



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

36

24

**PLANEACION EN MEXICO 1977-1984:
LIMITES Y POSIBILIDADES.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMIA**

**P R E S E N T A:
ROSALBA DEL PILAR CARRASCO LICEA**

MEXICO, D. F.

JUNIO DE 1985



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E.

Pag.

INTRODUCCION.

I

CAPITULO I.

1

ANTECEDENTES DE LA PLANEACION EN MEXICO: DEL PROYECTO
CARDENISTA AL DESARROLLO ESTABILIZADOR EN CRISIS.

- | | |
|---|----|
| 1. Los años treinta y el impulso cardenista. | 1 |
| 2. Cambio de la estrategia y abandono de la planeación. | 10 |
| 3. ¿Planeación para el progreso?. Los años sesentas. | 13 |
| 4. Un replanteamiento sin planeación: 1970-1976. | 25 |

CAPITULO II.

33

LA EXPERIENCIA DE LA PLANEACION ENTRE 1977 y 1982.

- | | |
|--|-----|
| 1. El programa reorganizador. | 33 |
| 2. Las reformas iniciales. | 37 |
| 3. Los principales planes y programas. | 42 |
| A) Programa de Acción del Sector Público. | 45 |
| B) Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982. | 64 |
| C) Plan Global de Desarrollo 1980-1982. | |
| 4. Consideraciones sobre el papel de la planeación en
el periodo. | 131 |

	Pag.
<u>CAPITULO III.</u>	147
LA PLANEACION EN LA CRISIS: 1983-1984.	
1. El diagnóstico oficial.	147
2. El programa de corto plazo.	152
3. La planeación y los cambios estructurales: el proyecto de largo plazo.	167
A) La Ley de Planeación.	169
B) El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.	175
C) Los programas sectoriales.	191
Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo.	194
Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior.	201
Programa Nacional de Energéticos.	209
4. Situación actual de la planeación.	217
RESUMEN Y CONCLUSIONES.	224
BIBLIOGRAFIA.	255

INTRODUCCION

En los últimos ocho años hemos presenciado en nuestro país una notoria proliferación de planes y programas de desarrollo de la más diversa naturaleza y alcances. Al mismo tiempo la planeación ha pasado a ocupar un lugar importante en el discurso político oficial y la literatura sobre el tema, especializada o no, ha crecido. En forma paralela a lo anterior precisamente en este período la economía mexicana ha enfrentado las más serias dificultades registradas desde los años treinta que evidencian la profundidad de la crisis por la que atraviesa, el abandono definitivo del largo período de estabilidad y de expansión sostenida y el agotamiento del modelo de desarrollo, situación que no ha podido ser modificada en lo sustancial por la existencia de planes.

El objetivo de este trabajo es analizar cuál fue la suerte y el carácter de la planeación en México durante el período comprendido entre 1977 y 1984, intentando responder a cuestiones como la relación entre los planes y la política económica, los esquemas a los que obedecen, la vinculación entre los planes y los supuestos ideológicos en los que dicen guiarse, cómo se asocian al objetivo de modernización de la sociedad, la relación entre los espacios de los planes y las determinantes externas de la política, sobre todo para los últimos años, en suma, cual es la naturaleza y el papel de la planeación en México en su expresión actual y cuales serían sus perspectivas en el futuro cercano.

Para aproximarnos con más elementos a este fenómeno nos pareció

indispensable hacer un seguimiento de las experiencias anteriores en materia de planeación en nuestro país, las cuales se iniciaron en forma temprana en los años treinta y que con distinto peso, y la mayoría de las veces en forma irregular, han estado presentes a lo largo de seis décadas. En la realización de esta parte de la tesis se recurrió, cuando fue posible, a las fuentes originales, tanto en lo que hace a los propios documentos de los planes como a las opiniones que en torno a ellos se vertieron en su momento o a los debates suscitados sobre las características y los problemas de la planeación en México. El material recogido en este primer capítulo así como los elementos que brinda para comprender los rasgos actuales de la planeación y sus diferencias con aquellas primeras expresiones constituyen en sí mismos un interesante tema para una investigación detallada que no se ha hecho todavía en forma global en México y que podría desarrollarse más adelante en otro trabajo.

En la segunda parte se analizan las medidas y los programas principales formulados durante el período 1977-1982, en particular se toma en cuenta el Plan Global de Desarrollo, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial y el Programa Quinquenal de Acción del Sector Público, que fueron las expresiones más importantes de planeación nacional en ese tiempo. Se analizan sus características centrales, sus deficiencias comunes y particulares, pero sobre todo se trata de investigar las distintas concepciones que estaban detrás de cada uno de ellos y que se reflejaban en el carácter de sus propuestas, así como su incidencia en el desenvolvimiento económico y

el papel que jugaron en tres aspectos: frente a un diagnóstico crítico que reconocía la necesidad de iniciar un nuevo modelo de desarrollo, ante la existencia de importantes recursos tanto internos como externos y finalmente frente a la crisis desatada a partir de 1981 y los contradictorios últimos doce meses de la administración pasada en la que quedó en evidencia la ausencia de mecanismos de planeación.

En la tercera parte el análisis se centra en los dos últimos años en los que por un lado la planeación adquiere rango constitucional y por otro, se ve notablemente condicionada por el carácter del programa de ajuste aplicado. En este capítulo se analiza la política de corto plazo y sus primeros resultados durante 1983 y 1984 así como la estrategia de largo plazo expresada en el Plan Nacional de Desarrollo y los principales programas sectoriales: industrial, de energéticos y de financiamiento, intentando mostrar que en realidad se trata de un solo planteamiento que pretende incidir en los dos niveles con resultados discutibles en cuanto a los objetivos declarados. La nueva situación de la planeación en estos últimos años y los rasgos que ésta ha adquirido no sólo se relacionan con el contexto económico crítico sino también con elementos políticos y sociales vinculados a la forma en que se procesan las relaciones entre el Estado y los principales actores sociales, particularmente los empresarios, así como al funcionamiento global de la sociedad, incluyendo las propias características del aparato estatal y los escasos niveles de participación social. En esta nueva situación juegan un papel determinante también, e incluso más que en el pasado, las condicionantes externas.

No está demás señalar que en el análisis realizado a lo largo de la tesis se ha tratado de no enfocar aisladamente las principales expresiones o intentos de planeación tomándolas como un fin en sí mismas, sino que por el contrario el criterio que se siguió es el de vincular el empeño planificador con su incidencia en la realidad y con una serie de elementos con los que necesariamente interactúa para aproximarnos al objetivo central de la investigación: cuál es el papel de la planeación en México en su expresión actual y cuáles son sus límites y posibilidades.

Como puede verse la tesis parte de la idea de que es posible introducir mecanismos de planeación en una economía capitalista ya que de hecho éstos existen, con distintas modalidades y alcances desde hace varias décadas, no solo en países desarrollados sino también en los llamados de capitalismo dependiente como el nuestro. En todo caso lo que nos interesa investigar son precisamente esas peculiaridades y sobre todo, sus resultados y sus perspectivas al margen de la ya vieja discusión sobre si es posible o no planear en el capitalismo. En efecto, la discusión al respecto tuvo su momento importante hace tiempo y la bibliografía producida es bastante amplia. En la actualidad las concepciones que consideran que la planificación o planeación -diferencias de matiz de por medio- solo es posible "si se eliminan las contradicciones económicas provenientes de la propiedad privada de los medios de producción y se le reemplaza por la propiedad social" son vistas con cierta reticencia a

*Véase: Ch. Bettelheim, "Problemas teóricos y prácticos de la planificación" Ed. Tecnos, Madrid, 1962.

la luz de los resultados obtenidos en las economías socialistas y que se asocian no solo con las condiciones políticas prevalecientes en ellos, sino también con el propio modelo de desarrollo, su relativa ineficiencia interna y sus dificultades externas.* Pese a esto, no dejamos de reconocer las diferencias sustanciales de la planeación en ambos sistemas y por otro lado tenemos presentes las limitaciones de ésta cuando solo tiene un carácter indicativo en una economía organizada fundamentalmente en torno al mercado, pero lo que nos parece central es el papel que pueden jugar ahora los instrumentos y prácticas de planeación en la superación de los problemas estructurales de países como el nuestro, sobre todo si tomamos en cuenta el significado y los alcances de la crisis que ha caracterizado a casi toda la región de América Latina en los últimos años y que refleja las insuficiencias tanto de la operación del mercado como de la política económica, así como la necesidad casi impostergable de cambiar la forma de desarrollo y de llevar a cabo una estrategia diferente para superar su condición actual.**

Es un hecho que los instrumentos de planeación empezaron a extenderse como prácticas parciales y con distintas modalidades en las economías capitalistas a medida que se fueron dando una serie de transformaciones en este sistema, particularmente a partir de la

*Para un análisis sobre los resultados de la planeación en estos países. véase: J. Marczewski, "¿Crisis de la planeación socialista?", F.C.E. Madrid, 1975.

**M. Kalecki consideraba a fines de los años cincuenta y principios de los sesenta que era posible aplicar métodos de planificación similares a los de las economías socialistas en los países en desarrollo, señalando que desde luego habría que enfrentar problemas adicionales derivados de sus particularidades como el del financiamiento, el control de la inversión del sector privado y la situación de la agricultura, particularmente la estructura agraria y las condiciones prevalecientes en el sector campesino tradicional. (véase: M. Kalecki, "Ensayos sobre las economías en vías de desarrollo" Editorial Crítica Grijalbo, Barcelona, 1980.

crisis de los años treinta, que inició una revisión importante de las funciones tradicionales del Estado en el terreno económico y social. En general se puede afirmar que en el capitalismo "el interés por la planificación se hace más ostensible cada vez que el sistema económico necesita adecuarse a requerimientos o propósitos respecto de los cuales el mercado carece de significación como orientador inmediato de las decisiones económicas."* Este proceso cobró un impulso mayor en los países desarrollados sobre todo al finalizar la segunda guerra mundial, cuando el objetivo inmediato era la reconstrucción, siendo el caso más notable el de la experiencia francesa de planeación inducida que en su primera etapa (cerca de tres lustros), jugó un papel relevante al impulsar la modernización del aparato económico, propiciar un nivel importante de participación y negociación entre los principales sectores involucrados y mejorar la movilización de recursos para la inversión.** Después de la recuperación posbélica la planeación adquirió otras peculiaridades en Francia como resultado de la nueva situación y de algunos factores políticos y externos que sin embargo no impidieron el desarrollo de técnicas y las mejoras en los aspectos sociales de la planeación. A partir de ese momento y durante cerca de veinte años la planeación ha atravesado por distintas etapas y problemas, por avances y retrocesos, pero es un hecho indudable su contribución al desarrollo de la economía france-

*P. Vuskovic, "La planificación en la economía contemporánea y la experiencia latinoamericana", Mimeo, 1980. Este sugerente texto de Vuskovic contiene además una importante sistematización de los principales rasgos y problemas de la planeación en los distintos medios sociales en los que se ha aplicado, desde sus inicios hasta la actualidad.

**Véase J. Delors, "El caso de la planificación francesa" en La superación de la planificación capitalista, S. Holland et al, Oikns-Tau Ediciones, Barcelona, 1982.

sa y del pensamiento económico de ese país.

Independientemente del caso típico de la planeación francesa, de una u otra forma en otros países fue cobrando fuerza la convicción de que era necesario "planear el crecimiento" ante las cada vez más complejas situaciones, resultado de una mayor concentración e internacionalización del sistema. Ya en la década de los sesentas prácticamente casi todas las economías europeas de occidente importantes habían tenido algún tipo de plan o de planificación, tanto a nivel del aparato estatal como incluso -y con fines distintos- en las propias grandes empresas y corporaciones privadas. En el primer caso ello estaba asociado no solo a la extensión del keynesianismo como marco teórico dominante sino a esta nueva etapa del capitalismo en la cual el Estado pasa a intervenir como elemento estructural en el desarrollo de la economía capitalista moderna, lo que se refleja en la introducción de instrumentos -siempre parciales- de planeación, aunque no haya una asociación lineal entre ambos elementos.

En parte como consecuencia de esto se generalizaron las concepciones que no ponían en duda la necesidad de la planeación y en el mejor de los casos la condicionaban a la capacidad del Estado para inducir determinado comportamiento económico y a las dificultades que ello implica. Tal es el caso de los países de América Latina en donde desde la década de los cincuentas se empezaron a desarrollar las teorías y técnicas de planeación, las cuales estaban permeadas de

* E. Roll, "El mundo después de Keynes", Monte Avila Editores, Caracas, 1969.

las concepciones teóricas del auge capitalista de la posguerra, pero sobre todo se hallaban vinculadas con las teorías dominantes de la CEPAL de la dependencia y el subdesarrollo, según las cuales era necesario llevar a cabo una "industrialización deliberada" y sustitutiva que evitara los desequilibrios externos mediante la modificación de los términos de intercambio; esta racionalización de la estrategia se llevaría a cabo mediante el uso de la programación. El pensamiento cepalino y los postulados básicos de la teoría del subdesarrollo influyeron notablemente en los rasgos de las técnicas de planeación así como en la organización del proceso, reflejando también posteriormente su evolución.

Las particularidades de la planeación en América Latina derivadas de la propia situación de estos países, hicieron que ésta se considere fundamentalmente como una planeación para el desarrollo, es decir, como un instrumento no solo para crecer sino para superar los problemas estructurales propios del subdesarrollo, sirviendo con ello a una estrategia predeterminada y a sus objetivos básicos; lo que constituye una diferencia con la problemática de la planeación en otro tipo de economías.

Sin embargo, independientemente del impulso que tuvo la planeación en América Latina en aquellos años y de su desigual desarrollo, la década de los setentas mostró claramente y en definitiva que las economías latinoamericanas y las propias economías capitalistas desarrolla

*Véase ILPES, "Discusiones sobre planificación" Siglo XXI Editores, México, 1979, 10a. edición, cap. I 'Condiciones y problemas para la planificación en América Latina'.

das, al margen de los planes o independientemente de ellos, serían presa de la crisis más intensa experimentada desde la preguerra, con lo que la planeación mostraba de manera muy clara sus limitaciones - para orientar o regular el curso de la economía al alterarse las condiciones de estabilidad que le dieron impulso. La inflación, los desequilibrios del sistema monetario y el conjunto de dificultades para mantener el ritmo de crecimiento condujeron a un cuestionamiento de las políticas económicas seguidas y del papel mismo del Estado.

En el caso de México, la crisis de los setentas evidenció el agotamiento de una forma estable de crecimiento en la cual la planeación estuvo prácticamente ausente, agotamiento que fue percibido desde entonces, en un diagnóstico que con matices habría de repetirse - seis y doce años después, en el que se reconocía que se estaba no -- frente a disturbios económicos circunstanciales sino ante una serie de problemas de índole estructural cuya resolución requería transformaciones fundamentales en las bases de funcionamiento de la economía y la sociedad en su conjunto.

Sin embargo, no sería hasta varios años después de que tal agotamiento había quedado en evidencia cuando la planeación tendría su -- asentamiento definitivo en México, auspiciado sobre todo por el am--plio margen que los recursos petroleros daban a la política económica y por los objetivos de modernización y de reconversión productiva. Como se podrá ver en el capítulo II de este trabajo, la sola existencia de esos recursos no sería suficiente para dar pie a una actividad económica más organizada, como tampoco la existencia de planes impli

caría posteriormente contar con más o mejores posibilidades para salir de la crisis. Todo esto sin embargo abre la discusión sobre las posibilidades de la planeación en México y sus particularidades así como también puede aclarar el carácter de los cambios que su buen funcionamiento requeriría y la necesidad de la misma para concretar efectivamente un replanteamiento del modelo de desarrollo; éste es el objetivo de la investigación. Hemos mencionado que la planeación se desarrolló en sus aspectos teóricos y prácticos en el largo periodo de auge de la posguerra en el que se conformó una verdadera base material que de alguna forma permitía la elaboración teórica sobre las posibilidades de racionalizar el desenvolvimiento e incorporar los aspectos sociales, sin embargo en la propia crisis se han hecho evidentes no solo las dificultades más comunes de la planeación sino el fracaso de los intentos de planear en la crisis, con lo cual se ha provocado un vacío importante tanto en el pensamiento económico como en la práctica planificadora, mostrando las deficiencias de la planeación indicativa en tanto no ha podido cumplir con sus propios objetivos o contribuir a la superación de los múltiples problemas económicos. La llamada "crisis de la planificación" se empezó a hacer evidente desde fines de los años sesentas y su declinación en América Latina reflejó no solo las deficiencias internas de la planeación sino los límites objetivos del patrón de desarrollo en el que de alguna forma se sustentaba.

Pese a esta situación crítica, algunos años después en México la planeación inició un proceso de recuperación, llegando a cobrar un impulso sin precedentes en la historia reciente del país. Como veremos

en la tercera parte, en su expresión más reciente la planeación se enfrenta a una problemática particular al estar enmarcada en la aplicación de un programa de ajuste cuyos supuestos y resultados ponen en tela de juicio ya no solo la efectividad sino el papel de la planeación. La predeterminación del contenido de la política económica y el esquema de prioridades y compromisos a que ésta responde ha reducido el papel de la planeación sin enfrentar los problemas que limitan su desarrollo, convirtiéndola en una práctica en buena medida formal.

Es por todo lo anterior que consideramos que aún está en proceso la elaboración de una teoría de la planificación para las economías dependientes que incorpore y enfrente las limitaciones de la planeación derivadas de las fluctuaciones externas y de los problemas de la inducción económica para influir sobre el sector privado, que contemple otro tipo de variables más allá de las estrictamente económicas, como las políticas, culturales y urbanas y que permita una nueva relación con el medio ambiente, pero sobre todo que posibilite conformar las bases para otro tipo de crecimiento y de sociedad. Es decir, un proceso de planeación que se asocie a un nuevo desarrollo. Lo anterior será posible en la medida en que se considere a la planeación como un proceso social, esencialmente participativo, a través del cual se puedan introducir modificaciones sustanciales en las formas de desenvolvimiento de nuestras sociedades.

Finalmente, es necesario señalar que en adelante utilizaremos indistintamente los términos de planeación y planificación entendidos ambos como un sistema y un proceso que no se limitan en forma aislada a la

previsión, a los pronósticos económicos o a la formulación de planes, sino que comprende un conjunto de elementos entre los que se incluyen estos tres señalados y otros más que hacen de la planeación "una actividad constante de análisis y diagnóstico, de adopción de decisiones y adscripción de responsabilidades en su ejecución; de control de las mismas y de revisión y ajustes constantes."*. Ello implica la realización de tareas de diagnóstico, de proyecciones, de fijación de metas y de asignación de recursos como resultado de la definición previa de una estrategia de desarrollo. Asimismo, la ejecución de los planes requiere e implica su traducción en medidas concretas que puedan llevarse a cabo a través de los principales instrumentos de política económica e implica también un proceso permanente de seguimiento, control y evaluación. En suma, un sistema de planeación como un conjunto de elementos a través de los cuales se llevan a cabo las múltiples tareas de la planeación, puede dividirse en dos grandes grupos: El proceso de planeación, en el que se incluyen los diferentes tipos de planes y programas, las técnicas, las metodologías, los procedimientos básicos, las etapas para la elaboración y toma de decisiones en los diferentes niveles, las instancias de control y evaluación y las formas de participación social. Por otro lado está la estructura orgánica de la planeación, constituida por un conjunto de organismos y unidades responsables de llevar a cabo el proceso de planeación en sus diferentes etapas.** Este conjunto de elementos inherentes a la planeación puede variar en sus proporciones y desarrollos en función de las particularidades que asuma en cada sociedad. Hay consenso entre los especialistas de este tema de que independientemente de sus manifestaciones concretas, la planeación debe *

* P. Vuskovic, op. cit. p. 2

** P. Nudelman, "Sistemas nacionales de planeación. Aspectos conceptuales, PRUCADE-ONU, México, 1981.

contestar, por lo menos, cuatro tipo de preguntas básicas: ¿qué?, ¿cómo?, ¿dónde? y ¿cuándo?.*

En base a lo antes expuesto consideraremos como punto de partida esencial para nuestro análisis la siguiente proposición de Pedro Vuskovic:

"En su sentido mas amplio, como expresión de acciones económicas planificadas, la planificación asume una diversidad de formas, diferenciadas en su alcance, contenidos, técnicas y procedimientos, determinados por la naturaleza del sistema social en que se aplica, los requerimientos de éstos y la decisión política de utilizarla como instrumento. Así entendida, la planificación define una identidad propia frente a categorías como las de "proyecto político", "estrategia de desarrollo" o "programa de política económica", y se relaciona con ellas bajo modalidades complejas y variadas según las condiciones socio-políticas globales."**

* Véase S. Komorowski, "Algunos problemas de la planificación económica en México: los aspectos de consistencia y compatibilidad", en *Investigación Económica* 152, abril-junio de 1980.

** P. Vuskovic, op. cit. p. 18.

CAPITULO I

ANTECEDENTES DE LA PLANEACION EN MEXICO: DEL PROYECTO CARDENISTA AL DESARROLLO ESTABILIZADOR EN CRISIS

1. LOS AÑOS TREINTAS Y EL IMPULSO CARDENISTA

Los orígenes de la planeación en nuestro país se pueden ubicar en la década de los treintas, aunque en periodos anteriores surgieron una serie de documentos que lejos de ser planes de desarrollo - propiamente dichos, constituían pronunciamientos ideológicos o plataformas programáticas y políticas que convocaban o aglutinaban a distintas fuerzas sociales, proponían transformaciones a la estructura económica, social y política y adoptaban la denominación genérica de "Plan". Sin poner en duda la importancia política de estos documentos sostenemos que no pueden considerarse antecedentes de la planeación aunque sus características influirían a la postre en la presentación de los planes de desarrollo.

Es a partir de 1930, con la promulgación de la "Ley sobre Planeación General de la República" que se inicia propiamente la primera experiencia en el terreno de la planeación. Esta ley establecía en su artículo primero los objetivos de la planificación en el país:

"La planeación en los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las

necesidades presentes y futuras." 1)

Para lograr tal objetivo se proponía la creación de un "Plano Nacional de México" que sería en realidad un inventario de los recursos naturales y de la infraestructura existentes, con proposiciones para ubicar las obras públicas. Este plano se elaboraría por la Comisión de Programa que tendría como cuerpo consultivo a la Comisión Nacional de Planeación, la cual era un órgano concebido con cierta representación social ya que además de las autoridades, en él participarían representantes de la universidad, de colegios profesionales, asociaciones empresariales y comisiones sectoriales. Este último elemento es importante de destacar ya que por lo menos a nivel formal, reconocía la necesidad de la participación de algunos sectores involucrados a través de mecanismos concretos, lo que en otros documentos de planeación no fue retomado.

Un hecho interesante es que la Ley no fue aprobada ni discutida por el Congreso de la Unión, la expidió el presidente Ortiz Rubio "en ejercicio de las facultades extraordinarias que le había otorgado el Congreso en enero del mismo año" 2)

Esta primera disposición legal no se tradujo en algún resultado práctico de importancia, entre otras cosas por los problemas estructurales por los que atravesaba la economía con los inicios de la crisis mundial y por la inmadurez institucional y técnica que dificultaba realizar alguna tarea de planeación.

1) Secretaría de Programación y Presupuesto, Ley sobre Planeación General de la República. 50 Aniversario, 1980, p. 18

2) Ibid. p. 7

En 1933 fue presentado a la Segunda Convención Nacional del Partido Nacional Revolucionario (PNR) el proyecto de "Plan Sexenal 1934-1940", que se convirtió en un documento político de mucha importancia en ese momento. La publicación oficial de lo que se conocería después como Primer Plan Sexenal venía precedida por una declaración de Calles:

"... ya es hora de formar un programa minucioso de acción que cubra los seis años del próximo periodo presidencial; programa que debe estar basado en el cálculo, en la estadística, en las lecciones de la experiencia. Debemos estudiar lo que podemos alcanzar, dadas las posibilidades de nuestros presupuestos y las realidades nuestras". 3)

No obstante lo anterior el Plan adolecía de una falta de rigor técnico en tanto no cuantificaba sus objetivos ni presentaba los instrumentos prácticos necesarios para llevarse a cabo, además de carecer de un programa de financiamiento y no contar con organismos ni personal calificado para su ejecución.

A pesar de todo ello, el Primer Plan Sexenal presentaba una clara orientación política y expresaba una concepción del desarrollo basada fundamentalmente en la doctrina de la intervención estatal. En la presentación del Plan hecha por la Comisión Dictaminadora se estableció claramente que la tesis en la que se fundaba el plan era "unánimemente":

3) Plan Sexenal del PNR, México 1934. p. III.

"... la de que el Estado mexicano habrá de asumir y mantener una política reguladora de las actividades económicas de la vida nacional, es decir: franca y decididamente de declara que - en el concepto mexicano revolucionario, el Estado es un agente activo de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país; no un mero custodio de la integridad nacional, de la paz y el orden público."

Para continuar diciendo más adelante:

"Estima la Comisión que el intervencionismo del Estado que se adopta como doctrina en el Plan Sexenal es lógico conforme al sentido profundo de nuestro Derecho Político porque la Constitución de 1917 quitó al Estado el carácter de institución puramente política y lo orientó hacia la acción reguladora de los fenómenos vitales del país, adelantándose en este camino a las más modernas teorías y a las más progresistas naciones." 4)

Entre los objetivos del Plan destaca el énfasis puesto en las cuestiones agraria y agrícola que incluían el compromiso de continuar con la dotación de tierras y aguas y con el fraccionamiento de latifundios, otorgar carácter definitivo a las resoluciones provisionales, aumentar los recursos destinados a resolver el problema agrario, simplificación de trámites y procedimientos, organización de los productores del campo, incremento en el monto del crédito agrícola, construcción, conservación y continuación de obras de irrigación.

4) Plan Sexenal, op. cit. pp. 17 y 18

La política social y laboral incluía propósitos progresistas como el derecho al trabajo, el fomento a la contratación colectiva, seguro social obligatorio para todos los trabajadores, impulso a la educación rural, agrícola y técnica, servicios urbanos, garantía de los derechos de los asalariados, aumento en el gasto de educación y de salud hasta llegar a representar el 20% y el 5.5% del total del presupuesto respectivamente para el año de 1939.

Se anunciaba una política económica que permitiría el aprovechamiento racional de los recursos naturales y humanos, haciendo efectiva la nacionalización del subsuelo. Basándose en el "nacionalismo económico" se revisaría el régimen de concesiones; se proclamaba el impulso a las actividades exportadoras y la sustitución de importaciones. Se anunciaban también obras de infraestructura para comunicaciones y transportes. En materia fiscal se buscaría el predominio de los impuestos directos sobre los indirectos, generalizando la progresividad en las cuotas y reorganizando el impuesto sobre la renta; el gasto público no se reduciría a un simple cálculo contable sino que por el contrario sería "la expresión genuina" del programa gubernamental en materia social y económica.

Desde nuestro punto de vista, la importancia del Primer Plan Sexenal radica no sólo en el carácter de sus objetivos y propuestas sino también en el papel que jugó al presentarse como programa de gobierno del PNR en la coyuntura de una salida a la situación depresiva en lo económico. En el terreno político fue un hecho importante el que el gobierno contara con un Plan de desarrollo aunque fuera solamente de nombre ya que con éste se buscaba un objetivo central: materializar las propuestas sociales más avanzadas surgidas de una -

parte del movimiento revolucionario, lo cual se asentaba explícitamente en el documento, como veremos enseguida:

"Entre los problemas que suscita la sucesión presidencial que habrá de consumarse en el año de 1934, figura de manera preeminente el de la elaboración de un plan de gobierno que constituya un solemne compromiso ante la Nación de desarrollar una política social económica y administrativa capaz de traducir en hechos los postulados que se proclamaron en los años de la lucha armada y de encauzar las corrientes renovadoras que, dentro y fuera del país, engendra el afán de las colectividades contemporáneas por hacer justa la vida de relación entre los hombres." 5) (subrayado nuestro).

Como veremos más adelante, esta primera asociación de un plan a los objetivos básicos del proyecto de la vena más radical de la Revolución Mexicana se reeditaría nuevamente en épocas posteriores, aunque por razones distintas, vinculadas principalmente al incumplimiento de los compromisos sociales y de independencia económica y como resultado de varias décadas de operación de una estrategia de desarrollo.

Mucho se ha discutido sobre en qué medida el gobierno del General Cárdenas llevó a la práctica el Primer Plan Sexenal: baste decir que este documento orientó en alguna forma la política de desarrollo instrumentada en el período, aunque el sexenio tuvo su propia dinámica y contradicciones internas que influyeron en gran me-

5) Ibid, p. 15

dida en la política seguida. 6)

El "Segundo Plan Sexenal 1941-1946" fue elaborado en 1939 por el en ese entonces Partido de la Revolución Mexicana (PRM) con el propósito de que rigiera durante la siguiente administración. La importancia que en su momento tuvo este documento ilustra una vez más

- 6) El Plan Sexenal se enfrentó desde sus inicios sin embargo, con diferentes posiciones. Al ser discutido en la Segunda Convención del PNR se le hicieron algunas modificaciones como la propuesta de revisar las leyes agrarias y garantizar el derecho de los peones acasillados a la dotación de tierras y aguas. Pese a la posición de los callistas se impuso también en el Plan la orientación socialista de la educación, incluyendo la propuesta de reformar el artículo tercero constitucional. (Véase "Historia Documental del Partido de la Revolución, tomo 2, PNR, 1933, Discusión del Capítulo Agrario y del de Educación, México, 1981, pp. 86-140).

Junto con el primer plan nacían también los cuestionamientos al carácter de la planeación en México. En 1934 Vicente -- Lombardo Toledano criticaba los aspectos de organización y contenido del Plan Sexenal, poniendo en duda la posibilidad de su traducción en acciones concretas, considerándolo un programa para organizar la administración pública sin cambiar el régimen económico y calificándolo de tendencia fascista. (Véase Lombardo Toledano; "El Plan Sexenal de Gobierno", El Trimestre Económico, vol. I, num. 3, pp. 227-240, 1934). En esas mismas fechas, Hernán Laborde, dirigente del PCM, se pronunciaba contra algunas medidas del plan por considerarlas demagógicas, realizando comparaciones entre éste y el Plan Quinquenal de la URSS. Se refería a la imposibilidad de llevar a cabo una planificación en una economía capitalista, o como decía, con un régimen feudal-burgués. Al igual que Lombardo, acusaba al Plan Sexenal de proyectar la intervención del Estado en la economía con un carácter fascista. Esta posición no obstante, sería rectificada al año siguiente por el mismo Laborde en el VII Congreso de la Internacional Comunista, al considerar que su partido había hecho una estimación falsa del Plan Sexenal. (Véase Marcela de Neymet: "Cronología del Partido Comunista Mexicano, Primera Parte, 1919-1939" E.C.P.A. México, 1981). El conocimiento profundo de las diferentes posiciones que se han mantenido frente a los planes --y que no han sido consideradas en los análisis realizados hasta hoy-- será sin duda importante para una historia completa de la planeación en México.

la dependencia que en México han tenido los planes respecto al contexto político en el que desenvuelven, más allá de sus cualidades técnicas y metodológicas, situación que se repite en décadas posteriores.

El Plan reconocía la obra de Cárdenas, señalando que en ese periodo se habían alcanzado las más adelantadas conquistas sociales. Dentro de sus postulados centrales incluía el llamado "concepto revolucionario de progreso", el cual se asociaba no solo a metas cuantitativas sino sobre todo al bienestar económico de la población.⁷⁾ En su exposición de motivos el proyecto señalaba que el problema nacional más profundo por resolver era el de la revalorización y recuperación del hombre; esta obra consistiría esencialmente en "reparar las consecuencias del largo proceso histórico de explotación de las masas que, manteniéndolas en un régimen de salarios de miseria y en condiciones de segregación cultural, ha creado un sistema de desvalorización del -- hombre, destinado a mantener al pueblo en la obediencia pasiva, sin conocimiento de sus derechos ni conciencia de su fuerza y sin participación de importancia en el producto de su trabajo" ⁸⁾

Entre los objetivos principales del Segundo Plan Sexenal estaban el hacer de la producción ejidal la base de la economía agrícola, realizar integralmente el reparto agrario "en el menor tiempo posible", apoyar y consolidar la organización social de los trabajadores del --

7) Segundo Plan Sexenal de Gobierno 1941-1946, "Historia Documental del Partido de la Revolución" op. cit. tomo 4, PRM, 1938-1944, pp. 305-328.

8) Ibid. p. 308.

campo y la ciudad, promover la acción educativa del Estado, particularmente la investigación científica y técnica y realizar una explotación más racional de los recursos naturales renovables y no renovables. El Plan proponía una serie de medidas para que la acción del Estado se ejerciera "con la persistencia y en las direcciones que cada nueva situación vaya haciendo aconsejable o necesario". En concreto proponía el control por parte del Estado del comercio exterior, el comercio interior y el crédito.⁹⁾ También señalaba la necesidad de modificar el funcionamiento del sector público mediante la creación de nuevas secretarías y departamentos y la reorganización de los ya existentes, subrayando la coordinación entre dependencias para llevar a cabo la obra común. Como puede verse en los aspectos operativos y conceptuales los avances respecto al plan anterior eran importantes.

Si bien las características del Segundo Plan Sexenal dejaban mucho que desear desde el punto de vista de los métodos de planeación,¹⁰⁾ su inobservancia obedeció a otras razones: durante el periodo que pretendía regir fue alterada la estrategia de desarrollo, orientándola hacia otras prioridades por lo que el Segundo Plan Sexenal, que en suma representaba la continuidad y culminación del proyecto cardenista, no jugó ningún papel. Ciertamente, el crecimiento de la economía durante los años de guerra fue notable pero su impulso era ajeno a

9) Ibid. p. 308

10) M.S. Wionczek, "Antecedentes e instrumentos de la planeación en México", en Esases para la planeación económica y social de México, ed. siglo veintiuno, México, 10a. edición, 1980, p.27.

una política deliberada o sujeta a un plan. En términos de resultados el Segundo Plan Sexenal registra los más altos índices de incumplimiento, particularmente en el sector agropecuario. ¹¹⁾

En este periodo se crearon no obstante algunos organismos de planificación como la Comisión Federal de Planificación Económica, el Consejo Mixto de Economía Regional y la Comisión Federal para el Desarrollo Industrial, todos ellos con periodos cortos de vida.

2. CAMBIO DE LA ESTRATEGIA Y ABANDONO DE LA PLANEACION

Con el crecimiento económico de los años cuarenta se abre un nuevo periodo en la economía mexicana denominado por algunos autores como "la primera acumulación industrial" ¹²⁾ y caracterizado por el fortalecimiento de la inversión privada, un importante flujo de crédito externo y una gran producción agrícola. Se iniciaba así una etapa de industrialización en medio de una prosperidad que desechó a la planeación como elemento ordenador del desenvolvimiento económico. Este modelo dependía crecientemente del apoyo a la formación privada de capital por lo que:

"... se desarrollaba una mutua dependencia entre los grupos que controlaban el sistema político y el capital industrial, en un

11) L. Solís, "Planes de desarrollo económico y social de México." Sepsetentas, México, 1975, p. 194.

12) J. Ayala, J. Blanco, R. Cordera y otros: "La crisis económica, evolución y perspectivas" en México, hoy, ed. siglo veintiuno, México, 1979, p. 37.

contexto de exitosos resultados en materia de crecimiento económico, inflación y modernización del aparato productivo; la necesidad de contar en lo político y en lo económico, de planes globales de desarrollo era cada vez menos significativa".¹³⁾

Es así como durante el gobierno de Alemán desaparecieron los intentos planificadores del escenario nacional aunque a fines de la década se creó una Comisión Nacional de Inversiones que nunca funcionó.

El análisis de este período ilustra la relación que guarda los planes con la coyuntura económica y con las necesidades políticas de los distintos regímenes de la Revolución Mexicana, aunque esta relación no sea lineal ni tenga el mismo peso el aspecto económico que el político. Como vimos en el caso de los planes sexenales, estos jugaron el papel de programas de gobierno elaborados por el partido oficial que impulsaba la intervención del Estado para sentar las bases del desarrollo económico y llevar a cabo una política de abierto contenido social; "más adelante, al ser modificado el eje del desenvolvimiento económico hacia el sector privado y encontrarse con condiciones favorables para el crecimiento -como resultado fundamentalmente de factores externos- los planes pierden peso como instrumento político o ideológico, e incluso dejan de ser requeridos en el terreno. Ello corrobora una de las hipótesis centrales de este trabajo: en la experiencia mexicana la planeación no siempre ha sido resultado de una concepción general del desarrollo,

13) H. Vega, "La planificación en México", versión preliminar, Mimeo 1979.

sino mas bien, ha tenido una importancia circunstancial derivada de la combinación de diversos elementos, económicos, políticos e incluso externos.

Fue en 1952 cuando nuevamente resurgen los intentos de planeación; en ese año una Comisión Mixta integrada por funcionarios del gobierno mexicano y del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento, después de hacer un estudio sobre la situación del país, recomienda, entre otras cosas, la elaboración de un programa de desarrollo. Ello, aunado al crecimiento inorgánico del sector público registrado en los últimos años, a la importancia que iba adquiriendo el gasto gubernamental y la necesidad de racionalizarlo, junto con algunas dificultades inflacionarias y en balanza de pagos, llevaron al gobierno federal a la formulación del "Programa Nacional de Inversiones 1953-1958" por parte de un nuevo organismo dependiente directamente del Ejecutivo: La Comisión de Inversiones. Se ha reconocido que este programa, --- aunque tuvo muy poca difusión, representa un esfuerzo importante en la racionalización de las inversiones del sector público, además de sus características técnicas.

"El programa constituyó un avance metodológico sustancial respecto a los dos planes sexenales anteriores. Se encuadraba dentro de un esquema de contabilidad nacional, planteaba cuantitativamente el manejo de variables ... y señalaba una estrategia de acción para toda la economía, basada en la experiencia económica de los años precedentes y siendo más amplio en cobertura de lo que su nombre sugiere".¹⁴⁾

14) L. Solís, op. cit. p. 135

La Comisión de Inversiones, pese a no operar como una oficina de planeación nacional y no tener facultades para señalar metas sectoriales o programas de mediano y largo plazo, logró, sin embargo, ordenar y sistematizar eficazmente la inversión pública en forma coherente con la estrategia de desarrollo delineada. Su tarea central fue el control del gasto y la cuantificación de las necesidades financieras para los programas de inversión del Estado, lo que constituyó al mismo tiempo su principal limitación, ya que la Comisión operaba en el contexto de una política económica orientada fundamentalmente a facilitar un marco adecuado para la acumulación privada.

3. ¿PLANEACION PARA EL PROGRESO?. LOS AÑOS SESENTAS

La elaboración del siguiente plan, el "Plan de Acción Inmediata 1962-1964" obedeció a razones de distinta índole que las de sus predecesores. En agosto de 1961 se había firmado en Uruguay, por 18 países americanos, la Carta de Punta del Este para iniciar y llevar adelante la Alianza para el Progreso, la cual tenía como propósito declarado realizar un esfuerzo cooperativo para "acelerar el desarrollo económico y social de los países participantes de América Latina". Entre los requisitos para este desarrollo se establecía en primer lugar la ejecución de programas nacionales que tuvieran encaminados a lograr un crecimiento autosuficiente. En el texto de la Carta se asentaba el compromiso de los gobiernos de elaborar estos programas en donde se establecieran las orientaciones básicas que tendría la política económica a lo largo de la década que se iniciaba así como las metas, las medidas y operaciones del sector público, el costo estimado de los proyectos centrales y de todo el programa en su conjunto, año por año, y los efectos sobre la balanza de pagos. A cambio de lo anterior estarían en condicio

nes de recibir "ayuda externa" por parte de Estados Unidos y de otros países exportadores de capitales o de instituciones financieras:

"Los países latinoamericanos participantes convienen en implantar o en fortalecer sistemas para la preparación, ejecución y revisión periódica de los programas nacionales de desarrollo económico y social compatible con los principios, objetivos y requisitos contenidos en este documento. Los países latinoamericanos participantes deberán formular, dentro de los próximos 18 meses, si fuera posible, programas de desarrollo a largo plazo. Tales programas deberán abarcar, según las condiciones propias de cada país, los elementos esbozados en el apéndice".*

De acuerdo con la Carta de Punta del Este los programas deberían incorporar esfuerzos encaminados a mejorar la utilización de los recursos humanos, naturales y financieros y en forma explícita se señalaba el objetivo de promover las condiciones que estimularan el flujo de inversiones extranjeras mediante medidas "apropiadas" como la celebración de convenios para reducir la doble tributación. Los programas elaborados deberían ser presentados a la consideración de un comité de expertos del Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA (CIES) designados por el Secretario General de aquella organización; en el caso del Plan de Acción Inmediata 1962-1964 de México éste fue revisado en varias ocasiones, extendiéndose el proceso hasta llegar casi al término del período que pretendía comprender. Por su parte la Carta también consideraba que otro requisito para el desarrollo consistía en que los países latinoamericanos

* Carta de Punta del Este, Título Segundo, Capítulo II, texto íntegro reproducido en la "Memoria del Ciclo de Conferencias de Mesa Redonda sobre la Carta de Punta del Este". UNAM, Facultad de Derecho, México 1962, p. 211.

obtuvieran suficiente ayuda financiera del exterior, lo que sería realizado fundamentalmente por Estados Unidos:

"Estados Unidos ayudarán a los países participantes, cuyos programas de desarrollo establezcan medidas de ayuda propia y política económica y social acordes con los principios y objetivos de esta Carta. Para complementar los esfuerzos propios de esos países, Estados Unidos están dispuestos a destinar recursos que, junto con aquellos que se prevé obtener de otras fuentes externas, serán de una naturaleza y magnitud adecuadas para realizar los fines contemplados en esta Carta. Esa ayuda se destinará tanto a promover el progreso social como el económico y, según corresponda, tomará la forma de subvenciones o de préstamos cuyos términos y condiciones sean flexibles".

Los objetivos generales hacia los cuales se comprometían a trabajar las Repúblicas Americanas en los siguientes diez años eran doce: conseguir un crecimiento sustancial y sostenido del ingreso per cápita a un ritmo suficiente para reducir las diferencias de los niveles de vida frente a los de los países más desarrollados, para lo cual la tasa de crecimiento económico no debía ser inferior al 2.5% anual; realizar una distribución equitativa del ingreso nacional; lograr una diversificación equilibrada de las estructuras productivas; acelerar el proceso de industrialización racional; aumentar la productividad y la producción agrícola y mejorar el almacenamiento y el transporte; impulsar programas de reforma agraria integral; eliminar

*) Ibid, p.214

el analfabetismo; aumentar la esperanza de vida al nacer; incrementar la construcción de viviendas; mantener niveles de precios estables; fortalecer los acuerdos de integración económica y desarrollar programas cooperativos para facilitar el acceso de las exportaciones latinoamericanas a los mercados internacionales.

En este contexto el inicio de los sesenta puede considerarse como un segundo momento importante en el desarrollo de la planeación en nuestro país; el primero se ubica en los años treinta, aunque como ya señalamos, obedeció a muy razones distintas, vinculadas a la necesidad de traducir los compromisos sociales establecidos en la Constitución en un programa de gobierno y de recomponer el crecimiento económico después de la crisis de 1929-1933. Este período posterior se caracterizó en cambio por una cierta simultaneidad en la región de América Latina que reflejaba los compromisos externos de esos países frente a Estados Unidos y la orientación que a través de la O.E.A. se pretendía dar a la política económica; no obstante, ello propició cierto impulso al desarrollo de los métodos de planificación, creando un clima más propicio que, en el caso de México, generó una importante discusión interna.

"Pero será la década de 1960 la que implicará un esfuerzo más intenso por la planificación. En ella se aprueban planes de desarrollo, dando cumplimiento a los requisitos de la Alianza para el Progreso, que postulaba que la 'cooperación económica se daría a aquellos países que introdujeran cambios estructurales y presentaran planes de desarrollo'. Los primeros planes de largo plazo fueron elaborados por

Chile, que presentó el Plan Nacional de Desarrollo 1961-70; Bolivia que formuló su Plan Nacional de Desarrollo 1961-71; Colombia con su Plan Decenal de Desarrollo 1972-71; Uruguay, Perú, etc. En Centroamérica los diferentes países formularon sus planes de cinco años, mientras Venezuela formulaba el Plan de la Nación de cinco años.

En Argentina el gobierno del presidente Illia preparó, a través del Consejo Nacional de Desarrollo, un plan de cinco años. México hizo esfuerzos por coordinar la programación de las inversiones públicas para el periodo presidencial -- (6 años), mientras Brasil formulaba su Plan Trienal de Desarrollo, bajo el gobierno de Goulart y más tarde "estrategias de desarrollo" y planes de cuatro años". 15)

La formulación del Plan de Acción Inmediata estuvo a cargo de la nueva Secretaría de la Presidencia y de la Secretaría de Hacienda y entre otras cosas, pretendía programar también la inversión -- privada.

Tratándose de un plan de corto plazo, si bien señalaba metas cuantitativas sobre todo en materia de inversión, no proponía medidas concretas de política económica para alcanzarlas contando con una base estadística aún débil y a veces contradictoria. Este plan, al igual que los anteriores, prácticamente no fue aplicado, si bien se superaron muchas de sus previsiones, ya que su principal función

15) G. Martner, "Introducción a las economías del tercer mundo". Tomo I, CEESTEM, Nueva Imagen, México 1983, p. 212.

fue la de servir como condición para obtener los mencionados recursos del exterior.

