



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE ECONOMÍA**

**LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA EN MÉXICO  
DURANTE EL SIGLO XX**

**TESIS**

**QUE PARA OPTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN ECONOMIA**

**PRESENTA:**

**VALERIA MENDOZA HERNÁNDEZ**

**ASESOR DE TESIS (No. 270):**

**DR. JAIME MANUEL ZURITA CAMPOS**



**MÉXICO D.F**

**VERANO 2015**



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.

## **Agradecimientos**

A mis padres por haberme orientado y apoyado durante estos 23 años de vida. A mis hermanos que hemos crecido hombro a hombro, con buenas y malas experiencias pero siempre juntos. A Christian Vázquez quien ha sufrido y reído conmigo estos ya tan cortos 5 años y quien me ha brindado su ayuda incondicional para la realización y culminación de este proceso en mi vida. Gracias al resto de mi familia a quienes amo y aprecio.

Mis agradecimientos a la H. Facultad de Economía y se hacen extensos a mi alma mater Universidad Nacional Autónoma de México, a la cual tengo el orgullo de pertenecer desde hace 8 años y la cual nos solo me ha brindado conocimientos, cultura y diversión; sino también me ha permitido conocer a grandes personas que ahora considero parte de mi familia.

Muchas gracias a mi asesor el Dr. Jaime Manuel Zurita Campos, quien desde que tengo el honor de conocerlo me ha brindado su ayuda, comprensión y sobre todo amistad, quien ha sido un gran guía para mí en esta etapa de mi vida.

Un agradecimiento al Honorable Jurado

Dr. Jaime Manuel Zurita Campos

Dr. César Octavio Vargas Téllez

Dr. José de Jesús Rodríguez Vargas

Mtro. José Alberto Reyes de la Rosa

Lic. Hugo Santiago Flores

<b>Índice del Texto</b>	
A. Introducción	5
1. Teoría de la Planificación	9
1.1. El papel del Estado	11
1.2. La planificación	22
1.3. Los planes de desarrollo y los presupuestos gubernamentales	37
1.4. Los programas operativos de corto plazo	33
2. Métodos y Técnicas de Política Económica y Planificación	39
2.1. Modelo Insumo-Producto	40
2.2. Programación Lineal	45
2.3. Presupuesto por programa	47
2.4. La evaluación de proyectos de inversión	49
3. La Planificación en América Latina y EL Resto del Mundo durante la segunda mitad del siglo XX	52
3.1. El desarrollo económico Latinoamericano	53
3.2. Funciones y tareas asignadas a la planificación en general	63
4. El Modelo de Planificación en México	65
4.1. El desarrollo histórico	66
4.2. El PND en México	77
A. Conclusión y propuesta	91
B. Bibliografía	93

*La Planificación Económica en México...*

**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE ECONOMÍA**

**La Planificación Económica en México  
durante el siglo XX.**

Valeria Mendoza Hernández

**CIUDAD UNIVERSITARIA**

**VERANO 2015**

## **Introducción**

Durante el siglo XX los gobiernos de algunos países en desarrollo han tratado de normalizar sus actividades relacionadas con la Política Económica, la Planificación y sus técnicas de acuerdo a los enfoques de las siguientes instituciones:

- Organización de las Naciones Unidas (ONU)
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
- Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
- Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES)
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)
- Banco Mundial (BM)
- Fondo Monetario Internacional (FMI)
- Organización de Estados Americanos (OEA)
- Unión Europea (UE),
- Banco Rural de México (BANRURAL)
- Nacional Financiera de México (NAFINSA)

Oficinas consultoras, empresas industriales, bancos y organismos de promoción industrial privados, han implantado también algunos de estos enfoques o lo han adaptado a sus propias necesidades.

En la segunda década del siglo XX la situación económica en América Latina y Especialmente México, sufrió relevantes cambios en lo relacionado a la planificación, no obstante se arrastró el deterioro generacional ya que heredamos una deuda externa elevada, de la cual solo pagamos los impuestos que esta genera.

## *La Planificación Económica en México...*

Los bajos precios de nuestras materias primas, sumada a las dificultades para obtener grandes recursos de inversión, propiciaron que grandes proyectos no consiguieran generar la corriente de efectivo necesaria para atender el servicio de la deuda y así poder financiar nuevas inversiones en actividades de ampliación, modernización, rehabilitación y nuevos proyectos.

En nuestra universidad, el plan de estudios específicamente de nuestra Honorable Facultad Economía ha tenido pocas modificaciones desde su creación el 24 de Septiembre de 1993<sup>1</sup> hace más de 20 años, es cierto que el año pasado se discutió acerca de la modificación de este plan. Dos periodos han pasado y aun no se observa algún cambio tanto en la administración como en las aulas de nuestra Facultad.

### **Hipótesis**

A lo largo del siglo XX se trató de generar una economía estable y encaminar a México a un desarrollo; metas que aún no se han alcanzado dado que la planificación en nuestro país ha ido en decadencia conforme ha pasado el tiempo.

El plan de estudios de nuestra Facultad es por demás caduco, pues al no existir una debida modernización para enfrentar las cuestiones que agobian a nuestro país; los egresados y estudiantes de la Facultad de Economía UNAM no cuentan con las herramientas suficientes para enfrentar a los cuestionamientos y problemas que se han suscitado en nuestra sociedad desde el siglo pasado. Por lo cual

---

<sup>1</sup> [https://escolar1.unam.mx/planes/f\\_economia/ECONOMIA.pdf](https://escolar1.unam.mx/planes/f_economia/ECONOMIA.pdf) consultado el 6 de Enero del 2015

demostraré que es indispensable una remodelación al plan de estudios y una restitución de varias materias que fueron desechadas en el pasado y con esto adquirir los conocimientos que nos proporcionen los argumentos y la visión para obtener un mejor desarrollo para nuestro país.

## **Objetivo**

La presente Tesis tiene como principal objetivo explicar la importancia que tiene para el país contar con economistas que conozcan y manejen las herramientas que proporcionaban materias destituidas del plan de estudios; tomando por ejemplo la “Planificación Nacional”. No solo para poder opinar o criticar la generación de este proceso, sino también para participar en él.

## **Antecedentes**

Las asignaturas “Estado”, “Política Económica” y “Técnica de Planeación”, constituyen por sí misma un conjunto de materias que tienen por objeto el análisis de las causas, objetivo, instrumentación y consecuencias de la intervención del Estado en las economías mixtas.

La planificación económica es un conjunto de técnicas entre las que destacan los procedimientos de la contabilidad nacional, el Presupuesto Por Programa, la Matriz Insumo-Producto, la Programación Lineal, los métodos matemáticos y econométricos, la obtención y manejo de información de datos macroeconómicos y de empresas.

## *La Planificación Económica en México...*

La política económica ha estado presente en los planes de estudios de diversas carreras como Economía, Sociología, Derecho, Administración, Ingeniería Industrial; pero solamente en la Facultad de Economía, la materia de “Técnicas de planificación” se impartió desde 1977 a 1994 como asignatura de especialización. Posteriormente las áreas de investigación “Estado y técnicas de Planificación” fueron reemplazadas por una asignatura denominada “Planeación Estratégica” que no cumple con los objetivos de la teoría general de la “Planificación económica”, y menos de la “Política Económica”.

Actualmente, en la Facultad de Economía se imparte “Política Económica” y “Planeación Estratégica” y entre ellas no existe vinculación alguna; si bien las dos son importantes, una atiende los intereses del Estado y la otra es competencia del sector empresarial.

La asignatura “Técnicas de planificación” cuyo conocimiento permitía la elaboración de planes indicativos descentralizados para el desarrollo de la economía nacional, regional y seccional, fue desechada desde 1995, junto con otras tantas materias que en su conjunto empleaban la visión y el conocimiento, así como la participación en diversos ámbitos nacionales e internacionales, de nosotros los estudiantes de la Facultad de Economía UNAM.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

# CAPITULO I

## Planificación

*Hacemos las cosas simplemente porque controlamos muy bien los medios. Por ejemplo, la economía: es un medio para producir riqueza, pero no debería ser sólo para producir riqueza, sino para hacer que los seres humanos fueran más felices y estuvieran más satisfechos con sus vidas.*

Tzvetan Todorov

## **Introducción**

En los últimos años, los gobiernos de los países poco desarrollados han reconocido la importancia del presupuesto gubernamental. En la mayoría de ellos, el presupuesto ha desempeñado un papel puramente pasivo y las presiones sociales y políticas que se descargan sobre él, han definido al último su estructura.

A medida que la intervención del estado se fue haciendo necesaria para afrontar cambios económicos que derivan del exterior, fue considerando que el presupuesto fiscal podría ser utilizado como una eficaz herramienta de compensación frente a esas alteraciones.

En los países en desarrollo que no les es posible alcanzar una estabilidad económica duradera y una distribución más igualitaria del ingreso sin un adecuado crecimiento de la producción, se fortaleció el concepto de que el presupuesto gubernamental puede llegar a ser una herramienta para acelerar el desarrollo económico.

Es entonces cuando ya no se concibe el presupuesto como un mecanismo de gobierno, aislado y ajeno al funcionamiento de la economía, de la sociedad y de la vida de una nación. Tampoco se considera como un instrumento puramente administrativo y contable.

Hoy es mucho más que eso, es una herramienta política en cuanto expresa en transacciones concretas y resultados propuestos decisiones gubernamentales, y contribuye a través del ejercicio del poder a ejecutarlas; es un instrumento de planificación en cuanto contiene metas que cumplir con determinados medios; y es un instrumento de

administración que les sirve para realizar acciones específicas como coordinar, ejecutar y controlar los planes y programas<sup>2</sup>.

### **1.1 El papel del Estado**

El papel del estado es de suma importancia, no solo por la parte que le corresponde desempeñar en la promoción del progreso técnico, sino también por su intervención para corregir las consecuencias de ese progreso. La prioridad otorgada en la política económica al pleno empleo, junto con el crecimiento del poder monopolista de empresas y sindicatos ha causado una presión permanente sobre el nivel de precios y del ingreso; la depreciación del valor de las monedas, y problemas de la balanza de pagos.

Todas estas dificultades han ampliado el campo de acción del estado, principalmente en lo referente a la determinación de precios e ingresos; así como el diseño de un paquete de medidas de política económica en materia de seguridad social, pensiones, servicios de seguridad pública, y otros aspectos del bienestar social.

La intervención del estado ha alterado de alguna forma el equilibrio del poder económico entre el conjunto de la industria privada y el estado de tal forma que el poder relativo del estado, las organizaciones privadas y los individuos, ha dado lugar a la necesidad inherente de redefinir sus funciones individuales.

---

<sup>2</sup>Zurita Campos, Jaime Manuel, El proceso de planificación y presupuesto gubernamental (mimeografiado), 1968.

### **1.1.1 Política Económica**

La política económica es el proceso mediante el cual el Estado, a la luz de sus fines políticos generales establece la importancia de ciertos objetivos utilizando si le es preciso instrumentos o cambios institucionales en su intento por conseguir aquellos objetivos.

Ahora bien, la política económica tiene relación con otras disciplinas como son, la teoría económica, y la ciencia política.

La teoría económica suministra al diseñador de la política económica toda la información básica que este requiere, ya que le otorga una descripción del sistema económico, lo cual es de suma importancia en la determinación de objetivos y para elaborar un diagnóstico de lo que le ocurrirá a la economía si no se emprende algún tipo de actuación política; por otra parte, también nos informa acerca de cuáles serán las consecuencias de la utilización de los diversos instrumentos, así como de los cambios institucionales. Por ejemplo, el desarrollo económico implica cambios susceptibles que afectan instituciones o estructuras que algunos grupos o sectores pueden considerar como objetivos fundamentales.

### **1.1.2 Objetivos de la Política económica.**

La Política Económica tiene varios objetivos principales los cuales se divide en dos grandes rubros, llamados primario y secundario<sup>3</sup>, como se muestra en los cuadros **1.1.** y **1.2.**

---

<sup>3</sup>Zurita, C. Jaime, Plan Nacional de desarrollo a formular por el gobierno. Un camino hacia la democracia en México. FE-UNAM, 2001.

Esta clasificación de objetivos, se divide en dos grupos: los de largo plazo y los de corto plazo.

**CUADRO 1.1.**

PRIMARIO	
Pleno empleo	Incluye el objetivo a corto plazo, de reducir el desempleo cíclico y el objetivo a largo plazo de reducir el desempleo estructural.
Estabilidad de precios	Ha sido principalmente un objetivo a corto plazo (aunque algunos países, al final del periodo empezaron a considerarlo más como un problema a largo plazo).
Mejora de la balanza de pagos	Incluye la necesidad a corto plazo de proteger las reservas de oro y de divisas, y objetivos a largo plazo como los cambios estructurales en la proporción de las exportaciones o las importaciones en el gasto nacional.
Expansión de la producción.	Se refiere a la promoción a largo plazo del desarrollo económico.
Mejora en la asignación de los factores de la producción.	Este objetivo comprende: Promoción de la competencia interna. Promoción de la coordinación. Incremento de la movilidad del trabajo entre países. Incremento de la movilidad del capital entre países. Promoción de la división internacional del trabajo.
Satisfacción de las necesidades colectivas.	Las necesidades colectivas están agrupadas bajo los siguientes rubros. Administración general. Defensa. Asuntos internacionales. Educación, cultura y ciencia. Sanidad pública.
Mejora en la distribución de la renta y de la riqueza.	Se refiere a los cambios directos en la distribución de la renta (a través por ejemplo, de los impuestos) y de los cambios logrados de forma indirecta, por ejemplo, por los sistemas de seguridad social. Incluye cualquiera de los cambios deliberados hacia una mayor o menor igualdad. También incluye la redistribución de la riqueza, derechos de sucesión, así como la renta.
Protección y prioridades a determinadas regiones o industrias.	Incluye la protección que se da a una industria particular cuya existencia puede estar amenazada por la competencia nacional o extranjera, y a las prioridades industriales o regionales que aparecen como consecuencia de un plan nacional.

**CUADRO 1.2.**

SECUNDARIO	
Mejora en las normas del consumo privado.	Incluye cualquier cambio que el gobierno desee efectuar en las normas del consumo personal. Algunas veces, el gobierno puede desear el preservar a los consumidores, de comprar algo que ellos desearían comprar disuadiéndolos, y en otros casos facilitando sus deseos por medio de servicios de consulta a los consumidores.
Seguridad de abastecimiento	Se refiere a la salvaguarda de los abastecimientos básicos.
Mejora en el tamaño o en la estructura de la población.	La intervención del gobierno en materias de emigración, inmigración o en las tasas de nacimientos.
Reducción de la jornada laboral	Incluye la reducción de la semana laboral y el crecimiento de los días festivos reglamentarios.

