proceso de gestoría. Como parte de la información básica se integró un documento por cada uno de los 2 377 Municipios del país." ANTOLOGÍA DE LA PLANEACION EN MEXICO. T-10. p.85-86.

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

En un breve panorama he tratado de resumir dos décadas de la vida económica, política y jurídica de la Nación Mexicana. Procuré partir de la época en que llegó al poder un régimen político con intenciones de reorientar la marcha que hasta entonces había seguido la economía basada en el modelo económico conocido como "desarrollo estabilizador", en breves puntos resumiré la cuestión:

1.- A su arribo al poder Luis Echeverría Alvarez el 19. de diciembre de 1970, reconoció los pronunciados caracteres de una crisis económica y social que hasta entonces había permanecido soterrada. Su gestión fue de diálogo y concertación con viejos sectores opositores. el arreglo no fue gratuito pues requería el mejoramiento en las condiciones de los trabajadores con base en un fuerte gasto por parte del Estado y una política de salarios remunerador.

La política de gasto gubernamental, no se sustentó en ingresos propios sino en endeudamiento externo, razón por la cual al término de su gestión, el presidente Echeverría enfrentó la difícil situación de carecer de créditos y en esta forma el pasajero auge pareció llegar a su fin.

2.- El nuevo gobierno (1976-1982), acudió al espectacular recurso del petróleo. México viviría aproximadamente cinco años de bonanza. El desencanto llegó con la caída internacional de los precios del hidrocarburo. La crisis del país parecía incontrolable por el endeudamiento externo, la especulación, sucesivas devaluaciones y la fuga de capitales.

El colofón de todo ello fue la drástica medida de nacionalizar la banca.

3.-El régimen entrante (1982-1988) parecía moverse en dos pistas, por una parte se veía dispuesto a sujetar mediante una nueva legislación los desórdenes existentes en la economía, y por otra parte se hicieron evidentes los propósitos de mejorar la relación gobierno-iniciativa privada, con la desnacionalización parcial de la banca y la indemnización a los exbanqueros.

4.- Dentro de los marcos del P.N.D. 1983-1988, se expresaba el objetivo de reestructurar la economía, lo cual tomó cauce con la venta de empresas paraestatales, la apertura comercial y la reconversión industrial. La Rectoría del Estado en este contexto parecía no tener vigencia, más bien daba la impresión de ser una serie de acciones económicas que se veían motivadas por la dinámica economía internacional. El pago del servicio de la deuda externa causaba estragos al presupuesto gubernamental, privándolo de la posibilidad de atender prioridades nacionales.

5.- La marcha de los acontecimientos pareció olvidar la letra constitucional de un brillante párrafo del artículo 25, que dice: "Mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución".

Cierto es que en México no se respetan en cien por ciento las leyes, pero en este caso el desacato parecía flagrante.

El artículo 26 condujo a juristas e investigadores a desentrañar y clasificar cada uno de sus aspectos, en lo personal me incliné por el ordenamiento que desarrolló el profesor Ruben Valdéz Abascal y las aportaciones que en esta temática realizó el profesor Jorge Witker. A continuación expreso lo que desde mi punto de vista contradujo la letra de dicho artículo:

6.- En lo que a la obligatoriedad se refiere, es preciso recordar que de acuerdo al texto Constitucional, las dependencias del sector público debían sujetar sus programas a las exigencias del P.N.D. 1983-1988. Ello significaba al menos teóricamente que en adelante, los recursos de la administración pública federal habrían de orientarse hacia la satisfacción de las diversas necesidades del país.

La espera en vano de amplios sectores de la sociedad, quizá se debió al raquítico presupuesto con el que cada dependencia contó a lo largo del sexenio, debido a las exigencias que imponía el pago del servicio de la deuda, pues si no fuera atribuible a este hecho el incumplimiento referido cabe preguntar entonces ¿a quién se debe responsabilizar jurídicamente por no atender los ordenamientos constitucionales?.

7.- El elemento central de la coordinación, considero que se perfiló principalmente en los Convenios Unicos de Desarrollo, C.U.D. Seguramente los gobiernos de los Estados instrumentaron en forma adecuada las comisiones necesarias para planear el desarrollo del país, pero de igual manera que en el punto anterior, debemos atribuir a la falta de presupuesto lo que probablemente impidió que hubiese un mayor nivel de producción, que evitara las importaciones de básicos, así como la migración del campo a la ciudad y fuera del país.

