

008219
148



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA
CENTRO DE EDUCACIÓN CONTINUA Y VINCULACIÓN
SEMINARIO DE TITULACIÓN EN ECONOMÍA INTERNACIONAL

VIABILIDAD DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN GUBERNAMENTAL EN MÉXICO EN LA GLOBALIZACIÓN

E N S A Y O
PARA SUSTENTAR EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN ECONOMÍA
P R E S E N T A:

GILDA DE JESÚS ROJANO MONTELONGO

ASESOR: ALFREDO CÓRDOBA KUTHY
ASISTENTE: HÉCTOR ROGELIO RODRÍGUEZ FRAPPÉ



AGOSTO DE 2003

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta 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.

**TESIS
FALLA
DE
ORIGEN**

PAGINACION

DISCONTINUA

b

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México, a la Facultad de Economía por brindarme la oportunidad de concluir el proyecto de titulación y motivar mi superación continua.

Muy especialmente agradezco al Lic. Alfredo Córdoba Kuthy asesor del presente trabajo por su valiosa orientación y apoyo constante para la realización del mismo.

A todos los que en algún momento apoyaron con verdadero interés, la conclusión de este proyecto.

Envío a la Dirección General de Bibliotecas
para que difunda en formato electrónico e impreso
el contenido de mi trabajo recepcional

NOMBRE: Alfredo Córdoba Kuthy

FECHA: 15 de Julio de 2003

FIRMA: [Firma]

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

C

A mi padre por haber motivado mi preparación y realización profesional.

A mi madre por su apoyo y ejemplo de superación y fortaleza.

A mis hijos Luis Ernesto y Rodrigo.

En especial a mis hermanos: Luis, Ana María y

Virginia para quienes la superación es una constante.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Resumen ejecutivo.

El poder y dirección del Estado en México, después de los acontecimientos de los años veinte y principios de los treinta, dieron paso a los instrumentos de planeación gubernamental en México, considerando como base estos antecedentes, se intenta explicar su viabilidad en el contexto de la globalización.

En este período, se consolida su estructura de poder con la del Ejecutivo como centro rector, que convertiría la institución presidencial en una fuerza preponderante de las decisiones políticas, económicas y sociales nacionales, con ello se agudizaría su intervención en el ámbito económico-social, cuya plataforma de acción sería la forma en la que se organiza, pues amplía su ámbito de acción y participación económica, creando así un mayor número de instituciones burocráticas que conformarían el nuevo curso de la acción estatal.

A mediados de los años treinta surge el primer Plan Sexenal, instrumento de planeación gubernamental que daría al Estado un papel intervencionista y regulador de la vida económica, pasando a ser un agente activo de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país, en la idea de que éste no debería ser únicamente mero custodio de la integridad nacional, de la paz y del orden público. En los años cincuenta-sesenta, se refuerzan los Planes y Programas Gubernamentales económico-sociales hacia la estabilización económica además de corresponder con las políticas y acuerdos en torno a la dinámica de la economía mundial.

En este sentido, la concepción de un nuevo capitalismo en el mundo, cambia la dinámica de la planeación, así como el planteamiento y forma de ejecución de sus instrumentos. En la década de los setenta, se manifiesta un proceso acelerado de avances tecnológicos, de desarrollo de las comunicaciones e innovaciones en la producción, construcción, informática, robótica, medios de comunicación satelitales y de microondas, automatización de procesos industriales; además de los avances en medicina, física, biología y bioquímica que modifican la dinámica de las diferentes economías en el mundo, así como sus esquemas planificadores.

La caída del muro de Berlín en 1989, el colapso en la Ex-uni6n Soviética y Europa del este, y el descrédito de los esquemas estatistas en distintas partes del mundo, dio lugar a modificar los sistemas planificados por sistemas basados en economías de mercado, debido a la acelerada internalizaci6n que podemos ubicar en los a6os noventa y que da paso al proceso de globalizaci6n. Este proceso vinculado directamente al desarrollo cientifico y tecnol6gico, donde la internalizaci6n de las telecomunicaciones es una parte medular para el intercambio de bienes y servicios a nivel mundial, es tambi6n un proceso poltico, cultural, social y ecol6gico cuya din6mica de la informaci6n abre paso al mercado sin fronteras que desplaza el poder de los Estados y gobiernos en el mundo, transformando aceleradamente las sociedades.

El impacto de este proceso en la planeaci6n gubernamental y en sus instrumentos, se pretende explicar considerando las posturas de instituciones internacionales que consideran que los pa6ses deben orientar la modernizaci6n del capital mediante subsidios espec6ficos y de particulares provenientes de bancos, carreteras e impuestos, adicionalmente consideran que los gobiernos deben romper con el control de sus economias orientando sus esquemas

estructurales a los que imponen las instituciones internacionales de financiamiento para el desarrollo a los diversos países, restando, en cierta medida, gobernabilidad y afectando su "soberanía".

En México, el gobierno debe retomar y reorientar las estructuras y organizaciones bajo esquemas institucionales que hagan posible una planeación gubernamental, así como la operación de sus instrumentos, a través de una correcta definición, integración, aplicación y operación de éstos; que las políticas públicas y sus objetivos fomenten la búsqueda real de apertura de la oferta hacer productivas sus instituciones, buscar los recursos públicos que contribuyan al restablecimiento de sus áreas críticas.

La acción del gobierno, puesta en los instrumentos de planeación, Planes sexenales, Programas Sectoriales y Programas Operativos Anuales, no difiere en gran medida de los que inicialmente fueron diseñados y estructurados bajo este mismo propósito tanto los de los años cuarenta u ochenta o noventa, esta situación nos lleva al cuestionamiento de si hoy son viables dichos instrumentos, las metas propuestas en la realidad no se cumplen, o responden a planteamientos que quizá responden más a intereses y políticas impuestas por instituciones u organismo del exterior.

La dinámica sigue, aún cuando presenta ciertas variantes que no difieren ni distan mucho de las propuestas actuales, el panorama presentado a nivel discursivo iguala al de otros momentos, lo esencial de la planeación y sus instrumentos aterriza en lo mismo, es decir, la democratización apoyada en los instrumentos de planeación no es un discurso nuevo, como tampoco lo son: la propuesta de instrumentación de un servicio civil de carrera, el fomento de la inversión privada y de las exportaciones, la atención al campo, las modificaciones a la política fiscal, la atención a los problemas de la población emigrante, los servicios de salud o educación y en general la liberación de las barreras que frenan avanzar hacia el desarrollo.

En este sentido, con la globalización no podemos quedar fuera de la dinámica mundial que presume, por otra parte, beneficios para todos los países, México necesita ser más competitivo en el ámbito externo e interno. Sin embargo no debe soslayar los retos que impone la globalización, no debe marearse con la "apertura democrática" como solución a todos sus problemas, ya que la democracia funciona, de acuerdo con la experiencia de países que la han experimentado, con un pueblo educado y en condiciones de estabilidad política, económica y social.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**Viabilidad de los Instrumentos de Planeación Gubernamental en
México en la Globalización**

Índice	Página
Introducción.....	1
Capítulo 1. Proceso de globalización.....	3
Capítulo 2. Breve caracterización del impacto de la globalización en México.....	13
Capítulo 3. El papel de la Planeación Gubernamental de México en el contexto globalizador.....	18
Capítulo 4. Nuevas Estrategias de Planificación del Gobierno Mexicano en el Período 2000-2002.....	24
Conclusiones.....	27
Recomendaciones.....	30
Glosario.....	32
Bibliografía.....	33

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Introducción.

En la actualidad México enfrenta la aguda problemática del empleo al igual que otros países, pues la dinámica económica de un país condiciona la de otros países del mundo: dinámica mundial que, condicionada a los vínculos internacionales de la producción, el consumo, la inversión y las finanzas, intensifica y cambia la vida económica internacional.

La organización de estas actividades impactan la vida moderna y, con ello, las condiciones regionales y locales de los países, lo cual se traduce en una reducción del poder que tienen las instituciones nacionales para influir sobre su propia actividad económica, por lo que sus gobiernos presentan un escaso margen de maniobra para determinar sus políticas o bien, en algunos casos, deben ajustarse al entorno económico mundial con las condiciones impuestas por instituciones internacionales de financiamiento o empresas multinacionales.

De los elementos que conforman la economía mundial dependen las condiciones económicas que prevalecen en cada país, el impacto de éstos no es homogéneo, el crecimiento desigual se observará en lo rápido que crecen algunos países, y en lo pobre que se vuelven otros.

Históricamente, en México el Sector Público ha instrumentado mecanismos de gestión en cada una de sus instituciones cuyo propósito ha sido adaptarse a la planificación mediante instrumentos y procedimientos, que le permitan mejorar las estructuras administrativas y sus formas de organización, con la finalidad de dar paso al cumplimiento de los objetivos gubernamentales y con estos al bienestar social. Como administrador de los recursos nacionales, apoyado en sus organizaciones e instituciones, debe contar con instrumentos de Planeación Gubernamental cuyos elementos técnicos, metodológicos y funcionales se adapten a la dinámica económica mundial para enfrentar los retos futuros.

El objetivo del presente trabajo es contribuir con la exposición de diversos puntos de vista e interpretaciones acerca de la globalización y cómo inciden algunos elementos y conceptos relevantes en la planeación gubernamental y sus instrumentos, ya que actualmente es necesario entender la situación económica y social prevaleciente en el mundo, cuya población es el principal actor de la transformación económica, científica y tecnológica que modifica y revoluciona su forma de vida.

La idea central del ensayo es explicar de qué manera la globalización impacta la planeación gubernamental de México, entender la importancia de sus instrumentos en el contexto de la globalización y su viabilidad, a través del análisis bibliográfico, documental y hemerográfico, mediante el cual se define qué es la globalización y su impacto, en qué consiste la regionalización y la regulación, conceptos mediante los cuales se explica la participación del gobierno en la política económica y social, así como un esbozo general de proceso de la planeación gubernamental y de sus modificaciones en los últimos dos años.

El desarrollo de los contenidos del presente trabajo, se fundamenta en los planteamientos de los teóricos clásicos como Adam Smith y David Ricardo, de los neoclásicos como Alfred Marshall e Irving Fisher, y de diversos autores contemporáneos que abordan el tema de la Globalización, desde muy diversos aspectos y ubicaciones como José Luis Calva, Miguel Angel Rivera Rios, Gerardo Gil Valdivia, Guillermo Márquez, José Ayala, Raúl Conde; tanto en

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

el contexto mundial como en el entorno del México actual. Asimismo en los documentos e instrumentos de planeación como la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo, adicionalmente en artículos de actualidad sobre programación y presupuestación publicados en la página web de internet y la consulta de tesis del sitio de la Facultad de Economía de la UNAM.

En el capítulo 1, el proceso de globalización, se plantea el marco referencial histórico y teórico que da origen al nuevo capitalismo mundial. A partir del concepto de "ventaja comparativa" y de las teorías de la "ventaja competitiva" se define el proceso de globalización, para ello, de manera general se abordan diversas interpretaciones del significado de la globalización y también diversas opiniones a favor y en contra de las implicaciones de ésta. Se enuncian las políticas macroeconómicas, los modelos de crecimiento económico; así como, su impacto social a partir de los años noventa.

En el capítulo 2 se desarrolla una breve caracterización del impacto de la globalización en México y cómo se ha dado su apertura comercial y financiera; se abordan aspectos como la deuda externa e inversión extranjera directa. Por otra parte, el tema de la regionalización con base en la internalización de empresas transnacionales y multinacionales, así como los aspectos generales de la regulación de la política económica para explicar por qué las instituciones del gobierno en un mundo globalizado se deben desregular. Los conceptos aquí descritos son el sustento del capítulo 3, ya que la globalización impacta el poder de los estados nacionales; y por lo tanto, de sus gobiernos, restando fuerza en la orientación de sus políticas económicas y de bienestar social.

Del papel de la planeación gubernamental en la globalización, expuesto en el capítulo 3, se describen los antecedentes históricos de la planeación en México, así como la instrumentación de técnicas de planificación a nivel internacional, se realiza un esbozo histórico de la planeación a partir de las reformas administrativas de los años setentas. Se pretende explicar la viabilidad de los instrumentos de planeación gubernamental en la globalización, su interpretación y aplicación a partir de las modificaciones y adecuaciones en sus instrumentos como el manual de Normas Presupuestarias, el Clasificador por Objeto del Gasto, el Plan y los Programas Indicativos de Mediano y Corto Plazo, la instrumentación de Sistemas de Seguimiento, Control y Evaluación de indicadores de gestión. Estos elementos se abordarán con un análisis crítico, en función de su viabilidad y congruencia.

El capítulo 4, sobre nuevas estrategias de planificación del gobierno mexicano en el período 2000-2002; abordan los acontecimientos políticos de México en esos años, sus repercusiones en las estrategias de planificación con la finalidad de definir la planeación en la democracia, así como, las repercusiones de la globalización y la derivación de los instrumentos y lineamientos que ésta impone a los países del mundo. Se abordan algunos aspectos sobre la política económica, la determinación del presupuesto, las orientaciones a la política fiscal y monetaria.

Finalmente se presentan las conclusiones y recomendaciones, derivadas de los planteamientos que definen la globalización, y la viabilidad de los instrumentos de planeación gubernamental en México en este entorno, así como las acciones y orientaciones que en materia de planeación se consideran de atención prioritaria.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Capítulo 1

Proceso de globalización.

Antecedentes

Desde la última década del siglo pasado, los fundamentos que basan la teoría y la práctica del desarrollo de sus economías sostienen que el crecimiento requiere de dos aspectos fundamentales: tecnología externa y establecimiento de buenas instituciones.