En los mismos años en los que regiría el Plan de Acción Inmediata se inició en México un interesante debate a nivel nacional sobre la planeación y sus posibilidades en países como el nuestro. Esta polémica contó con la participación tanto de funcionarios públicos como de intelectuales y especialistas de distintos sectores y tuvo dos expresiones importantes: el Proyecto de Ley Federal de Planeación, elaborado por una comisión del senado y presentado en 1963, y un seminario sobre Problemas Económicos de México auspiciado por la Escuela Nacional de Economía de la UNAM que dió origen al texto "Bases para la Planeación Económica y Social de México". Es importante detenerse un poco a analizar este momento por su singularidad e implicaciones para la planeación en México.

El proyecto de Ley Federal de Planeación fue incluso dictaminado y presentado a primera lectura en la Cámara de Senadores en Octubre de 1963 con algunas modificaciones al texto original, aunque nunca llegó a ser aprobado.

Después de hacer algunas consideraciones sobre la viabilidad en términos jurídicos de la planeación en México, la exposición de motivos de la mencionada iniciativa se pronunciaba por "dar a la planeación en México y a los órganos que la ejecutan, una base legislativa más amplia y más articulada"¹⁶⁾, aunque la traducción de esta base en

16) "Proyecto de Ley Federal de Planeación". Suplemento de la Revista Comercio Exterior, Tomo XII, No. 9 p.7, Septiembre de 1963.

la Ley se limitara a proponer la creación de diversos organismos que "colaborarán con el Ejecutivo en el desempeño de estas funciones".¹⁷⁾

En concreto se establecían una Comisión Nacional de Planeación, dos subcomisiones, una de financiamiento y otra de coordinación regional, y las comisiones sectoriales, en donde estarían representados las organizaciones de campesinos, trabajadores y empresarios del sector.

El Plan Nacional tendría una vigencia de seis años y sería elaborado por la Comisión Nacional en base a un documento de objetivos que previamente le enviaría el Ejecutivo. En un artículo específico se establecía el contenido mínimo del Plan. El resto de las comisiones auxiliarían al órgano central en sus respectivas áreas de competencia tanto en la elaboración como en las revisiones al Plan.

En relación a los sectores privado y social sólo se hablaba de "fomento"; en un capítulo -que posteriormente fue eliminado- se afirmaba que se procuraría "orientar la inversión privada en consonancia con las metas establecidas en el programa de desarrollo"¹⁸⁾, ofreciendo -- asesoría técnica e incentivos a quienes decidieran armonizar sus actividades con el Plan. Las Secretarías y Departamentos de Estado por su parte también "ajustarían" sus actividades en lo conducente, al Plan Nacional de Desarrollo. El Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos de la Federación se formularían teniendo en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo. La autoridad regional tenía como únicas tareas dar sus puntos de vista sobre el impacto de la aplicación del Plan en los dis--

17) Ibid, Artículo 30, p. 13.

18) Ibid, Artículo 53, p. 17.

tintas zonas del país y prestar asesoría técnica a los gobiernos de los Estados cuando la solicitaran. Este es, en términos resumidos, el contenido básico del Proyecto de Ley Federal de Planeación.

Como se desprende de lo anterior este proyecto, pese a constituir un esfuerzo importante y tener el mérito de ser una iniciativa que no provenía del Poder Ejecutivo, presentaba aún serias limitaciones reflejo de la concepción predominante que sobre la planeación se tenía en esa época, -al concebirla fundamentalmente como un ejercicio de gabinete- y de los límites que se autoimponía la comisión autora al suscribirse únicamente a los estrechos marcos de la legislación vigente y no introducir ninguna propuesta que reflejara algún cambio de significación ni en la estructura ni en el funcionamiento del sector público, manteniendo también el centralismo en la toma de decisiones.

El proyecto de ley no avanzaba tampoco en la planeación indicativa al no ir más allá del esquema de estímulos y subsidios vigentes, que por décadas había operado en México y no resolvía satisfactoriamente el aspecto regional ni el institucional; en este último caía incluso en una superposición de funciones..

Al comentar el proyecto un especialista apuntaba:

"La economía en México no habría de transformarse en una economía planificada por la simple circunstancia de que un grupo de técnicos se dedicasen a formular planes económicos a corto y -

largo plazo. Verdaderamente grave sería confundir, de buena o mala fé los aspectos formales de la planeación, los organismos y los planes, con la tarea de movilizar la totalidad de los recursos humanos, materiales y financieros del país para la construcción de formas sociales superiores. Si tal llegare a suceder, es muy posible que la oportunidad de intentar cambios estructurales por métodos pacíficos se pierda siempre.

La disyuntiva es clara, o bien la Comisión de Planeación se crea como un órgano con atribuciones y autoridad suficiente para propiciar cambios fundamentales, o nace como una más de las anodinas dependencias auxiliares del Ejecutivo".¹⁹⁾

Por otro lado, reflexionando sobre el mismo punto otro analista subrayaba la limitación que representa el intento trasladar esquemas que no modifiquen la forma de operación del sector público en México:

"En el caso del proyecto de ley, la planeación se basa en considerar que las instituciones en México funcionan como tales y no bajo el influjo de sus dirigentes. Es posible que la fuente de inspiración del proyecto sea el sistema francés, en donde la tradición institucional es un hecho...y por otro lado, la representación popular y la organización laboral gg

19) I. Pichardo, "Análisis de la autoridad y estructura de la proyectada Comisión Federal de Planeación" en Comercio Exterior, Vol. XII No. 11, Noviembre de 1963, p. 820.

rantizan allí la colaboración a través de la defensa de sus intereses. En el Proyecto de Ley...se trata sólo de crear una estructura formal, aunque no tenga relación con la realidad mexicana, donde los cambios de dirigentes afectan hasta la base de las instituciones, mediante la sustitución de personal y la modificación -muchas veces radical- de la orientación de las mismas". 20)

Estos dos comentarios bastan para mostrar que independientemente del carácter y contenido del proyecto de ley, en ciertos aspectos la discusión había alcanzado claridad notable.

Un aspecto positivo del proyecto de ley era que contemplaba algunos mecanismos de participación social, aunque sólo fuera a nivel sectorial; este punto había sido dejado de lado en las últimas dos décadas, caracterizadas por la aparición de aparatos burocráticos - al interior del sector público y en la mayoría de los casos con una estructura verticalista. La misma exposición de motivos señalaba -- que:

"Pocos factores contribuirán en mayor medida a fortalecer el carácter democrático de la programación en México como la presencia de los representantes de los sindicatos y de las organizaciones campesinas en los órganos consultivos y de -

20) S. de la Peña, "Sobre el presunto Proyecto de Ley", en Comercio Exterior, Vol. XII, No. 11, Noviembre de 1963, p. 819.

estudio a que haremos referencia, contribuyendo también a evitar que algún día la planeación pudiera convertirse precisamente en lo contrario de lo que se pretende, es decir, en una forma organizada de explotación de las grandes masas populares".²¹⁾

Entre las razones que a nuestro parecer determinaron que el proyecto de Ley Federal de Planeación no llegara a aprobarse están, además de sus propias deficiencias, el hecho de que era una iniciativa que no había surgido propiamente del Poder Ejecutivo y que apareció en una coyuntura muy próxima al fin de sexenio. Sin embargo, estos hechos no invalidan la fuerza que adquirió la idea de planificar así como la polémica que se suscitó en esos años, lo que resulta importante de analizar pues registra fenómenos que permiten ubicar mejor el significado de la planeación en nuestro país.

En primer lugar desde aquel momento se pusieron en la mesa de discusión las cuestiones fundamentales de la planeación, a saber: cobró vigor la reflexión sobre los límites y posibilidades de los intentos planificadores en economías capitalistas dependientes como lo muestra, quedando claros los problemas derivados del carácter de la planeación indicativa; con todo, se coincidía en la necesidad de no limitarse a la programación de las actividades del sector público. La crítica a los programas elaborados por el gobierno hacía énfasis en la limitación de contar únicamente con proyectos de corto plazo; se hablaba también de introducir cambios fundamentales en los mecanis

21) Proyecto de Ley Federal de Planeación, op. cit. p. 5

mos de operación del sector público para hacer viable un proceso de planeación en el cual también tuvieran participación real los principales sectores de la sociedad; se contemplaba la necesidad de desarrollar instrumentos de planeación regional y mejorar las bases estadísticas y los procesos de programación, presupuestación y control del sector público. Finalmente, la cuestión central: se concebía a la planeación como instrumento para llevar a cabo los cambios estructurales que la economía y la sociedad mexicana reclamaban, para cambiar las bases del crecimiento por las de un desarrollo del que fueran partícipes las mayorías del país. 22) En suma, se coincidía en la necesidad de planear, pero se le entendía de una manera distinta a la propuesta gubernamental, proponiendo cambios importantes para llevarla a cabo.

Este periodo también arroja luz sobre la incorporación de la planeación como elemento importante en el discurso oficial. En su IV Informe de Gobierno el presidente López Mateos había afirmado que la planeación es consustancial al ejercicio de las responsabilidades gubernamentales"; retomando el tema al año siguiente señalaba en su penúltimo informe:

"La planeación ha quedado incorporada como principio al sistema político de la Revolución y ha trascendido a la conciencia nacional lo que marca una nueva etapa en el proceso creador de México." 23)

22) Véanse los artículos y documentos publicados sobre el tema en la revista Comercio Exterior entre septiembre de 1962 y octubre de 1964; también el documento de resumen y resultados del Seminario sobre Problemas económicos de México en Bases para la Planeación Económica y Social de México, op. cit. pp. 1-21.

23) Revista Comercio Exterior, vol. XII No. 9, septiembre de 1963.

Desde luego que no fueron éstas las únicas referencias; en esos años los funcionarios públicos constantemente hacían declaraciones - sobre el tema así como representantes de la iniciativa privada, referencias auspiciadas en gran medida por el ambiente creado a raíz de la presentación de los documentos referidos ante la OEA en 1962 y -- que no tenían correspondencia con lo que realmente sucedía en la --- práctica.

Todavía dentro de este contexto se elaboró el "Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970" por la Comisión Intersecretarial para Formular Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social -- creada a principios de 1962. No obstante, la dinámica de crecimiento del desarrollo estabilizador vino a dejar de lado por completo la idea de la planeación, incluso la estrategia seguida llevaba implícita una concepción de la intervención del Estado orientada fundamentalmente a la promoción de la acumulación capitalista, reduciendo su campo de acción en las actividades productivas.

4. UN REPLANTEAMIENTO SIN PLANEACION: 1970-1976

Al iniciarse la década de los setentas el saldo negativo del notable crecimiento registrado anteriormente se expresaba en una serie de desequilibrios económicos y rezagos sociales. Dentro de los primeros caben destacar los desequilibrios sectoriales, particularmente el estancamiento y descapitalización de la agricultura y la conformación de una estructura industrial dependiente, concentrada y heterogénea que favorecía la producción de bienes de consumo duradero y la importación de bienes de capital. Además de ello en el sector externo se manifestaba en los últimos años un importante deterioro, lo que

venía a dificultar aún más la capacidad de acumular en forma autónoma⁽²⁴⁾. Como elemento adicional, el comportamiento de las finanzas públicas mostraba signos de pérdida de dinamismo como resultado de una política fiscal orientada fundamentalmente al estímulo de la inversión industrial. Dentro de los rezagos sociales se expresaban con más fuerza las consecuencias de la marcada concentración del ingreso, el crecimiento de los niveles de desempleo, la insatisfacción para una proporción importante de la población de los servicios de educación, salud, vivienda y alimentación y la consecuente retracción en el crecimiento del mercado interno⁽²⁵⁾, todo ello reflejaba la desigual distribución de los frutos del desarrollo económico.

Por otro lado, como señalamos, la política económica seguida en los años anteriores se había caracterizado en lo general, por una subordinación a los objetivos de la acumulación privada, deteniendo el crecimiento de la intervención del Estado en las áreas productivas e incluso, de la inversión pública en la infraestructura; las consecuencias de ello se hacían también más evidentes a principios de los setentas: el Estado enfrentaba problemas de financiamiento, la infraestructura resultaba ya insuficiente, las importaciones de alimentos aumentaban y los rezagos se acumulaban.

"El papel expansionista e innovador que desempeñó el sector público en las etapas iniciales del acelerado proceso de expansión económica en México (inclusive antes, en la época

24) E. González.- "La política económica 1970-1976: itinerario de un proyecto inviable", Revista Investigación Económica num.3, nueva época, Julio-septiembre de 1977, pp. 25-69.

25) Véase C. Tello, "La política económica en México 1970-1976" siglo XXI editores, México, 1979, capítulo I, pp. 11-40.

del presidente Calles) -y que sirvió de base para el crecimiento de la inversión privada- se fue reduciendo de manera significativa en los años sesenta. En efecto, no sólo, no se multiplicó la acción del sector público en nuevos campos de actividad económica y social sino que, además, en los tradicionales, por supuestas razones de índole financiera, se detuvo el ritmo de su crecimiento y expansión". (26)

Ante la evidencia del deterioro de las bases sobre las cuales se había desarrollado la economía en las décadas anteriores y reconociendo el incumplimiento que ello implicaba de los compromisos sociales de la Revolución Mexicana, la administración entrante se planteó una reformulación de la estrategia a seguir, haciendo énfasis en los aspectos cualitativos del desarrollo. En concreto se anunciaron una serie de medidas que se dijo- pretendían propiciar un crecimiento económico con redistribución de ingreso, mejorar la situación de las finanzas públicas, buscar la reordenación del sector externo y la reactivación de la agricultura, todo ello en el marco de un impulso al papel del Estado en la economía. Se buscaban al mismo tiempo dos objetivos centrales ya que "el propósito de recuperar la senda transformadora y popular de la Revolución Mexicana -perdida desde la expiración del gobierno cardenista- coincidía con la necesidad de encontrar una línea expansiva para el proceso de acumulación de capital". (27)

El intento de compatibilizar estos dos objetivos imprimió una

26) Ibid, pp. 32-33

27) E. González, op. cit. p. 34

dinámica muy peculiar al sexenio que tuvo como resultante una política económica contradictoria e incongruente que propició la ampliación de varios de los desequilibrios que se pretendían corregir. Ello explica entre otras cosas el que las reformas llevadas a cabo tuvieran un carácter irruptivo y se dieran sin la constancia necesaria, lo que dificultó cualquier intento de planificación. Los múltiples organismos creados en este período⁽²⁸⁾ reflejaban un afán intervencionista orientado a revisar y ampliar la participación del sector público, más que una vocación planificadora. En la primera mitad de la década de los setentas asistimos a un intento de revisión del papel del Estado en la economía que sin embargo no venía acompañado de un claro proyecto que reflejara la orientación a seguir en lo económico, lo que junto con la propia secuencia de los acontecimientos políticos y económicos condujo a la llamada política de freno y arranque en donde no podía haber espacio para la pla-

28) Entre 1970 y 1976 se crearon, entre otros, los siguientes organismos: la Subcomisión de Inversión-Financiamiento, las Comisiones Coordinadoras sectoriales y regionales, los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES), antecedentes de la planeación regional; la Comisión de Estudios del Territorio Nacional, la Comisión Nacional de Zonas Áridas, el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), los Centros Coordinadores Indigenistas, algunos planes nacionales como el hidráulico y urbanos como el Plan Director del Desarrollo Urbano del Distrito Federal y numerosas disposiciones jurídicas y administrativas. La relación podría ampliarse mucho más pero lo importante de subrayar es que todas estas iniciativas no estaban integradas en una perspectiva globalizadora y no modificaron sustancialmente las bases de operación y funcionamiento del sector público sino que incluso en algunos casos incidieron en su expansión no siempre racionalizada. (Véase la colección elaborada por la Secretaría de la Presidencia: "Leyes, Reglamentos, Decretos y Acuerdos del Gobierno Federal, 1970-1976".)

nificación. A pesar de ello el discurso oficial la incorporaba una vez más, asociándola con el proyecto gubernamental. En su IV Informe de Gobierno, en septiembre de 1974, en medio de una difícil coyuntura económica, el presidente afirmaba:

"Desde el principio del actual gobierno se encuentra en marcha un plan de desarrollo económico y social. Sus objetivos son bien conocidos y han sido inalterables: impulsar el crecimiento del país y hacer que ese avance sea compartido de manera equitativa. Nos hemos propuesto, asimismo, vigorizar nuestra estructura productiva interna y fortalecer la independencia económica nacional."⁽²⁹⁾

En suma, en el período 1970-1976, si bien se dieron algunos avances en cuanto a la programación de la inversión pública, el carácter difuso del proyecto oficial, la contradictoria política gubernamental y el accidentado desenvolvimiento de la economía y la sociedad impidieron que hubiera algún avance de los mecanismos de planeación, a pesar de que en un principio se reconocieron los límites que enfrentaba ya el modelo de desarrollo y la necesidad de introducir modificaciones de fondo. Es más, puede decirse que la planeación como tal nunca estuvo presente de manera importante en el proyecto gubernamental y que el conjunto de acciones orientadas a ampliar la participación del Estado en la economía se vieron condicionadas por la coyuntura económica y la propia situación política.

29) L. Echeverría, IV Informe de Gobierno, 1974, p. 48

Intentando sintetizar el papel y la naturaleza de los planes en nuestro país a lo largo de más de cuatro décadas podemos decir en primer lugar que los planes más importantes han estado asociados a los compromisos sociales de la Constitución y al logro del objetivo de independencia nacional, en los primeros años, para llevarlos a cabo y posteriormente, reconociendo que éstos no se han cumplido en su totalidad y que será la planeación el medio para hacerlo.

El carácter político de los planes también explica la irregularidad en su surgimiento y los diferentes objetivos que se buscaban con su elaboración; desde expresar la doctrina del intervencionismo estatal y el proyecto cardenista, hasta el ser requisito para obtener un préstamo externo. De igual forma su pérdida de importancia o desaparición del terreno político obedeció a las necesidades concretas de cada administración y al propio carácter de la estrategia desarrollista y la política económica que aquella implicaba.

La importancia que llegaron a adquirir algunos planes no estuvo acompañada del desarrollo paralelo de auténticos mecanismos de planeación ni de una incidencia real en el desenvolvimiento de la economía mexicana. Más bien, se puede considerar que en la mayoría de los casos los planes jugaron el papel de programas de gobierno, de ahí que a pesar de su carácter irregular y de su importancia circunstancial, la planeación fue de hecho incorporada al discurso oficial para permanecer en él, con matices, durante varias décadas.

Por otro lado, los múltiples problemas que implican poner en marcha un proceso de planeación en sus diferentes etapas y sistemas no fueron enfrentados en todos estos años de la experiencia mexicana por

que de hecho los planes no se intentaron llevar a la práctica. El funcionamiento del sector público, la participación de los distintos sectores sociales y la vinculación con el exterior, por ejemplo, todos ellos problemas fundamentales que enfrentarían posteriormente los intentos de planear en México, no estuvieron presentes de manera de terminante en la problemática de la planeación en este período.

PRINCIPALES DOCUMENTOS RELATIVOS A LA PLANEACION1930 - 1970PLANES

Primer Plan Sexenal	1934 - 1940
Segundo Plan Sexenal	1941 - 1946
Programa Nacional de Inversiones	1953 - 1958
Plan de Acción Inmediata	1962 - 1964
Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social	1966 - 1970

ORGANISMOS Y DISPOSICIONES LEGALES

Ley Sobre Planeación General de la República.	1930
Comisión Federal de Planificación Económica.	1942
Comisión Nacional de Inversiones	1948
Comisión de Inversiones	1953 - 1958
Acuerdo Sobre la Planeación del Desarrollo Económico y Social del país.	1962
Comisión Intersecretarial encargada de formular Planes Nacionales de Desarrollo	1962
Proyecto de Ley Federal de Planeación	1963

CAPITULO II

LA EXPERIENCIA DE LA PALNEACION ENTRE 1977 y 1982

1. EL PROGRAMA REORGANIZADOR

Al inicio de su gestión el presidente López Portillo hizo un planteamiento de su proyecto y esbozó los elementos económicos de lo que podría considerarse un programa de gobierno en su nivel general. El diagnóstico sobre la situación económica se limitaba a tomar la crisis como un dato y a intentar relativizarla. Reconociendo el agotamiento del modelo de desarrollo seguido por México en las últimas cuatro décadas, se planteaba como necesario llevar a cabo nuevas políticas. Se anunciaron cambios en procedimientos y actitudes que a lo largo del discurso oficial tomarían cuerpo en las propuestas de reforma administrativa y en el reconocimiento de la necesidad de programar la actividad económica:

"Parte del hecho de que problemas mundiales y necesidades inaplazables de nuestro desarrollo acelerado, nos impusieron una realidad insoslayable: inflación complicada después con recesión y desempleo /.../ Entendamos que la agnía de la estrategia económica seguida por México desde la Segunda Guerra Mundial reveló insuficiencias para estimular la producción y la capacidad de inversión. Reclamo ahora delinear nuevas políticas." (1)

* Es interesante observar que la apreciación de la crisis fue variando al transcurrir el tiempo. Para el primer informe de gobierno el tono era mucho mas drástico para juzgar la situación inicial y a partir de ahí valorar los resultados de la política económica de la nueva administración.

1) José López Portillo, "Discurso de toma de posesión", en El Ejecutivo ante el Congreso, 1976-1982, S.F.P., Subsecretaría de Evaluación, p. 12

En el mensaje final había un planteamiento interesante sobre el predominio del crecimiento económico, la desatención de las necesidades sociales y la prioridad al corto plazo.

"Ningún régimen de la Revolución se ha propuesto la injusticia como meta. Simplemente hemos vivido épocas en que la circunstancia económica ha venido postergando las soluciones que nuestro sistema sociopolítico ha intentado: satisfacción de necesidades colectivas, desarrollo regional equilibrado, control de la inflación y menos déficit de la balanza de pagos. La coyuntura ha ido por delante de la estructura y las deformaciones de nuestro desarrollo se han visto agudizadas por las tensiones de la transición y el aumento desbordado de la población. Esa es la historia del subdesarrollo en un mundo desordenado como el nuestro, donde la necesidad de actuar en la contingencia ha impedido programar y ha obstaculizado la acción en el mediano y largo plazos." (2) (Subrayado nuestro)

No obstante esta observación, no había en la propia lógica del discurso ni en el proyecto llevado a la práctica ningún indicio de que esta situación empezara a ser remontada. El predominio del corto plazo tuvo su primera expresión en el discurso presidencial en dos aspectos: el planteamiento de la vinculación entre -

2) Ibid p. 22

"lo urgente y lo importante" y los reiterados llamados a la conciliación para salir de la crisis. En la práctica, la recuperación de la confianza y la llamada Alianza para la Producción fueron elementos que ayudarían a componer los mecanismos de concertación con el sector privado y a facilitar la contención salarial, como parte del programa de estabilización aplicado para salir de la crisis. No había pues signos de que se estuvieran cambiando radicalmente las bases de operación de la economía para atender los desequilibrios sociales y productivos que presentaban un rezago acumulado durante décadas, más bien lo que se trató de hacer en un primer momento fue aplicar los lineamientos establecidos por el convenio pactado con el FMI.

Por el lado de la planeación, si bien expresamente estuvo presente desde el inicio del discurso gubernamental, a lo largo de los primeros años éste apareció en un ámbito más bien delimitado, como programación de las actividades del sector público y dentro de la intención modernizadora, no como elemento central de la actividad económica, aunque el discurso fuera mucho más ambicioso:

"Nuestro propósito es programar lo que tendremos que realizar para que, en un supremo esfuerzo de afinidad todas las acciones que emprendamos dentro de cada sector y entre ellas, converjan a los mismos fines, complementándose y apoyándose recíprocamente, en un afán de racionalizar y optimizar las funciones que cumplen quienes en el ámbito público, privado y social,

se corresponsabilizan en el proceso de transformación del país, haciendo obligatorias las decisiones para los órganos de la Federación, centrales y paraestatales; acordadas con los estados soberanos y municipios libres y convenidas e inducidas respecto a la iniciativa privada y social con respecto absoluto a sus derechos para asumir libremente el compromiso del pacto social."³

Más adelante veremos en qué medida se avanzó en cada uno de estos aspectos.

Con todo, no se puede hablar del trazo de una nueva estrategia de desarrollo que contemplara además a la planeación como instrumento fundamental. Es más, puede afirmarse que ésta última inicialmente no formaba parte como tal del programa de la nueva administración, que no veía ante sí más que una tarea inmediata: la recuperación económica. No sería hasta una vez alcanzada ésta, junto a la constatación de los enormes recursos petroleros, que la planeación tomaría un lugar importante. No por casualidad, al delinearse las etapas bianuales en 1978 aparece la planeación como "el instrumento del desarrollo".

Lo anterior no significa que se careciera de un diagnóstico claro y un programa definido, más bien sugiere que el programa "de largo plazo" se fue dibujando poco a poco, conforme se supu

3) Ibid, pag. 14.

raban las dificultades iniciales y en esa medida la planeación fue adquiriendo un peso que en un principio no tenía.

2. LAS REFORMAS INICIALES

Con el objeto de "reorganizar la administración pública para organizar al país" se inició en diciembre de 1976 la Reforma Administrativa que tuvo su expresión fundamental en la expedición de tres nuevas leyes como un primer paso en el intento de enfrentar el problema de la inadecuada estructura organizativa del sector público frente a las dimensiones y grado de complejidad del resto de la economía y a las tareas que era necesario desempeñar, incluso frente al propio aparato productivo estatal.

La disposición más importante fue la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que tiene como finalidad establecer las bases de organización y funcionamiento de la administración pública federal, centralizada y paraestatal, intentando coordinar y sectorializar al aparato estatal. La creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto es sin duda una de las medidas más importantes en el terreno que nos ocupa y obedeció al criterio de que una sola dependencia se encargara de realizar los planes y programas y tenga también la responsabilidad de la elaboración del presupuesto, el control de los ingresos y gastos de las paraestatales y los servicios nacionales de infor-

mación, funciones que anteriormente compartían diversas secretarías:

"La existencia de tres dependencias del Ejecutivo encargadas de la planeación de las actividades públicas, de su financiamiento y de su control respectivamente, impidió muchas veces que estas funciones, que constituyen una tarea continua en lo administrativo, se llevaran a cabo de manera coherente y oportuna. La planeación del gasto público y de las inversiones a cargo de la Secretaría de la Presidencia, la presupuestación del gasto corriente en la Secretaría de Hacienda y la programación y el control de las entidades paraestatales en la Secretaría de Patrimonio Nacional obligaron a ensayar diversos mecanismos intersecretariales, cuyos aciertos y dificultades llevan finalmente a proponer la integración de estas funciones bajo un sólo responsable."⁴

Esta ley también establecía reformas a las bases de organización de la administración pública paraestatal quedando sus actividades bajo la coordinación de una determinada secretaría, de acuerdo con la agrupación correspondiente. Proponía además que todas las dependencias del sector público realizaran sus actividades en forma programada y en base en las políticas, prioridades y restricciones que para la planeación estableciera el Presidente de la República (art. 90) .

4) Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Memoria Institucional de la SPP, 1977, p. 57

La instrumentación de estas disposiciones a nivel de gasto público se buscaba, formalmente, a través de otra nueva ley, la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que también dejaba en la Secretaría de Programación y Presupuesto la responsabilidad de programar presupuestos controlar y evaluar el gasto, estableciendo que éste último se basaría en las directrices y planes nacionales de desarrollo elaborados por el Ejecutivo a través de la SPP. Se introducía también la sectorialización del gasto y la creación en cada dependencia de una unidad encargada de planearlo, programarlo y presupuestarlo; se indicaban los mecanismos y procedimientos para integrar los presupuestos de egresos, estableciendo que se elaborarían con apoyo en programas, y se formulaban nuevas bases para la contabilidad gubernamental.

También a nivel de la deuda se hizo una nueva disposición que entró en vigor en enero de 1977: la Ley General de Deuda Pública. Esta iniciativa, al igual que las otras, recogía el criterio de la planeación, estableciendo que la deuda pública se manejaría de acuerdo a un programa financiero elaborado por la Secretaría de Hacienda en donde se incluiría la provisión de las divisas requeridas. Se señalaban los mecanismos de contratación de financiamientos, de vigilancia de las operaciones y de registro de las obligaciones adquiridas. El Congreso de la Unión quedó facultado para autorizar los montos de endeudamiento directo neto interno y externo pero puede permitir al Ejecutivo contratar montos adicionales cuando a juicio de éste último existan -

"circunstancias económicas extraordinarias" (art. 10). La Secretaría de Hacienda quedó como el organismo encargado de la emisión de valores, contratación de deuda, autorizaciones, manejo del registro y de los recursos. Se creó también la Comisión Asesora de Financiamientos Externos como órgano técnico auxiliar de consulta e integrada por representantes de instituciones financieras nacionales. (5)

Como puede verse, estas iniciativas y otras disposiciones posteriores de menor jerarquía intentaban introducir cierta regulación en las actividades del sector público, presentando en algunos casos avances importantes, lo que no implica que todas las reformas hayan tenido la misma viabilidad y observancia. Con todo, se puede considerar que este marco legal, aunque limitado, contribuyó en alguna forma a mejorar la coordinación interna y los procedimientos de programación y presupuestación y también a posibilitar cierta orientación en las actividades del sector público. Además, estas iniciativas reflejaban la intención gubernamental, tanto en sus alcances como en sus limitaciones, ya que tampoco avanzaban en una verdadera transformación del sector público y de sus bases de operación, al no alterar las relaciones políticas y la existencia de grupos de poder que se forman en su interior.

Muchos avances se dieron en términos de eficiencia y no de modificaciones estructurales, como era la pretensión declarada, por

5) Véase SPP, "Legislación y Documentos Básicos" 1976-1982 Tomo I

ejemplo, el hecho de que se estableciera la facultad de la SPP para elaborar planes y que se mejorara el ejercicio del presupuesto no implicó un cambio sustancial que llevara a establecer mecanismos de planeación a nivel de todo el sector público ya que tampoco estaba clara la obligatoriedad ni la periodicidad de este tipo de prácticas, quedando la planeación reducida en el mejor de los casos a la programación del gasto público.

3. LOS PRINCIPALES PLANES Y PROGRAMAS

En 1977 la Secretaría de Programación y Presupuesto se dio a la tarea de elaborar el proyecto de Programa Quinquenal de Acción del Sector Público 1978-1982 (PASP), concebido como una estrategia global para el desarrollo que contemplara acciones para los sectores programáticos, pretendiendo involucrar al conjunto de la administración pública.

El PASP tuvo una circulación restringida y nunca fue adoptado como programa oficial pero sirvió de base para la elaboración de otros documentos posteriores.

Después de este primer intento en los años siguientes el surgimiento de planes fue bastante irregular, lo que denotaba una falta de coordinación al interior del sector público, llegando en 1979 a conformar una docena de ellos, casi todos sectoriales, entre los que sobresalen el Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982, el Proyecto de Programa Nacional de Empleo -que nunca se publicó en su versión definitiva-, el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología 1978-1982 y el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

La importancia, destino y características de cada una de estos documentos fue muy variada, dependiendo en muchos casos de la voluntad de sus autores, de las aspiraciones políticas de los Secre-

tarios del ramo o de las decisiones presidenciales. Lo cierto es que tuvieron fines muy diversos, sin llegar a normar las acciones fundamentales de los sectores que pretendían, ni la actividad económica gubernamental.

No sería sino hasta el cuarto año de gobierno y una vez alcanzada la reactivación económica cuando apareció la versión definitiva del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 (PGD). A pesar de la obvia tardanza, el presidente afirmaba en su IV Informe: "Estamos en tiempo y convencidos de que la racionalización del país es ya una tendencia irreversible"⁽⁶⁾. El PGD pretendía recoger, globalizar y dar congruencia a las formulaciones sectoriales. También hasta ese año aparecieron el Programa de Energía (PE) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), a pesar de que alimentos y energéticos fueron definidos desde el principio como prioridades.

El conjunto de planes y programas aparecidos durante este periodo fue muy heterogéneo, tanto en su contenido como en su difusión y alcances; algunos documentos nunca llegaron a publicarse y otros tuvieron una circulación restringida a los escritorios del sector público; otros en cambio gozaron de amplia publicidad y peso dentro del discurso político; sus metodologías y proyecciones variaban, así como su tamaño y nivel de concreción; lo cierto es que finalmente cada sector llegó a tener su propio

6) SPP, El Ejecutivo ante el Congreso, op. cit. p. 127

plan, habiendo también programas especiales como el de empleo, el de fomento cooperativo o el de zonas marginadas. En una visión de conjunto se podría decir que para 1980 se habían formulado los siguientes planes sectoriales y nacionales:

<u>P L A N</u>	<u>PERIODO</u>	<u>ENTIDAD RESPONSABLE</u>
Plan Global de Desarrollo	1980-1982	SPP
Plan Nacional de Desarrollo Industrial	1979-1982	SPFI
Programa Nacional de Empleo	1980-1982	ST y PS
Plan Nacional de Desarrollo Urbano		SAHOP
Programa de Energía	1980-1990 y proyecciones a 2000	SPFI
Sistema Alimentario Mexicano		Presidencia de la República.
Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial.	1980-1982	CNDA
Planes Anuales Agropecuarios y Forestales		SARH
Plan Nacional de Desarrollo Pesquero	1977-1982	Departamento de Pesca.
Plan Nacional de Fomento Cooperativo		
Plan del Sector Comercio	1980-1982	SECOM
Plan Nacional de Comunicaciones y Transportes		SCT
Plan Nacional de Educación	1979-1982	SEP
Plan Nacional de Turismo		SECTUR
Programa Nacional de Ciencia y Tecnología	1978-1982	CONACYT
Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados		Presidencia de la República

A continuación analizaremos los planes más importantes y representativos tanto por su objeto como por sus características, deteniéndonos en aquellos aspectos centrales que permitan ubicar mejor la concepción que expresa cada uno de ellos.

A) PROGRAMA DE ACCION DEL SECTOR PUBLICO

Aunque nunca llegó a ser un plan oficial es interesante analizarlo por dos motivos: uno, su contenido puede arrojar luz sobre las razones que pesaron para que tuviera ese destino y dos, es un plan cuyas características y orientación como más adelante veremos, difiere de las de casi todo el resto; una razón adicional es que fue el primer plan que se elaboró en el sexenio.

El PASP está estructurado en dos grandes apartados: la Estrategia Global de Desarrollo 1978-1982 y los Programas de Acción Quinquenales de los Sectores Programáticos. Analizaremos aquí únicamente la primera parte que fue la que finalmente se publicó.

La Estrategia Global de Desarrollo define en primer término dos objetivos de largo plazo derivados de los postulados Constitucionales: satisfacción de las necesidades sociales e independencia nacional.

"El primer objetivo de largo plazo, vinculado al postulado de justicia social, es el de satisfacer las necesidades básicas de la mayoría de la población; se trata de alcanzar niveles mínimos de bienestar estipulados en términos de alimentación, salud, educación y vivienda.

El segundo objetivo de largo plazo, asociado al postulado de

independencia nacional, consiste en consolidar la independencia económica y política del país y su capacidad de autodeterminación."⁽⁷⁾

En función de lo anterior se definía una estrategia de tres objetivos quinquenales que guiarían la acción de la nueva administración y cuya consecución permitiría avanzar hacia los dos grandes objetivos nacionales de largo plazo. Los tres objetivos de mediano plazo eran: 1) el crecimiento sostenido de la producción y el empleo; 2) el fortalecimiento del papel del Estado como receptor del desarrollo y 3) el robustecimiento de la capacidad de autodeterminación. Posteriormente se desagregaban estos objetivos en metas específicas para el periodo, estableciendo estrategias, lineamientos de políticas e instrumentos necesarios para alcanzarlas.

El diagnóstico partía de reconocer el agotamiento del modelo de desarrollo manifestado en la falta de capacidad para satisfacer los objetivos planteados desde un principio por el régimen de la Revolución Mexicana (básicamente los sociales), considerando necesario iniciar una nueva estrategia de desarrollo:

"El modelo de desarrollo económico y social seguido en nuestro país desde la Segunda Guerra Mundial ha alcanzado, después del progresivo desgaste observado en el último decenio

7) Programa de Acción del Sector Público 1978-1982. Secretaría de Programación y Presupuesto, Memoria Institucional, Anexo II p. 137

la etapa de su agotamiento final. La coyuntura crítica en medio de la cual se inicia la presente Administración es resultado de la persistencia anacrónica de dicha concepción del desarrollo y la estrategia que implica, así como de una búsqueda inicial de reorientación."

Después de mencionar los avances en términos de crecimiento - en las últimas tres décadas se afirmaba:

"En los últimos años quedó claro sin embargo, que el modelo de desarrollo vigente había agotado su capacidad para avanzar en el logro de los objetivos fundamentados del régimen de la Revolución Mexicana. El país entró en una etapa de desequilibrios agudos que desembocaron en la crisis de 1976 y plantearon como impostergable el diseño y la puesta en acto de una nueva estrategia de desarrollo."⁸

La propuesta no se limitaba a una nueva estrategia económica, también planteaba la necesidad de introducir cambios para "perfeccionar nuestras instituciones políticas". En concreto se pronunciaba por la organización de los distintos grupos y clases sociales de acuerdo a sus intereses, la democratización del sistema político expresada en los distintos niveles: efectividad del voto, pluripartidismo, libertad de expresión "para que el conjunto de los ciudadanos intervengan con sus decisiones en la marcha global de

⁸) Ibid, pp. 139-140

nuestra sociedad."

En relación al primer objetivo, producción y empleo, se planteaba también una reorientación paulatina del aparato productivo hacia "los bienes y servicios social y nacionalmente necesarios" entendiéndose por los primeros a los esenciales para el bienestar de los sectores mayoritarios de la población (alimentos básicos, artículos de vestido y calzado de consumo popular, medicinas, servicios educativos y de salud pública y vivienda popular), y por los segundos, a todos aquellos de importancia estratégica para una mayor integración del aparato productivo que permitan al mismo tiempo reducir la vulnerabilidad externa (bienes de capital para producir básicos, petróleo, electricidad, semillas, fertilizantes, irrigación, materiales de construcción, minerales, acero, petroquímica básica y tecnología). Igualmente se contemplaba la generación de empleos a un ritmo capaz de absorber progresivamente a la población desocupada, a la nueva fuerza de trabajo y a la mano de obra subempleada.

Tomaremos este primer objetivo como ejemplo para analizar la estructura del Programa y el carácter de sus propuestas ya que - además es el que tiene mayor importancia en el documento.

En relación a qué se entendía por lograr "un crecimiento sostenido de la producción, aumentando gradualmente la importancia relativa de los bienes y servicios social y nacionalmente necesarios", se establecían en primer lugar metas concretas proponien-

do un crecimiento del PIB en el quinquenio de una tasa media anual de 6.6 %, esperando iniciar la recuperación sostenida a partir de 1978 ya que había capacidad instalada y recursos humanos y naturales susceptibles de incorporarse. El buscado cambio en la composición de la producción también encontraba su expresión cuantitativa en el desglose de las tasas propuestas de crecimiento del PIB por sectores, registrando las mas altas el sector pesquero (24%), petróleo y petroquímica (17.6%) bienes de capital (11.7%) y electricidad (9.6%); se esperaba que la incidencia de esas metas en el bienestar colectivo fuera mejorada también con una política demográfica que permitiera disminuir la tasa de crecimiento de la población de 3.2% en 1977 a 2.5% en 1982.

Las metas de empleo encontraban justificación en la dinámica del crecimiento esperado por un lado y en la aplicación de políticas y programas de acción por otro, lo que haría posible la creación de 898 mil empleos anuales en promedio en el quinquenio para lograr reducir la tasa de desocupación al 6% en 1982, contra el 10% que representaba en 1977.

El cómo alcanzar todo esto venía desarrollado en la estrategia que proponía hacer un esfuerzo simultáneo en dos frentes: el incremento de la inversión y el aprovechamiento de la capacidad instalada. Ambos aspectos suponían medidas financieras para apoyar a las empresas con problemas de liquidez y un programa quinquenal de gasto. Se trataba de hacer un esfuerzo para elevar el

coeficiente de inversión llegando a 23.4% del PIB en 1982, contra el 18.7% que representaba en 1977; en este propósito se planteaba que la inversión pública tuviera un crecimiento proporcionalmente mayor al total con una tasa anual del 12%.

Lo anterior implicaría una disminución de la participación del consumo total en el producto, tratando, con medidas fiscales, de que fuera "el consumo de las clases de altos ingresos el que soporte el grueso de esta disminución relativa"⁽⁹⁾. La evolución del consumo también sería producto de una estrategia que buscaba "mantener la participación de los asalariados en el PIB, haciendo que el salario real crezca al ritmo de avance de la productividad"⁽¹⁰⁾. Se proporcionaban también las estimaciones del comportamiento del consumo y del ahorro.

En cuanto al empleo, la estrategia a seguir era la puesta en marcha de programas específicos dirigidos a apoyar la creación de empleos permanentes y productivos en sectores determinados ya que se afirmaba que un aumento como el que se pretendía no podía darse simplemente como resultado de la dinámica del producto y la inversión. El PASP hacía énfasis en que su estrategia se había ordenado simultáneamente en torno a la producción y al empleo "tomados como un solo e insoluble objetivo", por lo cual destacaba medidas estratégicas que avanzaran en los dos frentes.

9) Ibid, p. 165

10) Ibid, p. 166

El impulso a la producción de alimentos agrícolas básicos para el consumo popular era una condición que establecía el PÁSP para que la estrategia no encontrara límites en la inflación, por insuficiencias de oferta, o en aumentos desproporcionados del desequilibrio externo, por las necesidades de importación de granos. También se proponía la generación de empleos efectivos en el sector rural que garantizaran al mismo tiempo mínimo de subsistencia. Se contemplaba un programa de emergencia para apoyar a la pequeña y mediana empresa con crédito y asistencia técnica y medidas para el impulso sistemático y programado a la industria de bienes de capital, la capacitación de la fuerza de trabajo y propuestas para revertir las tendencias en materia de dependencia tecnológica; cada uno de estos aspectos venía fundamentado y desglosado en un nivel que daba claridad a los propósitos y a las vías para alcanzarlos.

La concepción que estaba detrás de todo lo anterior entendía que la forma de generar ahorro era a través de la producción y que sólo de esta manera se podría reactivar la economía, iniciando algunos cambios que permitieran superar la situación anterior:

"La magnitud de excedente depende del nivel y dinamismo de la producción nacional, de aquí que las limitaciones del ahorro se generen por deficiencias de crecimiento y no a la inversa. De otra parte, la rapidez con que se alcancen el objetivo de crecimiento de la producción y el empleo, y las metas específicas que se proponen, depende de la capacidad

de la sociedad para maximizar el excedente generado y para encauzarlo hacia la expansión de nuestro potencial productivo. Así, la dialéctica crecimiento del producto -excedente económico, resulta decisiva: para aumentar el excedente invertible el producto social debe crecer, y sólo es posible sostener el crecimiento del producto si el excedente aumenta y se dirige a las ramas productivas prioritarias." (11)

Pero lo mas interesante de todo esto es el arribo de los objetivos y las metas a niveles de concreción en políticas. Los instrumentos a poner en juego para alcanzar el objetivo de producción y empleo comprendían cuatro tipos de políticas: de ingresos y precios, de gasto público y estímulos fiscales, financiera y comercial.

La política de ingresos y precios comprendía en los primeros a los salarios y las utilidades. En cuanto a salarios se proponía una evolución mas favorable que la registrada históricamente encaminándose en lo inmediato a mantener su poder adquisitivo y a partir de 1979, iniciar la expansión del salario medio, para lo cual se habría de tomar en cuenta el dinamismo y las perspectivas en la oferta de básicos, el nivel de productividad del trabajo y los órdenes establecidos para la inversión y el consumo. También se proponían otras medidas como la observancia rigurosa del régimen de salarios mínimos en todo el país elaborando canastas regionales específicas; la reducción de las etapas de comerciali-

11) Ibid, p. 163

zación de los bienes y servicios básicos, el ajuste de los salarios superiores al mínimo en términos casuísticos, es decir, tomando en cuenta los precios y la evolución de la productividad de cada empresa y el fortalecimiento de FONACOT, pronunciándose por una mayor cobertura de las organizaciones laborales y sindicales.

En cuanto a las utilidades se consideraba que las políticas de empleo y salarial permitirían orientarlas a las ramas de producción que se buscaba impulsar. Se proponía desarrollar acciones directas que propiciaran la obtención de un margen de utilidades suficiente para cubrir las necesidades de reposición de capital y de rápido crecimiento en las ramas prioritarias; se anunciaba un tratamiento fiscal preferencial para las ganancias destinadas a la reinversión productiva en las áreas seleccionadas y medidas tendientes a reducir la utilización de dividendos en gastos de consumo suntuario. En suma, se trataba de una política selectiva que impulsara la inversión en función de las prioridades.

De acuerdo con el PASP, la estructura de precios se haría más acorde con la expansión deseada una vez aplicadas las políticas de salarios y de utilidades. Si bien el esfuerzo anti-inflacionario estaría centrado en una política de impulso a la producción, se consideraba que:

"A corto plazo, sin embargo, el control de precios es imprescindible para proteger los ingresos reales de las clases populares y combatir alzas de carácter especulativo; su instru

mentación será suficientemente flexible para permitir márgenes adecuados de ganancia y evitar obstrucciones en la ampliación de la capacidad productiva."⁽¹²⁾

Esta política se complementaría con una mayor intervención del Estado en la comercialización y distribución de productos de origen agropecuario y pesquero y con una política de precios de garantía que contemplara su fijación oportuna de acuerdo a normas precisas y a condiciones regionales, así como la de los mercados nacionales e internacionales, entre otras medidas.

La política de gasto público incluía una defensa del gasto corriente pretendiendo que no se le identificara únicamente con las funciones administrativas tradicionales del Estado, ya que este tipo de egresos tenía dos destinos: uno, el de ser gasto que acompaña a la inversión productiva y la hace operar y otro, el de constituir un índice de mejoría del bienestar social de la población (servicios de salud y de seguridad social, educación, etc.) Por ello, aunque se reconocía su papel secundario, se planteaba que no debían desconocerse sus efectos impulsores sobre la economía y su relación con los objetivos definidos en la estrategia.