8.- En torno a lo señalado sobre la Inducción en el artículo 26, parece que si se respetó, pues debemos considerar que la reestructuración económica contempló con particular interés el fomento a un sistema financiero paralelo a la entonces banca nacionalizada; se cubrió una cuantiosa indemnización a los exbanqueros y se les hizo partícipes del 33% de las acciones bancarias.

Por otro lado la desincorporación de empresas paraestatales satisfizo las exigencias del Banco Mundial y del sector privado nacional, en el sentido de otorgar mayores libertades al funcionamiento de la economía.

La Bolsa Mexicana de Valores conoció a lo largo del sexenio 82-88 un auge no visto hasta entonces.

Probablemente el mayor estímulo que se pudo proporcionar a los capitalistas, quizá con intenciones de inducción para que invirtieran, fue la contención salarial que condujo a un descenso en el poder adquisitivo de la moneda, calculado en un 40% a lo largo de dicho sexenio.

En un necesario enlace que debo realizar entre el régimen 82-88 y el actual, parece ser que continúa la inducción en favor de los capitalistas, al llevar a cabo la reprivatización de la banca.

9.- El acto de concertar implicaba la consulta con sectores sociales y diversos grupos populares; desde la campaña presidencial se llevó a cabo dicha consulta, cabe mencionar sin embargo, que ésta tuvo la características de realizarse fundamentalmente entre los sectores del Partido Oficial, lo cual significaba desde ese momento que no se trataba de una acción abierta y generalizada. (56)

La concertación en su más abierta expresión fue con la firma del P.S.E.y P.R.O.N.A.S.O.L.; en el primer caso debo mencionar que el tipo de concertación que se dio el

15 de diciembre de 1987, tuvo un tinte corporativista, que está lejos de ser un trato entre sectores independientes, pues los líderes de la C.T.M. y C.N.C. que firmaron el pacto, pertenecen al partido oficial.

10.- Pese a lo anterior, no considero nulo el valor de la Planeación, pienso más bien que ésta permite generar diagnósticos de la realidad nacional y fijar prioridades que en algún momento deberán atenderse.

Por otro lado, la corrupción es un cáncer que agobia a la sociedad mexicana y es susceptible de delimitarse en la medida en que se fijen las causas de los incumplimientos de planes y programas.

En otro orden de consideraciones, se encuentra el carácter inconciliable de una Constitución que se propone metas de carácter social con una política económica de corte neoliberal.

En un examen riguroso del texto Constitucional, se observa que no sólo tiene propósitos sociales, pues el ojo del especialista, hace notar que el artículo 25 de la Constitución, coloca en condiciones semejantes a los sectores público, social y privado. Después de la experiencia vivida, todo parece indicar que estaba previsto el apoyo al sector privado en cien por ciento, pero resguardando el hecho con sólo señalar una supuesta condición de igualdad del sector social.

B I B L I O G R A F I A.

- 1.- Acosta Romero, Miguel y Martínez Morales, Rafael I. CATALOGO DE ORDENAMIENTOS JURIDICOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. (PANORAMA DE LA LEGISLACION ADMINISTRATIVA). México. Porrúa. 1982. 195 p.
- 2.- Acosta Romero, Miguel. TEORIA GENERAL DEL CHO ADMINISTRATIVO. 5a.ed. México. Porrúa. 1983 8 p.
- 3.- Aguilar Monteverde, Alonso. Et.ii. LA NACIONALIZACION DE LA BANCA. La Crisis y los Monopolios. México. Nuestro Tiempo. 1982. 232 p. (Los Grandes Problemas Nacionales).
- 4.- Alba Aldave Ma.Cristina. CRONOLOGIA DE LA BANCA MEXICANA. p. 163-170. REVISTA IZTAPALAPA. Año 4, Nº. 8. enero-junio 1983. U.A.M. (Revista de Ciencias Sociales y Humanidades). México. 1983. 257 p.
- 5.- Ampudia, Nora Claudia. LOS EFECTOS DE LA LIBERALIZACION COMERCIAL EN EL EMPLEO". P.127-170 REVISTA INVESTIGACION ECONOMICA. Nº. 185. Vol. XLVII. julio-septiembre 1988. U.N.A.M. Facultad de Economía. México. 1988. 347 p.
- 6.- Andrade Sánchez, Eduardo. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. COMENTADA. México. U.N.A.M. Rectoría e Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1985. (75 Aniversario 1910-1985). 358 p.
- 7.- Secretaría de Programación y Presupuesto. ANTOLOGIA DE LA PLANEACION EN MEXICO 1917-1985. Tomo 10. "Sistema Nacional de Planeación Democrática." (1982-1985). México. F.C.E. 1985. 605 p.
- 8.- Secretaría de Programación y Presupuesto. ANTOLOGIA DE LA PLANEACION EN MEXICO 1917-1985. Tomo 17. "Documentos normativos y metodológicos" (1982-1985). México. F.C.E. 1985. 741 p. más apéndice estadístico e índice.
- 9.- Báez Rodríguez, Francisco. DOLARIZACION Y RAPINA FINANCIERA. Política Monetaria y Crediticia 1976-1982. p.17-24 REVISTA ECONOMICA INFORMA Nº. 100. México. U.N.A.M. Facultad de Economía. Enero 1983. 88 p.