La efectividad de la intervención estatal en los países que aspiran al crecimiento y desarrollo de sus economías, es actor fundamental, pues de ello dependerá estimular la actividad de los sectores que permita lograr altos índices de eficiencia en la planeación a largo plazo.

Los factores que han impedido el crecimiento sostenido y, en consecuencia, el desarrollo son: por un lado la "protección", en la que los gobiernos bloquean el progreso limitando el acceso a la tecnología y a la inversión extranjera y, por otro lado, la "corrupción" que se manifiesta cuando los líderes políticos no son capaces de respetar los derechos de propiedad y la aplicación de la ley; es decir, la falta de atención y cumplimiento a las demandas sociales, el mal funcionamiento y desempeño de sus actividades, la mala administración de los recursos se traducirá en escaso crecimiento y en consecuencia en bajos niveles de bienestar social.

La incorporación a los tratados internacionales de comercio, imaginaron para nuestro país una entrada masiva e ininterrumpida de capital extranjero. Sin embargo, la instrumentación de políticas mediante las que establecieron altos tipos de interés para atraer inversión extranjera significaron una limitación para los inversionistas nacionales. Por ello, la apertura económica y una mejor gobernabilidad se convirtieron en las piedras angulares de la estrategia del desarrollo para los países de América Latina, cuya definición de políticas para el desarrollo fue mejor en la década de los noventa y se observó que pocos países presentaron un crecimiento más rápido que en la década de los ochenta.

Por otra parte, si observamos las estrategias de los países de reciente industrialización del Pacífico Asiático, cuyos procesos de desarrollo acelerado les han permitido establecer una sólida base productiva interna, además de compartir el avance científico-técnico y elevar sensiblemente los niveles de ingresos de sus poblaciones, nos percatamos de que no se relacionan con las políticas neoliberales. La clave de ello parece encontrarse en la efectividad de la intervención estatal que proporcione un alto estímulo a la actividad empresarial con directrices de una planificación de largo plazo. Al establecer directrices respecto al crecimiento exportador y de integración interna mejoraron las expectativas de inversión privada y requirieron de medidas de protección y créditos subsidiados para lograr competir con los productores más eficientes. El gobierno utilizó su propiedad sobre la banca y su control sobre el sistema de crédito para promover, dirigir y regular el crecimiento económico.¹

Como reflejo del éxito de su incorporación al Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea (TLCUE), los tecnócratas mexicanos presentaron como ejemplo la situación de España

¹Véase, Calva, José Luis, *El modelo neoliberal Mexicano*, cap. I "Entorno Económico Mundial", Juan Pablos Editor, Tercera edición, México, julio de 1999, p.p. 16-18.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

adherida a la Comunidad Económica Europea con el propósito de ilustrar el futuro prometedor para México bajo el TLC de América del Norte (TLCAN), pues el panorama imaginado de una entrada masiva de capital extranjero e incesantes flujos de ahorro externo permitirían el crecimiento. Sin embargo, la apertura comercial unida a la sobrevaluación cambiaria y al encarecimiento del crédito provocó la quiebra de numerosas empresas españolas, resultando en altos índices de desempleo que sería el más alto, registrado en 1991 con el 25% de los trabajadores desempleados y la pobreza de 8 millones; así como, la súbita huida de 20 mil millones de dólares como consecuencia de la crisis financiera que les obligó a realizar, tres devaluaciones de su moneda en un año.

Por otra parte, si nos detenemos a observar países "exitosos"² como Corea del Sur y Taiwán desde el inicio de los años sesenta, China desde finales de los setenta, India desde inicio de los ochenta, resulta evidente que son países que han tenido resultados extremadamente buenos bajo esquemas diferentes. "Corea del Sur y Taiwán mantuvieron altos niveles de protección durante largo tiempo e hicieron uso activo de las políticas industriales. Las reformas de China están marcadas por la liberalización parcial, la definición de precios por doble vía³, la desregulación limitada, la restricción financiera, un régimen legal no ortodoxo y la ausencia de claros derechos de propiedad privada. India casi no reformó su pesado comercio y su régimen industrial antes de que su economía despegara en la década de 1980"⁴.

Estos países combinan sus estrategias de crecimiento, es decir, por un lado el Estado promueve las innovaciones institucionales no convencionales y, por el otro, relajan las restricciones al crecimiento generando el mínimo costo para la estructura social y política.

La mayoría de los países con economías protegidas en el comercio y poca protección de los derechos de propiedad se debilitan. Algunas de las economías, consideradas de las más exitosas del mundo han prosperado, realizando acciones no permitidas en sus reglamentos, esto es algo que no puede descartarse fácilmente cuando se trata de comparar las economías de algunos países que apegados a sus políticas y siguiendo su reglamentación han visto mermadas sus economías.

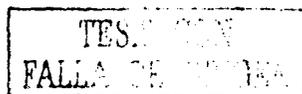
Las deficiencias de las opiniones convencionales las podríamos entender mejor con la siguiente reflexión, ni la teoría económica ni la administrativa ayudan cuando se trata de elegir para los empresarios o el Estado, las inversiones apropiadas entre la gama de actividades del sector moderno. Sin embargo, tomar las decisiones de inversión adecuadas es esencial para el crecimiento ya que estas determinarán el patrón de especialización.

Los inversionistas de países en desarrollo que orientan la producción nacional de manera rentable no reciben la protección ante aranceles altos, pues se enfrenta al proteccionismo preferencial para los países avanzados como innovadores de tecnologías que, adicionalmente, crean monopolios temporales de patentes.

² Estos países han sido denominados por el Banco Mundial economías asiáticas de altos resultados (HPAE, high performance Asian economies). Krugman P. R., y M. Obstfeld., *Economía Internacional*, Editorial Addison Wesley, Madrid, 2001, 5ta. Edición, p. 274.

³ Esta doble vía se refiere a que estas economías han combinado, el libre mercado con la intervención del Estado para propiciar un alto estímulo la actividad empresarial mediante una planificación de largo plazo. (Interpretación propia).

⁴ Rodrik Dani, "Razones para desconfiar", Cuarto de Estudio, *Revista Dilete*, Suplemento Semanal del periódico *El Universal*, México, 2002, N. 105, p. 23.



Por ello, observamos que en términos deseables una política gubernamental óptima consiste en fomentar la inversión y actividad empresarial en el sector moderno, pero igualmente importante resulta racionalizar la producción y sacar a quienes tengan mal desempeño.

Dani Rodrik, profesor de Economía Política de la escuela John F. Kennedy de la Universidad de Harvard⁵, comenta lo siguiente: "Los arreglos institucionales también tienen elementos de especificidad. Descubrir que instituciones son adecuadas para las condiciones locales requiere de experimentación. Las reformas que tienen éxito en un ambiente pueden brindar pobres resultados o fallar en otros. La reforma de doble vía funcionó en la China de Deng, pero no en la Unión Soviética de Gorbachov. La sustitución de importaciones fomentó las industrias competitivas en Brasil, pero no en Argentina. El gradualismo puede ser apropiado para India pero no para Chile. La especificidad ayuda a explicar por qué los países exitosos como China, Corea del Sur, Taiwán y Chile, entre otros, por lo general combinan elementos no ortodoxos con políticas ortodoxas. También puede ser la razón por la cual persisten importantes diferencias institucionales entre países avanzados en áreas como el papel del Sector Público, la naturaleza de los sistemas legales, la gobernabilidad corporativa, los mercados financieros, los mercados laborales y los mecanismos de seguridad social".

Los modelos de crecimiento en el mundo, traen consigo diferentes comportamientos pues lo que para algunos países es benéfico para otros resultará contraproducente, no beneficiará sus economías impactando las políticas de bienestar social y en consecuencia reducirá principalmente los beneficios sociales que en los últimos años se han observado en diferentes países.

Transformación del capitalismo

Los cambios mundiales del capitalismo internacional marcan las rutas de acceso al desarrollo de los países que se encuentran a expensas de las grandes empresas transnacionales, la acelerada entrada de las inversiones extranjeras directas e indirectas en sus economías las hacen fuertemente deudoras, por lo que sus procesos de producción se han deteriorado a tal grado que no encuentran salida a los pagos de su deuda y por tal motivo, al depender de los inversionistas extranjeros dejan en sus manos, las posibilidades de empleo a sus habitantes.

En relación con lo anterior, para explicar el impacto social de la globalización, se consideran los siguientes puntos derivados del informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de la década de los ochenta. Se menciona que "...una de las características de la economía mundial, es que la desigualdad se ha incrementado en forma considerable desde el inicio de la década de los ochenta sobresaliendo los países de Europa Oriental y la Ex Unión Soviética..."⁶ en estos países se ha incrementado la inequidad en la distribución del ingreso; además se ha concentrado la riqueza en las naciones, las empresas, los sectores y los agentes económicos: las 200 persona más ricas del mundo duplicaron sus activos en más de un billón de dólares, los tres multimillonarios más importantes del mundo

⁵ *Ibidem*, 3

⁶ Oñate González, Guillermo, *La Globalización como un proceso del Capitalismo en el Comercio Internacional*, Ensayo del Seminario de Titulación en Economía Internacional, Centro de Educación Continua y Vinculación, FE-UNAM, Ciudad Universitaria, junio de 2002, p. 19.

superaron el Producto Nacional Bruto (PNB), de los países menos adelantados del mundo y de sus 600 millones de habitantes.

En la Unión Europea durante los años noventa, a pesar de haber registrado un crecimiento económico, 33 millones de trabajadores quedaron desempleados incrementándose a 11% su tasa de desempleo. En América Latina se recuperó el crecimiento económico, sin embargo el 85% de los empleos generados se localizó en el sector informal de la economía.

Desde los inicios de los años ochenta, los países latinoamericanos no han sido capaces de mantener un crecimiento sostenido, a pesar de experimentar crecimiento. En consecuencia no se ha podido mejorar el nivel del empleo y mucho menos elevar el bienestar social de la población, en este sentido, de acuerdo al informe de la CEPAL fue la década del crecimiento cero al registrar el 0.1% a nivel regional.

En el 2001, la situación latinoamericana presentaba un panorama de 224 millones de personas en situación de indigencia, lo cual significaba el ingreso diario de un dólar o menos para satisfacer sus necesidades. Algunos aspectos del incremento del desempleo se han ligado a la emigración del campo a las ciudades y la significativa pérdida económica que esto representa.

En contraste al escenario anterior, las economías asiáticas o denominadas por el Banco Mundial, economías asiáticas de altos resultados, experimentaron desde mediados de los años sesenta, altas tasas de crecimiento económico y las políticas de sus gobiernos mantuvieron la posición de apoyar la actividad de investigación y desarrollo.

Los elementos anteriores nos describen un panorama que no está lejos de los propósitos que la globalización encierra y que aceleradamente se están dando, impulsados por los organismos internacionales que imponen las políticas de especialización en las áreas académicas y educativas, a través de los tratados comerciales y bilaterales donde se puede apreciar las orientaciones para acceder a la brecha competitiva que requiere hoy día la incorporación al mundo globalizado.

De manera general se han abordado los procesos, la política económica y modelos de crecimiento para explicar las repercusiones regionales y locales que impactan los sectores específicos de la economía y en particular los factores que se han visto afectados en los países denominados en desarrollo y aún los de alto desarrollo por esta *cuarta división internacional del trabajo* que caracteriza a la globalización o mundialización.

La caída del muro de Berlín en 1989, el colapso del comunismo en la Ex-Unión Soviética y Europa del este, y el descrédito de los esquemas estatistas en distintas partes del mundo, dio lugar a propagar los esquemas neocapitalistas como ejes centrales de sus esquemas económicos. Después de la II Guerra Mundial, la identificación de las economías mundiales en industrializadas, socialistas y tercermundistas, se diluyó al modificar sus sistemas planificados por sistemas basados en economías de mercado. En los años noventas, esta situación trae consigo la *acelerada internalización* en el mundo también llamada globalización o mundialización.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Para definir este proceso, en este trabajo se presentan como punto de partida las teorías y conceptos de David Ricardo⁷ que introdujo el concepto de ventaja comparativa para explicar el patrón del comercio internacional. Se presentan también las teorías de la ventaja competitiva, las cuales afirman que los países se especializarán en los bienes y servicios en los que tengan mayores ventajas en costos, debido a que cada país posee diferentes tecnologías. Por otra parte, argumentan que los diferentes países poseen distintas dotaciones de trabajo y capital en sus procesos productivos.

Sin embargo, los dos argumentos defienden que todos los países mejorarán si se especializan y comercian con otros países. En la actualidad, la principal característica del comercio internacional es la *multilateralidad* que contrasta con los acuerdos bilaterales entre países, y es la que *confiere al comercio internacional su carácter global*.

En el proceso de producción se refleja la globalización al observar que un buen número de países no produce bienes finales, sino las partes de un producto. En otros países donde la mano de obra es más barata, se ensamblan las partes y, posteriormente, los productos finales llegan a otros países del resto del mundo. Esto se debe a que la planificación de las grandes corporaciones multinacionales produce cada componente en el país que mejores condiciones reúne por lo que cada día estas corporaciones se ven *domiciliadas en los países menos industrializados*.

Los aspectos financieros se observan considerando que los *flujos financieros se desplazan y varían más rápido* que los bienes manufacturados o las instalaciones productivas, ya que son la fuerza vinculante más poderosa, aún cuando sea la más volátil. Por ejemplo, el movimiento de la divisa es aún más rápido que los movimientos de los importadores y de los exportadores de todo el mundo. Estas transacciones constituyen el arbitraje, el control y la evaluación del funcionamiento de las economías nacionales y al mover grandes cantidades de dinero de un país a otro aprovechan la más mínima diferencia entre precios o tipos de interés, pues éste ya no depende de las condiciones económicas de ese país, sino de la confrontación de todas las fuerzas económicas que determinan la economía mundial.