*Zurita, C. Jaime, Plan Nacional de desarrollo a formular por el gobierno. Un camino hacia la democracia en México. FE-UNAM, 2001.*

Tomemos por ejemplo el objetivo de mantener el pleno empleo, el cual fue considerado como un problema cíclico a corto plazo, no obstante en distintos Gobiernos se han planteado objetivos de pleno empleo a largo plazo como lo que nos dice que estos pueden mutar según las practicas o políticas de los distintos países.

### **1.1.3 Instrumentos de política económica**

Los instrumentos son los medios que emplea el gobierno para lograr sus fines; los instrumentos generales o macroeconómicos actúan sobre

variables generales de la actividad económica y los particulares o microeconómicos afectan a sectores o industrias específicos.

Las diferentes formas de ordenar los instrumentos que utiliza el Gobierno demuestran en alguna forma las principales preocupaciones, así como la distinta importancia que el Estado le ha brindado a ciertos sectores.

#### **1.1.4 Los instrumentos de hacienda pública**

Este conjunto de instrumentos cubre la mayor parte de los ingresos y gastos del gobierno central y de los locales. La clasificación se lleva a cabo a través de un sistema normalizado de cuentas nacionales y se rige por el presupuesto anual.

La clasificación consta de diecisiete instrumentos en tres grandes rubros, como se muestra continuación:

##### **I. Balance**

##### **❖ Balance corriente o ahorro neto del gobierno**

Se refiere al ahorro neto del gobierno central, que podemos definir como el superávit o déficit resultante, después de restar el gasto corriente del ingreso corriente.

##### **❖ Balance total o cambio en los activos netos del gobierno respecto a otros sectores**

Es el cambio de los activos de gobierno central respecto a otros sectores, los flujos corrientes y de capital, excepto los préstamos y créditos al y del gobierno.

## La Planificación Económica en México...

En el cuadro 1.3. se muestra el uso de los balances anteriores en orden al logro de objetivos de la política económica<sup>4</sup>.

**CUADRO 1.3.**

Instrumento	Objetivo			
	Pleno empleo	Estabilidad de precios	Mejora en la balanza de pagos	Expansión de la producción
Balance corriente	Reducción de superávit o incremento del déficit	Incremento del superávit o reducción del déficit	Incremento del superávit o reducción del déficit	Incremento del superávit para incrementar el ahorro
Balance total	Reducción del superávit o incremento del déficit	Incremento del superávit o reducción del déficit	Incremento del superávit o reducción del déficit	

*Zurita, C. Jaime, Plan Nacional de desarrollo a formular por el gobierno. Un camino hacia la democracia en México. FE-UNAM, 2001.*

### II. Gasto

#### ❖ Inversión gubernamental (inversión pública).

A corto plazo. Es avanzar o posponer las obras públicas. Los programas se aceleran con el fin de lograr el pleno empleo y se retrasan para crear la estabilidad en los precios.

A largo plazo. Se logran obras públicas como carreteras, las cuales mejoran la infraestructura

<sup>4</sup> Diferentes gobiernos han empleado ambos tipos de balance como instrumentos de política económica.

económica y estimulan la expansión de escuelas, hospitales, y otros servicios que satisfacen necesidades colectivas.

❖ Subsidios y transferencias de capital a la empresa.

El empleo de este instrumento ha tomado distintas formas, tales como la promoción de la inversión o de las exportaciones, para mantener bajos precios en productos industriales.

❖ Transferencia a las unidades de consumo.

Los estados dedican gran parte de su gasto a transferencias a las unidades de consumo, principalmente a pensiones para los ancianos, a los inválidos, subsidios familiares de desempleo, etc. Estos gastos se financian parcialmente por medio de transferencias del gobierno central a estos organismos.

❖ Cambios en las existencias oficiales.

Este tipo de medidas se ha tomado en casos de defensa y para asegurar el suministro. Han utilizado estos stocks para proteger determinados sectores.

❖ Compras corrientes de bienes y servicios.

Se implementan estas medidas con objeto de lograr la estabilidad de precios y el pleno empleo y mantener la balanza de pagos.

❖ Sueldos y salarios.

El empleo de este objetivo ha sido muy reducido y por tanto de poca importancia; sin embargo hubo ocasiones que han tratado de congelarlos o reducirlos para

mantener la estabilidad de precios o mejorar la balanza de pagos.

❖ Transferencia al resto del mundo.

Este instrumento no ha tenido mucha importancia; sus principales objetivos fueron la satisfacción de las necesidades colectivas y la división internacional del trabajo.

III. Ingreso

❖ Impuestos directos sobre las rentas de los consumidores.

Este tipo de impuestos redistribuyen la renta de tres formas; primero porque son más altos para las rentas altas que para las bajas; los sistemas impositivos redistribuyen la renta hacia los más dependientes, de forma que un hombre casado paga menos impuestos que un soltero; los impuestos directos sobre las unidades de consumo actúan como un estabilizador automático de pleno empleo y de estabilidad de precios.

❖ Impuestos directos sobre las rentas de las empresas.

Estos impuestos han sido utilizados para mejorar la balanza de pagos.

❖ Impuestos indirectos sobre transferencias internas.

Impuestos indirectos sobre mercancías cuyo consumo crece rápidamente cuando la renta aumenta.

- ❖ Derecho de aduana  
Imposición de impuestos sobre las exportaciones e importaciones, su principal propósito es la protección a ciertas ramas industriales
- ❖ Contribución para la seguridad social.  
Representa una parte considerable de la renta pública pues promueve el pleno empleo o la estabilidad de precios.
- ❖ Impuesto sobre la propiedad.  
Este instrumento se refiere a los impuestos sobre la riqueza, la tierra y edificios, su objetivo es la expansión y el pleno empleo.
- ❖ Derecho de sucesión.  
Este tipo de impuesto es sobre el total legado por el difunto; se ha usado anti cíclicamente incrementándose para mejorar la balanza de pagos.
- ❖ Transferencias del resto del mundo.  
Son en general flujos de efectivo, que ayudan a liberar las dificultades de la balanza de pagos.
- ❖ El propósito principal del gasto público es satisfacer las necesidades colectivas; las preferencias políticas han presentado también un papel muy importante, por lo regular cada partido político tiene su propio punto de vista en cuanto a la utilización de este instrumento.

### **1.1.5 Los instrumentos monetarios y crediticios**

Este conjunto de instrumentos abarca a todos aquellos que sirven para hacer más difícil o fácil a los individuos, empresas o gobiernos, pedir dinero prestado. El control de estos instrumentos está dividido de diferentes formas, entre el gobierno central y el banco central. La clasificación de estos instrumentos es la siguiente<sup>5</sup>:

#### I. Operaciones gubernamentales de préstamo.

##### ❖ Préstamo al exterior

Son préstamos destinados a otros gobiernos o a otras instituciones internacionales, siendo su objetivo principal la satisfacción de las necesidades colectivas, asuntos internacionales y algunas veces de defensa.

##### ❖ Préstamo a las unidades de consumo y a las empresas.

Préstamos financiados por fondos del estado o por las instituciones públicas controladas por el gobierno. Su principal objetivo es una expansión de la producción para mejorar las normas de consumo privado y la distribución de la renta.

##### ❖ Préstamo del exterior.

Cuando los gobiernos piden dinero prestado al exterior, generalmente lo hacen a otros gobiernos a otras instituciones financieras.

---

<sup>5</sup> Ahumada, Jorge, Teoría y Programación del Desarrollo económico, ILPES, 1972.

II. Operaciones gubernamentales sobre la deuda existente.

- ❖ Operaciones de mercado abierto con obligaciones a corto plazo.  
Se refiere al incremento o reducción de las emisiones de ciertas obligaciones a corto plazo, por parte del Banco Central.
- ❖ Otras operaciones de mercado abierto sobre la deuda existente.  
Son la consolidación de la deuda flotante, las operaciones sobre las deudas a largo plazo que fueron diseñadas para afectar los tipos de interés a largo plazo.

III. Instrumentos de la tasa de interés.

- ❖ Tasa de descuento del banco central.  
El banco central se encuentra bajo la obligación de sustraer ciertas obligaciones.
- ❖ Imposición legal de tasas máximas.  
Una política de bajos tipos de interés.
- ❖ Garantías de préstamo.  
Es otro instrumento pero de tipo secundario y que actúa reduciendo el interés efectivo que el prestatario tiene que pagar.

IV. Instrumentos que actúan sobre la creación de créditos por parte de los bancos.

- ❖ Ratios de reserva.  
Consistió en implantar a los bancos comerciales, mantener cierto monto de reserva en sus cuentas con el

banco central, así como conservar una cierta proporción de sus depósitos totales en valores del estado.

- ❖ Barreras cuantitativas sobre los anticipos.

Se obligó a los bancos a reducirlos en un cierto porcentaje.

- ❖ Aprobación de préstamos individuales.
- ❖ Otras directrices, recomendaciones y persuasión.

V. Instrumentos que actúan sobre las operaciones de préstamo, por medio de otros agentes

- ❖ Control de los préstamos a las empresas y a las autoridades locales.
- ❖ Control de nuevas emisiones de las sociedades privadas.
- ❖ Control de las transacciones a plazos.
- ❖ Control de otras instituciones financieras.

## **1.2 La planificación**

Con base a lo mencionado anteriormente conviene referirse a algunos conceptos básicos acerca de los procesos de planificación, a fin de ubicar con mayor precisión el papel que desempeña el presupuesto dentro de ellos.

La planificación es el antecedente básico que informa la preparación y ejecución de los presupuestos, ya que implica reducir el número de alternativas que se presentan a la acción, a unas pocas que son compatibles con los medios disponibles. De acuerdo con el enfoque

anterior, podemos definir a la planeación como la selección cuidadosa de fines y medios apropiados para alcanzar una meta<sup>6</sup>.

Es entonces cuando este proceso se convierte en una “actitud racional” que se transforma en diversas actividades como: coordinar objetivos, prever hechos, proyectar tendencias, etc., que guiaran la actividad de una empresa, de un gobierno o de una familia, pues implica la asimilación de un enorme caudal de información que permite apreciar todas las rutas posibles de acción, luego de una evaluación científica de las ventajas y desventajas de cada una de ellas.

Planificar implica también la actividad de hacer planes de acción ha futuro, dar forma orgánica a un conjunto de decisiones integradas y compatibles entre sí.

Para planificar es indispensable hacer programas y proyectos, fijar metas cuantitativas a la actividad, destinar los recursos humanos y materiales necesarios, definir los métodos de trabajo a emplear, fijar la cantidad y calidad de los resultados, y determinar la localización espacial de las obras o actividades; todo esto basándose en un método racional, para fijar metas a alcanzar, en función de los recursos disponibles<sup>7</sup>.

### **1.2.1 Principios de la planeación**

La planeación, cualquiera que sea el campo en que se la aplique, contiene ciertos conceptos fundamentales de validez general, los

---

<sup>6</sup> Dobb, Maurice, Ensayo sobre crecimiento económico y planificación, edit. BTCE, Madrid España 1979.

<sup>7</sup> Horvat, Branko, Teoría de la planificación económica, edit. Oikos-tau, Barcelona España 1970.

## *La Planificación Económica en México...*

principales son: racionalidad, previsión, universalidad, unidad y continuidad<sup>8</sup>.

- ❖ Racionalidad: La idea central de la planeación es la de la racionalidad. Este principio supone que, dada la multitud de posibilidades de acción de los hombres, del gobierno, de las empresas y de las familias, es necesario elegir “racionalmente” qué alternativas son mejores para la realización de las metas finales. La racionalidad implica seleccionar alternativas de acción de forma inteligente. La variedad de posibilidades de actuar debe estar basadas en sus ventajas y desventajas y ser reducidas a una conducta coherente que permita el aprovechamiento máximo de los recursos.
- ❖ Previsión: En función de este principio, se fijan plazos definidos para la ejecución de las acciones que se planifican. La fijación de los límites de tiempo dependerá de la clase de actividades, de los recursos disponibles, de las posibilidades de control y de los objetivos perseguidos.
- ❖ Universalidad: Este principio debe abarcar las etapas económico, social y administrativo del proceso y prever las consecuencias que producirá su aplicación. La actividad del estado debe programarse en todos los sectores y niveles administrativos, a fin de dar estabilidad y armonía.

---

<sup>8</sup> Nudelman, G., Sistema Nacional de Planeación, ONU, 1981.

- ❖ Unidad: Como consecuencia del principio anterior, se desprende la necesidad de que las etapas estén integradas entre si y formen uno todo.
- ❖ Continuidad: Es un proceso de duración limitada. Cumplida la actividad se formula la siguiente, o bien se renueva el plan y se alarga un periodo más, manteniendo así la secuencia de la acción. La falta de continuidad en los procesos va contra la idea misma de la planificación pues el abandono de ciertas metas implica malgastar los recursos.

### **1.2.3 El proceso de la planificación**

La planificación se gesta dentro de ejecutivo a través de las etapas de formulación de programas, de su discusión y aprobación, ejecución y de su evaluación y control<sup>9</sup>.

- ❖ Formulación: Para cada tipo de programa existe una técnica determinada, en general puede decirse que cada una de ellos se inspira en una metodología diferente según sea su objetivo principal. Tiene por objeto visualizar lo que ocurrirá en el futuro si no se alteran las tendencias. Formula metas concretas de acción con el fin de cumplir los propósitos establecidos. Finalmente, se calcula aplicando coeficiente de rendimiento, el volumen de recursos que serán necesarios para alcanzar las metas fijadas.

---

<sup>9</sup> Para ejemplificar este proceso me situare en el plano nacional.

- ❖ **Discusión y aprobación:** Todo programa debe contar con la aprobación del gobierno, de la opinión pública y el interés de los diversos sectores sociales comprometidos. Procede iniciar una discusión intensiva que tenga por objeto resguardar las conveniencias de los principales sectores.
- ❖ **Ejecución:** Aprobados los programas, corresponde a los organismos ejecutivos llevarlos a la realidad; la administración pública es la encargada de tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las metas del programa. Para ejecutar las acciones programadas será indispensable contar con las organizaciones y con una dirección adecuada. Las organizaciones deberán estar estructuradas de manera conveniente, es decir que los esfuerzos de elemento humano de la organización, los recursos materiales y equipos, deben ser coordinados eficientemente a fin de evitar desperdicios de tiempo, materiales y trabajo; para poder obtener el rendimiento máximo.
- ❖ **Control y evaluación:** A medida que se van ejecutando los actos incluidos en el programa, es preciso controlar sus resultados. En forma periódica se deberán obtener informaciones relativas a la forma como se van cumpliendo las metas del programa de trabajo, se deben producir estadísticas que muestren con claridad los resultados. Debe establecerse una corriente continua de información estadística desde las bases de la

administración hacia los niveles superiores. Ha de crearse un sistema de informes periódicos con miras a mostrar lo que cada organismo está haciendo e identificar los problemas que se le van presentando. El oportuno conocimiento de lo que acontece sirve para rectificar errores y para reorientar actividades antes de producir malgasto de recursos. El examen periódico y objetivo de lo que se hace, se permite al gobierno cambiar rumbos y tiempos, reconocer sus errores y evitar despilfarros de recursos.