- 10.- Basañez, Miguel. LA LUCHA POR LA HEGEMONIA EN MEXICO 1968-1980, 3ª. Ed. México. S.XXI. 1983. 243 p.
- 11.- Bautista Romero, Jaime. EL ENDEUDAMIENTO EXTERNO DE PEMEX 1978-1982, p.29-63 REVISTA PROBLEMAS DEL DESARROLLO N.º. 71. México. Octubre-diciembre 1987. Volumen XVIII U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Económicas. 1987.
- 12.- Blanco Forneles, Víctor. "El Intervencionismo de Estado en el Derecho Constitucional Mexicano. (Aproximación a la Planificación)". p.43-65. TOMO V ESTUDIOS DE DERECHO ECONOMICO. México. U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1986. 251 p. (Serie I: Estudios de Derecho Económico N.º. 14).
- 13.- Bolívar, Augusto. Et.A1. LA ÓRIGALIDA DEL MODELO NEOEXPORTADOR. p.47-55. REVISTA EL COTIDIANO. N.º. 9. México. U.A.M. Año 2, enero-febrero 1986.
- 14.- Buzo, Ricardo. LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACION Y SU CONTRIBUCION AL SECTOR EXTERNO DE LA ECONOMIA MEXICANA. p.71-89. REVISTA ANALISIS ECONOMICO. N.º. 9. México. U.A.M. julio-diciembre de 1986. Vol. V. 201 p.
- 15.- Calzada Falcón, Fernando y González Tiburcio, Enrique. UN AÑO DE POLITICA ECONOMICA. PEOR LOS REMEDIOS QUE LA ENFERMEDAD. p.11-17. REVISTA ECONOMICA INFORMA. N.º. 111. México. U.N.A.M. Facultad de Economía. diciembre 1983. 40 p.
- 16.- Cámara de Diputados del H.Congreso de la Unión. OPINION Y EXAMEN DEL P.N.D. 1983-1988. México. Colección de Documentos LII Legislatura. 15 de noviembre de 1983.
- 17.- Carabias, Julia y Batis, Ana Ma. "EL IMPACTO ECOLOGICO DE LA ACTIVIDAD PETROLERA" p.175-224. Varios Autores. EL AUGE PETROLERO: DE LA EUFORIA AL DESENCANTO. México. U.N.A.M. Facultad de Economía. 1987. 303 p.
- 18.- Carpizo, Jorge. ESTUDIOS CONSTITUCIONALES. México. U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1980. 489. p. (Serie G: Estudios Doctrinales N.º. 48.)
- 19.- Carpizo, Jorge. LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917. México. U.N.A.M. Coordinación de Humanidades. 1973. 386 p.