Con respecto a las políticas económicas, a partir de los años setenta, los estados nacionales y sus gobiernos regularon mediante herramientas planificadoras las actividades del desarrollo; el empleo, la producción, la seguridad, la educación, el crecimiento económico, el ingreso y su distribución. Con la globalización estas políticas macroeconómicas reguladas, en particular las de bienestar social, perderán poder debido a que serán las empresas multinacionales las que abarquen el *mercado competitivo*, debido a que estas empresas transfieren grandes cantidades de capitales a otros países, que fácilmente se observan cuando se establecen y ponen en funcionamiento, resolviendo de manera temporal los problemas de empleo en los países en desarrollo.

Esencialmente, lo que hemos podido constatar a través de los medios de información es, que las Instituciones gubernamentales se han hecho cada día más lentas e ineficientes, lo anterior se manifiesta en recursos mal administrados por organismos e instituciones gubernamentales que proponen modificaciones a sus estructuras internas, las cuales prometen garantizar resultados a grandes problemas nacionales. Sin embargo, dichos cambios no se adaptan ni

⁷ Krugman P. R., y M. Obstfeld., *Economía Internacional*, Editorial Addison Wesley, 5ta. Edición, Madrid, 2001, Cap. 2, p. 15.

definen objetivos apegados a la realidad por lo que realizan un planteamiento diferente cada día y, asimismo, modifican al personal de mando con el pretexto de garantizar resultados inmediatos.

Adicional a esta problemática, la planeación en sus instituciones presenta sus etapas de manera aislada, es decir, la programación de mediano plazo, vislumbra metas que no precisan su cumplimiento debido a que no se realizan previsiones adecuadas en apego a calendarios, no se estiman con base en la disponibilidad de los recursos ni tampoco se toma en cuenta el comportamiento del gasto en años anteriores y, por lo tanto, no cuentan con el elemento presupuestal que identifica el costo que significa la realización de dichos programas, de esta manera y en forma sistemática que en sus programas operativos anuales, consideran por separado los procesos de operación y de ejecución de los presupuestos. En consecuencia, el seguimiento y la evaluación de programas y presupuestos también estará aislada del proceso integral de la Planeación, situación que resta la posibilidad para orientar las necesidades de recursos, al individualizar y aislar cada proceso.

Proceso de globalización

En estas circunstancias se les dificulta a las instituciones el ejercicio, control y evaluación de los recursos solicitados en sus anteproyectos de presupuesto anual para resolver la problemática interna, ya que no atenderán de manera integral la Planeación con todas sus etapas en un proceso interactivo, lo que ocasiona que las instituciones al finalizar el año tengan recursos disponibles que no podrán gastar por atender las disposiciones normativas presupuestarias y de ley como instrumentos para el ejercicio y control de los recursos al tener que regresarlos a la federación por haber estado en subejercicio cuya resultante perjudicará las instituciones, pues sin estos recursos no cumplirán sus objetivos o bien les darán "cumplimiento" bajo los esquemas de una Política Macroeconómica condicionada por las disposiciones externas que dicten los organismos internacionales de comercio vinculados al acelerado proceso de globalización.

En este sentido, es necesario por principio comprender que el proceso de globalización no tiene una sola definición, su construcción se da a partir de diferentes puntos de vista, cuya interpretación se fundamenta en los patrones del comercio en el mundo. A continuación se presentan algunos conceptos generales del comercio internacional, el libre comercio, la interrelación económica y las empresas multinacionales, que han abierto paso a un nuevo capitalismo en el mundo, y que se exponen como punto de partida para explicar la globalización.

El comercio internacional se ha considerado como una fuente de ganancias a partir de las ventajas comparativas, donde los países negocian sobre la base de la ventaja que implica la producción del bien o servicio que producen, en función de la disponibilidad de sus recursos. En estas condiciones, cada uno de estos países al comerciar obtiene una mayor ganancia si se especializa en la producción del bien del cual dispone de más recursos.

El libre comercio en su forma más simple es el comercio sin impuestos, tarifas u otras restricciones. Al insertarse en más ámbitos de nuestra vida empezará a regular nuestras actividades, es decir, la mayor apertura comercial de un país conlleva efectos positivos en los

ingresos de sus habitantes. Sin embargo, el clima político y estabilidad social son algunos de los factores que afectan la apertura comercial e influyen en su crecimiento y en sus niveles de pobreza.

La interrelación económica entre los diferentes países a nivel mundial, bajo el control de las grandes empresas capitalistas que promueven sus bienes y servicios con mayores ventajas de ganancias para sí mismas, induce a las negociaciones a nivel mundial, pues dichas empresas que traspasan las fronteras, denominadas multinacionales, adquieren más poder en la medida en que se instalan como empresas transnacionales en otros países o bien, transfieren tecnología.

Las grandes empresas multinacionales se caracterizan por tener la hegemonía del comercio, por ser al mismo tiempo importadoras y exportadoras de sus propios productos. La existencia de estas empresas se debe básicamente a su *localización e internalización*⁸ dentro, en y con otros países.

Lo anterior da paso a un nuevo capitalismo; el de los avances tecnológicos y de desarrollo de las comunicaciones con su ritmo acelerado a partir del inicio de la década de los setenta e innovaciones como: el uso de nuevos materiales en la producción y en la construcción, la informática, la robótica, los medios de comunicación satelitales y de microondas, la automatización de procesos industriales; además de los avances en la medicina, la física, la biología y la bioquímica.

En este sentido los países hegemónicos dejan de ser las superpotencias, pues se ven obligados a compartir su poder con las empresas multinacionales. Poder que se compartirá en los ámbitos económico, político, social, cultural y ecológico.

Lo anterior se sustenta con la siguiente cita: "Uno de los males del comercio internacional es que las economías mayores pueden imponer precios, mientras que las economías más pequeñas por lo general sufren las consecuencias. Esto no sólo significa que los EE. UU., y Alemania pueden someter a Tailandia y a Guatemala. De las 100 mayores economías del mundo, 52 no son países, son corporaciones."⁹

Podríamos ir definiendo a la globalización como un proceso político dirigido desde instituciones internacionales que controlan las finanzas y el comercio como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Según Miguel Ángel Rivera Ríos, estudioso del tema, la globalización "... es un producto de las estrategias de agentes muy poderosos como las empresas transnacionales, las agencias multilaterales (FMI, etc.) y algunos gobiernos de países industrializados, ... como una expresión de una nueva estructura del sistema capitalista, que está modificando radicalmente las relaciones entre su espacio nacional y el internacional."¹⁰

⁸ Krugman P. R., y M. Obstfeld, *Economía Internacional*, Addison Wesley, 5ta. Edición, Madrid, 2001, pp. 178-179.

⁹ Tomado del sitio <http://www.zenag.org/spanish/0006albe.htm>, Michel Albert, *Preguntas y Respuestas sobre la OMC, el FMI, el Banco Mundial y el activismo político*, 22 de julio de 2002, p. 1.

¹⁰ Rivera Ríos, Miguel Ángel, *México en la Economía Global*, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Jus, México, 2000, p. 75.

La interdependencia entre las economías nacionales, que se integran de manera progresiva en el ámbito internacional, crea una interdependencia con los mercados internacionales provocando que dependan cada vez menos de sus políticas económicas de gobierno.

La OMC ha sido considerada la principal Institución del proceso de globalización como principal promotor de la eliminación de las barreras del comercio en su orden del día "...da prioridad a la privatización de la educación, la salud, la seguridad social, las viviendas sociales y el transporte. Las corporaciones multinacionales y transnacionales se están alineando para capturar el producto interno bruto que los gobiernos están gastando actualmente en servicios públicos tales como la educación y la salud"¹¹

Con todos estos elementos podemos definir a la globalización como el "proceso político, económico, social y ecológico que está teniendo lugar actualmente a nivel planetario"¹² y que se inserta en forma acelerada bajo una ideología ultracapitalista en las economías nacionales, donde dependerán cada vez más de los mercados internacionales y, a la inversa, cada vez menos de sus gobiernos.

Las premisas anteriores definen el proceso de globalización como el proceso político, económico social, cultural, ecológico que está teniendo lugar en el mundo y que se vincula directamente al progreso científico-tecnológico, en específico a las telecomunicaciones incrementando los flujos de información y capitales, la transferencia tecnológica, el intercambio de bienes, servicios y recursos humanos.

Sin embargo, existen variadas definiciones que vierten los aspectos positivos de origen en el proceso de la globalización como los que señalan que éste presupone la regionalización y conformación de bloques menos proteccionistas y defensivos, que se traducen en mayor apertura a la ayuda mutua y la cooperación en proyectos comunes donde se suman colectivamente los efectos positivos y negativos del proceso; una mayor flexibilidad para adecuar los recursos materiales y humanos a un nivel más alto del consumo. "La promoción de la competitividad se verá favorecida por las nuevas oportunidades que brinda la integración productiva".¹³

Con base en estas definiciones, en el presente ensayo se entenderá la globalización como: un proceso vinculado directamente al desarrollo científico y tecnológico, donde la internalización de las telecomunicaciones son una parte medular para el intercambio de bienes y servicios a nivel mundial. Es también un proceso político, cultural, social y ecológico cuya dinámica de la información abre paso al mercado sin fronteras y desplaza el poder de los Estados y gobiernos en el mundo, transformando aceleradamente las sociedades.

Bajo el esquema engañoso de la democracia, la globalización presenta serias aristas que podemos observar en las manifestaciones sociales a nivel mundial. La agudización de los problemas del empleo, la falta de gobernabilidad que se vislumbra por las posturas de los Estados Nacionales en la apertura a las nuevas formas de organización económica, las contradicciones del desarrollo y el menor beneficio para las clases desprotegidas, no dan la bienvenida a este proceso. Sin embargo, para algunos países en desarrollo, la liberalización

¹¹ *Ibidem* 7.

¹² Tomado del sitio web, www.geocities.com/globalización_económica/la_cou/global. Página principal de geocities, "La mano invisible".

Globalización Económica: ¿qué es? p. 1

¹³ *Ibidem*. 10, pp. 74-100.

del comercio internacional y la casi total o total eliminación de sus barreras han perfilado modelos de crecimiento económico que en el corto plazo han permitido restablecer sus economías y alcanzar en algunos casos mejorar sus niveles de bienestar.

En este sentido, a continuación se resumen las políticas macroeconómicas que perfilan la globalización y su ubicación histórica en el mundo.

Resumen de las políticas macroeconómicas que perfilan la globalización.

Retomando la mención anterior, la caída del muro de Berlín en 1989, el colapso del comunismo en la Ex-Unión Soviética y Europa del este, y el descrédito de los esquemas estatistas en distintas partes del mundo, dieron lugar a propagar los esquemas neocapitalistas como ejes centrales de sus esquemas económicos. Es decir, la identificación de las economías mundiales en transición de ser economías Planificadas a economías de Libre Comercio, socialistas y en desarrollo, se diluye al modificar sus sistemas planificados por sistemas basados en economías de mercado. Por ello, la acelerada internalización en el mundo, llamada también globalización o mundialización podemos ubicarla en los noventas.

Estas reformas económicas mundiales iniciadas en los últimos años para adaptar las instituciones del sistema capitalista, de acuerdo con Gerardo Gil Valdivia, se enumeran a continuación: "1) La apertura al Comercio Internacional; 2) La convertibilidad de la moneda; 3) La inversión privada como motor principal del crecimiento económico; 4) La propiedad corporativa como la forma de organización dominante para las grandes empresas; 5) La promoción y apertura para la inversión extranjera y 6) La membresía de las instituciones económicas clave, incluyendo al Fondo Monetario Internacional, el Sistema del Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio".¹⁴

Estas políticas se instrumentan, sin reparar, en las diferencias existentes entre los países de gran desarrollo industrial y de los que no lo tienen, pues difieren en gran medida las políticas de desarrollo como las de bienestar social y las de la propiedad corporativa; aún cuando se piense que los países desarrollados como Europa, Gran Bretaña y Estados Unidos tendrán grandes ventajas ante los de mediano a incipiente desarrollo como los de América Latina, se observa que existen diferencias sustanciales entre éstos y las ventajas que pudieran tener ante las grandes corporaciones que dominan los mercados internacionales y aún los locales.

Debido a ésta diferencias podemos enunciar que "... esta tendencia internacional a efectuar reformas económicas hacia la economía de mercado, es el resultado del fracaso de los esquemas estatistas y del espectacular derrumbe de las economías centralmente planificadas."¹⁵

Sin embargo, teóricamente la globalización abre las posibilidades de impulsar la justicia social, pues los mecanismos de producción de bienes y prestación de servicios modernos se allegarán de mano de obra de los habitantes de los países menos desarrollados para que puedan mejorar sus niveles de ingreso; esto no representa, en estricto sentido, un beneficio,

¹⁴ Gil Valdivia, Gerardo. "Crisis, Globalización, Alternativas". *México y América Latina Ante la Crisis y la Globalización*, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1998, p. 94.

¹⁵ *Ibidem*, 14, p. 95.

más bien significa dificultades, ya que la población de los países en desarrollo carece de los medios y cultura para incorporarse a este acelerado proceso de especialización, por lo que se verán desplazados por los habitantes que tienen los medios y preparación para adaptarse a las exigencias de este proceso.