### **1.3 Los planes de desarrollo y los presupuestos gubernamentales**

Un programa puede ser distinto según las materias de que se trata, pero en general existen ciertas características comunes a todo programa<sup>10</sup>.

- ❖ **Presentación:** Es una descripción breve acerca de los propósitos del plan y su fundamentación general. Sirve de introducción a la discusión del programa mismo y permite ubicar al interesado en la materia.
- ❖ **Diagnóstico:** Tiene por objeto explicar el análisis que se ha hecho de la realidad sobre la cual se planifica. Examina los antecedentes reunidos tratando de identificar los problemas más importantes.
- ❖ **Pronóstico:** Son principalmente de tipo cuantitativo y consisten en series estadísticas que cubren periodos

---

<sup>10</sup>Zurita Campos, Jaime Manuel, El proceso de planificación y presupuesto gubernamental (mimeografiado), 1968.

prudenciales. La evolución histórica del país y sus características también deben ser consideradas, así como las relaciones internacionales del país, sobre todo en sus matices del comercio exterior.

- ❖ Fijación de metas y asignación de recursos: Deben mostrarse las metas en forma clara y completa, haciendo ver sus compatibilidades y su estructura jerárquica. Dichas metas deben ser fijadas en términos cuantitativos, de manera de reducir al máximo los propósitos genéricos. La fijación de metas forma el cuadro del programa mismo, es preciso señalar que en todo programa habrá metas finales y metas intermedias. En esta parte figuraran las metas finales, quedando la especificación de las metas intermedias incorporando en el estudio de los medios establecidos para lograr los fines. Debe hacerse una exposición de los volúmenes de recursos que se movilizaran para cumplir el programa. Esta parte, que es fundamentalmente de especificaciones de recursos, debe contener los detalles acerca de cada materia que se empleara y su respectiva evaluación de costos. También debe figurar aquí la especificación de financiamiento que se necesita y las fuentes de donde se obtendrán.
- ❖ Ejecución del programa: El programa debe contener un planteamiento completo acerca de la forma como se llevara a la práctica.

### **1.3.1 Planes de desarrollo global y sectorial.**

Los programas de desarrollo económico admite diversos enfoques y orientaciones. Pero en general puede afirmarse que un programa de desarrollo no es solo un agregado de proyectos individuales para desarrollar tales o cuales industrias o ramas de la actividad económica. Cada uno de estos proyectos, considerado en forma aislada, puede ser técnicamente correcto, pero eso no significa por si solo que su conjunto constituya un buen programa.

El programa de desarrollo económico es un acto de orden en el cual se establece una clara y razonable relación entre los medios o recurso de que dispone y las necesidades de desarrollo económico, su escala de prioridades, las distintas formas en que ha de operarse con esos medios para satisfacerlas.

Los programas globales comprenden el análisis y la fijación de metas para toda la economía del país. Para hacer dichos análisis y las proyecciones se emplean instrumentos de medición de carácter macroeconómico, como cuentas nacionales, matrices de insumo producto. Un programa global fija una serie de objetivos a la economía de un país; un nivel de ingresos por habitante a alcanzar, una tasa de inversiones, un nivel de consumo, etc.

Los programas sectoriales se refirieren a actividades particulares, tales como la agricultura, los transportes, la vivienda, la minería, y la industria; tiene por finalidad romper estrangulamientos producidos en algunas actividades económicas.

### **1.3.2 Los instrumentos globales de la planeación**

Las técnicas de planeación del desarrollo económico son principalmente de síntesis; en ellas se funde una gran cantidad de conocimientos aportados por múltiples ciencias.

Toda política económica procura conseguir, simultáneamente, varios fines: aumentar la tasa de inversiones, equilibrar la balanza de pagos, financiar el presupuesto. Para alcanzarlo, el gobierno cuenta con ciertos medios, como obras públicas, devaluaciones de la moneda nacional, la tributación, etc. Estos medios pueden producir, además del efecto directo esperado, efectos secundarios o indirectos. Por ejemplo, uno de los fines de la política económica podrá ser detener el alza de los precios, para lo cual se puede restringir los créditos, pero esta restricción puede producir disminuciones en la actividad interna y bajar la producción, con lo que podría frustrar otros fines de la política.

Para corregir estos defectos se han ideado métodos que tienen en cuenta el aspecto de “simultaneidad” en las metas y medios. Se debe considerar todos los medios y determinar la manipulación de ellos, de modo tal que produzca la combinación adecuada de todos los efectos. Por ejemplo, los “modelos de decisión” tratan de relacionar los fines y los medios en un solo juego de ecuaciones simultáneas. Los medios son determinados por los fines establecidos y esta simultaneidad trata de lograrse con el desarrollo de modelos.

Cabe recordar que la programación del desarrollo económico a través de sus etapas de diagnóstico y proyecciones, fija el marco de referencia fundamental para la planeación presupuestaria, y a través de

la utilización de los modelos se determina el nivel de los gastos del sector público y los requisitos de su financiamiento interno y externo<sup>11</sup>.

La planeación presupuestaria es una técnica auxiliar que proporciona instrumentos para fijar en el corto plazo, las actividades concretas que deberán ejecutarse por parte del gobierno para lograr el cumplimiento de las metas de largo plazo, fijadas por la planeación global.

### **1.3.3 Los presupuestos económicos nacionales**

En los presupuestos económicos nacionales aparecen las transacciones proyectadas para cada una de las unidades económicas así como de cada uno de los sectores (agricultura, minería, industria, transporte, ganadería, etc.). Los instrumentos presupuestarios que se pueden elaborar para expresarla, son los siguientes:

- ❖ Presupuesto económico nacional: Constituye la proyección de la demanda total de la economía, presentada conforme a la técnica de la contabilidad social y dividida por unidades económicas.
- ❖ Presupuesto de producción y disponibilidades de bienes y servicios: Equivale a una proyección de la matriz de relaciones dentro de las industrias. En cada sector de la producción y en cada línea, muestra cómo se distribuyen las ventas de la producción de cada sector.
- ❖ Presupuesto de inversiones nacionales: Muestra las inversiones nacionales por origen y destino sectorial.

---

<sup>11</sup> Matus, Carlos, Estrategia y Plan, edit. Siglo XXI, 10° edición, México 1993.

- ❖ Presupuesto de fuentes y usos de fondos de inversión: Señala cómo se canalizan los ahorros de las unidades económicas y del sistema bancario hacia la inversión.
- ❖ Presupuesto de mano de obra y el presupuesto de insumo difundido: Contienen las cantidades de trabajadores que se requerirán para los planes productivos y los materiales más difundidos.

#### **1.3.4 Los planes de largo, mediano y corto plazo**

Los planes generales de desarrollo económico a largo plazo abarcan de cinco a diez años. Las metas generales de crecimiento fijadas en los planes de desarrollo económico de largo plazo, son expresadas con mayor detalle en la formulación de programas de inversiones públicas de mediano plazo.

La programación del desarrollo contiene más especificaciones de lo que se va a hacer en el futuro y deben dividirse según el ámbito geográfico o el espacio territorial que abarquen. Desde este punto de vista, los planes son de tres clases por lo menos: planes nacionales, planes regionales y planes urbanos.

Los planes nacionales de desarrollo, de inversiones y de presupuesto anual deben cubrir los agregados económicos y señalar las metas al nivel nacional por conseguir. Así como los programas globales necesitan de los sectoriales, los planes nacionales requieren de una expresión detallada al nivel de cada región o zona geográfica del país. Esto es muy importante ya que la economía de los países no es territorialmente homogénea y exige tratamientos especiales.

Los planes que se establecen en la planificación regional son planes sectoriales, los cuales requieren ser concretos y detallados en los aspectos físico, social y económico y estos a su vez formen parte de un proceso continuo y de intersección<sup>12</sup>.

Los programas de desarrollo urbano tienen por objeto determinar la utilización del terreno en las ciudades. Para estos efectos, se levanta planos reguladores que indican de qué manera debe hacer la urbanización futura de las ciudades.

Los planes de inversión pública cubren, por lo general, de tres a cuatro años y comprenden la inversión total del sector público.

## **1.4 Los programas operativos de corto plazo**

En los planes y programas se fijan metas temporales precisas. Para esto se formulan “programas de trabajo” de corto plazo. Los programas de trabajo se confeccionan más que en unidades financieras y monetarias, en unidades físicas de “producto final” o en términos de “volúmenes de trabajo”<sup>13</sup>.

### **1.4.1 Relaciones entre políticas, planes y presupuestos de corto plazo**

Podemos encontrar cuatro aspectos fundamentales que están presentes en la programación: la definición de una política la preparación de

---

<sup>12</sup> **Ordaz Zubia, V.Y.** (2006) *Análisis y crítica de la metodología para la realización de planes regionales en el estado de Guanajuato*. Edición electrónica. Texto completo en [www.eumed.net/libros/2006b/voz/](http://www.eumed.net/libros/2006b/voz/).

<sup>13</sup> Zurita, C. Jaime, Plan Nacional de desarrollo a formular por el gobierno. Un camino hacia la democracia en México. FE-UNAM, 2001.

## *La Planificación Económica en México...*

planes la formulación de programas de trabajo y la confección de presupuesto.

Existe un proceso de interacción entre la política y los planes. Estos últimos se elaboran con ciertos supuestos que fijan la política gubernativa y una vez elaborados dan al gobierno un punto de referencia para formular políticas concretas y de detalle en materias tributarias, cambiarias y monetarias.

Se observan estrechas relaciones entre la planificación y el presupuesto. La programación implica, primero la formulación de objetivos y el estudio de las alternativas futuras para alcanzar los fines. En segundo lugar, implica la reducción de estas alternativas de un número muy amplio a un pequeño y finalmente la continuación del curso de la acción adoptada, a través de un programa de trabajo.

Así que podemos decir que el presupuesto es uno de los ingredientes de la planificación destinado a disciplinar todo el proceso. Planear y presupuestar son conceptos ligados entre sí; de tal forma que el presupuesto es un instrumento que contiene decisiones políticas que deben expresarse en acción, pero esta, para ser efectiva y ejecutarse a menor costo debe ser planificada.

Cuando la acción está planificada debe presupuestarse, es decir, medir los recursos humanos, materiales, y equipos necesarios. La formulación del presupuesto es el acto de medir los costos de los medios para ejecutar una acción planificada, ya que permite comparar los costos de cada solución y cuantificar relativamente las ventajas y desventajas de cada proyecto.

#### **1.4.2 El Presupuesto por Programa**

La planificación está formada por dos tipos de instrumentos. Uno de orientación de la conducta de desarrollo y otro de operación de la acción inmediata.

Los planes de largo y mediano plazo, como ya se dijo, deben ser ejecutados en el corto plazo, uno o dos años. Cuando se tratan de programas gubernamentales sean estos de operación o de inversión, se incorporan al presupuesto fiscal, el que pasa a constituirse de esta manera en una eficaz e importante herramienta de ejecución de los planes de desarrollo económico. El presupuesto moderno es un conjunto armónico de programas. Este podría dividirse en un presupuesto de funcionamiento y en un presupuesto de desarrollo. Ambos pueden dividirse en programas específicos de operación y programas específicos de capital; sería falso considerar la planificación de largo plazo y la de corto plazo como alternativas separadas; la ausencia de una u otra desvirtúa la idea de planificación.

Los planes gubernamentales de corto plazo en el que se fijan las actividades que desarrollara el gobierno. La técnica de planeación presupuestaria se expresa en el Presupuesto Por Programa del Gobierno. Esta tiene diversas características principales<sup>14</sup>:

Es una técnica auxiliar de la programación del desarrollo por lo que su tarea consiste en detallar las decisiones de gastos públicos y su ocupación entre ahorro e inversión, que son proporcionados por la técnica de la programación global.

---

<sup>14</sup> Melnick, Zurita Julio, Manual de proyectos de desarrollo económico. ONU-CEPAL, 1960.

## *La Planificación Económica en México...*

Cubre principalmente lapsos cortos de un año en la parte de detalle, pero puede contener en sus proyecciones macro fiscales uno dos a cinco años.

La programación presupuestaria es una técnica especializada ya que trabaja con las transacciones y actividades de un sector económico bien definido, como puede ser el Gobierno.

Utiliza dimensiones reales y financieras a la vez, por ejemplo la contabilidad para medir las transacciones fiscales y por otra parte, usa unidades físicas para fijar las metas sectoriales.

Abarca un campo interdisciplinario ya que la planeación presupuestaria implica la conjunción del análisis de la corriente de ingresos y de las corrientes reales; esta técnica se nutre de problemas que corresponden a diversas técnicas o disciplinas.

### **1.4.3 La técnica de la programación presupuestaria**

Los planes de desarrollo económico se expresan en instrumentos llamados presupuestos económicos. Los planes de inversiones públicas se formulan de conformidad con la técnica de programación de las inversiones y se expresan en presupuestos de inversiones. Los proyectos se elaboran de acuerdo con la técnica de preparación y evaluación de proyectos.

Los programas anuales constituyen un instrumento que cada unidad administrativa ejecutora, dentro de la pirámide de organización del Gobierno, utiliza para definir sus metas y programas de trabajo con el fin de guiar la acción gubernamental.

Cumple dos funciones principales, ligar la acción inmediata con el plan de largo y mediano plazo y servir de instrumento para coordinar

las decisiones generales adoptadas en el alto nivel del gobierno y las decisiones de detalle adoptadas en los niveles intermedio y bajo de la administración pública.

El programa anual no es una imposición de los altos niveles de la administración, sino que al constituir el verdadero esquema de acción de cada oficina pública pasa a ser la necesidad de la buena administración de cada una de ellas. Es el gran instrumento para movilizar la voluntad de los ejecutores públicos y de la población beneficiaria. En los tiempos actuales los planes y programas, elaborados a espaldas del empleado, del obrero, y del empresario, tienen pocas posibilidades de cumplirse con éxito.

## **Conclusiones**

La Planeación económica es el esfuerzo sistemático para dirigir las economías nacionales en su proceso de crecimiento y desarrollo. Es un sistema moderno y eficaz que debe dar directrices fundamentales de la economía para lograr determinados objetivos determinados a satisfacer las aspiraciones colectivas de la sociedad en su conjunto. Puede concebirse como un sistema para tomar decisiones sobre la base de un conocimiento general y objetivo en que el Estado impone lineamientos de política distintos al de la lucratividad, sobre la base de un conocimiento general y objetivo de los hechos, considerando los diferentes intereses nacionales, pero sin llegar a determinar de manera específica todas las implicaciones de los objetivos ni los instrumentos para realizarlos.