- 20.- Carrasco, Rosalba y Provencio, Enrique. LA POLITICA SOCIAL 1983-1988. Y SUS PRINCIPALES CONSECUENCIAS. p.91-110. REVISTA INVESTIGACION ECONOMICA. N^o. 184. México. U.N.A.M. Facultad de Economía. abril-junio de 1988. Vol. XLVII. 329 p.
- 21.- Castaingts Teillery, Juan. PRODUCCION Y DINERO EN LA COYUNTURA ACTUAL. p.225-269. REVISTA INVESTIGACION ECONOMICA N^o. 165. México. U.N.A.M. Facultad de Economía. julio-septiembre de 1983. Vol. XLII. 346 p.
- 22.- Ceceña Cervantes, José Luis. LA PLANIFICACION ECONOMICA NACIONAL EN LOS PAISES ATRASADOS DE ORIENTACION CAPITALISTA. (El caso de México). 2a. ed. México. U.N.A.M. Instituto Investigaciones Económicas. 1983. 374 p.
- 23.- Ceceña Cervantes, José Luis. INTRODUCCION A LA ECONOMICA POLITICA DE LA PLANIFICACION ECONOMICA NACIONAL. México. F.C.E. 1975. 167 p.
- 24.- Ceceña Gámez, José Luis. MEXICO EN LA ORBITA IMPERIAL. México. El Caballito. 1985.
- 25.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. México. Secretaría de Gobernación. Comisión Federal Electoral. 1987. 171. p.
- 26.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA. México. U.N.A.M. Rectoria-Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1985. 358 p.
- 27.- Cuadra, Héctor. EL MODELO NORMATIVO DE LA RECTORIA ECONOMICA DEL ESTADO 1917-1987. p.34-56 REVISTA ALEGATOS. N^o. 10. (ASPECTOS PARA UNA EVALUACION JURIDICA DEL SEXENIO 1982-1988). México. U.A.M. Unidad Azcapotzalco. Septiembre-Diciembre 1988.
- 28.- DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTICULOS CONSTITUCIONALES: 16, 25, 26, 27, 28 Y 73. Publicado en el D.O. el 3 de febrero de 1983 y reproducido en p.465-470 Ruiz Massieu, José Francisco y Valades, Diego. NUEVO DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. México. Porrúa. 1983. 626 p.
- 29.- DECRETO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Diario Oficial de la Federación Miércoles 29 diciembre de 1982. Entrará en vigor el 1^o de enero de 1983.

- 30.- De la Cueva, Mario. APUNTES DE DERECHO CONSTITUCIONAL. México. 1983.
- 31.- De la Madrid Hurtado, Miguel. ESTUDIOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL. México. P.R.I. Comité Ejecutivo Nacional. 1981. 307 p.
- 32.- De Lara R, Salvador. "LA CRISIS EN EL APARATO PRODUCTIVO." p.207-219. González Casanova, Pablo y Aguilar Camín, Héctor. MEXICO ANTE LA CRISIS (El Contexto Internacional y la Crisis Económica). 3a.Ed. México. 1987. 435 p.
- 33.- Díaz y Díaz, Martín. "EL MODELO ECONOMICO DE LA CONSTITUCION EN LOS AÑOS DEL CREPUSCULO". p.63-72. REVISTA ALEGATOS. N.º. 10. ASPECTOS PARA UNA EVALUACION JURIDICA DEL SEXENIO 1982-1988. México. U.A.M. Unidad Azcapotzalco. Septiembre-diciembre de 1988.
- 34.- Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República. PACTO DE SOLIDARIDAD ECONOMICA. P.S.E. México. Talleres Gráficos de la Nación. 1986.
- 35.- Dror, Yehezkel. UN MODELO GENERAL DE PLANIFICACION. México. U.N.A.M. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Departamento de Administración Pública. 1980. 53 p.
- 36.- EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTICULOS 16, 25, 26, 27, 28 y 73 CONSTITUCIONALES. P.443-447. Ruíz Massieu, José Francisco y Valades, Diego. NUEVO DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. México. Porrúa. 1983. 626 p.
- 37.- Figueroa Díaz, Luis. RECTORIA ESTATAL 1982-1988. p.79-84. REVISTA ALEGATOS. N.º. 10. ASPECTOS PARA UNA EVALUACION JURIDICA DEL SEXENIO 1982-1988. México. U.A.M. Unidad Azcapotzalco. Septiembre-Diciembre de 1988.
- 38.- Fix-Zamudio, Héctor. "EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y LA CONSTITUCION MEXICANA". p.77-120. Et.Al. LA CONSTITUCION MEXICANA: RECTORIA DEL ESTADO Y ECONOMIA MIXTA. México. Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M. 1985. 469 p.
- 39.- Fraga, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. 28a. Ed. México. Porrúa. 1989. 506 p.