Paralelamente a estos procesos, la globalización ha permitido el florecimiento y surgimiento de nuevas organizaciones criminales, tráfico de armas, drogas, niños, lavado de dinero, prestación de servicios a organizaciones terroristas u ocultamiento de residuos contaminantes. Estos problemas que agudizan el acelerado y decreciente nivel de vida de las poblaciones que se hacen cada día más pobres, ya que también se presenta el distanciamiento cada vez mayor entre muy pocos ricos y muchos habitantes pobres, pues la desigual distribución del ingreso se ve impactada por las políticas de seguridad pública y seguridad nacional, ya que los gobiernos asignan mayor cantidad de recursos a este sector con el propósito de contrarrestar el impacto de estas organizaciones.

Las innovaciones tecnológicas, la modernización de las comunicaciones y el creciente comercio llevan consigo esta miseria haciendo cada vez menos seguros a los países, el hecho de que las políticas macroeconómicas apunten al bienestar social, con políticas de educación donde los que reciben una educación moderna se integrarán con mayor facilidad al mercado laboral er empresas que se adaptan a las exigencias actuales mientras que los que han recibido una educación tradicional o carecen de preparación no lo harán, no asegurarán el empleo.

Asimismo, cada vez más se manifiesta la desconfianza en las organizaciones que nos deben garantizar los mínimos niveles de bienestar, ya que la corrupción del gobierno ha provocado que la inversión se desestime con la salida de los capitales de grupos de ciudadanos mexicanos que prefieren vivir en el extranjero al igual que vacacionar o bien guardar su dinero en bancos radicados en otros países; esta fuga de capitales propicia la reducción del ingreso nacional y del ahorro que repercutirán en una menor producción y, en consecuencia, en desempleo. El siguiente capítulo pretende ilustrar el impacto de la globalización en México a partir de su ingreso al Tratado General sobre Aranceles y Comercio.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Capítulo 2

Breve caracterización del impacto de la globalización en México.

En 1986, México formaliza el proceso para ingresar al GATT, Tratado General sobre Aranceles y Comercio, este proceso culmina en 1994, dando paso a la economía de libre comercio y se transforma de una economía cerrada en una economía abierta.

Ya desde los años setenta, México al igual que las economías latinoamericanas, presenta desde hace varios lustros una crisis estructural cuyo origen se encuentra en profundos desequilibrios tales como la deficiente estructura productiva, la inequitativa distribución del ingreso y la riqueza, escasa demanda, dispendio del ahorro e insuficiente inversión productiva y con un sector externo crónicamente deficitario.

Este escenario da cuenta de las endeables posibilidades de fortalecer la economía nacional, pues las normas preferenciales, desfavorables para nuestro país y otros en vías de desarrollo, que establecen los tratados bilaterales y multilaterales en materia de comercio internacional y el condicionamiento al establecimiento de políticas públicas, limitan en gran medida las posibilidades del gobierno y le restan poder, en consecuencia cada vez más se hace presente el proceso de desgobernabilidad, siendo necesario: la gobernabilidad para rescatar las condiciones espaciales que los estados nacionales con soberanía¹⁶ y decisión pueden lograr para sus pueblos.

Las políticas de modernización y cambio estructural que se aplicaron en el período de 1988-1994 beneficiaron al país en un mayor crecimiento económico. En contraparte, el cambio estructural y las reformas del Estado, derivadas de la apertura comercial en algunos rubros acentuaron la polarización entre la concentración y distribución del ingreso. Al respecto se presentan los rubros que han favorecido y polarizado aún más la brecha entre lo moderno y lo obsoleto, los ricos y los pobres; así como, los cambios económicos que han determinado las características de México en el contexto de la globalización.

En el sexenio 1976-1982, con el entonces, presidente José López Portillo, se promovieron las bases para las reformas y adiciones a los principios normativos del desarrollo económico y social del país. A partir de 1983, las reformas al Artículo 25 constitucional establecen que el Estado únicamente se encargará de las actividades que se consideren estratégicas para la economía del país, con esta reforma el gobierno del Presidente Miguel Madrid, trabajaría en un proceso acelerado de reforma estructural, financiera, reconversión industrial y su impacto en las políticas de bienestar bajo la orientación de esquemas emanados de las políticas externas.

Estos acontecimientos ponen de manifiesto la intención de la estrategia del cambio estructural, en el año 1984 con las políticas de racionalización de la protección y, a su vez, la

¹⁶ Se entiende como el poder de decisión del Estado sobre su territorio, para cumplir su función y resolver los conflictos internos o externos. Al respecto Pablo Fernández de Castro, en *Soberanía y Derecho Internacional*, menciona en la pág. 4 y 5 de este artículo que "Es natural que la presencia de las organizaciones internacionales compliquen el problema. Las competencias, los poderes y las condiciones de su funcionamiento afectan o derogan el régimen normal de los Estados soberanos a la vez que van creando un derecho situado una tanto encima de otra de los sujetos de gentes. Es por eso que los propios Estados han tenido cuidado con cualquier acción de las organizaciones que pueda ir en contra del régimen interior de un sujeto miembro de ellas". Al respecto de este tema en la carta de Naciones Unidas se establece en su artículo 2, párrafo 7. Tomado del sitio <http://www.monografias.com/trabajos/sobeydecho/sobeydecho.shtml>, Trabajo realizado por Pablo Fernández de Castro, 17 de marzo de 2003, pp. 1-5.

reconversión industrial manifiesta claramente la intención de la entrada de México al libre comercio.¹⁷

En este sentido, cobra significado la entrada de México al GATT en el año 1986 que, de manera por demás evidente, dio paso a la economía de libre comercio, transformando a México de una economía cerrada en una economía abierta.

En algunos rubros la aplicación de estas políticas de liberalización, al que algunos estudios le han denominado *modelo neoliberal*, no beneficiaron a nuestro país y, aún en la actualidad tampoco lo hacen. Se dice que la problemática de las clases medias, las empresas, los obreros asalariados y los campesinos es el reflejo de que las políticas macroeconómicas neoliberales no han sido un acierto, por lo que debido a las asimetrías estructurales, la política comercial obliga al productor nacional a competir en condiciones de desventaja; la política cambiaría en la sobrevaluación del peso y agudiza aún más las desventajas y la política crediticia que arruinará a los pequeños, medianos y grandes productores.

Como ejemplo de lo anterior, observamos que el descenso real de nuestros productos agrícolas se debe a la aplicación de los principios e instrumentos de políticas del modelo neoliberal, como señala José Luis Calva en su libro *El Modelo Neoliberal Mexicano* "Las políticas de ajuste económico y estabilización afectaron de un modo particularmente severo al sector agropecuario, forestal y pesquero. La producción agrícola (PIB) per cápita resultó en 1992 inferior en 18.5% a la de 1981; la producción agropecuaria declinó 14.1% y la producción forestal en 17.1% ...".¹⁸

Con respecto al sector financiero se han observado excesivas concentraciones de capitales en grupos oligopólicos, incrementan la especulación, se da entrada a excesivos márgenes de intermediación financiera y con ello la profundización del mercado de capitales, las ganancias de los bancos se ha incrementado enormemente, así como la integración de grupos financieros que pueden observarse en la integración de grandes empresas bancarias, bursátiles, aseguradoras, afianzadoras, arrendadoras, empresas de factoraje y casas de cambio. Sin embargo estas "no han ido acompañadas de un eficiente manejo de los recursos".¹⁹

Si a esto agregamos que las relaciones de intercambio en otras actividades económicas se deterioraron notoriamente entre los años 1981 y 1993 además de que la participación del Estado ante políticas adversas, perdió más su poder reduciendo sus funciones en el desarrollo económico y social, el escaso y caro crédito, el desbalance comercial y las elevadas tasas reales de interés están propiciando que la mayor parte de la planta industrial mexicana acumule carteras vencidas impagables y en consecuencia las quiebras masivas que dan paso acelerado a la entrada de las corporaciones transnacionales.

Los diferentes gobiernos al no encontrar fronteras infranqueables para los procesos de internalización económica se dieron a la búsqueda de maximizar el bienestar social a

¹⁷ Se ha dicho que la justificación de la teoría del Libre Comercio pertenece a Adam Smith, pues en su obra *Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*, sugiere que los mercados al actuar libremente producirían resultados que maximizarían sus beneficios individuales y sociales. FCE, México, 1958. Tomado del sitio http://herzog.economia.unam.mx/secss/tesis/benitez/capitulo_tercero, p.66

¹⁸ Calva, José Luis. *El modelo neoliberal Mexicano*. Juan Pablos Editor, Tercera Edición, México 1999, p. 67.

¹⁹ Ibidem. I. p. 92.

expensas del libre comercio. Con base en la "ventaja competitiva" el grado de especialización que logren será el detonador determinante en el incremento del comercio internacional de bienes o de servicios, permitiendo con ello el abatimiento de costos comparativos, por lo que la nueva división internacional del trabajo tendrá como característica la especialización.

Lo anterior obligó a que la estructura y funciones de los Estados Nacionales²⁰ tuviera que replantearse a favor de la expansión y acumulación capitalista.

En este sentido el gran desafío que enfrenta la economía internacional es poder mediar la intervención del Estado y del mercado, ya que los resultados hasta hoy descritos no son nada favorables para las naciones como México. De tal manera se desprende que para algunos países al incorporarse a la organización espacial del comercio internacional vía acuerdos regionales, les dará mejores resultados que insertarse a la globalización.

Podríamos definir la regionalización como el proceso mediante el cual se redefinen las relaciones económicas entre los estados nacionales y el entorno del sistema de organización internacional. Es también considerado el proceso mediante el cual un conjunto de naciones establecen de manera formal o por una estrecha relación económica, lo cual se traduce en formas más o menos elaboradas de integración.

Particularmente en México las corporaciones transnacionales han influido de manera negativa a su desarrollo, la coherencia del aparato productivo nacional se debía sustentar en la integración de las cadenas productivas de todos los eslabones hacia atrás y hacia delante y en particular de la agricultura y la industria. Esta perspectiva del mercado interno tiene su origen como resultado de la Revolución Mexicana, y en los años setenta se retoma este planteamiento como la base del desarrollo, el cual se concebía como lo contrario a la especialización en términos de la teoría de las ventajas comparativas, se orientaba a la multiplicación de las manufacturas y hacia la diversificación de la planta productiva, se pensó que sería la manera de superar el "circulo vicioso para superar la pobreza sustentado en la falta de ahorro"²¹.

La búsqueda de la rentabilidad y la ganancia son las expresiones del crecimiento de la economía, deberán estar por encima de la media en cada rama, sector o segmento de la economía para determinar las ganancias y con ello las ventajas competitivas, en éste sentido la lógica del capital y de la inversión dan paso a la movilidad y formación de regiones y al subdesarrollo regional.

En consecuencia, a partir de 1985 el panorama para México cambia y se debe al impacto de la cuarta división internacional del trabajo y a la internacionalización del proceso del trabajo, que conlleva a la creación de la red mundial de puntos de región, que al interior de nuestro país se observan en la desigualdad del desarrollo regional, influido en parte por sus características productivas y la ubicación geográfica.

²⁰ Alejandro Dabat. *El Mundo y las Naciones*. pp. 126-128. "La economía neoclásica ha reconocido que las actividades como el orden institucional y legal así como la garantía a la propiedad, deben seguir siendo atendidas por los Estados Nacionales ya que se convierten en factores determinantes del equilibrio económico y sobre todo en factores decisivos para la producción global del capital." Sitio http://herzog.economia.unam.mx/secsa/tesis/benitez/capitulo_3.

²¹ Raúl Conde Hernández, *Corporaciones multinacionales y el desarrollo económico: la inversión extranjera directa y las condiciones de su eficiencia productiva*, Carlos Javier Maya Ambía, "Del fin del Milagro al Fin del Milenio", Homenaje a José Luis Cedeña Gámez, Editorial Plaza y Valdés, México, 2000, pp. 237-243

Fincado en la lógica de las inversiones de capital de las empresas multinacionales, la tecnología de la globalización da entrada a la creación de las super regiones; así como, al subdesarrollo regional. En muchos países se aceleran día con día las diferencias entre los atrasos o subdesarrollos regionales que contrastan con los países desarrollados en el alto dinamismo y crecimiento, atracción de mano de obra, desarrollo de tecnologías, infraestructura, medios de información y comunicación. La resultante de todo esto es que unos países se globalizan a través de otros pero muchos y sus regiones quedan al margen, por lo que produce un parque de mano de obra de reserva indispensable para la rentabilidad; así como, migraciones y la agudización de los síntomas de pobreza extrema.

Como ejemplo Iván Molina nos comenta acerca de este tema que: "Desde la Ex-Yugoeslavia, para pasar por Italia y llegar a México, hay subregiones y regiones subdesarrolladas, como Chiapas en México o el cordón que va desde Tabasco, Chiapas, Oaxaca, Guerrero, pasa por Michoacán, arriba la costa de Jalisco, entra a la Zona Norte de Veracruz, abarca parte del Estado de México, Nayarit, hasta llegar a Chihuahua. Esa línea contrasta con los nuevos cordones industriales de Hermosillo, Tijuana y Cd. Juárez, el norte de Sinaloa, el norte de Coahuila, San Luis Potosí, Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, Estado de México, Nuevo León, parte del D. F. y el corredor de Puebla."²²

Si la escala regional hace que los países tengan mayor dominio de los mercados, a nivel mundial tendrán que ser más competitivos, siendo la integración la unión de las partes de un todo las actividades económicas del comercio internacional deberán acompañarse de medidas dirigidas a eliminar las barreras y controles técnicos que impiden los intercambios comerciales entre diferentes países. Un ejemplo de integración sería la forma de accionar con el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN), firmado por México, Estados Unidos y Canadá donde se acordó fijar una tarifa externa común para terceros, además los tres países que constituyen el tratado mantendrían un área de libre comercio y constituirían así una Unión Económica.