En cuanto a la inversión pública se impulsarían en esta primera etapa los proyectos que favorecieran el pleno aprovechamiento

12) *Ibíd*, p. 182

de la capacidad productiva, los de menor periodo de maduración y los de menores costos, lo que implicaría destinar recursos al incremento de la superficie cultivada, especialmente en zonas de temporal, a rehabilitación de los distritos de riego, al desarrollo de distritos de acuacultura, etc. En este periodo el Estado también promovería los mecanismos de coinversión para el desarrollo de industrias de bienes de capital.

Un aspecto importante que resalta en este plan es que propone una concepción nueva de la inversión pasando del término "infraestructura" al concepto mas amplio de "base de desarrollo", el cual no se asocia necesariamente con resultados a corto plazo y debe tener una orientación distinta, lo que se manifiesta particularmente en el llamado gasto social.

"La inversión pública -y en general el gasto- para el bienestar social, debe sufrir un cambio importante en lo que toca a su contenido e intencionalidad básicos, sobre todo considerando la magnitud de las carencias que se prevén para 1982 y el año 2000 y los recursos financieros que se requerirían para enfrentarlos con una perspectiva tradicional.

La inversión en vivienda, por ejemplo, debe programarse tomando en cuenta de manera explícita su carácter de iniciadora de un proceso en cuyo desarrollo y eventual culminación

tendrá que participar activamente los beneficiarios. La búsqueda de materiales regionales idóneos, la investigación en técnicas de construcción alternativas, la construcción de infraestructura básica de servicios, serían con esta orientación los componentes prioritarios, quedando en un lugar secundario la etapa de acabado de la vivienda." 13)

Se proponía en suma la aplicación de nuevos criterios en la de terminación y ejecución de la inversión pública.

Los estímulos fiscales serían objeto de una reorientación, abocándose centralmente a fomentar las actividades social y nacionalmente necesarias, impulsando el ahorro, desalentando "actividades consumistas y propiciando una distribución más equitativa del ingreso. Los tratamientos preferenciales se aplicarían selectivamente -- para beneficiar sólo a las empresas productoras de las ramas mencionadas, incluyendo propuestas en materia del Impuesto Sobre la Renta, Impuesto a la Importación y Exportación y la creación del Impuesto al Valor Agregado. Se proponía la eliminación de subsidios a la minería, al azúcar y al cacao para sustituirlos por mecanismos administrativos más directos y la unificación de los estímulos en un solo instrumento. También se establecía que las transferencias al sector privado contemplarían como característica central la temporalidad -- proponiendo que los gastos del Estado en beneficio de las empresas -- deberían asegurar a éste último la opción a participar en el capital social de las mismas.

Y así sucesivamente todas las políticas se estructuraban en torno al objetivo general, estableciendo lineamientos concretos y en algunos casos medidas específicas para alcanzarlo.

Es interesante destacar que el objetivo de fortalecimiento del Estado como rector del desarrollo contemplaba como una de sus estrategias fundamentales la reforma tributaria que se caracterizaría por "una creciente contribución de los grupos de ingresos más elevados, gracias a lo cual será posible conciliar el impulso al consumo básico por la vía fiscal con mayores recursos financieros para el gobierno".⁽¹⁴⁾ Las medidas tributarias contemplarían explícitamente la reorientación de la producción y del consumo. Se enunciaban las proyecciones cuantitativas para el comportamiento de los distintos ingresos tributarios, de la carga fiscal, del ahorro, etc. Se proponían doce reformas concretas en cuanto a imposición directa, entre las que destacan la reglamentación de los conceptos deducibles y las propuestas de ampliación de los sujetos a acumulación en el régimen de las empresas, la eliminación del anonimato en la tenencia de valores, la globalización de los ingresos de las personas físicas, la reimplantación de un impuesto que grave las herencias, legados y donaciones manteniendo exento un monto considerado como patrimonio familiar, y la modificación de la estructura de las bases especiales de tributación. También se hacían propuestas concretas en materia de imposición indirecta y de revisión de la política de empresas públicas.

14) Ibid, p. 123

Todo este apartado estaba estructurado en torno al objetivo general de fortalecimiento del Estado pero tratando al mismo tiempo de lograr una mayor equidad y utilizar selectivamente los mecanismos fiscales para reorientar la producción. Resulta ilustrativo - que muchas de las propuestas del PASP tuvieron su origen en determinadas concepciones que a la vez sustentaban y daban coherencia a los lineamientos de política diseñados. Estas concepciones se hacen evidentes en la propuesta de reactivación económica, en toda la política fiscal y en la financiera. Un ejemplo claro de lo anterior es la concepción que se maneja del déficit del sector público y su articulación con las propuestas centrales del PASP:

"Es conveniente señalar que desde la óptica de la actual estrategia del desarrollo, el concepto de déficit público habrá de precisarse especificando con claridad sus implicaciones según sea la situación concreta que lo origina. El "déficit" que se produce en proyectos de inversión rentables o autofinanciables, por ejemplo, particularmente si mantienen normas financieras adecuadas, no tiene el mismo significado que el que se originaría de un gasto corriente. Sus efectos sobre la economía son, en general, distintos.

Adicionalmente, hay algo en el déficit público de enorme trascendencia para el funcionamiento de una economía en expansión. Y es que dicho déficit tendrá que ser como mínimo tan grande como sea la diferencia entre la capacidad de ahorrar y la de invertir del sector privado, pues de lo contrario, la activi-

dad económica se reduciría por un múltiplo del ahorro no invertido. De otra parte, respecto de los supuestos efectos inflacionarios del déficit público, es preciso aclarar que en lo fundamental estos dependen de la dirección que se le imprima al gasto y no del volumen del déficit. Si el endeudamiento en que se traduce el déficit tiene -- como contrapartida el impulso a la producción de bienes social y nacionalmente necesarios, el aumento de la oferta que ello supone tendrá precisamente el efecto contrario al que suele atribuírsele; es decir, las presiones inflacionarias tenderán a disminuir". 15)

Del análisis del PASP se desprende que se trataba de un programa que pretendía iniciar cambios cualitativos en el crecimiento económico del país sobre la base de reformas inmediatas en la utilización de los instrumentos de política económica, que al mismo tiempo que reactivaran la economía, ayudaran a conformar en un plazo más amplio una estructura productiva distinta. Es decir, el PASP se proponía una utilización selectiva del conjunto de instrumentos del Estado en forma coherente con la estrategia diseñada para el mediano plazo, lo que en muchos casos implicaba cambios importantes en el contenido y orientación de la política económica.

Además de lo anterior un rasgo significativo que distingue a este documento del resto de los planes es que su estrategia no descansaba en los recursos del petróleo pese a que ya en 1977 los descubrimientos habían incrementado las reservas probadas a 14 mil millones de barri--

15) Ibid, pp. 219-220.

les y la perspectiva energética se ampliaba ocupando desde ese momento un lugar importante al nivel del discurso oficial.¹⁶⁾ El propio -- PASP reconocía el papel de los energéticos en el desenvolvimiento futuro del país, pero los enfocaba como un elemento dinamizador de su estrategia por los efectos sobre el empleo y el estímulo a la demanda de la puesta en marcha de los programas de petróleo, gas y petroquímica, lo que permitiría orientar la producción hacia los bienes social y nacionalmente necesarios.¹⁷⁾ Con todo, el esquema financiero del PASP se basaba fundamentalmente en la reforma fiscal y en la racionalización del endeudamiento externo.¹⁸⁾ Aunque la magnitud de los recursos petroleros sería más clara en los años subsecuentes, este hecho no elimina la validez del conjunto de propuestas del PASP; al contrario, dentro de la lógica de este plan los energéticos estaban integrados como elemento que coadyuvaría al logro de los objetivos de la estrategia, pero la viabilidad material de esta última no dependía de aquello.

El PASP presentaba también una demarcación precisa de lo que sería la política económica en los siguientes años y de las tareas del Estado frente a la iniciativa privada. En relación a esto último mucho se discute sobre las posibilidades de "inducir" u "orientar" la actividad del sector privado; ésta es sin duda una de las cuestiones cen-

16) Véase el primer informe de gobierno de JLP en donde se hace una demarcación -- entre los países que tienen petróleo y los que carecen de él y se afirma que "en pocos años México se convertirá en un productor petrolero de importancia relativa a nivel mundial" (Serie de Cuadernos de Filosofía Política, p.151)

17) Véase el capítulo II, p. 36 del PASP.

18) Al respecto véase la política de ingresos públicos en el apartado III, p.91 del PASP. En relación a la deuda se hablaba de utilizar recursos del exterior fundamentalmente en proyectos autoamortizables y de programar un nivel de deuda compatible con las necesidades de inversión y de imortación, del crecimiento económico.

trales de la planeación que retomaremos más adelante; basta decir únicamente que en este aspecto el PASP por lo menos brindaba elementos que permitirían puntualizar la política hacia la inversión privada, -- manejándose con criterios de selectividad en la utilización de los -- instrumentos del Estado para avanzar en un rumbo predeterminado. En este sentido no sólo se pretendía una reactivación económica sino que el propósito central era lograr esto imprimiéndole simultáneamente -- una cierta orientación.

A la luz de los hechos puede apreciarse que el Programa de Acción del Sector Público 1978-1982 proponía una reactivación económica que operara sobre bases distintas a las que en la práctica se llevaron a cabo. Es evidente que el PASP tenía tras de sí una concepción del de desarrollo nacional que en lo fundamental difería de la que era la predominante y en algunos aspectos estaba incluso en abierta contradicción con las medidas que finalmente fueron tomadas. Este documento refleja la intención de un grupo político al interior del sector público que posteriormente sería marginado de los niveles relacionados con la toma de decisiones fundamentales. La concepción del PASP rescataba una tendencia nacionalista existente en algunos sectores de la sociedad mexicana que era la que más fielmente retomaba el nacionalismo real como - objetivo económico y político.

Queda preguntarse sobre la viabilidad de llevar a la práctica este programa. Es indudable que desde el punto de vista estrictamente económico el PASP proponía una estrategia coherente y bien articulada que era posible llevar a cabo partiendo de la situación existente y sin - propiciar desequilibrios financieros o productivos de importancia; la propuesta permitiría avanzar paulatinamente hacia la introducción de

elementos que, en el largo plazo, conformarían una estructura económica menos vulnerable del exterior y en cierta medida mas "redistributiva". En suma, aunque implicara la introducción de cambios en la orientación y forma de operar del sector público, era viable económicamente. Pero desde el punto de vista de su viabilidad política la aplicación del PASP implicaba entrar en contradicción con el objetivo de "recuperar la confianza" del sector privado desde la óptica de lo que esto significó en términos de medidas de política económica. La reactivación propuesta por el PASP en todos los casos proponía apoyar a la inversión que se destinara a los objetivos de la estrategia (producción de bienes social y nacionalmente necesarios, generación de empleos productivos, desestimular el consumo suntuario, etc) poniendo en práctica para ello los diversos instrumentos de política económica. En cambio la reactivación que se llevó a cabo partía de estimular indiscriminadamente a toda la inversión privada sin alterar las bases de operación de la misma ni la estructura productiva existente, es decir sin introducir ningún cambio de significación y garantizando además las mejores condiciones de seguridad política y rentabilidad al sector privado; esto último tuvo su expresión en materia laboral y salarial ya que se colocó a la alianza entre Estado y empresarios como el eje de la etapa de "superación de la crisis"; por ello, de aplicarse la estrategia propuesta por el PASP esta alianza hubiera tenido -- que ser revisada a partir de una definición del Estado, lo que difícilmente hubiera ocurrido ya que como dijimos, las concepciones que estaban detrás de estas dos propuestas eran muy distintas.

Finalmente, un aspecto que también es importante de destacar es la propia estructura del PASP que enmarcada en una estrategia de largo plazo, iba desagregando los objetivos, las metas y las políticas -

para el quinquenio, lo que permitía cierto grado de articulación y congruencia de propuestas específicas, además de que en cierta medida permitía responder al qué, cómo, cuándo y quién a los que hacíamos referencia en la primera parte de este trabajo,

No puede decirse que este programa haya pasado del todo inadvertido, ya que algunas de sus propuestas concretas fueron tomadas posteriormente en forma aislada, como la implantación del IVA y de la Ley de Coordinación Fiscal. Por otro lado, el PASP supuestamente - sirvió de base para las posteriores elaboraciones del Plan Gobl, - lo que en el mejor de los casos significó una reformulación completa. La parte sectorial del PASP fue retomada parcialmente, haciendo una revisión de sus programas quinquenales para enforclarla sobre todo a los ejercicios de presupuestación. ¹⁹⁾

19) Véase en la Memoria Institucional de la SPP los apartados relativos a la planeación y presupuestación de los años 1978 y 1979.

B) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO INDUSTRIAL 1979-1982

Las propuestas centrales del Plan Nacional de Desarrollo Industrial (PNDI) contemplaban modificaciones que afectarían al conjunto de la economía, por eso lo consideramos dentro del nivel global, intentando analizarlo bajo esa óptica.

La estrategia del PNDI descansaba en la utilización del excedente petrolero entendiéndolo como "la capacidad adicional de gasto que da a la economía la exportación de hidrocarburos".⁽¹⁾ Este concepto -según el plan- no se limitaba a los mayores ingresos fiscales ni a las divisas en cuenta corriente de la balanza de pagos, sino que partía de la idea de que al contar con más recursos externos por concepto del petróleo, la economía podría generar mayores recursos internos siendo la suma de ambos la medida del excedente. A partir de esto el plan consideraba que la magnitud del excedente dependía del uso que se le diera al mismo, siendo distinta si inicialmente se empleaba para pagar la deuda o para producir bienes de consumo en el corto plazo, que si se le utilizaba para aumentar la inversión productiva, la infraestructura y el consumo social y privado.

En la presentación del plan se resume su contenido fundamental:

"El Plan Nacional de Desarrollo Industrial, que hoy se presenta a la República, se apoya así en un pivote, se abre en dos

¹⁾ Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979-82, México 1979. p.35.

vertientes y tiene una condicionante económica y moral fundamental. El pivote es una plataforma de producción petrolera que garantiza un adecuado equilibrio entre el abastecimiento del consumo interno y las exportaciones. Las dos vertientes son orientar la industria, por una parte, hacia la satisfacción de los consumos básicos de nuestra población y, por otra, hacia la conquista de mercados externos. La condicionante es reducir sustancialmente el problema del desempleo⁽²⁾

El PNDI se proponía utilizar los recursos del petróleo para introducir cambios en la estructura industrial y producir bienes de capital y de consumo básico, fomentando las exportaciones y reduciendo el desempleo, todo ello mediante altas tasas de crecimiento económico.

En la concepción del Plan los recursos petroleros jugaban un papel central ya que estos constituían la posibilidad de salir de la crisis y además permitirían aspirar a una "mayor" autodeterminación financiera. Al hacer una evaluación de la experiencia planificadora anterior se llegaba a afirmar que tales intentos fracasaron porque el Estado carecía de recursos, dificultad ahora superada por el petróleo:

"La necesidad de programar el crecimiento económico no es nue

2) Ibid. p.8.

va en el país. En distintas etapas del proceso de industrialización han surgido planes que, en general, se apegaban a lo que se podrían considerar como exigencias del momento. Sin embargo, no se convirtieron en instrumentos que orientaran y regularan la actividad. Carecían de mecanismos para transformar sus objetivos generales en metas específicas en el tiempo, con contenido sectorial y espacial. Les faltaba también una perspectiva a mediano y largo plazos.

Pero, sobre todo, el Estado no tenía recursos suficientes para convertirse en el agente que asegurara la consecución de las metas básicas. El intento de fortalecer las finanzas públicas - tropezó con la resistencia de sectores internos que consideraban tal esfuerzo como una intromisión en el proceso de formación de capital; como un uso menos eficaz de los recursos que ellos generaban.

La existencia de excedentes petroleros de la magnitud prevista, que son patrimonio nacional, transforma este orden de cosas".³⁾
(subrayado nuestro)

Bajo esta concepción, las posibilidades y el éxito mismo de la planeación se asociaban directamente con el petróleo y también el propio contenido de la estrategia ya que las nuevas perspectivas abiertas por los hidrocarburos permitirían superar la crisis y lograr un crecimiento sostenido hasta la década de los noventa.

³⁾ Ibid, pp. 21-22.

El Plan buscaba una reorientación de la estructura económica que permitiera también resolver el problema del desempleo y "garantizar al menos, un mínimo de bienestar a toda la población"; no obstante, al desagregar los objetivos éste último sólo hallaba con creción en la producción de básicos. Veamos.

Objetivos del PNDI:

- i) Reorientar la producción hacia bienes de consumo básico, que son el sustento real de una remuneración adecuada del trabajo.
- ii) Desarrollar ramas de alta productividad, capaces de exportar y sustituir importaciones de manera eficiente.
- iii) Integrar mejor la estructura industrial para aprovechar en mayor medida los recursos naturales del país y para desarrollar ramas como las productoras de maquinaria y equipo.
- iv) Desconcentrar territorialmente la actividad económica, orientando las inversiones hacia las costas, las fronteras y otras localidades que puedan convertirse en alternativas viables a los grandes centros industriales del país.
- v) Equilibrar las estructuras de mercado, atacando las tendencias a la concentración oligopólica en las industrias

más dinámicas y articulando a la gran empresa con la mediana y pequeña.*

En síntesis , el PNDI establecía metas para el resto del sexenio y hacía proyecciones para el largo plazo (1990); señalaba prioridades por ramas industriales y regiones y daba un tratamiento preferencial a la pequeña y mediana empresa. Todo ello a través de los instrumentos del Estado -entre los que destacan los estímulos fiscales- y de mecanismos para concertar acciones con el sector privado.

Las metas se formularon de acuerdo a un modelo multisectorial dinámico de la economía en el que se comparaban dos proyecciones; la primera consideraba que no habría alteraciones en el marco general de la política económica (trayectoria base), y la segunda incorporaba la estrategia propuesta por el PNDI (trayectoria Plan). Las diferencias en cuanto a metas según estas dos proyecciones pueden apreciarse en el cuadro 1.

Sajo la trayectoria base (TB) el comportamiento del producto interno bruto sería cíclico, marcado por un descenso relativo en 1980-81 y un repunte para 1982; la tasa media de crecimiento en el sexenio sería de 6.7 por ciento que se mantendría en el mismo orden de magnitud para 1982-90. La ocupación crecería en promedio en 3.1% al año durante 1977-82, tasa inferior a la del crecimiento esperado de la fuerza de trabajo (3.4%). Se generarían 450 mil em-

* Op.cit. p. 21.

CUADRO I

COMPARACION DE METAS SEGUN LA TRAYECTORIA BASE Y LA TRAYECTORIA DEL FNDI

-tasas de crecimiento medio anual-

	TRAYECTORIA BASE				TRAYECTORIA DEL PLAN			
	1979	1980	1981	1982	1979	1980	1981	1982
Producto Interno Bruto	7.1	6.8	6.4	6.9	7.1	8.2	9.5	10.6
Población Económicamente Acti <u>v</u> a Remunerada	3.1	3.0	3.2	3.8	3.1	3.4	4.1	5.1
Importaciones	8.2	8.4	3.2	6.6	8.1	13.0	13.5	20.0
Consumo Privado	5.1	5.0	4.7	5.7	5.7	5.8	7.1	9.2
Consumo del Gobierno	5.9	7.4	9.9	10.4	5.5	7.1	10.6	12.6
Formación Bruta de Capital Fi <u>j</u> o	7.8	10.0	6.1	9.6	7.9	13.9	13.9	17.4
Exportaciones	19.5	14.3	13.7	7.0	19.5	14.6	13.9	7.8
Exportación de Petróleo	80.8	39.6	29.9	8.3	80.8	39.6	29.9	8.3
Exportación de Manufacturas	7.9	0.6	2.8	6.4	7.9	3.9	6.3	12.3
Otras Exportaciones	0.3	3.6	2.2	-0.2	0.3	1.7	0.5	0.2
Importación de Productos Agr <u>f</u> colas y Alimentos	2.2	8.9	7.9	11.7	2.2	7.2	13.2	19.5
Importación de Bienes de Capi <u>t</u> al	17.1	11.3	2.3	6.6	17.0	17.8	15.1	23.3
Otras importaciones	-1.5	3.4	2.4	4.1	-1.4	7.8	10.9	14.3
Saldo en cuenta corriente de balanza de pagos (miles de millones de dólares)	-1.659	-0.477	1.918	3.415	-1.653	-0.802	0.477	0.026

CUADRO I

COMPARACION DE METAS SEGUN LA TRAYECTORIA BASE Y LA TRAYECTORIA DEL FNDI

-tasas de crecimiento medio anual-

	TRAYECTORIA BASE				TRAYECTORIA DEL PLAN			
	1979	1980	1981	1982	1979	1980	1981	1982
Producto Interno Bruto	7.1	6.8	6.4	6.9	7.1	8.2	9.5	10.6
Población Económicamente Activa Remunerada	3.1	3.0	3.2	3.8	3.1	3.4	4.1	5.1
Importaciones	8.2	8.4	3.2	6.6	8.1	13.0	13.5	20.0
Consumo Privado	5.1	5.0	4.7	5.7	5.7	5.8	7.1	9.2
Consumo del Gobierno	5.9	7.4	9.9	10.4	5.5	7.1	10.6	12.6
Formación Bruta de Capital Fijo	7.8	10.0	6.1	9.6	7.9	13.9	13.9	17.4
Exportaciones	19.5	14.3	13.7	7.0	19.5	14.6	13.9	7.8
Exportación de Petróleo	80.8	39.6	29.9	8.3	80.8	39.6	29.9	8.3
Exportación de Manufacturas	7.9	0.6	2.8	6.4	7.9	3.9	6.3	12.3
Otras Exportaciones	0.3	3.6	2.2	-0.2	0.3	1.7	0.5	0.2
Importación de Productos Agrícolas y Alimentos	2.2	8.9	7.9	11.7	2.2	7.2	13.2	19.5
Importación de Bienes de Capital	17.1	11.3	2.3	6.6	17.0	17.8	15.1	23.3
Otras Importaciones	-1.5	3.4	2.4	4.1	-1.4	7.8	10.9	14.3
Saldo en cuenta corriente de balanza de pagos (miles de millones de dólares)	-1.659	-0.477	1.918	3.415	-1.653	-0.802	0.477	0.076

pleos al año en promedio, de los cuales el gobierno absorbería una cuarta parte. En el sexenio la formación bruta de capital fijo - crecería en una tasa promedio anual de 10 por ciento, "más rápidamente que la demanda agregada, pero sujeta a considerables variaciones cíclicas". La inversión pública registraría una tasa de incremento anual del 13 por ciento, superior a la de la privada, que se prevería de 9 por ciento. Esta última registraría mayor crecimiento en las ramas de la construcción, fabricación de cemento y vidrio, química no básica, petroquímica secundaria, textil y del calzado; en cambio las ramas agropecuarias y la industria de alimentos no tendrían gran dinamismo y la producción de bienes de capital observaría un crecimiento moderado.

En lo que hace a la utilización de la capacidad instalada, bajo esta trayectoria aparecerían nuevos cuellos de botella hacia 1982 en algunas ramas como la de alimentos diversos, madera y corcho, imprenta y editorial e industrias químicas diversas, y a un plazo más largo, en la metálica básica y la metal-mecánica, aunque se afirmaba que las deficiencias no serían demasiado severas.

En el comercio exterior el volumen de las exportaciones manufactureras crecería lentamente (5 por ciento en promedio), nivel inferior al de la producción industrial; la exportación total de mercancías, excluyendo al petróleo, tendría una tasa estimada de 3.3 por ciento anual. Habría un deterioro en la balanza de mercancías, debido "casi exclusivamente" al aumento del saldo negativo en la agricultura (por la magnitud de importación de granos), en las ramas de bienes de capital, en la química básica, en la indus

tria farmacéutica. Se estimaba que desaparecería el superávit considerable de la industria de alimentos lo mismo que el déficit en la industria automotriz.

Bajo este escenario se generaría un superávit en la cuenta corriente de la balanza de pagos de 3.4 miles de millones de dólares en 1982 equivalente al 1.8% del PIB, el cual se habría iniciado desde el año anterior, quedando la cuenta corriente casi en equilibrio en 1980 y manteniendo el saldo favorable hasta 1990. La acumulación del superávit repercutiría en el pago neto de factos al exterior:

"Si tales recursos se dedicaran a pagar la deuda externa o si se colocaran en el exterior en activos financieros, disminuirían paulatinamente los egresos netos al exterior por concepto de intereses de la deuda pública. Hacia finales de los ochenta serían, ya, de pequeña magnitud".⁽⁴⁾

No obstante, se afirmaba que si se excluyeran las exportaciones de hidrocarburos, en 1982 en lugar de superávit habría un saldo negativo en cuenta corriente que representaría alrededor del 3.2% del producto.

Sin los ingresos del petróleo y dado el crecimiento moderado de la economía en esta trayectoria, el sector externo registraría un desequilibrio que a la postre limitaría la capacidad de endeudamiento del país. Por otro lado, a pesar de los avances que se

⁴⁾ op.cit. p.46

registran en este escenario, "no se resolverían algunos problemas críticos ni se sentarían las bases para solucionarlos en el futuro"⁵⁾ como el del desempleo y la satisfacción de las necesidades mínimas de la población, resultando también insuficiente el esfuerzo en materia de infraestructura económica, y en general el de la inversión pública frente a las necesidades acumuladas por décadas. Además, a pesar de que se preveían incrementos en las exportaciones manufactureras, si se excluyera al petróleo, continuaría la tendencia al desequilibrio estructural del sector externo.

Bajo la trayectoria del Plan (TP) las tasas de crecimiento del producto interno bruto y de la ocupación serían más altas que las obtenidas en la trayectoria base. El PNDI proponía tasas medias de crecimiento real del producto de 7.1% en 1979, 8.2% para 1980, 9.5% en 1981 y 10.6% en 1982. Esta última debería mantenerse prácticamente igual hasta 1990 y no se registraría la depresión cíclica de la TB. Esto era viable además porque "mantener a largo plazo tasas de 9 y 10 por ciento, posibilidad que ofrece la TP una vez eliminada la restricción de la balanza de pagos, es un fenómeno que se ha dado en países industriales y en proceso de desarrollo a lo largo de distintos períodos de su historia." El incremento del empleo se planteaba como resultado del crecimiento económico y en la trayectoria del Plan el problema de la desocupación se resolvería por completo hacia 1990. Las tasas de crecimiento medio anual del empleo serían de 3.6 para el período 1977-82, de 5.1% en el quinquenio 1980-85 y de 6.7% en 1985-90. Entre

5) Ibid.

* op.cit. p.54.

1978 y 1982 se crearían 600 mil nuevos empleos y en 1982 la cifra aumentaría a 810 mil.

En materia de balanza de pagos, en lugar del superávit de la trayectoria base, la TP presenta un déficit de alrededor de 2 mil millones de dólares entre 1979 y 1982 como consecuencia "... del uso productivo que da el Plan al excedente petrolero y a la capacidad de endeudamiento del país".**

Partiendo de la misma plataforma de exportación, en la TP los ingresos no petroleros llegarían a representar el 64% del total en 1982, alcanzando el 85% en 1990, proporciones superiores a los de la TB como resultado del fomento a las exportaciones de productos manufacturados, "para que junto con las de otros bienes y las de servicios, la capacidad para importar no dependa, a mediano y largo plazo, preponderantemente del petróleo".*

De acuerdo con esta trayectoria, a partir de 1980 el gasto público se elevaría por encima de los niveles anteriores y en ese año y el siguiente la inversión pública crecería en términos reales a una tasa media anual de 17.5%, el consumo lo haría a una tasa del 12% en tanto que el gasto corriente del gobierno se mantendrían un punto por encima de la TB, pero con mayor crecimiento del gasto en educación y salud que registraría cada uno una tasa media anual del 13% en términos reales.

**Idem. p.56

*op.cit.p.24.

Esta estrategia tenía como criterio básico "aprovechar con prudencia la capacidad de endeudamiento externo del país", además de pretender traducir en gasto adicional el superávit obtenido en la trayectoria base. La utilización prudente de la capacidad de endeudamiento partía de la premisa de mantener constante el volumen de exportación petrolera alcanzada a fines de 1980-2.250 millones de barriles producidos y 1.1 millones de barriles diarios de petróleo crudo exportados- y se establecía sobre dos condiciones importantes:

- a) que el déficit en cuenta corriente no fuera superior, en ningún año, al 2% del PIB, y
- b) que a mediano plazo, los pagos netos a factores del exterior representaran menos del 15% de los ingresos por exportación de bienes y servicios. (Véase el Cuadro 2)

Además de estos criterios en balanza de pagos es importante destacar que en la trayectoria del plan se partía del supuesto de que no habría liberalización generalizada de la protección industrial y de que el aumento de los precios internacionales del petróleo sería del 6.6% promedio anual durante 1979-82 y 5% de 1983 en adelante, supuesto que era considerado "bastante conservador".**

El logro de las metas del plan suponía un conjunto de medidas de política económica relacionadas con la política de gasto, la previsión de los faltantes de inversión y la política de precios internos de los energéticos.

** Idem.p.56

CUADRO 2CRITERIOS EN BALANZA DE PAGOS ESTABLECIDOS POR ELPLAN NACIONAL DE DESARROLLO INDUSTRIAL

- porcentos -

P N D I		R E A L			
1979 - 1982 promedio anual		1979	1980	1981	1982
I Déficit en cuenta corriente como pro- porción del Produc- to Interno Bruto	2 % o menos	3.6	3.9	5.2	1.6
II Pagos netos a fac- tores del exterior - como proporción de los ingresos por ex- portación de bienes y servicios	15 % o menos	16.1	17.1	24.3	31.9

FUENTE: Elaborado en base a Banco de México, "Indicadores del Sector Externo"
SPFI, Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982.

El cálculo de los requerimientos adicionales de inversión no presentaba una determinación clara de las proporciones en las que invertirían el sector público y el privado, aunque era obvio que en algunas ramas como la eléctrica el grueso de la inversión adicional recaería en las paraestatales, habiendo otras en las que la situación fuera la inversa. Aunque en el texto se consideraba que el éxito del plan dependía del cumplimiento conjunto de las metas establecidas para los sectores público, privado y social, se afirmaba que el Estado se haría cargo de las que no fueran debidamente observadas por otros sectores.

Sectorialmente el PNDI otorgaba prioridad a la agroindustria y a la fabricación de bienes de capital. En un segundo rango se consideraban también prioritarias las industrias productoras de bienes de consumo básico o insumos estratégicos que además fueran aptas para exportar, presentándolas por separado en una lista. El fomento a estas actividades se haría a través de una combinación de instrumentos como los estímulos fiscales, precios de energéticos, aranceles, créditos preferenciales y mediante la capacidad de compra del sector público.

Regionalmente se establecían zonas preferentes para la descentralización industrial, encabezadas por los puertos industriales y sus áreas de influencia (zona I A), las principales ciudades fronterizas y otras localidades intermedias con potencial de desarrollo urbano (IB). Enseguida estarían las zonas determinadas como prioridades estatales (II) y finalmente, una región de ordenamiento y regulación, dividida en un área de crecimiento controlado

formada por el Distrito Federal y su zona conurbada (III A) y un área de consolidación que incluía los municipios aledaños (III B).

Uno de los principales instrumentos para la realización del plan eran los estímulos fiscales que incentivarían a las actividades prioritarias, la creación de empleos y la descentralización. Los Certificados de Promoción Fiscal (Ceprofis) serían el mecanismo a través del cual se concedería créditos contra impuestos federales a quienes realizaran inversiones en empresas industriales prioritarias y establecieran turnos adicionales en las zonas preferentes o adquirieran maquinaria y equipo de fabricación nacional. El crédito llegaba hasta 25 o 20% del valor de los activos fijos para la pequeña empresa y las ramas de prioridad máxima, respectivamente, cualquiera que fuera su ubicación, excepto en la zona de crecimiento controlado. La adquisición de maquinaria nacional gozaría en todos los casos de un apoyo del 5% y el incremento del empleo tendría un crédito fiscal de hasta 20% del importe de las nóminas valuadas en salario mínimo y durante dos años, excepto en la zona III A.

La política comercial propuesta jugaba un papel importante en la estrategia del plan. Sin ser abiertamente proteccionista se pronunciaba por modificar los mecanismos tradicionales de protección, estableciéndolos sobre nuevas bases, para lograr una protección selectiva simultáneamente con una liberación paulatina que propiciara aumentos en la productividad y en la capacidad competitiva de la industria.

"En la actual etapa de industrialización debe elevarse la capacidad competitiva de la industria no sólo en el mercado nacional sino también en el internacional. A medida que se expandan los mercados crecerá la productividad y desaparecerá la necesidad de protección. Los mecanismos tradicionales como los aranceles y los permisos previos, al elevar los precios internos frente al exterior, desalientan las exportaciones".⁽⁶⁾

Se pretendía también proteger a la industria a través de una política de precios de energéticos que repercutiría en el costo de los insumos. Se anunciaba que continuaría el proceso de sustitución del permiso previo por el arancel, evitando las diferencias excesivas entre los precios internos y los externos surgidas al amparo de la restricción a las importaciones. En la fijación de la estructura arancelaria se tomaría como criterio el grado de "protección efectiva" entendida como el impacto neto de los aranceles tanto en el precio del producto como en el costo de los insumos. Se intentaría implantar reglas de aplicación general en función de cadenas integradas de producción. Además, estaba en estudio el establecimiento de un arancel diferenciado en las actividades prioritarias que hubieran establecido compromisos específicos con el gobierno a través de los Programas de Fomento.

En cuanto a los precios de los combustibles el plan consideraba que había que continuar con la política de suministrar energéticos baratos, manteniendo en un nivel menor al internacional

⁶⁾ op. cit., p. 32

los precios internos de los energéticos de uso industrial y de los petroquímicos básicos, lo que supondría realizar ajustes graduales para lograr que los precios internos guardaran "una relación razonable" respecto a los internacionales. Además de esto, se establecía un sistema de precios diferenciales de acuerdo a las prioridades regionales. En ese esquema se otorgaría un descuento del 30% sobre los precios internos del gas natural, combustóleo y electricidad a las nuevas instalaciones industriales en la zona I A, otorgando el mismo descuento en los precios de los productos petroquímicos básicos cuando las nuevas instalaciones lograran exportar por lo menos 25% de su producción. En los municipios por los que atraviesa la red nacional de gas se daría un 10% de descuento sobre ese combustible.

Por último, entre los instrumentos más importantes de acción directa del Estado para la promoción industrial estaban el gasto público en infraestructura y la expansión de la industria parastatal, particularmente de empresas como PEMEX y CFE que podrían utilizar su capacidad de compra para fomentar la producción interna de bienes de capital. Las propuestas en materia de crédito y de transferencia de tecnología, en comparación con el resto del plan, eran bastante vagas, aunque se consideraban de alguna manera dentro de la estrategia del PNDI.

Como puede verse nos encontramos ante un plan que representa un esfuerzo serio por programar la actividad industrial. Por ello, es necesario hacer algunas puntualizaciones que nos permitan aproximarnos más al verdadero significado del PNDI así como al pa

pel que jugó y a la concepción que expresaba.

En primer lugar uno de los puntos mas vulnerables del PNDI así como de toda la política económica que se llevó a cabo es que si bien la estrategia que proponía se basaba fundamentalmente en el excedente petrolero, no sentaba las bases suficientes como para prescindir de estos recursos en el mediano plazo. De ahí que al modificarse el supuesto del comportamiento de los precios de exportación del petróleo se derrumbara toda la lógica de la estrategia. En casos así es necesario considerar escenarios alternativos para que la planeación pueda cumplir su papel cabalmente, es decir no solo como acción sobre lo previsto sino también como dominio de lo imprevisto, por ello entre las tareas centrales de la planeación está la de contemplar alternativas viables en el caso de que fallen los supuestos en los que se basaba para su buen éxito.

Desde el punto de vista de su concepción era claro que si bien el plan se proponía cambiar la estructura industrial y al mismo tiempo combatir el desempleo, este último objetivo sólo era concebido como simple resultado del crecimiento económico sin incluir ninguna otra medida que permitiera atacar ese problema desde una perspectiva distinta, como digamos el cambio en la estructura de la ocupación industrial, la generación de empleos por parte del sector público, adquisición de tecnología adecuada a la oferta de trabajo, capacitación de mano de obra en función de las necesidades actuales y futuras de fuerza de trabajo calificadas para la nueva estructura industrial.

Aunque el PNDI contemplaba la asignación de mayores recursos para aumentar el consumo social, programas de construcción de vivienda popular y crecimiento de la inversión en infraestructura económica y social como parte de los supuestos necesarios al establecer sus metas, no tocaba otros aspectos importantes como las remuneraciones salariales y los mecanismos redistributivos del ingreso a través de la política fiscal, cuestiones que sin ser parte necesaria de un -- plan industrial, contribuirían a la pretendida reorientación del sector, ya que además de sus efectos sobre el bienestar de la población ayudarían a la recuperación del mercado interno como impulsor del -- crecimiento industrial, por lo que pudieron haber sido contemplados. En suma, la política del PNDI contenía, aunque en forma limitada, -- cierta orientación social, sobre todo a través de la política de gasto, pero su estrategia central no resolvía adecuadamente el problema del empleo.*

La orientación que el plan pretendía dar a la industria tenía -- como uno de sus pilares la política de comercio exterior. Algunos -- analistas la califican como una visión proteccionista** lo que a --- nuestro juicio no queda suficientemente claro al analizar todas las partes del documento que se refieren al tema. Sin pretender discutir tal afirmación diremos únicamente que el PNDI se pronunciaba por re-

*) Destaca en este aspecto una diferencia con el PASP que proponía atender los dos aspectos - producción y empleo- al mismo tiempo, contemplándolos, incluso como un solo objetivo. De acuerdo con el PASP la cuestión del empleo y la elevación del bienestar de la mayoría de la población podría ser logrado incluso con menores tasas de crecimiento.

***) Véase T. Barker y V. Brailovski, "La política económica entre 1976 y 1982 y el Plan Nacional de Desarrollo Industrial" en Investigación Económica No.166, Vol. XLII, Oct-Dic. 1983.

visar toda la política de protección industrial para no cobijar la ineficiencia de buena parte del aparato productivo, y, por otro lado se pronunciaba por nuevos criterios en la revisión de los niveles arancelarios sin renunciar a la protección como instrumento de fomento industrial.

"Es importante elevar la eficiencia con que opera la industria. Pero debe evitarse que el proceso de liberación comercial tenga repercusiones que en términos de pérdida neta de producción y empleo, superen los beneficios que por mayor eficiencia se pretenden obtener".^{2/}

Había una definición clara del PNDI respecto a la política de comercio exterior y esta definición era en contra de una liberación indiscriminada y a favor de establecer nuevas bases en la política de protección, iniciando al mismo tiempo una liberación paulatina en algunas ramas.

Por otro lado, una de las razones que contribuyeron a explicar o reforzar las propuestas de crecimiento tan acelerado contenidas en el plan lo encontramos analizando el contexto en el que surgió. El PNDI apareció en marzo de 1979, el año anterior la economía había registrado un crecimiento del orden del 8.2%, la magnitud de las reservas petroleras probadas se habían incrementado notablemente,* los precios internacionales de los hidrocarburos registraban

^{2/} PNDI, Op. Cit. p. 32.

* En 1979 las reservas probadas alcanzaron la cifra aproximada de 45 mil millones de barriles, contra 20 mil millones del año anterior y 14 mil millones en 1977; las reservas probables llegaron ese año a 38 mil y las potenciales a 200 mil millones de barriles. (Fuente: J.L.P., Informe de Gobierno, Anexo Estadístico-Histórico).

una tendencia a la alza, el gasto público había empezado a reactivarse y la tasa de inflación se había reducido frente a los niveles alcanzados en 1977**, además de que 1979 era el último año del convenio de facilidad ampliada firmado con el FMI. En suma, en términos de reactivación económica el panorama se tornaba alentador y el PNDI, en ausencia de un plan global, vino a encajar perfectamente en la estrategia delineada por el Presidente de la República un año antes consistente en las tres etapas bianuales, la primera de superación de la crisis, la segunda, que se iniciaba precisamente en 1979, de consolidación económica y la tercera de crecimiento acelerado; esta última, según el propio PNDI, debía prolongarse hasta la década de los noventa's.

Intentando hacer un balance de lo ocurrido entre 1979 y 1982 en el terreno industrial queda claro que la inversión privada no respondió en la dirección pretendida,* la política económica no siguió las pautas del plan en cuanto a sus propuestas centrales y, evidentemente, no se alcanzaron los objetivos del plan y las metas no tuvieron gran relación con lo que finalmente ocurrió. En un primer momento estos resultados podrían asociarse a lo que constituye uno de

-
- ***) En 1979 el gasto público ejercido como proporción del PIB representó el 35.5% mientras que en 1977 la cifra fué de 29.2%. El índice de precios implícito del PIB tuvo una tasa de crecimiento de 20.3% en 1979 contra el 30.4% de dos años antes. (Fuente: -- Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1982 y Sistema de Cuentas Nacionales de México).
- *) Aunque el otorgamiento de estímulos fiscales en el periodo significó una erogación de 61 mil 659 millones de pesos, de los cuales el 55% se orientó a las industrias automotriz y de autotransporte, en tanto que la producción de bienes de capital alcanzó sólo el 9%, la de productos básicos el 5.1% y la pequeña y mediana industria sólo recibió el 2.2% del total de recursos. (Véase los cuadros 3 y 4). Es necesario también intentar una evaluación de otros aspectos como la desconcentración realizada básicamente a través del impulso de proyectos estatales.

CUADRO 3

ESTIMULOS FINANCIEROS OTORGADOS POR
RAMA, 19 de enero de 1977 - 31
de agosto de 1982.

- millones de pesos -

	<u>MONTO</u>	<u>ESTRUCTURA PORCENTUAL</u>
T O T A L	<u>61 659.0</u>	<u>100.0</u>
Apoyos a:		
Producción Agropecuaria	213.7	0.3
Prod. y Distr.de Básicos	3 165.2	5.1
Industria Minera	7 477.1	12.1
Cemento	5 908.1	9.6
Oleaginosas	649.4	1.1
Petroquímica	2 026.6	3.3
Bienes de Capital	5 531.8	9.0
Industria Automotriz	31 934.1	51.8
Autopartes	2 053.8	3.3
Maquiladora	11.5	n.e.
Peq. y media industria	1 381.7	2.2
Turismo	1 306.0	2.1

FUENTE:

JLP, Sexto Informe de Gobierno, Anexo IV
 Alianza para la Producción, 1982.

CUADRO 4ESTIMULOS FINANCIEROS OTORGADOS A LOS SECTORES PRODUCTIVOS POR TIPO DE INSTRUMENTO.

19. de Enero de 1977 - 31 de Agosto de 1982.

- millones de pesos -

	MONTO	ESTRUCTURA %
T O T A L	<u>61 659.0</u>	<u>100.0</u>
<u>CEPROFIS</u>	<u>13 644.4</u>	<u>22.1</u>
<u>IMPUESTOS</u>	<u>45 747.1</u>	<u>74.2</u>
Importación	30 910.3	50.1
Exportación	1 714.6	2.8
Prod. y Comercio	13 110.7	21.3
Otros	11.5	n.s.
<u>O t r o s</u>	<u>2 267.5</u>	<u>3.7</u>

FUENTE:

J.L.P., Sexto Informe de Gobierno, Anexo IV.
Alianza para la Producción 1982.

los puntos más débiles del PNDI relativo a la concertación con el - sector privado y a los mecanismos de inducción, ya que los instrumentos que proponía suponían incidir únicamente en la periferia de las decisiones (subsidios, impuestos, precios) lo que resultaba insufi-- ciente como para pretender revertir la tendencia de la actual estructura industrial (desarticulación, concentración, trasnacionalización, etc).

No obstante, la explicación central no se encuentra en este aspecto sino en el terreno de la política, y más concretamente en el de la política económica, la cual no sólo no se guió por los lineamientos - del PNDI, sino que contribuyó a una desaceleración en el ritmo de crecimiento del sector manufacturero en los últimos años del periodo y a una caída en la participación de las exportaciones no petroleras.

Entre las políticas que afectaron negativamente al sector industrial destaca sobre todo la liberación de las importaciones cuyo incremento propició un importante desequilibrio en la balanza de pagos (cuadros 5 y 6), también influyeron el destino preferente de la inversión pública hacia el sector energético, que descuidó otros campos - importantes de la industria paraestatal; la política salarial, que al contener la demanda de productos básicos afectó la inversión en algunas de esas ramas; la política de elevación de las tasas de interés que desestimulaba la inversión y operación del sector, además del contexto internacional desfavorable. A ello hay que añadir que no se -- utilizó, como estaba previsto, la capacidad de compra del sector para estatal para estimular la producción interna de bienes de capital ya que los efectos directos de la actividad de esas empresas, básicamen-

te PEMEX, vía demanda, sobre la industria fueron canalizados casi en gran medida al exterior.

Lo anterior refuerza una de las hipótesis centrales de este trabajo: que en México la adopción de un plan o el traslado de sus lineamientos fundamentales al terreno de la política económica no depende estrictamente de sus cualidades técnicas sino que está relacionado -- también con la concepción de desarrollo que dicho plan exprese, siendo éste un elemento de fondo más importante incluso que el que normalmente se destaca y que se refiere a las contradicciones entre funcionarios, a las inercias burocráticas e incluso a la existencia de grupos al interior del sector público, lo que no siempre equivale a la existencia de concepciones diferentes. El PNDI, al igual que el PASP, expresaba también una concepción determinada del desarrollo y era sustentado por una corriente que a lo largo del sexenio intervino en -- otros planteamientos --entre ellos el Programa de Energía-- pero que finalmente no fueron adoptados en sus lineamientos fundamentales.