## *La Planificación Económica en México...*

El Estado interviene en la economía de un país a través de la política económica, que es el conjunto de acciones económicas que realiza para obtener ciertos fines sociales. Persigue fines u objetivos que beneficien a la sociedad en su conjunto, así el Estado asume la responsabilidad de aplicar diversos instrumentos de la política económica, incluyendo objetivos nacionales, regionales y sectoriales.

*Valeria Mendoza Hernández*

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

## **CAPITULO II**

# Métodos y Técnicas de Política Económica y Planificación

*¿Y si en vez de planear tanto voláramos un poco más alto?"*

*Quino, Mafalda*

## **Introducción**

A lo largo de este capítulo estudiaremos los métodos y técnicas de la planificación económica.

Entre los que destacan: La matriz insumo-producto; que integra la materia prima con los bienes y servicios en los tres sectores (primario, secundario, terciario). El presupuesto por programa; genera presupuestos que pueden ser de funcionamiento y desarrollo, los cuales son regionales, estatales y nacionales. También abordaremos los Presupuestos; parte indispensable de la planificación ya que determina el capital destinado a los diversos sectores del estado y la conducta de desarrollo de la nación.

### **2.1 Modelo Insumo-Producto**

El modelo de insumo-producto es una técnica que permite estudiar la estructura de las interrelaciones existentes entre las diversas partes de un proceso real o ficticio y medir las interdependencias entre insumos y los productos mediante transformaciones matemáticas usando álgebra matricial.

El modelo se propone ilustrar la naturaleza de la interrelación que existe entre los diversos sectores de la economía en los que difícilmente se conciben modificaciones de alguna actividad que no exige, de una manera directa o indirecta, variaciones de otras actividades. Por este hecho es que el modelo del tipo Leontief<sup>15</sup> manifiesta o expresa la estructura económica interna de un país.

---

<sup>15</sup> Zurita, C. Jaime, Plan Nacional de desarrollo a formular por el gobierno. Un camino hacia la democracia en México. FE-UNAM, 2001.

El modelo estudia las corrientes del origen de los bienes y servicios requeridos en los procesos productivos y el destino de la producción de cada uno de los sectores de estudio. Aunque el enfoque del insumo-producto nació y se desarrolló en el mundo de los fenómenos económicos, más concretamente de los procesos de producción de mercancías, su aplicación se extiende a cualquier tipo de fenómenos cuyos componentes pueden expresarse en términos de entradas, salidas y relaciones de interdependencia.

El modelo ha demostrado ser un instrumento práctico y eficaz para el análisis y la planeación económica particularmente para la economía interindustrial.

Una de las principales dificultades que plantea el modelo insumo-producto se derivan fundamentalmente de la consideración del sector externo. Lo contrario a esto podría ser la posibilidad y la necesidad de usar este modelo en el análisis de algunos problemas de gran interés como por ejemplo:

- Estudio de los cambios de orden estructural que acompañan al crecimiento del ingreso por habitante.
- Estudio y análisis de la sustitución de importaciones en la economía de un país.

Se relacionará el modelo insumo-producto con la evaluación socioeconómica de proyectos públicos, suponiendo que al introducir proyectos en el sistema interindustrial, las matrices del año en cuestión cambiaran totalmente los componentes de la demanda intermedia (DI), la demanda final (DF) del valor agregado (VA) y el valor bruto de la producción (VBP); los cambios se verán reflejados en la matriz

resultante del próximo año. *A estos cambios se les denomina: Repercusiones hacia atrás y/o hacia delante*<sup>16</sup>.

### **2.1.1 Campo de aplicación**

Si bien la técnica de insumo-producto fue originalmente para analizar y medir las relaciones de interdependencia, entre los distintos sectores productivos y consumidores de la economía nacional, su campo de aplicación se ha ido extendiendo a unidades económicas de diferentes tamaños, áreas metropolitanas, grandes conglomerados, comercio internacional, movimientos migratorios, estructura ocupacional, cambios tecnológicos, etc.; sus aplicaciones han abarcado también el marco de los modelos de programación lineal y a los modelos dinámicos (macro-económicos) utilizados en problemas más complejos de la política gubernamental o de las grandes industrias donde la elección de alternativas y la predicción de acontecimientos futuros tienen importancia.

Para poder elaborar una matriz insumo-producto debemos conocer ciertos datos como el PIB, producto industrial, agrícola, salarios utilidades, entre otros; los cuales se pueden obtener de los censos nacionales, las estadísticas de comercio exterior, de las diferentes secretarías, organismos descentralizados, iniciativa privada, etc.

---

<sup>16</sup> Zurita, C. Jaime, Plan Nacional de desarrollo a formular por el gobierno. Un camino hacia la democracia en México. FE-UNAM, 2001.

Con el objeto de verificar u obtener los datos que se hayan fugado podemos recurrir a la investigación directa, a los estudios especiales, a las encuestas y a los muestreos.

### **2.1.2 Supuestos básicos**

El análisis del insumo-producto es en esencia, una teoría general simplificada de la producción.

Los estudios del consumo, la inversión y otros elementos de la demanda final deben preceder al análisis de insumo-producto pero en el modelo mismo estos elementos se aceptan como datos conocidos que se obtienen de la cuenta nacional; los supuestos esenciales de la teoría de insumo-producto se ocupan casi totalmente de la naturaleza de la producción.

El modelo insumo-producto se basa en que, en una economía es posible dividir a todas las actividades productivas en sectores, cuyas relaciones recíprocas puedan expresarse significativamente, por medio de una serie de sencillas funciones de insumo. Para un grupo de actividades las funciones de insumo pueden presentar considerable estabilidad, pero pueden ser mucho menos constantes para un agrupamiento diferente.

Los criterios a seguir para el establecimiento de los sectores deben tener por base el conocimiento de las características de las actividades productivas que se han agrupado, así como también el consumo de las producciones.

El modelo de Leontief incluye de manera especial la interdependencia que resulta de las ventas de mercancías de uno a otro sector y del consumo de los mismos factores primarios. Excluye la

sustitución entre las producciones de sectores diferentes, ya sea en los consumos finales o como insumos para otros sectores y la interdependencia no mercantil, bajo la forma de economías externas y/o deseconomías.

Las propiedades del modelo de Leontief pueden derivarse de tres supuestos, las cuales son:

- I. Cada mercancía es suministrada por una sola industria o sector de producción. Las consecuencias de este supuesto son:
  - Que se emplea únicamente un método para producir cada grupo de mercancías
  - Que cada sector tiene únicamente una sola producción primaria.
  
- II. Los insumos comprados por cada sector son solamente una función del nivel de producción de ese sector.
  
- III. El efecto total de llevar a cabo varios tipos de producción constituye la suma de los efectos separados. Este es el supuesto que rige las economías externas y las deseconomías.

### **2.1.3 Criterios Prácticos.**

Para la mayoría de tipos de análisis insumo-producto, la mejor base para la formación de agregados está constituida por la similitud de la estructura de los insumos. Aun cuando hay una variación considerable en las mercancías producidas por un sector, un cambio en la

composición de la producción no tendrá ningún efecto sobre los insumos que se necesitan para otros sectores, si se satisface este criterio.

Para la formación de estos agregados es necesario generar empleo, en proporciones fijas, según los distintos procedimientos y la formación de sustitutos.

Los agregados de sectores formados sobre esta base tendrán coeficientes inestables de insumo, a menos que los procesos productivos tengan también insumos similares.

Los principios antes enunciados sirven para generar el mínimo error para productores. La validez de cualquier criterio sólo puede determinarse en relación con los usos específicos del modelo porque jamás se llegará a lograr la perfecta formación de sectores.

Desde el punto de vista estadístico las alternativas para formar los sectores se ven limitadas, en extremo, por la naturaleza de los datos disponibles.

## **2.2 Programación Lineal**

El método de programación lineal contiene dos innovaciones, incluye en primer lugar, fuentes alternativas de abastecimiento como actividades separadas y el nivel al cual se utiliza cada una de ellas hace que se convierta en una variable en el modelo. Por consiguiente, el sistema tiene más variables que ecuaciones y muchas soluciones posibles.

La segunda innovación consiste en el aumento de un criterio para preferir una solución a otra, por ejemplo: costos al mínimo, la

elevación del bienestar a un grado máximo, o cualquier otra función de los niveles de actividad.

Aunque esta segunda característica tiene innegable valor para las aplicaciones normativas o políticas, aún se tiene que demostrar su validez para la descripción o el pronóstico. En realidad el supuesto de comportamiento llevado al máximo, que es medular para tantas partes de la teoría económica, desempeña comúnmente un papel mucho más insignificante en los esfuerzos econométricos por darles aplicación a estas teorías.

### **2.2.1 Aplicaciones de la programación lineal a problemas económicos**

Son muy diversas las áreas de aplicación del método estudiado a problemas económicos. En general pueden distinguirse tres niveles principales<sup>17</sup>:

- El primero, se refiere a problemas de la empresa, como la optimización de sus niveles de producción, la evaluación de técnicas o procesos alternativos, inventarios, costos de transporte, así como la identificación de la secuencia más apropiada en la disposición de la maquinaria, para citar solamente algunos de ellos.
- El siguiente nivel se refiere a problemas sectoriales tales como la determinación de las prioridades de inversión y análisis de la estructura espacial de un sector.

---

<sup>17</sup> Los tres tipos de aplicaciones pueden infiltrarse al interior de un programa general de desarrollo a fin de mejorar su consistencia y eficiencia.

- Finalmente, pueden analizarse las grandes alternativas del país al nivel global, por ejemplo, en lo que se refiere a la sustitución de importaciones, al grado de mecanización, a las ventajas comparativas, al patrón más eficiente para valorizar y asignar los recursos escasos.

## 2.3 Presupuesto por programa

Se caracteriza la programación como *una rama de la praxeología o lógica de la actividad racional; como tal, sirve de auxiliar a la ciencia económica, en lo que se asemeja a la investigación operativa*<sup>18</sup>.

En general la programación se plantea el problema de elegir los medios necesarios para alcanzar objetivos bien definidos. Dichos medios deben ser cuantificables y tener grados diversos de realización. El conjunto de medios finalmente elegido constituye el programa.

De manera más amplia, la programación debe abarcar el conjunto de estudios necesarios para la decisión del gobierno que por su importancia tienen una influencia directa sobre la economía del país y por consiguiente deben estar coordinados.

### 2.3.1 El presupuesto

Para crear un presupuesto se formulan planes de desarrollo económico o plan nacional de desarrollo, planes sanitarios, planes para combatir la pobreza y la desnutrición, planes de educación, planes de vivienda.

---

<sup>18</sup> Martner, Gonzalo, Planificación y presupuesto por programas. Siglo XXI, 11ª edición 1979, México, capítulos 1- 6.

## *La Planificación Económica en México...*

Estos planes de largo plazo deben ser aún más detallados a fin de llevar a cabo las actividades estatales con detalle se crean programas de corto plazo, por lo general un año. Es decir, las metas contenidas en el plan de largo plazo se sintetizan y se crea un plan de acción de corto plazo. El programa de trabajo anual emerge del plan de largo plazo y contienen todos los elementos que permitan asignar los recursos humanos y materiales.

Por ejemplo, se precisa cuántos ejes viales de tránsito se construirán en el año próximo, cuántos kilómetros del metro, cuántos hospitales, escuelas se construirán o se extenderán y qué actividades deben desarrollarse.

Al determinar las unidades físicas de producto final o de actividad, se crean los “costos”. Si se establece, por ejemplo, en el programa de trabajo la construcción de varios miles de metros cuadrados en habitaciones populares, debe determinarse el costo de materiales y trabajo por metro cuadrado construido, si se establece que se educarán miles de niños en escuelas primarias, se calcula el costo de enseñanza por alumno; de esta manera se llega a fijar el costo de cada uno de los programas de acción.

La distribución de los recursos monetarios y financieros necesarios para solventar los costos de los programas se hace a través de un “presupuesto”, es decir, determinar la cantidad de dinero que se necesita para adquirir los recursos y establecer de donde se obtendrá ese dinero.

Fijadas estas metas a la acción a través de la planeación y calculados los costos de los recursos en el presupuesto, procede combinar en la acción los esfuerzos de los recursos humanos y

materiales para obtener los fines propuestos por los planes. La combinación de los esfuerzos, además de ser combinados, deben regularse en el tiempo y en el espacio.

Cada acción debe ser discutida pesada y aprobada en el presupuesto anual por los órganos legislativos existentes y posteriormente ejecutadas por la organización ejecutiva del Estado, ya sea secretarías o empresas a través de las operaciones de organización, dirección y coordinación ejecutiva.

Las operaciones financieras realizadas deben ser contabilizadas y la información utilizada en el análisis y control de los resultados. El análisis de lo alcanzado se evalúa sistemáticamente, es decir, se compara lo propuesto con lo logrado  $[E = (\text{Real} / \text{Plan}) \times 100]$ <sup>19</sup>, se estudian las desviaciones y se proponen los cambios o reformas para los programas del periodo siguiente. Estos dan lugar a las nuevas decisiones políticas y a nuevos planes, programas y proyectos que formaran el siguiente presupuesto.

## **2.4 La evaluación de proyectos de inversión**

Finalmente, esta técnica se nutre de problemas que corresponden a diversas técnicas y disciplinas, por ejemplo, aspectos educacionales, de ingeniería, de salud pública. Toma de estas técnicas los criterios fundamentales y expresa en su análisis las formas concretas de acción y financiamiento.

Conforme a lo explicado, la programación presupuestaria se expresa en el presupuesto-programas (PPP), que es el instrumento que

---

<sup>19</sup> Núñez del Prado, B.A., Estadística básica para planeación, Siglo XXI, 1980.

## *La Planificación Económica en México...*

cumple el propósito de combinar los recursos disponibles en el futuro inmediato tras las metas de corto plazo, concebidas para la ejecución de los objetivos de largo y mediano plazo.

Los programas anuales cumplen dos funciones principales: ligar la acción inmediata con el plan de largo y mediano plazo; y servir de instrumento para coordinar las decisiones generales adoptadas en el alto nivel del gobierno y las decisiones de detalle adoptadas en los niveles intermedio y bajo de la administración pública. En otras palabras, traduce las orientaciones generales en metas precisas, viables y conforma todo el mecanismo de ejecución de dichos propósitos y objetivos al establecer un nexo entre las decisiones globales y las decisiones operativas de ejecución.

Los programas anuales constituyen por consiguiente, un instrumento que cada unidad administrativa ejecutora, dentro de la pirámide de organización del gobierno, utiliza para definir sus metas y programas de trabajo con el fin de guiar su acción y controlar los resultados obtenidos.

La suma de todas las decisiones en todos los niveles del gobierno conforma el plan de acción inmediata del gobierno y constituye un instrumento para guiar la acción gubernamental dentro del conjunto de la economía. En este sentido, cumple un papel decisivo el instrumento llamado presupuesto económico nacional, a través del cual se hacen compatibles las decisiones de ingreso y gastos del gobierno en general con el resto de la economía.