Estas premisas traen consigo consecuencias en la acción de los gobiernos, restando poder en la determinación y control de sus actividades, además de que entre más se avanza en la integración, más soberanía se pierde, siendo éste uno de los problemas fundamentales que afronta cualquier proceso de integración internacional.

En tal situación nuestro país hoy tiene la necesidad de retomar los elementos que puedan darle el poder y la representatividad para no perder en la pretensión de retomar la orientación gubernamental para lograr tener control de las acciones y decisiones sin ingerencia o imposición del exterior, orientando nuevamente sus políticas mediante la regulación en donde sea necesario para no perder el control total de sus decisiones y en consecuencia rescatar en lo posible su "soberanía".

Los mercados competitivos incentivan la innovación de las tecnologías así como de los procesos de producción y con ello en la creación de nuevos productos y servicios aumentando

²² Tomado del sitio <http://www.redem.buap.mx/sem Molina.htm>, Iván Molina, *Nueva Regionalización Mundial y Desarrollo Local Ingobernable*, febrero de 14 de 2003, p. 2.

las posibilidades de los consumidores y tendrá por resultado el bienestar económico y la maximización del bienestar social al asignar una mayor cantidad de recursos.

Este esquema se basa en los *teoremas de bienestar*²³, de acuerdo con éstos los mercados competitivos generalmente funcionan al máximo de eficiencia, por lo cual la acción gubernamental es innecesaria ya que su intervención provoca distorsiones y de ejercerla produciría efectos no deseables.

José Ayala, acerca de la regulación expone lo siguiente: "en sentido amplio la regulación consiste en un conjunto de acciones gubernamentales para controlar los precios, ventas y decisiones de producción de las empresas, como un esfuerzo para prevenir que las empresas privadas tomen decisiones que podrían afectar el bienestar de los consumidores y del interés público. Así la regulación restringe y vigila las actividades privadas con respecto a una regla prescrita en el interés público."²⁴

Las regulaciones están conformadas por el amplio rango de instrumentos legales y decisiones, constituciones, leyes parlamentarias, legislaciones subordinadas, decretos, ordenes, normas de licencias, códigos y manuales mediante los cuales los gobiernos establecen las condiciones en las que deberán conducirse los ciudadanos, las empresas y el gobierno. Los sistemas de regulación estarán comprendidos por las reglas nacionales, las desarrolladas en niveles subnacionales y además por las desarrolladas en los procesos internacionales.

La definición y ubicación de estos conceptos nos ayudan a explicar la viabilidad de los instrumentos de planeación gubernamental en México, debido a que éstos se sustentan en los instrumentos que regulan el quehacer político, económico y social para explicar como se han desarrollado y cuales han sido los factores externos que han impactado sus orientaciones.

En este sentido, considerando las transformaciones del capitalismo mundial de los últimos años. El siguiente capítulo aborda la evolución y problemática del papel que ha tenido la planeación gubernamental en México.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

²³ Acerca de *Los teoremas de bienestar*. José Ayala, menciona que el primer teorema tiene su base en los supuestos del modelo de competencia perfecta y señala que bajo estas circunstancias y considerando las restricciones existentes, la economía alcanza un punto en la frontera de posibilidades de producción que es suficiente en el sentido de Pareto (la mejora de un individuo forzosamente implica la disminución en el bienestar de otro) y el segundo teorema nos indica que para alcanzar la eficiencia en el sentido de Pareto debe haber una correcta asignación de recursos con lo cual la libre acción de los mercados mediante el mecanismo de precios llevará a la economía a alcanzar esta eficiencia. Para los teoremas no es importante como sea la distribución del ingreso, inclusive se piensa que el Estado solo debe crear las políticas deseables y vigilar que la asignación de recursos sea correcta a fin de alcanzar la eficiencia paretiana. En este sentido el Estado puede lograr redistribuir los factores logrando por ejemplo que algún grupo mejore su nivel de ingreso pero la sociedad como un todo no mejorará. *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, pp. 95-100. Tomado del sitio <http://herzog.economia.unam.mx/secss/tesis/ramirez/capitulo1>, p.66

²⁴ Tomado del sitio <http://herzog.economia.unam.mx/secss/tesis/ramirez/1f/cap.1.pdf>, Tesis Ramírez, cap. I, La Competencia, la regulación y la desregulación, párrafo 17, cita: Ayala, José, *La Economía del sector público mexicano*, FE-UNAM, México, 1999, p. 635.

Capítulo 3

El papel de la Planeación Gubernamental de México en el contexto globalizador.

La ciencia económica se desarrolla debido a que se cuestiona su estrecha relación con el clima de opinión; es decir, las soluciones ofrecidas a la problemática social deben ser prácticas para los líderes políticos, y fácilmente aceptadas por la opinión pública.

Los gobiernos de diferentes países a nivel mundial han utilizado e instrumentado la "Planeación" para dirigir el curso de las actividades económicas en el seno de su estructura y de las organizaciones e instituciones que conforman la superestructura jurídica, política e ideológica, mediante la elaboración de planes y programas que orienten el curso del futuro económico y social.

En los últimos años el Estado Mexicano ha sido el agente canalizador de la acción planeada para que en él se expresen las voluntades políticas de los bloques sociales que lo sustentan.

La constitución establece en su Artículo 25 que "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."²⁵

En México, la política pública se circunscribe a la adopción de un plan como instrumento de política económica, el cual se fundamenta en la Ley de Planeación²⁶ de la República Mexicana, cuyo origen data desde 1930, esta se abroga de acuerdo al transitorio, artículo tercero de la nueva Ley de Planeación publicada el 5 de enero de 1983. Esta ley establece la forma en que deberán realizarse las acciones que pretendan alcanzar los objetivos gubernamentales que en política económica se hayan fijado para cada periodo de gobierno.

Un Plan de Desarrollo Económico, suministra y asegura el ordenamiento sistemático de bienes y fines que posibilitan programar de manera estratégica el desarrollo y permitan a su vez que la economía utilice satisfactoriamente su capacidad productiva.

Los Planes surgen para dar forma a la plataforma política y económica de nuestro país, a partir del Plan de 1934-1940 con el General Lázaro Cárdenas como presidente, la economía mexicana utiliza este instrumento de política, el cual presentó una orientación pro-campesina. El segundo Plan de 1940-1946 con el General Manuel Ávila Camacho se sentaron las bases para el desarrollo industrial del país, convocando a la iniciativa de los particulares y contando con el papel promotor del Estado.

En la década de los años cincuenta se presentó un gran programa de inversiones públicas y privadas, en 1954 se creó la Comisión de Inversiones de la Presidencia de la República que concentraba y ejecutaba dichos planes, llevando a una derrama gradual del desarrollo de México.

²⁵ II. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ediciones DELMA, México, 2001, p. 12

²⁶ La Ley de Planeación, se integra con siete capítulos; Primero.- Disposiciones Generales; Segundo, Sistema Nacional de Planeación Democrática; Tercero, Participación Social en la Planeación; Cuarto, Plan y Programas; Quinto, Coordinación; Sexto, Concertación e Inducción; Séptimo, Responsabilidades. Así como con 44 artículos. Diario Oficial de la Federación del 23 de mayo de 2002, pp. 1-7.

En los años sesenta el descenso de la economía se agudizó y el clima de confianza se vio seriamente afectado; en esta década surgió el Plan de Acción Inmediata 1962-1964, en 1965 se integró el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970. En el período de 1970-1976 se avanzó en el planteamiento de la mecánica e instrumentación de algunos planes sectoriales.

A partir del período 1976-1982 la planeación cobró particular importancia, la elaboración de los documentos políticos que contenían los grandes objetivos nacionales para el desarrollo económico y social requerían de la planeación. Posteriormente el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 han sido consideradas, en cuanto a planes, las versiones más acabadas de la acción gubernamental.

El Plan Global de Desarrollo 1980-1982, contenía los grandes objetivos nacionales que servirían para orientar las acciones en los ámbitos nacional, sectorial y regional; y el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 consideró las grandes líneas estratégicas para lograr reordenar la economía nacional fincando las bases para avanzar hacia un cambio estructural, este Plan sería entonces, considerado el instrumento de Planeación Nacional más acabado.

En los sexenios de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994 y Ernesto Zedillo 1994-2000 la coyuntura política toma importantes matices en los cuales se observan las políticas neoliberales instrumentadas bajo el esquema de la *Modernización*, los Planes que se constituyeron a decir de quienes ostentaban el poder, en un reto gubernamental para poder acceder a la globalización con mejoras en el crecimiento y beneficios en la políticas sociales, presentaron un gran descuido del campo que propiciaría múltiples problemas, que sumados a los acontecimientos políticos de esos años, no apoyarían las perspectivas planteadas y tampoco en el sexenio de Zedillo, pues en ese período los resultados obtenidos no fueron benéficos y mucho menos se logró reestablecer el resquebrajamiento ya existente en el campo y el bajo crecimiento en la industria.

El sexenio de Zedillo se caracterizaría por ser el sexenio de transición a la democracia partidista, la existencia de 12 partidos políticos da cuenta de la heterogeneidad de ideologías o mejor dicho de intereses económicos y poder político que conducirían a la denominada "*apertura democrática participativa*".

La planeación gubernamental, en los tres últimos sexenios se resume en la articulación de las orientaciones que darían forma al rumbo económico y social deseable mediante la "planeación estratégica" expresada en el Plan Nacional de Desarrollo y la derivación de los programas sectoriales de mediano plazo; así como, a los planes de corto plazo conocidos como programas operativos anuales, que posibilitarían mediante una planeación táctica, programar el desarrollo y permitirían que la economía utilizara adecuadamente su capacidad productiva.

El marco jurídico de la Planeación en México, lo constituyen el conjunto de leyes, decretos, acuerdos y reglamentos que en materia de planeación, programación, presupuestación y administración pública se han emitido. Así como los manuales técnicos y normativos que regulan el proceso de planeación y el ciclo presupuestario, documentos emitidos por las entidades gubernamentales globalizadoras o coordinadoras de los distintos sectores que

conforman la administración pública; así como otras normas y lineamientos emitidas con el propósito de cumplir con sus atribuciones.

La Constitución Política de 1917 dentro de sus principios básicos establece la conducción del Estado hacia las acciones estratégicas que orienten la actividad económica y social, tales estrategias se orientan a través de la Ley de Planeación General de República, cuya primera emisión fue en 1930, en esta Ley se especificó la necesidad de llevar a cabo un inventario de los recursos del país a fin de coordinar el desarrollo nacional, dando paso al primer Plan sexenal de 1934. Las reformas a la Ley General de Planeación se emitieron en enero de 1983 y en mayo del 2002.²⁷

Con base en la fundamentación anterior, se desprende que la expresión jurídica básica del Sistema Nacional de Planeación Democrática, son "los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales que le permiten al Estado el desempeño de su actividad rectora en materia económica y social de los cuales tenemos además de la Ley de Planeación las siguientes: Ley General de la Administración Pública Federal, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Decreto de Sectorización, Ley de Deuda Pública, Ley de Hacienda, Ley de Ingresos Municipales, Ley de Obras Públicas, Decretos Constitucionales de Entidades y Dependencias, Manual de Normas y Procedimientos para el Ejercicio Presupuestario, Clasificador por Objeto del Gasto. Manual para la Programación Presupuestación"²⁸.

Los instrumentos de planeación gubernamental deberán ser los mecanismos rectores de las nuevas formas de evolución social, apoyado en estos instrumentos el gobierno está en posibilidades de ofrecer soluciones para subsanar fallas que se han cometido y las que deben enfrentarse en la actualidad, apuntar a una nueva perspectiva de desarrollo económico y social derivada de la planeación estratégica y que sea más importante que los planes en sí, deberá incluir elementos cualitativos y dirigirse a objetivos más complejos.

La experiencia de planeación en algunos ámbitos del Sector Público no ha sido del todo satisfactoria, pues en algunos sectores económicos se realizaron sin ninguna experiencia planificadora sin conducción y de manera anárquica, si los documentos se dirigían a alguna área del crecimiento en especial olvidaban el contexto general, o eran muy económicos y no contenían los aspectos sociales o culturales o viceversa.

A partir de la postguerra el crecimiento administrativo del sector público se manifiesta sin paralelo alguno, las participaciones del Estado en la Economía demandaron la apertura de empresas a su favor y por ende el crecimiento de la administración pública exigía un mejor control administrativo, económico y presupuestario. Por otra parte, las instituciones internacionales de financiamiento exigían a los países deudores el perfil de las inversiones generadas por el crédito, su control y seguimiento, motivo que se tradujo en la necesidad de implementar nuevos mecanismos presupuestarios que respondieran a las necesidades de planeación económica y social.

²⁷ Las reformas de esta Ley consistieron en agregar premisas de las políticas internacionales en algunos capítulos y fracciones: por ejemplo: en el Art. 2 ... el desarrollo integral y sustentable del país ... y en la fracción III. ... garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población.

²⁸ Véase; Salazar Razo, Manuel, "Lecturas Seleccionadas" curso, *Presupuesto por Programas*, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, 1993, pp. 16-17.

1970 se considera el año decisivo para las modificaciones en todos los ámbitos económicos, políticos y sociales a nivel mundial, no fue la excepción para México tener que adecuar su administración pública a los requerimientos de control y seguimiento más precisos, es así que se instrumenta la Reforma Administrativa.