OFERTA Y DEMANDA GLOBAL 1979-1982
 Projectado y Real
 -Tasas de crecimiento medio anual-

	1979	1980	1981	1982
OFERTA				
PNDI	6.9	8.4	0.6	11.4
Real	11.0	10.8	9.5	6
PIB				
PNDI	7.1	8.2	9.5	10.6
Real	9.2	8.3	7.9	- 0.5
Importaciones				
PNDI	8.1	13.0	13.5	20.0
Real	29.9	31.9	20.3	-37.1
DEMANDA				
PNDI	6.9	8.4	9.6	11.4
Real	11.0	10.8	9.5	5.6
Consumo Privado				
PNDI	5.1	5.8	7.1	9.2
Real	8.8	7.5	7.3	1.1
Consumo de Gobierno				
PNDI	5.5	7.1	10.6	12.6
Real	9.6	9.5	10.1	2.4
Formación Bruta de Capital Fijo				
PNDI	7.9	13.9	13.9	17.4
Real	20.2	14.9	14.7	-15.9
Variación de Existencias				
PNDI	22.9	8.2	23.9	13.1
Real	-	-	-	-
Exportaciones				
PNDI	19.5	14.6	13.9	7.8
Real	12.5	6.1	6.2	13.7

FUENTE: SPH, Sistema de Cuentas Nacionales de México y SPFI, Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979-82, Anexo B.

CUADRO 6SALDO EN CUENTA CORRIENTE DE BALANZA DE PAGOSPROYECTADO Y REAL

(Miles de millones de dólares)

	PNDI	Real
1978	-2.544	-2.693
1979	-1.653	-4.870
1980	-0.802	-7.223
1981	0.477	-12.544
1982	0.026	-2.684
Acumulado 1979-1982	-1.952	-27.321

FUENTE:

Banco de México, Indicadores Económicos
y SPFI, Plan Nacional de Desarrollo In-
dustrial.

C) PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982

Este fue en realidad el único plan que a nivel oficial se consideró como global, ocupando por ello un lugar preeminente en el discurso gubernamental. La importancia del PGD radica en que pretendía ser un esfuerzo integral para influir en todos los aspectos de la actividad económica, y al mismo tiempo, la expresión formal de un programa de gobierno.* También se autoconsideraba - como "un corte en la situación de avance del sistema de planeación" porque, se decía, "...contiene los principales elementos conceptuales e instrumentos que forman parte del proceso de planeación, el fortalecimiento de los mecanismos de diagnóstico y la integración de los aspectos sectoriales y espaciales." (1)

La presentación del Plan difiere notablemente de la de los otros documentos analizados anteriormente en este apartado ya que, además de la retórica del lenguaje -que dificulta el análisis y llega a un punto en el que casi se torna indigestiva- el PGD presenta otra peculiaridad al incluir en su exposición, en un lugar muy importante, apartados o capítulos de carácter eminentemente político que en rigor no tendrían por que estar en un plan, pero que como veremos mas adelante, obedecen a razones vinculadas al papel que se pretendió que jugara este documento.

En la primera parte se hace una evaluación del nivel alcanzado por la planeación hasta ese momento y por primera vez se in-

* Véase la introducción y el capítulo 16 del "Plan Global de Desarrollo 1980-1982". Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1980, pp. 11-12 y 219.

(1) Ibid. p. 4

cluyen elementos de lo que después sería teorizado y desarrollado como "el proceso de planeación", todo ello bajo el título un tanto pretencioso de "marco conceptual" en el que de alguna manera se expresan las concepciones o justificaciones de lo que oficialmente se consideraba que debía ser la planeación en nuestro país.

De entrada se afirmaba que la planeación expresaba el esfuerzo de coherencia de la administración de JLP y ofrecía "una definición explícita del rumbo a seguir", permitiendo conciliar lo deseable con lo posible y establecer un sistema de compromisos.⁽²⁾ Se hablaba también de que el PGD pretendía ser una etapa intermedia en la construcción de un sistema de planeación en México y se reconocía que del Plan deberían desprenderse metas intermedias - cuantificadas en el espacio y en el tiempo y un conjunto de tareas para el sector público; que la integración de las acciones, recursos e insumos debía darse a través de programas específicos; que el Plan debería contemplar las relaciones de los programas y realizar una coordinación entre ellos. También se enunciaban los medios e instrumentos necesarios como el gasto y la contabilidad, la reforma administrativa, la investigación científica y el marco legislativo; asimismo se mencionaban de pasada los niveles de la planeación (regional y sectorial) y las formas (coordinación, obligación y cooperación) hablando incluso de un sistema de evaluación, todo ello para concluir ubicando el Plan:

(2) Ibid. p. 11

"Este es el marco conceptual que ha guiado la integración del Plan Global, aunque el estado actual de las técnicas y mecanismos de la planeación en el país no ha permitido integrar el documento totalmente de acuerdo a este marco" (3) (subrayado nuestro).

También se hacían votos por la flexibilidad de las cifras, relativizando al máximo las pocas metas establecidas en el Plan; - por lo menos en tres ocasiones se menciona esto en el documento, utilizando distintos argumentos. En un primer momento se arguye lo siguiente:

"...la planeación en México es esencialmente flexible y adaptativa, y se apoya en el consenso social, pues se desenvuelve dentro de un sistema democrático.

El plan no es un mapa de precisión en el que habrán de encontrarse todas las respuestas, sino una guía para ir orientando las acciones." (4)

Más adelante se habla de "una nueva concepción de la planeación" derivada de la cambiante situación internacional para que en ella:

"...los planes no se ven limitados por metas rígidamente cuantificadas, las cuales no son el camino indicado en tiempos de cambios bruscos e imprevisibles. No se trate de que

(3) Op. cit. p. 15

(4) Op. cit. p. 15

la sociedad se cometa al asfixiante esquema de planes inflexibles, sino que prevea su flexibilidad para lograr sus fines." (5)

Finalmente al hablar en concreto de las metas se advertía que:

"El Plan Global de Desarrollo incorpora la flexibilidad en las metas y en la instrumentación y propone la revitalización de los instrumentos de política económica para que aumente su capacidad de adaptación a las cambiantes circunstancias.

Las metas del Plan se fijan en forma de promedio trienal, precisamente para compensar parcialmente los cambios bruscos que se transmiten desde el exterior y las situaciones imprevisibles de la economía interna. En este sentido las cifras representan rangos y significan una tendencia central alrededor de la cual se agrupan otras cifras posibles. Pero aún así, dichas metas deben interpretarse como indicadores de la dirección y la intensidad del conjunto de acciones contempladas en el Plan Global de Desarrollo. Este es un documento - elaborado en tiempos de incertidumbre internacional, y por ello, no establece metas rígidas, sino que ofrece perspectivas sobre la base de indicadores que serán revisados en forma periódica". (6) (subrayado nuestro)

(5) Op. cit. p. 16

(6) Op. cit. p. 17

Esta insistencia en lo que es un principio básico de la planeación mueve a la sospecha, ya que desde el más elemental punto de vista la flexibilidad no tiene por que verse comprometida con el establecimiento de una cifra, la cual viene a desempeñar el papel de pronóstico, siendo éste además uno de los aspectos que le da sentido a la planeación, que entendida como proceso debe ajustar periódicamente sus metas. Más bien parece que se trataba de justificar la notable ausencia de cifras en el PGD y relativizar las existentes, rehuyendo de alguna forma al compromiso que significa definir claramente una meta.

En relación a los planes y programas sectoriales que en su mayoría precedieron a la aparición del Plan Global se decía que ello obedeció a la presión de las circunstancias pero que el PGD representaba la suma de esos esfuerzos al orientar las políticas sectoriales y modificar algunas de sus proyecciones, reconociendo parcialmente la diversidad y desarticulación del conjunto de planes:

"El país no podía detenerse, a la espera de una planeación global. Po eso se impulsaron acciones diversas y se promovieron planes sectoriales y estatales, no siempre articulados entre sí.

...

A falta de un planteamiento integral, los planes específicos se llevaron a cabo, en su inicio, con metodologías, su-

puestos macroeconómicos y objetivos diferentes. Además, tanto los cambios en la situación internacional como las características de la recuperación económica interna, que avanzó con una celeridad muy superior a la esperada, modificaron - los plazos de las estrategias contempladas en algunos de los planes sectoriales existentes.

Por ello, el Sistema Nacional de Planeación, en proceso, contribuye a la actualización de los planes sectoriales y estatales con el fin de fortalecer su integración y congruencia, a la luz de las nuevas e imprevistas circunstancias. Así, el Plan Global se enriquece con la experiencia particular de los planes y estos, a su vez, se orientan por el Plan.⁽⁷⁾ (subrayado nuestro)

Lo que se planteaba entonces para lograr mayor congruencia entre el PGD y los programas sectoriales era modificar en lo necesario a estos últimos, y al mismo tiempo uniformar metodologías, todo ello entendido como un proceso de "retroalimentación" que sin embargo nunca se llevó a cabo.

En el fondo de esta argumentación estaba la idea de limitar o relativizar la importancia de algunos programas sectoriales en tanto sus planteamientos o metas no se ajustaran a las propuestas del Plan Global.

(7) Op. cit. pp. 17-18

También de estos párrafos se desprende claramente que si bien pudo haber circunstancias no previstas por los planes sectoriales, en lo fundamental la política económica no se condujo de acuerdo a los lineamientos señalados por esos documentos, por lo menos hasta 1980, como vimos anteriormente en el caso del Plan - Nacional de Desarrollo Industrial, por lo que se planteaba su revisión. El PGD era en suma, la versión definitiva y "más acabada" de la propuesta oficial en materia de planificación.

La estrategia propuesta por el PGD afirmaba ser "el camino por el cual el país busca superar los retos de la modernización y la marginación social, con un modelo propio."⁽⁸⁾ Estos dos aspectos cobrarían forma en la definición de los cuatro objetivos nacionales:

- Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural.
- Proveer a la población empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.
- Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.
- Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.⁽⁹⁾

(8) Op. cit. p. 7

(9) Ibid. p. 54

Como puede verse estos objetivos son mas generales e imprecisos que los señalados por el PASP y el PNOI, aunque tienen el mismo sentido: lograr un crecimiento sobre nuevas bases, pero en el caso del PGD parece que se buscaba su consecución completa en sólo tres años. Con todo, la consistencia o validez de los mismos debe ser juzgada a la luz de las políticas, estrategias e instrumentos que se proponían para alcanzarlos y de su expresión en metas cuantificadas.

Antes de entrar a este aspecto es interesante destacar el diagnóstico del que se partía en el PGD ya que, al igual que los otros planes y que el propio discurso oficial, reconocía el agotamiento del modelo pero hacía mas énfasis en su falta de correspondencia con los objetivos consagrados en la constitución. Veamos:

"Al iniciarse 1977, la situación del país estaba caracterizada por la agudización de desequilibrios estructurales, acumulados durante varias décadas, y por una crisis económica que secudió a la sociedad, en una toma de conciencia de que la estrategia seguida por México desde la Segunda Guerra Mundial había agotado sus posibilidades de lograr el proceso de desarrollo que propone el proyecto constitucional." (10) (subrayado nuestro).

En otro momento al hablar de la filosofía política en un apartado especial se mencionaba la misma idea, presentando el Plan - Global como la actualización del proyecto nacional emanado de la

(10) Op. cit. p. 39

Revolución:

"Se trata de usar los instrumentos recibidos, con capacidad renovadora, en una realidad distinta a la que confrontó el - Constituyente en 1917, realidad que se ha transformado gracias a la Revolución Mexicana, pese a que no haya llegado a ser, plenamente, lo que el pueblo se propuso entonces y aún considera válido hoy, en 1980. Por ello es imperativo que la Revolución se renueve sistemáticamente para el cumplimiento puntual de sus objetivos últimos." ⁽¹¹⁾ (subrayado nuestro)

A partir de esta tesis sustentada por el diagnóstico del Plan Global se explican en gran parte las características del mismo así como el papel que en el terreno político e ideológico se pretendió que jugara como la versión actualizada del proyecto nacional contenido en la Constitución. Los siete primeros capítulos están de alguna manera estructurados en torno a esta idea y tratan de confirmarla con sus argumentaciones; en particular el de Filosofía política y el de Bases políticas y de justicia. En el primero se enumeran y describen los principios del proyecto nacional: nacionalismo, libertad y justicia, "un vigoroso Estado de Derecho", democracia, federalismo, economía mixta, libertades económicas, derechos sociales, rectoría económica del Estado, internacionalismo, ⁽¹²⁾ legitimidad e instrumentación del pacto social, para concluir diciendo que:

(11) Op. cit. p. 21

(12) Ibid. cap. 2 pp. 21-32

"El Plan Global de Desarrollo es un ejercicio de congruencia para tratar de orientar el desenvolvimiento económico y social de México de acuerdo con los principios fundamentales que los mexicanos hemos pactado y que seguiremos confirmando. Las acciones del Plan se derivan de objetivos directamente relacionados con los axiomas del proyecto nacional y del diagnóstico de la realidad actual." (13)

Las bases políticas y de justicia las constituyen las estructuras de gobierno y las instituciones políticas del país cuyo papel también se consideraba como condición necesaria para la viabilidad de las acciones propuestas por el Plan, desarrollando -en forma desigual- cuatro renglones: política interior, política exterior, seguridad nacional e impartición de justicia. En este capítulo destaca la ausencia de propuestas que pudieran significar algún cambio en la orientación fundamental de la política seguida en esos aspectos; mas bien se da una descripción de los principios generales y de los propósitos, destacando la importancia del aspecto institucional.

Los objetivos generales, el diagnóstico y la evaluación de la política seguida en los tres primeros años de gobierno de -JLP también están atravesados por esa idea: había llegado el momento de iniciar un crecimiento sostenido pero "cualitativamente

(13) Ibid. p. 32

diferente" recuperando los principios básicos de justicia social y reforzando el papel del Estado, lo cual -se afirmaba- había sido iniciado ya desde los primeros años de la nueva administración.

La estrategia global del Plan mencionaba tangencialmente un aspecto relacionado con la polémica que se suscitó entre diversos analistas y corrientes políticas sobre las alternativas que se podrían seguir ante la magnitud de los recursos petroleros; discusión a la que hemos hecho referencia en el análisis del - - PNDI. Sobre este punto el PGD mencionaba que se podrían concebir distintas alternativas para los mismos objetivos, pero se autoconsideraba como la única capaz de alcanzar los objetivos propuestos a partir de los principios de filosofía política y en los marcos de las actuales estructuras de gobierno. (14)

Las condiciones que determinaban los espacios de acción de la estrategia se consideraban determinados histórica, geográfica e institucionalmente y eran: una economía mixta de mercado con un Estado rector en la promoción del desarrollo; un sistema legal que

(14) Op. cit. p. 73. En este mismo sentido resulta ilustrativo el planteamiento del entonces director de Política Económica de la SPP, quien señalaba y describía tres opciones que el Estado mexicano había evaluado antes de resolver sobre el destino de los recursos petroleros: un crecimiento económico sin exportación petrolera, un crecimiento petrolizado y "una estrategia global que definiera la explotación del petróleo en función de un desarrollo integral". Obviamente, se consideraba que el PGD era la expresión de esta última. (C. Salinas de Gortari, "Los excedentes del petróleo y la planeación en México". Simposio Internacional de Planeación para el Desarrollo. Mimep, México, 1980).

garantiza derechos individuales (incluida la propiedad privada) y sociales; un pluralismo y un sistema políticos y una tradición institucional y finalmente, la libertad cambiaria como "un régimen derivado de las transacciones con el exterior."⁽¹⁵⁾

Al igual que el Plan Industrial, se reconocía que la viabilidad de la estrategia del PGD dependía directamente de los recursos del petróleo aunque se afirmaba que estos se destinarían a las prioridades nacionales establecidas mediante proyectos y que habría modificaciones en otras áreas de la política económica. El párrafo siguiente resulta muy ilustrativo del abismo entre el propósito declarado y lo que realmente se llevó a la práctica:

"No se utilizarán los recursos del petróleo para dar respuesta a presiones circunstanciales o a demandas populistas; ni para financiar subsidios o transferencias no esenciales o no productivos; ni para crear imprudentes superávits o para realizar las políticas fiscales, de precios y tarifas, presupuestales y económicas, que han de aplicarse con independencia de estos recursos y tampoco para financiar inversiones de largo plazo en el extranjero."⁽¹⁶⁾

(15) Véase el capítulo 7 del PGD.

(16) Op. cit. p. 75

Junto con los recursos del petróleo, la nueva estrategia pre tendía basarse en el ensanchamiento de las finanzas públicas, la generación de ahorro interno y la formación de capital para lograr un crecimiento "cuyo ritmo si bien alto no ponga en peligro su per manencia y equidad".*

Un total de veintidos políticas integraban la estrategia y - apoyaban simultáneamente los cuatro objetivos del Plan, conformando un conjunto un tanto heterogéneo que enumeramos a continuación:

1. Fortalecer al Estado.
2. Modernizar los sectores de la economía y de la sociedad.
3. Generar empleo en un ambiente digno y de justicia como propósito básico de la estrategia.
4. Consolidar la recuperación económica.
5. Reorientar la estrategia productiva.
6. Racionalizar el consumo y estimular la frugalidad y la inversión de los grupos mas favorecidos por el crecimien to.
7. Desarrollar en forma acelerada el sector agropecuario.
8. Impulsar el Sistema Alimentario Mexicano.
9. Fomentar el gasto prioritario y reforzar a la empresa pública, eliminando los subsidios excesivos.
10. Utilizar el petróleo como palanca del desarrollo económico.

(*) Op.Cit.p.75

11. Estimular una política de productividad y una adecuada distribución de sus beneficios.
12. Destinar mayores recursos para la provisión de mínimos de bienestar.
13. Inducir, con pleno respeto a la libertad individual, la reducción del crecimiento de la población y racionalizar su distribución territorial.
14. Obtener una mejoría en el nivel de vida de la población, especialmente de los marginados.
15. Ampliar y mejorar la educación básica para niños y adultos.
16. Vincular la educación terminal -media y superior- con las necesidades de trabajadores capacitados, técnicos medios y profesionales que requiere el sistema nacional de producción.
17. Impulsar la capacitación y la organización social para el trabajo.
18. Desconcentrar concentrando la actividad económica y los asentamientos humanos.
19. Controlar y reducir el ritmo de inflación.
20. Avanzar en la estrategia de nuevas formas de financiamiento del desarrollo.
21. Establecer una vinculación eficiente con el exterior.
22. Ampliar la concertación de acciones con los sectores social y privado en el marco de la Alianza para la Producción.*

* Op.Cit. pp. 77-80

Como puede verse se trata de un conjunto abigarrado de propósitos, objetivos generales, políticas sectoriales y acciones concretas, que refleja la ausencia de una clara delimitación entre lo que constituyen objetivos de largo plazo y las estrategias e instrumentos para alcanzarlos, necesariamente articula entre sí, y entre los distintos niveles de la planeación. Tampoco se observa una mínima jerarquización ni la necesaria ordenación de las políticas en el tiempo. Esta mezcla entre fines y medios, entre el corto y el largo plazo, entre el aparato productivo y el sector público y entre lo sectorial y lo global es representativa de toda la estructura del PGD; la enumeración de las 22 políticas es sólo una muestra de lo que constituye el conjunto del documento.

El fortalecimiento del Estado por ejemplo puede ser un objetivo general y a la vez una política; de cualquier forma no hay un desglose específico en el documento de cómo se lograría esto, aun que se intuye que sería resultado de los mayores recursos del petróleo que le darían un margen mas amplio de acción. Lo anterior está relacionado también con la política 10, utilizar al petróleo como palanca del desarrollo económico y social, que en realidad sería, en la lógica del Plan, la que permitiría realizar casi todas las demás políticas (modernizar la economía, generar empleos, reorientar la estructura productiva, consolidar la recuperación, alcanzar altas tasas de crecimiento, reorientar el gasto, destinar mayores recursos a los mínimos de bienestar, mejorar el nivel de vida de la población, etc) y que se encontraba como una mas en -- este listado siendo que constituía la base de la estrategia.

El último punto, ampliar la concertación de acciones con el sector privado y social en el marco de la Alianza para la Producción, mas que una política sería un instrumento para llevar a cabo las propuestas de un plan que se pretende nacional y no solo del gobierno.* La planeación indicativa supone un proceso de negociación básicamente con el sector privado, el cual debe ser -- contemplado en el sistema de planeación con los instrumentos y el marco jurídico e institucional necesario, estableciendo claramente los compromisos y obligaciones de ambas partes. Esta es -- una ausencia notable del PGD y una de las mas importantes deficiencias de la planeación en el período. Sin embargo, para entender por qué la Alianza para la Producción se incluye aquí como una de las políticas básicas de la estrategia del Plan Global -- --sin desarrollar después los aspectos modulares de la concertación y evidenciando una confusión entre fines y medios-- es interesante analizar el papel que este instrumento jugó en la práctica y que retomaremos mas adelante.

Analizando el listado anterior se podrían encontrar una serie de contradicciones importantes entre las políticas de corto y de largo plazo, entre las sociales y las que contemplan aspectos financieros; es posible detectar también que unas políticas comprenden a otras (como reorientar la estructura productiva y desarrollar el sector agropecuario) y que varias de ellas corresponden a un solo instrumento (como fomentar el gasto prioritario y reforzar a la empresa pública, impulsar el SAM, destinar mayores recursos

* Op.Cit. p.18

para los mínimos de bienestar y ampliar y mejorar la educación básica, que forman parte del gasto público). La falta de coherencia y de articulación en lo que son los "puntos básicos" de la estrategia, el aspecto medular de un plan, nos lleva a considerar que -- ésta "...admite un amplio margen para la inconsistencia"⁽¹⁷⁾ y que el PGD es lo suficientemente general e impreciso como para cancelar sus posibilidades como instrumento planificador. Veamos cómo se concreta la afirmación anterior.

En primer lugar, la agrupación de las políticas eran tan heterogéneas que ni siquiera se respetaba en la exposición posterior -- del documento en donde se hacía por cierto una agrupación distinta. A pesar de ello la descripción de cada una de las políticas era -- muy general y no siempre quedaba clara la diferencia entre propósitos, lineamientos y acciones, ni la forma como se alcanzarían las metas.*

En la política de gasto público, por ejemplo, que es una de -- las más importantes y a la que se le dedicaba un capítulo especial,** se señalaban los siguientes propósitos: 1) reorientar sectorial y regionalmente el gasto para lograr el crecimiento de los sectores prioritarios, disminuir las diferencias regionales y atender a los sectores marginados; 2) propiciar un crecimiento económico lo más

(17 Véase E. González y R. Carrasco, "Planificación y Política Económica en 1980" en Economía Petrolizada, Taller de Coyuntura, DEP-FE, UNAM, México, 1981, p. 140.

* Véase el cuadro que se presenta más adelante con las principales metas del PGD.

** Op.Cit. pp.93-101

alto posible y compatible con el control de la inflación; 3) racionalizar el gasto perfeccionando el sistema de planeación; 4) aumentar la eficiencia del gasto corriente e incrementar la inversión; 5) inducir la generación de empleo; 6) orientar el gasto de capital a eliminar los cuellos de botella; 7) asignar el gasto público de acuerdo a las prioridades señaladas y con una distribución regional equilibrada y 8) buscar la mayor eficiencia y descentralización del gasto público. Como puede verse el 1 y el 7 son prácticamente iguales siendo en conjunto demasiados propósitos para un solo instrumento, lo que no imposibilita que estos se lleven a cabo, pero exige una cuidadosa labor de programación, presupuestación, control y evaluación que no estaba desarrollada, además de una --cuantificación precisa de cada uno de los propósitos, es decir, cuantos empleos se van a generar, qué crecimiento económico se espera, cuál será el crecimiento necesario del gasto total y el monto del gasto de capital, cómo se concreta la eficiencia del gasto corriente, cuáles son los cuellos de botella y que proporción se les dedicará; se necesitaría también una presentación anual de la reorientación sectorial del gasto con montos aproximados y porcentajes, una estimación del peso de las erogaciones no sectoriales, que incluyen el servicio de la deuda y el papel y cuantificación de las transferencias y subsidios. En lugar de todo esto el PGD presenta unas cuantas cifras para el trienio con los porcentajes de inversión hacia los sectores agropecuario, comunicaciones y transportes y bienestar social y las tasas de crecimiento del gasto neto, del de capital, de desarrollo regional y de educación y salud. Pero lo mas grave es que al llegar al apartado de las --

"Acciones" sólo se encuentra un listado que repite prácticamente los propósitos: agilidad, control, racionalidad, combate a la corrupción, apoyo a prioridades, reforma administrativa, eliminación de subsidios, programación, coordinación y federalismo, eficiencia y eficacia y reestructuración, que se describen cada una en unas cuantas líneas. En suma, además de estar incompleto el qué, no quedaba claro el cómo se iba a realizar lo enunciado en materia de gasto público.

Algo semejante sucede con la política de comercio exterior; sus propósitos no eran muy claros, sus metas un tanto optimistas y sus acciones escasas, que además reeditaban el esquema vigente de fomento a las exportaciones y confirmaban la apertura de la economía, con el agravante de no considerar la situación del mercado mundial y la evolución de la balanza de pagos en los últimos años. (18) Las metas de incrementar la exportaciones no petroleras, de reducir la elevada elasticidad -producto a importar y de que el déficit en cuenta corriente fuera inferior al 1% del PIB no guardaban relación con las acciones propuestas. En materia de exportaciones por ejemplo sólo se afirmaba que los aranceles a las exportaciones tradicionales continuarían proporcionando recursos al -fisco, modificándose en caso de aumentos en los precios internacionales para proteger el abasto interno; las cuotas de exportación seguirían fijándose en función de las necesidades internas; sobre el fomento a las exportaciones de manufactures solo se decía que

18) Para un análisis interesante sobre los efectos de la liberación del comercio exterior en la segunda mitad del sexenio véase a T. Barker y V. Brailovski, "Recuento de la quiebra" Op.Cit.

se haría mediante estímulos fiscales, financieros y de precios de materias primas; se anunciaba la diversificación de mercados y el fomento a las maquiladoras y a las ventas de productos nacionales en las franjas fronterizas. La política de importaciones era un poco más explícita: se continuaría con la sustitución gradual del permiso previo por el arancel, consolidando a este último como el principal instrumento de protección; la determinación del nivel arancelario buscaría racionalizar la protección de los sectores, fomentar la sustitución de bienes de capital e intermedios, dar prioridad a las exportaciones con mayor valor agregado, apoyar a la pequeña y mediana industria y dar un trato especial al sector agropecuario. Se mencionaban también la Ley de Valoración Aduanera y el presupuesto de divisas del sector público. Como puede verse no había proporción entre estas acciones y la magnitud de las metas, siendo esta política uno de los instrumentos claves para avanzar hacia el objetivo de reafirmar y fortalecer la independencia económica del país⁶ y una de las que más contribuyó al desenlace de la crisis a partir de 1981.

La estrategia del Plan afirmaba orientarse fundamentalmente hacia la creación de empleos, considerando además que la solución a este problema permitiría mejorar la distribución del ingreso. El propósito central de la política de empleo buscaba "que todos los puestos de trabajo que se generen, lo mismo que los ya existentes, brinden justicia al trabajador en su relación laboral, -

⁶ Véase el apartado 10.6 del PGD pp. 122-127

condiciones de seguridad, dignidad y desarrollo personal, y le aseguren, por lo menos, el acceso a mínimos de bienestar para él y su familia".⁽¹⁹⁾ Los objetivos de empleo se lograrían según el Plan, a través del restablecimiento de las altas tasas de crecimiento económico, aunque se reconocía que eran necesarias otras medidas en el terreno laboral para lograr ese ambiente "digno y de justicia". Las metas eran la generación de 2.2 millones de empleos en el trienio y una tasa de crecimiento promedio de la ocupación de 4.2% anual, superior a la del crecimiento demográfico, que permitiría reducir la tasa de desocupación a un 6% en 1982. Pero una vez más al llegar a las acciones se entra al terreno movido y se afirma que sólo se mencionarán "acciones en términos genéricos" ya que los objetivos de empleo sólo pueden alcanzarse "con la integración efectiva de acciones en los diversos sectores" y que se encontraría mayor detalle en los capítulos correspondientes. Las acciones que se describen brevemente son: crecimiento alto y sostenido; apoyo a sectores estratégicos para generar nuevos empleos; utilización de los instrumentos de política económica para fomentar el empleo (1); organización social para el trabajo; atención a las actividades tradicionales en el ámbito rural y a los sectores marginados de las áreas urbanas; utilización de tecnologías adecuadas a la dotación de factores; gasto público; seguridad industrial y observancia de la legislación laboral. Además de la superficialidad de estas acciones, en los otros capítu-

(19) Op. cit. p. 127

los no se encuentra mayor detalle sobre la política de empleo por lo que el único instrumento real que se sostiene en la lógica del Plan para la creación de empleos es el crecimiento económico, lo que denota que no había ningún cambio de importancia en este aspecto y pone en entredicho que se tratara de una nueva estrategia hacia el empleo.

Se afirmaba que la política de deuda pública había sido para la administración en turno "un instrumento complementario para financiar el desarrollo"^{*} siendo su principio central el reducir paulatinamente la dependencia del gasto gubernamental respecto al endeudamiento interno o externo. No obstante la política de deuda externa tendría un carácter flexible en su aplicación, "de acuerdo a la evolución de la economía y las condiciones de los mercados internacionales"^{**} y el endeudamiento se haría tomando en cuenta - la interacción de las diferentes políticas. La meta fijada era disminuir la proporción del financiamiento público con recursos del exterior, a menos de la tercera parte en 1982, contra más de 40% en 1978; se buscaría también incrementar dentro del endeudamiento interno la proporción de deuda titulada en valores gubernamentales, aunque no se deban las cifras. Un primer elemento de contradicciones estaba precisamente entre ese carácter flexible del endeudamiento externo y la meta de reducirlo dentro del total; además de que

* Op. cit. pp. 116-118

** Ibid.

se esperaba que la situación de la deuda mejorara como simple resultado del aumento del ahorro corriente por medio de la política fiscal. Sólo tres acciones se enumeraban en este capítulo: mejorar el perfil de la deuda externa, seleccionar las contrataciones de acuerdo a los proyectos de mayor beneficio y promover el mercado de valores gubernamentales. Como puede verse las acciones - en esta importante materia no guardaron correspondencia con lo - que realmente sucedió, denotando o bien una subestimación de los requerimientos financieros y de los niveles de endeudamiento o - cierta cautela al tratar el tema. De cualquier forma -sin introducirnos todavía al terreno de los hechos- del análisis de este apartado y del de política tributaria se desprende que no había en el PGD elementos que permitieran hablar de una nueva estrategia del financiamiento del desarrollo, ya que el fortalecimiento de las finanzas públicas y el mayor endeudamiento del país serían permitidos y avalados por los recursos del petróleo. Esto nos lleva de la mano a una cuestión importante: no había en el PGD elementos que permitieran alterar significativamente el rumbo de la política económica seguida hasta entonces, por lo menos en lo que hace a financiamiento, más bien su lógica permitía posponer los - cambios necesarios en esta materia por la "oxigenación" que venían a representar los recursos petroleros, como veremos más adelante.

Hemos enumerado estas políticas por su estrecha vinculación con el logro de los cuatro objetivos generales; se podrían descri-

bir más ejemplos ya que casi todo el documento adolece de las mismas deficiencias; no obstante pensamos que lo dicho es suficiente para corroborar el alto nivel de generalidad del Plan Global de Desarrollo y la ausencia de definiciones básicas en un documento de tal importancia. Un especialista en planificación comentaba al respecto:

"En el Plan Global hay media cuartilla que se titula 'Objetivos Nacionales' (p.54) que propone una serie de lemas, enumerando metas a largo plazo, pero no menciona objetivos concretos. En otras partes, en capítulos relativos a sectores - específicos, se presentan expectativas en lugar de objetivos. Uno no sabe si los cambios estructurales, por ejemplo, son deseados o son aceptados como inevitables. Parece que se va a dejar que el sistema económico se desarrolle por sí mismo y la tarea de la planificación es la de estimar qué va a producirse como resultado."(20)

Esta última idea resulta muy sugerente al asignarle a los planes un papel totalmente secundario en la determinación del rumbo económico a seguir -por sus propias deficiencias- y colocarlos en el nivel del simple pronóstico en función de las expectativas abiertas por el petróleo. En efecto, como hemos visto en el caso del PGD su indefinición general imposibilita considerarlo -

(20) Komorowski, S.M. op. cit. p. 136

como un verdadero instrumento planificador, lo que nos lleva a preguntarnos sobre su significado directamente en el terreno político. En este nivel hay que retomar el elemento de las reformas sociales y estructurales que juegan un papel muy importante en el discurso del Plan, ya que éste se concebía a sí mismo como la materialización de una nueva estrategia de desarrollo, partiendo de un diagnóstico en donde reconocía el agotamiento del modelo o su incapacidad para distribuir equitativamente los beneficios del crecimiento. Aquí es importante detenernos para destacar el papel que se le asignaba a la planeación:

"Así, la planeación nacional se concibe no como un sustituto de las reformas necesarias para resolver los problemas estructurales, sino como el medio que permite que estas reformas se lleven a cabo de una manera firme y ordenada"⁽²¹⁾ (subrayado nuestro)

También se afirmaba que ésta era la mejor vía para llevar a cabo la intención actualizadora del régimen:

"El gobierno consideró la planeación del desarrollo como el medio idóneo para imprimir al país, en forma oportuna y eficaz, la orientación que haga posible alcanzar los objetivos nacionales..."⁽²²⁾

(21) PGD, op.cit. p. 42

(22) Idem.

Además hay que recordar la afirmación de que el PGD se enmarcaba en el contexto de tres reformas: la reforma política, la administrativa y la económica.

Los dos elementos señalados hasta aquí, el Plan como instrumento de cambio, por un lado y su excesiva generalidad, por otro aparecen en un principio como contradictorios. A ellos hay que agregar otros dos; el primero relacionado con la lógica interna que finalmente predomina en el PGD que, como se ha visto, permitía posponer las reformas y oxigenar artificialmente el modelo con los recursos del petróleo; y el último es su adhesión expresa al esquema de política económica aplicado desde principios del sexenio - que además se desprende también del análisis del cuerpo fundamental de las políticas del Plan y de la evaluación de los resultados del periodo 1977-1979:

"Superar las deficiencias ancestrales requiere, en la etapa actual de consolidación, continuar y reforzar la nueva - orientación de los esfuerzos de desarrollo en las diferentes áreas e instrumentos iniciada en 1977..."⁽²³⁾ (subrayado nuestro)

Intentando resumir diremos que el Plan Global de Desarrollo era un documento eminentemente político en el que se conjugaban distintos elementos como la idea del cambio estructural y la -

(23) PGD, op. cit. p. 75

preservación del esquema vigente de desenvolvimiento económico; la utilización de los recursos del petróleo para atender las necesidades sociales y el mantenimiento de los mecanismos de fomento e inducción de la inversión privada, la atención a los marginados y la modernización del país; la distribución del ingreso y la continuidad en la política fiscal, lo que lo hacía un documento contradictorio e inconsistente en el que finalmente predominaban los objetivos del crecimiento sobre los sociales. Paradójicamente, el Plan pretendía ser el instrumento de las reformas, no obstante, su propia lógica permitía posponerlas, o simplemente no llevarlas a cabo. La importancia del PGD se ubica por ello en el terreno del discurso político e ideológico y no guarda relación con sus cualidades técnicas o su coherencia interna, ya que pesa más su presentación como la versión actualizada del proyecto constitucional por un lado y como cierta prefiguración del rumbo a seguir ante la coyuntura petrolera, por otro.

Para tener una visión completa y estar en condiciones de hacer una evaluación de conjunto del PGD es necesario llevar el análisis más allá de los aspectos internos y ubicar el Plan en el contexto en el que surgió y frente a la política económica seguida en el periodo.

Un primer elemento que destaca es que el PGD no contempló con la debida suficiencia las tendencias negativas que se venían presentando en algunos sectores de la economía mexicana. En el momen-

to de su aparición en abril de 1980 había algunos elementos en el sec tor externo y en las finanzas públicas que si no implicaban una revisión total de la política económica, si suponían medidas concretas pa ra corregir esas tendencias e introducir cambios en la política de - corto plazo y en la estrategia real.

En primer lugar es necesario ubicar el momento en el que surge el P G D. Intentando hacer una periodización preliminar del sexenio tomando como criterio sólo al crecimiento económico se pueden detec-- tar tres etapas: 1977, como un año específico de contracción en el que la economía en su conjunto resintió los efectos de la crisis desatada el año anterior creciendo a una tasa de 3.4%; el trienio 1978-1980 que se puede considerar de auge o crecimiento acelerado ya que el Producto Interno Bruto registró el mayor incremento del período con una tasa de 8.5% promedio anual; y finalmente, 1981 y 1982 como el bienio que mar ca la desaceleración y la crisis creciendo el primer año todavía a un ritmo importante pero menor (7.9%) y acompañado de fuertes desequili- brios financieros y el segundo con un comportamiento negativo (-0.5%). Es obvio que si el Plan surgió en el período de auge, sus propuestas estaban influidas por las expectativas del mismo, lo que no justifica que no contemplara con la objetividad requerida la situación interna y el contexto internacional así como las posibles alternativas ante modi ficaciones en ambos terrenos.

Anteriormente hemos visto que un aspecto tratado muy deficiente- mente en el PGD era el relacionado con la política de comercio exte- rior; esta característica no sólo se encuentra en las propuestas sino

que se extiende al diagnóstico y a la evaluación de lo realizado en 1977-1979, en donde destaca la falta de ponderación de la situación real de la balanza de pagos hacia 1980. Al cierre de 1979 las exportaciones no petroleras habían perdido ya cerca de 20 puntos porcentuales en su participación dentro del total en sólo dos años; al interior de éstas las exportaciones de productos manufacturados mostraban una pérdida de dinamismo y las agropecuarias un crecimiento negativos en ese año y el siguiente. La participación de las primeras - había descendido de 46.7% en 1976 a sólo el 30.9% del total en 1979; las agropecuarias bajaron del 32.1% al 20.2% en el mismo periodo, manteniendo esa tendencia por el resto del sexenio (véase el cuadro 2). La caída de los productos no petroleros en el total de las exportaciones no sólo era resultado de la correlativa mayor participación de las ventas externas de hidrocarburos, sino también de la menor dinámica de aquellas exportaciones, incluso tratándose de productos que tradicionalmente había sido fuente de divisas, lo que puede apreciarse a continuación:

CUADRO 1

Exportaciones de Bienes y Servicios por Actividad
-tasas de crecimiento anual-

	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>
<u>TOTAL</u>	13.6	29.8	9.9	11.5	7.1	14.0
<u>Agropecuarias</u>	20.9	26.7	-11.3	-12.1	- 7.7	9.0
<u>Mineras</u>	1.9	-10.4	22.7	20.1	13.7	-11.5
<u>Manufactureros</u>	8.5	29.4	5.6	- 2.8	- 4.1	5.7
<u>Petroleras</u>	70.9	77.9	44.1	69.5	31.0	33.5

FUENTE:

SPP, Sistema de Cuentas Nacionales de México.

CUADRO 2ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES TOTALES

- porcentos -

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<u>Petroleras</u>	<u>15.4</u>	<u>22.3</u>	<u>30.7</u>	<u>45.1</u>	<u>69.0</u>	<u>75.1</u>	<u>78.4</u>
<u>No Petroleras</u>	<u>84.6</u>	<u>77.7</u>	<u>69.3</u>	<u>54.9</u>	<u>31.0</u>	<u>24.9</u>	<u>21.6</u>
Agropecuarias	32.1	28.2	24.8	20.2	10.1	7.6	5.9
Extractivas	5.7	4.7	3.5	3.8	3.4	3.5	2.4
Manufactureras	46.7	44.8	41.0	30.9	17.5	13.8	13.3

FUENTE: elaborado en base a Banco de México, Indicadores de Comercio Exterior.

Por otra parte como resultado del auge, las importaciones registraron una tasa de crecimiento muy elevada, 29.9% en 1979, mas del doble de lo que lo hicieran las exportaciones totales ese mismo año, contraste que se agravaría en 1980 (véase cuadro 3). Todo ello ocasionó un incremento en el coeficiente de importación (de 10.2% en 1977 a 12.4% en 1979) y una tendencia creciente del déficit en cuenta corriente como proporción del PIB y de los pagos netos a factores del exterior en relación a los ingresos por exportaciones. (cuadro 4)

En lugar de tomar en cuenta esta situación el PGD afirmaba en la evaluación de los "logros alcanzados":

"Asimismo, el sector externo refleja tanto la creciente importancia de las exportaciones - petroleras como la recuperación del dinamismo en las exportaciones de manufacturas(1) y otros bienes no petroleros y servicios no factoriales, que a pesar de la fuerte demanda interna han logrado tasas satisfactorias de crecimiento: alrededor de 16.5% real promedio en 1978-79. Las importaciones por su parte, también muestran el impacto de la franca recuperación económica. En conjunción, la balanza de pagos ha mostrado mejoría, y ha dejado de representar una limitante grave para la política de desarrollo".⁽²⁴⁾ (subrayado nuestro)

24) PGD, op.cit.p.49

Si bien es cierto que a principios de 1980 la balanza de pagos no era todavía una limitante ya que estaba oxigenada por los recursos del petróleo, si mostraba la necesidad de revisar la política de comercio exterior así como la de tomar medidas que impidieran -- una mayor vulnerabilidad de la economía en su conjunto, lo que estaba ausente en el Plan, el cual se limitaba a señalar metas cuyo alcance implicaba una reversión de las tendencias anteriores y que reflejaban o bien una subestimación de las dificultades estructurales del aparato productivo para conformar un sector exportador dinámico o una sobrestimación de las perspectivas abiertas por el petróleo en el contexto internacional y de la capacidad del mercado como -- asignador de recursos.

Por otro lado, a nivel de las finanzas públicas si bien los ingresos habían crecido como proporción del producto, se observaba una participación creciente del endeudamiento. En 1979 los financiamientos representaron la tercera parte del total de los ingresos del sector público, siendo esta situación mas grave en el caso del gobierno federal en donde los ingresos por financiamiento pasaron del 17.6% del total en 1977 a 35.9% en 1979, continuando con la tendencia creciente el resto del sexenio, particularmente en los dos últimos años.

CUADRO 3INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL

(estructura porcentual)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982
TOTAL	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
<u>Ordinarios</u>	<u>82.4</u>	<u>67.7</u>	<u>64.1</u>	<u>69.0</u>	<u>55.9</u>	<u>41.4</u>
Corrientes	81.2	66.0	63.8	68.8	55.8	41.1
De capital	1.2	1.7	0.3	0.2	0.1	0.3
<u>Derivados de Finan-</u>						
<u>ciamiento.</u>	<u>17.6</u>	<u>32.3</u>	<u>35.9</u>	<u>31.0</u>	<u>44.1</u>	<u>58.6</u>

FUENTE:

Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Por el lado del gasto, el peso del servicio de la deuda dentro del presupuesto pasó de 25.1% en 1977 a 28.4% en 1979, manteniendo esa proporción los dos años siguientes para dispararse en 1982, lo cual significaba ya desde mediados del sexenio una menor participación de la asignación sectorial dentro del presupuesto. A pesar de estos dos elementos y del mayor peso que iban adquiriendo los ingresos de PEMEX vía impuestos, el PGD no los sopesaba debidamente en su diagnóstico:

" Se busca propiciar la tasa real de crecimiento del producto interno mas alta y perdurable posible. Los principales obstáculos para obtener dicha tasa no son de carácter financiero, sino -- que se originan en la incapacidad de algunos --

* Véase la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1982.

la expansión de los demás; en la insuficiente velocidad de respuesta de la producción ante el estímulo de la demanda; en la propensión a importar y, en menor medida, en la inestable situación económica internacional".

(25)

Además de la subestimación de las cuestiones financieras no había en el Plan la necesaria explicación de cómo pretendía vencer estos obstáculos (cuellos de botella, elevada elasticidad de importaciones, desigual dinamismo sectorial y el contexto internacional, que por -- cierto parece considerada como variable exógena) para lograr un crecimiento alto y sostenido. El optimismo y la superficialidad en el -- análisis de la situación coyuntural interna y externa así como las -- omisiones no son privativas del diagnóstico sino también de las pro-- puestas ya que como hemos visto no había en el PGD una estrategia que propiciara cambios en la estructura tributaria ni un fortalecimiento del ahorro interno sobre bases sólidas, ni tampoco una reducción de la dependencia de los recursos del exterior. En cambio las metas -- cuando las había, aparecían desvinculadas de las acciones (o de la falta de ellas).

Estas ausencias pueden servir también de indicador de las aspiraciones y limitantes del Plan Global de Desarrollo y mostrar que o -- bien no se proponía actuar seriamente sobre la realidad o tan sólo pretendía ser un programa de gobierno que jugara fundamentalmente en lo político con lineamientos muy generales pero divorciados de la política económica que se estaba llevando a la práctica. situación que

se hizo más evidente a partir de la crisis en los dos últimos años del período y que propició que la planeación desapareciera por completo del discurso oficial.

Todavía en 1981, antes de que aparecieran con más fuerza los signos de la crisis se publicó el "Primer Informe de Avance del Plan Global de Desarrollo 1980-1982" elaborado por la SPP. Este documento pretendía hacer una evaluación de lo realizado a un año de aparecido el Plan pero el primer problema al que se enfrentaba era que no estaba -- clara, ni siquiera a nivel formal, la organización del proceso de planeación ni mucho menos las funciones de la evaluación, una de las etapas más importantes que juega un papel fundamental en todo ejercicio planificador; probablemente por este motivo y por el propio contenido del documento el Informe tuvo muy poca difusión, además de que se trataba de una autoevaluación, como veremos más adelante al analizar el proceso de planeación.