- 40.- Galindo, Magdalena. ¿QUE ES Y COMO SURGIO EL P.S.E.? La coyuntura, el contenido y los efectos del Pacto de Solidaridad Económica. p.9-12. REVISTA MOMENTO ECONOMICO No. 34-35. México. U.N.A.M. Instituto de Investigación Económica. Febrero-marzo. 1988. 32 p.
- 41.- García D'Acuña, Eduardo. "LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO EN AMERICA LATINA: LOS DESAFIOS DEL FUTURO". p. 329-249. Martner, Gonzalo. Et.Al. EL DESAFIO LATINOAMERICANO. Caracas. Nueva Sociedad Unitar/Profal. 1987. 350 p.
- 42.- González, Eduardo. LOS ANTECEDENTES 1982-1988: LA LARGA MARCHA HACIA LA (in) ESTABILIDAD. P.12-17. REVISTA EL COTIDIANO No. 23. México. U.A.M. Azcapotzalco. Mayo-junio 1988. año 4. 94 p.
- 43.- González Oropeza, Manuel. "PLANEACION Y DIVISION DE PODERES." p.389-401. Varios Autores. LA CONSTITUCION MEXICANA: RECTORIA DEL ESTADO Y ECONOMICA MIXTA. México. Porrúa. 1985. 469 p.
- 44.- González Tiburcio, Enrique. LAS CONDICIONES DE VIDA ANTE LA CRISIS. p.9-15. REVISTA ECONOMIA INFORMA No. 157. México. U.N.A.M. Facultad de Economía. Octubre de 1987.
- 45.- González Tiburcio, Enrique. Et.Al. DEL F.M.I. AL P.A.C. Y OTRAS SORPRESAS. P.3-13. REVISTA ECONOMIA INFORMA No. 144. México. U.N.A.M. Facultad de Economía. Septiembre de 1986.
- 46.- González Uribe, Héctor. TEORIA POLITICA. 4a.Ed. México. Porrúa. 1982. 670 p.
- 47.- Guillén Romo, Arturo. OBSTACULOS A LA ACUMULACION DE CAPITAL EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS. p. 45-62. REVISTA PROBLEMAS DEL DESARROLLO No. 20. México. U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Económicas. Año. V. Noviembre 1974-enero 1975. 211 p.
- 48.- Guillén Romo, Arturo. PLANIFICACION ECONOMICA A LA MEXICANA. México. Nuestro Tiempo. 1971. 143 p.
- 49.- Guillén Romo, Héctor. "DE LA CRISIS FINANCIERA A LA AUSTERIDAD HAYEKIANA EN MEXICO." p.17-56. Gutiérrez Garza Esthela. AUSTERIDAD Y RECONVERSION. Testimonios de la Crisis. I-3. México. Siglo XXI. 1988. 235 p.

- 50.- Guillén Romo, Héctor. ORIGENES DE LA CRISIS EN MEXICO 1940-1982. México. ERA. 1984. 140 p. (colección Problemas de México).
- 51.- Hernández Rangel, Humberto. EL PLAN DE DESINFLACION DE LA ECONOMIA MEXICANA. p.6-9. REVISTA ECONOMIA INFORMA No. 168. México. U.N.A.M. Facultad de Economía. septiembre 1988. 48 p.
- 52.- Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. DISCUSIONES SOBRE PLANIFICACION. 3a. Ed. México. SIGLO XXI. 1969.
- 53.- Leriche G. Cristian. Et.Al. LA BOLSA DE VALORES Y LA AGONIA FINANCIERA (1975-1987). p.74-85. REVISTA EL COTIDIANO No. 16. México. U.A.M. Azcapotzalco. Marzo-abril 1987. Año 3. 138 p.
- 54.- LEY DE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO EN MATERIA ECONOMICA. Promulgada el 30 de diciembre de 1951.
- 55.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. Publicada en el D.O. el 31 de diciembre de 1982. p.637-672. 13a.Ed. Leyes y Códigos de México. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. México. Porrúa. 1984. 737 p.
- 56.- LEY DE PLANEACION. Publicación D.O. miércoles 5 de enero de 1983. p.182-198. 13a.Ed. Leyes y Códigos de México. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. México. 1984. 738 p.
- 57.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. 13a. Ed. México. Porrúa. 1984.
- 58.- Leyva, Marco Antonio. Et.Al. FERROCARRILES, LUZ VERDE A LA MODERNIDAD. p.46-47. REVISTA EL COTIDIANO No. 21. México. U.A.M. Azcapotzalco. Enero-febrero 1988. Año 4. 98 p.
- 59.- Martner, Gonzalo. PLANIFICACION Y PRESUPUESTO POR PROGRAMAS. 6a.Ed. México. S.XXI. 1975. 511 p.
- 60.- Méndez Morales, José Silvestre. 100 PREGUNTAS Y RESPUESTAS EN TORNO A LA ECONOMIA MEXICANA. México. Océano. 1983. 188 p.
- 61.- Moreno, Daniel. RAICES IDEOLOGICAS DE LA CONSTITUCION de 1917. México. D.D.F. Secretaría de Obras y Servicios. 1973. 141 p. (Colección METROPolitana No. 19.)
- 62.- Moreno, Daniel. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 7a.Ed. México. Pax-México. 1983. 647 p.

- 63.- Oliver Rodriguez, Jesús Alberto. DEUDA PUBLICA EN MEXICO. ADMINISTRACION Y OBRA 1960-1980. México. PERIODICO EXCELSIOR. Sección Financiera. 7 artículos publicados del 21 al 28 noviembre de 1988.
- 64.- Ortiz Pinguetti, José Agustín. ASPECTOS JURIDICOS DE LA PLANEACION ECONOMICA DE MEXICO. p.367-389. REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO DE MEXICO. No. 121-122 y 123. México. U.N.A.M. Enero-Junio 1982. Tomo XXXII. 434 p.
- 65.- Ortiz Wadgymar, Arturo. EL FRACASO NEOLIBERAL EN MEXICO. 6 Años de Fondo Monetarismo. (1982-1988). México. Nuestro Tiempo. 1988. 135 p.
- 66.- Pérez Germán y Mirón Rosa Ma. "LOPEZ PORTILLO: UN SEXENIO DE AUGE Y CRISIS". p.189-267. Varios Autores LA EVOLUCION DEL ESTADO MEXICANO. Tomo III. Consolidación 1940-1983. México. El Caballito. 1989. 267 p.
- 67.- Pérez Miranda, Rafael. REGIMEN JURIDICO DE LA CONCURRENCIA. p.42-48. REVISTA ALEGATOS No. 2. México. U.A.M. Azcapotzalco. Departamento de Derecho. Enero-abril 1986.
- 68.- Perzabal, Carlos. ACUMULACION DE CAPITAL E INDUSTRIALIZACION COMPLEJA EN MEXICO. México. S.XXI. y C.I.D.E. 1988. 168 p.
- 69.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988. México. S.P.P. (Poder Ejecutivo Federal). 1983. 432 p.
- 70.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO INDUSTRIAL. México. NAFINSA. Año XXXIX suplemento al No. 30 de 1979. 67 p.
- 71.- PROPUESTAS DE REESTRUCTURACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. México. Publicada en 3 partes por el PERIODICO "EL DIA". los días 13, 14 y 15 de diciembre de 1982.
- 72.- Quintana, Enrique. UN DIA EN LA BOLSA. p.89-73. REVISTA EL COIDIANO No. 16. México. U.A.M. Marzo-abril 1987. Año 3. 138 p.
- 73.- Rangel Couto, Hugo. EL DERECHO ECONOMICO. 2a.Ed. México. Porrúa. 1982. 284 p.
- 74.- Reyes Heróles, Federico. "LA PLANIFICACION FEDERAL DENTRO DEL CONTEXTO POLICULTURAL DE MEXICO". p.67-81. Varios Autores. ESTUDIOS DE DERECHO ECONOMICO. T. V. México. U.N.A.M. 1986. 251 p.

- 75.- Rivera de la Rosa, José de Jesús. LAS CUENTAS ALEGRES. Informe Banxico 1986. P.13-17. REVISTA ECONOMIA INFORMA. N° 155. México. U.N.A.M. Facultad de Economía. Agosto 1987.
- 76.- Rivera Ríos, Miguel Angel. CRISIS Y REORGANIZACION DEL CAPITALISMO MEXICANO. 1960-1985. México. ERA. 1986. 227 p. (Colección Problemas de México).
- 77.- Rodríguez, Jesús. Et.Al. EL P.S.E. EN LA ENCRUCIJADA POLITICA. p.16-24. REVISTA LA BATALLA N° 21. México. P.R.T. Diciembre 1988- Enero 1989. Año IV. 52 p.
- 78.- Rodríguez Lazcano, Sergio. LA RECONVERSION INDUSTRIAL Y LA RESPUESTA DE LOS TRABAJADORES MEXICANOS. p.7-16. REVISTA LA BATALLA N° 17. México. P.R.T. Diciembre 1986- Enero 1987. Año III. 92 p.
- 79.- Ros, Jaime. "LA ECONOMIA Y LA POLITICA MACROECONOMICA DURANTE EL AUGE PETROLERO. 1978-1982." p.13-33. Varios Autores. EL AUGE PETROLERO: DE LA EUFORIA AL DESENCANTO. México. U.N.A.M. Facultad de Economía. 1987. 303 p.
- 80.- Ruiz Durán, Clemente. 90 DIAS DE POLITICA MONETARIA Y CREDITICIA INDEPENDIENTE. México. Universidad Autónoma de Puebla y División Posgrado Facultad de Economía UNAM. 1984. 158 p. (Colección PENSAMIENTO ECONOMICO N° 1.).
- 81.- Ruiz Massieu, José Francisco. "LA RECTORIA DEL ESTADO Y LAS NUEVAS BASES CONSTITUCIONALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO." p. 277-193. Et.Al. LA CONSTITUCION MEXICANA: RECTORIA DEL ESTADO Y ECONOMIA MIXTA. México. Porrúa-Instituto de Investigaciones Juridicas UNAM. 1985. 469 p.
- 82.- Ruiz Massieu, José Francisco y Valades, Diego. NUEVO DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. México. 1983. 626 p.
- 83.- Sánchez Daza, Germán. Et. Al. LA DIGITALIZACION EN TELMEX. UNA TRANSFORMACION GLOBAL. p.63-70. REVISTA EL COTIDIANO. N° 21. México. U.A.M. Azcapotzalco. Enero-febrero 1988. Año 4. 98 p.
- 84.- Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. I-1. 12a.Ed. México. Porrúa. 1983. 763 p.
- 85.- Solís, Leopoldo. PLANES DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL EN MEXICO. México. No. 215 Sep.Setentas. 1975. 197 p.

- 86.- Sotelo Valencia, Adrián. "EL NUEVO PATRON DE ACUMULACION DE CAPITAL EN MEXICO." p.66-98. Gutiérrez Garza, Esthela. REESTRUCTURACION PRODUCTIVA Y CLASE OBRERA. T-1 TESTIMONIOS DE LA CRISIS. México. S.XXI. 1985. 198 p.
- 87.- Taller de Coyuntura Urbana. EL COSTO SOCIAL DE LA MODERNIZACION. p.10-18. REVISTA CIUDADES N.º. 4. "PLANEACION, MODERNIZACION Y TERRITORIO". Puebla. Pue. julio-septiembre 1989. 64 p.
- 88.- Tello Macías, Carlos. LA NACIONALIZACION DE LA BANCA EN MEXICO. México. S.XXI. 1984. 222 p.
- 89.- Torres Gaytán, Ricardo. UN SIGLO DE DEVALUACIONES DEL PESO MEXICANO. México. S.XXI. 1982. 414 p.
- 90.- Valdéz Abascal, Rubén. "LA DIMENSION JURIDICA DE LAS VERTIENTES DE LA PLANEACION." p.363-389. Varios Autores. LA CONSTITUCION MEXICANA: RECTORIA DEL ESTADO Y ECONOMIA MIXTA. México. Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. 1985. 469 p.
- 91.- Valenzuela Feijóo, José. EL CAPITALISMO MEXICANO EN LOS OCHENTA. ¿HACIA UN NUEVO MODELO DE ACUMULACION? México. ERA. 1986. 187 p. (Colección Problemas de México).
- 92.- Vargas, Gustavo. BALANCE DE LA ECONOMIA EN 1987. p.21-27. REVISTA ECONOMIA INFORMA N.º. 162. México. U.N.A.M. Facultad de Economía. Marzo 1988. 60 p.
- 93.- Vázquez Flora, Horacio. NUEVA TECNOLOGIA EN LOS BANCOS. p.31-38. REVISTA EL DIARIO N.º. 21. México. U.A.M. Azcapotzalco. Enero-febrero 1988. Año 4. 98 p.
- 93.- Villarreal A. René. DEUDA EXTERNA Y POLITICA DE AJUSTE: EL CASO DE MEXICO, 1982-1986. p.42-67. REVISTA EL TRIMESTRE ECONOMICO N.º. 61. México. F.C.E. 1988. 437 p.
- 94.- Wionczek, Miguel. "PLANEACION FORMAL INCOMPLETA: EL CASO DE MEXICO." p.189-229. Hagen, Everett. PLANEACION DEL DESARROLLO ECONOMICO. México-Buenos Aires. F.C.E. 1964. 461 p.
- 95.- Witker, Jorge. "LA FUNCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA." p.67-79. Ruiz Massieu, José Francisco y Valades, Diego. EL NUEVO DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. México. Porrúa. 1983. 626 p.

- 96.- Witker, Jorge. "LA COORDINACION ESTATAL Y MUNICIPAL EN EL CONTEXTO DE LA PLANEACION EN MEXICO." p.83-100. Varios Autores. ESTUDIOS DE DERECHO ECONOMICO. Tomo V. México. U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1986. 251 p. (Serie I: Estudios de Derecho Económico. No. 14).
- 97.- Woldenberg, José. Et.Al. "EL SEXENIO DE LUIS ECHEVERRIA." p.159-188. Varios Autores. EVOLUCION DEL ESTADO MEXICANO. T-III. Consolidación 1940-1983. México. El Caballito. 1989. 274 p.
- 98.- Zepeda Martínez, Mario J. CRECIMIENTO E INFLACION: ¿UN DILEMA?. p.3-4. REVISTA MOMENTO ECONOMICO No. 30. México. U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Económicas. Agosto 1987. 16 p.

D I C C I O N A R I O S :

- 1.- Atwood, Roberto. DICCIONARIO JURIDICO. México. Librería Bazán. 1981. 256 p.
- 2.- Bouvier, Jean. VOCABULARIO Y MECANISMOS ECONOMICOS CONTEMPORANEOS. México. U.A.P. 1987. 254. (Colección Historia.)
- 3.- Gallo, Miguel Angel. DICCIONARIO DE HISTORIA Y CIENCIAS SOCIALES. 3a.Ed. México. Quinto Sol. 1985. 240 p.
- 4.- Lacouture, Simone y Jean. PEQUEÑA ENCICLOPEDIA POLITICA. México. T-1. y T-2. Grijalbo. 1973. (Colección 70).
- 5.- Margadant, Guillermo F. PANORAMA DE LA HISTORIA UNIVERSAL DEL DERECHO. 2a.Ed. México. Miguel Angel Porrúa. 1983. 461 p.
- 6.- Obregón Heredia, Jorge. DICCIONARIO DE DERECHO POSITIVO MEXICANO. México. Obregón y Heredia. 1982. 341 p.
- 7.- Ortega Blake, Arturo. DICCIONARIO DE PLANIFICACION ECONOMICA. Aspectos políticos, aspectos sociales, aspectos administrativos. México. Trillas. 1989. 384 p.
- 8.- Zorrilla Arena, Santiago y Méndez, José Silvestre. DICCIONARIO DE ECONOMIA. México. Océano. 6a. Ed. 1987. 187 p.

H E M E R O G R A F I A .

- 1.- REVISTA ESTRATEGIA. N^o. 73. México. enero-febrero 1987. UN AÑO MAS DE CRISIS. (Economía). 95 pp.
- 2.- REVISTA PROCESO. N^o. 644 México. 6 de marzo de 1989. Semanario de Análisis político.
- 3.- Reyes Heróles, Federico. "REGRESO A DICIEMBRE" Parto Legislativo. p.49-54. REVISTA NEXOS N^o. 66. Junio de 1983. México.
- 4.- PERIODICO "EL DIA". México. 28 de agosto de 1985.
- 5.- PERIODICO "EXCELSIOR". México. 2 septiembre 1977.
- 6.- PERIODICO "UNO MAS UNO". México. 28 agosto de 1985.
- 7.- PERIODICO "LA JORNADA" México. 8 marzo 1989 y 16 de enero de 1986.
- 8.- PERIODICO "UNIVERSAL" México. 3 septiembre 1985.