Con el fin de impulsar la Reforma Administrativa de la Planeación, para que el Sector Público tuviera el control de un gasto público inducido a los objetivos planificadores se propuso que las Secretarías de Estado Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal contaran con elementos que hicieran posible cuantificar sus funciones y objetivos, programar sus recursos en función de sus actividades, para lo cual se decreta el 11 de marzo de 1971, la creación de Comisiones Internas de Administración "CIDAP", las Unidades de Organización y Métodos y las Unidades de Programación; cuya finalidad conduciría a la instrumentación de la técnica de Presupuesto por Programas.²⁹

En 1976, con el inicio de la administración de José López Portillo, se pretendió dar más congruencia entre los planes y programas, la orientación sería un Sistema de Planeación de niveles múltiples cuyo propósito era un funcionamiento más flexible y participativo y abarcaría el conjunto de la Administración en sus diferentes niveles, federal, estatal y municipal y determinaría objetivos, metas y estrategias en coordinación con los tres ordenes de gobierno.

En tal sentido y con la reforma social se actualizaron los principios básicos de la Constitución de 1917, en su Artículo 25 menciona "... corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable... mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, ... El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional ..." ³⁰.

Las reformas dictadas por López Portillo se consideraron en tres vertientes: Reforma Política, Reforma Económica y Reforma Administrativa, éstas fueron la base para la configuración del Sistema Nacional de la Planeación del Sector Público, y que en el siguiente sexenio, sería donde se define un Estado al que se le confió promover la integración nacional, se expresó una doctrina democrática de participación pluralista, se confirió al Estado responsabilidades de rectoría y se fundamentó su derecho en la explotación de recursos estratégicos.

La derivación de instrumentos de planeación los podemos observar en la creación de leyes, en la implementación de técnicas planificadoras, creación de comisiones con fines específicos e integradoras del gasto y distribución de los presupuestos; integración de información sobre los presupuestos y programas de las instituciones que conforman la administración pública.

Podríamos decir que los sexenios comprendidos en el periodo 1988-2000 trabajarían de lleno con la adopción del libre comercio, su impacto en las políticas industriales y de "bienestar social", una supuesta estabilidad social que, aún a pesar de la situación de inestabilidad de 1993, con los asesinatos del extinto candidato a la Presidencia, Luis Dolando Colosio que prometía la "estabilización económica y el desarrollo de la educación" como ejes de sus discurso de campaña, y posteriormente de los hermanos Ruíz Massieu que al denunciar la

²⁹ Ibidem. 28. Esta técnica se instrumentaría como sistema con el propósito de impulsar la planeación a nivel institucional, empezar una nueva etapa en el sector público que tuviera como objetivo la tesis de un gasto público inducido a los objetivos planificadores, pp. 5-7

³⁰ Ibidem. 25, pp. 11-12.

corrupción en las áreas de seguridad conformarían la punta de lanza que modificaría la campaña del PRI y su perspectiva de ganar las elecciones, asimismo la antelación de una encabezada dirigencia de oposición por Cuauhtémoc Cárdenas con el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Todos estos acontecimientos dieron la plataforma bajo la cual el pueblo actuaría en función de "el cambio" que prometía la oposición política del Partido Acción Nacional con una fuerte tendencia hacia las innovaciones de una campaña publicitaria "comercial" que presentaría a su candidato en campaña a la presidencia del 2000, dieron la pauta para el arribo abierto al nuevo gobierno bajo la promesa de una supuesta democracia participativa.

En resumen, los acontecimientos anteriormente descritos, así como la orientación de los diversos planes gubernamentales, sustentan las nuevas acciones de actualización del marco que regula la planeación en nuestro país, de los instrumentos de política para la planeación gubernamental y de cómo se ha orientado ésta, inducida por el acelerado proceso de cambios internacionales, que a su vez, impactan los cambios institucionales internos a través de las políticas que dictan las organizaciones internacionales.

En este sentido, podríamos mencionar lo siguiente: "Ningún gobierno ha señalado que su objetivo es arruinar a la nación, empobrecer a las mayorías nacionales, desarticular la planta productiva, acentuar la vulnerabilidad financiera externa del país y socavar las bases del desarrollo futuro de México"³¹. Sin embargo los instrumentos bajo los cuales sustenta los objetivos y compromisos de políticas públicas de bienestar, presentan aún serias contradicciones cuando se observan los resultados del quehacer público, para apuntalar hacia un Estado-nación con gobernabilidad propia, la carencia de la objetividad en sus informes ha limitado a los gobiernos a pensar sobre las bases en las que debe sustentar sus acciones hacia el desarrollo.

La viabilidad de la planeación y aún de sus instrumentos en la globalización, presenta, por lo tanto, una perspectiva incierta, debido a que la serie de conceptos y ordenamientos para la planeación gubernamental, por un lado la globalización se traduce en un proceso fragmentado que se refiere a la reestructuración del sistema mundial, basado en la cuarta división internacional del trabajo,³² en las ventajas competitivas con la intención de desarrollarlas homogéneamente. Sin embargo, lo polariza y da paso a la extrema pobreza de algunos países y a las altas ganancias de algunos consorcios empresariales constituidos en multinacionales.

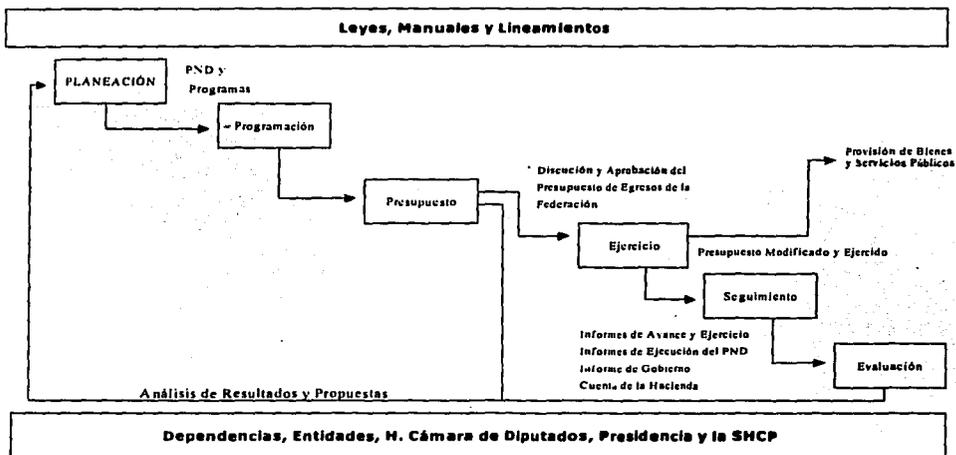
En México, los instrumentos de planeación gubernamental, por sí solos, no ayudan a la consecución de metas y orientación de lineamientos o estrategias que posibiliten el crecimiento deseable, se requiere de la integración de los procesos y de la aplicación de técnicas que en cierta medida han beneficiado la obtención de controles aceptables y de éstos el conteo de resultados para saber de qué manera se orientarán las políticas de estabilización que apoyen el crecimiento económico y en consecuencia el desarrollo económico y social.

³¹ *Ibidem*, I p. 23.

³² La división internacional de la tecnología basada en la innovación tecnológica permitirá coordinar un mayor número de plantas o unidades de producción, incluidos servicios a la empresa buscando localizaciones más competitivas con base en una mayor especialización. Beneficio marginal social del conocimiento. Supone la especialización del conocimiento. Tomado del sitio <http://www.ub.es/geocrit/sv-28.htm> Joan-Eugeni Sánchez, *Comentarios a la División Espacial del Trabajo y de la Producción*, Reproducido de Minius, nº1, 1992, pp. 9-25; versión ampliada, (original; 07-1991), pp. 1-14.

El proceso integral de la administración del gasto público deberá articularse de tal manera que las organizaciones sean responsables y sus funcionarios comprometidos del quehacer público, deberá inducir la participación y especialización con plena y convencida responsabilidad para hacer cumplir de manera real el esquema de este proceso como se muestra a continuación.

PROCESO INTEGRAL DE ADMINISTRACIÓN DEL GASTO PÚBLICO (PIAG)



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Hacia una Nueva Planeación, Programación y Presupuestación, Documento HTML, pdf.
Tomado del Sitio Oficial de la SHCP. <http://www.shcp.gob.mx>

Por todo lo anterior, es importante detenernos a observar los acontecimientos de los últimos dos años, en el marco de la "planeación democrática participativa", denominada así por el gobierno actual.

**TRISIS CON
FALTA DE ORIGEN**

Capítulo 4

Nuevas Estrategias de Planificación del Gobierno Mexicano en el período 2000-2002.

El nuevo gobierno de México, cuyo candidato Vicente Fox Quezada arribó a la presidencia en diciembre de 2000, derribando del poder del ejecutivo al Partido Revolucionario Institucional (PRI) que permaneció en el poder gubernamental por aproximadamente 62 años; y cuyo triunfo obedeció en parte a "el cambio" y la absoluta democracia participativa prometida en campaña, con lo que acercó a la ciudadanía a optar por el cambio. Este concepto que no es más que el reflejo de los cambios internacionales y de la problemática global que enfrentan los diferentes países del mundo.

La conformación de los planes para el desarrollo descritos en el capítulo anterior, serían la pauta para la integración del nuevo plan de gobierno 2001-2006, el Plan Nacional de Desarrollo, que contiene los diagnósticos de las diferentes áreas del sector público y también las demandas de la ciudadanía. Los principios que lo sustentan, humanismo, equidad, competitividad y sustentabilidad son algunas de las premisas de la globalización.

Dentro de sus normas básicas de acción gubernamental está la gobernabilidad democrática y alude que "la participación ciudadana se impulsará, desde los espacios de atribución del Ejecutivo, en la administración pública de los tres ordenes de gobierno, para tener lugar desde la planeación del desarrollo hasta el seguimiento y control del mismo".³³

Con respecto a lo anterior podemos mencionar que, hoy en día el gran capital requiere de un *Estado Moderno*, con subsidios específicos y particulares (bancos, carreteras e impuestos), y que al mismo tiempo rompa con el control y democratice el sistema político, lo libere a la fuerza de la competencia social y política.³⁴ Ya en el Plan sexenal anterior 1994-2000 se hablaba de la apertura a la democracia.

Este proceso de apertura democrática generalizado en Latinoamérica, conlleva serias contradicciones. Al respecto es importante mencionar que la reestructuración realizada para estos países a su sistema político, difícilmente puede crear instituciones que desarrollen las propias funciones de institucionalización, mediación, interlocución y cooptación, pues viven bajo la crisis de los sistemas de dominación política los cuales constituyen la gran barrera para su desarrollo.

Los aspectos de la democratización de los Estados Nacionales, se observarán en la apertura a la transición democrática como reflejo de modernizar al Estado, para volverlo elástico flexibilizando algunos espacios políticos, acabar con la corrupción y con la vieja burocracia considerada inútil debido a la velocidad de la reproducción del capital moderno; a los sectores populares que debieran recibir servicios pero no lo hacen por la misma razón. Así como, al trabajo de los partidos de oposición que han conquistado espacios por la vía legítima y legal, ya que aún no son del todo transparentes; hasta entonces estarán listas las condiciones para una transición democrática.

³³ Véase, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006", *Normas Básicas de Acción Gubernamental*, México, mayo de 2001, p. 28.

³⁴ Véase, *Ibidem*. 22, p. 6.

Con respecto a lo anterior, en 1997 en el informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se mencionaba que el brillo del modelo "democrático neoliberal", podría estar opacado por la reacción de la población asentada en los cordones de pobreza y regiones subdesarrolladas, ya que al considerar que los partidos políticos no contienen a la mayoría civil y que los que votaron no han sido los mismos que militan, el modelo por sí mismo no podría dar los resultados esperados, ya que arrojaría la mayor pobreza en la historia y no se daría como si fuera un proceso automático.

Por ello se argumenta que este modelo presentaba una crisis política ya que ante el mercado la democracia representativa no es viable. La vieja teoría de gobernabilidad propuesta en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, ONU, apoyada en la sociedad civil dirigida no tendría futuro se enfrentaría nuevamente a un estado de excepción, o de corte fascista en América Latina. Iván Molina denomina a esta situación la otra utopía que consiste en "el proyecto de legitimación política y gobernabilidad para aprovechar las ventajas de la mundialización".

La crisis política, producto de la limitada capacidad de respuesta a las demandas sumada a los cambios en el sistema político, propicia que la democracia transite en una normalidad que no es la democrática, sus instituciones no ayudan en su conjunto a legitimar como en años anteriores que estaban bajo el control del Estado, entonces ahora los nuevos cuadros, los nuevos burócratas administran cosas, pero no saben administrar proyectos de política democrática participativa.

La polarización social que produce las demandas sociales y la capacidad cero de respuesta no crea por sí misma la ingobernabilidad, tiene que ver con el conjunto de sus Instituciones, la unión de las heterogeneidades, la diversidad y el salto a la conciencia política de lo que produce la insatisfacción social para hacer del individuo típico del liberalismo, el sustituto del ente colectivo con base en las promesas de seguridad de vida futura, por lo que se dice que en toda Latinoamérica se ha cambiado el concepto de "revolución" por el de "democracia".