Según se anunciaba, la publicación del informe se vería complementada por unas "jornadas de autoevaluación sectorial" a realizarse a mediados del año -las cuales nunca se llevaron a cabo- y por la aparición de la Cuenta Pública correspondiente y otros materiales evaluativos. Esta insistencia en forzar lo ya existente y hacerlo aparecer como parte del proceso y del sistema de planeación era característica de la mayoría de los documentos oficiales que trataban sobre el tema siendo particularmente evidente en el que aquí comentamos, en donde se llegaba a afirmar que el máximo documento evaluatorio era el Informe de Gobierno.

Pero lo mas importante del Informe de Avance del PGD era la descripción de los propósitos que se mantenían y las metas que se revisaban. En primer lugar se afirmaba que los principios de filosofía política y el proyecto nacional no estaban sujetos a revisión y que se mantenían los objetivos generales y los veintidós puntos de la estrategia, pero ya en lo concreto se afirmaba lo siguiente.

- El crecimiento de 1980 se vio afectado por la situación internacional ya que las estimaciones "no coincidieron del todo con los acontecimientos". Para 1981 y 1982 la recuperación económica del resto del mundo será mas lenta que lo supuesto en el Plan Global. A pesar de esto se mantenían las metas para el trienio en cuanto a crecimiento económico (8% anual) y generación de empleos (2.2 millones).
- En el sector industrial las metas eran "ambiciosas" pero también "realistas" y las perspectivas apuntaban al cumplimiento de las mismas ya que "la disminución de ritmo observada en 1980 en algunas ramas manufactureras no significó una desaceleración generalizada del sector"
- En el sector externo abiertamente se reconocía la necesidad de revisar las metas. En lo que hace a la cuenta corriente de balanza de pagos no sería posible realizar en 1982 la meta de lograr un déficit menor que el 1% del PIB, por lo que se fijaba en el rededor del 2%.

- Las importaciones tuvieron un dinamismo superior al previsto en el PGD por lo que la política comercial se orientaría a limitar selectivamente las importaciones excesivas sobre - sobre todo en bienes suntuarios.

- En materia de exportaciones la ~~tasa~~ propuesta sería alcanzada a pesar del incumplimiento en las exportaciones manufactureras "gracias al apoyo del sector petrolero que adelantó su meta de exportación en dos años". La recesión internacional y "algunos problemas internos" impedirían alcanzar en el bienio el objetivo inicial en materia de exportación de manufacturas por lo que se mantendría la política establecida de aliento a las industrias especializadas en exportar.

- En turismo, la "ambiciosa" meta establecida de 7.8% de crecimiento se estaba viendo afectada por la recesión internacional y los gastos excesivos de algunos mexicanos en el extranjero por lo cual las acciones en este sector se -- orientarán a "evitar un deterioro sensible de la meta".

- En cuanto al déficit externo su magnitud en 1980 excedió a lo previsto "pero ahora, a diferencia del pasado, este sector no representa una restric

ción que obligue a detener la marcha para corregir esta situación. El petróleo brinda la posibilidad de moderar los desajustes en las relaciones comerciales con el exterior al establecer las condiciones para el fomento decidido de las exportaciones no petroleras y el mejor empleo de la protección y las importaciones"⁽²⁶⁾

- Finalmente en lo que hace a la inflación se afirmaba que era necesario hacer un replanteamiento y definir como nueva meta un diferencial de entre 6 y 8 puntos por encima de la inflación exterior y "dentro de una tendencia francamente declinante" ya que "la aceleración del ritmo de inflación en 1980 obedece a factores temporales".

También se afirmaba que para 1981 la política de gasto público estaba dentro de la capacidad de financiamiento y absorción de la economía, lo que aunado al consumo y la inversión privadas que se estaban induciendo y concertando hacían factible esperar las tasas de empleo y producción del Plan.

Como conclusión de todo este apartado el documento señalaba:

"La evaluación realizada muestra avances e insuficiencias. El saldo es positivo. Los resultados señalan -

²⁶⁾ op. cit. p. 23

que se cuenta con una estrategia viable que está permitiendo la consecución de los objetivos globales de desarrollo. Se reconocen los problemas surgidos que llevan a revisar algunas metas. No obstante, en lo esencial el análisis permite mantener como viables y factibles de alcanzar los objetivos y las metas sustantivas del Plan"⁽²⁷⁾ (subrayado nuestro)

Como puede verse se trata de un balance que a pesar de las evidencias, quería ser optimista subestimando la magnitud de los desequilibrios y sin explicar suficientemente las causas por las que no se cumplían la mayoría de las metas del Plan en el primer año, resolviendo -- este problema en el mejor de los casos con la modificación de cifras sin plantearse en algún momento la revisión de la políticas o la introducción de medidas correctivas y persistiendo al parecer en la idea de que las tendencias expansionistas de la economía mexicana, acompañadas de medidas indirectas, permitirían introducir algunos cambios o por lo menos lograr una mejor asignación de recursos, concepción subyacente - en el PGD.

El Primer Informe de Avance mantenía las mismas deficiencias del Plan Global en cuanto a la falta de definición sobre el por qué y el cómo, sin presentar elementos suficientes que permitieran hablar de un balance serio y del establecimiento de las nuevas metas partiendo del supuesto de que éstas serían resultado de acciones concretas. El Informe era mucho mas explícito que el Plan en su adhesión al esquema - de política económica vigente -ratificandólo en alguna medida al no -

27) op. cit. p. 25

proponer ningún cambio, así fuese mínimo, en la política a seguir- pero como se trataba de un balance, tenía que reconocer, aunque fuera parcialmente, las dificultades por las que atravesaba la economía, algunas de las cuales como hemos visto eran evidentes incluso desde la publicación del PGD aunque no fueron tomadas en cuenta por este último. A pesar de que el Informe introducía modificaciones en algunas metas del Plan, éste siguió publicándose en su versión original o abreviada con grandes tirajes mientras que aquél permaneció casi en el anonimato pese a no ser un documento crítico sino simplemente señalar la imposibilidad de lograr algunas metas y las dificultades que calificaba de coyunturales.

CUADRO 4COMPARACION DE METAS Y RESULTADOS DEL PLAN GLOBALDE DESARROLLO 1980 - 1982

- tasas de crecimiento medio anual -

	P G D	R	E	A	L
	1980 - 1982	1980	1981	1982	
INDICADORES					
MACROECONOMICOS					
PIB	8.0	8.3	7.9	- 0.5	
Importaciones	20.8	31.9	20.3	-37.1	
Consumo	7.7	7.8	7.7	1.6	
Público	7.7	9.5	10.1	2.4	
Privado	7.5	7.5	7.3	1.1	
Inversión	13.5	14.9	14.7	-15.9	
Pública	13.0	16.7	15.8	-14.2	
Privada	14.0	13.7	13.9	-17.3	
Exportaciones	14.4	6.1	6.2	13.7	
Empleo	4.2	6.3	6.6	- 0.8	
Inflación*	14.0	59.8	28.7	98.8	
SECTORES PUBLICO					
Y EXTERNO &					
Gasto Público/ PIB	40.0	38.9	38.6	42.5	
Déficit público/PIB	4.2	7.5	14.5	18.0	
Déficit en cuenta corriente/PIB	0.6	3.9	5.2	1.6	
Ingresos por exportación de petróleo/Ingresos en cuenta corriente	46.5	41.8	47.3	53.6	

* Índice Nacional de precios al consumidor, dic./dic. El PGD estimaba reducir el diferencial de la inflación interna con la de los principales clientes comerciales a entre 4 y 5 puntos. La tasa de inflación anual en E.U.A. en 1980-1982 fue de 9.3%.

& Promedios Anuales.

FUENTE: Banco de México, Indicadores Económicos, S.P.B. Sistema de Cuentas Nacionales, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1982 y Plan Global de Desarrollo.

4. CONSIDERACIONES SOBRE EL PAPEL DE LA PLANEACION EN EL PERIODO

Si bien es cierto que los tres planes analizados en el nivel global tuvieron destinos diversos y jugaron papeles diferentes al interior del sector público y a nivel nacional, también lo es el que presentaban elementos comunes que en cierta medida reflejaban las intenciones gubernamentales y en algunos casos participaban de las mismas deficiencias que expresaban el nivel alcanzado por la planeación en México, así como también las propias limitantes a las que se ha enfrentado este ejercicio en nuestro país.

Sin duda la más notoria característica común se encuentra en el diagnóstico: los tres documentos (PASP, PNDI y PGD) reconocen, con mayor o menor profundidad, el agotamiento del modelo de desarrollo seguido por México desde la posguerra y plantean la necesidad de elaborar una nueva estrategia, de la cual se consideran expresión fundamental. Entre el PNDI y el PGD hay una coincidencia adicional: ambos consideraban que el petróleo era el elemento que brindaba las condiciones materiales necesarias para superar los desequilibrios económicos y sociales, aunque en la exposición anterior vimos también que en ese nivel, en estos dos planes hay diferencias en cuanto a las propuestas de utilización del excedente, encontrándose mayor grado de desagregación y precisión en el plan industrial.

Además de recuperar los aspectos sociales y buscar una nueva inserción de la economía a nivel internacional, otro objetivo al que también respondían los tres planes era el de la modernización

y eficiencia tanto en el aparato productivo como en el sector estatal, siendo el Plan Global el que asumía este propósito más explícitamente.

A partir de este diagnóstico cada plan tomaba un camino distinto para alcanzar prácticamente el mismo objetivo. Aquí es necesario retomar las diferencias y matices ya que como hemos visto estos tres documentos expresaban distintas concepciones en cuanto al cómo lograr ese crecimiento sobre nuevas bases.

En primer lugar el PASP era un programa que se circunscribía al ámbito del sector público aunque tomaba en cuenta los efectos de la actividad de éste sobre el conjunto de la economía y proporcionaba elementos para orientar la política de inducción y fomento al sector privado en forma acorde con sus objetivos. Su estrategia se centraba en imprimir una determinada orientación al desenvolvimiento del aparato estatal, lograr una efectiva programación de sus actividades y hacer un uso selectivo de sus instrumentos.

En segundo lugar, inspirado en una política de corte nekeynesiano que concebía a la producción y al empleo como un solo objetivo, destacaba el papel del gasto, particularmente de la inversión pública, en la reactivación económica y diferenciaba las implicaciones del déficit público según las causas que lo originaran; el PASP se proponía además una cuidadosa selección y control de los egresos gubernamentales y una reorientación cualitativa de las inversiones del Estado acorde con el ritmo y dirección que se

pretendía dar al proceso de desarrollo. A diferencia de los otros dos planes, el PASP era más explícito en cuanto a la política de salarios, precios y utilidades, proponiendo medidas concretas para mantener e incrementar el poder adquisitivo de los trabajadores, reorientar la utilización de las ganancias y establecer mecanismos para el control del crecimiento de los precios en el corto y en el largo plazo.

En tercer término, una diferencia adicional es que en materia de comercio exterior y de política de financiamiento, como hemos visto, el PASP no contemplaba la utilización de los recursos del petróleo como elemento básico de su estrategia en estos dos frentes. Las razones ya las mencionamos, lo importante a destacar es que esto le permitía proponer y detallar otras medidas como la racionalización del uso de las divisas y sobre todo, la reforma fiscal.

Finalmente es necesario mencionar que aunque no hay un manejo explícito de las técnicas de planificación en el documento que se conoce del PASP, éste sí refleja la utilización de mecanismos de programación y presenta una cualidad la mayoría de las veces ausente en los planes mexicanos: un nivel necesario de articulación y coherencia entre sus objetivos (que son claros y poco numerosos) y el conjunto de políticas que proponía y también al interior de estas últimas. La consistencia interna del PASP es una cualidad que lo coloca en un nivel superior al de los otros dos planes.

El PNDI por su parte era un documento si bien con implicaciones globales sobre el conjunto de la economía, centrado en la perspectiva de lograr una reorientación del sector industrial para producir bienes básicos y de capital; estos últimos con el doble objetivo de sustituir importaciones y aumentar la capacidad de exportar, basando su estrategia en el supuesto de que no habría liberalización generalizada de importaciones y en el otorgamiento de estímulos fiscales al sector privado, intentando hacer un uso productivo del excedente petrolero y utilizar la capacidad de endeudamiento del país "sin comprometer su independencia". Sin embargo este plan, pese a sus cualidades, no se podía abstraer de la ausencia de un marco global que le diera coherencia y tampoco podía sustituirlo por completo; de ahí que la política industrial derivada del plan no estuviera concebida de manera totalmente integrada a una estrategia general, siendo notoria la ausencia de definiciones importantes en materia de política financiera, fiscal, cambiaria y tecnológica; algunos de estos aspectos sólo están mencionados en el PNDI, siendo que merecerían un desarrollo mayor por sus implicaciones sobre el sector industrial.

El tipo de industrialización que proponía el PNDI impulsaba no sólo los bienes de capital y los insumos intermedios sino también aquellas ramas que tuvieran posibilidades de crecer y exportar, aún con presencia de capital extranjero, como las que se encuentran en la categoría 1.1 denominadas agroindustrias.

Quienes participaron en la corriente que sustentaba el PNDI hacen énfasis en que el factor clave de su estrategia era la pro

tección industrial acompañada de otras medidas como menores niveles de gasto público y el incremento gradual de los precios internos de los energéticos*, las cuales no aparecen como centrales en el PNDI aunque seguramente lo fueron en las propuestas de este grupo.

Es obvio que las decisiones fundamentales en materia de política económica fueron tomadas al margen de estos dos planes. El PASP nunca llegó a ser un documento oficial definitivo y los propósitos del PNDI fueron prácticamente ignorados, particularmente en lo que hace al comercio exterior. El resultado en términos de política económica fue que en el período de auge las actividades del sector público no se desarrollaron en forma planificada ni se introdujeron modificaciones importantes en el esquema de financiamiento ni en los criterios y bases de operación de la administración pública, lo que ocasionó que el ejercicio del gasto incurriera en desviaciones importantes, aumentara el peso del servicio de la deuda, se canalizara al exterior la capacidad de compra del sector paraestatal y el déficit del sector público alcanzara niveles sin precedente; adicionalmente se dejaron de lado los criterios de selectividad en la mayoría de los mecanismos de fomento. En el sector externo la nota dominante en la etapa expansiva fue la liberación de las importaciones, que aunada a factores de orden estructural y a las desfavorables circunstancias externas, ocasionaron el fuerte desequilibrio en la balanza de pagos.

* Véase T. Barker y V. Brailovski, op. cit. y la interesante polémica sustentada por John Estwell con Melvyn Krauss a propósito de los resultados de las políticas proteccionistas y de liberación como estrategias para los países en vías de desarrollo, particularmente en el caso de México (Revista Decisión número 62, abril de 1984, pp. 28-36).

Estos problemas, sumados a otros desequilibrios importantes tanto en el aparato productivo como en el ámbito financiero -que se manifestaron con más fuerza a partir de 1981- así como la política seguida en los dos últimos años del período, hicieron más evidente el divorcio entre los planes y la realidad, separación que se manifiesta no sólo en el análisis de los resultados ni en el incumplimiento de los objetivos y las metas, sino en la propia orientación que el Estado le imprimió a la política económica, tanto en el período de auge como durante la crisis y los contradictorios meses finales.

Mención aparte merece el Plan Global de Desarrollo que si bien tampoco cumplió sus objetivos declarados, si jugó, como hemos visto, un importante papel político en tres sentidos fundamentales: para refrendar el rumbo de la política económica seguida, aparecer como la versión actualizada del proyecto constitucional y reflejar la intención modernizadora del régimen, todo ello en un sólo documento; de ahí se explican sus propias características, sus vacíos deliberados y sus deficiencias técnicas.

El PGD debe ser analizado como un documento fundamentalmente político en el que confluyeron objetivos diversos, siendo a nuestro parecer el más importante el pretender presentarse como la vía para resanar los aspectos negativos del desenvolvimiento económico, más concretamente, para llevar a cabo las reformas necesarias que permitieran cumplir los objetivos sociales "del proyecto emanado de la Revolución Mexicana" y al mismo tiempo propiciaran un mejoramiento en la estructura productiva. Esto se tradujo en el ob

jetivo general de buscar una reorganización global del modelo de desarrollo, para lo cual el PGD no contaba con los instrumentos su ficientes que permitieran por un lado racionalizar la acción económica estatal y por otro inducir y dar coherencia al comportamiento del sector privado.

Entre los impedimentos para llevar a cabo lo anterior estuvo precisamente la otra función del Plan señalada más arriba: la rati ficación de la política económica seguida, lo que desde el punto de vista de los objetivos generales del PGD, implicaba una con -- tradición entre el corto plazo y la estrategia. La visión acrí tica de los resultados de la política económica durante 1977-1979 llegaba al grado de calificar a ésta como la más correcta para propiciar los cambios requeridos. El compromiso del PGD con la forma como se estaban utilizando los recursos petroleros y con las medidas centrales de política económica, sobre todo en materia fiscal, salarial, financiera, cambiaria y de comercio exte -- rior, le impedía proponer modificaciones de fondo, siendo éste un elemento que expresa otro rasgo del Plan Global y su imposibi -- lidad de convertirse en un instrumento de planeación. Nos refe -- rimos al amplio margen de inconsistencia interna que presentaba el PGD, tanto entre objetivos, políticas e instrumentos como al interior de los mismos. Lo anterior como ya señalamos, se deriva de su excesivo nivel de generalidad que permitía a cualquier me -- dida ampararse en lo declarado por el PGD lo que en los hechos sig -- nificaba una desvinculación entre los objetivos generales de em -- pleo, distribución del ingreso, reestructuración productiva y autg -- determinación financiera, por un lado y la política económica que en realidad se estaba llevando a cabo, por otro.

Por estas y otras características el PGD fue el plan que más claramente jugó en su momento el papel de pronóstico sobre el desenvolvimiento más probable de la economía en el corto plazo, de no modificarse gran parte de los supuestos en los que implícitamente se sustentaba o de no agravarse los desequilibrios ya existentes que de hecho ignoró. A pesar de ser uno de los documentos más deficientes desde el punto de vista de la planeación entre los muchos que se produjeron en el período, fue precisamente su carencia de definiciones básicas lo que le permitió jugar ese papel múltiple que hemos mencionado y ser asumido como el plan rector del "promisorio" futuro del país.

Una diferencia adicional con los otros dos planes analizados son las reiteradas afirmaciones en el PGD de que éste recogía las demandas centrales del movimiento obrero organizado y que su estrategia permitiría simultáneamente aumentar las oportunidades de empleo, una distribución más justa del ingreso y una reducción de las tasas de crecimiento de los precios. También reconocía el carácter mixto de la economía y el papel del sector privado en el logro de sus objetivos y metas. Se pronunciaba asimismo por el equilibrio entre los diversos factores de la producción, buscando armonizar "los derechos del trabajo con los del capital y el régimen de libre concurrencia".¹⁾ Esta vocación conciliatoria frente al sector privado y la pretensión de recoger el programa del movimiento obrero denotan que no se pretendía alterar en lo fundamental la relación entre el Estado y los sectores sociales y son un indicio de la forma como se pretendía abordar un problema mayor que más adelante veremos: la negociación con el sector privado pa

1) Véase particularmente el apartado 10.10 del PGD.

ra que éste participe en la ejecución de lo planeado y la inversión se oriente hacia las prioridades señaladas, para el cumplimiento de los objetivos del plan. Es éste quizá el problema fundamental de la planeación en nuestro país y no era enfrentado como tal ni el PGD, ni otros documentos, ni en la práctica.

Las propuestas del Plan en esta materia no implicaban modificar las bases sobre las que durante décadas ha funcionado la relación entre el Estado y el capital privado, demostrando además los límites de la política de inducción y de regulación. Destaca también la ausencia de mecanismos de participación social dentro de las propuestas del PGD. Más allá de las afirmaciones a nivel propagandístico sobre la intervención del movimiento obrero en la definición de los objetivos del Plan, no hay ninguna propuesta concreta para la intervención de los distintos sectores sociales en las etapas de la planeación, particularmente en la elaboración y evaluación del PGD.

Un elemento adicional que debe retomarse en el análisis del Plan Global es su relación con el conjunto de programas sectoriales y especiales que en la mayoría de los casos le precedieron. Hemos visto que en el propio texto del PGD se reconocía que aquellos documentos deberían ser revisados para adecuarse a los nuevos planteamientos del Plan Global, lo que nunca se llevó a cabo. Hemos mencionado igualmente que la proliferación de los planes se caracterizó no solo por la diversidad en cuanto a presentaciones, metodologías, objetivos y metas -lo que impidió una mínima congruencia entre los mismos- sino también que el destino de cada uno de estos planes fue diverso. Más que la carencia de un

marco global para la planeación que les permitiera traducirse en políticas sectoriales, el conjunto de planes sectoriales generados en este período refleja la compartimentalización del sector público y la diversidad de enfoques y planteamientos que se generaron a su interior; refleja también los diferentes intereses que estaban en juego en cada Secretaría de Estado. Uno de los casos más notables de estas divergencias se dió en el sector agropecuario que llegó a contar con un nuevo marco legal (la Ley de Fomento Agropecuario) y con tres planes que tenían enfoques diferentes y que en buena medida se sobreponían entre sí: el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), los Programas Anuales de Desarrollo Agropecuario y Forestal y el Programa Nacional de Desarrollo Agroindustrial. Esta coexistencia impidió que alguno de los tres planes se llevara a la práctica plenamente, a pesar de que el SAM por ejemplo contaba con fuerte apoyo presidencial, su estrategia no era compartida por algunos sectores de ramo. A nivel nacional estas divergencias también se dieron, aunque de los planes analizados solo uno, el Plan Global de Desarrollo, fue el que se adoptó como tal, descartando previamente las estrategias propuestas por los otros dos.

Ya hemos señalado las notables deficiencias técnicas de los planes, que si bien jugaron su papel, no pueden considerarse como la causa central de que no se llevaran a cabo. Por otro lado hemos visto que los planes expresaban diversas concepciones sobre la estrategia y la política económica a seguir para alcanzarla, lo que implicaba orientaciones diferentes en la intervención del Estado en la economía, siendo éste un hecho importante que refle-

jaba la propia situación del sector público y la existencia de distintas corrientes a su interior.

Además de ello, una cuestión fundamental que impidió cualquier avance en el terreno de la planeación fue que no se alteraron los mecanismos fundamentales de toma de decisiones al interior del aparato estatal, manteniendo la centralización política y geográfica y el verticalismo en sus estructuras así como la peculiar concentración de atribuciones en la persona del Presidente de la República, lo que convertía a la planeación en un ejercicio de gabinete sin incidencia real sobre el propio sector público, alejado de los principales centros de decisiones y por ello de la política económica seguida.

De igual importancia es el hecho de que no se modificara tampoco la relación entre el Estado y los inversionistas privados ni los mecanismos tradicionales de negociación entre ambos, lo que dificultaba la planeación del conjunto de la economía al no modificar el papel del mercado como el factor determinante de las decisiones y como el asignador "óptimo" de recursos dejando al Estado en el tradicional papel de otorgador de estímulos sin la selectividad requerida y sin la concurrencia real del capital privado al objetivo de introducir modificaciones de fondo que propiciaran cambios estructurales progresivos en la economía.

En suma, las distintas concepciones y estrategias presentes en cada plan, la prevalencia de los mecanismos tradicionales de toma de decisiones al interior del sector público y la no modifi

cación de las bases tradicionales de negociación entre el Estado y el sector privado, pueden considerarse como los tres elementos fundamentales que definieron a la planeación en el período 1977-1982. Si a ello agregamos las deficiencias técnicas en la elaboración de los planes, la ausencia de la infraestructura necesaria para llevar a cabo todo proceso de planeación (flujo constante de información estadística, capacitación de personal, investigación, normatividad, coordinación, etc.) y la falta de un marco legal específico que normara estas actividades, tendremos un panorama global de las principales carencias de la planeación en este período.

No obstante, los elementos mencionados reflejan en realidad síntomas de un problema más importante relacionado con las causas por las que la planeación no ha funcionado como tal en nuestro país y con los límites que esta práctica enfrenta.

Desde nuestro punto de vista la experiencia reciente de la planeación en México ha encontrado obstáculos que pueden ubicarse en dos esferas. En primer lugar los que existen al interior del propio grupo gobernante y que hemos mencionado con anterioridad, en donde la heterogeneidad del sector público se refleja en la heterogeneidad de los planes y donde es muy difícil lograr la coordinación necesaria entre las distintas áreas económicas para llevar a cabo las tareas de planeación. Esta situación fue particularmente notoria en el sexenio que ahora nos ocupa, llegando al extremo de que cada secretaría u oficina gubernamental contara con su propio plan. La existencia de distintas concepciones y estrategias sobre el rumbo que debería seguir el país también tuvo

evidencias importantes en este período como las que analizamos a nivel de los planes globales. Esta situación del sector público refleja una de las peculiaridades del sistema político mexicano: la concentración de atribuciones en la Presidencia de la República y la existencia de verdaderos "feudos" en los niveles más importantes de toma de decisiones. Todo ello representa un obstáculo serio a los intentos de planeación, muy difícil de remontar en el corto o mediano plazo de no introducir cambios fundamentales de por medio.

La otra esfera que presenta importantes dificultades para el avance de la planeación en nuestro país se encuentra fuera del aparato estatal y está vinculada a la forma como se expresan en México los límites de la planeación en una economía capitalista. Se trata no sólo de las dificultades para comprometer el comportamiento del capital privado y de los límites que en México presentan la "inducción" y el "fomento" estatales para promover la inversión en un sentido determinado, sino también de otros elementos de innegable importancia económica como es el caso del capital extranjero y la cuestión de la dependencia tecnológica y financiera. En efecto, la concertación de acciones supondría también una negociación con el sector externo por su significativo papel en el comportamiento de nuestra economía. Este hecho, a pesar de su importancia, constituye una ausencia notable -tal vez deliberada- en los documentos de planeación ya que no ha sido tomado en cuenta ni en la estrategia de los planes ni en las propuestas para instrumentarlos.

El desenvolvimiento de la economía en un sentido planificado implicaría una relación distinta con el gobierno norteamericano y con los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, ya que las principales variables de política económica, particularmente las de comercio exterior, la cambiaria y la financiera deberían ser diseñadas tomando en cuenta una serie de factores que propiciarán una inserción distinta de nuestra economía con el exterior para reducir su vulnerabilidad y alcanzar las transformaciones necesarias. Ello implicaría por tanto alterar en un sentido positivo las relaciones comerciales y financieras tanto con Estados Unidos como con la banca internacional y se convierte en un factor político de importancia que de no modificarse, impondría fuertes límites a la gestión planificadora, reduciendo sus objetivos asociados a la reorganización global del modelo de desarrollo.

Otro elemento que también limita las posibilidades de la planeación en México y que en el sexenio pasado se convirtió en uno de sus rasgos significativos es la ausencia de mecanismos de participación social que hagan de la planeación una práctica realmente democrática, con espacios para la discusión y negociación en torno a las medidas y las metas, tanto a nivel global como sectorial o regional. La intervención de los directamente involucrados en la discusión y evaluación de los planes facilita su ejecución, evitando que la planeación se convierta en un ejercicio de gabinete sin incidencia real en la economía y la sociedad. La cuestión de la participación social constituye un punto neurálgico de muy difícil solución ya que toca todo el problema de la representación auténticamente democrática en nuestro país y no puede resolverse parcial-

mente, atendiendo solo a lo que el proceso de planeación reclama. Ello significa que no sería suficiente al crear organismos o estructuras administrativas en las que formalmente estuvieran representados los tres sectores más importantes: trabajadores, empresarios y gobierno ya que no escasean en México las experiencias de organismos "tripartitas", insuficientes en cuanto a representatividad y cuyo funcionamiento cupular no permite el ejercicio de la democracia ni recoge en su real dimensión el sentir y los intereses de los trabajadores. El establecimiento de mecanismos de participación de los agentes sociales en la planeación solo podrá darse en el marco de una auténtica democratización del país ya que no habrá planeación democrática en tanto no haya democracia plena en todos los ámbitos de la vida social y política. Y esto en los hechos, constituye un limitante adicional.

De todo lo anterior podemos adelantar que la viabilidad de la planeación en nuestro país como medio para instrumentar una nueva estrategia de desarrollo va mucho más allá de la simple elaboración formal de programas, modelos y sistemas, por más sofisticados que estos pudieran llegar a ser, ya que su traslado al terreno de la realidad depende de otros elementos vinculados no sólo a la decisión política de realizarlos sino también a la necesidad de introducir cambios importantes en diversos niveles, particularmente al interior del propio aparato estatal, en los mecanismos tradicionales de toma de decisiones y abriendo espacios democráticos en toda la sociedad. Es necesario además llevar a cabo una negociación con el sector externo.

Un elemento adicional para el avance de la planeación en México es la necesidad de superar el tradicional divorcio entre el corto plazo y la estrategia. Más bien, es necesario adoptar realmente una estrategia general para que en función de sus directrices se vaya llevando a cabo la política económica de corto plazo, con el margen necesario para prever contingencias o modificaciones en cuanto a secuencias y resultados. Solo de esta manera se estará en posibilidad de introducir modificaciones que en un plazo mayor se conviertan efectivamente en cambios estructurales.

CAPITULO III

LA PLANEACION EN LA CRISIS: 1983 - 1984

1. EL DIAGNOSTICO OFICIAL

La versión oficial de la situación económica prevaleciente al finalizar 1982 partía del reconocimiento de la magnitud de la crisis y de su descripción como una serie de desequilibrios económicos, particularmente en lo que hace al nivel de la inflación, al déficit público, al deterioro de la balanza de pagos, la escasez de divisas, el debilitamiento de la dinámica productiva, la tasa de desempleo, las restricciones financieras y la inestabilidad cambiaria. En el diagnóstico gubernamental se reconocen fundamentalmente tres elementos - para la explicación de la crisis: el desfavorable contexto internacional, las deficiencias estructurales de la economía mexicana y una política económica incapaz de hacer frente a ambas situaciones. El texto de enseguida expresa sintéticamente la apreciación oficial sobre la crisis:

"Esta situación de la economía nacional no es de carácter meramente coyuntural. Su recurrencia y cada vez mayor intensidad, confirman la persistencia y enraizamiento de deficiencias de la estructura económica. Los cambios bruscos del contexto internacional -caída de los precios del petróleo, tendencia alcista de las tasas de interés y estrechamiento del financiamiento- fueron elementos que precipitaron la

* Véanse: Presidencia de la República: "Criterios Generales de Política económica para la Iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1983", "Mensaje de toma de Posesión", dic. de 1982 y S.H.C.P. de Carta de Intención dirigida al Fondo Monetario Internacional, 10 de noviembre de 1982, mimeo.

crisis. Sin embargo, su origen y magnitud obedecen también a factores internos: por un lado son resultado de las contradicciones que se han generado o que han quedado sin solución en el proceso de desarrollo y, por otro, se explican por la inflexibilidad de la política económica para reaccionar con oportunidad ante el cambio adverso. " (1

Al incluir elementos de juicio sobre los resultados de la política económica de la gestión anterior se hacía hincapié no solo en la vulnerabilidad del esquema de financiamiento basado en el uso de la deuda y de los recursos petroleros, sino también en la inconsistencia de las medidas adoptadas para enfrentar la crisis, responsabilizando a estas últimas de la rapidez con que se precipitó el deterioro económico. Con todo, había un reconocimiento de que las causas principales de la crisis eran de carácter interno y estaban asociadas a problemas estructurales agravados por la política económica.

Un matiz interesante introducido en esta evaluación es que, a diferencia de las dos gestiones anteriores, ya no se habla del "agotamiento del modelo de desarrollo" seguido por México en las últimas cuatro décadas ni tampoco del diseño de una "nueva estrategia"; los términos utilizados en adelante en los documentos oficiales serán "la crisis", "la reordenación económica" y "el cambio estructural".

1) "Criterios Generales..." op. cit. p. 6.

Ciertamente los desequilibrios que cobraron mayor fuerza en 1982, pese a que marcaban el inicio de una caída cuyos efectos inmediatos se prolongarían por lo menos durante un par de años, eran hasta entonces de tal magnitud, que se podía considerar a la situación como la peor crisis vivida por la economía mexicana desde la década de los treintas. Su presencia se manifestaba en el conjunto de la economía, contrastando particularmente con los resultados obtenidos en los otros años del sexenio, no sólo en materia de crecimiento del producto sino en general en todos los indicadores básicos.

INDICADORES ECONOMICOS 1977-1982

- tasas de crecimiento anual (%) -

	<u>1977-1981</u>	<u>1982</u>
Producto Interno Bruto	7.4	- 0.5
PIB por habitante	4.5	- 3.1
Personal Ocupado total	5.2	- 0.8
Indice Nacional de Precios al Consumidor ^a	23.0	98.8
Salarios Totales/PIE	37.0	35.8
Déficit Público/PIB ^b	8.3	17.6

a) crecimiento diciembre/diciembre

b) porcentaje a precios corrientes.

FUENTE: Banco de México, "Indicadores Económicos", S.P.P. "Sistema de Cuentas Nacionales de México".

En cuanto a la planeación, el balance mencionaba colateralmente algunas de sus deficiencias, en particular el hecho de que los planes no anticiparan, con algún rango de flexibilidad, el debilitamiento del mercado mundial de energéticos; 2) también se señalaba que el ejercicio del gasto público no se había sujetado a lo planeado, caracterizándose por una "ineficiencia e indisciplina en su ejecución" 3). En general, se admitía implícitamente que la política económica en los últimos años se había manejado con un considerable nivel de improvisación. Pero la verdadera evaluación sobre el ejercicio planificador se haría posteriormente, en el momento de legislar sobre la materia, como veremos más adelante.

La comprensión real que desde el gobierno se tenía de la magnitud de la crisis, de sus alcances sociales y políticos y sus efectos a largo plazo se expresa en el diseño de la estrategia gubernamental para hacerle frente. Después de un diagnóstico relativamente autocrítico se planteaba que el país tenía dos opciones: la primera, seguir con el esquema de política económica anterior, que llevaría a reeditar la dinámica del "pare-siga" y a la recurrencia de los desequilibrios, y la segunda, considerada como la única viable y realista, consistía en introducir una serie de ajustes para propiciar transformaciones estructurales en la economía, ajustes que -se afirmaba- permitirían ir a la raíz de los problemas, manteniendo además como criterio fundamental "la equidad". Esta opción se expresaría en el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE),

2) Véase la Carta de Intención, op. cit.

3) "Criterios..." op. cit. p. 11

el cual, se consideraba, "vincula efectivamente el manejo de la crisis con la transformación necesaria de la estructura económica."⁽⁴⁾

4) Ibid, p. 18

La situación a la que se hizo frente con políticas de ajuste y estabilización, en plazos que las tradujeron en verdaderos "tratamientos de shock" en algunos países, fue en realidad la culminación de una etapa que puso fin al largo período de crecimiento que en conjunto vivió América Latina desde los años cuarenta. Esta última etapa, en general toda la década pasada, se caracterizó en lo que al sector externo se refiere, por un creciente endeudamiento y por un déficit comercial externo cada vez más alto, lo que fue posible principalmente por las condiciones internacionales de liquidez excesivas. Sin embargo, la recesión de las economías industrializadas iniciada en 1980, al estar asociada a altas tasas de interés, al deterioro cíclico de las relaciones de intercambio y al freno casi total del flujo de capitales hacia América Latina, agravó los efectos de las políticas internas y se configuró un escenario en el cual se vieron cortados los caminos del crecimiento por la vía de mantener altos déficits comerciales financiados por el endeudamiento externo, al tiempo que empezaban a acumularse los vencimientos de la deuda externa provocados por las contrataciones a los plazos más cortos y a los costos más altos que los países latinoamericanos hubieran conocido en las últimas décadas.

Por otro lado, los ritmos inflacionarios se habían elevado en todos estos países. Las políticas aplicadas casi simultáneamente tenían, como más atrás se dijo, rasgos comunes en tanto políticas de ajuste y estabilización, y en tanto "se encuadraron a menudo en un marco fijado por acuerdos de crédito suscritos con el Fondo Monetario Internacional"³⁾. Estas políticas de ajuste tenían como principal objetivo "eliminar aquella parte del déficit de la cuen

3) Ibid., p. 21

ta corriente que no se podía seguir financiando mediante captación neta de préstamos e inversiones externas o bien mediante las reservas internacionales"⁴, y por lo que a la estabilización se refiere el objetivo buscado era básicamente la reducción de la inflación. Ambas implicaban, en el esquema adoptado, la reducción de los déficits públicos y devaluaciones más o menos drásticas.

El objetivo de disminución o eliminación del déficit comercial tuvo resultados casi inmediatos en toda la región, aunque no sucedió lo mismo con la reducción de la inflación. Los programas se aplicaron indiscriminadamente, independientemente de que por sus particularidades algunos países hubieran podido diferir los plazos o adecuar las medidas, y en todos los casos los efectos más notorios y menos considerados como parte de los "paquetes de ajuste" fueron los relacionados con el deterioro de los niveles de vida, como consecuencia de la contracción económica, la caída del empleo y la reducción de los gastos públicos.

Con las diferencias que más adelante comentaremos, el programa "de reordenación" aplicado en México se guió por las mismas directrices y tuvo resultados que en algunos casos, como el del superávit comercial, superaron las expectativas iniciales, y también siguen presentes las consecuencias sociales que solo fueron contempladas como un costo inevitable del ajuste.

En nuestro país la política de estabilización ha tenido en el renglón salarial su eje central, acompañada de un descenso del -

4) Ibid.

gasto público. La "moderación" de las negociaciones salariales ha implicado un importante deterioro del poder adquisitivo y de los niveles de bienestar social en los dos últimos años pero ha jugado, desde el punto de vista de los objetivos gubernamentales, en favor de la disminución de la inflación y en "defensa" de la planta productiva, aunque como veremos, ello no ha conducido a un aumento de los niveles de empleo. El resultado directo de tal política se expresa cuantitativamente en una modificación de la distribución factorial del ingreso, ya que hay una caída de la participación de las remuneraciones salariales en el producto y en el ingreso nacional disponible. La relación remuneraciones - salariales/PIB bajó de 37.4% en 1981 al 28.8% para 1983 y su participación en el ingreso nacional disponible igualmente cayó en cerca de diez puntos: de 41% en 1981 a 32.5% en 1983.⁵⁾

La dimensión y los resultados de esta restrictiva política salarial han sido considerados como una peculiaridad del caso mexicano en comparación con otros países de la región que han aplicado igualmente programas de ajuste.⁶⁾

La política fiscal por su parte ha jugado también un importante papel en la disminución de la demanda agregada y en la contracción económica. La meta de reducción del déficit público se materializó en una caída del gasto público en términos reales, particularmente del gasto programable, con un crecimiento negativo en 1982 y 1983 y un pequeño aumento en el último año, ello ha signi-

5) S.P.P. "Sistema de Cuentas Nacionales de México", 1981-1983, México, octubre de 1984.

6) Jaime Ros, "Crisis Económica y política de estabilización en México" Investigación Económica 168, Facultad de Economía UNAM, abril-junio de 1984.

ficado el recorte de importantes programas productivos y de gasto social con repercusiones sectoriales más allá del corto plazo.⁷⁾ La caída en casi 24% del gasto programable durante los tres años de crisis ha implicado la aparición de rezagos por la menor inversión en infraestructura, afectando también la capacidad de demanda hacia el sector privado y los pagos de sueldos y salarios de los trabajadores al servicio del Estado así como los niveles de gasto en salud, en educación y en construcción de viviendas. La política de ingresos por su parte no ha significado modificaciones positivas en la composición de los mismos ya que la principal vía ha sido la revisión periódica de los precios y tarifas del sector paraestatal, aumentos en las tasas impositivas indirectas y una considerable revisión de cuotas en materia de derechos. A pesar de las múltiples modificaciones, los ingresos públicos no han alcanzado todavía el dinamismo esperado debido a la renuncia implícita de llevar a cabo una reforma fiscal progresiva y al objetivo de mantener una serie de estímulos fiscales para fomentar la reactivación de la inversión pública.

La política contractiva ha sido colocada como una condición necesaria para encontrar una "nueva estabilidad económica" y evitar

7) En los últimos años el gasto programable ha ido perdiendo participación en el total en tanto el servicio de la deuda ha aumentado su proporción hasta alcanzar el 40.9% del presupuesto en 1984, en tanto que el primero ha pasado del 65.3% en 1981 al 52.9 en 1984 (SPP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal y Presupuesto de Egresos de la Federación 1985.)

en lo sucesivo movimientos cíclicos como los registrados en la dé cada anterior y principios de la presente. Un eje central de este programa han sido las modificaciones a los llamados precios relati vos de los diversos mercados (tipo de cambio, tasa de interés, precios y tarifas públicos, mercado de bienes, y de factores) que según la lógica oficial inducirían los cambios estructurales nece sarios mediante un ajuste paulatino de la producción y el consumo a esa nueva estructura de precios ⁽⁸⁾. Sobra decir que el único pre cio que se ha mantenido en restricción es el salario en tanto que se han flexibilizado los controles de precios y retirado subsidios a algunos bienes, el tipo de cambio se desliza y las tasas de interés internas tratan de "reflejar" las condiciones del mercado.

Bajo tal concepción la intervención del Estado ha adquirido una connotación diferente para orientarse a que la economía funcione y acaso se transforma por la vía del realismo del mercado, inter- viniendo entonces solo cuando es necesaria la fijación inicial de algunos precios relativos para que estos reflejen adecuadamente las condiciones del mercado y, en lo que hace al sector paraesta- tal, para introducir criterios de rentabilidad y eficiencia en su operación. "Así, en los mercados en que por sus características institucionales el Estado tiene un papel preponderante, el progra ma aspira a fijar un precio realista en el sentido de que, al me nos a mediano plazo, iguale la oferta a la demanda y por lo mismo pueda mantenerse razonablemente estable sin generar presiones que

8) Véase J. Córdoba, "Desafíos e incógnitas del desarrollo sosteni- do", Revista Comercio Exterior, vol.33, num. 9, septiembre de 1983, pp.811-817.

lo obliguen a modificar su política periódicamente/.../ Se trata en resumen, de intervenir en los mercados como si no hubiera intervención, lo cual representa el único camino no sólo para lograr la estabilidad sino para mantenerse en ella".⁹ "Este elemento también ha sido determinante desde nuestro punto de vista en la reducción de los posibles espacios de la planeación dentro de la estrategia gubernamental.

Además de la "corrección" del desequilibrio externo mediante una importante reducción de las importaciones y una política cambiaria orientada a la subvaluación del peso, otro de los puntos centrales del Programa de Reordenación fue el relacionado con la renegociación de la deuda externa. Aunque el objetivo central del programa de ajuste haya sido precisamente garantizar en el mediano plazo el servicio oportuno de la deuda liberando recursos para ello en el sector externo, el hecho es que ya desde agosto de 1982 México se encontraba ante una real imposibilidad de cubrir los vencimientos del período septiembre-diciembre de ese año y lo mismo pasaba con los de 1983. Lo anterior se debía a que los préstamos externos acumulados principalmente durante 1981 se habían contratado a plazos menores de dos años y a tasas de interés que excedían al 13%, todo con el agravante de que desde mediados de 1982 se había suspendido el flujo de crédito externo a nuestro país y además no existían condiciones para elevar en lo inmediato las exportaciones, de tal forma que fuera posible sostener el servicio de la deuda.

Guiado por la consigna de "no perder la credibilidad" ante los

9) J.Casar, "La política económica del nuevo gobierno" Economía Mexicana núm. 5 CIDE, 1983, pp.38-39.

acreedores financieros internacionales, el Gobierno Mexicano buscó desde el 20 de Agosto de 1982 una solución al problema que en ningún momento puso en duda el pago de intereses de la deuda, aun que el pago del capital ha ido posponiéndose a medida que se encuentra próximo su vencimiento. Días después de firmada la Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional a fines de 1982, se iniciaron las negociaciones para reestructurar 23,000 millones de dólares de pagos de capital con vencimiento entre septiembre de ese año y diciembre de 1984, en condiciones sumamente negativas ya que fue acordada una sobre-tasa de $1 \frac{3}{4}$ sobre la Prime Rate y $1 \frac{7}{8}$ sobre la Libor, y una comisión del 1% inicial. El pago de intereses, que no sufrió modificación, representó en 1983 un 38% de las exportaciones totales, y en 1984 el servicio total alcanzaría un 57% de éstas.

En junio de 1984, seis meses antes de que concluyera la primera posposición de pagos, se iniciaría una segunda renegociación para reestructurar esta vez 48,600 millones de dólares por el principal de la deuda externa, compuestos por los 23 mil que vencían entre 1983 y 1984, 20 mil que vencerían entre 1985 y 1990, y 5 mil que fueron prestados en 1983 como resultado de las negociaciones con el FMI. Esta operación fue concretada con el Grupo Asesor de Bancos Internacionales en Septiembre de 1984, y consistió principalmente en distribuir en un plazo de 14 años (1985-1990) lo que venía entre 1985 y 1990, con un costo de 1.1% sobre las tasas de interés vigentes. Con esto, prácticamente queda garantizada una transferencia de recursos hacia el exterior que por el servicio de la deuda total representará un 43.5% de las exportaciones en -

1985, proporción que se irá elevando hasta significar 49.2% en 1990.¹⁰⁾ Es decir, casi la mitad de las exportaciones en lo que resta de la década se destinarán a cubrir intereses y amortizaciones de una deuda que para entonces no habrá disminuido sino aumentado, ya que se continuarán contratando créditos externos y para 1990 se estima que la deuda externa total rebasará los 115,000 millones de dólares.¹¹⁾

De esta forma, es difícil decir que "queda resuelto el problema de la deuda externa de México durante este sexenio y el inicio del próximo", como lo afirma la Secretaría de Hacienda,¹²⁾ pues en realidad lo que quedó garantizado es el pago de intereses que aseguran al capital financiero o internacional una ganancia permanente y un reembolso diferido sin necesidad de reinvertir su capital. No está de más decir que esta supuesta solución echó por la borda otras posibilidades de negociación conjunta y global con el resto de los países latinoamericanos y canceló la oportunidad de dar una salida menos lesiva al problema, que no atara al país al cumplimiento de los compromisos financieros externos. Las limitaciones que en los próximos catorce años el servicio de la deuda impondrá en materia presupuestal y en la utilización de las divisas provenientes de las exportaciones, disminuyen a su vez las perspectivas de un desarrollo orientado hacia la satisfacción de las necesidades internas y reducen el margen de acción estatal y con ello, de la planeación en el futuro.