El programa anual no sólo incorpora las iniciativas de los empleados del gobierno sino que además capta las ideas, conocimientos

y las iniciativas creadoras y emprendedoras del sector privado a través de consultas con los representantes de la producción y del trabajo.

## **Conclusión**

Este capítulo fue diseñado principalmente para exponer los instrumentos utilizados para la generación de un Pla Nacional de Desarrollo, lo cual podemos resumir de la siguiente manera:

El modelo Insumo- Producto tiene como principal premisa el hecho que en una economía es posible dividir a todas las actividades productivas en sectores.

El modelo Insumo-Producto ha demostrado ser un instrumento práctico y eficaz para el análisis y la planeación económica particularmente la economía interindustrial.

La programación Lineal proporciona decisiones internas más eficientes.

En el presupuesto se determina la distribución de los recursos monetarios y financieros necesarios para solventar los costos de los programas.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

## CAPITULO III

# La Planificación en América Latina durante la segunda mitad del siglo XX

*No es que los hombres hacen los pueblos, sino que los pueblos, en su hora de génesis, suelen ponerse, vibrantes y triunfantes, en un hombre.*

*José Martí*

## **Introducción**

América Latina heredo de la colonia un conjunto de economías agrarias de subsistencia, con algunos débiles enclaves exportadores, por lo general productores de metales preciosos o bien de productos agropecuarios y escasos bienes artesanales.

El atraso económico y social heredado costaría muchas décadas a los nuevos gobernantes que a la vez tuvieron que reorientar su inserción desde el sistema imperial español y portugués, hacia el británico y estadounidense.

### **3.1 El desarrollo económico Latinoamericano**

Cada país se especializó en uno o dos productos para la exportación, dentro de un nuevo esquema de división internacional del trabajo. Argentina vende trigo y carne; Uruguay, lana y trigo; Chile, salitre y cobre; Brasil, café y azúcar; Perú, cobre y harina de pescado; Ecuador, banano y cacao; Colombia, café; Venezuela, petróleo; Cuba, República Dominicana y Haití, azúcar; los países centroamericanos, café y banano; México algodón y una variedad de otros productos.

Se desarrolló el ciclo de la industrialización para la exportación de manufacturas, lo que permitiría avanzar en el segundo lustro de los años 60 y comienzos del decenio de 1970. En el caso de Argentina, Brasil y México que lograron elevadas tasas de crecimiento.

Estos países carecen de un mercado interno numeroso y dinámico, por lo tanto, se volvieron atractivos para la inversión exterior; pues no eran aptos para la introducción de tecnología en escala. Es por esto que tuvieron que buscar complementariedades

económicas entre sí. Se formó el llamado proceso de integración andina, o Pacto Andino, como asimismo el proceso de integración del área del Caribe.

La población latinoamericana llegó a los 360 millones de habitantes en el año 1979<sup>20</sup>. Entre 1950 y 1970 la población latinoamericana se ha duplicado. La distribución de esta población en los países fue muy diversa. Existen países ampliamente poblados, mientras otros lo están escasamente. Aproximadamente el 60% de la población latinoamericana viven en Brasil, Argentina y México.

### **3.1.1 El nivel de ingreso y evolución**

El ingreso latinoamericano se elevó de 60 mil millones de dólares en 1950 a 110 mil millones en 1960, a 172 mil millones en 1970 y a 245 mil millones en 1976 y llegó en 1980 a los 290 mil millones<sup>21</sup>. Como se muestra en la tabla 3.1., este avance se debe en gran medida a la contribución realizada por Brasil, Argentina y México, los que en conjunto aportaban alrededor del 70% del producto interno bruto regional a costo de factores.

---

<sup>20</sup> Guisán M.C. y Aguayo E. , Maddison (2001),Desafío del desarrollo económico en América latina, CEPAL 2005.

<sup>21</sup> Estimaciones y proyecciones de población, CEPAL 2007

CUADRO 3.1.

<b>Crecimiento del PIB</b>				
	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990
<b>Países mayores</b>				
<b>Brasil</b>	12.3	27.6	42.9	78.3
<b>México</b>	12.9	25.0	44.9	60.4
<b>Argentina</b>	14.0	19.8	28.7	33.5
<b>Países andinos</b>				
<b>Venezuela</b>	3.3	8.0	12.4	16.9
<b>Colombia</b>	4.3	7.5	11.2	16.1
<b>Ecuador</b>	0.8	1.3	2.1	3.4
<b>Perú</b>	2.5	4.9	7.1	9.6
<b>Bolivia</b>	0.7	0.8	1.2	1.7
<b>Chile</b>	3.5	5.7	7.9	7.7
<b>Países centroamericanos</b>				
<b>Guatemala</b>	0.9	1.4	2.2	3.1
<b>Honduras</b>	0.3	0.5	0.7	0.9
<b>El Salvador</b>	0.5	0.9	1.4	1.9
<b>Costa Rica</b>	0.3	0.6	1.1	1.6
<b>Nicaragua</b>	0.2	0.5	0.8	1.1
<b>Panamá</b>	0.4	0.7	1.3	1.6
<b>Países del caribe</b>				
<b>R. Dominicana</b>	0.5	1.0	1.5	2.5
<b>Haití</b>	0.4	0.5	0.5	0.6
<b>Otros países</b>				
<b>Paraguay</b>	0.4	0.5	0.8	1.2
<b>Uruguay</b>	1.8	2.3	2.7	2.8
<b>Total</b>	60.3	109.9	171.6	245.2

La tabla muestra la aportación realizada por cada uno de los países y subregiones América Latina, producto interno bruto. Estimaciones y proyecciones de población, CEPAL 2007.

## *La Planificación Económica en México...*

El cuadro muestra el crecimiento del producto interno bruto de Brasil y México. Mientras el primero multiplicaba en 27 años su producto interno por seis, el segundo lo hacía por 4.6 veces. Estos países son a la vez lo más poblados y extensos territorialmente y muestran el potencial de desarrollo que ofrecen economías de esta magnitud.

Otros países que mostraron gran dinamismo son Venezuela, Colombia, Perú, República Dominicana y Nicaragua. Venezuela, por su parte, multiplicaron por 5 su producto interno; Colombia por 4; Perú por 3.8; República Dominicana y Nicaragua por 5.

Contrastan con estas economías dinámicas los países que han permanecido estancados, como Haití y Uruguay.

En América latina hay países extremadamente pobres, como también países muy cerca de los niveles de desarrollo. En los primeros predomina la agricultura de subsistencia. El caso de pobreza extrema es el de Haití, con bajos niveles comparables a los de ciertos países de África y Asia. Le siguen países con estructuras agrarias primitivas como Bolivia, Honduras, Paraguay y República Dominicana. Todas estas economías cuentan con menos de 300 dólares per cápita.

Las economías que se encontraban en un estado más avanzado eran las que tenían ingresos entre 400 y 800 dólares. Aquí existía un grado avanzado de urbanización como es el caso de Chile, Uruguay, Panamá y México. La industria pasó a ocupar porciones crecientes del ingreso llegando hasta el tercio del producto nacional.

Las economías con un desarrollo relativo más avanzado poseían entre los 800 y los 1000 dólares por persona. Aquí encontrábamos a

Venezuela, que gracias al petróleo, obtenía a tener el más elevado ingreso del continente y Argentina logra progresar en su agricultura y su industria.

En las economías latinoamericanas, desde el punto de vista de la producción, tienden a transformarse en economías de servicios. Existían marcadas diferencias en la estructura de la producción, según se tratara de países de bajos o elevados ingresos. En las economías agrarias de subsistencia, como la de Haití, el sector agropecuario representaba el 48% de la producción, mientras en Venezuela, en el otro extremo de este sector no llegaba al 7%.

### **3.1.2 La planificación en América Latina**

La idea de la planificación se incorpora al instrumental teórico en América latina, alrededor de los años cuarenta, y aparece como el producto de un proceso intelectual que en su origen se proponía explorar el futuro, mediante una metodología de proyecciones en la etapa de crecimiento hacia adentro, dadas las condiciones adversas por las cuales atravesaba el sistema capitalista mundial.

La proliferación de planes y programas en los países de la región refleja más bien las demandas de financiamiento externo que los deseos del gobierno para asumir la responsabilidad del desarrollo que le es inherente.

Esto tal vez, sea un ejemplo extremo, pero la historia nos proporciona testimonio elocuente acerca de la actitud del banco mundial, sugiriendo proyectos para financiarlos.

En el caso de América latina, anterior a la década de los cincuenta se podría afirmar que la planificación introducida como

## *La Planificación Económica en México...*

inquietud intelectual solo se ocupaba de problemas muy parciales de desarrollo, como el área de infraestructura; sin embargo la formalización de la planificación con la cooperación de organismos en la administración pública se acentúa después de la reunión de punta del este que se llevó a cabo en Uruguay en 1961 en términos muy generales, la formalización de las tareas de planificación económica en organismos reconocidos y elevados en un plano de jerarquía en la administración pública, pudo situarse hacia fines de la década de los años cincuenta y comienzos de los sesenta, especialmente después de la carta de punta del este.

En contraposición a cómo surge la planificación económica en América Latina como un proceso intelectual de una reducida elite en el poder y en los países de Europa occidental, en la cual aparece después de la posguerra, ya que las necesidades de la reconstrucción crearon las condiciones materiales para que surgiera, expresándose en el desarrollo de las técnicas acorto plazo.

En el ex mundo socialista la planificación fue vital y necesaria para el funcionamiento del sistema y sustituyó casi totalmente al mercado, además se constituyó en la administración única de las acciones de gobierno.

La planificación en el ex mundo socialista se confundió así con el resto del mundo. En los países occidentales, en cambio, el acto de programar el futuro es posible pero no esencial ni inevitable en la actividad de la economía de mercado, constituye más bien una visión para racionalizar el proceso cuya alternativa sería la orientación que le imprimiese el mismo mercado y la rutina de la administración estatal.

En los países industrializados aparece más satisfactoriamente en el plano interno que en aquellos caracterizados por la dependencia y el retraso, en el plano internacional el mecanismo del mercado favorece a los más fuertes.

De esta manera, la planificación en los países en desarrollo es un mecanismo de cálculo y prevención que complementa la orientación a corto plazo basada en el mercado y se propone corregir algunos extremos sociales que ocasiona el mercado; aquí la función de la planificación es guiar el sistema para contrarrestar oportunamente su inestabilidad, también para asegurar su presencia y posición en el contexto internacional.

En los países industrializados la planificación no es esencial ni indispensable, solo posible y conveniente en determinadas facetas del crecimiento económico capitalista. En el mundo subdesarrollado, en cambio, la planificación debería ser indispensable para superar el subdesarrollo.

Lo anterior expresa el problema de producción en los países subdesarrollados, por un lado aparece como indispensable para superar el subdesarrollo desviar el curso natural del modelo de mercado, por otro, para imponerse debe competir con el mismo mecanismo de mercado que desea alterar profundamente.

En los países latinoamericanos el mercado, las reglas de competencia, los criterios del empresario privado y las tendencias del consumidor cumplen un papel decisivo en la vida económica. El estado tiene una amplia y en determinadas ocasiones, creciente influencia en la modificación de la conducta de los agentes económicos y participación directa en la producción.

## *La Planificación Económica en México...*

Los sectores con una denotación institucional, como son el sector privado y el público, cumplen la función de mantener el sistema en vigencia, comportándose de diferente manera en el proceso económico y al tomar decisiones de producción, combinación de funciones que realizan y el tipo de actividad a la cual se dedican.

Los agentes económicos privados derivan sus decisiones a las consideraciones de la fuerza del mercado y a los efectos directos e indirectos que sobre ellas tiene el conjunto de regulaciones y actividades estatales. El estado no reconoce de manera general y directa el mercado, para tomar las decisiones de producción y acumulación, la mayor parte de las decisiones de la actividad pública responde a decisiones que actúan en el campo de la política social del gobierno, a previsiones a largo plazo sobre el cambio de la producción y creación de infraestructura.

La diferencia en cuanto a la toma de decisiones acerca de la producción y la acumulación públicas implica modalidades en su planeación las cuales son diferentes a las del sector privado.

En las economías capitalistas de América Latina la planificación de las actividades privadas es esencialmente inductiva pues los planes emplean un conjunto de medidas de política económica orientadas a lograr que el comportamiento de los agentes económicos siga las prioridades generales y las líneas de estrategia elegidas y no más que eso.

La iniciativa del empresario para lograr sus propios fines así como maximizar su satisfacción son condicionadas por el sistema de regulaciones que el estado puede aplicar.

En el sector público los objetivos y las metas del Plan Nacional de Desarrollo y la selección de medios para alcanzarlos se rigen por las relaciones y el comportamiento de las entidades del sector haciendo de esta manera la planificación normativa, en sentido opuesto al que tiene el sector privado en la economía.

### **3.1.3 El proceso de sustitución de importaciones<sup>22</sup>**

Los esfuerzos acerca de la planificación en América latina se muestran en la formulación de una teoría que interpreta el desarrollo y contribuye en la formación de conciencias en los grupos intelectuales de la región y posteriormente el estado.

En los primeros estudios se aplicaron técnicas de proyecciones de largo plazo que se enfocaban al sector externo. El diagnóstico de la economía servía para identificar los obstáculos y las proyecciones globales para entender los efectos de su persistencia o programar a tiempo su eliminación.

La teoría del desarrollo y del subdesarrollo permitió fijar los fines que se pretendían alcanzar a través de las proyecciones; fueron nombrados “Plan de Desarrollo”, estos se abordaban de modo directo hacia el problema de desarrollo y se abarcaba un campo amplio.

Hacia fines de la década de los cincuenta los países latinoamericanos experimentaban un fuerte incremento demográfico que significaba una tasa media de crecimiento anual del 2.8% esto trajo consecuencias sobre la economía presionándolo a través de grandes

---

<sup>22</sup> Pulido, Antonio Emilio Fontela, Análisis Input-Output modelos, datos y aplicaciones, edit. Pirámide, Madrid España, 1993

## *La Planificación Económica en México...*

recursos para mejorar la infraestructura urbana, intento que se tradujo en numerosos déficit y otras consecuencias sociales como el desempleo y la demanda de los servicios, esto mostraba una reducida capacidad de los estados para manejar su economía en términos favorables .

El funcionamiento de los primeros sistemas nacionales de planeación se caracterizaron por la creación de un método que pretendía abarcar tanto a la realidad como a los instrumentos para captarla; en el plano social existía un consenso acerca de la industrialización y la protección arancelaria para cambiar las relaciones del centro con la periferia. Gran parte del proceso coincide con algunos esfuerzos de persuasión intelectual que sólo surgen al final del ciclo.

En Cuba la planificación surgió con el cambio de propiedad de los medios de producción, esta tiene carácter centralizado, burocrático y vertical, caracterizado como un procedimiento que se lleva a cabo de abajo hacia arriba y posteriormente evoluciona para transformarse en el centro de todo proceso para elaborar planes, estos planes se constituyeron por directivas precisas de desarrollo con propuestas de un ministerio de economía y una junta central de planificación. En Cuba la planificación de la economía nacional es un instrumento de la dirección de la economía.

### **3.1.4 Crisis de la planificación**

El objetivo de la planificación es crear una política dinámica para un sistema y encauzarlo a dicho concepto.

La planificación perdió su autenticidad y permaneció como un requisito formal, se acentuó la importancia financiera y se renovó la dependencia económica hacia esta. El estado latinoamericano carecía

de funciones bien definidas ya que se catalogó como un estado-respuesta, necesitando superar las tensiones que se generaban entre la administración y las necesidades.

### **3.2 Funciones y tareas asignadas a la planificación en general**

La primera función consistió en utilizar la planificación como sustituta parcial del mercado a la asignación de recursos y en logro de la coherencia en el sistema económico debido a las variaciones de los precios y el irregular abastecimiento de materias primas, entre otros. Ante esta situación el estado asumió el papel de productor y creó condiciones básicas para la nueva etapa de desarrollo, reemplazando la iniciativa privada de la industria liviana y asumiendo responsabilidades en el restablecimiento del equilibrio global del sistema.

La segunda función que se asignó a la planificación fue racionalizar el proceso en la toma de decisiones y la intervención del sector público en la economía. La tercera función muestra la necesidad de reflejar el tipo de expansión, incrementar el bienestar general y superar los factores que habían generado la crisis del sistema, así mismo se dieron orientaciones a mediano y largo plazo, se planteó la necesidad de entrenar y capacitar equipos técnicos para asumir las nuevas responsabilidades y sistematizar la recopilación de la información.

En los países latinoamericanos se ha llegado a tener un carácter político los problemas de salud, vivienda, educación y extrema pobreza, lo que origina nuevas presiones sobre los mecanismos de

planificación, por lo cual surgieron los intentos de planear los llamados sectores sociales e incorporar los planes de mediano y largo plazo los cuales abarcan asuntos políticos y sociales. La planificación fue utilizada como medio para que los organismos internacionales concedan préstamos a los países subdesarrollados. La incapacidad demostrada por la planificación para realizar y conseguir las transformaciones del sistema económico y social que los planes postulaban como objetivos prioritarios marcharon por caminos muy diferentes, la planeación abordaba y resolvían los problemas de los países subdesarrollados; verdad que hasta ahora no ha sido demostrada por la falta de voluntad política de los gobiernos de América latina.

### **Conclusiones**

En un inicio la planificación se utilizó para explorar el futuro en ciertos periodos así como para superar el subdesarrollo. Esta ha sido convertida en un instrumento de política económica, pues ha servido para racionalizar la intervención del estado en la economía. En el sector privado la planificación solo se utiliza para llevar a cabo ciertas metas de producción o crecimiento, el proceso de acumulación porque el sector privado obedece a su propia esencia “ser racional en sí y para sí”. Por el contrario en el sector público la planificación tiene un carácter normativo, sin embargo ha sido incapaz de promover el desarrollo económico. Los intentos de planificación en América latina se han visto frustrados por los sistemas políticos, presidenciales y las reducidas elites, dejando fuera a la mayor parte de la población. Los objetivos que integran el plan no son las prioridades de todos nosotros, sino de una minoría privilegiada y de ahí que no se pueda ejecutar completamente. La planificación debería ser el gobierno en acción junto con su pueblo.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE ECONOMÍA

## CAPITULO IV

# El Modelo de Planificación en México

*Las revoluciones las hacen los hombres de carne y  
hueso y no sólo los santos, y todas acaban por crear una  
nueva casta privilegiada.*

*Carlos Fuentes*

## **Introducción**

En este capítulo daré una breve explicación del proceso de planificación en nuestro país, desde sus inicios después de la revolución hasta la creación del Plan Nacional de Desarrollo en la década de los ochentas para poder compararlos y analizarlos basándonos en los resultados obtenidos en los respectivos periodos.

### **4.1 El desarrollo histórico**

La proclamación de la independencia es acogida de inmediato por los criollos, mestizos y recibe el apoyo de los campesinos. No sólo se busca la soberanía nacional, sino también la revolución social. En 1824 se proclama la Republica Federal y se establece la constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos, inspirada en la de los Estados Unidos de Norteamérica.

Corresponde a Benito Juárez, iniciar la organización del Estado mexicano e integrar la nacionalidad. También elimino el latifundio eclesiástico y rompe la relación del Estado con la iglesia. Bajo su dirección el país inicia en 1867 una nueva etapa: la Republica Federal Laica.

En diciembre de 1876, siendo elegido por gran mayoría llega a la presidencia Porfirio Díaz, llevando a cabo una labor conciliadora pero encuentra dificultades para armonizar los intereses de los indios explotados y los hacendados conservadores e impone su lema “orden y prosperidad”. Su línea es de corte liberal clásica y oligárquica. Hacia 1895, el 90% de la población estaba formada por un pueblo explotado y en la miseria. El 85% vivían en el campo, lejos de todo progreso, presa

de enfermedades y analfabetismo. La burguesía no representaba más del 1.4% de la población; el 8% podía estimarse como clase media. México era un país de campesinos pobres<sup>23</sup>. La economía se basaba en una agricultura de subsistencia y en las actividades exportadoras.

La minoría oligárquica estaba formada por terratenientes con escaso espíritu empresarial e inversionista y con una industria decadente. Hacia 1900 alrededor del 95% de las familias no poseían tierra alguna. De los 13.6 millones de Habitantes, sólo 2.1 millones sabían leer y escribir.

El censo de 1910 demostró que sólo el 22% de la población sabía leer y escribir, el 80% seguía estando formando por campesinos pobres, mientras que el 97% de las familias campesinas no tenían tierra alguna, en tanto que 830 hacendados controlaban las tierras del país. Por tal motivo se inicia la revolución mexicana, que fue la primera en América Latina. Fue una revolución que expresó los sentimientos de un pueblo ultrajado desde la independencia misma.

En 1915 se dicta la Ley Agraria sobre restitución de los ejidos, anulando las concesiones de tierras, realizadas durante el porfiriato en perjuicio de las aldeas y comunidades rurales.

Durante el periodo presidencial de Plutarco Elías Calles (1924-1928) se expropiaron y repartieron las tierras, cosa que había iniciado Obregón; también inicio obras públicas, escuelas, etc. Fundó el Banco de México. Se nacionalizaron los recursos mineros, produciéndose dificultades con algunas empresas extranjeras.

---

<sup>23</sup> Moreno Brid, Juan Carlos, Jaime Ros, México: las reformas del mercado desde una perspectiva histórica, UND 2006.

## *La Planificación Económica en México...*

Desde 1930 en adelante, el país entró en un periodo de estabilidad y progresos continuos.

Pero el proceso de reforma agraria tuvo verdadera intensificación bajo el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934- 1940), quien expulsó a Calles y tomó un camino propio, con amplio apoyo popular. Expropió más tierras que todo lo hecho hasta entonces, 16 millones de hectáreas, y dio un trato humano a los campesinos; nacionalizó los ferrocarriles en 1937 y el petróleo en 1938.

### **4.1.1 El modelo de desarrollo mexicano**

México es uno de los pocos países latinoamericanos que viene llevando a cabo una estrategia económica por un tiempo prolongado, comenzando en los años 60. El modelo de desarrollo seguido por México en esos años no favorecía al pueblo, sino en especial al grupo más rico de la población. Es decir, la industrialización sustitutiva no corrigió, sino que acentuó las diferencias sociales.

La tasa de crecimiento demográfica era de 3.5%, la más alta de América latina. La esperanza de vida se había elevado a 63 años promedio. El 60% de la población seguía siendo rural y tenía una baja productividad y nivel de ingreso.

El analfabetismo comprendía a un 24% de la población y esta era una de las tasas elevadas del continente. Los indicadores de salud eran desfavorables. Se destinaba solo el 5.6% de los gastos del gobierno central a los servicios de salud.

La desocupación afectaba de 20 al 30% de la población económicamente activa<sup>24</sup>. Un proceso de industrialización que había puesto énfasis en la importación de tecnología ahorradora de mano de obra, tendría a largo plazo el efecto de crear un fuerte desempleo.

#### **4.1.2 La crisis del modelo de desarrollo**

El producto interno bruto llegó a 57 millones de dólares en 1974, para alcanzar cerca de 62 millones en 1977, pero tendió a estancarse entre los años 1974- 1977. De una tasa sostenida de crecimiento se pasó a una tasa negativa en 1976 y 1977, para recuperarse en 1978.

La tasa de crecimiento del producto interno bruto fue entre 1950 y 1978 de orden del 6% anual, una de más elevadas de la América latina de la posguerra. Sin embargo, esta tasa quebró su tendencia en la década de 1970, cuando entre 1970 y 1978 sólo se llegó al 4.9%.

En los años 1975-1977 cuando el PIB sólo creció al 4%. La inflación llegó a tasas anuales de 27 y 20% en 1976 y 1977; mientras la tasa de desocupación alcanzaba al 8% en 1977. La deuda externa paso de los 9.9 mil millones de dólares en 1974, a los 14 mil millones en 1975, para subir gradualmente hasta los 26 mil millones en 1978.

La industria se fue concentrando en pocas manos, afectando la distribución del ingreso y la posibilidad de expandir el mercado interno. El desarrollo logrado se concentró en la zona metropolitana del país, lo anterior condujo a la marginación de millones de mexicanos y a la desocupación de mano de obra.

---

<sup>24</sup> Anchishkin, A., Planificación de la economía nacional, PROCESO, 1981.

## *La Planificación Económica en México...*

Existe la gran contradicción de que México fue el país con una de las tasas más altas de crecimiento en las décadas pasadas y a la vez uno de los países donde ese crecimiento fue a favor del segmento superior y medio, quedando la mayoría trabajadora sufriendo por falta de escuelas, hospitales, oportunidades de empleo y marginación.

### **4.1.3 México una “Potencia petrolera”**

Al inicio de la década de 1980 se crea una nueva etapa para la economía de México. El descubrimiento de nuevos yacimientos petrolíferos, calculados en 300 mil millones de barriles, o sea, un monto equivalente a las reservas de Arabia Saudita, produjo una rápida transformación del país y se posicionó como potencia petrolera, con gran influencia en Latinoamérica y el resto del mundo.

### **4.1.4 Intentos de planificación en México**

Sin duda el primer intento serio de programar las actividades de los gobiernos posrevolucionarios se da en 1934, al elaborarse el Primer Plan Sexenal. Durante el Maximato la labor de los gobiernos se orientaba a la realización de cambios institucionales que modificaron el papel del Estado en la vida económica, pero que no se alteraban las condiciones materiales que generaban pobreza.

Al igual que en el resto de las economías capitalistas, el Estado Mexicano se convierte en el responsable del desarrollo de la infraestructura económica. En ese periodo se inicia la construcción de carreteras y obras; se crean primero el Banco de México y poco después varios bancos nacionales de crédito.

Pero los problemas de fondo del país seguían en pie. Fundamentalmente permaneció y se conservó la estructura económica heredada del Porfiriato.

El plan es elaborado por el Partido Nacional Revolucionario para que sea cumplido por su candidato a la Presidencia, el general Lázaro Cárdenas, en el periodo 1934-1940. Su importancia histórica radica precisamente en que representa la culminación de los deseos de los líderes más radicales del partido

Se realizaron cambios en la estructura económica del país, mediante la aceleración de la reforma agraria, y la definición de objetivos y caminos precisos a la Revolución Mexicana.

Para contribuir a resolver el problema agropecuario se propuso continuar y acelerar la distribución de las tierras, mediante los tradicionales métodos de dotación y restitución. Sin embargo, se advirtió que esos medios no eran por sí mismos suficientes para resolver el problema de la distribución de la tierra.

Para alcanzar este objetivo se proponen varias medidas, cómo son:

- ◆ El incremento del crédito agrícola.
- ◆ La introducción de maquinaria.
- ◆ El uso de fertilizantes y la construcción de obras de riego y vías de comunicación.

Además se consideraba que debían alentarse la formación de cooperativas, con lo que se conseguiría, por un lado, contar con fuerza organizativa necesaria para influir en la formación de los precios de cada producto.

## *La Planificación Económica en México...*

Otra característica relevante de este Plan Sexenal es el marcado nacionalismo, pues estipula que era necesario hacer efectiva la nacionalización del subsuelo mediante la recuperación de los recursos naturales en manos de extranjeros.

En este documento se une la estrategia económica general, metas en algunos renglones y declaraciones propias de un programa de partido.

Las realizaciones del régimen Cardenista son evidentes no solo en números, también es reconocido aun por muchos de sus detractores, que los cambios introducidos por su régimen dieron un impulso sin precedentes al mercado interno y al posterior crecimiento económico del país.

La expropiación petrolera es otro de los actos trascendentales realizados por el general Cárdenas. El 18 de marzo de 1938 se decreta la expropiación, acto reivindicativo único en la historia de México, tanto por la importancia que tiene y ha tenido la producción petrolera en la producción e inversión nacionales como la influencia decisiva que guarda la industria petrolera en el proceso de industrialización.

Hacia 1939 Lázaro Cárdenas ordena a la Secretaría de Gobernación que prepare un Segundo Plan Sexenal. Este es un intento de reafirmar y llevar adelante los logros del cardenismo: reitera como una necesidad primordial continuar el reparto agrario al mismo ritmo, y nuevamente señala que la distribución de tierras resulta estéril si no es acompañada de crédito barato, riego y buenas vías de comunicación; considera, además, que el Estado debe fortalecer el ejido, e inclusive se habla constantemente de intensificar su colectivización.

El Segundo Plan Sexenal, al igual que el primero, “no contiene una planificación de la economía nacional y de la distribución de la riqueza nacional, sino que sólo planea la acción gubernamental para la organización progresiva y sistemática de la transformación revolucionaria de la vida social”.

Se manifiesta que el gobierno no está capacitado para intervenir directamente en la producción industrial y, por tanto, para dirigir centralmente la economía. Desde que Ávila Camacho sube al poder sufre una especie de enfermedad que podría titularse fácilmente de amnesia planificadora u olvido sexenalista<sup>25</sup>.

La industrialización durante la segunda guerra mundial provoca en toda Latinoamérica la intensificación del proceso de sustitución de importaciones. El producto nacional bruto a precios constantes crece en el sexenio a una tasa anual del 6.9%.

Surge una nueva clase a la que muchos han calificado de Neoporfirista y comienza a convertirse en la detentadora del poder.

Ávila Camacho siempre fue un buen representante de los Neoporfiristas, ya que desde 1940 imprime un cambio gradual en la orientación de la acción del gobierno mexicano. Durante su régimen se inicia un proceso en el que se pone un alto a las tendencias populistas que alcanzaron su clímax en el gobierno de Lázaro Cárdenas ya que obviamente era obligado que parecieran peligrosas a un presidente de clase alta.

---

<sup>25</sup> Holland, Stuart, La superación de la planificación capitalista, edit. Oikos-tau, Barcelona España 1982.

## *La Planificación Económica en México...*

La recuperación de recursos en manos extranjeras también es olvidada. Los grandes latifundistas vuelven a respirar tranquilos, pues desde su toma de protesta Ávila Camacho afirmó: extremaremos la protección a la pequeña propiedad, no sólo para defender que ya existe, sino para que de las vastas extensiones incultas se formen nuevas pequeñas explotaciones agrícolas<sup>26</sup>.

La planificación económica se comenzó a crear durante la campaña presidencial de Miguel Alemán ya que se elabora conferencias y mesas redondas organizadas en el país por el novedoso PRI que sustituye al PRM.

Miguel Alemán recibe de Ávila Camacho un país en plena euforia capitalista. Seis años de Neo-porfirismo, el auge de la Segunda Guerra Mundial y la inflación provocaron el fortalecimiento de la burguesía mexicana. El proceso de concentración de la riqueza se agudizó en el periodo de 1940-1946.

La política económica del régimen de Alemán es parecida a la seguida por Ávila Camacho, continuando con mayor vigor una tendencia a poner fin a los postulados progresistas de la Revolución.

Para fomentar la inversión privada se utilizaron todos los expedientes posibles: rebajas y exenciones de impuestos, subsidios, eliminación de restricciones del crédito privado, promoción y otorgamiento de préstamos oficiales, aumento de aranceles, etcétera.

Las facilidades para la inversión, por otra parte, no solo atraían a los capitalistas nacionales sino también a los inversionistas

---

<sup>26</sup> Balassa, Bela, Las reformas políticas económicas en los países en desarrollo, Centro de Estudios Mon. Latinoamericanos, 1979.

extranjeros. El capital extranjero ya no invertía en las industrias extractivas, sino que se infiltraron en la producción de bienes de consumo. Se buscaba alentar a los empresarios privados para que invirtieran en la producción agropecuaria.

Las cuentas internacionales sufrieron una grave crisis durante este sexenio ya que la reserva monetaria acumulada durante la guerra fue agotada en dos años.

Mientras las exportaciones se mantienen relativamente estancadas, las importaciones tienen un aumento impresionante

El aumento de las compras de bienes de capital e intermedios fue una de las razones determinantes del incremento de las importaciones totales. Las importaciones de bienes de consumo de lujo aumentaron en mayor proporción aún.

La política económica del régimen de Alemán, según puede advertirse, no sólo fue, como la de su antecesor, contraria a los intereses de los grupos populares, sino que hechos como la devaluación prueban que el sexenio Alemanista se distinguió por convertir en “virtud nacional” la corrupción y la deshonestidad.

Otra forma de enriquecimiento ampliamente aprovechada por gobernantes y contratistas fueron las obras públicas, la inversión de 1952 es tres veces mayor que la de 1946; para su financiamiento se recurre en buena medida al crédito externo<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> El Banco de México elaboró un programa de inversiones que a veces es citado entre los antecedentes de la planificación económica en México. En realidad, más que un programa es una serie de cálculos sobre las necesidades de inversión, globales y sectoriales, considerando una relación capital-producto dada.

## *La Planificación Económica en México...*

Desde el punto de vista del crecimiento económico, el régimen de Adolfo Ruiz Cortines atraviesa por dos fases diferentes: la primera corresponde a los meses iniciales de su mandato, en los cuales el producto nacional bruto sufre una severa contracción, y la segunda en la que la actividad económica se reanima, comienza a partir de 1954. El periodo inicial coincide con la recesión que se presenta en los Estados Unidos una vez terminada la guerra de Corea. La inversión privada se reduce en lugar de crecer.

La balanza de pagos también presenta serios problemas, ya que después de recuperarse fugazmente durante la guerra de Corea comienza a incrementar su déficit. Ruiz Cortines siempre se preocupó por establecer un mayor orden y mejorar coordinación de las inversiones de un sector público cada día más complejo, por lo cual en 1953 se crea un organismo encargado de controlar la inversión pública el “Comité de Inversiones”, integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y de la entonces Secretaría de Economía.

Ruiz Cortines decide modificar su funcionamiento al crear en Sustitución la “Comisión de Inversiones”, como un grupo que debería informar directamente al Presidente de la República. La función principal de la Comisión era evaluar los proyectos del gobierno federal y preparar un programa general de inversiones. El trabajo de la Comisión de Inversiones se mantuvo de manera permanente y más o menos efectiva a lo largo del régimen Ruizcortinista.

La comisión no trascendió los límites de un órgano control. El programa de inversiones, por ejemplo, nunca se realizó de acuerdo con los objetivos predeterminados.

El ejido sigue padeciendo el olvido del gobierno, no obstante que era de esperarse que el régimen revolucionario se ocupara de reorganizarlo, sobre todo ante los crecientes reclamos.

El financiamiento de la inversión pública se realiza sin ninguna modificación profunda en el sistema fiscal. Como consecuencia, la tendencia a recurrir al empréstito externo se extiende durante este régimen. El pago de la deuda externa en 1958 era 4.6 veces superior al nivel de 1952 y 140 veces más en relación a 1942<sup>28</sup>.

La actitud del gobierno Ruiz Cortines respecto de la inversión extranjera es cautelosa en los primeros dos años, pero en los siguientes abre las compuertas a los grandes consorcios norteamericanos. En esos años era evidente que el desequilibrio de la balanza comercial no se debía a factores circunstanciales, sino a males que aquejaban la misma estructura económica.

La comisión de inversiones, con todo lo positiva que resulto su creación, se desenvuelve, por desgracia, en el marco de una política económica y social encaminada a aumentar los lazos de dependencia hacia el exterior y eludir cualquier cambio en la estructura económica.

## **4.2 El PND en México**

La necesidad de diseñar un Plan Nacional de Desarrollo surge a partir de la crisis económica de 1982. La situación que vivía el país era desesperante, la inflación alcanzó el 100 por ciento, el circulante

---

<sup>28</sup> Moreno Brid, Juan Carlos, Jaime Ros, México: las reformas del mercado desde una perspectiva histórica, UND 2006.

monetario creció en más del 75 por ciento, el déficit del sector público era del 16 por ciento del PIB, el desempleo era del 8 por ciento, la deuda externa representaba el 53 por ciento del PIB y, ante esta situación se suspendieron los pagos de la deuda externa. El Programa Inmediato de Reordenación (PIRE) fue la primera línea estratégica de un compromiso de planeación con perspectiva de corto, mediano y largo plazos. Entre las metas que se establecieron en ese programa estaban: el abatimiento de la inflación a través de la disminución del déficit público del 16 por ciento al 8 por ciento por medio de recortes en el gasto y el fortalecimiento de las fuentes de ingreso.

Por medio de la Ley de planeación se convocó a los grupos representativos de la sociedad mexicana y a los integrantes del poder legislativo por medio de Foros de consulta popular para la planeación democrática, con la participación de los estados y municipios. Después de estas medidas y ya para 1983 creo el primer plan oficial.

◆ **Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988<sup>29</sup>.**

Miguel de la Madrid Hurtado.

Contenido y objetivos

En el marco de la reforma económica, se presenta a la Nación el nuevo Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en los términos fijados por una nueva Ley de Planeación. El Plan es fundamentalmente cualitativo y fija orientaciones generales.

Contempla cuatro objetivos fundamentales:

1. Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.
2. Vencer la crisis.

---

<sup>29</sup> Resumen del PND de 1983-1988

3. Recuperar la capacidad de crecimiento.

4. Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país sus estructuras económicas, políticas y sociales.

La estrategia enfatiza simultáneamente el combate a la inflación y la protección del empleo, teniendo como rasgo el combate de las manifestaciones, a la vez que de las raíces de la crisis.

Su contenido apunta a recobrar la capacidad de crecimiento y a mejorar la calidad del desarrollo, a través de dos líneas fundamentales de acción: la reordenación económica y el cambio estructural.

La primera, de reordenación económica, tiene básicamente tres propósitos: abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria; proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico; y recuperar el dinamismo del crecimiento sobre bases diferentes.

La segunda, el cambio estructural, se precisa en seis orientaciones generales: resaltar los aspectos sociales y distributivos del crecimiento; reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo; descentralizar las actividades productivas y el bienestar social; adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo; preservar, movilizar y proyectar el potencial de desarrollo nacional; fortalecer la rectoría del Estado, impulsar el sector social y alentar el sector privado.

Cumplimientos e incumplimientos de los objetivos

Como objetivo político puede decirse que se logró evitar un estallido social que pusiera en riesgo la estabilidad del sistema.

En lo referente a la crisis segundo objetivo, fue un rotundo fracaso; no solo no hubo mejoría, sino que se agravaron los problemas económicos. Pero también es justo señalar que las altas tasas de interés

internacional por servicio de la deuda, así como fluctuaciones a la baja del precio del petróleo, contribuyeron a disminuir el flujo de divisas y a la reducción del erario y los ingresos públicos. A ello hay que añadir que el terremoto que devastó a una parte de la ciudad de México, en septiembre de 1985, dejó un legado de problemas de toda índole.

Las mismas coyunturas y problemáticas que acabamos de mencionar, también fueron factor para que no se lograra crecer económicamente, registrándose incluso una caída en la producción.

En el cambio estructural se logró llevarlo al cabo en el tamaño y la cobertura del sector público, compactando el aparato gubernamental, y liquidando y vendiendo entidades. Por otro lado se dio una importante apertura hacia el comercio internacional al ingresar al GATT.

◆ **Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994<sup>30</sup>**.

Carlos Salinas de Gortari

Dentro del marco de relaciones entre el Estado y la sociedad, ante la necesidad imperiosa de elevar el nivel de vida de la población, en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se propusieron tres líneas en las que se apoyaría la estrategia para la política económica general:

- Estabilización continúa de la economía.
- Ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva.
- Modernización económica.

---

<sup>30</sup> Resumen del PND de 1989-1994

De estas líneas generales se derivan ocho metas que guiaron las acciones de política económica en estos años: estabilidad de precios; protección del poder adquisitivo de salarios y el nivel de empleo; recuperación de la economía; saneamiento de las finanzas públicas; reducción de transferencia de recursos al exterior; ejecución prioritaria de los programas de gasto social y combate a la pobreza extrema; promoción de la eficiencia productiva y de los procesos de desregulación y apertura comercial; y fomento del ahorro y de una eficiente intermediación financiera.

#### Modernización económica

A partir de un cambio estructural se ha conseguido desarticular regulaciones que impedían la eficiente operación de empresas. Nuestra economía es ahora una de las más abiertas del mundo.

Los objetivos del programa económico se enmarcan en una estrategia global que tiene como premisa fundamental elevar el bien estar de la sociedad. El eje fundamental de la estrategia económica radica en el manejo adecuado de las finanzas públicas, el ajuste estructural y la modernización económica.

El Tratado de Libre Comercio es un elemento dentro de la estrategia general de inserción de la economía mexicana en la economía internacional.

#### Resultados del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994

A partir de un balance de las principales variables macroeconómicas de los pasados años, es posible concluir que la economía mexicana se ha fortalecido en sus elementos fundamentales: se han dado pasos significativos para establecer que la economía mexicana está creciendo sostenidamente; la inflación es cada vez más

cercana a la de nuestros socios comerciales, las finanzas públicas están dejando de constituir una fuente de presiones inflacionarias; los índices de endeudamiento público se han abatido; el servicio de la deuda se ha vuelto manejable, y el gasto público destina montos importantes destinados a satisfacer necesidades prioritarias de la población.

Durante el período 1989 a 1992, la tasa de crecimiento de la economía fue mayor a la de la población. En general, puede decirse que la política económica durante el salinismo ha resultado efectiva en vista de resultados obtenidos; pero debe señalarse que las expectativas de la planeación han quedado por debajo de lo que se había planeado; es decir, el crecimiento efectivo a sido menor al planeado.

◆ **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000<sup>31</sup>**

Ernesto Zedillo Ponce de León.

Índice General

1. Soberanía
2. Por un Estado de Derecho y un país de leyes
3. Desarrollo democrático
4. Desarrollo social
5. Crecimiento económico

Presentación En observancia de lo dispuesto por el Artículo 26 de la Constitución General de la República y por el Artículo 5º de la Ley de Planeación, el Poder Ejecutivo Federal cumple con la obligación de elaborar y presentar el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y enviarlo al Honorable Congreso de la Unión para su examen y opinión.

---

<sup>31</sup> Resumen del PND de 1995-2000.

Para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se llevó a cabo una consulta nacional, popular y democrática, organizada a través de 97 foros que comprendieron 516 eventos, en los que se presentaron más de 12,000 ponencias. Además, se recibieron más de 300,000 aportaciones de la población, en los buzones y centros de recepción instalados en todo el territorio nacional. Gracias a la amplitud geográfica y social de la consulta, y al establecimiento de diversas modalidades adicionales de participación, el Plan Nacional de Desarrollo recoge las aspiraciones, demandas y propuestas de los trabajadores del campo y la ciudad, de los jóvenes y las mujeres, de las comunidades indígenas y los grupos populares, de los científicos e intelectuales, de los maestros, los estudiantes, los empresarios y de la población en general.

En la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el Poder Ejecutivo Federal se ha beneficiado del concurso resuelto, respetuoso y generoso de miembros de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, de las legislaturas y los poderes ejecutivos estatales, de autoridades municipales y representantes de institutos políticos y organizaciones sociales. Todos ellos merecen un reconocimiento especial por su compromiso con el establecimiento de bases firmes para el porvenir de los mexicanos.

El Plan Nacional de Desarrollo parte del reconocimiento de los avances realizados y de un examen cuidadoso del desenvolvimiento del país, destacando problemas, rezagos e insuficiencias. En este sentido, el diagnóstico comprendido en cada capítulo tiene el propósito de precisar los retos principales y orientar la formulación de las estrategias generales de acción.

## *La Planificación Económica en México...*

El Plan es un documento preparado por el Ejecutivo Federal para normar obligatoriamente sus programas institucionales y sectoriales, así como para guiar la concertación de sus tareas con los otros poderes de la Unión y con los órdenes estatal y municipal de gobierno. Además, este documento debe ser la base para inducir la participación corresponsable del sector social y de los particulares. El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 propone cinco objetivos fundamentales: I. Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.

II. Consolidar un régimen de convivencia social regida plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.

III. Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.

IV. Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.

V. Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

Para cumplir el objetivo de preservar la soberanía, el Plan Nacional de Desarrollo propone fortalecer la capacidad del Estado de garantizar la seguridad nacional, la vigencia del Estado de Derecho y la presencia de las instituciones de la República en todo el territorio nacional.

Asimismo, se propone desplegar una activa política exterior que consolide la presencia de México en el mundo y defienda nuestra posición en las relaciones internacionales y en los foros multilaterales.

Una estrategia prioritaria será proyectar la nacionalidad mexicana como expresión de una orgullosa identidad pluricultural que es mayor que nuestras fronteras, y procurar una vinculación dinámica con las comunidades de mexicanos y las personas de origen mexicano en el exterior.

En este fin de siglo, la defensa de la soberanía comprende impulsar en el ámbito internacional, nuestra visión sobre asuntos como el libre comercio, el funcionamiento de los órganos multilaterales que deben contribuir a la estabilidad financiera regional y global, los flujos migratorios, el cuidado del medio ambiente, y el combate al narcotráfico y el terrorismo.

En el periodo 1995-2000, México ejercerá una diplomacia que busque aprovechar las oportunidades globales en beneficio de los mexicanos, que defienda sus legítimos intereses en el exterior, y que consolide el entendimiento, el intercambio y la cooperación con las naciones con que nos unen lazos de amistad.

Para consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho y edificar un país de leyes, el Plan se apoya en las reformas constitucionales realizadas en diciembre de 1994 para ratificar la necesidad de una profunda transformación a nuestro sistema de justicia.

Las estrategias propuestas comprenden crear, a través de la adecuación normativa correspondiente, las condiciones legales, institucionales y administrativas para asegurar a toda persona la

protección efectiva de sus derechos, la aplicación oportuna e imparcial de la ley y el acceso a la justicia. Asimismo, se propone la revisión sistemática de las normas procesales, el establecimiento de mecanismos más expeditos para la resolución de conflictos a través de la justicia de paz, y el mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo que fortalezcan la independencia y calidad profesional de los miembros del Poder Judicial.

El Plan Nacional de Desarrollo propone avanzar resueltamente hasta consolidar un régimen de certidumbre jurídica para el patrimonio de las familias y las actividades productivas, y, a la vez, crear las condiciones que permitan al Estado prevenir eficazmente la delincuencia, combatir frontalmente las organizaciones criminales, perseguir y castigar oportunamente los delitos. Conforme a los lineamientos del Plan, estas tareas se realizarán ejerciendo estrictamente las atribuciones que confiere el orden jurídico y salvaguardando los derechos humanos. El Plan comprende estrategias específicas para el establecimiento de un Sistema Nacional de Seguridad Pública con propósitos precisos de calidad, de impulso a una carrera policial profesional digna y respetada, así como para la adecuada coordinación de los tres órdenes de gobierno en la materia.

#### **4.2.1 Comparación de los últimos tres PND en México**

He considerado realizar una comparación basándome en tres criterios:

- 1.-Objetivos.
- 2.-Política económica.
- 3.-Resultados logrados.

Sobre estos tres puntos expondré las continuidades, rupturas, similitudes y diferencias que existen entre los Planes de Desarrollo mencionados anteriormente.

### **Comparación de objetivos**

Encontré que en los tres planes existen objetivos políticos, económicos y sociales. En el PND de 1983-1989 existen objetivos explícitamente políticos, como reafirmar y fortalecer la independencia y conservar y fortalecer las instituciones democráticas; en tanto que en el PND de 1989-1994, no se especifican de manera tan explícita objetivos políticos.

Los objetivos económicos son idénticos, en tanto se establece como prioridad el crecimiento, en el PND 1983-1989 se intenta a partir de un cambio estructural en un proceso de reprivatización y liberalización de aranceles, con lo cual coincide el PND 1989-1994, poniendo énfasis en la modernización fincada en el saneamiento de las finanzas públicas. También cabe señalar que en los planes existe una marcada preocupación por resolver la crisis y disminuir sus efectos más severos, como la inflación, la pérdida del poder adquisitivo y el desempleo.

Lo social se encuentra igualmente presente en los tres planes, la intención de mejorar las condiciones de vida de la población, con la protección del empleo y el salario, esto se plantea a partir de la distribución del ingreso y la justicia social.

### **Comparación de política económica**

La política económica de estos PND responde a la retórica proteccionista, en la que el Estado se convierte en el motor y eje fundamental del desarrollo económico nacional.

Estos Gobiernos responden claramente en materia económica, a una orientación Capitalista.

Tanto en el PND 1983-1989, como en el 1989-1994, se abre paso a la iniciativa privada y al libre mercado para que desempeñen un papel vital en el desarrollo económico, a partir de políticas, leyes y acciones para recuperar la confianza para la inversión.

El compromiso del Estado con la sociedad para el mejoramiento de las condiciones de vida, fue abandonado en el ámbito económico, para llevarlo al cabo en lo social, ya que el Estado destina recursos para la realización de obras públicas y asistencia, en lugar de destinarlos a la acumulación y el control de todo tipo de empresas.

En lo referente a la política económica hacia el exterior es evidente que en el periodo de Miguel De la Madrid se da un cambio drástico al abrir nuestras fronteras tanto para el comercio como para la inversión del capital extranjero.

Por su parte, Salinas de Gortari no sólo continuó con esta política, sino que avanzó aún más en ella, al realizar los ajustes y acuerdos que nos llevaron a conformar una zona de libre comercio con los países de Norteamérica. Este proceso se llevó a cabo dentro de una reforma económica de modernización y de saneamiento de las finanzas públicas.

### **Comparación de resultados**

Los resultados deben ser vistos al confrontar los hechos reales con los objetivos planteados, que se supone serán alcanzados en un determinado período de tiempo. En tanto los objetivos han sido políticos, sociales y económicos en los tres planes, los resultados deben confrontarse en éstos tres ámbitos.

En lo político, aunque bien el gobierno mantuvo bajo control la estabilidad, ante las naciones del mundo no nos vimos fortalecidos debido a las crisis que padecemos.

En lo social, el PND de 1983-1989 fracasó pues lejos de cumplir con sus objetivos, la situación se agravó de manera alarmante, produciéndose un gran deterioro en el nivel de vida de la población.

A diferencia de éste el PND 1989-1994 logró ciertos resultados positivos. Vemos que aunque había los mismos objetivos sociales, los resultados fueron diferentes, lo cual se puede atribuir a las diferentes políticas económicas que se instrumentaron en este sexenio.

En lo económico el periodo Salinista fue el más estable ya que se generó una mayor inversión extranjera y una gran apertura al comercio con el extranjero, lo que provocó una estabilidad económica en comparación con los otros dos periodos.

### **Conclusión**

La planificación económica en México ha sido resultado del movimiento revolucionario que triunfó en 1917, en el que las demandas de transformación de las relaciones capital-trabajo y de mejoramiento de las condiciones de vida, han sido bandera de los regímenes que han

## *La Planificación Económica en México...*

sucedido a ese movimiento armado constitucionalista. La planificación del desarrollo, se ha planteado entonces como compromiso del Estado mexicano ante la sociedad en su conjunto para conducir a ésta hacia la prosperidad en un proyecto nacional.

Dadas las características del sistema político mexicano, en el cual el presidencialismo destaca predominantemente, encontramos que ha sido el Ejecutivo quien de manera personal ha decidido las políticas económicas del Estado y la planificación nacional.

De este modo, a cada período presidencial o sexenio, ha correspondido elaborar y efectuar un Plan Nacional de Desarrollo; dicho en otras palabras, cada presidente ha hecho su propio plan. Por tal motivo encontramos de manera casi idéntica en el contenido de los planes, los mismos objetivos políticos y sociales, y ha sido en la política económica donde se han dado importantes diferencias y cambios de un sexenio a otro.

Tenemos entonces que la planificación en los últimos tres sexenios del siglo XX se avocaron a dar respuesta a la crisis económica.

## **B. Conclusión General y Propuesta**

La planificación es un proceso de corto o largo plazo, mediante el cual se genera una serie de planes que generan mejoras a diversos sectores de la nación. La buena ejecución de la Planificación Nacional en los países en desarrollo es fundamental para generar en estos un crecimiento continuo, para esto es indispensable que el Estado juegue un buen papel y lleve a cabo el proceso de la mejor forma posible, que brinde prioridad a la sociedad y no a los capitales privados o a sus propios intereses.

En América latina la planificación fue bien recibida durante la segunda mitad del siglo XX ayudando así a una gran parte de los países a crecer y crear las fuentes de ingreso con las que cuentan en la actualidad.

En México por su parte la balanza se ha cargado hacia los intereses del sector privado más que al de la sociedad creando un estancamiento del que se intenta salir continuamente. Cuando inicia una nueva administración federal surge la interrogante ¿Cuál es el objetivo de la planificación económica? Lo primero a considerar debería ser comprender los problemas sociales y económicos relativos a México de tal forma que adquiera un sentido crítico necesario para entender el origen de los mismos y los criterios a considerar para emprender la resolución de estos problemas desde una planificación de orden institucional y público. La planificación obedece cuestiones técnicas y por ello debe ser apolítica y solo beneficiar a la sociedad, por ello debe implantarse desde las bases de los profesionistas tanto la ética como las herramientas para su buena ejecución.

## **Propuesta**

Como he demostrado, las técnicas y el conocimiento que se adquieren al cursar una materia esencial como lo es la “Planificación Nacional”, nos ayuda a generar análisis de hechos que suceden en nuestra sociedad y no solo esto, sino también tomar una mayor participación en su crítica y modificación.

A lo largo de estos últimos cinco años, he visto transcurrir en las aulas de la H. Facultad de Economía UNAM, a varios profesores que añoran tiempos pasados “donde los estudiantes y egresados de esta Facultad eran participantes de la creación de la Política del país o simplemente de su propia Universidad”.

Por lo cual propongo, se continúe con la modernización del Plan de Estudios, que se retomen materias que quedaron destituidas en el anterior y que proporcionaban una visión más amplia para generar tanto cuestionamientos como soluciones a los problemas cotidianos, implementen nuevas materias y cursos para crear economistas que puedan encarar las adversidades actuales y futuras que enfrenta nuestra nación, que generen opiniones relevantes, así como ideas novedosas y sobre todo le devuelvan esos años de gloria a esta Facultad.

## **C. Bibliografía**

Alvares Béjar, Alejandro R., 25 años de teoría, práctica y mitos del Neoliberalismo en México, AMEP, México 2009

Ahumada, Jorge, Teoría y Programación del Desarrollo económico, ILPES, 1972.

Anchishkin, A., Planificación de la economía nacional, PROCESO, 1981.

Balessa, Vela, Las reformas políticas económicas en los países en desarrollo, Centro de Estudios Mon. Latinoamericanos, 1979.

Baran, Paul. , La planificación en los países capitalistas avanzados, Panorama Económico, 1956.

Cibotti, Ricardo, Sierra Enrique, El sector público en la planificación del desarrollo, edit. Siglo XXI, 6° edición, México 1977.

Dobb, Maurice, Ensayo sobre crecimiento económico y planificación, edit. BTCE, Madrid España 1979.

Estimaciones y proyecciones de población, CEPAL 2007.

Fisher, Stanley, Dornbusch Rudiger, Economía, edit. McGRAW-HILL, México 1992.

García D'acuña, Eduardo, La planificación del desarrollo en América Latina, edit. Fondo de Cultura Económica, México 1975.

Guisán M.C. y Aguayo E., Maddison (2001), Desafío del desarrollo económico en América latina, CEPAL 2005.

Hernández, R. Rafael, La econometría como instrumento de predicción. Problemas resueltos por CPU., FE-UNAM, 2001.

Holland, Stuart, La superación de la planificación capitalista, edit. Oikos-tau, Barcelona España 1982.

## *La Planificación Económica en México...*

Horvat, Branko, Teoría de la planificación económica, edit. Oikos-tau, Barcelona España 1970.

Lichtensztein, Samuel, Enfoque y categorías de la política económica, UNAM, México 2008.

Mariña, Fores Abelardo, Insumo-Producto: aplicaciones básicas al análisis económico estructural, edit. UAM, México 1993, pp 326-332 y 19-51.

Martner, Gonzalo, Planificación y presupuesto por programas. Siglo XXI, 11° edición 1979, México, capítulos 1,2,3 y 6.

Matus, Carlos, Estrategia y Plan, edit. Siglo XXI, 10° edición, México 1993.

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

Melnick Zurita, Julio, Manual de proyectos de desarrollo económico. ONU-CEPAL, 1960.

Moreno Brid, Juan Carlos, Jaime Ros, México: las reformas del mercado desde una perspectiva histórica, UND 2006.

Noriega, Ureña Fernando A., La desigualdad Ingreso Producto en Economías Abiertas, edit. Enfoques, México, pp. 31-37 y 90-93.

Nudelman, G., Sistema Nacional de Planeación, ONU, 1981.

Núñez del Prado, B.A., Estadística básica para planeación, Siglo XXI, 1980.

Órnelas Piñón Felipe, La política económica ante la crisis en México 1983-1988: un ejercicio de contrastación teórica, ILPES, 1990.

Padilla Díaz, Guillermo, La política económica en México y sus efectos en los salario (1982-1988), SIGLO XXI, 1990.

Paz, Pedro y Rodríguez, Octavio., Cinco modelos de crecimiento económico. Mimeo, 1985. Pp.15-28

Pulido, Antonio Emilio Fontela, Análisis Input-Output modelos, datos y aplicaciones, edit. Pirámide, Madrid España, 1993

Ramos, S. Pablo, El papel del Estado en la política económica. CECADE, 1982.

Revista comercio exterior, Modelos econométricos y países subdesarrollados Banco nacional de C.E. S.A., 1975, Vol. 25 Núm. 11.

Sachs, Ignacy, Obstáculos al desarrollo y planificación, Nuestro tiempo s.a. 1967.

Stonich, Paul J., Base cero planeación y presupuesto, edit. Trillas, México 1981.

Varios autores, Planificación de la economía nacional. Proceso, 1981.

Vázquez, Arroyo Francisco, Presupuesto por programa para el sector público de México, UNAM, México 1991. Pp. 13-53

Vergara, I Carrio Josep Ma., Economía Política y modelos multisectoriales, edit. Tecnos, Madrid España, 1979, pp. 13-30.

Waterston, Albert, Organización de la planificación. ILPES, 1965.

Zaga Hadid, Rafael, La política económica de México: 1970-1982, ILPES, 1986.

Zurita Campos, Jaime, Plan Nacional de desarrollo a formular por el gobierno. Un camino hacia la democracia en México. FE-UNAM, 2001.

Zurita Campos, Jaime Manuel, El proceso de planificación y presupuesto gubernamental (mimeografiado), 1968.

*La Planificación Económica en México...*

[https://escolar1.unam.mx/planes/f\\_economia/ECONOMIA.pdf](https://escolar1.unam.mx/planes/f_economia/ECONOMIA.pdf)  
consultado el 6 de Enero del 2015