Retomando el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en el se insertan los compromisos del actual gobierno con México, y se pone de manifiesto que "el proceso de planeación estratégica es un esfuerzo de previsión, de racionalidad, de orden y de coordinación, sobre todo es un gran trabajo de conciliación entre los intereses de los particulares y los de la sociedad, entre el conocimiento de los especialistas y los del sentir ciudadano, entre la experiencia y el sentido innovador, entre la libertad y el compromiso, es en suma la conciliación entre el pasado y los compromisos con México hacia el futuro."³⁵

En este sentido si observamos los acontecimientos de los últimos meses de 2002 y algunos más recientes. León Bendesky,³⁶ se formulaba la siguiente pregunta: "¿Mejorará la economía mexicana?, ... la práctica fiscal en México padece una deficiencia crónica que se manifiesta en la disociación entre las medidas para generar la estabilidad y la capacidad de crecer de manera sostenida". Los resultados del 2002 demostraron que el crecimiento era muy bajo 1.3

³⁵ Fox Quezada, Vicente, versión estenográfica de la presentación del "Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006", *Compromisos con la Nación*, documento en formato pdf, Palacio Nacional, 29 de mayo de 2001, párrafo 8, p. 1-3.

³⁶ Sitio <http://www.jornada.unam.mx/2002/oct02/021014/019a2pol.php?origen=opinión.html> Bendesky, León, "¿Mejorará la economía mexicana?", periódico La Jornada, 14 de octubre de 2002, dos pantallas.

por ciento, menor aún que las expectativas de Noviembre de un año anterior, aunado a la aceleración del proceso inflacionario que anunció el Banco de México resultaría por encima de lo estimado con 5 por ciento, la economía se presentaba en uno de sus peores escenarios, estancamiento productivo por segundo año consecutivo, y una inflación muy alta en el marco de las políticas que se perseguían.

Resultaba de relevancia resolver la parálisis fiscal derivada de la falta de ingresos y la insuficiencia del gasto público en los rubros propicios para el crecimiento, cuya meta para el 2003, redujo el gobierno en 3.5 por ciento anunciando el Banco de México cambios en los instrumentos para administrar la cantidad de dinero y el nivel de los precios con un control más directo de las tasas de interés, acercándose así a la inflación de los Estados Unidos, que se traducen en estancamiento con inflación y por tanto propiciando la limitación financiera al sector público. Por otra parte, el incremento de la producción no se da a partir del estricto control de la cantidad de dinero y de crédito y es importante observar cómo el Banco de México formuló la propuesta de la aplicación de la Reserva Federal sin considerar de modo explícito el incremento de la capacidad productiva. El bajo déficit público y los créditos para promover la economía son los elementos que dan sentido a las medidas de estabilización y es cuando la política fiscal y monetaria se afianzarán en el crecimiento.

Por otra parte, la forma de integración de los presupuestos para el 2003, con una reducción al gasto público, en particular al gasto social, menos impuestos y pago de deuda interna y externa son los que figurarían en la propuesta. Es importante considerar que los funcionarios tecnócratas salinistas de ayer, son los que hoy que conforman las filas del ejecutivo panista, y que las implicaciones de sustituirlos tendrían altísimos costos, pues no se pueden sustituir aún los cuadros más especializados de la burocracia considerada inútil, en la generalidad, debido a la gran corrupción generada en sexenios pasados y que han impactado en cierta medida los procesos de derrumbe de nuestra economía.

Concretamente, los recursos disponibles para el 2003, son mucho más pequeños que las necesidades, pero hay una inconsistencia generalizada que lleva a todas las dependencias federales y a todos los poderes a pedir aumento de presupuesto³⁷. Sin embargo, es importante mencionar que la falta de experiencia para administrar estos presupuestos, por nuevos funcionarios o algunos no tan competentes, propicia que en algunas instituciones el presupuesto presente subejercicio, devolviéndolo a la federación y afectando a las instituciones, esta situación suena contradictoria cuando se trata de negociar recortes presupuestales a mitad del ejercicio pues aún cuando se otorguen los recursos se argumentan situaciones de rigidez de la ley a la hora de gastarlo, lo cual hace pensar en las necesidades de capacitación para poder administrar y aún más ejercer sus funciones adecuadamente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

³⁷ Tomado del sitio <http://www.reforma.com/editoriales/articulo/246714/default.htm>, Humberto, Mascchio, *La imaginación presupuestal*, 07 de febrero de 2003. pp.1-2.

Conclusiones.

Podemos concretar que dentro del proceso de globalización aún los países de alto desarrollo se ven afectados en la pérdida de poder y consecuentemente en las decisiones que deben tomar para crecer económicamente y con ello coadyuvar en el beneficio social de sus pueblos, debido a que las empresas cada día ganarán más poder, al intervenir en los procesos acelerados de comercio apoyados en altas tecnologías desarrolladas y de esta manera en las decisiones y orientaciones de políticas de bienestar basadas en el proceso de planeación.

Para los países en vías de desarrollo los organismos económicos internacionales de financiamiento como el FMI, BM, OMC, imponen sus planes de ajuste estructural ante cualquier solicitud de ayuda económica, por lo que las orientaciones hacia la política económica y social que se sustenta en los instrumentos de planeación se ven afectados al concebir un futuro prometedor que por más esfuerzos y sacrificios no se lograrán a corto ni a mediano plazo.

En México, la planeación gubernamental se observó en la asignación de presupuestos con poca claridad de su destino, es decir, sin metas específicas en programas definidos, mediante una asignación tradicional de recursos públicos.

Actualmente las políticas externas de los organismos financieros internacionales obligan a contar con finanzas públicas sanas debido al enorme endeudamiento de nuestro país y al crecimiento excedido de una burocracia improductiva.

En este sentido podemos inferir que en los próximos años, nuestro presupuesto público deberá orientarse al combate a la corrupción exhibida en todas sus áreas. Las ineficiencias en las finanzas públicas, así como la falta de seguridad de la ciudadanía y la acelerada problemática de las organizaciones criminales que proliferan también de manera global y trascienden las actividades ilícitas, propician que el gobierno dirija sus esfuerzos prioritarios a este sector de seguridad pública, y lo dote, en consecuencia, de mayores recursos; descuidando programas productivos y de bienestar como los de salud, educación, vivienda y los de vital prioridad como dotar al campo de recursos en beneficio real de quienes lo necesitan y con una orientación de sustentabilidad.

La globalización, de acuerdo con algunos estudiosos del tema, lleva implícita la desregulación del sistema económico, la no intervención del Estado y la privatización de las empresas públicas. Si observamos el panorama nacional que hoy se vive, podríamos considerar que gran parte de las orientaciones gubernamentales en función del proceso integral de administración del gasto público, manifiestan el divorcio de la Planeación con las etapas de Programación y aún con la de asignación del presupuesto, que en algunos organismos e instituciones presentan sus programas operativos de corto plazo separados de la Planeación de mediano plazo, ya que no cuentan con una perspectiva certera de los resultados deseados, en parte debido al impacto que provocan las reducciones presupuestarias sin previo aviso y en consecuencia se reflejará en la falta de cumplimiento de sus objetivos y metas proyectadas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Anteriormente al no cumplirse los objetivos propuestos en los programas operativos anuales, no se contaba con parámetros de evaluación que orientaran las acciones hacia el crecimiento y menos aún al desarrollo, observándose así que el proceso de globalización impacta el accionar gubernamental en materia de planeación.

Hoy día, nuestro país deberá contar con un proyecto de "nación" para cumplir las condiciones que impone el proceso de la globalización, desde esta óptica, desde la reestructuración de sus organizaciones e instituciones a través de la instrumentación y mejora de sus sistemas, integrando los esquemas de evaluación que le permitan orientar sus acciones, mejorando cuadros de especialistas, minuciosa selección y capacitación e inducción institucional a sus funcionarios para que asuman con entero compromiso y responsabilidad sus encargos públicos.

En este sentido, es necesario pensar en la instrumentación y fomento del servicio público civil de carrera, a través de nuevos procedimientos rescatando los que son viables en beneficio del desarrollo, el reforzamiento del campo y el freno a la emigración poblacional para evitar acentuar cada vez más los cinturones de pobreza, activar y fomentar la pequeña y mediana empresa y orientar las políticas de estabilización y bienestar para no restar la soberanía y seguir intentando subsanar las áreas más importantes de bienestar.

Se considera necesario que los países que concurren en el accionar del ámbito internacional revisen en el corto plazo, el concepto de "soberanía" y cómo se inserta en el derecho internacional, aún cuando en la actualidad se rige por regla de consenso. Además la acelerada carrera de las multinacionales afecta las condiciones actuales en detrimento de la independencia que hasta hoy en cierta medida existe en este país.

La acción del gobierno debe orientarse a rescatar la estabilidad económica y social que proteja los intereses de bienestar pero de una manera conjunta hacia el crecimiento y el desarrollo sustentable, fomentando un alto sentido de la responsabilidad individual, desempeño honesto en todos los ámbitos y actividades.

La Planeación y sus instrumentos deberán ser planteados basados en diagnósticos reales que permitan vislumbrar la perspectiva y la prospectiva de un país desarrollado, al que es difícil acceder en las condiciones actuales. Asimismo deberá racionalizar el gasto público ante las necesidades crecientes de planeación, por lo que sus Planes y Programas de mediano y corto plazos deberán optimizar sus recursos y evitar déficit significativos.

Lo anterior se sustenta en que la experiencia de planeación en el Sector Público, no ha sido del todo satisfactoria, pues en algunos sectores económicos se realizaron "programas" sin ninguna experiencia planificadora, sin conducción y de manera anárquica, si los documentos se dirigían a alguna área del crecimiento en especial olvidaban el contexto general, o eran muy económicos y no contenían los aspectos sociales o culturales o viceversa.

En tal sentido, una de las partes medulares será, que los organismos e instituciones gubernamentales, elaboren diagnósticos más precisos que coadyuven a contar el escenario real de lo que hace y de las posibilidades de desarrollar la competitividad y la calidad de sus productos y recursos buscando una mayor oferta que genere recursos públicos.

Por otra parte, la crisis política, producto de la limitada capacidad de respuesta a las demandas sociales, sumada a los cambios en el sistema político propicia que la democracia transite en una normalidad que no es la democrática, sus instituciones no ayudan en su conjunto a legitimar como en años anteriores que estaban bajo el control del Estado, entonces ahora, los nuevos cuadros, los nuevos burócratas, administran cosas pero no saben administrar proyectos de política democrática participativa.

En México, los instrumentos de planeación gubernamental, por sí solos no ayudan a la consecución de metas y orientación de lineamientos o estrategias que posibiliten el crecimiento deseable, se requiere de la integración de los procesos y de la aplicación de técnicas que en cierta medida han beneficiado la obtención de controles aceptables y de éstos el conteo de resultados precisos, o en su defecto lo más aproximado a la realidad, para saber de qué manera se orientarán las políticas de estabilización que apoyen el crecimiento económico y en consecuencia el desarrollo económico y social.

En la actualidad, se necesita mejorar el ejercicio de la planeación y retomar los aspectos positivos que en el pasado se experimentaron, se requiere poner especial cuidado en la orientación y planteamientos de los planes y programas que instrumenten las políticas económicas, sociales y culturales, basadas en realidades que reflejen la problemática existente.

Apuntar a una verdadera "planeación democrática participativa", requiere de una sociedad; educada, especializada, madura; que permita acceder a mejores y mayores posibilidades de competencia y competitividad en esta inevitable globalización, que afecta de manera directa la planeación, concepto que en su surgimiento se pensó como instrumento que posibilitaría el camino hacia la democracia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

Recomendaciones.

Con base en las conclusiones se puntualizan las siguientes recomendaciones.

- a) Los funcionarios públicos, responsables de la Planeación Gubernamental en México, no deben olvidar que el surgimiento de Planes y Programas como instrumentos de Planeación Gubernamental, proponía establecer los objetivos nacionales del desarrollo económico-social y el marco general de la economía para orientar acciones en los ámbitos nacional, sectorial y regional hacia el desarrollo. El espíritu de la instrumentación de la planeación aún no se ha modificado, además podríamos agregar que evolucionó bajo el espíritu de reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación, cuya propuesta hacia la democracia y las libertades, tanto en lo político como en lo cultural pretendían consolidar un proyecto de nación.
- b) La pretensión actual de los planeadores debe reorientar las acciones del gobierno y vislumbrar el camino hacia un Estado-nación participativo y gestor de las acciones económicas que coadyuven en la búsqueda de recursos públicos, para poder subsanar los sectores y renglones sociales más desprotegidos, sin perder de vista que su orientación necesariamente deberá perseguir la recuperación de la inversión mediante la instrumentación de proyectos productivos, autofinanciables y sustentables modificando los esquemas tradicionales y reduciendo, en algunos sectores, los efectos dañinos de las políticas paternalistas del pasado que propiciaron crecer enormemente un aparato burocrático, cuyo descuido por quienes dirigían su accionar, lo convirtió en apático, conformista e improductivo.
- c) La planeación y sus instrumentos deben servir para orientar la atención de prioridades, y el fomento del crecimiento económico sostenido y eficiente, basado en diagnósticos lo más cercanos a la realidad para proponer bajo perspectivas viables, aceptables aún en situaciones coyunturales. La acción gubernamental deberá retomar el control de las estructuras para reforzar su poder independiente, plantear políticas, objetivos y metas dentro de sus planes y programas, que sean factibles de cumplirse así como de optimizar los recursos financieros, materiales y humanos.
- d) Las formas de evaluación de resultados de políticas instrumentadas y de acciones de gobierno, se deben orientar hacia la obtención de informes de resultados más certeros y confiables cuya aproximación a la realidad impacte la correcta toma de decisiones en la distribución del ingreso.
- e) Vigilar la orientación y cursos de acción de los estados nacionales directamente en su conformación estructural y superestructural, pues se afirma que la globalización supone la desregulación del sistema económico, la no intervención del Estado y la privatización de las empresas públicas, en este sentido es muy importante se vigile el curso y las formas que toma este proceso, retomando la experiencia que posibilite las orientaciones positivas hacia mejoras permanentes para garantizar beneficios.
- f) La Planeación Gubernamental, apoyada en sus instrumentos "planes" y "programas", debe garantizar y asegurar el ordenamiento sistemático de bienes y fines para el desarrollo, las acciones de gobierno deberán retomar y vigilar que se cumplan cabalmente, la totalidad de etapas que conforman el proceso integral administrativo del gasto público