10) S.H.C.P., "Notas sobre la reestructuración de la deuda externa de México", Cuadro 13. México, Sep. de 1984.

11) Ibid., Cuadro 10.

12) Ibid., p. 4.

El programa de ajuste, adoptado plenamente a partir de diciembre de 1982, se había empezado de hecho a aplicar desde antes aun que con medidas que escapaban a la ortodoxia implícita en estos programas. La incorporación abierta del esquema se hizo a través del Programa Inmediato de Reordenación Económica, que reflejó directamente los resultados de las negociaciones con el FMI que acababan de terminar en noviembre de ese mismo año y que como principal punto, en palabras del Banco Interamericano de Desarrollo, - "exigía una drástica reducción del déficit del sector público".

Discutir en torno a las supuestas o no imposiciones o exigencias es en buena medida innecesario a la luz de la uniformidad de las políticas en toda la región, y sobre todo a la luz de la aceptación indiscutible de los objetivos vinculados al pago del servicio de la deuda. Para el tema que nos ocupa, lo que importa destacar es sobre todo la forma en la que la planeación fue afectada por este esquema de política y como éste determinó el contenido del "ejercicio planificador", limitándolo notablemente al disminuir el margen de acción del Estado para imprimir un rumbo diferente a la política económica y reducir las posibilidades de que la planeación se convirtiera en un ejercicio esencialmente participativo, ya que la definición previa del programa de ajuste era de hecho incompatible con esto último, particularmente en lo que hace a la política salarial y a "los aspectos sociales de la estrategia".

Sin pretender hacer una evaluación exhaustiva del programa de reordenación a través de sus resultados en los dos - primeros años, si mencionaremos sus efectos más importantes para vincularlos con el tema central de este trabajo. De entrada es importante advertir que el tipo de política estabilizadora aplicada hacía previsible en cierto grado el comportamiento tendencial de los grandes agregados macroeconómicos, lo que desde luego no implica que la economía esté teniendo un desenvolvimiento planificado en el sentido real de lo que esto significa, ya que no se puede reducir la planeación al cumplimiento de las metas cuantitativas, pero además, aún si solo nos moviéramos en este terreno, en los dos últimos años algunas metas no se han alcanzado y otras se han sobrecumplido. Lo realmente importante es que aunque en México ha sido más o menos previsible el desenvolvimiento en materia fiscal, salarial, cambiaria, de deuda, etc, a partir del diseño del programa de ajuste, no hay evidencia empírica de que los cambios en el comportamiento de tales variables frente a los niveles y tendencias anteriores hayan modificado lo esencial, es decir, hayan implicado transformaciones profundas en las bases del crecimiento de la economía mexicana. La disminución de los desequilibrios externo y fiscal y en menor medida de la inflación se han conseguido mediante una fuerte recesión que ha implicado una caída de las importaciones -mas que un aumento de las exportaciones no petroleras- y un debilitamiento del mercado interno. Ello refleja que aún no se han propiciado modificaciones positivas en la estrutura productiva, en la distribución del ingreso, en el esquema de financiamiento o en el sector externo que permitan evitar en el futuro un crecimiento "desequilibrado" de la economía cuando

ésta inicie su recuperación.

Pero además, la pronunciada contracción económica ha llevado a una caída del producto por habitante durante tres años consecutivos, acumulándose en ese período (1982-1984) una reducción de alrededor del 10% después de más de veinte años de crecimiento positivo.⁽¹³⁾ Sobre decir que una caída de tal magnitud en la producción tendrá implicaciones significativas no solo en el corto plazo, ya que en el futuro se necesitará un importante esfuerzo productivo adicional para superar ese rezago y alcanzar los niveles existentes antes de la crisis, tanto en lo que hace a la inversión como a la capacidad de generar empleos. En la última década la Formación Bruta de Capital Fijo había venido representando en promedio cerca del 21% de la producción nacional, para 1983 tal proporción bajó al 16.5% y se estima que en 1984 fue ligeramente superior.⁽¹⁴⁾ Si se pretendiera recuperar la tendencia ascendente de la inversión registrada hasta 1981 el incremento del producto tendría que ser mayor a la tasa histórica y en forma prolongada por varios años, lo que a la luz de las perspectivas actuales resulta muy difícil de esperar por la transferencia de recursos al exterior que, como vimos, en los próximos años va a representar el servicio de la deuda.

La aplicación del programa de reordenación no sólo no ha modificado las bases de funcionamiento de la economía sino que ha tenido una serie de implicaciones negativas en otros terrenos que no son tomados en cuenta en las evaluaciones oficiales. Nos referi-

13) Véase Banco de México, "Indicadores Económicos" p.11-H-2 y S.P.P., "Sistema de Cuentas Nacionales de México" estimación preliminar 1983, feb. 198

14) S.P.P., op. cit.

mos al deterioro productivo y social registrado en estos años cuya importancia, alcances y magnitud rebasan con mucho el término de "costo de la crisis". A la caída del ritmo de crecimiento de la inversión pública se ha sumado una subutilización de la capacidad productiva; el descenso real de la inversión total en 1982 fue de 16% y en 1983 de 25%; para 1984 se estima que hubo un crecimiento positivo aunque todavía pequeño y por debajo del crecimiento histórico.⁽¹⁵⁾ Esto significa no sólo estancamiento productivo, deterioro de la infraestructura y mayor rezago tecnológico, sino que influye también en el nivel de vida futuro de la población del país al no desarrollarse la capacidad productiva.

El comportamiento que el empleo y el ingreso han tenido en los últimos años revela, en una primera aproximación, el grado de deterioro del nivel de vida que han significado para los trabajadores la crisis y la política económica. Pese a los intentos oficiales por relativizar o de plano encubrir la magnitud del problema, la tasa de desempleo abierto ha aumentado notablemente en estos tres años superando el 12% de la población económicamente activa para 1984⁽¹⁶⁾ lo que implica que crece la incapacidad de la economía para generar suficientes empleos remunerados. El deterioro salarial al que ya nos hemos referido junto con la caída del empleo han propiciado también modificaciones en los niveles de alimentación, en los patrones de consumo y también en los de nutrición, lo que en los hechos parece estar implicando no solo un importante deterioro nu-

¹⁵ S.P.P. "Sistema de Cuentas Nacionales de México. Principales Variables Macroeconómicas. 1970-1982". México, julio de 1983.

¹⁶ Véase B. Roitman, "El empleo en México hacia 1988, Proyecciones y Perspectivas", en Investigación Económica 168, Facultad de Economía, UNAM, abril-junio de 1984.

tricional, sino también daños en las condiciones de salud de una parte de la población, la de menores ingresos y dentro de ésta, particularmente la infantil,⁽¹⁷⁾ agudizando con ello una situación que ya antes de la crisis era grave y que necesitaba enfrentarse de inmediato según las propias investigaciones de Coplamar.⁽¹⁸⁾ Aquí es necesario recordar que la política de gasto público ha tenido una importante responsabilidad en este deterioro por la contracción real del gasto social.

En suma, a la incapacidad histórica de la economía para desenvolverse sin generar desigualdades productivas y sociales se vienen a agregar ahora los resultados del programa de estabilización: contracción económica, desempleo, caída salarial, deterioro de la planta productiva, mayor transferencia de recursos al exterior y un importante, aunque todavía difícil de cuantificar, daño a los niveles de consumo, de salud y en general, de bienestar social. Sin duda, conforme transcurre el tiempo podrán apreciarse más claramente éstas y otras implicaciones de la política de ajuste, más allá de las propias metas financieras, pero el panorama anterior refleja que no estamos ante modificaciones profundas que signifiquen una mejoría para gran parte de la población y tampoco se pueda considerar que se haya avanzado en el necesario proceso de rearticulación productiva en un sentido nacional.

Es precisamente en este último sentido en el que pensamos que cabría intentar cierta articulación con el funcionamiento o no de los llamados mecanismos de planeación. A la luz de los resultados del

17) Para un tratamiento amplio de este problema véase E. Provencio, "1982-1984: Los efectos sociales de la crisis" mimeo, Noviembre de 1984.

18) COPLAMAR, "Necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000", Tomos 1 y 4 Salud y Alimentación, México, 1982.

programa de ajuste es difícil considerar que en estos últimos dos años la economía mexicana se ha desenvuelto a través de la planeación; a pesar de la disminución de los déficits fiscal y externo y de la inflación y de que la estrategia ha asumido los efectos sociales de la crisis como un costo o como un mal necesario, no se puede afirmar que la situación actual antes descrita sea precisamente la esperada y tampoco que obedezca a un fin planeador. Es decir, si solo nos estuviéramos a los resultados del programa de ajuste, es claro que estos no guardan relación con los propios objetivos de la planeación ya que ésta persigue fundamentalmente la racionalización de los mecanismos del mercado y la adaptación de la producción a las necesidades de la sociedad, es más, tales resultados tampoco coinciden con los objetivos que el actual régimen asignó a la planeación: ser el instrumento de vinculación entre el corto y el largo plazo para introducir cambios estructurales que impidan en el futuro la reedición de los desequilibrios económicos y sociales. Como más adelante veremos, el carácter mismo del programa de ajuste aplicado también ha impedido el desarrollo y la aplicación de los instrumentos de planeación.

3. LA PLANEACION Y LOS CAMBIOS ESTRUCTURALES: EL PROYECTO DE LARGO PLAZO

Paralelamente a la aplicación del programa de ajuste se ha venido hablando e instrumentando un sistema de planeación que pretende erigirse en "forma de gobierno" y ser el vehículo de la introducción de cambios estructurales en el funcionamiento de la economía. ¿Hasta que punto esto puede ser posible en el marco de una política como la aplicada y en el contexto del peculiar funcionamiento del aparato estatal y de sus formas de relacionarse con los principales sectores de la sociedad?. Sin duda esta es una cuestión central a la que intentaremos, si no dar una respuesta definitiva, si aproximarnos analizando diversos elementos surgidos en estos dos últimos años y que conforman la problemática a la que hoy se enfrenta la planeación en nuestro país.

Antes de analizar el contenido del Plan Nacional de Desarrollo 1984-1988 y de los principales planes sectoriales revisaremos brevemente las características de las disposiciones jurídicas más importantes vinculadas a la planeación y que contribuyen a definir sus alcances y rasgos centrales.

Entre el paquete de las numerosas reformas constitucionales y de otras leyes que se llevaron a cabo en diciembre de 1982, destaca por su importancia el llamado capítulo económico de la Constitución - en el que se delimitan los ámbitos de acción del Estado, se reconocen tres tipos de "propiedad" (estatal, privada y social) y se asienta la facultad del Estado para planear el desarrollo. Tanto el nuevo Artículo 26 Constitucional como su ley reglamentaria (la Ley de Planeación) reflejan dos deficiencias centrales que a nues

tro parecer caracterizan la concepción oficial sobre la planeación. En primer lugar el escaso avance de los instrumentos estatales de planeación frente al sector privado quedando a voluntad de este - último la concurrencia o no a los objetivos de la planeación, mientras que no se alteran los mecanismos tradicionales de otorgamiento de subsidios y de otro tipo de recursos y facilidades por diversas vías para "inducir y fomentar" a la inversión privada. En segundo lugar, estas disposiciones reflejan que la planeación en todos sus aspectos es un área exclusiva del Ejecutivo Federal, lo que le imprime un carácter centralizado y en gran parte burocrático, cuando en realidad se debería tratar de un proceso que no sólo por definición sino por sus resultados e implicaciones tendría que involucrar a toda la sociedad.

Por otra parte una vez mas y en forma explícita la planeación aparece asociada al cumplimiento de los objetivos del proyecto constitucional y a la necesidad de alcanzar un desarrollo sostenido - que al mismo tiempo supere las principales restricciones a las que hoy se enfrenta la economía mexicana, lo que puede apreciarse en el propio texto constitucional, en la primera parte del Artículo - 26:

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

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de diversos sectores -

sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los Programas de la Administración Pública Federal."(1)

En la segunda parte de este mismo artículo se aprecia claramente la naturaleza real de la propuesta ya que se facilita al Ejecutivo para que sea éste quien establezca las formas de participación y consulta, los criterios para la formulación de los planes así como para su instrumentación y control y los órganos responsables del proceso. También establecerá las bases para la realización de los convenios con las entidades federativas y con los particulares y la participación del Congreso de la Unión. Gran parte de lo anterior se concreta en la Ley de Planeación como veremos enseguida.

A) LA LEY DE PLANEACION

En realidad esta ley representa en su mayor parte solo una formalización de los elementos existentes previamente, salvo tres excepciones: la de considerar obligatorios los planes para las dependencias del sector público, la de incluir la propuesta de realizar convenios contratos entre el Estado y los particulares y la de establecer un plazo de seis meses para la elaboración y publicación del Plan Nacional de Desarrollo a partir del inicio de cada nueva administración. A pesar de que en la exposición de moti

(1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1983, edición de la Secretaría de Gobernación.

vos se enumeran algunas insuficiencias de la experiencia anterior, éstas se reducen al terreno formal de la falta de obligatoriedad - o de la definición de responsabilidades y cuando se avanza mas allá en la evaluación no hay un desarrollo similar en el terreno de las propuestas, por ejemplo, cuando se reconoce que el diseño de los planes no fue acompañado de la capacidad necesaria para traducirlos en decisiones de gasto y en acciones concretas⁽²⁾ no se encuentra - mas adelante ninguna proposición significativa que permita avanzar en esta dirección, solo se supone que tanto el Presupuesto de Egresos como la Ley de Ingresos de la Federación tendrán relación con los planes (art. 70).

La planeación tendrá como propósito la "transformación de la - realidad del país" de conformidad con los principios y objetivos - constitucionales, entendiéndose por planeación nacional del desarrollo "la ordenación racional y sistemática de acciones" en base a - las atribuciones que el Ejecutivo Federal tiene en materia de regu- lación de la actividad económica (art. 30).

En cuanto a la instrumentación de la planeación se formalizan en la ley cuatro modalidades o "vertientes": obligatoriedad, coordinación, concertación e inducción. La primera se refiere al sector público, la segunda se realizaría entre el gobierno federal y los estados de la República y las dos últimas con los sectores - privado y social. Cuatro también son las etapas de la planeación establecidas en la ley: formulación, instrumentación, control y -

(2) Véase Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, "Proceso legislativo de la Iniciativa Presidencial de Ley de Planeación".

evaluación y las cuatro serán llevadas a cabo por el Ejecutivo - Federal. En forma deliberada se omitió en la ley una etapa reconocida en todo sistema de planeación: la discusión del Plan y los programas.

Dentro del sistema de planeación se deben elaborar además del Plan Nacional de Desarrollo (el único con la denominación de Plan), programas sectoriales, institucionales, especiales y regionales. Los sectoriales corresponden con la clasificación administrativa - y los formularán las dependencias coordinadoras de cada sector, - los institucionales se llevarán a cabo por las empresas parastatales, los regionales se refieren a zonas prioritarias o estratégicas integradas por dos o mas estados de la República y los especiales se realizarán en actividades prioritarias que involucren a dos ó - mas dependencias. El Plan, el conjunto de programas, las dependencias y las empresas deben a su vez elaborar programas anuales de carácter operativo que incluyan los aspectos administrativos y de política económica y sirvan de base para la elaboración del presupuesto. Las disposiciones reglamentarias definirán la periodicidad para revisar y evaluar el Plan y los programas.

A la participación social en la planeación se le dedica un capítulo de un solo artículo en el que se establece que ésta se llevará a cabo a través de los llamados "foros de consulta popular" y una vez mas se deja para posterior definición la organización y funcionamiento de dichos foros así como "las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para

la planeación nacional del desarrollo" (art. 200). El Congreso de la Unión por su parte no tiene prácticamente ninguna participación real en el proceso ya que sólo recibe el Plan para su examen y opinión una vez aprobado y publicado éste.

Se incluye un último capítulo de responsabilidades donde se establece que se impondrán sanciones a los funcionarios de la - Administración Pública Federal que contravengan sus disposiciones, las que de ella se deriven o los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

Tres son, a nuestro parecer las deficiencias mas importantes de la Ley de Planeación. En primer lugar, aunque es sólo una adaptación al esquema vigente del sector público, la Ley amplía la concentración de atribuciones en manos del Poder Ejecutivo quedando - la planeación prácticamente como una actividad exclusiva del mismo ya que éste realiza todas las funciones inherentes al proceso, desde la aprobación de los planes hasta la definición del último detalle en el funcionamiento del sistema, quedando también a cargo de las cuatro etapas al formular los planes, aprobarlos, ejecutarlos y después evaluarlos.

Por otra parte, con la omisión de mecanismos reales de participación social, se retrocede incluso en este aspecto frente a - planteamientos anteriores como el del Proyecto de Ley Federal de Planeación elaborado en 1963 y la propia Ley sobre Planeación General de la República de 1930 (la cual quedó derogada al publicar se la disposición que ahora comentamos). En ambos documentos se

proponían órganos colegiados de consulta creados expresamente - para las actividades de planeación con representatividad de los diversos grupos sociales como sindicatos, asociaciones de profesio- nistas, de empresarios, etcétera y con mayor continuidad en - cuanto a su participación en el proceso (véase la primera parte de este trabajo). Por otro lado sobra mencionar la insuficiencia de eventos tan esporádicos y aleatorios como los foros de consu- ta a los que se asiste en la mayoría de los casos por invitación y en los que queda a criterio de los convocantes el funcionamien- to de los mismos y la inclusión o no de las propuestas formuladas.

Finalmente, la Ley dejó importantes vacíos para definirse en disposiciones reglamentarias que han empezado a ser llenados por la vía de los hechos, como la determinación de las normas de or- ganización del sistema de planeación y el funcionamiento de las - etapas del proceso (artículo 130), las modalidades de la partici- pación social (artículo 200) y la periodicidad para revisar y eva- luar el Plan y los programas (artículo 310). Estas indefinicio- nes dan un margen amplio de acción para que en la práctica cuando sea necesario se puedan tomar (o dejar de tomar) una serie de me- didas sin infringir la Ley, por ejemplo, los foros de consulta - -reconocidos como la forma de participación- no fueron convocados más que en la fase previa a la elaboración de los planes sin haber ninguna certeza de que estos vuelvan a realizarse más adelante.

Otro aspecto que no está contemplado en la Ley y que se ha re- flejado ya como una insuficiencia en la práctica es el relacionado con los plazos de formulación y puesta en marcha de los programas

sectoriales, regionales, especiales e institucionales -particularmente de los primeros- así como del conjunto de programas operativos anuales que deben servir de base para la ejecución de los mismos. En el caso de los sectoriales, su aparición ha sido muy irregular y sin la continuidad y articulación necesaria entre ellos. Los programas operativos anuales, que serían la base para la traducción de los planes en el presupuesto, no se conocen todavía; a nivel nacional se ha adoptado el documento de "Criterios Generales de Política Económica ..." como el programa operativo mencionado en la Ley. Asimismo, se desconoce todavía la vinculación de algunos programas regionales y especiales o incluso de los estatales - que ya existen, con la aplicación de los recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación o de los Estados.

Por otra parte la Ley de Planeación no puede ser analizada - sólo a partir de sus propuestas formales sino a la luz de sus implicaciones prácticas para evaluar así en qué medida este nuevo - marco jurídico puede modificar la capacidad y la forma de funcionamiento del sector público, así como las reglas del juego en la relación Estado-sector privado. Vinculado a esto último hay que recordar que la ejecución de la parte de la Ley referida a la concertación no depende del esquema propuesto sino de la concurrencia del sector privado, quedando la celebración de convenios y contratos en función de factores económicos y políticos que se encuentran más allá de las disposiciones legales. Sobre esta importante cuestión volveremos mas adelante después de analizar cómo contemplan - los planes su instrumentación frente al sector privado.

B) EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983 - 1988

Pese a las declaraciones previas, a las medidas tomadas en los meses anteriores en la materia y a las intenciones anunciadas para impulsar la planeación en México, el Plan Nacional de Desarrollo - adolece prácticamente de las mismas deficiencias que sus antecesores en cuanto a excesiva generalidad y falta de definiciones básicas. Su estructura interna es muy parecida a la del Plan Global de Desarrollo y el carácter de sus propuestas sugiere que se trata más bien de un programa de gobierno o de la suma de documentos sobre - diversos temas, que de un plan de desarrollo propiamente dicho. Los elementos fundamentales de todo plan están ausentes en este documento, al igual que en la mayoría de los anteriores, con el agravante de que el PND es aún más general que aquellos en tanto no presenta metas cuantificables.

Participa también de algunas características comunes en su presentación. De la misma forma que el viejo Plan Global, el PND se inicia con la ratificación de los principios políticos del proyecto nacional, a lo que le dedica un espacio importante; la segunda parte, que constituye de hecho el Plan, está integrada por la política económica general, social, sectorial y regional; finalmente, como algo adicional, aparece una tercera parte de menos de diez páginas sobre participación social en donde repite lo establecido en la Ley de Planeación. Los elementos de continuidad con el PGD del sexenio anterior se observan también en los argumentos a favor de la flexibilidad en cuanto a cifras, en el gran propósito nacional, e

incluso en el contenido básico de varios de los objetivos generales, aunque explícitamente el PND pretende distinguirse de las experiencias pasadas (p. 23) pero en aspectos más bien formales (la participación social que propone, responsabilidades, jerarquización, voluntad política, etc.).

Cuatro son los objetivos fundamentales que el Plan se propone alcanzar entre 1983 y 1988:

1. Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.
2. Vencer la crisis.
3. Recuperar la capacidad de crecimiento.
4. Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

Como puede verse una vez más se trazan junto a los propósitos económicos y sociales propios de un plan de desarrollo, objetivos claramente políticos, para los cuales no hay, por cierto, desarrollo posterior en el contenido del documento.

Para ubicar al PND un primer elemento que es importante tener presente y que el propio Plan menciona de pasada es el relacionado con el contexto económico en el que surge, ya que en este caso, además de constituir una diferencia frente a los planes del sexenio anterior -que aparecieron en su mayoría en medio de la bonanza petrolera- la magnitud de la crisis influye en gran medida en los posi-

bles alcances del Plan y junto con ello la propia política aplicada que se enmarca en un contexto más general y común a casi toda América Latina en el que, como vimos, a la restricción financiera internacional se viene a sumar la introducción de programas de ajuste y de estabilización con metas precisas en cuanto a déficit público, endeudamiento, balanza de pagos, inflación y política monetaria y cambiaria, en el marco de la firma de convenios con el Fondo Monetario Internacional. Tal situación constituye en sí una importante limitación para pretender al mismo tiempo llevar a cabo una estrategia esencialmente distinta y que contemple a la planeación como la forma de desenvolvimiento de tales economías y la vía para la superación de los problemas estructurales que las caracterizan. En el caso de México se ha planteado oficialmente que el programa de reordenación contempla el combate simultáneo de las manifestaciones y de las raíces de la crisis, lo cual también es recogido por el propio Plan Nacional de Desarrollo.

Por ello, y a la luz de los resultados de los dos primeros años del programa, cabría preguntarse entonces cual sería el sentido del pretendido cambio estructural y si la orientación de la política económica actual esté propiciando desde ahora modificaciones en las bases del funcionamiento de la economía mexicana así como qué implicaciones tendrían éstas en términos de reestructuración productiva en un sentido nacional o del nivel de vida de la población.

El PND señala dos líneas fundamentales de acción: la reordenación económica y el cambio estructural.

La primera línea estratégica, de reordenación económica, está contenida en el programa de ajuste y ratificada y recogida explícitamente por el propio Plan Nacional de Desarrollo, tanto a nivel de política económica general como sectorial. Así, la austeridad en el gasto público para inducir una restricción de la demanda interna y reducir el déficit público, el aumento de los ingresos por la vía tributaria indirecta y por ajustes en precios y tarifas, la revisión de las tasas de interés, la moderación en las negociaciones obrero-patronales y la política de tipo de cambio "realista" son refrendadas e incluidas en la estrategia del Plan.

Por otro lado, la segunda línea estratégica, el cambio estructural, presenta algunos objetivos que en varios casos implican una orientación distinta y cierta contradicción con las medidas de reordenación económica mencionadas más arriba ya que a nivel declarativo se hace énfasis en la atención a las necesidades sociales:

"El cambio estructural propuesto da prioridad a la satisfacción de las necesidades básicas de las mayorías y al fortalecimiento del mercado interno, fundamentalmente en alimentación, vivienda, educación, salud y asistencia social, transporte colectivo, recreación y calidad de la vida ..."¹⁾

Es éste entonces un primer embrión de contradicciones al interior del Plan, particularmente en lo que hace a la política de gasto pú-

1) Poder Ejecutivo Federal, "Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988" p. 115

blico y a la política salarial; y en general a la política de bienestar social.

Para acortar el periodo de contracción económica y promover la búsqueda recuperación sobre nuevas bases el/Plan ^{Plan} señala cómo se está dando la intervención estatal:

"No se aguarda pasivamente que los mecanismos económicos reaccionen y se reactive naturalmente la oferta. Se interviene para racionalizar y reorientar la demanda, apoyar de manera selectiva la capacidad de la oferta nacional, ajustar los precios relativos de los factores de producción -trabajo, capital y energía- y de los bienes y servicios internos en relación con el exterior y crear condiciones tales que, al salir de la crisis, se haya avanzado en la superación de las causas profundas que la provocaron."²⁾ (subrayado nuestro).

Es decir, al igual que en el programa de estabilización se plantea que el Estado intervenga fundamentalmente para que el mercado funcione y se propicien así los cambios cualitativos, quizá con la idea de que si el mercado funciona ya no sea necesario intervenir posteriormente.

La vinculación entre la reordenación económica y el cambio estructural se daría a través de "un proceso de recuperación diferente de la actividad económica"³⁾ caracterizado principalmente por el

2) Ibid. p. 125

3) Ibid. p. 125

fortalecimiento del ahorro interno, el tipo de cambio realista, el estímulo a actividades intensivas en empleo, la defensa de la planta productiva y la protección al agro. Es decir, según esta argumentación son precisamente los elementos de la política de corto plazo los que propiciarían un cambio estructural.

Pero en el propio PND se anuncian otros objetivos dentro del cambio estructural, además de los que buscan el restablecimiento de los equilibrios financieros "para hacer más eficiente y justo el desarrollo". Explícitamente se señalan la prioridad a los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento así como la reorientación del aparato productivo y distributivo para ampliar la oferta de bienes y servicios básicos y desarrollar la producción de bienes de capital, siendo éstas, dos orientaciones básicas de la segunda línea estratégica. Incluso, en lo que hace a los aspectos sociales se señalan como líneas de acción ampliar la atención de necesidades básicas, elevar la generación de empleo asociado al crecimiento del producto y promover en forma directa una mejor distribución del ingreso,⁴⁾ lo cual supone entre otras cosas una política fiscal esencialmente distinta a la del programa de corto plazo que se ha estado llevando a cabo y que es recogida por el PND.

Como hemos visto hay una contradicción latente entre las políticas de reordenación económica y parte de las políticas de cambio estructural (las sociales), por la orientación distinta que ambas suponen en la utilización de los instrumentos fundamentales de política económica e incluso en el carácter de la intervención del Estado.

4) Ibid, pp. 127-129

Esta contradicción explica en buena medida la inconsistencia presente a lo largo de todo el Plan, ya que en muchos casos se intenta compatibilizar estas dos líneas o se incluyen indistintamente unas y - otras en un mismo capítulo o apartado, siendo el ejemplo más claro el del capítulo que trata sobre la política económica general.

No obstante lo anterior hay una parte del Plan, -precisamente el capítulo de política social- donde se desvanece esta anunciada - orientación social de la estrategia ya que explícitamente se admite que no se llevará a cabo:

"... hay que reconocer que mientras subsista la crisis no se podrá avanzar cuantitativamente en el proceso de justicia social. En el corto plazo no existen las bases materiales para lograr la mejoría de los niveles de vida de la población..."⁵⁾ (subrayado nuestro).

Enseguida se señala que el Estado se avocará a restablecer la capacidad de generación de empleos y mientras tanto tratará de "mitigar y compensar los efectos sociales negativos de la crisis.")

En suma, esta contradicción latente que señalamos, -que podría ser la expresión del conflicto más general entre los ideales de -
del proyecto
justicia social emanados/de la revolución Mexicana y las necesidades del desarrollo capitalista, expresados ahora en el marco de la crisis- y del programa de reordenación no llega a ser real en el PND, sólo lo

5) Ibid. p.242

es a nivel declarativo, de enunciados generales.

Aclarando lo anterior, para todo fin práctico el Plan Nacional de Desarrollo puede considerarse entonces una prolongación del programa de estabilización iniciado a fines de 1982. Tal coincidencia se da no sólo en la primera línea de la estrategia del Plan, la ---reordenación, sino también en las políticas propuestas para iniciar el cambio estructural de la economía mexicana.

La reorientación y modernización del aparato productivo tiene en la política industrial uno de sus instrumentos fundamentales. Esta a su vez se basará en "el realismo permanente de la política cambiaria" para impulsar las exportaciones y en la revisión de la política de comercio exterior para inducir "una mejor asignación inter-sectorial de recursos". A la política cambiaria se le asigna también un papel prioritario como instrumento de comercio exterior en general para logra un equilibrio en balanza de pagos y una inserción eficiente con la economía mundial.

La política de financiamiento del desarrollo también corresponde con las orientaciones seguidas hasta ese momento por el PIRE. La idea de "adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo" tiene ahora su expresión fundamental en el fortalecimiento del ahorro interno, lo cual, según el PND "representa en sí un cambio estructural", cuando en otras épocas del desarrollo (los sesentas, por ejemplo) había suficiente ahorro interno sin que es-

to haya suscitado alguna transformación de carácter estructural. Lo que se pretende ahora es hacer menos susceptible a la economía frente a los cambios en las condiciones externas; no obstante, no hay ninguna medida que apunte realmente hacia una transformación en el esquema de financiamiento. Se mantiene en el PND el criterio del Programa de Ajuste de incrementar los recursos propios por la vía de aumentos en precios y tarifas y en los ingresos del gobierno federal. Para el fomento del ahorro privado se ratifica también la política de tasas de interés, para que los rendimientos sean coherentes con la evolución de la inflación; se propone que las tasas activas de la banca de fomento se ajusten en función del costo de captación. Aquí hay una inconsistencia básica entre el objetivo de premiación a los ahorradores, la eficiencia buscada en la operación de la banca y las posibilidades reales de fomento a las actividades productivas, particularmente a la pequeña y mediana empresa.

La mayor generación de empleos se contempla como resultado de la reorientación del aparato productivo y de acciones para mantener los programas de empleo de emergencia. Resulta ilustrativa la ausencia en el Plan de un apartado sobre política salarial, mencionando este aspecto sólo para anunciar que, tomando en cuenta la situación de cada empresa y del sector, una vez abatida la crisis, los salarios se moverán en función del costo de la vida y la productividad. Esta propuesta recoge en los hechos la idea del Programa de Ajuste en cuanto a moderación salarial. De esta forma, en la concepción del Plan se soslaya uno de los principales componentes del consumo nacio

nal, los ingresos del trabajo, el cual podría ponerse en juego para orientar efectivamente la estructura productiva nacional hacia la producción de bienes y servicios básicos.

Como puede verse, las modificaciones en el tipo de cambio, en las tasas de interés, en los precios y tarifas del sector público, sobre todo los de los energéticos y la moderación salarial, son los elementos centrales que según la argumentación del Plan, propiciarían modificaciones estructurales en el largo plazo. Esto nos lleva de la mano a una conclusión importante: el PND coincide y desarrolla la concepción implícita en el programa de corto plazo que busca un determinado cambio estructural mediante un programa de estabilización y reordenación que permita el saneamiento de la economía para hacerla mas -- eficiente, restablezca los equilibrios financieros, elimine las distorsiones provocadas por la anterior intervención del Estado y se cifa en gran medida al reflejo de las condiciones del mercado. Aquí es importante señalar que desde un punto de vista estrictamente formal, sería deseable y positiva la coincidencia entre la orientación de la política de corto plazo y la estrategia del plan, ya que en México la separación entre ambas ha sido un rasgo característico de los periodos anteriores. En este caso, no obstante, es precisamente esa orienta---ción la que limita las actividades y el papel de la planeación: en una estrategia que privilegia las señales del mercado y en la que la propia intervención del Estado se cifa a ese indicador, la planeación obviamente tiene muy pocas posibilidades de desarrollo. Si a ello agregamos la magnitud de la crisis, la vulnerabilidad de la economía y los restrictivos compromisos externos del país, veremos que todo este pano

rama reduce al margen de acción del Estado en un sentido planificado.

Antes de discutir las posibilidades o alcances del cambio estructural buscado en este programa a través de modificaciones en la estructura de precios relativos, es necesario señalar que bajo esta concepción la planeación queda entonces sometida al esquema de ajuste, subordinándose a orientaciones ajenas a sus objetivos generales, dejando a un lado sus instrumentos fundamentales (como el gasto público, por ejemplo) y restringiendo sus posibilidades de acción. En efecto, desde el inicio de esta administración el Estado ha renunciado a la utilización de instrumentos importantes que podrían atenuar los llamados "costos sociales" de la crisis o por lo menos evitar un mayor deterioro incluso dentro del programa de ajuste, pero sobre esto volveremos más adelante.

Intentando resumir el significado del Plan Nacional de Desarrollo diremos que éste contiene dos elementos centrales: por un lado recoge el Programa de reordenación, que lleva implícita una determinada concepción del cambio estructural, adoptándolo como su estrategia. Por otro, no renuncia a su papel ideológico y anuncia cambios estructurales en un sentido social (empleo, distribución del ingreso, atención a necesidades básicas, etc.) los que posteriormente, en la propia lógica interna del Plan, son desechadas en el corto plazo para su atención una vez superada la crisis, apostando con ello a la eficiencia y rapidez del programa de ajuste, y esto, aunque parezca la repetición de un casi ya lugar común, significa que se privilegia una vez más a la reordenación económica sobre la calidad del desarrollo, al-

crecimiento sobre la justicia social, criterio que se viene repitiendo desde hace por lo menos cuatro décadas y que a nivel de discurso se pretende superar con la planificación.

Por otro lado el PND es muy deficiente desde el punto de vista técnico, como ya vimos su contenido es demasiado general e impreciso y no contempla con la seriedad requerida el contexto internacional. Ahora bien, sin tomar en cuenta lo anterior y limitándonos a analizar el Plan desde el punto de vista de su orientación interna su mayor deficiencia consiste en que no es un plan para superar las carencias acumuladas y los estragos de la crisis, es decir, no existe en el PND un proyecto de rearticulación de la economía desde hoy en función de los requerimientos productivos que reclamará la sociedad mexicana en las próximas décadas para satisfacer el conjunto de sus necesidades productivas y sociales. Además de ello, no están cuantificadas las metas para el sexenio en forma tal que en un plazo determinado se vaya reduciendo progresivamente la brecha entre necesidades satisfechas e insatisfechas. Esta orientación que toma en cuenta las necesidades presentes y futuras y que se puede considerar inherente a la planeación, ha sido y es una de las grandes ausencias de la experiencia mexicana en la materia,⁽⁹⁾ lo que, moviéndonos únicamente en este terreno, limita notablemente los alcances de la planeación y reduce la posibilidad de introducir efectivamente modificaciones en el mediano y largo plazo que permitan avanzar en la dirección pretendida.

9) En este aspecto destaca como una notable excepción el trabajo de investigación y las propuestas realizadas por Coplamar cuya concepción partía precisamente de la tesis de que el desarrollo se expresa en el grado de satisfacción de las necesidades esenciales de la población y proponía que la planeación observara en primer lugar ese criterio.

Estos dos elementos, la orientación interna y las deficiencias técnicas nos exigen una lectura diferente del PND para poder determinar qué papel juega y a qué limitaciones se enfrenta. Una primera observación partiente es que la baja calidad del documento no guarda proporción con la capacidad e infraestructura desarrolladas por el Estado en materia de planeación en los últimos años. Tratándose del documento central del sistema nacional de planeación y siendo el Plan que pretende regir el rumbo del país entero hasta 1988, resulta paradójica la ausencia de definiciones básicas en el mismo, su tono excesivamente declarativo y la sumatoria a veces indiscriminada de los más diversos propósitos, lineamientos y acciones. Esta situación refleja no inexperiencia o falta de recursos técnicos -ya que este tipo de trabajos se realizaron en repetidas ocasiones en el sexenio anterior- sino una limitante más general: la que determina las necesidades del programa de ajuste y del manejo de la coyuntura y reducen al PND a expresiones muy generales.

En suma, el análisis del Plan no debe reducirse a sus deficiencias instrumentales porque el problema central en el que se enmarca no es de esa índole: el PND presenta esas características como resultado de las propias restricciones que la estrategia estabilizadora le impone, por ello sus deficiencias técnicas -que no nada más se expresan en la falta de metas- y el resto de sus omisiones pueden considerarse prácticamente deliberadas ya que no quiere comprometerse más allá de ese nivel de generalidad. Ante esta situación el argumento que se esgrime es, una vez más, el de la flexibilidad y el de que los programas sectoriales contendrán esas defini

ciones. En relación a esto último se puede decir que el avance no es precisamente en esa dirección, porque se está dejando explícitamente al sector empresarial el liderazgo de la rearticulación productiva como veremos enseguida y las metas que se presentan son demasiado agregadas y no siempre están asociadas a modificaciones que vayan más allá de la proyección de las tendencias posibles de acuerdo a las restricciones del programa de ajuste. Es por ello que se puede sostener que en el PND se expresa y concentra la intención planificadora del actual gobierno y sobre todo, sus limitaciones más importantes.

Retomando todo lo anterior es posible obtener dos conclusiones importantes: primero, que efectivamente el programa de ajuste, que como hemos visto es uno solo en el PIRE y en el PND puede estar contemplando transformaciones de índole estructural pero que no corresponden con la orientación anunciada en el discurso oficial, es decir que no se han dado en un sentido positivo para la población y no han logrado una estructura productiva integrada y menos dependiente, y segundo, y lo que es más importante desde el punto de vista del tema que nos ocupa: estas modificaciones no se están dando a través de la planeación.

En México, al igual que en otros países de desarrollo similar, la planeación en su expresión reciente ha estado asociada a la idea de cambio en las bases fundamentales del funcionamiento de la economía, es decir, reaparece como necesidad acompañando a los signos más importantes del agotamiento del llamado modelo de desarrollo y

se le considera la vía para transformar la economía y hacerla más justa e integrada en lo interno y menos vulnerable en lo externo. Ello es explicable ya que los mecanismos de planeación en una economía capitalista pueden permitir o inducir una racionalidad distinta en aspectos centrales del desenvolvimiento económico que, sin desconocer el funcionamiento del mercado, influyan en el proceso de toma de decisiones de acuerdo a objetivos específicos y con ello, en la dirección y el ritmo del crecimiento. En este proceso juega un papel muy importante el carácter y la orientación de la intervención del Estado tanto a través de su área productiva como en la utilización selectiva de sus instrumentos fundamentales. Sobre decir que bajo esta óptica la relación entre planeación y mercado es de complementariedad y de combinación y que sin los mecanismos de regulación el mercado operaría de una manera distinta por sus dificultades para coordinar decisiones colectivas y sus limitaciones probadas en la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo a mediano plazo. (10)

Ahora bien, a nivel declarativo se le ha signado precisamente ese papel a la planeación, pero la estrategia real no lo ha possibilitado ya que considera que el mercado puede funcionar, con algunos cambios iniciales, como el asignador más eficiente de recursos y al mismo tiempo superar las dificultades de la economía para alcanzar el equilibrio simultáneo en los mercados parciales fundamentales, (11) sometiendo la intervención del Estado a estos criterios. Los resultados del programa de reordenación y la misma forma como se ha lle

10) Véase R. Boyer, ¿Crisis de la planification ou/et planification comme support d'une sortie de crise?, ponencia presentada en el seminario "Planificación en tiempos de crisis", México, julio de 1984, mimeo.

11) Véase, además de los documentos oficiales, el texto de J. Córdoba, op.cit.

vado a cabo la política económica en los dos últimos años son muy claros al respecto; la estrategia dificulta el desarrollo de los mecanismos de planeación y no hay signos de que se esté avanzando en la solución de las deficiencias estructurales de la economía.

C. LOS PROGRAMAS SECTORIALES

Como hemos visto, la planeación en estos años, pese a contar con la experiencia técnica e institucional heredada principalmente del período 1977-1981 y a pesar de los mayores espacios que en el terreno administrativo y formal se le han abierto, enfrenta - ahora más limitaciones reales que en el período reciente, como resultado de una predeterminación del contenido de los planes que obedece al propio carácter de la estrategia de ajuste aplicada desde 1982. Por eso puede decirse que ahora las propuestas de política económica contenidas en los planes han sido definidas con un menor margen de acción y también en forma vertical, prácticamente de la misma manera que en la experiencia anterior. Los principales planes a su vez reflejan las restricciones a la que se ha visto sujeta la política económica, expresando con mayor claridad la forma en que la planeación se adapta a los cambios en la estrategia del desarrollo y a los nuevos objetivos políticos. Es precisamente en los programas sectoriales donde se refleja con más claridad lo anterior y donde se está concretando el programa de ajuste y los lineamientos para los cambios estructurales, si es que efectivamente los hay.

El surgimiento oficial de los programas sectoriales más importantes se vio precedido de un proceso de "negociación" de sus principales propuestas con el sector empresarial, lo que llegó a significar en algunos casos modificaciones de fondo en su orientación, siendo el más notorio el del sector industrial en el que el cambio de nombre del plan (de Programa de Desarrollo a Programa

de Fomento) no se limita a lo anecdótico ya que se incluyó además en la estrategia que ésta busca lograr un desarrollo "bajo el liderazgo del sector empresarial", se introdujeron conceptos como el de "economía mixta de mercado" y se eliminaron algunas propuestas en materia de regulación de la inversión extranjera.

A diferencia de lo sucedido en el período anterior, los programas sectoriales presentan ahora un mayor grado de compatibilidad entre sus propuestas pero esto obedece a los lineamientos derivados de la política de ajuste y a la forma cómo ésta se concreta en cada sector, mientras que, como se recordará, a fines de la década anterior podían detectarse incluso posiciones encontradas no solo en cuanto a concepciones sino también en lo que hace a las propuestas de política económica.*

Otro elemento común que a la vez constituye una diferencia con el período precedente lo encontramos en los rasgos que ahora se pretenden introducir al funcionamiento del sector público como la mayor disciplina en el ejercicio del gasto, la presentación de informes y la realización de una serie de eventos, que podrían implicar un mayor control formal sobre las actividades de planeación.

Finalmente, se observa también una coincidencia adicional: en la mayoría de los planes, a pesar de la relativa continuidad

*Recordemos las diferencias entre el Plan Nacional de Desarrollo Industrial y el Plan Global, así como las del SAM frente al conjunto de los planes. (Véase el capítulo anterior).

frente a la experiencia reciente, no hay un balance de los supuegtos resultados o fallas del programa sectorial anterior, de las causas por las que no funcionó o de las diferencias en cuanto a los instrumentos que ahora se van a utilizar, por ello casi se parte de considerar que estamos en el "año cero" para el desarrollo de una nueva estrategia y por ende, para la introducción de mecanismos de planeación.

Veamos ahora cómo se expresan en los tres programas sectoriales más importantes las peculiaridades y limitaciones de la planeación en estos años.

PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO

Este plan recoge y formaliza dos de las líneas fundamentales del programa de reordenación que se ha estado llevando a cabo: el saneamiento de las finanzas públicas y la política de deuda externa.

Respecto a lo primero se oficializa el objetivo de aumentar los ingresos públicos por la vía de la política de precios y tarifas, impuestos indirectos y derechos. En materia fiscal no hay medidas que impliquen modificaciones importantes en la estructura tributaria ya que el énfasis está dado en los aspectos administrativos para mejorar la recaudación, como la actualización del padrón nacional de contribuyentes, la descentralización fiscal, el mayor número de auditorías y el reforzamiento del sistema de fiscalización permanente. Lo anterior significa que fueron dejados de lado otros caminos como la globalización total de los ingresos o la revisión de las deducciones a las personas físicas y a las sociedades mercantiles. Ello se refleja en que los impuestos directos mantendrán su participación dentro del PIB a un nivel incluso ligeramente menor que en el período 1977-1982.¹⁾ Asimismo refrenda la actualización periódica de las tasas de los derechos y de los precios y tarifas del sector público. Tales medidas se enmarcan dentro del objetivo de reducir el déficit público a entre 3.1 y 4.4% del PIB en 1985-1988.

1) Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1984-1988, Cuadro 2.2

Las acciones para el gasto público se retoman del Plan Nacional de Desarrollo siendo las más importantes: mejorar la programación, reducir el gasto corriente como proporción del total, la racionalización administrativa y la restructuración del sistema de subsidios para que éstos se otorguen en forma explícita y condicionada. Este último elemento al parecer ocupa un lugar importante en la lógica de la concepción gubernamental ya que contribuiría a evitar distorsiones en los mercados y a avanzar en la lógica del "realismo económico". No obstante, no hay una definición explícita en el Programa acerca de si se va a eliminar la discrecionalidad en el otorgamiento de subsidios a las empresas privadas o en qué medida se van a revisar o mantener los subsidios otorgados por CONASUPD y otras empresas como el Sistema de Transporte Colectivo (Metro) que de hecho evitan un mayor deterioro del salario real.

En cuanto al financiamiento externo, éste se ubica en el objetivo de reorientar las relaciones económicas con el exterior, el cual comprende también acciones en otros dos campos: la cuenta corriente y la cooperación internacional. Dentro de la concepción gubernamental un financiamiento sano es aquel que está asociado a montos y tipos de financiamiento determinados solo hasta el nivel necesario para mantener el déficit público y las metas de balanza de pagos, es decir, se sostiene en el Programa la política de financiamiento que ya se está aplicando en el ajuste, diseñada en función de la corrección de los déficits y no de las necesidades productivas o de las metas de crecimiento. A pesar de que en el PRONAFIDE se afirma que "la deuda externa constituye una seria

limitante para el desarrollo económico del país" y se reconoce que de hecho "la sola tarea de refinanciarla será compleja", las metas de reestructuración de la misma que prevee implican una importante transferencia de recursos al exterior, lo que de hecho ha servido como aval a los resultados de la renegociación llevada a cabo durante 1984-1985 en donde el servicio de la deuda externa total (intereses, amortizaciones, gastos y comisiones) representará un 43.5% de las exportaciones en 1985.⁽²⁾ Según las estimaciones del propio Programa, el servicio de la deuda será cubierto con el superávit de la balanza comercial de bienes y servicios no factoriales y con un déficit en cuenta corriente cercano a los 2,000 millones de dólares anuales.

En la reducción del déficit en cuenta corriente como proporción del PIB el Programa modifica la meta inicial del Plan Nacional de Desarrollo, planteándose su disminución a un promedio de 0.6 - 0.7% en 1985-1988 siendo antes de 1-1.5% según el PND. Al igual que en el programa de reordenación en el PRONAFIDE "la piedra angular para reducir el desequilibrio de la cuenta corriente es la política cambiaria"³⁾ ya que ésta permitirá elevar los ingresos no factoriales y mantener los egresos en un nivel inferior al de 1981. El manejo del tipo de cambio deberá garantizar el superávit de la balanza comercial y de servicios no factoriales

2) Véase la parte correspondiente al papel de la renegociación de la deuda dentro del programa de reordenación en el apartado El Programa a Corto Plazo de este trabajo.

3) PRONAFIDE, p. 5-46.

junto con una política comercial "eficaz". Ello requerirá el apoyo prioritario a los proyectos destinados a la exportación (el Programa estima que las exportaciones no petroleras crecerán a una tasa anual de 12-10% en 1985-1988) y a la sustitución de importaciones y el criterio para dar tales apoyos será la "rentabilidad social" entendida implícitamente como la capacidad de un proyecto para generar más recursos que los requeridos para su realización.

Los apoyos financieros para alcanzar el objetivo en cuenta corriente se orientarán principalmente a: la exportación de productos primarios y manufactureros, la importación de materias primas, partes y refacciones, la sustitución de importaciones, el equipamiento industrial y a las industrias maquiladora y turística. Además del crédito, todas las medidas concretas de apoyo se refieren a acciones administrativas: reforma aduanera, facilidades para el uso de divisas, desconcentración, etc.

Si bien el Programa ratifica la política seguida en el sector externo tanto en sus supuestos como en sus medidas, y reconoce que "Reducir el desequilibrio de la cuenta corriente de la balanza de pagos es una de las metas más importantes de la política de financiamiento del desarrollo",⁴⁾ no se encuentran en este documento de finiciones precisas, ya que enumera solamente directrices a nivel muy general.

En lo que hace a la tasa de interés, de acuerdo con el Progra

4) Idem. p. 4-28.

ma de Financiamiento ésta continuará vinculada a los movimientos de la tasa de interés internacional, al deslizamiento del tipo de cambio y a la tasa de inflación interna. Tal decisión se sustenta en la hipótesis de que la desintermediación financiera obedece fundamentalmente a los rendimientos negativos. La política de tasa de interés seguirá intentando entonces conciliar los objetivos de fomentar el ahorro interno, mantener atractivos los depósitos en México frente al exterior y al mismo tiempo, reducir el costo del crédito y los márgenes de intermediación.

De acuerdo con esta misma lógica la canalización eficiente de recursos depende de una adecuada distribución entre el financiamiento del déficit del sector público y la canalización de recursos hacia los sectores privado y social. Así, según el Programa, el saneamiento de las finanzas gubernamentales se reflejará en una menor absorción de recursos crediticios por parte del sector público, lo que permitirá "aumentar sustancialmente la canalización a los demás sectores, así como reducir el costo del crédito, contribuyendo a una expansión más armónica de la inversión y la producción. También permitirá disminuir el nivel y ajustar la estructura del encaje legal, de acuerdo con la evolución de las condiciones macroeconómicas".⁵⁾ Estos planteamientos tendrían su expresión más tarde en una legislación bancaria que impone restricciones para el financiamiento del Banco de México al sector público y modifica el encaje legal. En cuanto al funcionamiento del sistema financiero se mantiene la competencia entre las instituciones de la banca múltiple para "mejorar la calidad y aumentar la eficiencia de los servi

5) Idem. p. 4-20 y 4-21

cios que prestan, reducir los márgenes de intermediación y fomentar su rentabilidad". Con el fin de impulsar el desarrollo de los intermediarios financieros no bancarios el Programa anunciaba su desvinculación patrimonial y operativa de los bancos para permitirles la realización de operaciones de crédito, lo que también posteriormente se materializó con la legislación; este hecho, aunque no constituye en sí y en lo inmediato la constitución de una "banca paralela" si crea las condiciones para que el sector privado realice de nuevo actividades de financiamiento. Aunque se reconoce la importancia de la banca nacionalizada, en el Programa faltan los lineamientos rectores para su operación y no se presenta tampoco un proyecto de cartera para ésta ni los criterios necesarios para la organización del crédito. Aunado a lo anterior, no hay en el PRONAFIDE una perspectiva global que ubique el sistema financiero en función del impulso que éste pueda dar a la producción o al empleo, es decir, no se parte de determinar cuál es la expansión requerida de la inversión para mantener cierto ritmo de crecimiento del PIB y en función de esto determinar la participación del sistema financiero en la satisfacción de las necesidades de recursos crediticios. Esta es quizá la más importante deficiencia del Programa, aunque coincide con la estrategia de corto plazo aplicada en la que se sujeta la proyección del crédito a partir de "techos financieros", en este caso a partir de la evolución de la captación y no de las necesidades de inversión.

Como puede verse el Programa de Financiamiento desde la perspectiva gubernamental refrenda y desarrolla los principales planteamientos tanto de la concepción de la crisis como de la estrateg

gia para enfrentarla, particularmente en materia de déficit público, deuda, déficit en cuenta corriente y tasa de interés, el comportamiento de los cuales generará a su vez, también desde la óptica oficial, cambios estructurales en el mediano plazo.

PROGRAMA NACIONAL DE FOMENTO INDUSTRIAL Y COMERCIO EXTERIOR

La orientación de la estrategia industrial hacia las exportaciones se encuentra presente permanentemente en todo el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONAFICE). De hecho, la propuesta de lograr que el país se convierta a fines de este siglo en una "potencia industrial intermedia" se hace apostando a que la estrategia exportadora dará resultado y que esto será lo definitorio de la industria mexicana. Las ramas prioritarias dentro de la estrategia de industrialización serán precisamente las que definan el patrón de especialización en el comercio exterior, y a ellas se confía la responsabilidad, dentro de la industria, de generar empleos a las tasas de crecimiento más altas.

EVOLUCION DE LA INDUSTRIA SEGUN EL PATRON
DE CAMBIO DEL PROGRAMA INDUSTRIAL

1985-1988

(tasas reales de crecimiento anual)

	<u>Producción</u>	<u>Empleo</u>
Sector Industrial Exportador	7.6 - 9.0	4.1 - 4.8
Sector Industrial Endógeno	6.6 - 7.7	3.3 - 3.9
Sector Sustitutivo de Importaciones	7.3 - 8.6	3.8 - 4.5
Industria Manufacturera	6.7 - 7.9	3.4 - 4.0

Fuente: Poder Ejecutivo Federal, "Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988", Cuadro 5.1.5.

Aunque el programa afirma que su estrategia tiene como "pivotes" fundamentales a los sectores endógeno y exportador y en menor medida al sustitutivo de importaciones, en realidad el primero, que según el propio programa es el que genera la mayor proporción de empleos y el que produce los bienes de consumo generalizado, es el que tendrá menores tasas de crecimiento tanto durante 1985-1988 como de 1989 en adelante.*

El sector exportador constituye la pieza clave de la estrategia de industrialización no sólo en cuanto a la producción y al empleo sino también y sobre todo porque se supone que contribuirá a evitar las contracciones periódicas de la economía, al aliviar las restricciones en la balanza comercial, y al mismo tiempo aportarán progresivamente las divisas requeridas para el financiamiento de las importaciones. Bajo esta óptica se plantea como factible el desarrollo de una planta productiva que fomente las exportaciones y simultáneamente sustituya en forma selectiva las importaciones.

Para lograr lo anterior se llevará a cabo un conjunto de medidas encaminadas a racionalizar la protección y fomentar las exportaciones. El objetivo de racionalizar la protección busca propiciar una "industrialización eficiente" que permita modernizar la planta productiva y aumentar su competitividad a nivel internacional, utilizando para ello los aranceles y el permiso previo en forma selectiva y temporal y tomando en cuenta las características de cada rama.

El fomento a las exportaciones contempla como principal instrumento a la política cambiaria que pretende mantener un tipo de cambio "congruente" con la inflación, las tasas de interés internas y

* Véase el Cuadro 5.1.5. del PRONAFICE

externas y el comportamiento de la balanza en cuenta corriente y en cuenta comercial. Las ventajas que esto supondría en la lógica del Programa serían la consolidación del actual sector exportador y en el mediano plazo, la recuperación del mercado de aquellos bienes que mostraron ciertas ventajas de costo y la incorporación de nuevas actividades "suceptibles de transformarse en generadoras netas de divisas". Bajo tales supuestos las exportaciones no petroleras tendrán un marcado dinamismo que implicaría un crecimiento de entre 15 y 18% anual durante el período que comprende el Programa. También se contempla dentro de las políticas de fomento apoyos crediticios que permitan un financiamiento competitivo a nivel internacional, permisos temporales de importación para exportar, exención del IVA a los artículos que se envíen al exterior y simplificación de trámites. Estas últimas medidas se han refrendado al incluirse también en un programa especial de fomento a las exportaciones.

Es importante destacar que se reconoce abiertamente que "las políticas de fomento son las que mayor peso tienen en este Programa y su intención explícita es transformar el carácter regulador de algunos de sus instrumentos en promotor del desarrollo industrial"⁽¹⁾

En materia de inversión extranjera y de franjas fronterizas y zonas libres no se encuentra en el Plan ninguna medida nueva ni precisa que permita inferir un cambio de la política general aplicada en tales materias hasta hoy, más bien predomina todavía la descripción de criterios generales que permiten un amplio margen de maniobra para que en los hechos se siga una política de mayor apertura hacia

1) Op. cit. p. 24

el exterior.

Es en este Programa donde se encuentra mas explícitamente desarrollado el papel que se espera jueguen los empresarios dentro de la estrategia global. Como ya mencionamos, concretamente se afirma en forma reiterada que bajo su liderazgo se llevará a cabo la esperada reorientación industrial del país y por otro lado se señala que la participación propuesta a los agentes productivos es "estrictamente indicativa".

Ciertamente la concertación de acciones entre el Estado y los empresarios para la realización de los objetivos de la planeación es uno de los problemas medulares a los que se enfrenta la planeación en países capitalistas y su logro implica básicamente un proceso de discusión y negociación que conduzca a la fijación de compromisos específicos entre ambas partes. No obstante, en este último aspecto, el de los compromisos, es en donde no logra avanzar el PRONAFICE, limitándose a presentar todos sus instrumentos de política industrial y de comercio exterior, sin solicitar a cambio ninguna definición por parte de los empresarios, reconociendo incluso que "No se pretende de manera alguna definir ni determinar las ramas industriales específicamente en las cuales habrán de realizar sus inversiones los sectores privado y social. Esta decisión es exclusiva de los particulares quienes pueden optar libremente por participar en una u otra actividad. El Estado solamente toma la decisión, en consulta con los demás sectores, de dar un mayor apoyo y fomento a las actividades que considera prioritarias para el desarrollo autosostenido de la industria"⁽²⁾. Ello implica que no hay ningún avance respecto al esque-

2) Ibid.p. 87

ma tradicional de fomento a la industria y no se pretende modificar en un sentido positivo las bases de la relación Estado-Empresarios.

En forma complementaria a lo anterior se anuncia la revisión de las actividades industriales del sector público para concentrarse en las áreas estratégicas establecidas por la Constitución y en algunas prioritarias, mediante coinversiones. La finalidad de todo ello -se afirma- es la racionalización de la participación productiva del Estado.⁽³⁾ Esto, que por sí mismo no es negativo, constituye un riesgo al venir acompañado de los reiterados propósitos de avanzar hacia una situación en donde "el empresariado nacional sea el líder del desarrollo industrial", cuando en la versión que se distribuyó para su discusión se afirmaba que la reorientación industrial sería conducida por el Estado.

Tal "contracción" explícita de la participación directa del Estado y el mayor peso que se otorga a la iniciativa privada en el desarrollo industrial se enmarca en una serie de medidas que van desde las reformas constitucionales-donde se delimitan las áreas exclusivas del Estado y se da un espacio al sector privado en el propio texto de la Constitución- hasta la venta de las empresas de la banca nacionalizada y la disolución, fusión, transferencia o venta de una serie de entidades paraestatales.

Por otra parte el manejo del tipo de cambio planteado en el Programa y la orientación de la industria a la que está asociado pue-

3) p. 143

den implicar una contradicción con lo que sería la dimensión social de la estrategia, es decir con el objetivo de cambio estructural en un sentido progresivo para la población, ya que esto último supondría una producción industrial enfocada prioritariamente a la atención de las necesidades básicas, es decir, a los bienes básicos de consumo así como a los insumos y maquinaria necesarios para producirlos. En cambio, dar prioridad a las exportaciones implica poner en función de éstas todos los instrumentos de política industrial y por tanto, relegar a un segundo plano la orientación "hacia adentro" de la industria. Por otro lado, para centrarse en las exportaciones se requiere entre otras cosas de políticas salariales y de gasto público contractivas -como las que han imperado en estos dos últimos años- que no serían compatibles con el fortalecimiento del mercado interno y con el reto de "propiciar mejores niveles de vida para una población en rápido crecimiento mediante la generación creciente de empleos y satisfactores básicos"⁴. Ello es así porque una política que dé resultados en lo exterior puede implicar un salario industrial real decreciente o comprimido para en primer lugar, abaratar los costos del producto explotable y también para liberar - parte de la producción que de otro modo -con salarios reales crecientes- sería consumida internamente. Por el contrario, el objetivo de un cambio estructural que no contemple en primer plano el crecimiento "hacia afuera" y que contemple una reorientación de la estructura productiva debería estar vinculada a una política de fortalecimiento y ampliación del mercado interno en el cual los salarios cumplen un papel central.

Además de lo anterior, el papel central que se le asigna a la po

4) p. 19

lítica cambiaría para modificar el aparato productivo, particularmente para impulsar al sector exportador, tiene una serie de limitaciones vinculadas a los siguientes elementos:

- el aumento de las exportaciones está en gran parte condicionado por las modificaciones a las políticas proteccionistas de los países desarrollados.
- el nivel de las exportaciones depende también del crecimiento del comercio internacional, es decir, de la recuperación económica de aquellos países.
- históricamente se ha visto que el manejo del tipo de cambio como instrumento para mejorar la balanza de pagos tiene efectos limitados o temporales.

Lo anterior se refleja en que por ejemplo, la mejoría en la balanza comercial registrada en 1983 y 1984 se debe principalmente a la notable caída de las importaciones mas que al aumento de las exportaciones. Ello es resultado fundamentalmente de la contracción económica mas que del efecto del deslizamiento cambiario que inhibe o desaliente las compras en el exterior. En un contexto no recesivo de la economía, disminuir importaciones implica tener la capacidad de sustituirlas y eso está lejos de suceder en México y menos aún en la estrategia propuesta porque la elasticidad-producto a importar en las ramas exportadoras es muy alta.

Las propuestas fundamentales del PRONAFICE muestran cómo se están expresando en el terreno industrial los objetivos centrales del programa de reordenación y también cómo bajo esta concepción se preten

den llevar a cabo los cambios estructurales. El deslizamiento del tipo de cambio y la política salarial que implica la estrategia, la tendencia hacia una mayor apertura al exterior reforzada por las múltiples declaraciones y medidas anunciadas, el tipo de relación con los empresarios y el papel que se espera que estos jueguen así como los anuncios de la retirada del Estado de algunas áreas productivas no sólo coinciden con los supuestos y prioridades reales de la estrategia global sino que son parte integrante de la misma.

Esta concreción en el sector industrial de los objetivos del programa de ajuste también expresa las dificultades para modificar su orientación fundamental y el carácter de sus resultados sociales, es decir, la aplicación del programa en sus lineamientos principales ratificada además hasta 1988 impide lograr el cambio estructural en los dos sentidos anunciados: un sector industrial integrado internamente, productor de bienes básicos e insumos de alta difusión y al mismo tiempo competitivo y rentable en el exterior.

PROGRAMA NACIONAL DE ENERGETICOS

Al igual que en el caso de los otros programas sectoriales o especiales, en el Programa Nacional de Energéticos se expresan en forma bien diferenciada las dos líneas fundamentales en las que el Gobierno Federal ha expresado a su modo los puntos principales del ajuste. Sin embargo, por las características del sector, este programa retoma algunos planteamientos que son inobjetables desde el punto de vista de su contenido, aunque las acciones y políticas para realizarlos disten mucho de ser coherentes con las de otros programas. Como hemos comentado más atrás, las dos líneas fundamentales, denominada una el programa de reordenación y otra el cambio estructural, pretenden articular las acciones del corto plazo (reducción del déficit público, disminución de la inflación, mejora de la balanza comercial, etc.), con las de largo plazo (crecimiento con mayor contenido de empleo, con menor contenido importado, con mejor distribución del ingreso, etc.), lo que también se intenta en este documento.

En el Programa Nacional de Energéticos las acciones principales para el corto plazo cobran forma en las disposiciones orientadas a mantener a Petroleos Mexicanos como la principal fuente de ingresos públicos por medio de la indización de los precios de los energéticos para uso interno, de tal forma que las contribuciones de esta paraestatal, que representan la tercera parte de los ingresos propios del Gobierno Federal, se conviertan permanentemente en uno de los principales soportes de lo que la actual administración concibe como las "finanzas sanas". La corrección del déficit públi

co se encuentra presente en el Programa en forma central mediante los propósitos de modificar la estructura tarifaria del subsector eléctrico, y de reestructurar la operación del mismo, ya que las empresas generadoras y distribuidoras de electricidad están entre las principales causantes del déficit público.

Por lo que se refiere a los objetivos del cambio estructural, en el Programa de Energéticos recibe una atención prioritaria la reducción del consumo de energía por unidad de producto, con lo cual se pretende el ahorro energético que junto con la diversificación de las fuentes permitiría, según el Programa, prolongar la duración de las reservas y promover por tanto simultáneamente la autosuficiencia nacional en la materia; todo ello contribuiría, también de acuerdo al Programa, a que el sector energético promueva el desarrollo económico y social. Dicho de otra forma, en este caso se daría una confluencia entre las acciones del corto plazo y las del cambio estructural pues la indización de los precios de los hidrocarburos y de la electricidad induciría por sí misma un menor consumo de éstos con lo cual se estaría ya racionalizando el consumo energético. Es decir, con esto se pretende poner en práctica de manera particularmente nítida la llamada "modificación de precios relativos como vía para el cambio estructural".

Es indudable que algunas de las definiciones de las que parte este Programa son reales, lo mismo que son completamente justificables algunos de sus propósitos principales. Por ejemplo, en el diagnóstico recibe gran atención el dispendio de energía, y se señala con justeza que los actuales patrones de consumo conducirán en un plazo no muy largo a un agotamiento o a una insuficiencia de

las fuentes energéticas tradicionales, sobre todo la de los hidrocarburos, de la cual depende la mayor parte del consumo de energía. De esto se deriva la necesidad de racionalizar el consumo de petrolíferos y de energía eléctrica y de diversificar las fuentes de aprovisionamiento, sobre todo por el intenso ritmo de explotación a que están sometidas las reservas y al que seguirán estando al menos durante el largo período en el que, de acuerdo a los compromisos financieros hasta por lo menos el año 2 000, se sigan cumpliendo principalmente gracias a las exportaciones petroleras. Pero entre la objetividad de algunos planteamientos y la inevitabilidad de ciertos propósitos, entre las acciones propuestas o en práctica y las posibilidades reales y consecuencias de dichas acciones, existen incompatibilidades y contradicciones que en buena medida reflejan las limitaciones y el carácter de la actual política.

Los problemas de la producción y consumo de energía no responden, como se sabe, sino a las modalidades del esquema de crecimiento, a las características tecnológicas y los patrones de consumo general principalmente. De esta forma los problemas energéticos de México tienen gran similitud con los de los otros países de igual nivel de desarrollo capitalista, con las obvias diferencias derivadas de la mayor abundancia relativa de petróleo, lo que en este caso no hace más que acentuar el derroche de hidrocarburos. De ello se deriva que las modificaciones en el patrón de los usos de la energía están asociadas principalmente a cambios tecnológicos y a la modificación de algunas prácticas individuales o colectivas del consumo, más que a los cambios en los precios. En los países industrializados tal reducción ha tenido efectos no despreciables so -

bre todo después de 1979,¹⁾ pero en dichas economías las posibilidades de inducir modificaciones en el uso de la energía son indudablemente mayores que las de países como el nuestro y están determinadas internamente. Estos ahorros se han realizado principalmente en los sectores industrial y residencial-comercial y en menor medida en el transporte. Las dificultades para que en la industria mexicana, comprendiendo aquí a la propia producción de energéticos, disminuya su gasto de energía a los ritmos y en los plazos previstos en el Programa, se derivan principalmente del estrecho margen de independencia para la introducción de nuevos patrones tecnológicos y de las escasas posibilidades de reconvertir el actual parque industrial, lo que se ve agravado por el hecho de que actualmente se están desplazando hacia países como el nuestro los procesos industriales que implican un mayor uso de energía. Lo mismo puede decirse del transporte, aunque ya se han introducido modelos de menor consumo de hidrocarburos, lo cual sin embargo, no asegura todavía un ahorro significativo dado que aún se privilegia el transporte automotriz individual sobre el colectivo en las zonas urbanas. Además de ello, en otros programas sectoriales no están contemplados los mecanismos necesarios para inducir tales cambios, particularmente en el industrial y no han tomado cuerpo esfuerzos coherentes para reducir el consumo residencial de energía. Ello indica entonces que los buscados cambios en los patrones de consumo energético se han hecho depender de las modificaciones en los precios, las cuales pueden servir para fines fiscales al significar mayores ingresos pero pueden no serlo tanto para inducir -- aquellos cambios.

¹⁾ Poder Ejecutivo Federal, "Programa Nacional de Energéticos 1984-1988" pp. 25-28

La política de revisión de precios como elemento fundamental para el ahorro de energía conlleva otro problema: dada la estructura de formación de precios existente y la virtual libertad para trasladar costos a los precios finales, tal medida ha provocado, y seguramente lo seguirá haciendo, que los ajustes en los energéticos simplemente se trasladan al precio del producto terminado sin alterar con ello los patrones de consumo de la industria, contribuyendo por otro lado a aumentar las presiones inflacionarias.

El objetivo de que el sector energético apoye el desarrollo económico y social se centra en la consideración de que lo hará por la vía del aumento de los ingresos públicos que su actividad representará, lo cual, por la experiencia reciente, no significa necesariamente un avance en la diversificación productiva, en la reducción de la dependencia o en la atención a las necesidades sociales. La debilidad de tal propuesta se deriva no sólo del hecho de que una estrategia no puede limitarse a la obtención de mayores ingresos sin contemplar la orientación del gasto y otras medidas, pero sobre todo este punto se ve objetado porque implica la ratificación del papel del petróleo como fuente principal de divisas en una situación como la actual en la que tales recursos tendrán forzadamente un destino distinto a la promoción del desarrollo por los compromisos financieros que ahora y en los próximos años implicará el servicio de la deuda. Con esto se diluye en los hechos lo que debería ser precisamente el objetivo general de un programa sectorial como éste: servir de apoyo al desarrollo nacional sentando las bases para disminuir la vulnerabilidad externa y la dependencia del petróleo en la balanza comercial y en las finanzas públicas y

propiciar la necesaria diversificación productiva.

Aquí entra también el problema de la vinculación de la economía con el exterior a través de los energéticos. Se afirma en el Programa que el país "deberá estar preparado para fortalecer su posición en el mercado internacional de hidrocarburos", manteniendo una plataforma de exportación flexible y congruente con la estabilidad del mercado. Ciertamente las perspectivas del mercado mundial lejos de mejorar se han estrechado lo que debe contemplarse con la seriedad debida, aunque es muy difícil hacer previsiones en las actuales circunstancias; precisamente por ello debería contemplarse con mayor reserva el papel que se espera tenga el sector energético dentro de las relaciones económicas con el exterior, previendo también su comportamiento futuro y su incidencia interna sobre bases más realistas.

Hay además una contradicción latente entre la ampliación de la plataforma de exportación y el objetivo del propio Programa de garantizar la autosuficiencia energética futura ya que de hacerlo se puede comprometer la duración de las reservas en el mediano y largo plazo, cancelando entonces en forma definitiva las posibilidades de que una utilización racional y programada de los hidrocarburos contribuya a superar los problemas estructurales de la economía mexicana. Este es un problema muy serio que por sus implicaciones futuras y por el riesgo de comprometer el desarrollo económico del país debiera ser abordado con más cuidado no sólo por el Programa de Energéticos sino por los responsables de llevar a cabo la políti

ca económica global. Por ello se debe cuidar y balancear la compatibilidad entre obtener mas divisas cuando el mercado mejore y garantizar en todo momento la autosuficiencia energética de México.

La diversificación juega un papel central en toda estrategia que contemple con realismo la situación actual en materia de energéticos y proyecte un desenvolvimiento futuro menos dependiente respecto a unos cuantos recursos. En este sentido el Programa incluye entre sus objetivos la diversificación de fuentes, particularmente en la rama de electricidad para disminuir la participación relativa de las termoeléctricas convencionales e ir ampliando paulatinamente el número de carboeléctricas, hidroeléctricas, nucleoelectricas, y geotérmicas.

El estudio y desarrollo de fuentes alternas no convencionales, particularmente de energía ^{solar} y nuclear tendrá resultados a largo plazo aunque las acciones deban iniciarse desde ahora en forma sistemática. Esta es precisamente una limitante a los ritmos y resultados posibles de la diversificación ya que al mantenerse en la estrategia global el objetivo prioritario de disminuir el déficit público y restringir el crecimiento real del gasto, no hay presupuesto suficiente para apoyar la investigación ni tampoco para desarrollar organismos de exploración y explotación de tales fuentes, por ello la realización de este difícil y necesario proceso de diversificación está limitado a "las posibilidades financieras del país".

Con todo, en el Programa de Energéticos hay una ratificación no sólo implícita de los objetivos e instrumentos del programa de reordenación y aunque el tratamiento de la política sectorial se

haga en forma un tanto aislada, gran parte de sus supuestos parten de la misma estrategia y esperan resultados similares siendo el ejemplo mas notorio el de la política de precios y tarifas que como ya vimos resulta limitada para alcanzar sus objetivos. La estrategia de cambio estructural en el sector energético está caracterizada por la misma visión en la que se privilegian los criterios de corto plazo, de los cuales se espera que propicien en sí mismos modificaciones productivas de más largo alcance.

4. LA SITUACION ACTUAL DE LA PLANEACION

A pesar de que hay cierta uniformidad en los planes y de que estos representan una ratificación de las líneas centrales de la política que se está llevando a cabo, ello no significa que efectivamente los programas sectoriales hayan mejorado su calidad en cuanto tales, es decir, aún están presentes deficiencias importantes, no sólo las derivadas de la propia estrategia y de sus supuestos para superar los principales problemas de la economía mexicana, si no también deficiencias en cuanto a planeación se refiere. En primer lugar, en ninguno de los programas analizados encontramos una elaboración de su política y proyección de sus metas en función de las necesidades a satisfacer ahora y en el futuro, tanto productivas como sociales de su sector y en relación al resto de la economía, siendo ésta una deficiencia central de casi todos los planes que se han elaborado en México, en donde por lo general se fijan en primer término las tasas de crecimiento económico y en función de ellas las metas que en otros terrenos se puedan cumplir, o bien se espera que la mayor generación de empleos y los cambios "cualitativos" sean resultado del logro de las metas económicas y financieras.

Tampoco se ha avanzado lo suficiente en cuanto a concreción sobre plazos y metas calendarizadas. Hay también omisiones en sus diagnósticos que se traducen en insuficiencias en el terreno de las propuestas como es el caso del Programa de Energéticos que no contempla con la suficiente amplitud los impactos regionales de las grandes obras petroleras-que implicaron no solo la alteración de los ecosistemas sino la multiplicación de problemas urbanos, inflacionarios y la afectación de la agricultura- lo que le impide diag

ñar políticas adecuadas para evitar en el futuro tales problemas o para solucionar los ya creados. Ausencias de igual importancia se encuentran en el Programa de Financiamiento en cuyo diagnóstico predomina la descripción sobre el análisis de las causas que llevaron a mermar los ingresos del Gobierno Federal, por ejemplo y no se explica el carácter de las reformas que se han realizado lo que se traduce en lo poco novedoso de sus propuestas en el terreno fiscal.

Un elemento esencial para la operación adecuada de la planeación en el cual los programas sectoriales no avanzan es el de las relaciones Estado-empresarios, en lo que se refiere a la inducción de acciones concretas que permitan llevar a cabo los planes y alcanzar sus metas. Este elemento ha cambiado en los últimos años, puede decirse, pero en un sentido que hace más difícil la planeación, lo que en realidad resulta coherente con el esquema global de la estrategia en el que el "buen" funcionamiento del mercado es la guía mas general de la política económica ya que dentro del mismo los empresarios reclaman todas las facilidades para actuar sin interferencias mayores. Pero es precisamente esto, que se traduce en el llamado realismo y en las socorridas liberalizaciones, lo que no permite orientar las decisiones privadas según los objetivos de los programas o planes por lo que estos parecen limitarse para todo fin práctico a lo que en el sector público tiene que hacerse -y que para él es obligatorio- dejando lo demás sin alteraciones de fondo para que los particulares puedan moverse según sus patrones tradicionales. Dichos patrones tendrán ahora que funcionar eficientemente ya que, según la lógica oficial, irán desapareciendo las trabas existentes -precios ficticios, subsidios indiscriminados, proteccionis-

mo excesivo, etc.- que impedían la correcta acción privada.

Es evidente que la toma de posiciones ante los empresarios no es sólo una expresión de ciertos esquemas teóricos de política económica, sino que derivan de las particularidades de un sistema que recurrentemente apuesta su suerte a la recuperación de la confianza privada, para lo cual promete y lleva a cabo un conjunto de medidas que les permiten a fin de cuentas determinar sus Acciones económicas según su lógica, la de la acumulación privada, y no según la de los planes, suponiendo que esta sea diferente.

Todo lo anterior, que se encontraba soterrado en el Plan Nacional de Desarrollo, ha ido tomando cuerpo en las medidas concretas de la política económica y se ha expresado incluso en los programas sectoriales. Muestra de ello es el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, en el que menudean las referencias al abandono de la regulación para centrarse en lo sucesivo en el fomento y en el que -como vimos- se concede explícitamente a los empresarios su liderazgo en la industria. El Programa se reconoce a sí mismo situado al margen de las decisiones empresariales cuando asienta que no pretende determinar las ramas industriales específicas en las que realizará sus inversiones el sector privado ya que tal decisión es exclusiva de los particulares que pueden optar con toda libertad por participar o no en una u otra actividad.

Es claro que la planeación en una sociedad como la mexicana no esté precisamente en condiciones para designar explícitamente la rama donde deberá acudir cada inversionista. Sin embargo, sí es sig-

nificativa una declaración como ésta, que más bien parece ser resultado del proceso de negociación de dicho programa con los empresarios, a juzgar por la comparación entre éste y sus versiones preliminares, en las que se encontraba implícito no el liderazgo empresarial en el desarrollo industrial, sino el afianzamiento de la rectoría del Estado en la industria, lo que fue borrado en el programa definitivo. Dentro de esta línea se encuentra sin duda la casi omisión del mecanismo de concertación dentro de la industria, pues aunque ya reconocida legalmente y retomada en el PND, de hecho es ignorada en el programa industrial, dejando los lineamientos sobre los contratos y convenios con los particulares para después. Todo ello demuestra que no se ha avanzado en este problema que constituye un obstáculo fundamental para el desarrollo de mecanismos de planeación en nuestro país.

Como ya hemos comentado, el programa de corto plazo pasó posteriormente a formar parte esencial del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, y fue de hecho el que marcó la pauta de la política económica, ya que dominó a las otras medidas que se integraron como el conjunto de "reformas estructurales" y que definían el programa de largo plazo. Si en el período precedente (1978-1981) fue notorio el margen de movilidad que concedía una oportunidad real para impulsar un cambio planeado de la economía, en esta ocasión fue claro que sobre las declaraciones de principios y el destacado lugar que en el discurso político siguió ocupando, la planeación en realidad fue supeditada, en el sentido de práctica social independiente y convenida, a las exigencias de un programa de ajuste que marcó ritmos, modalidades e incluso formas para la acción pú

blica. En este sentido al menos durante los dos primeros años del actual gobierno la planeación se alejó más de ser una práctica colectiva que expresara la voluntad social convenida y una dirección económica concertada para convertirse claramente en la "administración del ajuste". Ha expresado también, al traducir en un Plan y múltiples programas, los principios básicos del ajuste, y en forma proporcional a la que lo anterior se hace realidad, el deterioro del grado de autonomía nacional efectiva para la determinación de las directrices de política económica. Por esto, si la planeación puede aún ser señalada como "forma de gobierno", como alguna vez se le definiera oficialmente, cada vez está más lejos de ser "expresión de la voluntad global", como también se le designara oficialmente y de cumplir con los propósitos que en el terreno declarativo se le asignaron.

Si bien es cierto que todos los intentos de planeación en México han estado tradicionalmente limitados por las condicionantes del sector externo, las particularidades de la relación del Estado con los empresarios, las restricciones que implica la forma de funcionamiento del sector público y las deficiencias en cuanto a métodos y procesos técnicos para una efectiva programación, la planeación ha encontrado en estos años trabas más poderosas a raíz de la predeterminación de un esquema de política económica que ha estado por encima de negociaciones legítimas entre los diferentes grupos sociales sin las cuales la planeación en lo esencial carece de contenido y se ve reducida a ejercicios formales que no hacen más que codificar en documentos de distintos niveles y de mayor o menor cobertura, las particularidades de aquella política.

En efecto, el propio contenido de la estrategia de reordenación, los supuestos en los que se basa y la orientación de los principales instrumentos de política económica limitan notablemente los espacios y las posibilidades de la planeación. El papel que se le asigna al mercado, el carácter de la intervención del Estado que supone, el énfasis en la modificación de los precios relativos así como la -- orientación de la estrategia que se expresa claramente a través de sus resultados sociales son elementos que reducen las posibilidades de un desenvolvimiento planificado y significan un obstáculo mayor incluso que la propia situación económica.

Esto no implica que las mencionadas limitantes tradicionales hayan desaparecido sino que han tomado dimensiones diferentes ya que algunas de ellas son ahora, por el contrario, más graves. Por ejemplo, la crisis y la política que han hecho más vulnerable la inserción de México en el mercado mundial, imponen como una condicionante fundamental la situación del sector externo; también el mayor deterioro de la relación Estado-empresarios hasta 1982 ha conducido en varias ocasiones a que se acentúen las presiones de algunos grupos - económicos de poder y como contrapartida, las concesiones a los mismos traducidas en un relajamiento de ciertas políticas que implican un menor margen para orientar la dirección del crecimiento económico por parte del Estado. Por su parte, la mayor "disciplina" en el sector público ha estado enfocada principalmente hacia el cumplimiento del programa de ajuste, y su reorganización, lejos de estar orientada por criterios vinculados al desarrollo de la planeación, se ha guiado por necesidades de control financiero o de buena relación con los principales grupos empresariales (como ejemplo basta mencionar los criterios dominantes en la reestructuración del sistema bancario,

el proceso de indemnización a los ex-banqueros, la venta de las acciones de las empresas de la banca y la liquidación de paraestatales). De esta forma, un sector público menos desorganizado o indisciplinado no ha constituido por sí mismo un elemento que facilite una acción social planificada.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

La planeación en México en su expresión actual no es resultado de un proceso gradual o continuo que haya ido ganando terreno progresivamente, ya que en la historia del país ha tenido una importancia circunstancial derivada de distintos factores, económicos, políticos e incluso externos, según el caso. Pese a esto, la planeación ha estado asociada desde 1930 a una visión estatal sobre su propia intervención en la economía aunque obedeciendo a diferentes impulsos en cada una de sus expresiones. Tres son los momentos significativos que ha vivido la planeación en México: el primero se ubica en los años treinta y tiene su más notable expresión en el Primer Plan Sexenal; el segundo, en la década de los sesenta con la formulación de un programa para recibir financiamiento externo a través de la Alianza para el Progreso, y el tercero es el actual, iniciado a fines de la década pasada y que puede subdividirse a su vez en dos periodos: el del crecimiento sostenido (1977-1981) y el de la crisis (1982-1984). A pesar de que en estos tres momentos la importancia de la planeación es similar, las razones de ello son muy diferentes, así como el papel jugado y los resultados prácticos que le pueden ser atribuidos.

En el primer caso, el Plan Sexenal era la expresión de un proyecto intervencionista del Estado orientado fundamentalmente hacia la reforma agraria, la infraestructura y la industrialización, además de que pretendía materializar las reformas sociales definidas en la Constitución de 1917, en medio de un todavía difícil contexto económico. Por tanto no es casual que este plan haya sido elaborado por el Partido Nacional Revolucionario.

lucionario, presentado a su II Convención Nacional y dado a conocer junto con la designación de su candidato a la presidencia, quien lo adoptara prácticamente como marco político e institucional de su gobierno. Ya en ese momento el Plan condensaba un debate que desde entonces ha reflejado las diferentes posiciones ideológicas y políticas sobre la participación de los principales sectores sociales y del Estado en la determinación del rumbo de la economía, de ahí que suscitara reacciones adversas por parte de algunos grupos políticos. Con todo, en aquella época había cierta movilización social que se canalizó fundamentalmente a través del PNR y en torno a los postulados del Plan Sexenal se trató de articular tal apoyo social para un gobierno que fue definitivo en la historia del país. Este impulso inicial que se expresaba en el Plan tuvo su fin precisamente con el debilitamiento del proyecto cardenista de reformas políticas y sociales, aunque todavía alcanzó a formularse un Segundo Plan para el siguiente periodo que de hecho no se tomó en cuenta por el propio cambio en la orientación de la estrategia de desarrollo.

Los dos planes sexenales tienen un sentido político que es necesario revalorar, sobre todo por las diferencias que se registran con las experiencias posteriores de planeación y, en particular, con su expresión actual en donde ha estado más presente el afán modernizante y el perfeccionamiento técnico que el contenido político y social que tenían los planes de los años treinta y principios de los cuarenta, los cuales expresaban un criterio fundamental: el papel del Estado como promotor del desarrollo en un proyecto, además, de abierta orientación nacionalista y popular.

El segundo momento de importancia se daría más de dos décadas después y a diferencia del primero, el papel del Estado no tenía la misma orientación. Como reflejo de la etapa iniciada con el alemanismo y expresando de manera clara la importancia creciente de la economía norteamericana en la mexicana, este impulso a la planeación cobró fuerza más a partir de influencias externas que de necesidades internas. En la década de los sesentas la importancia de la planeación no estuvo asociada al desenvolvimiento económico ni tuvo ninguna influencia en la política seguida ya que en este periodo la intervención del Estado se retrajo principalmente a la creación de infraestructura. Destacamos este momento a pesar de que no tuvo ningún resultado práctico por su singularidad y porque expresa una situación más general de América Latina en la que se empezaron a elaborar, aunque en forma incipiente, planes de desarrollo, no como resultado de un proceso de maduración interna o de una decisión política, sino en cumplimiento de una condición necesaria para recibir los recursos de la Alianza para el Progreso, en una etapa en la que se acentuaba la tendencia hacia una mayor integración de los países latinoamericanos con la economía estadounidense. Como puede verse, en este periodo pesaron más los aspectos derivados de los requerimientos que imponían ese tipo de organismos que las necesidades internas y la importancia que la planeación cobró a nivel declarativo poco o nada tuvo que ver con lo que realmente se estaba llevando a la práctica en nuestro país. Por ello de alguna manera también la planeación ha sido reflejo del curso que ha tenido la propia visión estatal sobre su intervención; en los sesentas el Estado asumía su papel más pasivamente de ahí que el impulso haya sido externo y sin "apoyo social" ya que también se daba una coyuntura de retracción de los movimientos sociales como resultado de la represión de los años anteriores.

Por lo que respecta al lado no oficial de este "auge" hay que mencionar por un lado la presión de la izquierda lombardista que pugnaba desde entonces por una planeación con mayor control sobre el sector privado y por otro lo que resulta más importante y que representó la consolidación del debate académico en torno a la planeación. Esta discusión fue promovida por círculos académicos y políticos alcanzando un nivel sin precedentes y se desarrolló en torno a los aspectos medulares de la planeación, a sus posibilidades en un país como el nuestro y a los obstáculos más grandes que enfrentaba, incluso se elaboró un proyecto de ley en la materia por una comisión del Senado y la planeación pasó a ocupar un lugar importante en el discurso oficial. En este debate ya se señalaban las principales deficiencias de los intentos de planeación y se mencionaban las propuestas para que realmente se pudieran sentar las bases de un proceso de planeación que movilizara efectivamente al conjunto de recursos humanos y materiales en torno a objetivos bien definidos. Este es quizá el aporte más interesante del periodo a la planeación.

El tercer momento de importancia en la planeación que se inicia hace unos años en el sexenio anterior, pese a que se encuentra asociado a una creciente actividad estatal registrada en la primera mitad de la década de los setentas, expresa con cierto retraso los intentos de reconstituir el crecimiento y de modernizar la economía mexicana al amparo de la holgura que proporcionó el auge petrolero. Aquí como ya hemos visto, y pese a los intentos frustrados de que el plan precediera a la política económica, los principales

* Recuérdese la experiencia del Plan Básico de Gobierno elaborado por el PRI en 1975 y la formulación, al inicio del sexenio, del Programa Quinquenal de Acción del Sector Público por parte de la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto.

planes fueron una expresión tardía que en sus expresiones más importantes (Plan Global de Desarrollo) intentaron justificar la política económica del periodo de crecimiento acelerado aunque más adelante fueron abandonados prematuramente al desencadenarse, en el segundo semestre de 1981, los acontecimientos que al año siguiente desembocarían en la peor crisis del capitalismo en la historia contemporánea de México. Ya en esta etapa se reflejaba más claramente la desvinculación de la planeación de los procesos políticos y movimientos sociales, a diferencia de los años treinta en donde como hemos visto estos constituyeron el soporte de un intento de planeación con sentido social. Esta etapa tiene continuidad a su vez, aunque con otras características y limitantes, con el gobierno que se inicia en diciembre de 1982 aunque ya el contexto de la crisis le haya dado a la planeación peculiaridades que no había tenido antes y que se agregan a su "oficialización" como la forma de gobierno y de desenvolvimiento de la economía y la sociedad mexicanas.

El contexto internacional en el que se enmarcaron estos momentos relevantes para la planeación fue distinto, así como las influencias teóricas y metodológicas que pudieron estar presentes. En la década de los treinta, además del propio impulso interno sobre el papel del Estado, había ya elementos de un pensamiento económico, aún en formación, que planteaba la intervención del Estado capitalista frente a las economías en crisis. Por otro lado avanzaba el proceso de institucionalización de la planeación en la Unión Soviética, cuyos elementos centrales se tomaron como referencia en la crítica que desde la izquierda se hacía al Primer Plan Sexenal. En los años sesentas se iniciaba un periodo de relativa estabilidad

económica en el que las expresiones de planeación en México se enmarcaron más claramente en el desarrollo de la discusión latinoamericana impulsada fundamentalmente por los primeros planteamientos de la CEPAL en torno a este tema, expresados en un principio como técnicas y modelos de programación. La etapa que se inició a fines de la década pasada se caracterizaba por una situación internacional muy compleja en la que la elaboración de planes en lo interno no estaba vinculada propiamente con la situación de América Latina, sino que recibió alguna influencia de la planeación en los países capitalistas desarrollados, sobre todo en ciertos aspectos formales.

En cuanto a los periodos en los que la planeación no tuvo importancia como tal, cabe decir que ello obedeció también a razones diferentes en cada caso. El primero de estos abarca más de veinte años, aproximadamente las décadas de los cuarentas y los cincuentas -en el que sin embargo como hemos visto no dejó de haber cierta continuidad en cuanto a la formación de comisiones y otros organismos y a la elaboración de algunos planes- ese abandono de la planeación como instrumento transformador y como práctica de inducción social obedeció al giro que el Estado mexicano tomó habiéndose desplazado ya al ala más radical de la Revolución Mexicana que encontrara en el cardenismo su última y fecunda expresión. Ese giro se orientó hacia la promoción abierta del capitalismo bajo el predominio del sector privado y se modificó profundamente la orientación de la estrategia en sus aspectos centrales. El desenvolvimiento de la economía encontró condiciones favorables en esa época pero fundamentalmente como resultado de los conflictos bélicos externos, lo que también contribuyó a que la planeación perdiera peso como instrumento político e ideológico, e incluso en el terreno económico.

El otro periodo en el que la planeación tampoco tuvo desarrollos importantes en algún terreno comprende la segunda mitad de los sesentas y principalmente los años de 1970 a 1976. En el primer lapso, la dinámica del crecimiento del desarrollo estabilizador y la orientación de la estrategia hacen explicable la práctica desaparición de los intentos planeadores. Pero en la primera parte de la década de los setentas parecería que esta situación debería haber empezado a cambiar. Normalmente, cuando se analiza la administración echeverriísta se considera que representó un importante avance en cuanto a la intervención del Estado y a su orientación y no dejan de mencionarse la larga lista de organismos y entidades que se crearon en esa época y que sin embargo no implicaron algún desarrollo significativo de la planeación. Ello es así por el propio carácter contradictorio de la política seguida y por el curso conflictivo que fueron tomando los acontecimientos económicos y políticos. Las medidas tomadas en materia de gasto e inversión públicos y los múltiples organismos y comisiones reflejan mas bien una vocación intervencionista para ampliar la intervención del Estado que un proyecto donde jugara algún papel primordial la planeación.

Si a esta falta de un proyecto coherente sumamos la propia dinámica de los enfrentamientos, particularmente la impugnación de la política oficial por parte del sector empresarial en varias ocasiones, veremos que hubiera sido muy difícil que existiera algún espacio para la planeación, aún si ésta hubiera formado parte inicial del proyecto gubernamental. Este periodo también refleja que no puede haber una

asociación lineal o mecánica entre la mayor intervención del Estado y el desarrollo de la planeación en nuestro país.

Del análisis de la planeación en México a lo largo de seis décadas se puede concluir que ésta ha tenido fundamentalmente una importancia política más que resultados económicos y sociales prácticos o cuantificables. Ello se refleja por ejemplo en el hecho de que las expresiones más notables de la planeación en México han estado asociadas de alguna manera con la mención del cumplimiento de los "postulados básicos" de la Revolución Mexicana, en un principio como instrumento para materializarlos (los treinta) y en sus manifestaciones posteriores, reconociendo que estos no se han cumplido, fundamentalmente los sociales, y que la planeación sería la vía para retomar ese rumbo (fines de los setentas). El sentido político que han tenido los planes en nuestro país explica también su irregularidad y su distinta orientación así como la posibilidad de que en su nombre se busquen objetivos diversos, desde el impulso al intervencionismo estatal, pasando por los requerimientos de la Alianza para el Progreso, hasta la vía para aprovechar los recursos petroleros, o incluso la "administración del ajuste" en los marcos de un programa de estabilización. Lo anterior no significa que en todos los casos se pueda hablar de la existencia de planeación en sentido riguroso, pero sí demuestra que la importancia política que pueda adquirir un plan depende de la conjunción de una serie de factores que rebasen con mucho el nivel de sus cualidades técnicas, así como también su desaparición en el terreno político puede obedecer a la propia naturaleza de la estrategia o a los requerimientos de cada administración.

En la misma forma que la planeación ha tenido un carácter irregular tampoco han sido uniformes ni progresivos los desarrollos de metodologías y técnicas planificadoras, incluso puede decirse que la importancia que llegaron a adquirir algunos planes no guardó correspondencia ni con su incidencia real ni con el avance en el terreno de la instrumentación ya no digamos de un sistema de planeación o de la organización del proceso, sino también en lo que hace a la programación de actividades del sector público que fue lo que en gran medida han expresado los planes: ser fundamentalmente programas de gobierno con algunas metas cuantitativas. En realidad los avances importantes en materia de programación del sector público se iniciaron en forma significativa en la década pasada, así como también los intentos por pasar a una planeación global de la economía que de alguna manera pudiera incidir en el comportamiento del sector privado para que éste se sumara a los objetivos del plan y se superaran así las dificultades tradicionales de una economía dependiente y heterogénea. Este aspecto, como veremos más adelante, constituye uno de los problemas centrales a los que se enfrenta la planeación hoy en nuestro país y refleja al mismo tiempo uno de sus rasgos característicos.

La planeación en México en el periodo 1977-1984 presenta, además, otras peculiaridades. En primer lugar está asociada al agotamiento del modelo de desarrollo que había operado en México desde los años cuarentas, al reconocimiento oficial de este hecho y a la necesidad de modificar las bases de funcionamiento de la economía mexicana, fundamentalmente en lo que hace a la reestructuración productiva interna, a la modificación de su forma de inserción en el exterior y al tipo de orientación de la intervención del Estado en la

economía. Refleja también como lo hemos mencionado, los intentos modernizadores orientados hacia el sector público y hacia el propio aparato productivo, en un primer momento mediante la utilización de los recursos petroleros y posteriormente con el objetivo de ser la vía para la introducción de modificaciones de índole estructural en forma paralela a la aplicación de un programa de reordenación económica de corto plazo.

Durante el periodo de crecimiento económico acelerado la planeación no estuvo presente desde el primer momento pero recibió un impulso tal que llegaron a elaborarse 15 planes globales, sectoriales o especiales con una notoria diversidad en cuanto a contenido, calidad, metodologías, plazos y, sobre todo, a propuestas. Este conjunto mostraba notorias deficiencias tanto en el contenido de los planes como en los niveles de congruencia y compatibilidad entre los mismos.

Las tres expresiones más importantes de la planeación en este periodo: el Programa de Acción del Sector Público (PASP), el Plan Nacional de Desarrollo Industrial (PNDI) y el Plan Global de Desarrollo (PGD), reflejaban la existencia de distintas concepciones sobre el rumbo que debía tomar la economía, contemplando en su estrategia, con excepción del primero, la utilización de los recursos petroleros. Estas concepciones diversas también se manifestaron a nivel sectorial destacando el esfuerzo representado por el Sistema Alimentario Mexicano que si no se enmarcaba propiamente en el terreno de la planeación económica era un programa cuyo contenido esencial difería de otras expresiones que comprendían al mismo sector.

A nivel global las propuestas iban desde la de llevar a cabo una utilización selectiva de los instrumentos del Estado y una cuidadosa programación de las actividades del sector público en función de tres objetivos básicos en los marcos de una política de corte Keynesiano contenida en el PASP, hasta la suma indiscriminada de los más diversos objetivos y medios, instrumentos y metas dentro de un nivel de excesiva generalidad que serviría para ratificar el contenido fundamental de la política que se estaba llevando a cabo, que fue lo que en realidad significó el PGD. Por su parte el PNDI, que era un documento superior no sólo en cuanto a nivel de concreción y coherencia interna sino que proponía una utilización racional del excedente petrolero y basaba su estrategia en una política menos expansiva del gasto público, en el objetivo de mantener una protección racionalizada y no aumentar la plataforma de exportación petrolera, fue sin embargo dejado de lado, al igual que el PASP, quedando precisamente el plan más deficiente como la expresión fundamental de los objetivos gubernamentales.

El carácter político que han tenido los planes en nuestro país se expresó con claridad en este periodo en el que la importancia que llegaron a adquirir, sobre todo el PGD, no implicó que tuvieran alguna incidencia real en la política económica por más que su contenido permitiera un margen muy amplio de acción, o incluso en el funcionamiento del sector público.

Esta escasa influencia de la planeación en la política económica se hizo más evidente al final del sexenio con la multiplicación de los problemas del sector externo y del conjunto de la economía.

La irrupción de la crisis y la serie de medidas tomadas en los últimos doce meses, hicieron más evidente aún que la economía estaba muy lejos de tener un desenvolvimiento en el que los mecanismos de planeación jugaran algún papel, también se apreció claramente el pragmatismo que caracterizó en muchos sentidos a la política económica.

Una de las razones fundamentales que contribuyen a explicar lo anterior es que en este periodo, pese a que se dió un impulso a la elaboración de planes y se tomaron medidas administrativas e institucionales para crear espacios a la planeación, éstas solo se hicieron en la mayoría de los casos en aspectos formales y el problema central es que no se modificaron las bases fundamentales de operación del sector público ni las formas de relación del Estado con los principales grupos sociales así como tampoco los mecanismos tradicionales de negociación con los organismos internacionales o con la economía estadounidense. La creación de un verdadero sistema de planeación entendida ésta última como la movilización de los recursos humanos, materiales y financieros para el cumplimiento de objetivos definidos y jerarquizados socialmente, no pudo darse ya que el esfuerzo se limitó, fallidamente, al intento de administrar los recursos petroleros y ni siquiera pudo llevarse a cabo una racionalización del aparato estatal.

La decisión política de impulsar un sistema de planeación que permitiera modernizar la economía y superar sus deficiencias no estuvo acompañada de la capacidad para introducir los cambios necesarios en la sociedad mexicana que aquella implicaría, ya no sólo para

una planeación participativa sino, por lo menos, eficiente.

Las condiciones en que se ha desenvuelto la planeación a partir de diciembre de 1982 son distintas en varios sentidos aunque en otros representan cierta continuidad con el periodo anterior. En primer lugar, una característica de indiscutible influencia en los alcances de la planeación es el contexto económico crítico prevaleciente y que se enmarca en una situación más general y prácticamente común a toda la región de América Latina y que denota la mayor vulnerabilidad externa de esas economías. Este hecho, junto con la uniformidad de las políticas aplicadas mediante fuertes procesos de ajuste y de estabilización en los marcos de convenios suscritos con el FMI, así como las condiciones en las que se ha llevado a cabo la renegociación de la deuda externa, restringen notablemente las posibilidades de un desenvolvimiento planificado, sobre todo si se tiene en cuenta que éste implicaría no someter a compromisos externos las posibilidades de atención de las necesidades internas y que se necesita cierto margen de acción para decisiones relativamente autónomas. Es decir, la crisis dificulta las posibilidades de la planeación, lo que no significa que la imposibilite, sino que pone de manifiesto las dificultades crecientes a las que se enfrenta no sólo la planeación sino la acción estatal y las propias economías.

En los dos últimos años el discurso oficial ha colocado a la planeación en un lugar central y se le han abierto más espacios en el terreno institucional y jurídico. No obstante, su oficialización como práctica obligatoria para el Estado y la definición de un sistema de planeación tienen todavía importantes limitaciones

que reflejan que en realidad no se quiere llevar a la práctica una planeación auténticamente democrática y en muchos casos se mueven en el terreno de la formalidad, sin una incidencia real en los niveles de toma de decisiones y en el propio funcionamiento del aparato estatal. A diferencia del sexenio anterior ahora los planes presentan más uniformidad en cuanto su presentación y orientación internas y sus partes medulares coinciden con la orientación fundamental de la política que se está llevando a cabo, sin abandonar del todo el sentido pretendidamente social que a nivel declarativo contempla la estrategia, lo que está presente en algunas partes del Plan Nacional de Desarrollo, pero como ya hemos visto no constituye parte de su propuesta real.

Por otra parte, es en el terreno de los resultados donde puede observarse la escasa incidencia de esta política, y de alguna manera también de los planes, para propiciar cambios estructurales que tengan un sentido positivo para la población o para superar los principales problemas de la economía mexicana, tanto en lo que hace a su estructura productiva interna como a su forma de vincularse con el exterior. La corrección temporal de los desequilibrios externo y fiscal ha venido acompañada de una mayor concentración del ingreso, de un deterioro en las condiciones de vida de los trabajadores e incluso de daños sociales aún no completamente cuantificados; además, la transferencia de recursos al exterior que ahora y en los próximos años se ve a realizar constituye una limitante para el desarrollo económico del país y para la determinación de las directrices de política económica.

En este sentido los planes en los dos últimos años han expresado en el mejor de los casos el programa de ajuste en el que la planeación no juega precisamente un papel central, sino que se ve notablemente limitada por el propio carácter de la estrategia en el que se contempla tanto la reordenación económica como el cambio estructural a través de un relajamiento de los controles y de los mecanismos de regulación y en el que se privilegia el papel del mercado y el cambio en los precios relativos como sus instrumentos centrales. Por ello puede decirse que la planeación en México en los dos últimos años, pese a contar con más espacios en el terreno formal y en el discurso político, enfrenta ahora mayores limitaciones que en el periodo precedente al verse supeditada a las necesidades y ritmos de un programa de ajuste que está modificando además la orientación y el carácter de la intervención del Estado y determinando de antemano el contenido fundamental de la política a aplicarse, reduciendo el espacio para la previsión económica y la discusión colectiva.

En este último sentido se puede decir que en la actualidad la planeación se está alejando cada vez más de la posibilidad de ser una práctica social que exprese la intervención amplia y sistematizada de los principales sectores y que lleve a su movilización en torno a objetivos convenidos e imprima nuevas modalidades al desenvolvimiento económico a través de una dirección concertada. Los rasgos centrales de la organización del proceso de planeación y el contenido mismo de la estrategia apuntan precisamente en la dirección contraria: un mayor autoritarismo y menor incidencia social -directa e indirectamente- en la determinación del contenido de la política económica.

Hemos visto cómo a través de los planes se está expresando la política de ajuste y con ello en parte el reflejo de un destino común a casi toda América Latina que representa también una adecuación a los requerimientos y condiciones del sistema capitalista internacional. Esta situación refleja el menor margen de acción interno para llevar a cabo un proceso de revisión profunda de las bases de funcionamiento de la economía y constituye el marco en el que se desenvuelve la planeación, condicionándola notablemente. Por ello hemos sostenido que la más importante limitación a la que se enfrente la planeación en coyuntura actual en México es la derivada del propio carácter de la estrategia en la que juegan un papel primordial las señales del mercado como mecanismo reordenador fundamental e incluso para propiciar los buscados cambios estructurales, restringiendo la intervención estatal a la modulación de las perturbaciones propias de esa dinámica y relegando con ello a los planes, en el mejor de los casos, al papel del pronóstico sobre el desenvolvimiento más probable de la economía en los marcos del programa de reordenación, aunque no siempre puedan hacerlo y se limiten a enumerar objetivos y acciones en un nivel muy general.

Las limitaciones que la estrategia impone a la planeación se reflejan también en el contenido de los planes y programas, en su orientación interna, en la ausencia de definiciones básicas en muchos de ellos e incluso en las deficiencias técnicas y operativas que presentan, a pesar de la relativa experiencia existente en la formulación de planes. Ello es así porque el programa de ajuste impone prioridades y metas concretas en cuanto a los instrumentos y áreas fundamentales de política económica tanto en lo inmediato como en los próximos años, lo que restringe cualquier formulación que se salga de estos marcos y explica por qué los planes no están contemplando un elemento que debería ser su eje central: las necesidades sociales y productivas. En efecto, esta es una deficiencia central que ha caracterizado a la planeación en nuestro país en las últimas décadas y que ahora se presenta con mayor claridad ya que no se está planeando en función de las necesidades presentes y futuras de la sociedad, lo que puede observarse tanto en el Plan Nacional como en los programas sectoriales.

El contenido de la estrategia limita la planeación también en otro sentido: al colocar como eje de sus objetivos la restauración de la alianza con el sector privado, abandona de hecho la regulación para centrarse en el fomento, lo cual, como se ha visto en experiencias anteriores, no implica de ningún modo la concurrencia de los empresarios al cumplimiento de los objetivos nacionales, reforzando con ello una de las limitaciones fundamentales a que se ha enfrentado la planeación en México. Por otra parte la propia estrategia altera el sentido mismo de la planeación al proponer una reordenación productiva que en gran medida se enfoque fundamentalmente hacia una mayor integración con el exterior, con el riesgo de colocar a la economía mexicana en una situación muy inestable, que lejos de superar la vulnerabilidad externa la puede acentuar con nuevos rasgos.

¿Qué función ha desempeñado entonces la planeación en México en su expresión reciente? Puede decirse que en nuestro país la planeación en los últimos ocho años ha estado asociada en gran medida al objetivo de modernización, es decir, lo que ha estado presente tanto entonces (1977-1982) como ahora (1982-1984) es una estrategia frente a la crisis que en su diagnóstico reconoce en mayor o menor medida el agotamiento de la forma de desarrollo seguida en las últimas cuatro décadas pero que no se plantea un cambio de fondo en las bases del funcionamiento de la economía y la sociedad, lo que se ha expresado más claramente en los planes. Los tres intentos de reorganización del país a partir de una situación de crisis, que se inicia con la década de los setentas, pese a que se han venido negando unos a otros, no han implicado un replanteamiento del esquema de crecimiento, aún en los marcos de la lógica capitalista siendo en

las dos últimas administraciones donde se ha conferido precisamente esa función a la planeación.

En realidad, como hemos visto, la política seguida en los dos casos, pese a ser distinta en muchos de sus aspectos, no ha implicado el cuestionamiento de una relación fundamental: la establecida entre el Estado y los empresarios, lo que de hecho ha contribuido a inhibir o frustrar los objetivos transformadores y también ha significado un obstáculo central para los posibles avances de la planeación. Al no modificar las bases de esta relación ni la forma de operación del Estado se han dispersado los esfuerzos gubernamentales en el otorgamiento de estímulos y subsidios indiscriminados y todo tipo de facilidades que reflejan los límites de la inducción para la enorme y compleja tarea de transformar la estructura productiva del país. Por ello lo que se ha logrado en el mejor de los casos es una modernización superficial que pretende poner al día el mismo modelo de desarrollo.

Lo anterior está estrechamente relacionado con lo que en este trabajo hemos señalado como el problema central al que se enfrenta la planeación hoy en México y que refleja las particularidades que aquí asume los límites de la planeación en una economía capitalista. La limitación fundamental, que está relacionada también con el propio carácter de la actual estrategia pero que no se reduce a ella, se expresa en las dificultades para inducir en el sector empresarial un comportamiento macroeconómico que permita llevar a cabo la estrategia del plan. El poder de veto que en los hechos tiene el gran

capital privado sobre las principales medidas de política económica cuando éstas afectan sus intereses puede implicar la reducción de las propuestas de un plan a "letra muerta", o por otra parte puede pasar, como de hecho ha sucedido, que simplemente los empresarios no estén dispuestos a invertir en donde lo considera prioritario el plan, a pesar de todas las facilidades que se le ofrezcan (y que por lo general no implican una política global y lo suficientemente selectiva del conjunto de instrumentos con lo que cuenta el Estado), bloqueando con ello no sólo las metas sino también los objetivos de un crecimiento diferente.

En realidad, hay un hecho contradictorio en el conjunto de reformas introducidas en diciembre de 1982 que refleja la institucionalización de esta limitante al entrar a formar parte simultáneamente en el texto Constitucional, en el mismo lugar y en el mismo nivel, el reconocimiento a la propiedad privada y el compromiso del Estado para promoverla, junto con el establecimiento de la planeación democrática, lo que sin ser contradictorio en sí mismo sí implica una mediatización en los hechos de los alcances de la planeación y una ratificación de las seguridades para el sector privado, ya que una planeación con el sentido que México requiere sí puede ser contradictoria con tal reconocimiento. Se cristalizaron así dos elementos que sin ser completamente opuestos han coexistido como ejes importantes desde el sexenio pasado; la planeación como práctica algunas veces retórica y su principal restricción. Esta reforma constitucional expresa de algún modo la contradicción fundamental de la planeación capitalista en México al darle validez a la promoción del sector privado junto con la obligación del Estado de planear recogiendo las aspiraciones y

demandas de la sociedad, para darle "solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento económico", lo que puede ser expresión de una contradicción más general presente desde hace varias décadas en nuestro país: moverse entre los orígenes populares del Estado surgido de la Revolución Mexicana y apoyar, con todo lo que ello implica, el carácter capitalista de ese mismo Estado.

No debemos dejar de señalar que este relativo auge de la planeación ha coincidido fatalmente -para el Estado- con los años en los que los empresarios han agudizado su beligerancia con el gobierno después de un largo periodo caracterizado por una relación de entendimiento clara. A partir de principios de los setentas, pero fundamentalmente desde 1975, ha habido momentos importantes de tensión en esta relación que han tenido como resultante el hacer más compleja la negociación con el sector empresarial y una mayor capacidad de presión de este último. Por otra parte a la "planeación democrática" por definición se le dió rango constitucional precisamente en el momento en el que ya estaba en curso una estrategia que como ninguna otra ha estado alejada de los intereses y necesidades de la mayoría de la población y no ha permitido tampoco una mínima participación social en la definición del rumbo a seguir.

Otro aspecto que de hecho ha constituido una limitación de importancia a los intentos de planeación es el vinculado con el funcionamiento del aparato estatal e incluso con parte de lo que se ha llamado "el sistema político mexicano". La concentración de facultades que implica un régimen presidencialista como el nuestro imprime ciertas características que dificultan una gestión planificada al inte-

rior del sector público. Al centralismo en la toma de decisiones se agregan las dificultades para coordinar y llevar a la práctica acciones planificadas entre diferentes entidades, empresas o secretarías, ya que existen importantes grupos de poder cuyos intereses y actuación se colocan por delante de las acciones conjuntas en torno a objetivos generales y que incluso pueden llegar a reflejar la existencia de distintas concepciones, lo que en el sexenio pasado se expresó muy claramente. En la actualidad la relativa uniformidad del gabinete puede haber matizado aparentemente esta situación aunque persiste la autonomía entre las entidades más importantes y frente al resto, aunque no frente a la Presidencia. Puede decirse entonces que hoy ya no existen con la evidencia anterior las pugnas entre grupos por posiciones de poder al interior del aparato estatal porque parece haberse implantado como estrategia rectora la posición que antes representaba uno de ellos. Sin embargo, esto no significa que haya cambiado el funcionamiento tradicional del sector público o sus reglas del juego fundamentales. Para el tema que nos ocupa, las particularidades políticas que adquiere el desenvolvimiento del aparato estatal hacen más difícil la compleja tarea de poner en marcha un auténtico sistema nacional de planeación con los mecanismos necesarios de coordinación y seguimiento continuo y con los niveles de descentralización requeridos.

En la nueva legislación sobre planeación quedó abierta la posibilidad de que la Secretaría de Hacienda sea un segundo poder al ser la única a la que se le reconocen atribuciones dentro de la planeación y la posibilidad de tener su propio programa, además de las facultades de la Secretaría de Programación y Presupuesto que por ley elabora el --

Plan Nacional y coordina todas las actividades de planeación, aunque la preeminencia la sigue teniendo el Presidente de la República sobre ambas. Otro rasgo importante del funcionamiento del sector público es que éste tradicionalmente se evalúa y califica a sí mismo sin dejar ningún espacio para la vigilancia de la sociedad, o por lo menos, para la intervención de las Cámaras Legislativas en los aspectos medulares de su actividad y tampoco en lo que hace a las tareas de planeación. Todos estos rasgos quedaron ratificados en la Ley de Planeación aprobada en diciembre de 1982 que refleja la concepción oficial sobre la planeación, entendiéndola como una función de la competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, quien concentra en sus manos todas las atribuciones posibles, por ello esta disposición es importante como expresión de las características del aparato estatal en lo que hace sobre todo a su desempeño económico y a las dificultades que representa para la planeación.

Va hemos señalado que un rasgo significativo de los mecanismos de planeación en los últimos años ha sido su falta de vinculación con los procesos o movimientos sociales y la casi total ausencia de mecanismos de participación real y sistemática dentro de los esquemas de la organización y funcionamiento del proceso. Lo anterior es aplicable, con matices, a las dos administraciones estudiadas, a pesar de que a nivel declarativo se hayan calificado a sí mismas como expresión de su vocación democrática en este terreno. En el primer caso se consideraba que la planeación era democrática porque su conducción recaía "en un gobierno legitimado por elección mayoritaria" y porque el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos, "partes destacadas del pro-

grama de gobierno", se sometían a la aprobación del Congreso de la Unión.¹⁾ Es obvio el carácter marcadamente forzado de tales argumentaciones que sin embargo se sostenían en forma reiterada agrégandole al calificativo de planeación democrática los de participativa e integral. En la actualidad resultan obvias las insuficiencias de las llamadas "consultas" en las que participa una mínima parte de la población y que han querido ser presentadas como la expresión del carácter democrático de la planeación, cuando en realidad se trata de eventos esporádicos sin continuidad en los que al Estado se reserva el criterio de incluir o no las propuestas realizadas,²⁾ de definir qué foros se convocarán, bajo qué formalidades o bases, etc., lo que sumado a las facultades presidenciales que en su momento hemos mencionado, cuestiona de manera definitiva el supuesto carácter democrático de la planeación. Los precedimientos fijados legalmente para la participación social se reducen a mecanismos limitados para vertir opiniones cuya repercusión queda sujeta al recurso final del arbitraje del Ejecutivo.

Lo anterior demuestra que pese al carácter político que explícitamente se ha reconocido a la planeación, éste se reduce al terreno del discurso y la retórica ya que no se busca ni promueve realmente una intervención social que convierta a la planeación en una instancia de participación real. Está claro que la intervención activa en

1) Véanse los documentos elaborados por la S.P.P. "Primer Informe de Avance del Plan Global de Desarrollo" y "El Sistema Nacional de Planeación y la instrumentación del Plan Global de Desarrollo" op. cit.

2) Para un análisis del carácter del proceso de planeación y la elaboración de propuestas para hacerlo democrático, véase la Iniciativa de reformas a la Ley de Planeación, presentada por el Grupo Parlamentario del PSUM, Cámara de Diputados, LII Legislatura, Diario de los Debates, 3 de noviembre de 1983.

la toma de decisiones debe estar enmarcada en un proceso de democratización general del país, tanto a nivel de organizaciones sindicales como de todo tipo de instancias de representación, lo que no invalida que hoy el verticalismo y la unilateralidad reduzcan los alcances y las potencialidades de la planeación, dándole más peso como instrumento para imprimir cierta dirección a la economía que a la posibilidad de construirse en un eje articulador de la discusión y acciones colectivas, donde se propiciara la negociación efectiva entre los principales actores del sistema.

Finalmente, una limitación adicional para el desarrollo de la planeación lo constituye el sector externo, ya que por su misma importancia para el desenvolvimiento de la economía, los problemas del sector externo han influido también en el desarrollo y posibles alcances de la planeación. Es necesario recordar que en el periodo que comprende principalmente 1979-1981 no había restricciones significativas en las relaciones de intercambio y en el flujo de recursos del exterior, sino que por el contrario la situación de este sector facilitaba un margen de acción para que la planeación actuara: el aumento de los precios internacionales del petróleo pero sobre todo los recursos financieros otorgados que simultáneamente hicieron posible el auge petrolero, contribuyeron al impulso que cobró la elaboración de planes en esa época. Posteriormente, en los tres últimos años en que sucedió lo contrario se han visto reducidas notablemente las posibilidades de un desarrollo planificado ya que ha sido precisamente el problema del déficit en la balanza de pagos y las condiciones de la re-negociación de la deuda las que han restringido el margen de acción, condicionando a la planeación por el programa de ajuste.

Pero las limitaciones que impone a los alcances de la planeación el desequilibrio externo constituyen sólo un aspecto del problema. De otra parte hay que tomar en cuenta las dificultades económicas y políticas a las que sin duda se enfrentaría la búsqueda de una nueva inserción de nuestro país en la economía mundial. La ateración de las relaciones comerciales y financieras con los países industrializados y con la banca internacional en un sentido más positivo para el país implicaría desde luego un proceso complejo y no exento de problemas ya que un desenvolvimiento planificado en alguna forma busca también modificar las restricciones que impone el mercado mundial o, por lo menos, trata de atenuarlas para hacer menos vulnerable la economía frente a los vaivenes externos. Esto llevaría necesariamente consigo un proceso de negociación distinto, principalmente con el gobierno norteamericano y con los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional.

Hay un hecho que se señala con frecuencia al tratar las dificultades de la planeación en México y es el relacionado con la ausencia de una perspectiva de largo plazo y con las deficiencias en cuanto a principios, técnicas y métodos de planeación. El primer aspecto, el largo plazo, sin ser un elemento inmodificable ya que de hecho se ha empezado a incorporar, si se ve condicionado por las particularidades ya señaladas del funcionamiento de la planeación en México, sobre todo en lo que hace a sus elementos políticos más importantes que permiten la posibilidad de que los objetivos centrales de una estrategia sean revisados totalmente con cada nueva administración. En esta deficiencia en torno al largo plazo se reflejan claramente todos los

otros problemas a los que se enfrenta hoy la planeación, no sólo los de carácter político sino incluyendo también aquí las restricciones que imponen las prioridades de la estrategia de ajuste, la cual supone, además, una articulación casi automática entre el corto y el mediano y largo plazo.

Los avances o las deficiencias en cuanto a técnicas de planeación están igualmente condicionadas por las necesidades económicas y políticas de la misma, aunque aquí es necesario señalar dos elementos: por un lado, estos aspectos son muy difíciles de evaluar a través del análisis de los planes, lo que refleja ya en sí una limitación. Por otro lado, hay una tendencia a sobrevalorar estos aspectos, que sin duda son importantes pero que no constituyen un fin en sí mismos, llegando incluso a reducir a la planeación a las proyecciones econométricas o a las técnicas de presupuestación, siendo que desde luego las comprende pero no se agota en ellas. Un problema importante en este punto es que el énfasis se ha dado en elaboraciones globales para a partir de ahí derivar los aspectos sectoriales todavía a nivel muy desagregado, cuando debería impulsarse también un proceso inverso que partiera de aspectos puntuales y se fuera enmarcando en una perspectiva más global, tomando en cuenta las necesidades productivas y sociales. Esto último debería ser el eje en torno al cual se enmarcaran los desarrollos de técnicas y métodos de planeación: su incidencia en la realidad a través de la capacidad para contemplar la atención de las necesidades.

En cuanto a las posibilidades de la planeación, éstas no pueden ser vistas como un fin en sí mismas ya que es necesario enmarcarlas en un problema más global referido a las alternativas de desarrollo. Particularmente a raíz de los resultados de la actual política económica ha quedado claro que lo que actualmente se requiere no son ajustes parciales sino una modificación de fondo de la economía que tendría que conducir a un replanteamiento de los objetivos buscados y de las bases generales de su funcionamiento. ¿Cuáles serían las líneas fundamentales de dicho replanteamiento? Algunos las han expresado con la formulación de "una economía que parte de lo social", o "el desarrollo orientado a la satisfacción de las necesidades sociales" que a su vez parte de una rediscusión sobre las necesidades mismas. En términos generales dicho replanteamiento se acepta como el "otro desarrollo"^{*} y al margen de las diferencias sobre el contenido de la estrategia alternativa, sus posibilidades y limitaciones, el hecho indiscutible es que su realización tendría que asociarse a la necesidad de una verdadera planeación, esencialmente distinta por sus alcances y sus procedimientos a lo que hasta hoy conocemos en México.

El propio curso del desarrollo del país, aún antes de que se breviniera la crisis, había mostrado históricamente su incapacidad para crecer sin generar desigualdades, marginación y desequilibrio. Esta situación se había hecho ya particularmente clara desde la década de los setentas y los intentos por "oxigenar" el

^{*}Una síntesis de esta discusión puede encontrarse en J.A. Moreno: "El 'otro desarrollo': una nota sobre su visibilidad", El Trimestre Económico, No. 206, Abril-Junio de 1985.

modelo, lejos de significar una solución, propiciaron que se acentuaran sus rasgos más negativos. Por otra parte los resultados de la crisis han agudizado estos rasgos y retificado lo anterior tanto por el daño social causado como por el deterioro productivo, lo que hace cada vez más evidente la necesidad de modificar esta forma de crecimiento contradictoria y negativa.

El replanteamiento del desarrollo ha cobrado forma a través de una serie de propuestas que en conjunto conforman una estrategia alternativa en la que juega un papel fundamental la redefinición de los objetivos básicos que se pretenden alcanzar y de los criterios que los guían, así como de las vías para lograrlos. Un desarrollo que considere como su eje articulador las necesidades básicas - no solo las que se podrían clasificar como biológicas o fundamentales, sino también las sociales y culturales en su sentido más amplio - implica contemplar en primer lugar su definición como parte de un proceso esencialmente participativo, de tal forma que sus impulsos realmente adquieran fuerza social y se modifiquen así los mecanismos tradicionales en la toma de decisiones globales.

Tal estrategia alternativa, cuyo centro sería la atención de las necesidades básicas, implicaría una reestructuración productiva que llevaría a revalorar actividades y agentes económicos que el industrialismo ha desplazado por la implantación de pautas tres nacionales, implicaría dinamizar las ramas con mayor impulso inter

*En relación a la discusión sobre las necesidades en la actual etapa del capitalismo, Ver P. Spitz y otros "Comer para vivir", sobre todos los trabajos de Johan Galtung, "El desarrollo en la perspectiva de las necesidades fundamentales" y de Gilbert Rist, "Prácticas fundamentales sobre las necesidades fundamentales". Folios Ed., México, 1985.

no y que favorezcan la autodeterminación económica, tendría también como condición el aseguramiento del más alto nivel posible de empleo y un mayor control sobre los procesos tecnológicos. Tal cambio estaría asociado no a una modificación parcial de enfoques sino a un replanteamiento global de políticas que principalmente pasaría por la ineludible inversión de prioridades, sin la cual la estructura productiva continuaría organizada en función de los objetivos tradicionales cuyo cumplimiento ha terminado por asociarse a la pobreza y al atraso.

Es en este contexto que adquiere su verdadera dimensión la discusión sobre las potencialidades y posibilidades de la planeación. Independientemente de las limitantes que tendría un proyecto alternativo como el que vagamente se ha delineado, no hay duda de que a él se arribaría solo como resultado de un proceso que implicaría importantes cambios políticos y exigiría un consenso en torno a los puntos centrales de dicha estrategia. Proyecto alternativo, gestión democrática y planeación serían entonces indisociables.

¿Por qué solo mediante un esfuerzo planeado podría darse curso a una reorientación como la aquí esbozada?. Como puede deducirse de los rasgos centrales de la estrategia alternativa y por los resultados del propio crecimiento anterior, aquella implica, para lograr sus objetivos, organizar la economía de un modo diferente, es decir, iniciar un proceso que lleve a cambiar en gran parte la naturaleza de la producción pero también modificar las formas tradicionales de dirección de la economía, para que en ésta

intervenga directamente la sociedad y se garantice así la orientación del crecimiento. Estos dos procesos importantes y no por ello exentos de dificultades podrían llevarse a cabo precisamente a través de la planeación ya que ésta sería el medio para facilitar la inversión de objetivos y principalmente la vía para iniciar y dar cauce a la democratización económica en la que la elección de opciones y la determinación de objetivos y prioridades sea resultado de una participación social sistemática y de un proceso complejo y flexible de negociación entre los principales sectores involucrados. La coordinación de decisiones individuales y colectivas, la movilización de recursos y sobre todo, el control social sobre los procesos económicos fundamentales puede lograrse a través de la planeación que sólo entendida así -democrática y descentralizada- puede tener potencialidades transformadoras y enmarcarse en un nuevo desarrollo. Este es el papel fundamental que jugaría la planeación en el proyecto alternativo ya que las condiciones para llevarlo a cabo y las transformaciones previas que requeriría no son suficientes por sí mismas para garantizar la reorientación en el uso de los recursos y los instrumentos y para facilitar la gestión social de la economía.

Por ello, más que hablar de posibilidades de la planeación hay que tomar en cuenta que ésta sería de hecho inevitable en la medida en que se replantearan las bases mismas del desarrollo. De no ser así la planeación quedará condenada a su expresión actual

* Para una interesante discusión sobre el papel de la planeación en la transición al socialismo véanse los artículos del libro "La superación de la planificación capitalista", F. Archibugi, J. Attali, S. Holland y otros, Dikos, Barcelona, España, 1982.

sin ninguna posibilidad de incidir en los cambios que hoy reclaman la economía y la sociedad mexicana en su conjunto. Por esta razón se puede considerar que la planeación actualmente enfrenta una situación contradictoria en nuestro país: por un lado tiene importantes limitaciones de carácter político y económico y por otro, la propia situación de crisis hace cada vez mas evidente su necesidad para llevar a cabo una nueva estrategia de desarrollo nacional.

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

- ARCHIBUGI, F. y otros "La planificación para el desarrollo" en La superación de la planificación capitalista, Dikos-Tau Ediciones, Barcelona, 1982.
- ATTALI, J. "Hacia la planificación socialista" en La superación de la planificación capitalista, op. cit.
- BARKER, T. y BRAILOVSKI, V. "La política económica entre 1976 y 1982 y el Plan Nacional de Desarrollo Industrial" en Investigación Económica Num. 166, vol. - XLII, México, octubre-diciembre de 1983.
- BARON, E. "La actualidad de la planificación" en Zona Abierta Num. 22, Barcelona, 1979.
- BETTELHEIM, CH. "Problemas teóricos y prácticos de la planificación" Ed. Tecnos, Madrid, 1962.
- BOYER, R. "Crisis de la planification ou/et planification comme support d'une sortie de crise?", Ponencia presentada en el seminario "Planificación en tiempos de crisis" Mimeo, México, julio de 1984.
- CARRASCO, R. y GONZALEZ, E. "Planificación y política económica en 1980" - en Economía Petrolizada, Taller de Coyuntura, División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía, UNAM, 1981.

- CASAR, J. "La política económica del nuevo gobierno" en Economía Mexicana Num. 5, CIDE, octubre de 1983.
- CEPAL, "Políticas de Ajuste y Renegociación de la Deuda - Externa". Mimeo, febrero de 1984.
- CIBOTTI, R. y SIERRA, E. "El sector público en la planificación del desarrollo" Textos del ILPES, Siglo XXI Editores, México, 1979, capítulo II.
- COPLAMAR "Necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000", tomos 1 y 4, Salud y Alimentación. Siglo XXI Editores, México, -- 1982.
- CORDERA, R. "El desarrollo económico y social: referencias y temas de una propuesta alternativa" Mimeo, México, septiembre de 1984.
- CORDOBA, J. "Desafíos e incógnitas del desarrollo sostenido" - Comercio Exterior vol. XXXIII Num. 9, México, septiembre de 1983.
- CORDOVA, A. "Por un nuevo capítulo económico en la Constitución", Iniciativa de Ley presentada el 17 de diciembre de 1982, Los socialistas en el Congreso y la política económica. México, 1985.
- DELORS, J. "El ocaso de la planificación francesa" en La superación de la planificación capitalista. op. --- cit.

- DE LA PEÑA, S. "Sobre el presunto proyecto de Ley", Discusión en torno al proyecto de Ley Federal de Planeación, en Comercio Exterior, vol. XII, - Num. 11, México, noviembre de 1963.
- DOBB, M. "El nuevo socialismo", Oikos-Tau Ediciones, Barcelona, 1973.
- FLORES, H. y otros "Bases para la planeación económica y social de México", Siglo XXI Editores, México, 1980. 10a. edición.
- GALTUNG, J. "El desarrollo en la perspectiva de las necesidades fundamentales" en Comer para vivir, Folios Ediciones, México, 1985.
- GENTOT, P. "La nouvelle planification en France a la recherche de l'efficacité", Mimeo, México, - septiembre de 1982.
- GUNZALEZ, E. "La política económica 1970-1976: itinerario de un proyecto inviable" en Investigación Económica Num. 3, nueva época, México, julio-septiembre de 1977.
- GRACIERENA, J. "La estrategia de las necesidades básicas - como alternativa. Sus posibilidades en el - contexto latinoamericano" en Revista de la CEPAL, Num. 8, Santiago de Chile, agosto de 1979.
- ILPES, "Discusiones sobre Planificación", Siglo -- XXI Editores, México 1978, capítulo I.

- HALECKI, M. "Ensayos sobre las economías en vías de desarrollo" Editorial Crítica Grijalbo, Barcelona, 1980.
- KOMOROWSKI, S. "Algunos problemas de la planificación en -- México, los aspectos de consistencia y compatibilidad" en Investigación Económica Num. 152, México.
- LEFRANC, J. D. "La planeación en Francia" en Planeación para el Desarrollo. Simposio Internacional, -- Secretaría de Programación y Presupuesto, -- F.C.E. México, 1981.
- LOMBARDO T., V. "El Plan Sexenal de Gobierno" en El Trimestre Económico vol. I Num. 3, México 1934.
- MARCZEWSKI, J. "¿Crisis de la Planeación Socialista?", -- F.C.E. Madrid, 1975, capítulo VIII.
- MARTNER, G. "Introducción a las economías del Tercer -- Mundo" tomo I, CEESTEM, Nueva Imagen, México, 1983.
- "El proceso de planificación y el presupuesto gubernamental" en Ensayos de Política Fiscal, Lecturas de El Trimestre Económico Num. 2 F.C.E., México, 1973.
- MORENO, J. A. "El 'otro desarrollo': una nota sobre su -- viabilidad", El Trimestre Económico Num. -- 206, México, abril-junio de 1985.
- NAPOLEONI, C. "El pensamiento económico del siglo XX" -- Dikos-Tau Ediciones, Barcelona, 1968.

- PICHARDO, I. "Análisis de la autoridad y estructura de la proyectada Comisión Federal de Planeación", en Comercio Exterior, vol. XII, Num. 11 México, noviembre de 1963.
- PROVENCIO, E. "1982-1984: Los efectos sociales de la crisis" Mimeo, México, Noviembre de 1984.
- RIST, G. "Preguntas fundamentales sobre las necesidades fundamentales" en Comer para vivir, Follis Ed. México, 1985.
- RODRIGUEZ, O. "La teoría del subdesarrollo de la CEPAL" - Siglo XXI Editores, México, 1980, capítulo I.
- ROITMAN, B. "El empleo en México hacia 1988. Proyecciones y Perspectivas". en Investigación Económica Num. 168, México, abril-junio de 1984.
- ROLL, E. "El mundo después de Keynes" Monte Avila Editores, Caracas, 1969.
- ROS, J. "Crisis económica y política de estabilización en México" en Investigación Económica - Num. 168, op. cit.
- SALINAS DE G.. C. "Los excedentes del petróleo y la planeación en México" en Planeación para el Desarrollo op. cit.
- SIERRA, E. "Política económica, planificación y administración pública" en El Trimestre Económico Num. 175, México, julio-septiembre de 1977.

- SOLIS, L. "Planes de desarrollo económico y social de México", Septentus, México, 1975.
- "Perspectivas de la Planeación", en Planeación para el Desarrollo, op. cit.
- TELLO, C. "Repaso de una experiencia, el caso de México" en Pensamiento Iberoamericano Num. 2, "Crisis y vigencia de la planificación", -- julio-diciembre de 1982.
- VEGA, H. "La planificación en México", versión preliminar, Mimeo, 1979.
- VUSKOVIC, P. "La planificación en la economía contemporánea y la experiencia latinoamericana". Materiales para la Docencia. Mimeo, México, 1980.
- WIONCZEK, M. "Antecedentes e instrumentos de la planeación en México" en Bases para la planeación económica y social de México", op. cit. 10a. edición, 1980.

D O C U M E N T O S

Ley sobre Planeación General de la República, 12 de julio de 1930. Secretaría de Programación y Presupuesto, edición del 50 - Aniversario, México, 1980.

Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario, México 1934.

Segundo Plan Sexenal de Gobierno 1941-1946, en "Historia Documental del Partido de la Revolución", ICAP, Tomo 4, PRM 1938-1944.

Carta de Punta del Este, en "Memoria del Ciclo de Conferencias de Mesa Redonda sobre la Carta de Punta del Este", UNAM, Facultad de Derecho, México 1962.

Proyecto de Ley Federal de Planeación, Revista Comercio Exterior, Suplemento, tomo XII, No. 9, Septiembre de 1963.

Leyes, Reglamentos, Decretos y Acuerdos del Gobierno Federal, -- 1970-1976, Secretaría de la Presidencia.

El Ejecutivo ante el Congreso 1976-1982, Legislación y Documentos Básicos, Informes de Gobierno 1977-1982. Secretaría de Programación y Presupuesto México, 1982.

Memoria Institucional de la Secretaría de Programación y Presupuesto, 1977 Tomo I.

Programa Quinquenal de Acción del Sector Público 1978-1982. Secretaría de Programación y Presupuesto, Memoria Institucional 1977, Anexo II.

Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982, Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, México, 1979.

Plan Global de Desarrollo 1980-1982, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1980.

Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, (Seminario), Secretaría de Programación y Presupuesto, Editorial Porrúa, México, 1981.

Sistemas Nacionales de Planeación. Aspectos Conceptuales. Pablo Nudelman, PROCADE-ONU, México, 1981.

El Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo, S.P.P., 1981.

Primer Informe de Avance del Plan Global de Desarrollo, S.P.P., 1981.

Discurso de Toma de Posesión a la Presidencia de la República - M.M.H., El Gobierno Mexicano, Tomo I, Diciembre de 1982.

Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Fede

ración para 1983, 1984 y 1985. Presidencia de la República.

Carta de Intención dirigida al Fondo Monetario Internacional, 10 de Noviembre de 1982, 3 de enero de 1984 y 24 de marzo de 1985, -- Mimeo y El Mercado de Valores.

Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones a los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Colección Documentos.

Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Ley de Planeación. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Colección Documentos.

Iniciativa de Reformas a la Ley de Planeación. Grupo Parlamentario del PSUM, 3 de Noviembre de 1983, Mimeo.

Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización. S.P.P., 1984.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal.

Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior --- 1984-1988. Poder Ejecutivo Federal.

Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1984-1988.
Poder Ejecutivo Federal. Suplemento de El Mercado de Valores No.
33, Agosto de 1984.

Primer y Segundo Informes de Ejecución del Plan Nacional de De-
sarrollo, 1983, y 1984, Poder Ejecutivo Federal.

Notas sobre la reestructuración de la deuda externa de México,
Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Septiembre de 1984.

Informe Anual del Banco Interamericano de Desarrollo, 1984.

Opinión y Examen del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Cá-
mara de Diputados del Congreso de la Unión, Colección Documentos.