- g) Será necesario promover y proporcionar la capacitación adecuada al personal y especializarlo como planeador y no únicamente como simple administrador ya que en la actualidad el planeador tiene serias dificultades técnicas. Para quienes deben programar y administrar los recursos, existe una falta de claridad en la normatividad programática y presupuestal que deja a la interpretación de quienes la realizan, aspectos que ponen en riesgo la operación de las instituciones del gobierno, que se traduce en una mala administración de los recursos, reflejada en balances anuales e informes de resultados. Debe fomentarse una rápida respuesta de nuevos cuadros, los nuevos burócratas deberán ser capaces de administrar adecuadamente los proyectos de política democrática participativa y en beneficio de las instituciones u organizaciones de las que sean responsables.
- h) Para funcionar aún en la globalización, el gobierno deberá retomar la reestructuración de sus organizaciones e instituciones a través de la instrumentación y mejora de sus sistemas, integrando los esquemas de evaluación que le permitan orientar sus acciones, mejorando cuadros de especialistas, con minuciosa selección y capacitación e inducción institucional a sus funcionarios, la creación y fomento del servicio público civil de carrera, la instrumentación de nuevos procedimientos de evaluación o actualizando y optimizando los ya existentes, en beneficio del desarrollo económico y social.
- i) Priorizar el apoyo y reforzamiento al campo, así como el freno a la emigración poblacional para evitar acentuar cada vez más los cinturones de pobreza, activar y fomentar la pequeña y mediana empresa y orientar las políticas de estabilización y bienestar para no restar "soberanía". Será necesario que los países que concurren en el accionar del ámbito internacional revisen en el corto plazo, el concepto de soberanía y cómo se inserta en el derecho internacional, aún cuando en la actualidad se rige por la regla del consenso, la acelerada carrera de las multinacionales afectará las condiciones actuales en detrimento de la independencia que hasta hoy en cierta medida existe en este país.
- j) La acción del gobierno debe orientarse a rescatar la estabilidad social, de una manera conjunta, gobierno y sociedad deben trabajar hacia el desarrollo sustentable, fomentando un alto sentido de la responsabilidad individual y de desempeño honesto para poder avanzar hacia el desarrollo. "La flexibilidad que puede tener la planeación le permite adoptar objetivos y características propias de acuerdo con la situación económica sobre la cual actúa"³⁸, por ello es menester que, los responsables de integrar e instrumentar planes y programas sean especialistas en su manejo y operación, no sólo de la administración de recursos sino del conjunto de valores como la honestidad, la responsabilidad y el convencimiento de que hoy más que nunca se requiere del funcionamiento óptimo de las organizaciones e instituciones del gobierno para ser competitivos para enfrentar los retos del inevitable y acelerado proceso de globalización.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

³⁸ Solís, Leopoldo "Perspectivas de la Planeación en México", *Comercio Exterior*, vol. 30, núm. 11, México, noviembre de 1980, p. 1181.

Glosario.

Cuarta división internacional del trabajo: "La división internacional de la tecnología basada en la innovación tecnológica permitirá coordinar un mayor número de plantas o unidades de producción, incluidos servicios a la empresa buscando localizaciones más competitivas con base en una mayor especialización..."³⁹. **Beneficio marginal social del conocimiento.** **Especialización del conocimiento.**

Crecimiento: A diferencia de las teorías neoclásicas del crecimiento, las teorías modernas del crecimiento consideran que éste no depende solamente de los factores productivos disponibles, -tierra, trabajo y capital-, también dependen de las mejoras en el conocimiento y en la organización de las empresas, así como de las innovaciones tecnológicas⁴⁰.

Desarrollo: El desarrollo de capital producido, aplicado a los procesos productivos y a la actividad económica en general, en beneficio de la sociedad se denomina desarrollo. Se entiende a la aplicación, inversión o uso de los recursos asignados para atender las demandas educativas, de salud, de vivienda, de fuentes de trabajo para modificar y mejorar las condiciones de vida de las sociedades.

Estado moderno: se entiende a la industria de un país que cuenta con bienes de producción de alto grado de contenido de innovaciones tecnológicas, alto grado de tecnología de punta para la producción de bienes.

Economía abierta: se denomina así a las economías de los países que optan por el libre comercio, han sustituido la sustitución de importaciones por importación de bienes⁴¹.

Economía cerrada: se ha denominado así a las economías de países en desarrollo cuyos procesos productivos funcionan con el modelo de sustitución de importaciones.

Globalización: proceso vinculado directamente al desarrollo científico y tecnológico, donde la internalización de las telecomunicaciones son una parte medular para el intercambio de bienes y servicios a nivel mundial. Es también un proceso político, cultural, social y ecológico cuya dinámica de la información abre paso al mercado sin fronteras y desplaza el poder de los Estados y Gobiernos en el mundo, transformando aceleradamente las sociedades⁴².

Internalización: introducción de corporaciones transnacionales con fines de inversión o bien de apropiación del Producto Interno Bruto de los países en los que se establecen, propiciando condiciones para un desarrollo desequilibrado.

Planeación estratégica: medio para alcanzar un objetivo de crecimiento económico y bienestar social que propicie el desarrollo, a través de la conformación de programas y presupuestos, su seguimiento y evaluación.

Planificación: medio para alcanzar un objetivo, a través de técnicas específicas que suponen su aplicación en función del ámbito que se atiende.

³⁹ Sitio <http://www.ub.es/geocrit/su-28.htm>, Joan-Eugeni Sánchez, "Comentarios a la División Espacial del Trabajo y de la Producción", marzo 28 de 2003, p. 10.

⁴⁰ Véase, Martínez Croll, Juan Carlos (2002), "Crecimiento y Desarrollo", *La Economía de Mercado, virtudes e inconvenientes*, http://www.euemcd.net/cuercsecor/18/25/03/03_pp.2-3.

⁴¹ Véase, Krugman P. R., y M. Obstfeld, *Economía Internacional*, Editorial Addison Wesley, Madrid, 2001, 5ta. Edición, pp. 273-279.

⁴² Véase, Sitio web www.geocities.com/globalización_económica/la_cou/global, Página principal de La Mano Invisible, *Globalización económica ¿qué es?*, 24 de julio de 2002, 8p.

Bibliografía.

1. Ayala Espino, José, *Estado y Desarrollo, La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*, Editorial FCE, Primera Edición, México, febrero de 1988, 479 pp.
2. Calva Téllez, José Luis, *El modelo neoliberal Mexicano*, Juan Pablos Editor, Tercera edición, México, julio de 1999, 193 pp.
3. Calva Téllez, José Luis, "Problemas del Desarrollo", *Balance de dos años de Ernesto Zedillo*, Instituto de Investigaciones Económico-Sociales, UNAM, enero-marzo, Vol.28. No. 108, México, 1997, 253 pp.
4. Gil Valdivia, Gerardo, "Crisis, Globalización, Alternativas", *México y América Latina Ante la Crisis y la Globalización*, AUNA. (Asociación por la Unidad de Nuestra América), Editorial Nuestro Tiempo, México, 1998, 144 pp.
5. Krugman P. R., y M. Obstfeld, *Economía Internacional*, Editorial Addison Wesley, 5ta. Edición, Madr J, 2001, 783 pp.
6. Márquez Ayala, David, "Crisis, Globalización, Alternativas", *La integración Regional ante la crisis y la globalización*, AUNA (Asociación por la Unidad de Nuestra América), Editorial Nuestro Tiempo, México, 1998, 144 pp.
7. Maya Ambía, Carlos Javier, "Del fin del Milagro al Fin del Milenio, Homenaje a José Luis Ceceña Gámez", Conde Hernández, Raúl, *Corporaciones multinacionales y el desarrollo económico: la inversión extranjera directa y las condiciones de su eficiencia productiva*, Editorial Plaza y Valdés, México, 2000, ver, pp. 237-258.
8. Michel J. Mazarr, *¿Qué será de México en el 2005?, Los desafíos del nuevo milenio*, Publicaciones CRUZ O. S.A., primera edición en español, México, 2000, 170 pp.
9. Rivera Ríos, Miguel Ángel, *México en la Economía Global*, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial JUS, Primera Edición, México 2000, 212 pp.

Hemerografía y documentos.

10. Diario Oficial de la Federación, *Ley de Planeación*, México, 23 de mayo de 2002, 8 pp.
11. Fox Quezada, Vicente, versión estenográfica de la presentación del "Plan Nacional de Desarrollo", *Compromisos con la Nación*, documento en formato pdf, Palacio Nacional, 29 de mayo de 2001, 3 pp.
12. H. Congreso del Unión, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Ediciones DELMA, S.A. DE C.V., México, 2001, 196 pp.

13. Oñate González, Guillermo, *La Globalización como un proceso del Capitalismo en el Comercio Internacional*, Ensayo del Seminario de Titulación en Economía Internacional, Centro de Educación Continua y Vinculación, FE-UNAM, Ciudad Universitaria, junio de 2002, 38 pp.
14. Poder Ejecutivo Federal, "Plan Nacional de Desarrollo 1989-94", Talleres Gráficos de la Nación, México, junio de 1989, 143 pp.
15. Poder Ejecutivo Federal, "Plan Nacional de Desarrollo 1983-88", Talleres Gráficos de la Nación, México, mayo de 1984, 430 pp.
16. Rosenblueth, Emilio, "Los Recursos Humanos en la Planeación", *Comercio Exterior*, vol. 30, núm. 11, México, noviembre de 1980, pp. 1220-1228.
17. Salazar Razo, Manuel, "Lecturas seleccionadas", *Presupuesto por Programas*, Edit. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, 1993, 67 pp.
18. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Unidad de Desarrollo Administrativo, "Planeación Estratégica", Guía Técnica, México, diciembre de 1998, 25 pp.
19. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Política Presupuestal "Reforma al Sistema Presupuestario en la Administración Pública Federal", México, 2000, 195 pp.
20. Secretaría de Programación y Presupuesto, "Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público", Diario Oficial de la Federación, México, octubre de 1983, 25 pp.
21. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Manual de Normas Presupuestarias 2002", Diario Oficial de la Federación, México, 31 de diciembre de 2001, 120 pp.
22. Solís, Leopoldo, "Perspectivas de la Planeación en México", *Comercio Exterior*, vol. 30, núm. 11, México, noviembre de 1980, pp. 1181-1186.
23. Rodrik, Dani, "Razones para desconfiar", Cuarto de Estudio, *Revista Día Siete*, Suplemento Semanal del periódico *El Universal*, N. 105, México, 2002, 4 pp.

Sitios Web.

24. Sitio <http://www.geocities.com/globalización>, Valero Casasnovas, Olivia, *La globalización, Economía sociedad crítica*, seis pantallas.
25. Sitio web <http://herzog.economia.unam.mx.secss//tesis/ramírez/capitulo1>, *La competencia, la regulación y la desregulación*, 40 pantallas.
26. Sitio web <http://www.zmag.org/spanish/0006albe.hmt>, Albert Michel, *Preguntas y Respuestas sobre la OMC, el FMI, el Banco Mundial y el activismo político*, 22 de julio de 2002, 8 pp.
27. Sitio web <http://herzog.economia.unam.mx.secss//tesis/benitez/capitulo3>, *Los procesos de regionalización mundial. Una mirada a la integración económica*, pp. 65-76.

28. Sitio web <http://www.redem.buap.mx/semmolina.htm>, Molina Iván, *Nueva regionalización mundial y desarrollo local ingobernable*, febrero 14 de 2003, 10 pp.
29. Sitio web [wysiwyg://5/http://www.geocities.com/globalización_económica/la_cou/global](http://www.wysiwyg://5/http://www.geocities.com/globalización_económica/la_cou/global), Página principal de La Mano Invisible, *Globalización Económica ¿qué es?*, 24 de julio de 2002, 8 pp.
30. Sitio web <http://reforma.com/articulo/246714/default.htm>. Mascchio, Humberto, *La imaginación presupuestal*, febrero 07 de 2003, dos pantallas.
31. Sitio web <http://www.monografia.com/trabajos/sobeydcho.shtml>., Fernández de Castro, Pablo *Soberanía y Derecho Internacional*, marzo 17 de 2003, cinco pantallas.
32. Sitio web <http://www.ub.es/geocrit/su-28.htm>, Sánchez, Joan-Eugeni, *Comentarios a la División Espacial del Trabajo y de la Producción*, marzo 28 de 2003, 14 pp.
33. Sitio web <http://www.euemed.net/cuersecon/18/25/03/03>, Martínez Croll, Juan Carlos (2002), *La Economía de Mercado, virtudes e inconvenientes*, "Crecimiento y Desarrollo", 25 de marzo de 2003, tres pantallas.
34. Sitio <http://www.shcp.gob.mx/> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, documento en formato pdf, versión estenográfica de las palabras del presidente Vicente Fox, durante la presentación del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, 34 pantallas.
35. Sitio <http://www.jornada.unam.mx/2002/oct02/021014/019a2pol.php?origen;opinion.html> Bendesky, León, "¿Mejorará la economía mexicana?", periódico La Jornada, 14 de octubre de 2002, dos pantallas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN