

102  
24

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

*Facultad de Economía*

LA PARTICIPACION SOCIAL EN LA PLANEACION DEL  
DESARROLLO NACIONAL 1980 - 1988

T E S I S  
QUE PARA OBTENER  
EL TITULO DE  
LICENCIADO EN ECONOMÍA  
P R E S E N T A  
ARMANDO ORTEGA MARQUEZ



## **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.

A quienes han dedicado  
su vida para hacer de  
México un país más libre,  
justo y solidario.

**A mis padres**

**Joaquín Ortega (QEPD)**

**Guadalupe Márquez**

**A mi abuela**

**Herlinda Gómez (QEPD)**

**A mi esposa e hijas**

**Bertha Salazar**

**Alejandra Ortega**

**Patricia Ortega**

**A mis hermanos**

**A mis compañeros**

**y amigos**

LA PARTICIPACION SOCIAL EN LA PLANEACION DEL  
DESARROLLO NACIONAL , 1980-1988

INTRODUCCION	1
CAPITULO I. ANTECEDENTES DE LA PLANEACION	7
I.1 TEORIA GENERAL DE DESARROLLO	9
I.2 SISTEMAS DE PLANIFICACION	28
A) PLANIFICACION CENTRAL	28
B) PLANIFICACION INDICATIVA	33
I.3 ANALISIS DE CONGRUENCIA	40
CAPITULO II. ANALISIS DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION	47
II.1 DIAGNOSTICO	49
A) RECURSOS NATURALES	49
B) RECURSOS FINANCIEROS	58
C) RECURSOS HUMANOS	67
II.2 CONCEPTUALIZACION DE LA PLANEACION EN MEXICO	76
A) PLANEACION INDICATIVA INTEGRAL	76
B) RECTORIA DEL ESTADO	83

II.3	CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN	90
	A) DEFINICIÓN	92
	B) ETAPAS	95
	C) INSTRUMENTOS	104
	D) PARTICIPACIÓN SOCIAL	109
II.4	ANÁLISIS DE CONGRUENCIA DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN CON LA TEORÍA GENERAL DEL DESARROLLO.	112
<b>CAPITULO III.</b>	<b>SITUACION ACTUAL Y PROBLEMATICA DE LA PARTICIPACION SOCIAL</b>	<b>119</b>
III.1	EL PROCESO DE PLANEACIÓN Y EL DESARROLLO NACIONAL	121
	A) 1980-1982	121
	B) 1983-1988	127
III.2	PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO	134
	A) NIVELES	134
	B) PRINCIPALES INSTRUMENTOS Y MECANISMOS DE COORDINACIÓN	144
	C) CENTRALIZACIÓN DE DECISIONES	150
III.3	PARTICIPACIÓN DE LOS SECTORES SOCIAL Y PRIVADO	157
	A) EL PAPEL DE LAS CÁMARAS Y ASOCIACIONES PRIVADAS	157
	B) EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES OBRERAS Y CAMPESINAS	164

	c) LA CONSULTA POPULAR	171
<b>CAPITULO IV.</b>	<b>BASES PARA UNA PARTICIPACION SOCIAL ACTIVA</b>	<b>175</b>
	IV.1 PROBLEMÁTICA	177
	IV.2 BASES TÉCNICAS Y ECONÓMICAS	180
	A) NIVELES DE ACCIÓN	183
	B) CONSIDERACIONES SOBRE EL LARGO PLAZO	192
	IV.3 BASES JURÍDICO-POLÍTICAS	194
	IV.4 PROPUESTA ECONÓMICO-POLÍTICA PARA UNA MAYOR PARTICIPACIÓN SOCIAL	197
	A) DESARROLLO INTEGRAL	201
	B) MOVILIZACIÓN SOCIAL	205
	<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>211</b>
<b>ANEXO</b>	<b>I. RESUMEN Y RESULTADOS DEL PRIMER SEMINARIO SOBRE PROBLEMAS ECONÓMICOS DE MÉXICO, ORGANIZADO POR LA ESCUELA NACIONAL DE ECONOMÍA EN 1965.</b>	<b>217</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>		<b>237</b>

# INTRODUCCION

## INTRODUCCION

En los últimos años, la planeación ha cobrado un fuerte impulso en nuestro país. Ello ha permitido avances sustanciales que se reflejaron en la formulación de dos planes generales de nivel nacional, el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, así como los correspondientes a las entidades federativas, y los numerosos programas de carácter sectorial, regional y especial, que han identificado la problemática específica del sector o región y propuesto la introducción de cambios en favor de un desarrollo más armónico y equilibrado.

A la vez se han creado y fortalecido instancias gubernamentales para la aplicación de dichos planes y programas, las que han tenido una amplia participación en los avances alcanzados. Así, tenemos la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, del Sistema Nacional de Planeación Democrática, de los Convenios Unicos de Desarrollo Federación-Estados y de los Comités Estatales y Municipales para la Planeación del Desarrollo, entre otros, cuya característica ha sido la de buscar la acción conjunta y congruente del Estado y la incorporación de sus diversas instancias a los procesos de planeación.

De esta forma, se ha consolidado la rectoría del Estado en la conducción del desarrollo nacional, como premisa fundamental del sistema político, económico y social mexicano, y que se encuentra contenida en la esencia de nuestra Constitución Política, en la que también se establecen las responsabilidades del Estado en materia.

No obstante, los sectores social y privado, pertenecientes a las clases mayoritarias, han encontrado diversos obstáculos

En el tercer capítulo se determina la situación actual y problemática de la participación social, a través del análisis del proceso de planeación del desarrollo y la forma en que han participado los tres sectores de la población en este proceso mediante sus diversas instancias, organismos y procesos políticos.

En el cuarto capítulo se integrará una propuesta para lograr una mayor participación social, la cual se desarrolla a partir de los ámbitos técnico-económicos, jurídico-políticos y sociales.

Esta propuesta tiene como propósito fundamental que la planeación se constituya, más que en una técnica de trabajo al servicio del sector público, en un instrumento que dé cauce institucional y sistemático a las demandas sociales; se trata de superar los obstáculos que hacen nugatorio el derecho de la sociedad de participar activa y comprometidamente en la conducción del desarrollo nacional.

La ampliación y fortalecimiento de la participación social permitirá que el cumplimiento de los objetivos del desarrollo nacional se dé en un marco que reafirme la soberanía del pueblo y de los medios de que dispone para ejercerlo.

Con ese propósito, el presente trabajo pretende aportar elementos de análisis y reflexión cuyas recomendaciones no están orientadas a agotar el tema, sino más bien a plantear puntos de partida.

## INTRODUCCION

En los últimos años, la planeación ha cobrado un fuerte impulso en nuestro país. Ello ha permitido avances sustanciales que se reflejaron en la formulación de dos planes generales de nivel nacional, el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, así como los correspondientes a las entidades federativas, y los numerosos programas de carácter sectorial, regional y especial, que han identificado la problemática específica del sector o región y propuesto la introducción de cambios en favor de un desarrollo más armónico y equilibrado.

A la vez se han creado y fortalecido instancias gubernamentales para la aplicación de dichos planes y programas, las que han tenido una amplia participación en los avances alcanzados. Así, tenemos la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, del Sistema Nacional de Planeación Democrática, de los Convenios Unicos de Desarrollo Federación-Estados y de los Comités Estatales y Municipales para la Planeación del Desarrollo, entre otros, cuya característica ha sido la de buscar la acción conjunta y congruente del Estado y la incorporación de sus diversas instancias a los procesos de planeación.

De esta forma, se ha consolidado la rectoría del Estado en la conducción del desarrollo nacional, como premisa fundamental del sistema político, económico y social mexicano, y que se encuentra contenida en la esencia de nuestra Constitución Política, en la que también se establecen las responsabilidades del Estado en materia.

No obstante, los sectores social y privado, pertenecientes a las clases mayoritarias, han encontrado diversos obstáculos

para dar cauce institucional a su participación en el proceso de toma de decisiones en la conducción del desarrollo nacional. Esta situación representa un factor que resta base social a la acción del Estado en su responsabilidad, elevada ahora a rango constitucional, de rector del desarrollo. La ampliación de la base social de la planeación sólo podrá darse en la medida en que los beneficiarios del proceso sean las clases mayoritarias, no en una actitud pasiva, sino siendo protagonistas y ejecutores de las decisiones que los afectan.

Con el propósito de presentar una opción que vincule el proceso de planificación hacia la sociedad, se ha preparado el presente trabajo, el cual consta de cuatro capítulos: Antecedentes de la Planeación; Análisis del Sistema Nacional de Planeación; Situación Actual y Problemática de la Participación Social, y Bases para una Participación Social Activa, así como las Conclusiones y Recomendaciones y la Bibliografía consultada.

En el primer capítulo se hace referencia a las teorías económicas que dan sustento a la necesidad de vincular la planeación al desarrollo, así como un análisis de congruencia entre los diferentes tipos de planificación.

En el segundo capítulo se analiza el Sistema Nacional de Planeación en cuanto a los recursos con que cuenta, la conceptualización del tipo de planeación que se realiza y sus principales características, a fin de efectuar un análisis de congruencia entre la práctica nacional de la planeación y la teoría general, con lo cual se estará en posibilidad de identificar las aportaciones o desviaciones registradas en los últimos años.

En el tercer capítulo se determina la situación actual y problemática de la participación social, a través del análisis del proceso de planeación del desarrollo y la forma en que han participado los tres sectores de la población en este proceso mediante sus diversas instancias, organismos y procesos políticos.

En el cuarto capítulo se integra una propuesta para lograr una mayor participación social, la cual se desarrolla a partir de los ámbitos técnico-económicos, jurídico-políticos y sociales.

Esta propuesta tiene como propósito fundamental que la planeación se constituya, más que en una técnica de trabajo al servicio del sector público, en un instrumento que dé cauce institucional y sistemático a las demandas sociales; se trata de superar los obstáculos que hacen nugatorio el derecho de la sociedad de participar activa y comprometidamente en la conducción del desarrollo nacional.

La ampliación y fortalecimiento de la participación social permitirá que el cumplimiento de los objetivos del desarrollo nacional se dé en un marco que reafirme la soberanía del pueblo y de los medios de que dispone para ejercerlo.

Con ese propósito, el presente trabajo pretende aportar elementos de análisis y reflexión cuyas recomendaciones no están orientadas a agotar el tema, sino más bien a plantear puntos de partida.

Capítulo I

**ANTECEDENTES  
DE LA  
PLANEACION**

## I. ANTECEDENTES DE LA PLANEACION

### I.1 TEORÍA GENERAL DEL DESARROLLO

El pensamiento en torno al desarrollo económico ha tenido una evolución que tiene como uno de sus puntos de partida a Adam Smith, autor de la *Investigación de la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones*, en 1776. <sup>1/</sup> En esta obra se recogen los rasgos fundamentales del capitalismo moderno, conformando la base de la Escuela Clásica.

Los clásicos sostenían que el sistema económico funcionaba en un orden natural predeterminado, en el cual las decisiones individuales de producción se compatibilizan por aproximaciones sucesivas con la situación del mercado. Ese orden natural o *mano invisible* corregía las alteraciones económicas siempre y cuando los individuos se pudieran expresar libremente en los mercados, es decir, que no existiesen obstáculos institucionales.

El análisis económico tenía como propósito conocer las reglas o leyes de funcionamiento de ese orden natural, lo que a su vez permiti-

---

<sup>1/</sup> "En Economía Política puede decirse que con anterioridad a la publicación de la *Riqueza de las Naciones*, el estudio de los problemas económicos no había superado su etapa descriptiva y clasificatoria"; Maurice Dobb, *Economía Política y Capitalismo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, p. 11.

ría anticipar o predecir los resultados. De esta forma, el descubrimiento de las leyes permitiría conformar la teoría general del desarrollo.

Uno de los elementos que es importante destacar radica en que los clásicos "concebían el desarrollo como el paso de un mundo en evolución a un mundo estacionario".<sup>2/</sup> De esta forma daban naturalidad y permanencia a las clases sociales y a las relaciones de producción.

Esta apreciación determina un mundo ideal al que es preciso acceder. Para lograr ese propósito era imprescindible que el sistema económico no tuviese obstáculos en su accionar en todos los ámbitos de la vida económica, principalmente en los aspectos laborales, comerciales y fiscales.

David Ricardo, fuertemente influenciado por las teorías de Malthus, desarrolló la teoría de la renta de la tierra, la cual consistía en señalar los principios de la acumulación de capital. Sus puntos básicos son los siguientes:

1) La renta de la tierra tiende a aumentar conforme se utilizan áreas de inferior calidad; sin embargo, es el trabajo máximo que se realiza en estas áreas, el que determina el nivel de la renta.

---

<sup>2/</sup> Leopoldo Solís, *Alternativas para el Desarrollo, Cuadernos de Joaquín Montiz*, México, 1985, p. 14.

2) La población tiende a aumentar cuando los niveles de salarios están por encima de los niveles de subsistencia.

3) Cuando la relación tierra-población es favorable, los salarios son altos y la ganancia elevada, en consecuencia, el ritmo de la acumulación sería acelerado.

4) Con el paso del tiempo, los salarios altos repercutirían en rápido crecimiento de la población, con lo cual se tendería a incrementar el uso de tierras de inferior calidad.

5) Esta situación determinaría alzas en los precios de alimentos, aumento en los costos de la mano de obra y nuevamente, incremento de la renta de la tierra.

Bajo estas circunstancias, David Ricardo establecía que la productividad media del trabajo decrecía a medida que aumentaba la renta de la tierra, provocando que los salarios disminuyesen a niveles de subsistencia, y que las ganancias tendiesen a desaparecer. Como consecuencia de estos razonamientos, *"Ricardo estableció dos principios de gran alcance práctico. El primero era que la elevación de los salarios suponía la acumulación de capital, no pudiendo ser realizada a costa del sacrificio de las ganancias de los empresarios; el segundo era que la clase de los terratenientes constituía un creciente peso social, que solamente podía ser reducido*

mediante una política de libre importación de productos agrícolas". <sup>3/</sup>

Para los clásicos, la función del progreso técnico desempeñaba un papel de trascendencia. David Ricardo señalaba que la maquinaria y el trabajo se encontraban en constante competencia, teniendo el empresario en la maquinaria un recurso para anteponerlo al aumento de los salarios, el cual no significaba un beneficio para los obreros sino para los propietarios de la tierra.

Sin embargo, el progreso técnico no implicaba la alteración del destino de la economía, el estado estacionario.

J.S. Mill señalaba a este respecto, que el progreso técnico dentro del proceso económico, sólo retarda el advenimiento del estado estacionario, apuntando la tendencia decreciente de la tasa de ganancia como causante directo.

La percepción que tenían los clásicos del estado estacionario de la economía, no sólo pretendía señalar a los detentadores de la tierra como los responsables del fenómeno, por su papel en la elevación de los costos de la mano de obra a través del encarecimiento

---

<sup>3/</sup> Celso Furtado, *Teoría y Política del Desarrollo Económico, Siglo XXI Editores, México, 1984, p. 16.*

de los alimentos. En el fondo subyacía la idea de combatir, no sólo a los terratenientes, sino la intervención estatal en la economía mediante las políticas de protección. No obstante, una de las grandes aportaciones fue la de considerar al trabajo como origen del valor, independientemente de sus esfuerzos para justificar el sistema de distribución del ingreso entre los factores de la producción, tierra, capital y trabajo.

La concepción de los clásicos ha tenido una amplia repercusión en la evolución de la ciencia económica, particularmente en la concepción del desarrollo. No obstante, las cada vez más importantes fluctuaciones de la economía erosionaron sus cimientos, en especial, los supuestos ajustes automáticos entre la oferta y la demanda. Las crisis de sobreproducción y el desempleo, entre otros factores, fueron fuente para la búsqueda de nuevas concepciones del pensamiento económico.

Carlos Marx, partiendo de la teoría del valor trabajo formulada por los clásicos, revolucionó la ciencia económica al incorporar el análisis económico como instrumento para diseñar una *teoría de la historia* basada en la lucha de clases, la propiedad de los medios de producción, la apropiación de la plusvalía, el ejército de reserva y la tendencia decreciente de la tasa de ganancia. Con el propósito de sintetizar

los elementos más representativos del modelo marxista, se exponen a continuación sus principales consideraciones.

El desarrollo o evolución de los regímenes sociales se explica fundamentalmente por la llamada *ley del desarrollo progresivo de las fuerzas productivas*. Esta ley opera sobre las formaciones sociales, alterando su equilibrio interno al entrar en contradicción las fuerzas productivas con las relaciones de producción. En este sentido, el desarrollo de las fuerzas productivas altera la base económica, lo que a su vez tiende a transformar la superestructura de la formación social. Bajo estas apreciaciones es posible ubicar el carácter dialéctico del desarrollo social, en donde al proceso de contradicciones sigue un proceso de adaptación de la sociedad.

Sin embargo, el desarrollo social se fundamenta en la lucha de clases antagónicas, en donde una de ellas, la de los propietarios, empeña sus esfuerzos en la conservación de las relaciones de producción, mientras que otra clase busca el progreso de las fuerzas productivas y de la sociedad. "*La contradicción entre las fuerzas productivas que se han transformado y tienden a seguir transformándose y las relaciones de producción que las obstaculizan, así como la contradicción entre las relaciones de producción que se vislumbran y la superestructura*

*predominante adquiere la forma de lucha de clases". 4/*

En este aspecto, se destaca la importancia de la concientización de la clase interesada en la transformación, la que a través de la lucha ideológica genera brotes de una nueva superestructura.

Estas breves anotaciones pretenden resaltar la importancia de la lucha de clases como motor del desarrollo de las formaciones sociales, lo que es aplicable tanto al capitalismo como a las formaciones precedentes. A partir de la teoría marxista se han estructurado diversas corrientes de pensamiento, tanto afines como críticas, que siguen siendo fuente de gran discusión y confrontación ideológica.

Precisamente en ese contexto, a fines del siglo pasado y principios del actual, surge una corriente de pensamiento económico contraria a la concepción socialista de la *teoría del valor-trabajo*, que es conocida como la escuela neoclásica. 5/

---

4/ Osvaldo Sunkel y Pedro Paz, *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Siglo XXI Editores, México, 1973, p. 155.

5/ Los principales exponentes fueron los austriacos Menger, Wieser y Böhm-Bawork; Gossen y Jevons; Walras y Pareto; así como Alfred Marshall. A pesar de las importantes diferencias respecto del pensamiento clásico, la "síntesis neoclásica" confiaba todavía en la eficiencia económica basada en la iniciativa privada. Libro sin interferencias perjudiciales del Estado", José Rossetti, P., *Introducción a la Economía, Enfoque latinoamericano*, Harla, México, 1985, p.67. Jean Baptiste Say, fue "el primer economista que se libertó por completo de la teoría-trabajo del valor y de todas

Los neoclásicos sustentaron la teoría marginalista, que constituye un gran esfuerzo orientado a demostrar que las necesidades humanas y las leyes que rigen la posibilidad de satisfacerlas constituían el eje del análisis económico. Uno de los conceptos fundamentales lo constituye su apreciación respecto de la imposibilidad de la generación de excedentes en el proceso productivo, derivado la concepción de que la remuneración a los factores de la producción estaba determinada por su productividad marginal, lo que determinaba, a su vez, que la totalidad del producto se agotara en el proceso de distribución.

Resulta evidente que los esfuerzos de los neoclásicos centraban su análisis en demostrar que la distribución del producto tenía una base científica y *justa*, ya que a medida que aumentara la existencia de capital su productividad marginal disminuiría, aumentando por contra la productividad marginal del trabajo. Si por el contrario, la mano de obra aumentaba más que el capital, disminuía la productividad marginal del trabajo y,

---

*sus consecuencias sobre la teoría de la distribución ... por consiguiente Say puede ser considerado como uno de los principales fundadores del análisis formalista del equilibrio, que es la esencia de la teoría económica actual". Eric Roll, Historia de las doctrinas económicas, Fondo de Cultura Económica, México, 1964, p. 297.*

en consecuencia, los salarios. <sup>6/</sup>

Es innegable que la escuela neoclásica constituye un *partoaguas* del pensamiento económico, la cual consideró el análisis de las relaciones de cambio haciendo abstracción de las relaciones sociales, aspecto total de los clásicos y de la escuela marxista.

Un aporte importante al pensamiento económico contemporáneo, lo constituye la corriente Keynesiana, la cual refuta al liberalismo económico, *laissez-faire*, y apoya la intervención del Estado en la economía. El trabajo formulado por Keynes en 1936, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, constituye el punto de partida para justificar la acción gubernamental en la vida económica de los países desarrollados, a fin de reactivar la economía capitalista, afectada por las recesiones y depresiones cíclicas que se manifiestan por el descenso en el ritmo de crecimiento, y el estancamiento o disminución de la inversión, el consumo y el empleo, llegando a niveles críticos de desempleo y subempleo masivo, así como en una drástica caída de los ingresos de la población.

---

<sup>6/</sup> "Cualquiera que sea el monto de la oferta de mano de obra, todas las personas que deseen trabajar encontrarán empleo si aceptan el salario que se les ofrece en el mercado. Dicho salario será determinado, en todos los casos, por la productividad marginal del trabajo"; Celso Furtado, *Op. cit.*, p. 40

La acción deliberada del Estado en la economía para garantizar su adecuado funcionamiento constituye un reencuentro con las variables macroeconómicas del análisis clásico; se abandona el enfoque neoclásico de la microeconomía, que mostró su ineficacia para orientar la superación de los desajustes globales de la economía.

No obstante los avances que representó la irrupción del pensamiento keynesiano, existen críticas que se fundamentan en el método, al cual se le caracteriza como *"formal, ahistórico y parcial, en el sentido de no ser totalizante. Formal, por cuanto el desarrollo de su razonamiento sigue generalmente los mismos procedimientos que los del mecanismo clásico y neoclásico... El carácter ahistórico... por el hecho que la teoría general pretende establecer leyes que tienen rigor y validez con independencia de su inserción en un contexto histórico concreto. Y es parcial, en el sentido indicado, por cuanto el análisis se desenvuelve en el campo puramente económico sin vincularlo teóricamente, en forma explícita, a las variables sociológicas, políticas, institucionales..."* <sup>7/</sup>

El keynesianismo, es importante señalarlo, fue diseñado a la medida de la problemática

<sup>7/</sup> Osvaldo Sunkel y Pedro Paz, Op. cit., p. 244. El propio Keynes contribuyó a estas apreciaciones, en alguna ocasión escribió que "a largo plazo todos estamos muertos", lo que demostraba su escaso sentido histórico; citado por Luis Ángel Rojas en: *Crítica a la Economía Clásica*, Ediciones Aziel, España, 1970, p. 230.

de los países industrializados, que les permitió avanzar en la consolidación del capitalismo. Sin embargo, "*el pensamiento Keynesiano no ofrece respuestas -ni pretende ofrecerlas- a los problemas más acuciantes que tienen planteados, hoy, el mundo en los países subdesarrollados y en las sociedades industriales más o menos estabilizadas*". 8/

En la actualidad, las diversas corrientes del pensamiento económico están orientadas a encontrar las causas del subdesarrollo o atraso de un gran número de países, proponiendo en cada caso un conjunto de medidas para superar dicha situación. El enfoque dista de ser homogéneo debido, principalmente, a factores ideológicos y políticos que están implícitos en la teoría del desarrollo.

En este sentido, la confrontación ideológica ha alcanzado los mayores niveles a partir de la instauración del socialismo en la Unión Soviética en 1917, que en el terreno del desarrollo económico se manifiesta en las diversas interpretaciones sobre la naturaleza y causa del subdesarrollo de un importante conjunto de países, llamados del *Tercer Mundo*, así como de sendas estrategias para superarlo.

Con el propósito de delinear las características más representativas de los enfoques

---

8/ *Ibidem.*, pp. 221 y 222.

del desarrollo actuales, que se agrupan en tres grandes bloques, se parte del trabajo de Sunkel y Paz, <sup>9/</sup> quienes asocian las diversas corrientes de pensamiento a los planos ideológicos y metodológicos.<sup>10/</sup>

Los enfoques del desarrollo se agrupan de la siguiente forma: quienes los conciben como *crecimiento*, quienes lo perciben como *etapa* y quienes lo consideran como un *proceso de cambio estructural global*.

1. El desarrollo como crecimiento.- En este grupo, los autores conciben al desarrollo como un proceso de crecimiento, el cual puede medirse a través del ingreso por habitante y de las tasas de crecimiento. Con estos indicadores, se establecen relaciones comparativas entre los países, cuya ubicación respecto de una media fijada convencionalmente determina su nivel de desarrollo.

Esta corriente de pensamiento está asociada a las teorías macrodinámicas de orientación Keynesiana; la concepción de corto plazo, se ha ido superando a través de la vinculación de la inversión con el crecimiento del ingreso, el equilibrio dinámico y la ocupación. Este

<sup>9/</sup> *Op. cit.*, pp. 29 a 40.

<sup>10/</sup> "toda corriente de pensamiento, en efecto, implica una visión del deber ser, una aspiración, un elemento prospectivo; en suma, una ideología. Y por otra parte llega a conclusiones por el empleo de determinado método de análisis"; *Ibidem.*, p. 29

aspecto es lo que ha permitido una gran aceptación en países subdesarrollados, en donde la insuficiencia de inversión y la escasez de capitales les son inherentes y de tipo secular. Mediante esta concepción se le asigna un papel fundamental al Estado, para realizar por sí mismo inversiones o para inducir inversiones del sector privado.

Las características enunciadas han tenido un gran impacto, principalmente en los países latinoamericanos, que han centrado su política económica en la promoción de inversiones, abarcando aspectos tales como la tasa de inversión, el financiamiento externo, la priorización de recursos y la movilización de ahorros, lo cual se hace evidente en la confección de los planes y proyectos de desarrollo. El problema que se destaca con la adopción de tales políticas se refiere a su desvinculación respecto a otros criterios fundamentales, a los cuales debe asociarse el gasto público, como las condiciones institucionales, sociales, políticas y culturales.

Dicha desvinculación imposibilita la previsión de las consecuencias de dichas inversiones sobre las condiciones de vida de la población, la distribución del ingreso, el desarrollo regional y la relación campo-ciudad, entre otros aspectos.

Los resultados obtenidos han distado de ser los previstos, lo que ha dado lugar a la distorsión sobre la apreciación de

las causas, excluyendo desde luego la problemática de la desvinculación citada, siendo trasladada mecánicamente al ámbito político, con consecuencias que afectan aún más a los países en las tareas del desarrollo.

La crítica más importante que puede hacerse a esta escuela de pensamiento, consiste en que pretenden idealizar el objetivo del desarrollo con el hecho de alcanzar el mismo tipo de sistema económico, social y político que el existente en los países de alto grado de desarrollo. Esta concepción, desde luego, debe interpretarse como una *transculturización* de la política económica, que tiene su génesis, precisamente, en los países desarrollados.

2. El subdesarrollo como etapa.- Esta corriente de pensamiento centra su análisis en las características más comunes que se observan en los países subdesarrollados, a las cuales identifica como base de la interpretación del subdesarrollo y de las que derivan la estrategia para superarlo.

Dentro de las características más destacadas pueden mencionarse las siguientes: excedente generalizado de mano de obra; escasa diversificación productiva; mercados insuficientes; falta de capacidad para tomar decisiones de inversión y las altas tasas de crecimiento demográfico que impiden acelerar el proceso de acumulación productiva.

A partir de las caracterizaciones del subdesarrollo, se han elaborado diversas teorías de sustentación y se han planteado políticas específicas a seguir.

Dentro de esta corriente se incluyen esfuerzos de generalización, que conciben el desarrollo como una secuencia de etapas históricas para alcanzar el nivel de los países desarrollados. Al amparo de estas concepciones se han instrumentado importantes esfuerzos de *modernización*, entre los que se pueden señalar los programas de desarrollo de la comunidad, la racionalización de la administración pública, y en general, la adopción, vía *nacionalización* o *modernización*, de los valores, actitudes, instituciones y organizaciones de las so ciedades desarrolladas.

No obstante la parcialidad del enfoque de esta corriente de pensamiento, y su connotación ideológica implícita,<sup>11/</sup> representa un avance respecto al enfoque del desarrollo como crecimiento, ya que destaca importantes características del subdesarrollo y vincula el análisis económico a aspectos políticos, culturales y sociales.

---

<sup>11/</sup> Resulta conveniente analizar dos trabajos, uno de W.W. Rostow, *Las cinco etapas del desarrollo*, y la réplica de Paul Baran y J. Hobsbawm, *Las etapas del crecimiento económico*; ambos trabajos se incluyen en *Lecturas sobre Desarrollo Económico*, Escuela Nacional de Economía de la UNAM, México, 1985, pp. 149 a 160.

3. El desarrollo como un proceso de cambio estructural y global.- Los países latinoamericanos han realizado importantes esfuerzos de mejoramiento económico y social, fundamentalmente a partir de la segunda guerra mundial, que les permitió alcanzar significativos avances en la industrialización, en la planificación, en la racionalización y modernización de la administración pública, en el desarrollo del sector empresarial, en ciertas regiones rurales y en los servicios básicos de educación, salud y vivienda. Sin embargo, a pesar de los significativos progresos, ningún país ha alcanzado un nivel de crecimiento acumulativo y acelerado, subsistiendo la problemática esencial del subdesarrollo, como la dependencia externa, la desigualdad económica y social y la falta de participación de los grupos sociales mayoritarios. Aún más, se detectan estancamientos en el proceso de industrialización y en el crecimiento de la mayoría de los países latinoamericanos.

En este contexto, surge la corriente de pensamiento latinoamericano denominada *estructuralista*, vinculada directa o indirectamente a la CEPAL, que preconizaba la promoción de un conjunto de reformas estructurales en la función del Estado, como orientador, promotor y planificador y la instrumentación de una ampliación sustancial de las modalidades de financiamiento externo y del comercio internacional. Esta corriente de pensamiento

tuvo su mayor expresión política en 1961, en la Carta de Punta del Este y, en la concepción de la Alianza para el Progreso. A pesar de los empeños políticos, los resultados fueron poco significativos, lo que determinó el abandono de dicha concepción y la búsqueda de nuevas opciones, tanto en el plano ideológico como en el metodológico.

A través del camino de la autocrítica, se comprendió que *el estructuralismo no examinaba la realidad latinoamericana como una totalidad que se explica a sí misma como producto de su evolución histórica, sino que la contrastaba con los supuestos de los modelos de crecimiento o de las teorías parciales del subdesarrollo.*

Las experiencias acumuladas y la necesidad de definir un método satisfactorio para examinar la realidad del desarrollo latinoamericano, exigen enfocarla desde un punto de vista estructural, histórico y totalizante, desechando los enfoques descriptivos y parciales; bajo esta concepción, es imprescindible incorporar en el análisis y en la explicación del proceso de cambio todas las variables socioeconómicas internas y externas.

La concepción del cambio estructural global no admite que el subdesarrollo sea un *momento* en la evolución continua (enfoque del desarrollo como crecimiento) o discontinuo (enfoque del desarrollo como sucesión de etapas) de una sociedad económica, política y culturalmente aislada y autónoma. El cambio estructural

concibe al desarrollo como parte del proceso histórico global de desarrollo y que tanto el subdesarrollo como el desarrollo son dos caras de un mismo proceso histórico universal; que son históricamente simultáneos, que se interactúan o condicionan mutuamente y que su expresión geográfica concreta se observa en dos grandes dualismos: por un lado, la división del mundo entre los estados nacionales y desarrollados, *centros*, y los estados nacionales subdesarrollados, atrasados, pobres, periféricos y dependientes; y por el otro, la división dentro de los estados nacionales en áreas, grupos sociales y actividades avanzadas y modernas y en áreas, grupos sociales y actividades atrasadas, primitivas y dependientes.

De esta forma, la concepción del cambio estructural determina la necesidad de reorientar la política de desarrollo tanto en lo interno como en las relaciones internacionales, debiéndose tener presente que la eficacia y permanencia de los reordenamientos de esta naturaleza, sólo puede basarse en la participación social, política y cultural activa de nuevos grupos sociales antes excluidos o marginados. La participación social debe darse en el ámbito de la formulación de los objetivos de la sociedad y en la tarea de alcanzarlos. De esta forma el cambio cualitativo de tipo estructural que constituye el hecho del proceso de desarrollo determina que los grupos sociales

mayoritarios dejen de ser objeto del desarrollo para transformarse en sujetos de ese proceso, es decir, en sujetos de su propio desarrollo.

Este factor resulta determinante en el objetivo de transformar las estructuras sociales, políticas y económicas que configuran la esencia del subdesarrollo. La participación social se convierte así en el elemento fundamental del desarrollo, lo que determina a su vez la adopción de cambios metodológicos, que sustenten la posición ideológica del cambio estructural global.

En este propósito, la participación del Estado resulta fundamental, ya que el proceso de cambio estructural constituye un esfuerzo deliberado, en el que la acción planificadora gubernamental y la participación social son los factores determinantes de un mismo proceso: el desarrollo.

## I.2 SISTEMAS DE PLANIFICACION

### A) PLANIFICACIÓN CENTRAL

La conducción del desarrollo nacional por parte del Estado constituye el propósito fundamental de la planificación central.

La propiedad social de los medios de producción es el factor básico de la planificación central, que permite orientar las fuerzas productivas hacia los objetivos que señalan los planes.

La planificación central ha sido adoptada por los países de régimen socialista, teniendo sus primeros antecedentes en la Unión Soviética con la formulación del primer plan quinquenal en el año de 1929.

La movilización de las fuerzas productivas en torno a la satisfacción de las necesidades sociales constituye la principal diferencia con respecto a los países capitalistas, en los cuales la ganancia orienta el proceso productivo a través de los mecanismos del mercado.

La obligatoriedad de los planes, representa otra característica básica, que se diferencia de la planificación indicativa adoptada por los países capitalistas, en la que se utiliza preferentemente mecanismos de estímulo del mercado "*precios y rentas más altas o más bajas para inducir modificaciones en la cantidad del*

*producto obtenido".* <sup>12/</sup>

La característica de obligatoriedad de los planes no excluye la operación de las leyes económicas, más bien permite orientarlas hacia fines predeterminados. El reconocimiento de esta situación ha permitido la utilización creciente, en los países socialistas, de los mecanismos de mercado, como complemento de la ley del desarrollo planificado.

En las economías socialistas, opera la ley del valor, aún cuando se encuentra "subordinada a la ley del desarrollo planificado. Su vigencia obedece a que la socialización de los principales medios de producción no elimina totalmente las relaciones mercantiles. Sigue existiendo intercambio entre las diversas formas de propiedad y subsiste el dinero, el cual conserva sus funciones de unidad de medida, medio de circulación y medio de pago.

Aunque los precios se fijan a través de los planes, no tienen por fuerza que corresponder con los valores y se pueden aplicar criterios de orden social para su fijación, la ley del valor no deja de operar". <sup>13/</sup>

En este aspecto se destaca la importancia de la planeación, la cual define Oskar Lange como "el medio de someter la acción de las leyes

<sup>12/</sup> John K. Galbraith, *Desarrollo Económico*, Ediciones Ariel, España 1972, p. 111.

<sup>13/</sup> Arturo Guillén, *La Planificación Central, Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas*, (UNAM), México, 1986, p. 7.

*económicas y el desarrollo económico de la sociedad a la dirección de la voluntad humana". <sup>14/</sup>*

Lange señala que la planeación de la economía debe ser una planeación activa, es decir, que el desarrollo económico debe trascender la mera coordinación de las diferentes ramas económicas, y ser dirigido por la sociedad organizada.

En este sentido, Lange la existencia de dos problemas relacionados con la planeación activa. El primero se refiere a determinar el campo de la planeación económica activa; el segundo, a los métodos que deben usarse para ejecutar los planes. <sup>15/</sup>

El proceso de planificación central adoptado por los países socialistas ha enfrentado esas disyuntivas. La respuesta a estas cuestiones ha determinado el crecimiento económico y la dirección del desarrollo de cada país.

Respecto al campo de acción de la planeación activa, Lange señala los requerimientos mínimos. La coordinación de las actividades de las ramas económicas, principalmente la coordinación de los aspectos financieros y materiales

---

<sup>14/</sup> Oskar Lange, *Problemas de Economía Política del Socialismo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, p. 21.

<sup>15/</sup> *Ibidem.*, p. 26.

del plan. Asimismo, deberá coordinarse la producción de las diferentes ramas, como una condición para hacer posible la realización de las inversiones. Por lo que hace a los métodos para la ejecución de los planes, Lange distingue los de carácter administrativo-orientados a las distintas unidades de la economía socialista- y los sistemas de incentivos o estímulos que orientan el comportamiento de la gente a los requerimientos de los planes. <sup>16/</sup>

La praxis de la planificación central ha determinado la conveniencia de usar los dos métodos en diversas proporciones, lo que ha generado una amplia discusión sobre las consecuencias y perspectivas. En este sentido, es obvio que la utilización del método de medios económicos está ganando terreno, en tanto que los métodos administrativos tienden a ser complementarios.

Otro aspecto que es importante señalar es la tendencia a la descentralización de la planificación, no sólo respecto de las unidades productivas, sino incluyendo la participación regional o local. Nikitín denomina a este proceso como el "*principio del centralismo democrático en la planificación.*" <sup>17/</sup>

---

<sup>16/</sup> *Ibidem*, pp. 27 y 28.

<sup>17/</sup> P. Nikitín, *Economía Política*, Editores Unidos Mexicanos, México, 1984, p. 255.

La descentralización no se entiende como un proceso de disgregación de las decisiones, ya que tiende a eliminar el exceso de centralismo, a delimitar el campo de la planificación económica activa y a propiciar la utilización más eficiente del método de medios económicos para lograr una más efectiva participación social.

Sobre este tópicó, resulta interesante conocer la concepción que sobre esta disyuntiva, centralización-desconcentración, tiene la República de Cuba, expresada por voz de su Vicepresidente de Estado.

*"La centralización de todas las decisiones tiende a engendrar una rigidez indeseable: la peligrosa inmovilización de los factores productivos... Evadiendo los efectos indeseables de la excesiva centralización, algunas economías han pasado a un grado de descentralización autogestionaria en el que el mercado vuelve a jugar su papel deformante... Postulamos, por ello, una descentralización que no quiebre los presupuestos de la centralización inevitable, sino que resulte compatible con ésta."*<sup>18/</sup>

Como podrá observarse, la polémica está abierta. Se reconoce el problema del centralismo, al mismo tiempo que se evidencian discrepancias de fondo para enfrentarlo.

<sup>18/</sup> Carlos Rafael Rodríguez, "Problemas Prácticos de la Planificación Centralizada", en Simposio Internacional de Planificación para el Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México, 1982, p. 124.

## B) PLANIFICACIÓN INDICATIVA

La intervención del Estado en la actividad económica, en los países de economía de mercado, tiene como origen los desajustes provocados por los ciclos económicos en la producción y en la distribución del ingreso. Dicha intervención rompe con uno de los factores básicos sobre el cual se sustentaba el modelo liberal, consistente en la aceptación del principio de la autorregulación de la actividad económica con base en los mecanismos del mercado. La gran depresión de 1929 y el surgimiento de las teorías de Keynes, marcan el final de las economías liberales.

Esta situación da pauta al desarrollo de países de economía mixta, diferenciados entre sí por el grado de participación del Estado en la actividad económica y por los niveles de asociación con las instituciones privadas. La diferenciación permite identificar y clasificar los diversos tipos de economía mixta: <sup>19/</sup>

- 1) Economía neoliberal
- 2) Economía social de mercado
- 3) Economía de mercado con planificación indica  
tiva
- 4) Economía socialista de mercado
- 5) Socialismo concurrencial

---

<sup>19/</sup> Jorge Witkoz V., *Las Economías Mixtas, Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas*, UNAM, México, 1985, p. 6.

- 6) Economía de mercado administrativo
- 7) Estado social de derecho o capitalismo reglamentado

Las características básicas de las economías mixtas las resume Witker en diez puntos: "1) Rectoría del Estado en la dirección del sistema económico; 2) Creación de un sector público estratégico; 3) Existencia de empresas privadas nacionales o extranjeras; 4) Áreas económicas planificadas o publicitadas; 5) Áreas económicas concurrenciales o privatizadas; 6) Aceptación parcial y regulada de los mecanismos del mercado; 7) Liberación parcial del comercio exterior; 8) Protección estatal de sectores atrasados; 9) Servicios públicos en salud, seguridad social, etc., y 10) Libertad individual empresarial". <sup>20/</sup>

La intervención del Estado en la economía presupone la conformación de un marco normativo, que define un determinado grado de influencia en el proceso económico, cuya característica esencial consiste en ordenar y regular las actividades económicas. En este contexto, surge la planificación indicativa, la cual "constituye una técnica de intervención que parte de un diagnóstico integral del proceso socioeconómico y político y de sus leyes, y que, inserta en la carta fundamental define un proyecto nacional en función de objetivos, precisamente estampados en una ideología constitucional y política". <sup>21/</sup>

---

<sup>20/</sup> Ibidem, p. 6.

<sup>21/</sup> Ibidem, pp. 15 y 16.

A este respecto, Bettelheim señala que la "programación capitalista la que se ha querido algunas veces llamar planeación indicativa no puede modificar fundamentalmente las condiciones de la reproducción y de la distribución, porque deja en pie las mismas relaciones de producción, y por consiguiente de apropiación". <sup>22/</sup> El mismo autor apunta la confusión que existe cuando se trata de equiparar el término planeación propiamente dicho con la técnica de elaborar planes o programas económicos, confundiendo economía planeada y economía no planeada, y en última instancia sociedad socialista y sociedad capitalista.

Resulta evidente que la intervención estatal tiene diferentes significados y objetivos para los países desarrollados que para los subdesarrollados. Para los primeros significa la racionalización de los costos que implican los ciclos económicos; para los países atrasados significa la posibilidad de lograr transformaciones estructurales que permitan a su población acceder a mejores niveles de vida y a abatir la desigualdad social y regional.

La coexistencia del sector público con el sector privado, que actúa con independencia de los requerimientos de la planificación,

---

<sup>22/</sup> Charles Bettelheim, *Planificación y Crecimiento Acelerado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, p. 9.

determina el surgimiento de incompatibilidades. Esta situación marca un primer objetivo a los planes, que consiste en imprimirles un carácter normativo y provisional. <sup>23/</sup>

El contenido normativo de los planes consiste en la delimitación de los campos de acción de los sectores público y privado en el cumplimiento de los objetivos cualitativos y cuantitativos. Para el sector público los objetivos son detallados y su alcance prevé la participación directa en la producción. Para el sector privado los objetivos son de carácter global, cuyo cumplimiento prevé la adopción de medidas institucionales y reglamentarias que faciliten su participación.

El contenido provisional de los planes consiste en la identificación de fenómenos cuyo comportamiento no es posible preestablecer, reduciéndose la acción de los planificadores a la realización de estimaciones. No obstante los avances que en la teoría y la práctica se han efectuado, la planificación indicativa tiene límites en el propósito de eliminar la incompatibilidad, a pesar de los esfuerzos que realice el sector público. El reconocimiento de esta situación no invalida los esfuerzos de planificación; pretende reconocer sus alcances y limitaciones como instrumento de desarrollo.

---

<sup>23/</sup> Dardo Sagredo, *Programación a Corto Plazo en Economías Mixtas*, Siglo XXI Editores, México, 1973, pp. 31 y 32.

Dardo Segredo considera que, con independencia de los términos de participación del Estado en la actividad económica, los mecanismos de mercado son determinantes. El grado de influencia estatal depende en buena medida de su capacidad de negociación con los agentes económicos del sector privado. = $\frac{1}{2}$ /

Con el propósito de ubicar la participación del Estado en la actividad económica, desde un punto de vista cuantitativo, considerando como indicador el gasto del sector público en relación con el producto nacional bruto (PNB), es conveniente analizar comparativamente los siguientes registros.

**GASTO TOTAL DEL SECTOR PUBLICO EN % DEL PNB  
(Patrones Medios Internacionales)**

PROGRAMAS	ECONOMIAS DESARROLLADAS	ECONOMIAS SUBDESARROLLADAS		TOTAL MUNDIAL
		AMERICA LATINA	ASIA Y AFRICA	
- ADMINISTRACION	3.8	3.4	3.2	3.5
- EDUCACION	3.4	2.2	2.3	2.9
- SALUD	2.1	1.7	1.1	1.7
- DEFENSA	5.7	1.5	2.2	2.8
- BIENESTAR SOCIAL	7.5	2.4	1.5	2.6
- INFRAESTRUCTURA	7.7	6.4	7.6	7.2
<b>COSTO TOTAL</b>	<b>30.0</b>	<b>17.7</b>	<b>17.9</b>	<b>20.7</b>

FUENTE: F.A. Rezende da Silva, Avaliação do Sector Público na Economia Brasileira, 1972.  
Citado por Paschoal Rossetti, José, Introducción a la Economía. Enfoque Latinoamericano  
no, Harla, México, 1985, p. 276.

<sup>24</sup> Segredo señala que "una economía mixta no es un porcentaje. En realidad, dados idénticos porcentajes de control de la producción y de la inversión por parte del Estado, la influencia de éste sobre la actividad puede variar de acuerdo con la estructura de su inversión y su poder de negociación para establecer acuerdos con los grupos de agentes económicos (los que incluso, pueden llegar a aceptar la limitación de sus derechos, beneficios, etc.)". *Ibidem*, p.32.

Como ya se ha señalado, una economía mixta no es un porcentaje, aún cuando los aspectos cuantitativos constituyen un factor incluídible para analizar el grado de participación estatal en la economía. Un primer elemento se tiene en el hecho de que los países desarrollados, por definición los de mayor tradición liberal, registran el mayor porcentaje de gasto público respecto del PNB (30.0%). En cambio, los países de América Latina registran sólo un 17.7%, abajo del promedio mundial.

La distribución del gasto es también ilustrativa del tipo de injerencia estatal, la cual refleja en última instancia un esquema de prioridades con marcadas tendencias. Por citar algunos rubros <sup>25/</sup>, se observa que América Latina destina el 8.5% de su gasto a la defensa, mientras que Asia y Africa asignan el 12.3% y los países desarrollados el 19.0% del total; en contraste, el gasto en infraestructura de los países latinoamericanos asciende al 36.2%, Asia y Africa destinan el 42.5% y los países desarrollados el 25.7%.

Resulta evidente la utilidad de este tipo de análisis para comprender en mejor forma los términos de participación estatal en la economía, no sólo en cortes transversales, sino complementando las investigaciones con series de tiempo, correlacionando los niveles de gasto con los resultados del crecimiento

---

<sup>25/</sup> Se tomó como base de cálculo los datos de Rezende da Silva.

y la distribución del ingreso y la cobertura de los satisfactores sociales, entre otros aspectos.

Por último, es importante citar una reflexión de Carlos Matus, acerca de la planificación en una economía de mercado en el contexto de una sociedad que aspira al desarrollo; *"...las condiciones favorables a la planificación son esencialmente fluctuantes o coyunturales. Tal inestabilidad es inherente a una economía de mercado donde la planificación tal vez conveniente o necesaria, no llega a ser vital para el funcionamiento del sistema?"*

*Con respecto al proceso de desarrollo en cambio, la planificación resulta una condición necesaria para imprimirle una velocidad y una dirección determinadas, de aquí que la suerte de la planificación está supeditada a los vaivenes de esa política de desarrollo".* <sup>26/</sup>

Al respecto, considero indispensable señalar el compromiso indefectible que debe existir entre los profesionistas y servidores públicos directamente vinculados a las tareas de la planeación del desarrollo respecto de los intereses y aspiraciones de la sociedad. La génesis del Estado y su responsabilidad histórica ratifican el compromiso y establecen la orientación que debe tener la planificación del desarrollo nacional.

<sup>26/</sup> Carlos Matus, *Estrategia y Plan*, Siglo XXI Editores, México, 1985, p. 4.

### I.3 ANÁLISIS DE CONGRUENCIA

Como podrá observarse, la planeación tiene objetivos económicos y sociales de distinta índole, según se trate de economías capitalistas desarrolladas, socialistas, o bien la practicada en países de economía mixta.

Desde el punto de vista técnico, con independencia del tipo de economía de que se trate, se busca asegurar la congruencia entre objetivos y medios, a fin de imprimir objetividad al proceso de planeación, sea centralizada o bien de naturaleza indicativa.

En este sentido, Bettelheim <sup>27/</sup> define a la planeación como una actividad que pretende

- 1) Precisar objetivos coherentes y prioridades al desarrollo económico y social;
- 2) Determinar los medios apropiados para alcanzar tales objetivos, y
- 3) Poner efectivamente en ejecución dichos medios, con vistas a la realización de los objetivos apuntados.

Es evidente, que la diferencia fundamental entre la planeación centralizada y la indica-

---

<sup>27/</sup> Charles Bettelheim, *Planificación y crecimiento acelerado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, p. 177.

tiva se deriva de la naturaleza del sistema económico, de la propiedad de los medios de producción y de la distribución del producto entre los agentes participantes en su generación.

En este sentido, la planeación deja de constituir solamente un problema técnico, ya que su ámbito de acción es eminentemente de carácter político, que cobra mayor significado en los países subdesarrollados que buscan la transformación de sus estructuras económicas y sociales para lograr el bienestar de las mayorías.

Los países latinoamericanos, entre ellos México, han realizado esfuerzos significativos en materia de planeación, <sup>28/</sup> si bien estos esfuerzos se correlacionan con los signos políticos dominantes, que en nuestro continente son en extremo fluctuantes, salvo contadas excepciones. En los regímenes de corte dictatorial la planeación del desarrollo es incompatible con las tesis doctrinarias dominantes, puesto que la participación social, la consulta y la concertación, resultan elementos antagónicos a la naturaleza centralista y conservadora de ese tipo de regímenes.

---

<sup>28/</sup> Véase a Eduardo García N'acuña (Coordinador), *La planificación del desarrollo en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1975; y a Albert Waterston, *Planificación del Desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1979.

En una primera apreciación, se puede afirmar que la ausencia de procesos de planificación en países atrasados denota más bien la ausencia de una política de desarrollo. Sin embargo, el nivel y calidad de la planificación dependen de diversos factores: la experiencia en la formulación y ejecución de planes, programas y proyectos; de sistemas estadísticos eficientes; de cuadros técnicos capacitados y experimentados; y de eficiencia organizativa gubernamental, entre otros. 24/

Nuestro país reúne condiciones, en su contexto de economía mixta, para avanzar en el propósito de transformar las condiciones de inequidad social, a través del aprovechamiento racional de los recursos humanos, materiales y financieros disponibles. Dicho propósito requiere de voluntad política y viabilidad social.

La voluntad política parte de la interacción del Estado y la sociedad civil, que se expresa en primera instancia en nuestra Carta Magna; y en segunda, en la organización política que se expresa en la división en tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), y tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal). La conjunción de estos factores hace posible una vida democrática, condición indispensable para impulsar un cabal proceso de transformación económico y social.

---

24/ Véase a Albert Waterston, *Op. cit.*, pp. 73 a 99.

La viabilidad social se constituye en el factor fundamental en la estrategia de desarrollo, toda vez que ha sido superada la idea del Estado paternalista, como condición de dicho proceso. En este sentido, la viabilidad social sólo es dable cuando hay coincidencia entre el Estado y los grupos mayoritarios de la sociedad civil en los objetivos del desarrollo, lo que a su vez determina la magnitud y nivel de la participación social.

En apoyo a lo expuesto, deben considerarse los siguientes aspectos:

- La explicitación de la rectoría del Estado en el proceso de desarrollo, a nivel Constitucional.
- La institucionalización de la planeación del desarrollo.
- La creación y operación de un sistema nacional de planeación y los correspondientes de nivel estatal, en los que participan los tres órdenes de gobierno y los legislativos, así como representantes de los sectores social y privado.

Los aspectos referidos son fundamentales para legitimar la conducción del desarrollo por parte del Estado, lo que implica una plena apertura hacia la sociedad para la toma de decisiones, sobre todo en los actuales períodos de crisis, que ha deteriorado severamente a nuestra economía y, principalmente, a los estratos mayoritarios de la población.

El reconocimiento de esta problemática demanda la atención de las causas estructurales y no sólo de las coyunturales, ya que lo primero implica soluciones de fondo a las causas reales y no soluciones parciales y efímeras. <sup>30/</sup>

En este contexto, la planeación del desarrollo constituye una exigencia, ya que la espontaneidad de la economía de mercado no sólo hace imposible el desarrollo sino que es causante de la polarización del crecimiento. Esta tarea corresponde en esencia al Estado, quien a su vez enfrenta una disyuntiva básica: desarrollo integral y movilización social o desarrollo con pobreza y marginación social. La primera alternativa nos plantea la necesidad de abandonar  *criterios y políticas desarrollistas*, en tanto que la segunda implica el -acentuamiento de políticas centralistas y de subordinación. Naturalmente que la disyuntiva no se plantea en términos de moralidad económica o social, sino más bien como el resultado de un proceso dialéctico y de interacción entre las clases sociales y de éstas con el Estado, lo cual no invalida su responsabilidad histórica, que se deriva de la amplia base social que lo sustenta.

---

<sup>30/</sup> *Hacia finales de la década de los sesenta, Enrique Padilla Aragón apuntaba la necesidad de poner en práctica una nueva política económica y que actuara sobre cuatro aspectos básicos detectados en nuestro proceso de desarrollo económico: su carácter dependiente, fluctuante, desequilibrado y concentrador del ingreso; México: Desarrollo con pobreza, Siglo XXI Editores, México, 1972, pp. 50-51 y 107-108.*

Resulta también incuestionable que el desarrollo integral implica planteamientos de fondo respecto del problema de la deuda externa y del tipo y nivel de inserción de nuestra economía en el contexto mundial. La persistencia y profundización de los efectos negativos condicionan y obstaculizan el desarrollo y propenden a lesionar la soberanía, reduciendo nuestra capacidad y posibilidad de desarrollo.

En cuanto a la reinserción internacional, se hace evidente la necesidad de revertir los términos de intercambio, lo que determina la adopción de políticas concretas en materia de intercambio comercial, desarrollo tecnológico, de inversión extranjera, de cooperación científica, de apertura económica, de negociación de bloques y de protección de sectores estratégicos y prioritarios. <sup>31/</sup>

Estos son, a mi juicio, aspectos básicos que deberán ser considerados y analizados permanentemente en la planeación del desarrollo nacional.

31/ Sergio Bitar señala que el "...dilema de fondo que enfrenta la región es como conservar cierta autonomía nacional y, al mismo tiempo, insertarse en una economía mundial dominada por fuerzas que nos sobrepasan con exceso. Se trata entonces de compatibilizar un sistema de defensa de la nación, de su autonomía y de la calidad del Estado soberano de cada uno de nuestros países, con una estrategia ofensiva, de inserción más equilibrada en la economía mundial, configurando así una fórmula que asegure un crecimiento sostenido en el largo plazo"; "La inserción de América Latina en la economía mundial: riesgos y desafíos", en *Repensar el futuro. Estudios de desarrollo*, Editorial Nueva Sociedad-UNIVERSIDAD PROVAL, Venezuela, 1980, p. 101.

Capitulo II

**ANALISIS DEL  
SISTEMA NACIONAL  
DE PLANEACION**

## II ANALISIS DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION

### II.1 DIAGNÓSTICO

#### A) RECURSOS NATURALES

Nuestro país cuenta con una superficie continental e insular de 1.958 millones de Km<sup>2</sup>, más de 2.946 millones de Km<sup>2</sup> de zona económica exclusiva y 9.9 miles de Km de litorales.

Desde el punto de vista orográfico, México es un país montañoso que comprende un 86% del territorio; en materia hidrográfica, la desigualdad es la característica más significativa: 11% del territorio tiene nulos escurrimientos, en 77% hay escasez de corrientes fluviales y en el resto existen problemas por excesos. 1/

La climatología nacional es muy diversa, existiendo varias clasificaciones, de las cuales la media anual de precipitaciones pluviales puede ser representativa: clima árido (52.1%), semiárido (30.6%), semihúmedo (10.5%) y húmedo (6.8%).

La precipitación media anual es de 700mm. de lluvia, lo cual determina la posibilidad de desarrollar una agricultura de temporal en años normales ( $\pm 10\%$  alrededor de la media).

---

1/ Diego López Kozido, *Problemas Económicos de México, UNAM, México, 1972, p. 11.*

En cuanto a los suelos, nuestro país cuenta con gran diversidad asociada a distintos tipos de climas, lo que determina una gama muy diversa de potencialidades de uso productivo.

De acuerdo a información reciente, se aprovechan 21 millones de hectáreas para la agricultura, teniéndose la posibilidad de ampliar la frontera agrícola a 32 millones de hectáreas. <sup>2/</sup> De la superficie en operación, el 25% es de riego y el 75% de temporal, situación que ha propiciado una polarización en el campo, ya que los apoyos gubernamentales se han concentrado en las zonas de riego, lo cual ha determinado el desarrollo de una agricultura de tipo empresarial, en coexistencia con una agricultura de autoconsumo.

Aún cuando es factible incrementar la superficie cultivable con agua asegurada, se tiene que enfrentar el enorme problema del financiamiento, ya que la infraestructura requerida representa altos costos.

---

*2/ Sobre este tópico existe una gran discusión acerca de los límites físicos de la agricultura, ya que el factor definitivo corresponde a la tecnología disponible, debiéndose tomar en cuenta otros factores fundamentales como la protección de los sistemas ecológicos y los recursos económicos; más importante resulta la determinación de la "frontera tecnológica". Sobre todo en países que, como el nuestro, han adoptado tecnología del exterior que en muchas ocasiones no ha sido la más adecuada a nuestro medio.*

El potencial de superficies máximas cultivables con agua asegurada es situada entre 10.0 y 17.7 millones de hectáreas, de acuerdo a estudios realizados por diversos investigadores. <sup>3/</sup>

Existen amplias porciones del suelo nacional, 128 millones de hectáreas, de pastizales, matorrales y bosques, en las que se practica una ganadería extensiva con baja productividad, que coexiste con una ganadería intensiva, principalmente en el norte del país, orientada en buena medida a la exportación de ganado en pie.

Las zonas de bosques y selvas ocupan un 28.8% de la superficie nacional, debiéndose destacar la irracional explotación de que han sido objeto y que se refleja en la pérdida de casi 40 millones de hectáreas en lo que va del presente siglo. En estas zonas se da la paradoja de la existencia de 10 millones de habitantes que subsisten en condiciones de marginación, rodeados de una gran riqueza, de la que han sido dueños pero no beneficiarios. <sup>4/</sup>

---

3. Rolando Cordero y Carlos Tello. *México: la disputa por la Nación. Perspectivas y opciones de desarrollo. Siglo XXI Editores, México, 1983, p. 52.*

4. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. *Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral 1985-1988, México, 1985, p. 42.*

El potencial maderable se sitúa en un índice de extracción cercano a los 40 millones de metros cúbicos vello, de los cuales se extraen poco menos de 10 millones de metros, subsistiendo el problema de la deforestación, debido a la tala irracional, a la ganaderización y al desarrollo de agricultura de subsistencia en áreas forestales.

En cuanto a los recursos minerales, su explotación ha constituido un factor importante en el desarrollo económico, si bien ha sufrido un estancamiento en las últimas décadas. No obstante la importancia de la minería y las reservas de recursos que se estima posee nuestro país, las exploraciones de nuevos yacimientos no han sido impulsadas debidamente, ya que *"buena parte de la producción se obtiene en zonas - que han sido, incluso desde la época de la colonia, tradicionalmente mineras"*.<sup>51</sup> Esta situación debe revertirse, partiendo de las causas estructurales que han determinado el actual estancamiento.

Por lo que hace a los hidrocarburos, su importancia es indiscutible ya que constituyen la

---

51 Rolando Cordero y Carlos Vello, *Op. cit.*, p. 55: No obstante el citado estancamiento, nuestro país era el final de la década de los setenta "el primer productor mundial de plata y flúorita, el segundo de cadmio, de plata, bauxita y grafito, el tercero de antimonio, el cuarto de selenio y mercurio y el quinto de plomo, zinc y azufre; datos consignados en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, p. 87.

principal fuente de energía del país y representan el rubro más significativo de las exportaciones nacionales y sustentan la operación de la empresa industrial más importante, Petróleos Mexicanos (PEMEX).

La Carta Constitucional establece la propiedad de la Nación sobre los recursos del subsuelo y define como área estratégica reservada al Estado a la industria petrolera, la cual fue expropiada a las compañías extranjeras en 1938, por el Presidente Lázaro Cárdenas. De ese entonces a la fecha, se ha desarrollado la industria petrolera y se han descubierto importantes yacimientos de petróleo y gas, que confirman a nuestro país grandes reservas, que en el año de 1979 se estimaban útiles para 57 años. <sup>6/</sup> No obstante, dichos recursos deben ser objeto de una más racional explotación, tanto para uso interno como para los destinados a la exportación. El reto para nuestro país es el desarrollo de fuentes alternativas de energía, financiadas con los recursos provenientes del petróleo. Quizás, el elemento crucial de la llamada reconversión industrial lo constituya el desarrollo de las fuentes alternativas de energía para *despetrolizar* a nuestra economía.

---

<sup>6/</sup> PEMEX, *Memoria de Labores 1979*, citado por Rotando Caldera y Carlos Iello, *Op. cit.*, p. 47.

Por lo que hace a los recursos marinos del país, resulta contrastante la potencialidad de aprovechamiento y el escaso desarrollo que hemos alcanzado. Como ya se indicaba, México cuenta con una zona económica de 2.946 millones de km<sup>2</sup> de zona económica exclusiva que supera en casi 50% a la superficie continental e insular; además, con los casi 10 mil kilómetros de litorales, nuestro país ocupa el noveno lugar entre los 130 estados costeros con jurisdicción exclusiva sobre mares, suelo y subsuelo marinos, correspondiendo los primeros lugares a Estados Unidos, Australia, Indonesia, Nueva Zelanda, Canadá, URSS, Japón y Brasil. 7/

Los recursos marinos incluyen hidrocarburos, minerales metálicos y flora y fauna marina, cuya explotación dista de ser la óptima, aún cuando algunas áreas han sido desarrolladas, como la petrolera (sonda de Campeché) y la captura de camarón y atún.

Por lo que hace a la acuicultura y pesca ribereña, existen amplias posibilidades que empiezan a ser desarrolladas en los numerosos cuerpos de agua, naturales y artificiales, que existen en nuestro país, teniéndose como factores limitantes los recursos económicos que se requieren para este propósito,

---

7/ Información referida por Alberto Székely, México y el derecho internacional del mar, UNCTAD, México, 1978, p. 15; citado por Rolando Cordero y Carlos Jello, Op. cit. pp. 47 y 48.

así como la creciente contaminación de lagunas, ríos y presas, que no sólo la inhabilitan para fines pesqueros, sino para cualesquiera otro.

Como podrá observarse en este somero análisis de nuestros recursos naturales, México posee una gran riqueza que ha sido sometida a un severo proceso de deterioro y de sobreexplotación, que nos obliga a realizar un gran esfuerzo para preservar los existentes como condición insoslayable para el desarrollo integral del país. Por ello, es importante que en la etapa actual de crisis se encuentren soluciones de fondo, que no se fundamenten en la explotación de los recursos naturales a cualquier costo, como medios de pago del servicio de la deuda externa, camino por el que se inclinan ciertos intereses y tendencias económicas, opuestas a nuestro proyecto nacional de desarrollo.

**SUPERFICIE Y ZONA ECONOMICA EXCLUSIVA DE LOS ESTADOS  
UNIDOS MEXICANOS**

SUPERFICIE KM <sup>2</sup>	
Superficie Continental	1 953 128
Superficie Insular	<u>5 073</u>
SUMA	1 958 201
ZONA ECONOMICA EXCLUSIVA KM <sup>2</sup>	
Límite 200 Millas	
Océano Pacífico	2 175 375
Golfo de México	<u>771 500</u>
TOTAL	2 946 825
SUPERFICIE DENTRO DEL LIMITE 12 MILLAS a)	
Golfo de México	53 373
Océano Pacífico	163 940
Islas	<u>14 500</u>
TOTAL	231 813
SUPERFICIE DE LA ZONA ECONOMICA	
Exclusiva b)	2 715 012

a) Es la zona del mar que forma parte del territorio nacional y se encuentra adyacente a las costas hasta una distancia de 12 millas náuticas (22.3 Km.)

b) Se refiere a la zona sobre la cual la nación ejerce dominio económico. Comprende 200 millas náuticas (370.6 Km.) menos las 12 que corresponden al mar territorial.

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

**USO DEL SUELO**  
**(Millones de hectáreas)**

TOTAL NACIONAL		196.0
Potencial Agrícola		32.3
TOTAL CULTIVADO <u>1/</u>	20.8	
Riego	4.9	
Temporal	15.9	
GANADERIA		128.0
FORESTAL <u>2/</u>		143.0
BOSQUES Y SELVAS ALTAS Y MEDIAHAS	41.0	
SELVAS BAJAS Y VEGETACION DE ZONAS ARIDAS Y SEMIARIDAS	102.0	

1/ Corresponde a 1985

2/ La superficie forestal incluye áreas dedicadas también a la ganadería.

FUENTE: Dirección General de Estudios, Información y Estadística Sectorial, SARH.



sistema de economía mixta ha adquirido una gran relevancia, activando el proceso de desarrollo mediante la canalización de recursos para infraestructura, empresas estratégicas y la inducción de empresas privadas.

La intervención del Estado mediante el gasto público ha sido objeto de una sistemática crítica por parte de algunos estratos del sector privado, a pesar de haber sido directamente beneficiarios de dicho proceso a través de las grandes obras de infraestructura productiva y de apoyo, la demanda de bienes y servicios del sector público y la provisión de materias primas y servicios subsidiados.

La política de gasto público se ha sustentado en buena medida, en el financiamiento externo, lo que ha dado lugar a una crítica situación de endeudamiento externo y a un pesado servicio de la deuda, sujetándose a nuestra economía a las más severas presiones de los países e instituciones acreedoras, que en ocasiones trascienden la esfera estrictamente financiera.

Algunos datos pueden ser ilustrativos de la significación de la deuda externa.

**EVOLUCION DE LA DEUDA EXTERNA DEL SECTOR  
PUBLICO, 1970-1985  
(Millones de dólares) \***

Años	Saldo de la deuda	Incremento anual (%)	Monto a corto plazo	Monto a largo plazo
1970	4 262.8	12.8	1 002.8	3 259.2
1971	4 545.8	6.6	991.4	3 554.4
1972	5 064.6	11.4	742.4	4 322.2
1973	7 070.4	33.6	1 338.6	5 731.8
1974	9 975.0	41.1	1 974.2	7 980.8
1975	14 449.0	44.9	2 837.0	11 612.0
1976	19 600.2	35.7	3 676.8	15 923.4
1977	22 917.1	16.9	2 726.9	20 185.3
1978	26 264.3	14.6	1 236.6	25 027.7
1979	29 757.2	13.3	1 442.2	28 315.0
1980	33 812.8	13.6	1 490.8	32 322.0
1981	52 960.6	56.6	10 753.9	42 206.7
1982	58 874.2	11.2	9 325.5	49 548.7
1983	62 556.2	6.3	9 777.5	52 778.7
1984	69 377.9	10.9	293.5	68 954.4
1985	72 080.1	3.9	454.1	71 626.0

\*Cifras al 31 de diciembre.

FUENTE: SHCP, Informe Hacendario Mensual.

Citado por Nacional Financiera, La Economía Mexicana en Cifras, Edición 1986, México, p.271.

Como podrá observarse, el problema de la deuda no puede ser concebido como una situación coyuntural, sino más bien de tipo estructural; constituye un fenómeno acumulativo de todas las deficiencias del modelo económico adoptado por nuestro país. 2/

2/ Al respecto, es investigado Clemente Ruiz Durán quien que la crisis financiera que vive hoy la economía mexicana es parte integral de un estado de desarticulación que se ha agudizado, y que por la vía de la desintegración productiva abrió las puertas a la inestabilidad financiera. "El perfil de la crisis financiera", en México ante la crisis, Vol. 1, Siglo XXI editores, México, 1985, p. 181.

Dentro de los indicadores más significativos del desequilibrio financiero se puede citar la proporción del gasto público respecto del producto interno bruto, que en 1976 ascendió a 9.9% y en 1981 representó 13.6%, año en el que la tasa de endeudamiento fue la más alta de las últimas décadas registrando un 56.6% de incremento respecto del año precedente.

El problema del gasto público tiene como factor dinamizador el creciente déficit económico, debido, más que a un gasto desorbitado, a una baja carga fiscal.

Sin embargo, la insuficiencia de recursos propios, vía impuestos, ha constituido una política gubernamental deliberada tendiente a estimular al sector privado en sus inversiones. Los precios y tarifas de bienes y servicios públicos, también se utilizaron como medio para estimular al sector privado. En ambos casos, los resultados no fueron los previstos ya que se dio una alta propensión al consumo de ganancias y al consumo irracional de los bienes y servicios subsidiados.

El siguiente gráfico puede dar idea del deterioro de los ingresos públicos para efectos del financiamiento del gasto.

## FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO (%)

	1965-1970	1971-1976	1977-1982
GASTO PÚBLICO	100.0	100.0	100.0
INGRESO PÚBLICO	90.0	76.6	71.3
- Petroleros	15.6	12.2	22.2
- No Petroleros	74.4	64.4	49.1
Impuestos	33.1	31.6	27.2
Otros	41.3	32.8	22.9
DEFICIT ECONÓMICO	10.0	23.4	28.7

FUENTE: SHCP, Estadísticas hacendarias del sector público. Cifras anuales 1965-1982, México, 1983, p. 7, 8, 12 y 13.

Citado por Clemente Ruiz Durán, op. cit., p. 188.

Como podrá observarse, a la vez que se dió una disminución relativa de los impuestos se registró un incremento de los ingresos petroleros de 10 puntos en el periodo de 1977-1982, respecto del sexenio 1971-1976, que sin embargo, no fue suficiente para cubrir el enorme déficit, que representó el 28.7%. La mayor dependencia de los ingresos petroleros para financiar el gasto público originó un severo desajuste financiero, prácticamente automático, debido al desplome de los precios del petróleo, cuyos niveles cayeron por abajo de los 34 dólares por barril.

Ante el estrangulamiento financiero de nuestra economía, la cual fue deteriorándose en mayor medida por efectos de la creciente especulación y fuga de divisas, hacia finales de 1982 el gobierno de la República tomó trascendentes

decisiones: la expropiación de la banca privada y el establecimiento del control de cambios. No obstante, la tácita suspensión del servicio de la deuda y, en consecuencia, el cierre de las líneas de financiamiento externo, dieron por resultado la aceptación de un programa de ajuste negociado con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

La naturaleza de los programas de ajuste del FMI corresponde a una visión neoclásica de la problemática de la balanza de pagos. Desde esa perspectiva, la intervención del Estado en la economía distorsiona los mecanismos de mercado cuya principal expresión se tiene en el exceso de demanda agregada total, que a su vez, al presionar sobre una oferta limitada, incide en la elevación de los precios. <sup>10/</sup>

Si bien es claro que el programa de ajuste en México no ha correspondido en estricto a los lineamientos del FMI, cierto es que se han instrumentado diversas medidas coincidentes con las políticas de dicho organismo, tales como la reducción del déficit como proporción del PIB; la liquidación, transferen-

---

<sup>10/</sup> Resulta conveniente consultar el trabajo de la OMI, denominado "Crisis Económica y Políticas de Ajuste, Estabilización y Crecimiento", Cuadernos de la CEPAL, No. 54, Chile, Septiembre de 1986.

o venta de entidades paraestatales; la reducción del sector público; la reducción de subsidios; el incremento del encaje legal para reducir el circulante; la depreciación de la moneda y la eliminación de barreras proteccionistas.

La instrumentación de estas acciones constituye la base de sustentación del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), instrumentado a partir de 1983, el cual se ha tratado de aprovechar para iniciar un proceso de cambio estructural de la economía nacional.

Resulta evidente la necesidad que existía de corregir deformaciones de diversos instrumentos de política económica, que de una u otra forma sólo beneficiaban a ciertos estratos empresariales, ya que los subsidios no se materializaban en un incremento de la productividad para abatir costos por unidad ofertada, sino más bien en un consumo directo de ganancias. Sin embargo, también ha sido evidente el enorme costo social de la crisis, lo cual se refleja en el menor ritmo de absorción de la mano de obra y en la caída de los salarios reales, como contrapartida del incremento del superávit de operación.

Las cifras consignadas en el siguiente cuadro pueden ser indicativas de lo expresado.

MEXICO: RELACIONES ENTRE PRINCIPALES AGREGADOS DE  
Cuentas Nacionales, a Precios Corrientes  
(Millones de pesos)

	REMUNERACION DE LOS SALARIOS	%	EXCEDENTE DE EXPLOTACION	%
1960	46 918	35.0	97 089	65.0
1965	81 708	36.3	143 243	63.7
1970	158 453.5	39.7	240 375.9	60.2
1975	418 899.0	42.9	558 503.1	57.1
1980	1 542 177.2	41.8	2 142 909.4	58.2
1981	2 194 201.5	43.3	2 876 012.1	56.7
1982	3 371 968.7	42.4	4 581 296.7	57.6
1983	4 932 391.0	34.3	9 449 414.5	65.7
1984	7 968 341.4	32.9	16 230 667.9	67.1

FUENTE: CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina. Edición 1985. pp. 374 y 375

La lección que se deriva de las adversas circunstancias que ha enfrentado el país no parece haberse agotado, ya que si bien se han controlado tendencias negativas de la crisis, también se detectan fenómenos preocupantes como la persistente inflación, la subvaluación de la moneda, así como la *dolarización* de la economía, las altas tasas de interés y la descapitalización.

Bajo estas circunstancias, resulta imperativa la intervención del Estado para impulsar la reactivación económica, sobre todo en aquellas áreas que presionen menos la demanda de divisas, y que tengan una alta capacidad de respuesta en el más corto plazo. Tal pudiera ser el caso del sector agropecuario, con lo cual se evitarían presiones sociales

en el campo al estimularse el empleo y se reducirían las salidas de divisas que supone la importación de productos en los que actualmente somos deficitarios.

La instrumentación de una política de reactivación productiva determina la necesidad de formular nuevas políticas de gasto público, modificando parámetros y criterios de asignación obsoletos y carentes de sentido social. Este aspecto constituye uno de los retos más importantes para la planeación del desarrollo, pues a la vez que el gasto público debe acometer objetivos sociales, resulta insoslayable que las decisiones se encuadren dentro de una racionalidad económica que evite la dispersión de esfuerzos y el despilfarro encubierto.

### C) RECURSOS HUMANOS

Los recursos humanos de nuestro país constituyen el factor más importante para el desarrollo nacional, ya que su expresión social, el trabajo, permite conjuntar los demás factores de la producción.

No obstante su importancia, el aporte de los recursos humanos al desarrollo está condicionado a una serie de elementos que impulsan o inhiben su participación, lo que permite incorporar al análisis económico el concepto de grado de desarrollo de los recursos humanos.

Entre los indicadores más importantes para la determinación del grado de desarrollo podemos citar los siguientes:

- Los relacionados con su preservación, como la alimentación, la salud y vivienda.
- Los relacionados con su desarrollo, como la educación y capacitación.
- Los relacionados con su aporte, como el empleo, subempleo y desempleo.

La conjunción de estos elementos se debe vincular a la dinámica de la población, cuyo ritmo de crecimiento impone nuevos retos a la sociedad para satisfacer las necesidades que demanda el desarrollo de sus recursos humanos.

Nuestro país cuenta con una población cercana a los 81 millones de habitantes, que en las últimas décadas registró un notable crecimiento, a consecuencia de una de las tasas demográficas más altas del mundo, superior al 3% anual. <sup>11/</sup>

Su distribución registra un importante grado de hacinamiento en las principales ciudades, particularmente en la zona metropolitana de la Ciudad de México, como consecuencia directa de un modelo de desarrollo que preferenció a las urbes y centros industriales en perjuicio del campo.

Mientras que en 1950 la población de las ciudades de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla representaban el 16.2% del total, para 1980 significaban el 27.3%; estos indicadores contrastan con la enorme dispersión que significa el hecho de que el 33.7% de la población de 1980 (22.547 millones de habitantes) se ubicaba en localidades menores de 2,500 habitantes. <sup>12/</sup>

De acuerdo a estimaciones del Consejo Nacional de Población e INEGI, hacia el año 2000

<sup>11/</sup> La tasa media anual de crecimiento de la población nacional entre 1900 y 1980 asciende a 2.0%, en tanto que en el período comprendido entre 1950 y 1980 la tasa media anual fue del 3.2% calculados con base en datos de la SPP, la población de México, su ocupación y sus niveles de bienestar.

<sup>12/</sup> SPP, INEGI, Centros Nacionales de Población y Vivienda, del VI al X, datos publicados por Nacional Financiera, op. cit., pp. 13 y 15.

la población nacional ascenderá a 100.039 millones de habitantes, 49.6% más que en 1980, lo cual muestra la magnitud del esfuerzo que deberá realizar nuestro país para procurar los medios de desarrollo de la sociedad. De ese total, el 38.7% serán menores de 20 años y el 59.0% tendrán menos de 30 años.<sup>13/</sup>

Un aspecto que es importante analizar corresponde a la población económicamente activa, la cual se define actualmente como *"las personas que por su edad, capacidad física y mental y disponibilidad de tiempo, están en condiciones de desempeñar un trabajo"*.

En nuestro país la población económicamente activa (PEA) representa casi un tercio de la población total. En efecto, en 1950 la PEA representó el 32.1% de la población total, en 1980 el 33.0% y para el año 2000 se estima que representará el 30.0%.

Con relación a la PEA, es importante destacar que no toda la población se encuentra efectivamente ocupada y que no toda la población ocupada es remunerada. De acuerdo a la información

---

<sup>13/</sup> Las estimaciones corresponden a una proyección basada en una hipótesis de fecundidad programática realizada por COMAPO o ZAEQ; Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas: 1980-2000; datos preliminares por Nacional Financiera, op. cit., p. 19. Sobre este particular, la CEBIL estima que la población de México al año 2000 pudiera llegar a 107.180 millones de habitantes. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, Edición 1989, pp. 208 y 209.

de 1980, el 85.2% de la población se encuentra ocupada y el 80.3% se encuentra remunerada.

Estos datos permiten apreciar ciertas características de gran importancia para el análisis económico de la población, entre los que destacan los siguientes:

- Una de cada tres personas de la población total está en aptitud de trabajar (PEA).
- De la PEA nacional, el 85.2% se encuentra ocupada.
- De la población ocupada, el 94.3% se encuentra remunerada.
- De la PEA nacional, el 30% corresponde al llamado sector informal, el cual está constituido por la población dedicada a diversas actividades, en la que no se alcanza en su mayoría los niveles mínimos de ingresos, productividad y seguridad social.

En los últimos años ha continuado el fenómeno de expulsión de mano de obra no calificada del campo hacia las ciudades y centros industriales, detectándose una creciente incapacidad de absorción por los sectores industrial y de servicios, lo que agudiza el crecimiento de los cinturones de miseria en las grandes ciudades, el subempleo y desempleo y, en consecuencia, las tensiones sociales.

Es indudable que el aporte de los recursos

humanos al desarrollo nacional está condicionado entre otros factores, a su grado de preparación. México ha realizado un gran esfuerzo a partir de la creación de la Secretaría de Educación Pública en 1925, lo cual puede ejemplificarse con la siguiente información: En 1925 "el 67.9% de la población en edad escolar quedó sin inscripción en las escuelas primarias. En 1940 la cifra presenta un descenso bastante notable reduciéndose al 41.4% la población escolar sin educación": en 1930 se tenía un índice de analfabetismo de 66.59%. <sup>14/</sup>

Para 1980, prácticamente ningún niño quedó sin inscripción, el analfabetismo se redujo a un 15%, y se encontraban matriculados más de 23 millones de alumnos, de los cuales más de un millón se ubicaban en el sistema de educación superior. <sup>15/</sup> No obstante, es indudable que los requerimientos actuales demandan un cambio cualitativo en la educación y capacitación de los recursos humanos, situación determinada tanto por la mayor tecnificación del proceso productivo, como

<sup>14/</sup> Guadalupe Rivera M., "Los Recursos Humanos", Bases para la planeación económica y social de México. Siglo XXI Editores, México, 1986, pp. 208 y 209.

<sup>15/</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1982 - 1988, pp. 88, 222 y 223.

por la creciente sustitución del trabajo simple, principalmente en las actividades agropecuarias. <sup>10/</sup>

En materia de alimentación, se observan situaciones disímolas y contrastantes, tanto por lo que respecta a la esfera de la producción, como en lo relativo a la distribución del ingreso.

En efecto, la producción de alimentos se situó en el eje de las políticas que privilegiaron a las áreas de riego y semiabandonaron a las extensas áreas temporaleras, que en su mayor parte se dedican a los granos básicos. Como resultado, México perdió la autosuficiencia en granos durante la década de los setenta y el Estado cubrió los deficientes con importaciones. Las áreas de riego, por su parte, orientaron su producción a cubrir la demanda de los estratos medios y altos de la sociedad y de los mercados externos. Estas circunstancias han derivado en una efectiva descapitalización

<sup>10/</sup> "La educación que se ofrece en estos niveles (preescolar, primaria y secundaria), sin embargo, aún opera en forma de articulación en cuanto a su finalidad, organización, contenido y métodos, dice "los contenidos de los programas educativos no corresponden suficientemente a las exigencias presentes de la sociedad". *Ibid.*, p. 222; En 1980, de "un total de casi 34 millones de personas de 15 y más años, cerca de 23 millones, el 59 por ciento, no satisficó el mínimo de primaria. De esta población, 6 millones no tienen instrucción alguna y un poco más de 8 millones sólo habían aprobado tres grados de primaria"; *CEPAL/UNESCO, Necesidades esenciales y estructura productiva de México, Siglo XXI editores, México, 1982, p. 18.*

del campo y en una peligrosa dependencia alimentaria que afecta la soberanía nacional y alimenta a los focos de tensión social.

En el ámbito de la distribución del ingreso se observan fenómenos de concentración del ingreso en reducidos estratos sociales, en contraste con las condiciones de marginación y miseria de amplios segmentos de población.<sup>17/</sup>

De acuerdo a datos recientes, "se estima que un 30% de la población no obtiene ingresos suficientes para cubrir sus requerimientos alimenticios básicos".<sup>18/</sup>

Esta situación se ha agudizado debido a la creciente inflación, que ha afectado en mayor medida a los asalariados y al sector informal de la economía; también se han manifestado los efectos de la reducción de subsidios, tanto a la producción como al consumo de alimentos básicos.

Estos factores se conjugan con el notable crecimiento de la población, con la transnacionalización de las agroindustrias alimentarias y con el excesivo intermediarismo que afecta tanto a productores como a consumidores.

<sup>17/</sup> La marginación constituye un fenómeno que puede ubicarse en todo el país, sin embargo, algunas investigaciones la sitúan por su mayor incidencia en los estados de Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Tabasco, Querétaro, Puebla o Hidalgo; COPLADRA, *Ibidem*, pp. 36 y 37.

<sup>18/</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, p. 230.

En el campo de la salud se han logrado cambios de gran significación social y económica, que son resultado del apoyo gubernamental directo, tanto en la medicina preventiva como curativa, del mejoramiento económico general del país en las últimas décadas y del mejoramiento de los niveles educativos y culturales. De esta manera, la esperanza de vida de la población pasó de 36.8 años para los hombres y 38.2 para las mujeres, en 1930, a 62.3 y 66.1 años en 1980, respectivamente.

A pesar de los importantes avances, aún se presentan deficiencias de cobertura, como el hecho de tener una población de 10 millones de habitantes que en 1982 "no tenía acceso a servicios permanentes de salud". <sup>197</sup> Esta población se ubica principalmente en el medio rural indígena y en los cinturones de miseria de las grandes ciudades.

La conjunción de la problemática descrita en términos generales, indica la magnitud del esfuerzo que debe realizarse para que los recursos humanos del país sean objeto y sujeto del desarrollo, y no un medio para la perpetuación de esquemas de subordinación social. En este sentido, el esfuerzo por

realizarse deberá sustentarse en el propósito de desarrollar los recursos humanos, teniéndose como hilo conductor la movilización de los recursos de la sociedad.

Resulta evidente que la adopción de este criterio implicaría cambios cualitativos de las políticas económicas seguidas por muchos años, puesto que la estrategia propuesta se fundamentaría en una política a fondo de empleo, base de una cabal participación social en el desarrollo.

## II.2 CONCEPTUALIZACIÓN DE LA PLANEACIÓN EN MÉXICO.

### A) PLANEACIÓN INDICATIVA INTEGRAL.

La planeación en nuestro país ha adquirido gran importancia en los últimos años, lo cual queda de manifiesto en las recientes reformas constitucionales que le confieren al Estado la responsabilidad de organizar un sistema de planeación. Se definen las bases para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan, así como para la coordinación de acciones con los gobiernos de las entidades federativas y con los particulares.

La promoción del desarrollo económico y social, a través de la orientación del Estado, se expresa en los esfuerzos e intentos de planeación a partir de la década de los años treinta.

En efecto, se pueden citar entre los antecedentes más importantes la Ley General de Planeación de 1930, el Primer Plan Sexenal 1934-1940, el Segundo Plan Sexenal 1940-1944, el Plan de Acción Inmediata 1962-1964, el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, el Plan Básico de Gobierno 1976-1982, el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Paralelamente a estos esfuerzos, se realizaron importantes cambios en materia organizacional del aparato público y en el uso de instrumen-

tos de política que permitieran llevar a la práctica el cumplimiento de los objetivos trazados.

Entre los más representativos podemos citar la creación y el fortalecimiento del sistema financiero, el reparto agrario, la ampliación de la participación estatal en la economía a través de la industria petrolera, energía eléctrica, y ferrocarriles. Uno de los más trascendentes cambios lo constituyó la expropiación de la banca privada en 1982, lo cual abrió un potencial de magnitudes aún insuficientemente exploradas.

las características esenciales de la planeación en México, han evolucionado según las circunstancias tanto internas como externas que han afectado nuestro desarrollo. El carácter de nuestra economía mixta, el sistema político republicano y federalista, así como los principios básicos plasmados en la Constitución, han sido determinantes en el desarrollo de la planeación.

A pesar de los avances, sería muy cuestionable atribuir a la planeación el peso fundamental del curso del desarrollo económico registrado, sobre todo si consideramos que el objetivo de la planeación radica en la adaptación del proceso de producción a las necesidades sociales, a fin de elevar los niveles de vida de las clases mayoritarias. De alguna manera, la planeación en México ha enfrentado

serios problemas, derivados principalmente de la transposición de principios de economistas de la escuela anglosajona, para quienes "el Estado debe planear compulsoriamente sus actividades y en forma indicativa las del sector privado y sin modificar sustancialmente las relaciones entre los dos, ni mucho menos las condiciones de libertad de decisión en que este último se mueve". 20'

La planeación que se lleva actualmente en nuestro país es de tipo indicativo, en donde la obligatoriedad de las acciones corresponde a las dependencias y entidades públicas, específicamente a las federales, con independencia de las decisiones del mercado, si bien se cuenta con un amplio instrumental de políticas de inducción.

No obstante, la conceptualización de la planeación indicativa se ve enriquecida por importantes avances de carácter político, económico y social.

1) En lo político, se pueden señalar los principios de coordinación intergubernamental para el desarrollo, esquema que se inició en 1977 con la puesta en marcha de los Convenios Unicos de Coordinación Federación-Estados.

---

20' "El efecto de estos factores sobre la planeación de la escuela anglosajona no se hizo esperar en el ámbito de Latinoamérica, matando los planes antes de nacer: tal fue lo que ocurrió en Colombia, Brasil, Chile y México, para citar sólo unos cuantos casos de mortalidad prematura". Horacio Flores de la Peña, "Problemas de planeación y desarrollo" en *Base para la planeación económica y social de México, Siglo XXI* editores, México, 1980, pp. 79 y 80.

A través de estos Convenios, se inició un proceso de transferencia de programas y recursos a los estados y a los municipios, fundamentalmente en áreas de bienestar social, infraestructura urbana, comunicaciones y de infraestructura productiva en el sector primario.

Este instrumento complementó la política de participaciones fiscales a estados y municipios de las recaudaciones federales, que han dado como resultado una más efectiva intervención de las autoridades locales en la toma de decisiones.

Estas medidas han hecho posible una mayor coordinación intergubernamental en las tareas de planeación, a través de la creación de instancias colegiadas como los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADES) los cuales se constituyeron en 1981, teniendo como base los anteriores Comités Promotores del Desarrollo Económico y Social (COPRODES), que aún cuando eran organismos colegiados, dependían administrativamente de la Federación.

Si bien los resultados de estas instancias son muy diversos, se puede afirmar que representan un importante avance en la descentralización de la toma de decisiones.

Dentro de los aspectos más destacados se pueden señalar los siguientes: formulación

de planes y programas estatales de mediano y corto plazo, elaboración de estudios y proyectos de tipo social y productivo, ampliación de mecanismos de consulta con la población, apoyo a los planes y programas federales y mayor participación de los municipios.

Aún cuando los avances son indiscutibles, también se pueden mencionar diversos obstáculos, cuellos de botella e inercias, que limitan los alcances de la coordinación.

Entre ellos se tienen los siguientes:

- . Heterogéneo grado de descentralización de los sectores administrativos federales.
- . Desigual grado de desconcentración administrativa de las dependencias y entidades federales, que limita la toma de decisiones operativas.
- . Centralización de decisiones de los estados respecto de sus municipios.
- . Escasa participación de los grupos sociales.
- . Distorsión de los esquemas de coordinación, ocasionado por la proliferación de *Convenios*, que en la práctica no significan ninguna acción descentralizadora.
- . Excesiva preeminencia de la acción federal en los estados y municipios.
- . Falta de instrumentación de los planes y programas estatales.
- . Limitados instrumentos de política económica de los gobiernos estatales y municipales.

2) En lo económico, destaca la importancia de la mayor participación del Estado en las áreas estratégicas y prioritarias de la economía nacional.

Como ya se mencionó, el Estado tiene reservadas para sí la intervención en áreas estratégicas, las cuales están determinadas en el Artículo 28 Constitucional. En adición, puede intervenir en áreas prioritarias, concepto que otorga una flexibilidad amplia a la acción gubernamental, ya que dicho carácter se determina en función de las necesidades sociales que no pueden ser satisfechas por la acción del mercado o que no convenga a los intereses nacionales que se rijan por dicha acción.

Es este el marco que ha orientado, en lo general, la acción del sector público en la economía, lo cual ha propiciado que, a través del gasto y crédito público, y de las empresas paraestatales, adquiriera mayor peso específico y trascendencia en la vida económica nacional. En este proceso, debe ponderarse la cada vez más significativa participación de los gobiernos locales, por sí mismos o en coordinación con el gobierno federal.

3) En lo social, se detectan importantes avances con el propósito de ampliar la base social de la planeación, si bien se ha carecido de sistematización y de políticas de largo

plazo. Esta situación ha derivado en problemas de coherencia entre objetivos y medios, ya que la insuficiente participación social resta efectividad a los medios y recursos.

No obstante los problemas detectados, cada día se tiene mayor conciencia de la necesidad de impulsar la participación directa de los sectores social y privado en la toma de decisiones, principalmente a través de la consulta y la concertación directa.

## B) RECTORÍA DEL ESTADO

La participación del Estado Mexicano en la conducción del desarrollo nacional tiene a lo largo de la historia múltiples vaivenes y características, cuyas causas estructurales están determinadas por diversos factores, entre los que se pueden destacar:

- . El carácter social de las luchas de independencia y de la revolución de 1910.
- . Los conflictos por el poder entre liberales y conservadores del siglo XIX.
- . La secularización del Estado.
- . Las invasiones extranjeras y la pérdida de más de la mitad del territorio nacional.
- . Los conflictos bélicos entre las potencias.
- . La confrontación ideológica Este-Oeste.
- . Las crisis económicas del sistema capitalista.

La naturaleza de los fenómenos políticos, económicos y sociales que han afectado a nuestro país, tanto internos como externos, son determinantes para entender la actual conformación del Estado, sus objetivos, su relación con la sociedad, la forma de gobierno y su participación e intervención en la vida económica nacional.

A partir del triunfo de la revolución social de 1910-1917, se inició un profundo proceso de cambios estructurales que tuvieron amplios impactos, entre los que sobresalen la reforma agraria y la industrialización del país.

Estos procesos estuvieron acompañados por un conjunto de medidas gubernamentales, que dieron como resultado la conformación de un aparato institucional creado para dar viabilidad a los objetivos de la reconstrucción y modernización del país.

De esta forma, se fundaron instituciones como el Banco de México (1925), la Comisión Nacional de Irrigación (1925), la Comisión Nacional de Caminos (1925), la Comisión Nacional Bancaria (1925), el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero (1926), Nacional Financiera (1934), el Banco Nacional de Crédito Ejidal (1936), Almacenes Nacionales de Depósito (1936), Compañía Exportadora e Importadora Mexicana (1937), y el Banco Nacional de Comercio Exterior (1937). En esta etapa, destaca la expropiación petrolera en 1938, que dio lugar a la creación de la empresa paraestatal más dinámica: Petróleos Mexicanos (PEMEX).

Dentro de los aspectos jurídicos más relevantes para establecer un nuevo orden en las relaciones económicas y sociales pueden citarse la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo (1925), la Ley Reglamentaria del Artículo 28 Constitucional (1926) y la Ley Federal del Trabajo (1931).

En lo político, se establecieron las bases para terminar con el caudillismo, cuyo proceso dio como resultado la formación en 1929 del

Partido Nacional Revolucionario (PNR), el cual incorporó a los principales líderes revolucionarios, así como a los representantes de los obreros y campesinos organizados. Durante el mandato de Cárdenas se constituyen la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Confederación Nacional Campesina (CNC).

No obstante los progresos en la reconstrucción económica impulsados a partir de los años veinte, la Gran Depresión originó una drástica reducción en el valor de las exportaciones de productos agropecuarios y de la industria extractiva, lo cual impactó negativamente el desarrollo de la actividad económica interna, principalmente en las manufacturas, transportes, minería, petróleo, energía eléctrica, comercio y en la ganadería.

Las repercusiones fueron en cadena; se redujeron las importaciones y los impuestos al comercio exterior, que representaban un 25% aproximadamente de la recaudación fiscal, tuvieron una fuerte contracción, por lo que *"la política fiscal actuó para nivelar el presupuesto bajando los gastos federales"*. <sup>21/</sup>

Los efectos de la Gran Depresión se reflejan en *"el crecimiento del producto interno bruto (PIB) que había pasado de 0.6% al iniciarse los años veinte*

---

<sup>21/</sup> Leopoldo Solís, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, Siglo XXI Editores, México, 1981, p. 80.

a 5. Se amala al final de la década" descendiendo "hoy la vez negativo como resultado de la crisis mundial".

Fue entonces, y en parte como resultado de todos estos problemas, que el Estado empezó a intervenir con mayor vigor en la vida económica".<sup>12</sup>

En efecto, en el pleno centro de la crisis se establece la Ley de Planeación (1930), la cual planteaba como propósito fundamental la reorganización económica y social del país.

Es este el contexto en el que se formula el Plan Sexenal 1934-1940 y se proyecta la creación de la Secretaría de la Economía Nacional, para coordinar el proceso de planificación.

Corresponde al Presidente Cárdenas encabezar un amplio proceso económico y social tendiente a lograr cambios estructurales en favor de los sectores mayoritarios de la sociedad.

Bajo su mandato, se activa el reparto agrario, se apoyan las luchas obreras, se reivindica el derecho de la nación sobre los recursos naturales con la expropiación petrolera, y se establece la educación socialista.

<sup>12</sup> Lorenzo Meyer, "El Estado Mexicano Contemporáneo", en *Lecturas de Política Mexicana*, El Colegio de México, 1982, p. 17.

En síntesis, se puede afirmar que el Presidente Cárdenas sienta las bases de una activa participación del Estado en las tareas del desarrollo. Con su acción reafirma la rectoría del Estado en este proceso y su intervención en las áreas estratégicas de la economía nacional.

La acción gubernamental a partir de ese período se ha sustentado en el impulso a los programas de fomento económico y de bienestar social, para lo cual se instituyeron diversos planes y programas, se modernizaron las técnicas de presupuestación, se efectuaron significativos cambios tributarios, se iniciaron importantes proyectos hidroagrícolas y se ampliaron los instrumentos de política para acelerar el proceso de industrialización.

La planeación ha cobrado en los últimos años una gran importancia para encauzar el proceso de desarrollo, aún cuando diversos factores, tanto estructurales como coyunturales, han limitado sus resultados, sobre todo si se consideran diversos aspectos que destacan la vulnerabilidad de nuestro desarrollo.

No obstante, la rectoría del Estado en la conducción del desarrollo nacional constituye el elemento fundamental para lograr cambios que reviertan los efectos negativos de los modelos adoptados y los elementos estructurales que les dieron origen.

Las recientes reformas constitucionales a los artículos 25, 26, 27, 28 y 115 representan en sí, importantes avances que significan grandes responsabilidades, entre otras, tal vez la de mayor trascendencia, la obligación de propiciar una mayor y más efectiva participación social. <sup>23/</sup>

Mediante dichas reformas, se reafirma la rectoría del Estado en la conducción del desarrollo nacional, y se establecen los objetivos de lograr una más justa distribución del ingreso y la riqueza.

Se delimitan, asimismo, las áreas estratégicas cuyo manejo corresponde exclusivamente al Estado, entre las que destacan: petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y la prestación del servicio público de la banca y crédito.

---

<sup>23/</sup> En 1965, se llevó a cabo el Primer Seminario sobre Problemas Económicos de México, organizado por la Escuela Nacional de Economía, apuntándose entre otras importantes recomendaciones la necesidad de introducir modificaciones al Texto Constitucional, a efecto de explicitar la responsabilidad del Estado en la conducción del desarrollo. Concretamente, una de las corrientes señalaba que "la Constitución no emplea en parte alguna ni el término planeación ni el término desarrollo económico y que el solo hecho de hablar de planeación del desarrollo en un país que no ha planeado porque no lo ha reconocido como necesidad política, requiere revisar sus instituciones, sus leyes y sus mecanismos operativos"; Bases para la planeación económica y social de México, Siglo XXI Editores, México, 1986. p. 17.

También se establece la facultad para participar por sí o con los sectores social y privado en áreas prioritarias.

Es precisamente el artículo 25, el que con mayor claridad señala las características de nuestra economía mixta y de las condiciones bajo las cuales el Estado apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado. 24/

Importancia especial reviste la disposición de que el Estado organice un sistema de planeación democrática, de formular un plan nacional de desarrollo y de crear una ley de planeación (Art. 26 Constitucional).

Se establecen las vertientes de obligación para la administración pública federal; de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas; y de inducción y concertación con los particulares. Asimismo, se determina la participación del Congreso de la Unión en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

---

24/ "Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolas a las modalidades que dicta el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente"; Párrafo sexto del Artículo 25 Constitucional.

### II.3 CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN

La planeación tiene como objetivo técnico la determinación de las acciones a realizar para obtener ciertos fines establecidos, teniendo como campo de acción la estructura económica-social, la que se define como el conjunto de actividades que desarrolla una sociedad nacional para la satisfacción de sus necesidades de bienes y servicios. <sup>25/</sup>

Pablo Nudelman señala que las características técnicas de la planeación dependen del tipo de economía, las formas de organización social, el modo como se desarrolla el proceso productivo y las relaciones existentes entre los diversos actores que participan en el proceso actual.

Si bien se delimita el campo de acción de la planeación a la estructura económico-social, se reconoce la integración con las estructuras político-jurídicas y la ideológica. De esta forma, la conceptualización de los sistemas nacionales de planeación considera *"el conjunto de elementos por medio de los cuales se llevan a cabo las tareas que involucra la planeación económico-social, cuyo producto final son las decisiones planeadas de las acciones que se realizan en los*

---

<sup>25/</sup> Pablo Nudelman, *Sistemas Nacionales de Planeación, Aspectos Conceptuales*, Naciones Unidas, México, 1981, p. 9.

*diversos ámbitos operativos del área definida como  
económico-social.* 26

Los elementos referidos se clasifican en dos bloques; a) el proceso de planeación y b) la estructura orgánica de la planeación. El primer grupo incluye los tipos de planes y programas; las técnicas y metodologías; los procedimientos, pasos y etapas para la elaboración de los planes y la toma de decisiones; las instancias de control y evaluación; y las formas de participación de los actores del proceso. El segundo grupo incluye el conjunto articulado de organismos responsables de operar el proceso de planeación.

Bajo estas premisas y consideraciones, se ha estructurado nuestro sistema nacional de planeación el cual se conformó a partir de las experiencias acumuladas desde los años treinta y se reflejan con la formulación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982. La concepción del sistema ha evolucionado paulatinamente, alcanzando rango constitucional a partir del año de 1983.

Los comentarios que a continuación se refieren, tienen como marco de análisis el sistema vigente, el cual se denomina Sistema Nacional de Planeación Democrática.

---

26/ Ibidem., p. 9.

## A) DEFINICIÓN

El Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) se define como "un conjunto articulado de relaciones funcionales, que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo. El Sistema comprende mecanismos permanentes de participación, a través de los cuales los grupos organizados de la sociedad y la población en general, hacen propuestas, plantean demandas, formalizan acuerdos, y forman parte activa en el proceso de la planeación". <sup>27/</sup>

En esta definición destaca el carácter de integración funcional que se establece entre los sectores público, social y privado, entre los órdenes de gobierno y entre las diversas dependencias y entidades de la administración pública federal.

En este sentido, es conveniente señalar, que el SNPD busca dar respuesta a la necesidad de establecer mecanismos de coordinación entre las instancias públicas decisorias, y a la necesidad de lograr una adecuada participación social en la función pública y en la toma de decisiones.

---

<sup>27/</sup> Sistema Nacional de Planeación Democrática, Principios y Organización, SPP, México, 1983, p. 15.

En su definición, se hace explícita también la necesidad de apoyar el proceso de planeación sobre las bases de la descentralización hacia los gobiernos locales, lo que constituye un esfuerzo por fortalecer la coordinación intergubernamental y nuestro régimen federalista.

Su definición pone también de manifiesto la naturaleza de economía mixta de nuestro país, es decir, considera la acción de los mecanismos de mercado. La intervención estatal se fundamenta en buena medida en instrumentos de inducción, así como directamente en el proceso de producción en áreas estratégicas y prioritarias.

El Sistema Nacional de Planeación está regido por las disposiciones de la Ley de Planeación, la cual constituye un avance para institucionalizar la planeación, ya que a pesar de que sus antecedentes se remontan a la década de los treinta, su desarrollo y evolución ha sido irregular y de trascendencia limitada. Dicha Ley, tiene como origen las reformas y adiciones a la Constitución Política, específicamente en su Artículo 26.

El SNPD establece un marco de responsabilidades para su operación y caracteriza los productos e instrumentos de acuerdo a su jerarquía, cobertura espacial y temporal, y por la función a cumplir dentro del Sistema.

La flexibilidad del Sistema constituye un factor relevante, ya que prevé la problemática que se deriva de las rigideces de la planeación indicativa; es decir, que en función de las situaciones y circunstancias cambiantes es posible adecuar los planes, programas y proyectos, estableciendo con ello las bases para que los mismos puedan ser ejecutados.

Al respecto, resulta conveniente citar a Carlos Matus, quien afirma que "...la planificación se inserta en la administración pública y sólo a través de esa vía se relaciona con el proceso de desarrollo. No se trata solamente, pues, de una relación entre dos procesos -el de planificación y el de desarrollo-, sino también de una relación entre grupos humanos cuyos actores principales son los políticos, los técnicos, la burocracia y los grupos sociales organizados". <sup>28/</sup>

---

<sup>28/</sup> Carlos Matus, *Estrategia y Plan. Siglo XXI Editores, México, 1984, p. 38.*

## B) ETAPAS

El proceso de planeación considera las actividades de formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan Nacional y de los programas que de él se derivan. A través del proceso se pretende vincular el mediano plazo con el corto, y lograr la retroalimentación del proceso para imprimir flexibilidad y continuidad a la planeación.

1) Etapa de formulación.- Esta etapa considera las actividades orientadas a la elaboración del plan y de los programas estratégicos de mediano plazo. Para este propósito, se parte de las propuestas de los grupos sociales, y de los diagnósticos socioeconómicos de carácter global, sectorial, institucional y regional.

En esta etapa son determinantes la secuencia, oportunidad y congruencia de las acciones para la integración de los productos.

El Plan Global de Desarrollo 1980-1982 surge a la mitad del mandato presidencial con limitadas perspectivas en su instrumentación, pese al importante flujo de divisas por el petróleo y el financiamiento externo. El corto período de vigencia no permitió la formulación de programas sectoriales e institucionales; más bien se adecuó a los programas ya existentes; tampoco permitió desarrollar un proceso amplio de consulta

y concertación.

A pesar de esas circunstancias, se avanzó notablemente en la adopción de las técnicas de planeación, se estableció un marco de referencia para la acción pública y privada y se profundizó en los procesos de desconcentración y descentralización administrativa. Bajo las orientaciones del plan global se diseña una política de gasto público, se enmarcan las acciones del Sistema Alimentario Mexicano y del Plan para la Atención de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 se formula en el contexto de la crisis económica, bajo dos vertientes fundamentales: la reordenación económica y el cambio estructural. Sirve de base para la formulación de los programas estratégicos sectoriales y de los institucionales, aún cuando se presentan importantes retrasos en la aprobación de algunos de ellos. Son evidentes los avances alcanzados para imprimir congruencia a los programas, respecto del plan, aún cuando se observan problemas de compatibilización que se expresan en la etapa de instrumentación, particularmente en el uso de los instrumentos de inducción y fomento respecto de las políticas de austeridad y de regulación.

2) Etapa de instrumentación.- Esta etapa vincula las previsiones de mediano plazo del plan y de los programas estratégicos

a objetivos y metas de corto plazo. Para tal propósito, se elaboran los programas operativos anuales (POA), que consideran cuatro vertientes para su ejecución, obligatoria, de coordinación, de concertación y de inducción.

2.1) La vertiente obligatoria agrupa las actividades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la ejecución del Plan Nacional y los programas que genera el SNPD. Los instrumentos más representativos lo constituyen el presupuesto de egresos de la federación y la ley de ingresos.

El SNPD prevé tres tipos de programas operativos; el programa operativo anual macro, que se expresa en el documento *Criterios Generales de Política Económica, para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación*. los programas operativos anuales preliminares, que se derivan de los programas de mediano plazo de carácter multisectorial; y los programas operativos anuales definitivos.

En la práctica se ha observado el surgimiento de rigideces que impiden a la administración pública la correcta elaboración de los POA preliminares y los definitivos; en el mejor de los casos se integran después de aprobado el presupuesto de egresos por la Cámara

de Diputados.

2.2) La vertiente de coordinación integra las acciones de las dependencias y entidades federales en los estados y que son objeto de acuerdo con los gobiernos estatales a través de los Convenios Unicos de Desarrollo. Esta vertiente, permite compatibilizar los objetivos y prioridades federales y estatales que se derivan de sus respectivos planes, previéndose la suscripción de convenios con los municipios.

A través de los Convenios se ha impulsado a los gobiernos locales en su responsabilidad de conducción del desarrollo y se ha limitado la excesiva centralización, aún cuando existe un amplio tramo que debe ser transferido a los gobiernos estatales y a los municipales.

2.3) La vertiente de concertación agrupa las acciones de consulta, negociación y participación de los sectores social y privado en la ejecución de los planes y programas. La potencialidad de esta vertiente dista mucho de estar aprovechada y abre una amplia perspectiva a la planeación en nuestro país.

La participación social constituye un factor decisivo para lograr la reactivación económica y para eliminar las inercias burocráticas, aumentar la productividad pública, y favorecer

el bienestar de las clases mayoritarias. Al respecto, Jorge Winker <sup>29/</sup> cita una frase de Joan Monnet quien señala la importancia de la participación social en el contexto de una economía mixta: *"Estoy seguro de una cosa: que no se podrá transformar la economía francesa sin que el pueblo francés participe en esta transformación: cuando yo digo pueblo, no se trata de una entidad abstracta, se trata de los sindicatos, los industriales, las administraciones, todos los hombres que están asociados a un plan equitativamente y de modernización"*.

La Ley de Planeación prevé la firma de convenios o contratos de cumplimiento obligatorio para las partes, los cuales se consideran de Derecho Público.

Este instrumento empieza a demostrar sus bondades, aún cuando existen obstáculos que limitan su aprovechamiento cabal, como son: la centralización que impide la concertación entre órganos operativos y los grupos sociales; el excepticismo que se deriva de las experiencias negativas; así como la deficiente coordinación de las entidades públicas que concurren a la realización de un proyecto.

---

<sup>29/</sup> Jorge Winker, *Las Economías Mixtas, Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas*, UNAM, México, 1985, p. 17.

2.4 La vertiente de inducción agrupa el manejo de los instrumentos de política de gasto público, financiera, fiscal, de empleo, comercial, monetaria, etc., mediante los cuales se orienta y estimula la acción de los sectores social y privado en torno a las acciones previstas en el Plan y en los programas.

El SNPD dispone que los Comités Técnicos de Instrumentación del Plan (COTEIP) deben articular las acciones de las diversas dependencias, principalmente en lo que se refiere a la compatibilización de los instrumentos de inducción y los de fomento directo. Al no funcionar los COTEIP en los términos previstos, resulta evidente la causa y los resultados de las inconsistencias en el uso de los instrumentos de política económica.

3) Etapa de control.- *"Es el conjunto de actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido en el Plan y los programas. El control es un mecanismo preventivo y correctivo que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, insuficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de las estrategias, políticas, objetivos, metas*

*y asignación de recursos, contenidos en el Plan, los programas y proyectos de la Administración Pública*". <sup>30</sup>

Esta etapa relaciona diversos instrumentos para verificar el cumplimiento de las obligaciones institucionales, por un lado, así como el cumplimiento de los objetivos y metas de resultado del Plan y los programas que del mismo se deriven.

La ejecución de esta etapa se divide en tres niveles: global, sectorial e institucional, correspondiendo el primero a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, el segundo a los Coordinadores del Sector y el tercero a las Unidades de Planeación de cada Dependencia. Es conveniente señalar que en esta etapa existe un elemento de control externo al SNPD, el cual es ejercido por el Congreso de la Unión mediante la facultad constitucional respecto de la aprobación del proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley de Ingresos, así como la Cuenta Pública de la Hacienda Federal.

---

<sup>30/</sup> *Sistema Nacional de Planeación Democrática, Principios y Organización*, SPP, México, 1983, p. 23.

4) Etapa de evaluación.- "Es el conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativamente los resultados del Plan y los programas en un lapso determinado, así como el funcionamiento del Sistema mismo. El de un año, después de la aplicación de cada programa anual. A su vez, el PND y los programas de mediano plazo podrán evaluarse en lapsos amplios, para decidir si se precisa ajustarlos o revisarlos". <sup>31'</sup>

Esta etapa puede considerarse como la más incipiente y menos desarrollada, a pesar de la importancia que en el plano de retroalimentación del sistema de planeación le corresponde. En los últimos años se han desarrollado importantes esfuerzos, particularmente en la evaluación de tipo global, que sin embargo enfrenta algunos problemas como el ser resultado de agregaciones sectoriales, sin que se interrelacionen para efectos de análisis en la mayoría de los casos.

Otro problema lo representa la diferencia de tiempos entre dos de los instrumentos más importantes: el Informe de Gobierno (septiembre-agosto) y el Informe de Ejecución del Plan (enero-diciembre); esta situación da lugar a incompatibilidades técnicas, y al desarrollo de sistemas paralelos de información. En este aspecto, una solución podría plantearse en los siguientes términos:

---

<sup>31'</sup> Ibidem. p. 23.

- La metodología desarrollada para el Informe de Gobierno podría ser aprovechada para efectos del Informe de Ejecución del Plan, cambiando el período de aplicación a enero-diciembre.
- El Informe de Gobierno debiera tener una transformación para convertirse estrictamente en un informe cualitativo, político, sin que ello signifique que pierda su esencia evaluatoria y que se aisle del subsistema de información del sistema nacional de planeación, lo cual no tendría sentido.

En el plano institucional, es imprescindible avanzar en la evaluación de las empresas y entidades paraestatales, pero asociando sus resultados a las políticas, objetivos y metas sectoriales, tanto de orden administrativo como económico. Esta medida permitiría una mayor vinculación de las empresas como instrumentos de desarrollo, ya que el exceso de autonomía deriva en desviaciones e ineficiencia institucional.

### C) INSTRUMENTOS

Para la operación del SNPD, se considera la utilización de diversos instrumentos, clasificados por la función que desempeñan en el proceso de planeación, en el mediano plazo (normativos) y en el corto plazo (operativos). <sup>32/</sup>

- Normativos, de Mediano Plazo
  - Plan Nacional de Desarrollo
  - Programas de Mediano Plazo
    - . Sectoriales
    - . Estratégicos
      - .. Regionales
      - .. Especiales
    - . Institucionales
- Operativos, de Corto Plazo
  - Programas Anuales
  - Ley de Ingresos
  - Presupuesto de Egresos
  - Convenios Unicos de Desarrollo
  - Contratos y Convenios de Concertación
  - Instrumentos Administrativos
- Control
  - Informes Trimestrales de la Situación Económica y Social
  - Informes de los Gabinetes Especializados
  - Informes de la Comisión Gasto-Financiamiento
  - Informes de las Auditorías Gubernamentales

<sup>32/</sup> *Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización, SNPD, México, 1983, pp. 45 a 62.*

- Evaluación
  - Informes de Gobierno
  - Informe de Ejecución del Plan
  - Cuenta Pública
  - Informes de los Foros de Consulta Popular
  - Informes Sectoriales e Institucionales
  - Informes sobre Areas y Necesidades Específicas.
  - Informe Anual de Evaluación de la Gestión Gubernamental.

El instrumento rector del SNPD lo constituye el Plan Nacional de Desarrollo, el cual debe ser elaborado, aprobado y publicado en el transcurso de los primeros seis meses de cada administración. Se prevé en su elaboración la participación de todas las dependencias y entidades de la administración pública federal, de los estados y municipios, así como de los grupos sociales interesados.

La naturaleza del Plan es eminentemente cualitativa; los aspectos cuantitativos se manejan preferentemente en los instrumentos de corto plazo y en los programas de mediano plazo.

De conformidad con lo establecido por la ley, el Plan debe contener:

- Los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo.
- Previsiones de recursos.

- Determinación de instrumentos y responsables de su ejecución.

Lincamientos de políticas de carácter global, sectorial y regional.

Los programas de mediano plazo (PMP), se derivan de los planteamientos y orientaciones del plan nacional, correspondiendo su elaboración a las dependencias y entidades de la administración pública federal. El Decreto Presidencial mediante el cual se aprueba el Plan, explicita los PMP que deberán formularse y los responsables de su integración.

Respecto a los instrumentos operativos, de corto plazo, los programas anuales resultan de importancia para el cumplimiento del Plan y los programas de mediano plazo, ya que mediante ellos se deben definir las acciones, metas, políticas, instrumentos y recursos a aplicar en el ejercicio. Estos programas deben incluir las acciones a desarrollar en las vertientes obligatorias, de coordinación, de concertación y de inducción.

La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación constituyen en la práctica los instrumentos de mayor impacto para alcanzar los propósitos de los planes y programas, o viceversa, cuando no están debidamente vinculados.

Un elemento innovador lo constituye el hecho

de que las iniciativas de ingresos y egresos estén armonizadas a través del documento *Criterios Generales y Política Económica, para la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación*. Este documento corresponde al Programa Operativo Anual Macro.

La coordinación de acciones con los Estados se realiza mediante los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD), que son suscritos anualmente. Los Convenios constituyen el vínculo de coordinación de los sistemas estatales de planeación con el SNPD, teniendo como instancia operativa a los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES).

Los contratos y convenios de concertación son los instrumentos operativos para el establecimiento de compromisos entre las dependencias gubernamentales y los grupos sociales. Este instrumento tiene una perspectiva favorable para su desarrollo, ya que corresponsabiliza a los agentes participantes, públicos y privados, en la acción gubernamental, a la vez que moviliza los recursos de la sociedad en torno a objetivos y metas comunes.

Por lo que hace a los instrumentos de control, su campo de acción corresponde tanto al Plan como a los programas estratégicos, a través de evaluaciones parciales que tienen como propósito analizar los impactos de

las acciones realizadas, detectar posibles desviaciones y formular recomendaciones en su caso. Destaca el hecho de que el Informe Trimestral de la Situación Económica y de las Finanzas Públicas esté destinado al Congreso de la Unión.

Los instrumentos de evaluación constituyen elementos importantes para la retroalimentación del proceso de planeación. Entre los instrumentos innovadores destaca el Informe de Ejecución del Plan, que debe ser presentado al Congreso de la Unión en el mes de marzo de cada año, conteniendo una evaluación sobre el grado de cumplimiento de los objetivos del Plan y de los programas de mediano plazo.

A la luz de las experiencias recientes, resulta indispensable fortalecer los instrumentos de control y evaluación, de tal manera que se evite en lo posible la divergencia de criterios institucionales para la asunción de responsabilidades, en el cumplimiento de los compromisos establecidos en el Plan y en los programas de mediano plazo.

## D) PARTICIPACIÓN SOCIAL

La Constitución Política y la Ley de Planeación establecen la participación de los grupos sociales en la elaboración, actualización y ejecución del Plan Nacional y de los programas generados en el SNPD. Al respecto, la Ley considera, en su capítulo tercero, la participación de las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales y de otras agrupaciones sociales; así como los diputados y senadores del Congreso de la Unión.

Se prevé dicha participación en los siguientes términos:

- 1) Consulta popular para integrar y evaluar los planes y programas.
- 2) En la ejecución de planes y programas, mediante mecanismos de concertación.

La propia Ley establece, entre otros, dos preceptos que reafirman las tesis políticas sobre las cuales debe sustentarse la planeación nacional del desarrollo:

- La consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación

activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno.

- El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos.

La participación social constituye, de alguna forma, el gozne que articula la estructura económico-social con las estructuras jurídico-políticas e ideológicas del sistema social.

En nuestro país, el proceso de planeación tiene como punto de apoyo la reforma política, iniciada por el año de 1971 y que se expresa en la actualidad con la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE). La reforma política representa una garantía de pluralidad que se manifiesta en los tres órdenes de gobierno, hecho que fortalece la ampliación del campo de acción de los sectores sociales y políticos en el proceso de planeación.

La conformación del SNPD destaca la importancia de la participación social, al reconocerse que los problemas de nuestro desarrollo actual no pueden ser enfrentados sólo con la acción gubernamental.

La participación se concibe en el SNPD mediante:

- Consulta popular, para integrar y evaluar planes y programas.

- En la ejecución de planes y programas a través de la concertación, contribuyendo con recursos y trabajo.
- En el control y evaluación, principalmente de la obra pública, así como en los resultados de los planes y programas.

Se reconoce también la necesidad de aprovechar como punto de partida las organizaciones sociales existentes, las cuales deben ser la base para el fortalecimiento de la articulación entre el Estado y la sociedad civil, con el propósito de alcanzar los fines de la planeación del desarrollo nacional. 33/

---

33/ *Sistema Nacional de Planeación Democrática, Principios y Organización*, SPP, México, 1983, p. 75.

## II.4 ANÁLISIS DE CONGRUENCIA DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN CON LA TEORÍA GENERAL DEL DESARROLLO

Los avances alcanzados en la planeación del desarrollo deben ser valorados a la luz de las circunstancias económicas, políticas y sociales en que se aplica y los resultados que se obtienen con su instrumentación. Bajo esta perspectiva, se puede afirmar que el año de 1980 constituye un parteaguas en cuanto hace al proceso de planeación, que tiene tras de sí un esfuerzo acumulado de cincuenta años. <sup>34/</sup>

A pesar de los resultados poco relevantes que se obtuvieron en ese período, las experiencias que se derivaron son fundamentales para el período reciente, que se caracteriza por dos momentos contrastantes: el auge y la crisis. Este contraste de situaciones permite analizar el papel de la planeación en una y otra circunstancia.

El concepto de desarrollo nos lleva a cuestionar si el esfuerzo realizado para impulsar a la *planeación como instrumento de gobierno* ha correspondido a la responsabilidad histórica del Estado Mexicano como rector y promotor del desarrollo, o bien, a la necesidad de ordenar,

<sup>34/</sup> En 1930 se publica la Ley General de Planeación, documento que por su importancia para el análisis se considera indispensable su lectura; publicado en el Diario Oficial de la Federación, del 12 de junio de 1930.

sistematizar y hacer más eficiente la acción gubernamental como medio para enfrentar los cuellos de botella y el burocratismo. A este respecto, considero que el esfuerzo de planeación ha pretendido hacer frente a ese doble reto.

En el primer momento, la inminente perspectiva de los ingresos extraordinarios del petróleo impulsaron el propósito de diseñar un sistema nacional de planeación, adecuado a las características político-administrativas de nuestro país. Un paso muy importante lo constituyó la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1977, dependencia que conjuntó atribuciones y responsabilidades en materia de planeación, programación, presupuesto, información, evaluación y coordinación intergubernamental, entre otras. A impulso de esta dependencia se promovió un proceso de modernización que alcanzó a todo el sector público.

Un aspecto de gran trascendencia para la conformación del sistema nacional de planeación lo representó el Programa de Reforma Administrativa, que tuvo amplias repercusiones, principalmente en la sectorización de la administración pública, la capacitación de recursos humanos, la desconcentración y la descentralización administrativa a estados y municipios.

Este proceso de cambio fue la base técnica

y operativa para encauzar la decisión política del desarrollo, cuya expresión más explícita se manifestó en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, en los Convenios Unicos de Coordinación Federación-Estados, en las participaciones fiscales a estados y municipios, en la constitución de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), en el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados y en el impulso a la reforma política.

En el segundo momento, caracterizado por los severos efectos de la crisis, se prosigue y profundiza el esfuerzo para institucionalizar el sistema nacional de planeación. En efecto, las reformas al Artículo 26 de la Constitución de diciembre de 1982, confieren al Estado la responsabilidad de organizar un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional. Dicho artículo establece que los fines del *proyecto nacional* contenidos en la Constitución serán la pauta para la determinación de los objetivos de la planeación; establece la responsabilidad de formular un plan nacional de desarrollo y una ley que determine los procedimientos de participación y consulta popular, los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo, los órganos responsables del proceso de planeación, las bases para la coordinación con los gobiernos locales y para la inducción y concertación con los

particulares. Conforme a los preceptos de dicho ordenamiento se pueden identificar importantes esfuerzos, no obstante las condiciones adversas que la crisis económica ha impuesto.

Las contradicciones inherentes a nuestro singular sistema político y la agudización de los impactos de la crisis que afectan principalmente a los sectores mayoritarios, concitan cierta predisposición a la formulación de juicios totalizadores acerca del papel del Estado en la conducción del desarrollo. Al respecto, resulta de interés el siguiente juicio: *"al menos en el campo de la doctrina y la estrategia política, los documentos publicados Plan Global de Desarrollo y Plan Nacional de Desarrollo Industrial, revelan que el Estado mantiene su vocación promotora y reiteran las tesis constitucionales en cuanto a su capacidad rectora del conjunto del proceso de desarrollo"*.<sup>35/</sup> Esta apreciación es plenamente aplicable al Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, puesto que permite identificar la voluntad política del Estado para conducir el proceso de cambio hacia una sociedad más justa y equilibrada. No obstante, dicho reconocimiento no pretende establecer la patente de infalibilidad al Estado, más bien se pretende establecer un marco de objetividad para el análisis crítico, pero constructivo.

<sup>35/</sup> Rolando Conzesa y Carlos Tello, México: *La disputa por la Nación. Perspectivas y opciones del desarrollo, Siglo XXV* Editores, México, 1983, p. 62.

La génesis del Estado Mexicano, que resulta de la conjunción dialéctica de fuerzas antagónicas, le imprime un sello característico en su evolución, si bien oscilante, también ascendente en lo social. Este aspecto es determinante, ya que el avance no es resultado sólo de la acción unilateral, sino de una relación activa entre el Estado y las masas.

*"Lo que las masas buscan es participación social (democracia de base en los sindicatos, en los ejidos, en las comunidades), y bienestar socioeconómico. De aquí la dialéctica siempre presente, a veces activa, a veces congelada, entre el Estado (otorgador del bienestar) y las organizaciones naturales de las masas (garantes, promotores y demandantes de dicho bienestar).*

*La clave para que dicha dialéctica se dinamice y arroje resultados positivos para la nación, consiste en lograr que se traduzca en voluntad activa de gobierno: en política de Estado". 36/*

En este sentido, la institucionalización del sistema nacional de planeación constituye un avance trascendente para dinamizar la relación Estado-sociedad, en la que los grupos sociales mayoritarios continúan siendo la base social del proyecto nacionalista. Sin embargo, este avance no implica en sí mismo más que un medio, que debiera ser

---

36/ Rolando Cordera y Carlos Tello, *op. cit.*, p. 130.

proseguido por otro no menos importante, que consiste en la apertura a la discusión y análisis sobre la estrategia del desarrollo a largo plazo; para este fin, se cuenta con todos los elementos y requisitos, tanto de orden técnico como político y social.

La actual crisis económica obliga a replantear el ritmo de desarrollo, pero también su dirección, lo que determina a su vez la necesidad de identificar la posibilidad, real o potencial, de su aplicabilidad. Podrían sintetizarse estos razonamientos, que intentan clarificar el marco de congruencia entre el sistema nacional de planeación y la teoría general del desarrollo, con la identificación del reto actual de la planeación del desarrollo en nuestro país: el rescate del futuro. 37/

---

37/ "En verdad parece que el pasado no se puede estudiar sin una cierta perspectiva del porvenir. Y el porvenir se encuentra en la actualidad misma. La idea del porvenir y la realidad del porvenir se hayan insertas en toda interpretación del momento en que se vive y lucha. El porvenir es parte de la actualidad, como interpretación y realidad. Si el porvenir parece mágico, también lo son el pasado y la actualidad. Nada se entiende de lo que hacen las clases, los partidos y el Estado sin sus ideas del futuro, sin sus intereses, sus principios y programas. Todo ello parece a veces terriblemente obvio, pero resulta indispensable recordarlo cuando se intentan esclarecer algunos elementos del futuro nacional, porque en el fondo ese prejuicio sobre la imposibilidad de conocer el futuro corresponde a un cierto conformismo e incluso a un cierto escepticismo conservador"; Pablo González Casanova, *El Estado y los partidos políticos en México*, Ediciones Era, México, 1986, p. 230.

Capítulo III

**SITUACION ACTUAL  
Y PROBLEMÁTICA DE  
LA PARTICIPACION  
SOCIAL**

### III. SITUACION ACTUAL Y PROBLEMATICA DE LA PARTICIPACION SOCIAL

#### III.1 EL PROCESO DE PLANEACIÓN Y EL DESARROLLO NACIONAL

##### A) 1980 - 1982

En el contexto actual, que se caracteriza por un significativo servicio de la deuda tanto interna como externa, tasas de inflación crecientes, restricciones presupuestales y crédito institucional escaso, la planeación integral constituye un importante instrumento para orientar los esfuerzos de la sociedad hacia la satisfacción de objetivos y metas prioritarias.

Sin embargo, existen diversos obstáculos que limitan la eficiente orientación de los recursos disponibles hacia dichos objetivos y metas, lo cual redundando en el desaprovechamiento de las potencialidades nacionales y en una creciente insatisfacción de las necesidades sociales.

Estos fenómenos encuentran en la centralización de decisiones y recursos la principal explicación, ya que la inequidad económica propicia la polarización del crecimiento económico nacional. Asimismo, la dependencia externa debe ser planteada como causal de severos desequilibrios que afectan el desarrollo nacional y que se expresa no sólo en los

flujos financieros y comerciales.

La adopción de la planeación como técnica de gobierno recibió un fuerte impulso en 1980 con la puesta en marcha del Plan Global de Desarrollo 1980-1982. El petróleo como *palanca del desarrollo* y los empréstitos internacionales parecían garantizar un financiamiento sano al proceso de crecimiento, a la vez que se ponían en marcha mecanismos redistribuidores para beneficiar a las clases y regiones más rezagadas. <sup>1/</sup>

Sin embargo, la drástica caída de los precios internacionales del petróleo provocó un efecto en cadena sobre la economía nacional. Una primera consecuencia fue el gradual cierre de los mercados financieros externos, las devaluaciones, la fuga de capitales y la suspensión de importantes proyectos de inversión.

El Plan Global de Desarrollo constituyó un esfuerzo institucional ambicioso, acorde a las necesidades del país. El contexto en que fue formulado y las perspectivas que dio a nuestro país la riqueza petrolera

---

<sup>1/</sup> Se pusieron en práctica mecanismos sociales y regionales como COPLAMAR, Sistema Alimentario Mexicano, participaciones fiscales, Convenio Único de Coordinación, etc.

hacían indispensable contar con un sistema de planeación que permitiese la instrumentación de un proceso de modernización en todos los niveles. No obstante, su principal obstáculo lo representaba el hecho de contar con un limitado campo de acción en el sector externo, aunado a las notorias rigideces de la administración pública.

En el trienio 1980-1982, se fijó una tasa media anual de crecimiento del 8.0% en términos reales. Los resultados muestran avances satisfactorios en los dos primeros años; en 1982 se registra una tasa negativa de -0.5%, la primera en los últimos 50 años.

Resulta conveniente para efectos de una mayor comprensión, mostrar las previsiones de tipo

**MARCO MACROECONOMICO**  
(Tasas Medias Anuales de Crecimiento)

	1960-1976	1977-1979	1980-1982	RESULTADOS		
				1980	1981	1982
OFERTA GLOBAL	6.3	6.6	9.7	10.8	9.5	-5.6
PIB	6.3	6.1	8.0	8.3	7.9	-0.5
Importaciones	6.4	12.0	20.8	31.9	20.3	-37.1
DEMANDA GLOBAL	6.3	6.6	9.7	10.8	9.5	-5.6
Consumo total	6.1	5.2	7.7	7.8	7.6	1.2
Privado	5.6	4.7	7.7	7.5	7.3	1.1
Público	9.9	7.4	7.5	9.5	10.1	2.3
Inversión bruta						
Fija	8.1	8.7	13.5	22.0*	15.6*	-28.7*
Privada	7.3	5.1	13.0	13.7	13.9	-17.3
Pública	11.6	13.2	14.0	16.7	15.8	-14.2
Exportaciones	4.6	15.6	14.4	6.1	6.2	13.7

\* Incluye variación de inventarios.

FUENTE: Elaboración con base en: Plan Global de Desarrollo 1980-1982, SPP, México, 1980, p.83; La Economía Mexicana en Cifras. Edición 1986, Nacional Financiera, 1986, p.72.

macroeconómico contenidas en el Plan Global para establecer un balance sobre esa etapa tan controvertida.

El año de 1982 constituye un fiel reflejo de la crisis. Destacan las drásticas caídas de inversión pública y privada y de las importaciones. En ese año, la inflación rebasa sensiblemente las perspectivas más desfavorables registrándose un nivel superior al 60%, mientras que la devaluación deterioró aún más la situación económica, adquiriendo verdaderos perfiles de especulación. <sup>2/</sup>

Es evidente que la reducción de los precios del petróleo y la notable disminución de ventas tuvieron un importante impacto en nuestro país; sin embargo, plantearlos como los factores causales resultaría un ejercicio simplista. Algunas corrientes incurren en igual simplismo al ubicar las causas en un *irresponsable endeudamiento*, o en una *ineficiente aplicación de los recursos del exterior*.

La causa fundamental la constituye la falta de capacidad de nuestro modelo económico para enfrentar con mejores perspectivas las crecientes necesidades sociales, en el contexto de una inestabilidad internacional que lesiona los intereses de los países del llamado tercer mundo. Esta crisis no es privativa de nuestro

---

<sup>2/</sup> En 1982 el índice de precios implícitos del PJB creció en 61.2%, el de precios al mayoreo 56.1% y el de precios al consumidor 57.6%. El dólar de mercado pasó de 24.62 pesos a 148.50.

país, sin embargo, no deben soslayarse los demás factores coadyuvantes, principalmente los de carácter interno.

Las prácticas especulativas, la fuga de capitales y la dolarización de nuestra economía en 1982, amenazaron seriamente la estabilidad política y social. Los siguientes indicadores citados por Carlos Tello son ilustrativos de la problemática enfrentada.<sup>3/</sup>

**OPERACIONES EN MONEDA EXTRANJERA Y FUGA DE CAPITALES**  
Años Seleccionados 1974-1982

	1974	1976	1978	1980	1981	1982
Depósitos en moneda extranjera (% del total)*	4.9	14.1	21.2	24.0	N.D.	26.7
Crédito en moneda extranjera (%)*	18.1	32.5	31.1	34.1	42.0	N.D.
Fuga de capitales - (en millones de dólares)**	1,082	3,198	600	2,958	N.D.	10,914

FUENTE: \* José López Portillo, Informe de Gobierno (Anexos estadísticos de varios años).

\*\* Banco de México, Indicadores económicos (varios años).

La dinámica de la crisis financiera y sus secuelas, constituyeron elementos sustantivos que dieron paso a una histórica medida, la nacionalización de la banca privada que, conjuntamente con el control de cambios, fue decretada el 1° de septiembre de 1982.

<sup>3/</sup> Carlos Tello, *La Nacionalización de la Banca en México*, Siglo XXI Editores, México, 1984, pp. 48, 49 y 50.

En el mes de noviembre, el Congreso de la Unión aprobó reformas y adiciones a la Constitución, declarando al Estado como responsable del servicio público de banca y crédito, señalando que dicho servicio no será objeto de concesión a particulares.

**B) 1983 - 1988**

En el marco de una de las crisis más severas que han afectado a nuestro país, la nueva administración propuso una serie de medidas tendientes a consolidar el sistema nacional de planeación, que permitiese articular los esfuerzos de la sociedad para avanzar en una doble vertiente: la reordenación económica y el cambio estructural.

Para tal efecto, el Ejecutivo Federal promovió reformas constitucionales que explicitaran la rectoría del Estado en la conducción del desarrollo y la institucionalización del sistema nacional de planeación. Como resultado inmediato, se aprueba la Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988, a cuyo alrededor se erige una estructura institucional para operar el proceso de planeación.

El Plan se estructura en torno al propósito y objetivos que a continuación se transcriben.

*Propósito.- "Mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de Derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social. Para ello requerimos de una mayor fortaleza interna: de la economía nacional a través de la recuperación del crecimiento sostenido, que permita*

generar los empleos requeridos por la población, en un medio de vida digno; y de la sociedad, a través de una mejor distribución del ingreso entre familias y regiones, y el continuo perfeccionamiento del régimen democrático". <sup>4/</sup>

Objetivos.- "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". <sup>5/</sup>

La adopción de la planeación para enfrentar la crisis económica constituye un avance trascendente que debe valorarse a la luz de las circunstancias adversas, objetivas, y las que se derivaban del clima de incertidumbre, desconfianza y especulación.

En el Plan se señala la naturaleza y profundidad de la crisis a enfrentar, de carácter estructural y coyuntural, la cual se puede sintetizar en los siguientes puntos: desequilibrios

---

<sup>4/</sup> Lic. Miguel de la Madrid H., Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, - Secretaría de Programación y Presupuesto, Mayo de 1983, p.12

<sup>5/</sup> Ibidem, p. 12.

del aparato productivo; insuficiencia del ahorro interno; escasez de divisas; desigualdad en la distribución de los beneficios del desarrollo; duplicación de la tasa de desempleo; contracción de la producción agrícola y manufacturera y caída de la construcción; niveles de inflación del 100 por ciento; contracción del ingreso nacional; déficit público superior al 15 por ciento del producto; desproporcionado peso relativo del servicio de la deuda y virtual suspensión de pagos a los acreedores del exterior.

En estas condiciones, en el Plan se plantea una estrategia económica y social que establece dos líneas fundamentales de acción:

1) Reordenación económica, a través de la cual se señalan como propósitos: abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria; proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico; recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes.

2) Cambio estructural, basada en seis orientaciones generales para guiar las acciones globales, sectoriales y regionales.

- Enfatizar los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento.
- Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo.
- Descentralizar en el territorio las actividades productivas y el bienestar social.

- Adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo.
- Preservar, movilizar y proyectar el potencial de desarrollo nacional.
- Fortalecer la rectoría del Estado, impulsar al sector social y estimular al sector privado.

Las adversas circunstancias estructurales y de coyuntura determinaron la adopción de políticas económicas, sociales, sectoriales y regionales. Asimismo, se define un marco prospectivo para el período 1983-1988, acotándose la dificultad de proyectar en las circunstancias señaladas.

#### PRODUCTO INTERNO BRUTO \*

	1984 **	Promedio **
		1985 - 1988
PIB	<u>0.0 - 2.5</u>	<u>5.0 - 6.0</u>
1 Agropecuaria, Silvicultura y Pesca	0.0 - 2.0	3.5 - 4.5
2 Minería	2.8 - 3.5	3.7 - 4.7
3 Industria Manufacturera	1.0 - 4.0	6.7 - 7.9
4 Construcción	(3.0) - 2.0	7.0 - 9.0
5 Electricidad	2.0 - 4.0	6.2 - 7.2
6 Comercio, Restaurantes y Hoteles	0.0 - 1.5	4.3 - 5.4
7 Transportes, Almacenamientos y Comunicación	(0.6) - 2.0	6.5 - 7.0
8 Servicios Financieros	0.8 - 2.0	3.2 - 4.0
9 Servicios Comunes, Sociales y Personales	(0.5) - 1.5	4.1 - 4.5

\* A precios constantes de 1970.

\*\* Tasas de crecimiento.

FUENTE: Plan Nacional de Desarrollo, op. cit., p. 162.

A tres años de distancia, es posible establecer balances de los resultados alcanzados en un contexto que se caracteriza por la persistencia de fenómenos adversos, tanto de carácter externo como interno.

Al respecto, se pueden señalar someramente los problemas enfrentados en el período 1983-1986.

- Presiones de la comunidad financiera internacional.
- Fluctuaciones al alza de las tasas de interés de la deuda externa.
- Tendencia a la baja de los precios internacionales de los bienes de exportación.
- Caída de los precios del petróleo y contracción de las ventas.
- Acentuación del proteccionismo de nuestros principales mercados de exportación.
- Persistencia, aunque en menor medida, de la fuga de capitales.
- Tendencia a la dolarización e indexación de la economía con efectos directos en la inflación.
- Insuficiencia de recursos y como consecuencia caída en términos reales de la inversión, tanto pública como privada.
- Recurrencia a prácticas especulativas.
- Rigideces de la administración pública para operar el cambio.

A estas circunstancias deben agregarse los efectos directos e indirectos de los sismos

ocurridos en 1985, que acentuaron los impactos negativos de la crisis y pusieron en evidencia las magnitudes del centralismo y la macrocefalia urbana.

Es indudable el costo social de la crisis, que ha repercutido en la calidad de vida de los grupos sociales asalariados, que han visto deteriorado su nivel de ingresos reales; en el caso de los precios agrícolas de garantía se observan modestos repuntes, aún cuando la brecha acumulada presenta magnitudes importantes. o/

De acuerdo a información proporcionada por la CEPAL el salario medio real en nuestro país perdió un 59.5% de su valor en el período 1977-1985, que es una tasa de las más altas en el conjunto de países de América Latina. Al

---

6/ José Córdova señala que "La política salarial fue un elemento fundamental en el manejo de la demanda agregada nominal, contribuyendo directamente a reducir la inflación y las expectativas inflacionarias; asimismo, permitió mantener los niveles prevalecientes de empleo y alcanzar una depreciación real del tipo de cambio. La negociación salarial debería basarse en expectativas inflacionarias orientadas hacia la baja, no tomando automáticamente como referencia la inflación pasada con el propósito de reducir las presiones sociales en favor de la indización y factor inercial en la dinámica del proceso inflacionario; este esquema induciría en forma endógena cierta caída del salario real, inevitable durante el período de ajuste.; SELA, El FMI, el Banco Mundial y la crisis latinoamericana; Siglo XXI Editores, México, 1980, pp. 337 y 338.

respecto, el Centro de Estudios del Trabajo (CET), señala que la participación de los salarios en el producto interno bruto ha disminuido en 8.4 puntos porcentuales, en el período de 1982 a 1985. <sup>7/</sup>

Otro factor que debe ser incorporado en los análisis lo constituye nuestra relación con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y con los organismos financieros internacionales, cuya influencia y trascendencia se hace más evidente en la estrategia de reestructuración financiera. En este sentido, el factor de la deuda externa es causal de una relación con dichos organismos en condiciones adversas a los intereses reales del país, ya que sus fórmulas han demostrado su inoperancia para superar la crisis y el estancamiento económico de los países deudores. .

<sup>7/</sup> Datos citados por Arturo Guillén, *Problemas de la Economía Mexicana*, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1986, pp. 164 a 167.

### III.2 PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

#### A) NIVELES

La participación del sector público en el proceso de planeación se da en tres niveles: federal, estatal y municipal.

A pesar de los avances alcanzados, existe una fuerte inercia que privilegia al nivel federal, tanto por la vía de los ingresos como por la del gasto. Esta situación se ha hecho más evidente con la crisis económica que ha afectado a nuestro país en los últimos años. Esta afirmación se infiere al analizarse la información disponible.

#### INGRESOS DE MEXICO CORRESPONDIENTES A LA FEDERACION, ESTADOS Y MUNICIPIOS. AÑOS SELECCIONADOS 1900-1960

AÑO	TOTAL *	PORCIENTO	FEDERACION	ESTADOS	MUNICIPIOS
1900	63	100.0	63.0	24.1	12.9
1923	84	100.0	72.6	14.5	12.9
1929	101	100.0	71.1	21.2	7.7
1932	86	100.0	64.0	27.1	8.9
1940	122	100.0	71.4	23.3	5.3
1950	180	100.0	78.3	18.4	3.3
1960	369	100.0	71.1	26.3	2.6

\* En pesos de 1950 per cápita.

FUENTE: Dirección General de Estadística, Anuarios Estadísticos (varios años), citado por James W. Wilkie, La Revolución Mexicana. Gasto Federal y Cambio Social, Fondo de Cultura Económica, México, 1978, p. 35.

Como puede observarse, el nivel municipal es el que ha resultado más afectado ya que en el transcurso de las primeras seis décadas ha registrado una merma de gran significación, lo cual explica en buena medida la falta de capacidad de los Ayuntamientos para dar respuesta a las demandas y necesidades de sus comunidades. No obstante, en los últimos años se han realizado esfuerzos para contrarrestar esta problemática a través del mecanismo de participaciones fiscales.

**PARTICIPACION DE LA INVERSION PUBLICA FEDERAL EN EL PIB Y EN EL GASTO DEL SECTOR PUBLICO, 1970-1985. AÑOS SELECCIONADOS**  
(Millones de pesos)

Años	PIB (1)	Gasto del Sector Público (2)	Inversión realizada (3)	Relaciones %	
				(3)/(1)	(3)/(2)
1970	444 271	109 238	29 205	6.6	26.7
1975	1 100 050	400 649	95 766	8.7	23.9
1980	4 276 490	1 926 574	552 937	12.9	28.7
1981	5 874 386	2 760 730	758 495	12.9	27.5
1982	9 417 089	5 509 763	1 016 042	10.8	18.4
1983	17 141 694	8 484 065	1 365 427	8.0	16.1
1984	28 748 889	12 977 600	1 635 900	5.7	12.6
1985	45 588 462	20 913 518	2 100 000	4.6	10.0

FUENTE: En el período de 1970-1978, se tomó de SPP y SHCP, Información sobre Gasto Público, y de 1979-1983, Ingreso y el Gasto Público en México. Para 1984-1985, se consultó SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Citado por Nacional Financiera, Op. Cit., p. 268.

Respecto al gasto público, se observa una tendencia decreciente en términos reales, determinada por la caída de los ingresos fiscales, por la reducción de los flujos financieros externos y por la baja de los ingresos petroleros.

Se puede distinguir en el período analizado dos etapas, la de 1980-1981 y la de 1982-1986. En la primera, el auge, debido a los ingresos del petróleo y al creciente flujo financiero del exterior. En la segunda etapa, la recesión.

Estas circunstancias han sido causa de una fuerte contracción de la inversión pública y privada, cuyas secuelas se advierten en todos los campos de la vida nacional. Un primer indicador lo constituye el producto interno bruto que mostró variaciones negativas en 1982, 1983 y 1986.

**PRODUCTO INTERNO BRUTO POR ACTIVIDAD ECONOMICA  
VARIACION ANUAL**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
<b>TOTAL</b>	<b>8.3</b>	<b>7.9</b>	<b>(0.5)</b>	<b>(5.3)</b>	<b>3.7</b>	<b>2.8</b>	<b>(3.8)</b>
I Agropecuario, Silvicultura y Pesca	7.1	6.1	(0.6)	2.9	2.5	3.8	(2.1)
II Minería	22.3	15.3	9.2	(2.7)	1.8	(0.7)	(5.8)
III Industria Manufacturera	7.2	7.0	(2.9)	(7.3)	4.8	5.8	(5.6)
IV Construcción	12.3	11.8	(5.0)	(18.0)	3.4	3.0	(9.1)
V Electricidad	6.5	8.4	6.6	0.7	7.4	8.3	4.7
VI Comercio, Restaurantes y Hoteles	8.1	8.5	(1.9)	(10.0)	3.0	1.7	(5.5)
VII Transportes, Almacenamiento	14.1	10.7	(3.8)	(4.8)	6.4	2.3	(2.1)
VIII Servicios Financieros	4.6	4.8	2.9	2.1	2.9	2.5	(1.1)
IX Servicios Comunales, Sociales y Personales	7.5	7.7	4.4	0.3	3.2	(0.8)	(1.0)

FUENTE: INEGI, SPP.

1980-1985, Sistema de Cuentas Nacionales de México 1960-1985.

1986, Sistema de Cuentas Nacionales de México, Estimación Preliminar 1986.

La crisis económica por la que atraviesa nuestro país muestra la gran responsabilidad del Estado para reencóntrar el camino del desarrollo. Sin embargo, es indispensable modificar estrategias y corregir tendencias negativas que obstaculizan la plena movilización de los recursos nacionales, con independencia de la necesidad de establecer un nuevo patrón de prioridades que propicien un desarrollo más equilibrado y duradero.

Una medida indispensable la constituye la profundización de la descentralización, iniciada en 1977 con la puesta en marcha de los Convenios Unicos de Coordinación Federación-Estados, (a partir de 1983, Convenios Unicos de Desarrollo). A través de ese proceso se han logrado importantes avances que muestran la potencialidad del instrumento. A manera de síntesis, pueden señalarse los siguientes:

- . Fortalecimiento de la capacidad de respuesta de los gobiernos locales a las demandas de comunidades.
- . Creación de sistemas estatales de planeación.
- . Impulso de la desconcentración de la administración pública federal hacia las entidades federativas.
- . Reactivación de las economías locales a partir de la descentralización de programas y recursos.

A pesar de estos avances, se aprecian ciertos fenómenos recesivos que deben ser superados

para hacer más duraderos los efectos positivos de la descentralización. Entre los problemas podemos señalar los siguientes:

- . Limitada descentralización a los municipios, generándose un importante proceso de centralización en las administraciones estatales.
- . Marcada dependencia de los Estados, ya que los recursos a descentralizar se definen a nivel central, vía Ramo XXVI del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- . Tendencia a transferir responsabilidades a los Estados, sin los recursos indispensables para que ejecuten correctamente las tareas, como presupuesto, equipo y personal.
- . Práctica suspensión de nuevos programas federales a descentralizar. Esencialmente son los mismos que existían en 1982.

Otro problema importante se refiere a la atomización de los recursos de inversión descentralizados, como consecuencia de las menores asignaciones en términos reales y las crecientes necesidades a atender. Este problema, de carácter nacional, afecta sensiblemente a los Estados por el tipo de programas descentralizados que ejecuta y el significado social de los mismos (escuelas, centros de salud, agua potable rural, caminos, etc.).

Por otra parte, existen diversos factores que limitan la participación gubernamental en la conducción del desarrollo. Estos factores son identificados como rigideces del sector

público.

Cibotti y Sierra señalan que la rigidez es un concepto relativo, ya que *"no existe por sí misma, sino que surge cuando se intenta modificar el comportamiento de algunas de las funciones del sector público"*.<sup>8/</sup>

El proceso de planificación en nuestro país propende a transformar las estructuras económicas, políticas y sociales, tarea que conlleva muchos obstáculos, uno de ellos, las rigideces del sector público (federal, estatal y municipal). En la medida en que se ha impulsado la planeación, se han hecho cada vez más evidentes las rigideces que están asociadas a todas las áreas de acción del sector público.

Dentro de los factores de rigidez del sector público mexicano se pueden señalar los siguientes:

1) Los relacionados con la productividad.- La crisis económica determinó la adopción de diversas medidas de austeridad, entre las que destacan los *recortes* presupuestales, cancelación de plazas vacantes, suspensión de contrataciones, reducción de estructuras administrativas y liquidación, fusión, transferencia o venta de entidades paraestatales.

---

<sup>8/</sup> Ricardo Cibotti y Enrique Sierra, *El sector público en la planificación del desarrollo, Siglo XXI Editores, México, 1976, p. 73.*

El propósito ha consistido en disminuir el gasto corriente y los subsidios para mejorar las finanzas públicas, atacar la macrocefalia administrativa y aumentar la eficiencia.

Estas medidas han originado problemas de productividad, debido a que prácticamente se paralizó la afluencia de egresados de escuelas superiores a las oficinas gubernamentales y se tienen evidencias de descapitalización de recursos humanos calificados del sector central hacia el sector privado y a las entidades paraestatales, que en lo general tienen mejores sueldos y prestaciones a su plantilla de personal.

Los recortes presupuestales han tenido como consecuencia la diferición de proyectos, la suspensión de obras o el alargamiento del período de ejecución. Estas situaciones afectan la productividad global, lo que hace necesario analizar con mayor detalle la aplicación de medidas de austeridad, ya que la aplicación de criterios generales resulta contraproducente; la selectividad del campo de acción de las medidas de austeridad permitirá reducir los efectos negativos, debiendo tenerse como elementos de juicio las prioridades del plan nacional y de los programas sectoriales.

2) Los relacionados con el ordenamiento de las actividades públicas.- Son las rigideces que surgen cuando el orden de prioridades

del plan y de los programas resultan contrastantes con las establecidas en el pasado. Esta situación es muy evidente en nuestro país, la cual puede explicitarse mediante el análisis del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Muchos de los proyectos iniciados con las orientaciones del plan global o de anteriores administraciones dificultan la concreción del nuevo orden de prioridades previstas en el plan nacional de desarrollo. Tal es el caso de los proyectos Laguna Verde (nucleo-eléctrica), Lázaro Cárdenas (siderúrgica), las cuantiosas inversiones petroleras, o los grandes proyectos hidroagrícolas en proceso que tienen fuertes problemas de ejecución por la insuficiencia de recursos. Estas acciones se instrumentaron en un contexto económico muy diferente al actual y compiten con las nuevas prioridades, lo que determina el surgimiento de rigideces para cumplir con las orientaciones del plan nacional vigente.

3) Las relacionadas con la organización administrativa.- Estas rigideces surgen del proceso de adaptación de las estructuras jurídicas y administrativas del Estado a los requerimientos de la política económica y social prevista en el plan.

Una condición básica para la instrumentación de los planes radica en la armonización de las decisiones en todas las instancias del sector público, en torno a los objetivos

del plan.

Se pueden identificar este tipo de rigideces en la organización administrativa de los tres órdenes de gobierno. Para ejemplificar, se pueden citar los casos siguientes:

- . La práctica desaparición de los Comités Técnicos para la Instrumentación del Plan (COTEIP), cuyo funcionamiento se ha obstaculizado por las fuertes inercias administrativas.
- . El funcionamiento heterogéneo de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), que dificulta la descentralización y la ejecución de los planes estatales.
- . La disfuncionalidad entre las responsabilidades de los municipios y los medios jurídico-administrativos para cumplirlas.
- . La contraposición de las decisiones de las dependencias, que se deriva de la interpretación estrictamente administrativa de las políticas económicas del Plan. Esta situación da por resultado una dicotomía entre lo que plantean el plan y los programas y lo que en la realidad se ejecuta.
- . El excesivo control de algunas entidades paraestatales (sobrerregulación) y la excesiva autonomía de gestión de otras entidades que desempeñan sus funciones con independencia de las políticas del plan y de los programas sectoriales.

Las rigideces señaladas sólo son indicativas de la magnitud del problema, que debe analizarse

a fondo a fin de dotar a los planes de un mayor grado de factibilidad.

Existen otro tipo de rigideces que no son manejables en la formulación de los planes y programas, que "escapan a los marcos metodológicos de la planeación del sector y forman parte de las transformaciones de la sociedad que el mismo proceso de desarrollo debe ir generando". <sup>9/</sup> Como ejemplo podemos citar el paternalismo y las relaciones con los grupos económicos dominantes, así como las presiones políticas e influencia económica de países desarrollados y de organismos financieros internacionales.

---

<sup>9/</sup> Ricardo Cibotti y Enrique Sierra, *op. cit.*, p. 88

## B) PRINCIPALES INSTRUMENTOS Y MECANISMOS DE COORDINACIÓN.

La participación del sector público en la planeación y su vinculación con los grupos sociales ha constituido uno de los aspectos de mayor interés en los últimos años para las autoridades gubernamentales. La necesidad de legitimar las decisiones públicas en el contexto de la crisis más severa por la que ha atravesado el México contemporáneo, que afecta a las clases mayoritarias en su nivel de vida y perspectivas, representa un factor insoslayable para que la acción institucional se desarrolle en un marco de aceptación social. El liderazgo del Estado como promotor del desarrollo enfrenta, en la crisis, el mayor reto, sobre todo cuando los recursos y medios para superarla son limitados y los mecanismos para encauzarlos hacia las prioridades resultan obsoletos, ineficaces y, en algunos casos, incongruentes.

Podría parecer inconsistente afirmar que, a pesar de las repercusiones negativas, las crisis conllevan algunos aspectos positivos tales como el hacer evidentes las fallas de toda índole, que causan más estragos en tiempos normales al propiciar desperdicios e irracionalidad en la asignación de los recursos y medios disponibles.

Para ejemplificar, pueden resultar ilustrativos algunos casos: el mantenimiento de la paridad

cambiaría, sin enfrentar la sobre evaluación dio lugar a una creciente fuga de capitales y a un endeudamiento sin precedente; la sobreprotección de la industria sin fijar metas de productividad derivó en la conformación de una estructura industrial obsoleta, dependiente y no competitiva, que gravitó sobre un mercado cautivo; la subvaluación de los productos agrícolas, para mantener bajos los salarios y altas las ganancias determinó la descapitalización rural, la caída de la capacidad productiva y la marginación de amplios estratos campesinos.

En el ámbito de la planeación también es aplicable el razonamiento. Formular planes y programas desprovistos de medios e instrumentos ha sido un problema recurrente que ha minado la confianza en las instituciones; instrumentar procesos de consulta, cuyos resultados no son considerados en los programas ha sido origen de una creciente apatía o indiferencia ciudadana; la no correspondencia entre responsabilidades institucionales y los medios para atenderlas es determinante en la conformación y evolución del burocratismo e ineficiencia.

La identificación y diagnóstico de los procesos de planeación ha permitido la adopción de mecanismos de coordinación interinstitucional e intergubernamental para imprimir mayor coherencia y efectividad a la acción gubernamental. Para efectos de clasificación, es posible

agruparlos en los niveles federal, estatal y municipal.

1) Federal.- En este ámbito se pueden señalar la coexistencia entre la estructura formal que se expresa en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y las instancias previstas en la Ley de Planeación y el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Las instancias y mecanismos más representativos son:

Gabinetes Especializados.- Legal, Económico, Agropecuario y de Comercio Exterior.

Comisión Gasto-Financiamiento, integrada por las Secretarías de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación.

Comisiones Intersecretariales, como la Comisión Nacional de Alimentación, La Comisión Nacional Forestal, etc.

Es conveniente apuntar que en estas instancias y mecanismos la participación social directa es mínima, sobre todo para efectos de concertación. En este sentido, el SNPD prevé la constitución de Comités de Consulta y Concertación para la Planeación, que en la práctica y formalmente no han sido puestos en marcha.

2) Estatal.- En este nivel, también coexisten

la estructura administrativa formal y las instancias de coordinación intergubernamentales representadas por los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (COPLADES). Es tos Comités se conforman por Subcomités Sectoriales Administrativos, considerando para tal efecto la organización administrativa federal, la cual ofrece algunas ventajas, pero también algunos problemas. Entre estos últimos podemos citar los siguientes:

- No todas las Secretarías cuentan con representación desconcentrada, lo cual dificulta la coordinación con las autoridades locales.
- Algunas entidades paraestatales tienen solamente representación regional que abarca varios estados, lo que igualmente dificulta la coordinación.
- La desconcentración de facultades es heterogénea entre las distintas dependencias y en algunos casos al interior de ellas mismas.
- También se presentan incompatibilidades entre la estructura orgánica federal y estatal, mismas que se reflejan en el seno de los COPLADES.

No obstante, se pueden considerar satisfactorios los resultados de la coordinación intergubernamental, ya que tiene como base el hecho de que los COPLADES son instancias colegiadas que están presididas por los Gobernadores de cada entidad federativa. En este sentido, los Convenios Unicos de Desarrollo entre la Federación y los Estados constituyen los

elementos dinamizadores del proceso de desconcentración y descentralización administrativa.

3) Municipal.- En este nivel es en el que se observa el mayor rezago en el propósito de impulsar la participación del Sector Público en las tareas del desarrollo. Sin embargo, las reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional expresan avances significativos que pueden constituir la base para una más efectiva coordinación entre los tres órdenes de Gobierno y, principalmente, para un impulso a la descentralización hacia los Ayuntamientos.

En el nivel municipal se han realizado esfuerzos para establecer Comités de Planeación del Desarrollo en el cual participan entidades federales, estatales y los grupos sociales locales. Este esfuerzo tendrá mayor significación en la medida en que se aumenten las participaciones fiscales a los municipios y se incrementen las fuentes de tributación, que en conjunto sustenten su gasto.

Debe anotarse que aún cuando el Artículo 115 establece que no debe mediar ninguna autoridad entre el Gobierno Estatal y el Gobierno Municipal, en la práctica se han dado fenómenos de intermediación a través de instancias de coordinación, lo cual se observa en mayor medida en aquellos estados que cuentan con un gran número de municipios. Resulta insoslayable la dificultad que implica un esquema de coordinación que involucre

más de cien municipios por estado, por citar un número, pero también resulta insoslayable el hecho de que circunstancias específicas de carácter político en su mayor parte, dieron origen a la conformación de ese amplio número de municipios, por lo cual las soluciones reales deberán partir del reconocimiento de dicha situación. Más que un obstáculo, deberá reconocerse como un recurso para lograr una más efectiva descentralización y una mayor participación de las comunidades en las decisiones que los afectan, sin que ello signifique disgregación o aislamiento.

### C) CENTRALIZACIÓN DE DECISIONES

El sistema de gobierno mexicano es el de una República democrática, representativa y federal.

Conforme a este principio, existen tres órdenes de gobierno: el federal, el estatal y el municipal.

El orden federal está compuesto por los poderes ejecutivo, legislativo y judicial y conforman los Poderes de la Unión.

La Constitución Política de 1917 señala las atribuciones y responsabilidades que corresponden a la Federación, de tal forma que delimitan su ámbito de jurisdicción. Por lo que hace a los estados y municipios, los Artículos 40 y 115 establecen su marco de actuación a fin de dar congruencia a la acción del sector público, bajo la premisa de equidad.

La estructuración de nuestra actual forma de gobierno ha sido el resultado de importantes luchas, principalmente del siglo pasado, entre los grupos conservadores, que propugnaban por un gobierno centralista, y los grupos liberales que auspiciaban al federalismo.

Si bien el sistema de gobierno implica una distribución de facultades y obligaciones en los tres órdenes de gobierno, en la práctica

es el poder ejecutivo federal quien ha concentrado los mecanismos e instancias de decisión.

Esta situación ha empezado a modificarse en favor de los Estados y Municipios en virtud de haberse iniciado en 1977 un importante proyecto de coordinación intergubernamental, el Convenio Unico de Coordinación Federación-Estados, (CUCFE).

A través del CUCFE se dió comienzo a un importante proceso de descentralización de programas de inversión con los correspondientes recursos presupuestales; no obstante, se hace evidente que las secuelas del centralismo no eran tan sencillas de librar. Entre los principales problemas detectados se pueden mencionar los siguientes:

- Escasa capacidad de ejecución de los gobiernos locales, lo cual determinó que un gran número de obras fuesen ejecutadas por las dependencias federales.
- Incumplimiento en buena medida del compromiso de transferir maquinaria y equipo a los gobiernos locales.
- Obsoleta y antifuncional estructura administrativa de los gobiernos locales para planear y ejecutar correctamente los programas descentralizados.
- Insuficiencia de recursos humanos y técnicos de las dependencias locales.

A pesar de los problemas señalados, quedó

de manifiesto la potencialidad del nuevo instrumento puesto en marcha, ya que el espíritu de la descentralización definía objetivos muchos más importantes que la transferencia de algunos programas de inversión hacia los Estados. Se reconocía la responsabilidad de los gobiernos locales para conducir su propio desarrollo, estableciéndose mecanismos para la compatibilización entre las prioridades nacionales, estatales y municipales.

Aunado a lo anterior, se abrían grandes posibilidades para continuar y consolidar el proceso de transferencia de programas y recursos, se establecían bases para impulsar la participación de los grupos sociales de las entidades federativas y se señalaban los principios bajo los cuales la Federación fomentaría un desarrollo regional más equilibrado a nivel nacional.

Un paso importante para lograr estos propósitos lo constituyó la sustitución de los Comités Promotores del Desarrollo Económico y Social (COPRODES), los cuales eran organismos descentralizados del Gobierno Federal en cada entidad federativa, por los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), los cuales fueron establecidos a partir de 1980-1981, formando parte de la administración pública estatal.

La instalación de los COPLADES en cada entidad

federativa constituyó un fuerte impulso a la descentralización de más programas, a la mayor desconcentración de la administración pública federal, a la creación de instancias similares de planeación en los niveles regional y municipal de los estados, a ordenar y delimitar la actuación de las dependencias federales en los estados, así como a desarrollar la capacidad de programación y ejecución por parte de las administraciones locales.

Un aspecto relevante que debe destacarse es el hecho de que en 1979 los gobiernos de los Estados formularon sus respectivos planes estatales de desarrollo, los cuales si bien no tuvieron resultados óptimos en su etapa de instrumentación y ejecución, sí constituyeron un importante estímulo para la formación de nuevos cuadros técnicos locales y crearon mayor conciencia sobre el esfuerzo que habría que realizarse para hacer efectivo el propósito de que los Estados condujesen su propio desarrollo.

A partir de 1980 la descentralización de recursos federales hacia los Estados creció significativamente; se incorporó al mecanismo del CUCFE, el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER); se avanzó significativamente en la transferencia de programas del Sistema COPLAMAR y se establecieron las bases para la participación de los Gobiernos Estatales en la instrumentación de las estrategias del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y

del Programa de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres.

Con la nueva Administración Pública Federal, a partir de 1983 el mecanismo de coordinación intergubernamental se transformó en Convenio Unico de Desarrollo (CUD), lográndose importantes avances, entre los que destacan los siguientes:

- Se homogeneizó la operación de los programas descentralizados.
- Se impulsaron programas para atender la problemática del desempleo rural.
- Se impulsó la constitución de los Sistemas Estatales de Planeación, en congruencia con los principios y organización del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Un aspecto que conviene destacar lo constituyen las reformas y adiciones a los artículos Constitucionales 25 y 26, así como la promulgación en 1983 de la Ley de Planeación. Mediante dichos ordenamientos, se reafirman la rectoría del Estado en el desarrollo económico y se institucionalizan las bases de participación de los gobiernos locales y de los sectores social y privado.

Es al amparo de estas disposiciones jurídicas, que indudablemente constituyen un avance en el propósito de democratizar la toma de decisiones, que debe lograrse un cambio a fondo para abatir el problema del centralismo.

Este propósito es fundamental, sobre todo en las actuales circunstancias económicas y sociales por las que atraviesa nuestro país.

Contra la tesis de que en los períodos de crisis y de restricción de recursos, se deben centralizar las decisiones, sostengo el principio de que la democratización de las decisiones y la corresponsabilidad en su ejecución constituyen los elementos indispensables para avanzar en la solución de la crisis y evitar la institucionalización de prácticas antidemocráticas que pueden ser origen de problemas mayores, no sólo en los ámbitos económicos, sino en los políticos y sociales.

Conviene citar a Raúl Olmedo, quien señala que *"El proceso de centralización y concentración del poder acaba por extinguir al propio poder. Esto equivale a la paradoja de que el Estado fuerte, centralizado en extremo, es el más débil, en la medida en que concentra su acción en un territorio reducido y sobre una fracción mínima de la sociedad. Por ello, la manera de hacer crecer el poder estatal —que es fuerza social— es distribuyéndolo hacia aquellas zonas y sectores de la población que ha abandonado"*. <sup>10/</sup>

---

<sup>10/</sup> Raúl Olmedo, *Iniciación a la Economía de México, Descentralización, Principios Teóricos y Ejemplos Históricos*, Editorial Grifalvo, México, 1984, p. 79.

La distribución del poder político y económico en nuestro país —descentralización— enfrenta todavía grandes obstáculos. Esto significa que debe abrirse ese proceso hacia la sociedad, negociando su ritmo, dirección y cobertura.

### III.3 PARTICIPACIÓN DE LOS SECTORES PRIVADO Y SOCIAL

#### A) EL PAPEL DE LAS CÁMARAS Y ASOCIACIONES PRIVADAS

El crecimiento económico nacional ha traído consigo la formación de un amplio sector privado, cuya participación y peso económico han ido en constante aumento, siendo determinante su influencia en las decisiones gubernamentales.

La expresión de los grupos empresariales ha sido canalizada a través de la constitución de cámaras o instancias similares, las cuales han sido creadas al amparo de leyes específicas.

La primera agrupación empresarial de carácter nacional en crearse, después del porfiriato, fue la Confederación de Cámaras de Comercio (CONCANACO), cuya acta constitutiva se firmó en 1917.

Posteriormente, en 1918, se creó la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN).

La promoción del Estado de estas agrupaciones tenía como propósito estrechar las relaciones con el sector privado, para restablecer la confianza de los inversionistas y propiciar su colaboración en la etapa de reconstrucción económica.

Si bien hubo avances en este propósito, dos hechos contribuyeron a desacelerar la expansión del sector privado, y a deteriorar su relación con el sector público: la Gran Depresión de 1929 y la política social del régimen de Cárdenas.

En el período 1929-1933, el comercio exterior decayó notablemente, teniendo un importante efecto en la actividad económica nacional, tanto privada como pública.

Aún antes de iniciarse el período Cardenista, se dió en 1929 un gran debate con motivo de la reglamentación del Artículo 123 Constitucional. Las deliberaciones en torno a este proyecto dieron origen a la formación de la Confederación Patronal de la República (COPARMEX), lo cual constituye un importante paso en la estructuración de un organismo cúpula de todos los empresarios, *"independientemente de su calidad de industriales o comerciantes, con objeto de actuar en forma conjunta como patronos sindicalizados, y encontrarse en mejores condiciones para enfrentarse a las organizaciones obreras"*. <sup>11/</sup>

Dentro de los esfuerzos más recientes de los empresarios para organizarse, está la formación en 1975 del Consejo Coordinador Empresarial (CCE), el cual se integró con

---

<sup>11/</sup> Carlos Ariola, *"Las organizaciones empresariales contemporáneas"*. *Lecturas de Política Contemporánea*, El Colegio de México, México, 1981, p. 326.

la CONCANACO, CONCAMIN, COPARMEX, la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros, y la Asociación de Banqueros, entre otras. La única organización importante que no se afilió fue la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA).

El CCE integra la corriente doctrinaria de los empresarios, la cual se expresa en su Declaración de Principios y de la cual desprenden el modelo de desarrollo que el país debe seguir, el carácter supletorio del Estado en la economía y el marco de las relaciones obrero—patronales.

A manera de síntesis, se pueden plantear los siguientes aspectos, a través de los cuales es posible esquematizar las bases del orden político, económico y social propuesto por el CCE:

- La propiedad privada es un derecho natural; el Estado puede regularlo, pero jamás abolirlo.
- La empresa privada constituye la célula básica de la economía, que requiere respeto y garantías, que favorezcan la productividad y la inversión.
- La responsabilidad del Estado es la de crear y mantener la infraestructura económica.

- En un sistema de economía mixta, la empresa privada tiene el papel preponderante y al Estado le corresponde actuar supletoriamente cuando lo demande el interés común.
- Los salarios y prestaciones deberán fijarse de acuerdo a las posibilidades económicas de la empresa.

Es obvio desprender de estos planteamientos una clara confrontación de principios y políticas entre el papel que el Estado debe desempeñar, de acuerdo a lo propuesto por los principales grupos empresariales, y el que la Constitución Política le confiere.

Debe señalarse que, a pesar de las diferencias manifiestas, el sector privado ha recibido un tratamiento muy favorable para su desarrollo, no obstante lo cual los beneficios sociales alcanzados no han cumplido con las expectativas creadas.

Al respecto, conviene citar a R. Hansen, quien afirma *"que no ha habido otro sistema político latinoamericano que proporcione más recompensas a sus nuevas élites industriales y agrícola comercial"*. <sup>12/</sup>

En efecto, el modelo de desarrollo basado en el proceso de sustitución de importaciones privilegió el fortalecimiento del sector privado, utilizándose para tal propósito

---

<sup>12/</sup> Roger Hansen, *La Política del Desarrollo Mexicano, Siglo XXI Editores, México, 1985, p. 117.*

la amplia gama de políticas de inducción y de fomento, tales como estímulos fiscales, crédito preferencial, bajas cargas fiscales, protección arancelaria, bienes y servicios públicos subsidiados, así como obras de infraestructura; en adición, debe señalarse la coparticipación en el desarrollo de actividades industriales, comerciales y de servicios, lo que ha permitido, en conjunto, el fortalecimiento del sector privado.

Sin pretender soslayar problemas reales que saltan a la luz pública, es conveniente señalar que en el fondo de la crítica subyace la idea de reducir al mínimo la participación estatal en la economía; que el Estado transfiera al sector privado las empresas públicas, preferentemente las rentables; y que, por extensión, se deduzca una implícita crítica a la acción gubernamental en su conjunto, en su carácter de rector del desarrollo nacional. <sup>13/</sup>

Sin embargo, la confrontación de principios aunados a la grave crisis económica que actualmente sufre el país y que repercute en las clases obreras y campesinas, principalmente, obliga a replantear las relaciones con el sector privado.

13/ A este respecto, el investigador Benito Rey observa que "...los representantes institucionales de los industriales privados, que cuestionan en nombre del interés nacional, no hagan también juicios de la operación y administración de las empresas que representan y sirven. Tampoco, de hecho, el gobierno lo hace. Aquí también resultaría necesaria para el país la crítica, pero en mayor medida la autocrítica. Esta, de inaugurarse, revelaría situaciones comunes y denominadas".

La soberanía nacional, la rectoría del Estado y el bienestar social deben ser pilares en la conformación de las relaciones con el sector privado.

Estos principios han sido determinantes en la conformación de una política nacionalista del Estado Mexicano, que se expresa en la Constitución de 1917, particularmente en aspectos cruciales como la propiedad social, las áreas estratégicas de la economía reservadas al Estado y la facultad expresa en materia de expropiaciones y concesiones a particulares.

Entre las expresiones de mayor importancia que se han derivado de estos principios se puede citar la creación de ejidos, impulsando con ello la participación del sector social; la expropiación de la industria petrolera, que constituyó un elemento clave en la política de industrialización; la nacionalización de la industria eléctrica y, recientemente, la expropiación de la banca privada, acto mediante el cual se fortaleció la rectoría del Estado ante una de las más severas crisis que ha enfrentado el país, y que amenazaba en transformarse en crisis política.

Ha sido evidente la oposición sistemática de algunos grupos empresariales en la instrumentación de estas trascendentes medidas, principalmente

---

*nadores comunes": La ofensiva empresarial contra la intervención del Estado, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, Siglo - XXI Editores, México, 1984, pp. 29 - 30.*

de los estratos asociados al capital o a los intereses externos.<sup>14/</sup> En ese mismo proceso también ha sido evidente el apoyo e impulso a la instrumentación de ese tipo de decisiones por parte de las organizaciones obreras y campesinas, inclusive de partidos y organizaciones políticas de la oposición.

El cambio estructural que demanda la actual situación económica precisa de la participación del sector privado, pero sobre bases diferentes, sin que ello signifique ignorar la importancia del móvil de la ganancia. El sector privado debe acometer objetivos sociales acordes a nuestro *proyecto nacional*, lo que implica la aceptación de la rectoría del Estado en el proceso de desarrollo.

Esta aceptación determinaría a su vez, el grado de participación del sector privado en la toma de decisiones y en su ejecución.

---

<sup>14/</sup> En este sentido, Carlos Tello y Rolando Condena señalan que "no es ésta la primera ocasión que los empresarios fijan su posición frente al Estado y la política de gobierno... Lo que les da actualidad es la situación crítica por la que ha atravesado la economía en los años recientes, el mayor espacio político que estos grupos han ganado y la lucha que, dentro de la sociedad, se está dando, en torno al rumbo que habrá de tomar el desarrollo futuro del país..."; México: La Disputa por la Nación. Perspectivas y Opciones del Desarrollo, Siglo XXI Editores, México, 1983, p. 66.

## B) EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES OBRERAS Y CAMPESINAS.

El carácter social que fue adquiriendo la lucha armada contra la dictadura de Porfirio Díaz transformó radicalmente el movimiento político encabezado por Francisco I. Madero. Desde su gestación, las ideas de los hermanos Flores Magón, Antonio Villarreal, Antonio Díaz Soto y Gama, Ramón Morales, José María Pino Suárez, entre otros, tuvieron una gran influencia en el pensamiento político de la época, centrando su atención en la reivindicación de las masas campesinas y del incipiente proletariado de principios de siglo. En este proceso, corresponde a Emiliano Zapata y Francisco Villa abanderar las principales causas sociales, que en lo político se expresan en el Plan de Ayala y en el proyecto de Constitución Política que se deriva del gobierno emanado de la Soberana Convención de Aguascalientes. La derrota militar de los Convencionistas no invalidó las banderas reivindicatorias de los principales protagonistas de la revolución, las clases populares.

El amalgamamiento social que se derivó del movimiento revolucionario, determinó la conformación de un Estado cuya base social se sustentó en las clases mayoritarias. No obstante, las importantes reivindicaciones reclamadas por los campesinos y obreros, contenidas en lo fundamental en los artículos

3º, 27 y 123 de la nueva Constitución Política, dieron origen a un intenso proceso de confrontación con las clases económicas dominantes que se resistían a perder sus privilegios. Esta etapa se ubica en el período de 1917 a 1934, a la cual se le conoce como la etapa de la *revolución política*.

En esta etapa se erigen las bases políticas del Estado Mexicano y se organiza a las facciones revolucionarias en torno al Partido Nacional Revolucionario (PNR), creado en el año de 1929.<sup>15/</sup> En ese mismo período, se inician los primeros esfuerzos para ordenar la acción del Estado, a fin de impulsar el cumplimiento de objetivos económicos y sociales; entre los más relevantes se pueden citar la creación del Consejo Nacional Económico (1928) y la expedición de la Ley sobre Planeación General de la República (1930).

Corresponde al General Lázaro Cárdenas iniciar un profundo proceso de transformación social, el cual fue posible gracias a un amplio movimiento de masas que se gesta durante la II Convención Nacional Ordinaria del

<sup>15/</sup> "La consolidación del PNR a lo largo de sus primeros meses de vida fue facilitada por el hecho de ser un organismo estatal. La política oficial frente a las otras organizaciones políticas y sindicales existentes fue de tal manera determinante en el proceso de consolidación del PNR, que probablemente la hegemonía que éste adquirió, se debió más que a su propia fuerza a la debilidad de sus oponentes"; Luis Javier Garrido, *El Partido de la Revolución Institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, Secretaría de Educación Pública, Siglo XXI Editores, México, 1986. p. 131.

Partido Nacional Revolucionario, que se celebró en el año de 1933. En efecto, durante la Convención se presenta el proyecto del Primer Plan Sexenal elaborado por el grupo Callista, <sup>16/</sup> pero reformado en lo fundamental —educación, trabajo y cuestión agraria— por los delegados, entre los que destacan Manlio Fabio Altamirano, Graciano Sánchez, Luis Enrique Erro y Práxedes Balboa, entre otros.

Con la promoción del Presidente Cárdenas, en 1938 se constituye la Confederación Nacional Campesina (CNC), organismo *cúpula* objetivo en el que habían fracasado la Liga Nacional Campesina (LNC) y la Confederación Campesina Mexicana (CCM). <sup>17/</sup> La creación de la CNC y de las Ligas de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos (afiliados a dicha central), tuvo un proceso de gestación de tres años, constituyéndose en el factor decisivo que impulsó a la reforma agraria mediante la entrega de las tierras, con lo cual se fortaleció el pacto político entre el Estado y los campesinos.

<sup>16/</sup> "El General Calles hizo entonces suyo el proyecto para hacer elaborar un programa de gobierno para los seis años siguientes, el que aparentemente debía permitirle limitar mejor la acción del nuevo presidente"; Luis Javier Garrido, *op. cit.*, p. 184.

<sup>17/</sup> "La LNC y la CCM fracasaron en su deseo de unificar a los campesinos, la primera porque lo intentó contra la voluntad del Estado y la segunda sin el favor del Estado, la CNC tuvo éxito, en cambio, porque contó con el apoyo total del Estado"; Moisés González Navarro, *La CNC en la reforma agraria*, Sociedad Cooperativa Publicaciones México, 1985, p. 93.

Respecto al sector obrero, debe mencionarse que su estructuración organizada parte fundamentalmente de los mismos sindicatos, los cuales se encontraban afiliados a diversas centrales obreras entre las cuales destacaba la Confederación General de Obreros y Campesinos de México (CGOCM). Esta central y su sucesora, la Confederación de Trabajadores de México (CTM) fundada en 1936, contó con el apoyo gubernamental, aún cuando mantenía su independencia económica.

Tanto la CTM como la CNC estaban imbuidas de principios reivindicatorios, de los cuales era solidario e impulsor el Presidente Cárdenas.

La declaración de principios de la CNC proponía la *"defensa de los intereses del campesino dentro de un franco espíritu de lucha de clases, aceptación de la cooperación del estado en la creación de este organismo, defensa de la tesis de que la tierra es de quien la trabaja, inclusión en su seno de los peones acasillados, los aparceros, los pequeños agricultores y demás trabajadores del campo organizados. Concederles a los peones acasillados iguales derechos en la dotación de tierras y aguas, solidaridad con los obreros, educación basada en el socialismo científico, procurando que fuera accesible, desde la primaria hasta la universidad, a las masas campesinas, con un magisterio de extracción proletaria y orientación revolucionaria. Que el ejido se convirtiera en el pivote de la política agrícola, fraccionamiento de los latifundios para su explotación colectiva por campesinos organizados, siempre que no hubiera solicitudes pendientes de ejidos.*

*En suma, la socialización de la tierra". 18/*

Por su parte, la CTM estableció como " propósito mediano... luchar por la total abolición del régimen capitalista, pero como tarea inmediata la liberación política y económica del país, la lucha por el derecho de huelga, de asociación sindical, de reunión y manifestación pública y de irrestricta propaganda escrita y verbal. La lucha contra todos los credos religiosos y todas las iglesias; contra quienes pretendieran anteponer el cooperativismo al sindicalismo y al socialismo; la incorporación de los trabajadores al servicio del Estado en el resto de la clase asalariada, protegiéndolos por la Ley Federal del Trabajo. Reconoció el carácter internacional del movimiento obrero y campesino y el de la lucha por el socialismo, preconizando como táctica de lucha el sindicalismo revolucionario, o sea la acción directa de los trabajadores en sus disputas con los capitalistas, y la oposición constante a toda colaboración". 19/

De los principios enunciados se desprende la importancia doctrinaria de la participación social, no sólo en la lucha por las reivindicaciones de clase sino en la percepción del rumbo que debiera orientar el esfuerzo nacional. Contrastan también las posiciones respecto de la participación del Estado en la gestión de los organismos cúpula, aún cuando ambas forman la columna vertebral del PNR, primero,

---

18/ *Ibidem*, p. 93.

19/ *Ibidem*, pp. 94 y 95.

y después del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y del Partido Revolucionario Institucional (PRI).<sup>20/</sup>

Esta alianza permitió la incorporación de los dirigentes obrero-campesinos a los ámbitos públicos, sustituyendo gradualmente a los militares, sobre todo a partir de la tácita separación de este sector del PRM en 1937, cuando se estipuló que los miembros del ejército sólo participarían en su carácter de ciudadanos y no de representantes del ejército.

Con el PRM, Cárdenas incorporó a un cuarto sector, el popular, el cual se integró con cooperativistas, industriales, artesanos, comerciantes en pequeño, estudiantes y profesionistas, con lo cual quedaban insertos al partido oficial amplios estratos de la población.

No obstante, la creciente participación de obreros y campesinos, su significación en las decisiones trascendentes no ha sido correlativa, observándose también ciertos vaivenes en su grado de influencia a lo largo de los regímenes post Cardenistas.

---

<sup>20/</sup> "Para evitar conflictos en la elección de candidatos, Cárdenas proyectó que el PRR se organizara en sectores (campesino, obrero " militar), sistema que experimentó a principios de 1937, con motivo de las elecciones para la XXXVII legislatura, en Coahuila, el Distrito Federal y Yucatán: *Ibidem*, p. 97.

Este fenómeno es en buena medida, lo que ha impulsado la disidencia gremial y política, sobre todo cuando las circunstancias o decisiones públicas han sido adversas a determinado sector. En este sentido, resulta evidente la gradual pérdida del radicalismo inicial de las principales centrales obrera y campesina, presentándose como contrapartida dialéctica la consolidación de dichos organismos cúpula, como la base social no sólo del partido oficial sino del mismo Estado.

La crisis actual que enfrenta el país es determinante para redimensionar la importancia de la participación social, sobre todo para reorientar el esfuerzo nacional hacia el desarrollo. Como primera medida se plantea el reto de fortalecer la base social del Estado a partir de las clases mayoritarias, los obreros y los campesinos, para lo cual resulta indispensable, a su vez, la compartición de propósitos, objetivos y medios. En segundo término, se considera indispensable, complementariamente a lo anterior, emprender un definitivo esfuerzo descentralizador, no desintegrador, ya que son incompatibles, de naturaleza, la ampliación de la base social del Estado con la práctica del poder centralista.

### C) LA CONSULTA POPULAR

La consulta popular tiene como propósito democratizar la toma de decisiones en el proceso de desarrollo. Constituye un instrumento indispensable para la concertación de acciones específicas y para corresponsabilizar a los beneficiarios.

Desde el punto de vista de la planeación, constituye un instrumento de gran potencialidad para darle direccionalidad al desarrollo, así como para aprovechar más eficientemente los recursos disponibles (naturales, materiales, técnicos y financieros).

Nuestro país cuenta con una amplia experiencia en esta materia, aún cuando su utilización se ha preferenciado en procesos político-electorales y no en los de carácter programático-presupuestal. La vinculación de estos dos procesos es indispensable para darle efectividad al instrumento de consulta y para evitar indiferencia y desmotivación de la población respecto de las iniciativas gubernamentales.

Aún cuando desde el punto de vista formal existen instancias que posibilitan la vinculación referida, en la práctica sus resultados son limitados.

La problemática que ha determinado esta situación es compleja y diversa; no obstante,

puede resumirse en los siguientes puntos:

- Insuficiencia de mecanismos institucionales que le den sistematicidad a la consulta.
- Preeminencia de esquemas paternalistas.
- Centralismo para la atención de las demandas.
- Desorganización institucional y de los sectores sociales.
- La falta de seguimiento y control de la consulta.

Esta problemática que denominaremos operativa, está estrechamente vinculada a las de carácter secular o estructural, como son:

- Los graves déficit de satisfactores básicos en amplios estratos de la población. <sup>21/</sup>
- La marginación e incapacidad de los Municipios para atender las demandas de la población.
- El desempleo y subempleo, agudizados con la crisis económica actual.

21/ Para profundizar sobre el análisis de las desigualdades resulta conveniente consultar los estudios realizados por COPLAMIR, contenidos en: *Macroeconomía de las Necesidades Esenciales en México. Situación Actual y Perspectivas al Año 2000, Siglo XXI Editores, México, 1983.* Asimismo, se considera indispensable consultar el trabajo coordinado por Carlos Tello y Rolando Cordera, intitulado: *La Desigualdad en México, Siglo XXI Editores, México, 1984.*

- La concentración del ingreso en reducidos estratos de la población.

La principal virtud de la consulta popular ha sido la de movilizar a diversos grupos sociales, estimulando su concientización sobre los problemas que les afectan y las posibilidades para atenderlos; su principal problema, la falta de respuesta, su desvinculación con los mecanismos decisorios y su ligazón casi exclusiva con instancias políticas.

En años recientes, se han hecho esfuerzos para vincular los procesos de consulta popular a las instancias económico-administrativas, particularmente en las tareas de programación anual; no obstante, los problemas son significativos dados los niveles de centralización y el reducido ámbito de concertación de acciones con los grupos sociales.

Capítulo IV

**BASES PARA UNA  
PARTICIPACION  
SOCIAL ACTIVA**

## IV. BASES PARA UNA PARTICIPACION SOCIAL ACTIVA

### IV.1 PROBLEMÁTICA

La participación social constituye una premisa fundamental para garantizar que el desarrollo nacional se dé sobre bases de equidad entre los sectores de la sociedad, las regiones y los factores de la producción.

En nuestro país se ha iniciado un esfuerzo significativo, el cual debe fortalecerse. La insuficiencia en la participación social, puede explicarse desde dos ángulos.

El primero, por la inercia centralista en la toma de decisiones; por la carencia o insuficiencia de instancias y mecanismos gubernamentales para propiciar la participación; por la sobreposición de intereses políticos sobre intereses sociales; por la desarticulación de facultades y recursos, respecto de las necesidades de la población.

El segundo, por la falta de desarrollo de la organización social, que posibilite una participación sistemática y ordenada en las tareas del desarrollo.

Estas situaciones se interrelacionan y conjugan, creando con ello círculos viciosos que determinan, en última instancia, centralización en la toma de decisiones.

La problemática tiene también en la distribución del ingreso una causa importante, ya que el poder económico de los grupos sociales determina en forma correlativa, o más que proporcionalmente, su participación en las decisiones.

De esta forma, se observa el mayor peso que tiene el sector privado respecto del sector social; de igual forma, el sector urbano, sobre el sector rural; las llamadas clases medias sobre los grupos asalariados y no asalariados; los Estados más industrializados, sobre los eminentemente rurales.

El deterioro de la situación económica nacional afecta y ahonda más estas desigualdades, las cuales deben ser atendidas en forma integral aprovechando las potencialidades de la organización social, que constituye la única vía factible y permanente para consolidar la cohesión social y con ello un factor determinante para librar los obstáculos que nos impone la crisis.

Para lograr este propósito se requiere efectuar ajustes en la política de desarrollo, para avanzar, si bien gradualmente, en el logro de objetivos prioritarios del desarrollo nacional como son el empleo, la soberanía alimentaria y el bienestar social, principalmente de los grupos urbanos marginados y de los campesinos.

Para el logro de estos objetivos, es requisito insoslayable modificar y profundizar las bases que sustentan las relaciones del Estado con los grupos sociales, es decir, que aún cuando hay avances, debe reconocerse su insuficiencia y desde luego los peligros que conlleva esta situación para la Nación.

Con este propósito, se propone un conjunto de bases para lograr una participación social activa que hagan factible la reordenación de las relaciones entre el Estado y la sociedad y propicien una planeación del desarrollo más participativa, acorde con los postulados emanados de la lucha social de principios de siglo.

En estas tareas, la sociedad no puede ser planteada "como mera receptora de decisiones superiores, sino aceptando que los diversos grupos sociales -y particularmente aquellos que se pretende beneficiar con el desarrollo- son a la vez sujeto y objeto del proceso, correspondiendo a los niveles técnicos y directivos la racionalización y ejecución de los respectivos programas de acción". <sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> Osvaldo Sunkel, "La tarea política y técnica del planeamiento en América Latina", *La planificación del desarrollo en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1975, p. 50.

## IV. 2 BASES TÉCNICAS Y ECONÓMICAS

La movilización de la población en torno a objetivos técnicamente factibles y socialmente viables, constituye el reto más importante que enfrenta el Estado Mexicano en la responsabilidad de conducción del desarrollo nacional. Esta condición adquiere mayor relevancia en la presente crisis económica.

El reconocimiento de esta situación obliga a replantear los términos de la articulación del Estado con la población en todos los niveles, *refuncionalizando* mecanismos, instrumentos e instancias de consulta, participación y concertación con los grupos sociales.

En esta tarea, resulta imprescindible evolucionar el carácter indicativo de la planeación institucional actual, para darle una dimensión más amplia, plural y participativa.

La necesidad de impulsar la participación social no tiene como determinante exclusiva la democratización de las decisiones, que por ese solo hecho representaría un avance trascendente; la participación tiene como racionalidad económica permitir la plena incorporación de los recursos humanos, naturales y financieros del país al bienestar común.

Un proyecto nacional que carezca de la voluntad y recursos de la población está condenado al fracaso; esta situación es aplicable

a cualquier acción gubernamental, independientemente de su magnitud.

La participación social da origen a la corresponsabilidad, a la suma de esfuerzos y recursos económicos. La voluntad social puede darle su verdadera dimensión a las políticas gubernamentales de inducción, para alcanzar los objetivos del desarrollo.

La instrumentación de esta estrategia de movilización precisa de una descentralización a fondo de la acción gubernamental, no sólo a los órdenes estatal y municipal, sino a los mismos grupos sociales. La única limitación a la política de descentralización debe ser el respeto a los preceptos constitucionales del federalismo.

La descentralización a fondo constituye un requisito de la planeación participativa, ya que da racionalidad a la toma de decisiones. Dicho en otros términos, si no se tiene certidumbre en la direccionalidad y aplicación de los recursos, la planeación se torna en ejercicio ocioso.

El proceso descentralizador debe tener como pivote al Municipio, creándole en primera instancia las bases de una autonomía financiera y fiscal que le permita atender las necesidades básicas de su población. La autonomía financiera no debe eliminar la asistencia federal o estatal para compensar desniveles

críticos; más bien, la asistencia en dichos casos daría mayor vigencia a nuestro federalismo. <sup>2/</sup>

Otro aspecto determinante, para impulsar la participación debe ser la concertación de la acción institucional. La concertación con los grupos sociales no debe ser interpretada como sinónimo de carencia de consenso social de las agencias gubernamentales, sino como una práctica de gobierno que garantice la corresponsabilidad de la población en las decisiones. Para evitar la irracionalidad de este proceso, la planeación de largo, mediano y corto plazo es un requisito indispensable, cuyos productos también deben contar con la participación social en su diseño y conformación. La instrumentación de esta medida se debe basar en los mecanismos de consulta abierta, cuya interpretación debe dar la orientación a la acción gubernamental.

---

<sup>2/</sup> El General Heriberto Jara, en defensa de la libertad municipal para administrar su hacienda señalaba en las discusiones del artículo 115 constitucional que "no se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto refiriéndose a personas como refiriéndose a pueblos... Hasta ahora los Municipios han sido tributarios de los Estados; la función de los impuestos ha sido hecha por los Estados..."; citado por Djéd Bázque, Crónica del Constituyente, Partido Revolucionario Institucional, Editorial Botas, México, 1985, p. 339.

## A) NIVELES DE ACCIÓN

1) Plan.- La Ley de Planeación establece que los planes nacionales de desarrollo deben elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de los primeros seis meses de gestión de cada Presidente de la República.

Con independencia del papel de la consulta popular en la etapa de formulación del plan, se considera indispensable establecer mecanismos de concertación con los grupos sociales representativos, así como propiciar el análisis de las líneas de estrategia regional en el seno de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES). Esta fase debería ser previa al envío del plan al Congreso de la Unión.

2) Programas Sectoriales.- La instrumentación del plan tiene entre sus elementos a los programas sectoriales; razón por la cual resulta imprescindible fortalecer los mecanismos de congruencia entre sí y con respecto a los planes nacionales.

Como primer medida, los programas sectoriales deben ser formulados con un máximo de seis meses contados a partir de la fecha de aprobación y publicación del plan, debiendo tener mecanismos de análisis y negociación con los grupos sociales representativos y con los COPLADES. Al igual que el plan nacional, los programas sectoriales deberían ser sometidos

dos a examen y opinión del Congreso de la Unión. Se considera indispensable también la revisión de la estructura administrativa del gobierno federal, a fin de adecuarla en la medida de lo posible, a una sectorización económica, que permita a las dependencias cumplir más eficientemente la responsabilidad de coordinar la ejecución de los programas sectoriales. Este planteamiento parte de la necesidad de darle racionalidad y equilibrio a la administración funcional, y evitar excesos de sobre regulación que se han acentuado en los últimos años, en las dependencias *globalizadoras y en las coordinadoras de sector.*

En este sentido, las dependencias responsables de la coordinación de los programas, deben tener bajo su control los instrumentos de política y los administrativos, que hagan posible la ejecución de los programas. Bajo este principio, deben resectorizarse las entidades de la administración pública paraestatal, sin menoscabo de la normatividad y políticas generales a que deben estar sujetas estas entidades, particularmente las financieras, las educativas, las productoras de insumos y materias primas y las de comercialización.

3) Programas Operativos Anuales.- La programación de corto plazo tiene como propósito traducir anualmente los objetivos y metas de mediano plazo del plan y sus respectivos programas sectoriales, así como establecer

medidas de política coyuntural.

En la práctica, se observa una desvinculación entre la programación de mediano y corto plazo, teniéndose como resultado la integración de presupuestos deficientemente formulados. El mejor indicador de esta problemática lo constituye el número de transferencias presupuestales que se efectúan durante cada ejercicio fiscal y las llamadas economías fiscales, que en la realidad constituyen la proporción de gasto no ejercido, debido principalmente a la sobre regulación y a la deficiente asignación del gasto.

Para corregir dicha desvinculación, se propone instituir la programación bianual. Al mismo tiempo, debe simplificarse la programación y que las denominadas *globalizadoras* instrumenten mecanismos ágiles de información presupuestal.

Esta propuesta tendría como ventajas adicionales vincular más ampliamente los programas sectoriales con los programas institucionales, a cargo de las entidades paraestatales coordinadas, además de que posibilitaría incorporar la dimensión regional en los programas sectoriales. Esta última situación determina en cierta medida el desconocimiento de los efectos del plan y programas sectoriales en las regiones o estados y limita la coordinación intergubernamental.

4) Presupuesto.- Con el propósito de avanzar en la instrumentación del plan y los programas sectoriales e institucionales, los presupuestos de egresos deben establecerse con una periodicidad bianual, con revisión anual, para evitar que el gasto público sea un elemento de incertidumbre. No se plantea incorporar más rigidez al sector público de las que ya padece, sino de dar confianza a la toma de decisiones de los sectores social y privado, y a las propias instituciones públicas.

Una línea importante para agilizar el ejercicio del presupuesto y con ello mejorar la eficiencia, radica en la necesidad de fortalecer los esquemas de corresponsabilidad en el gasto público, sin que ello signifique no tener dispositivos para supervisar la correcta aplicación de los recursos públicos. En este aspecto, mejorar y fortalecer la programación de corto plazo constituye una solución de fondo.

La crisis económica, que tiene en el proceso inflacionario uno de sus indicadores más significativos, afecta sensiblemente la política de gasto, no sólo por la reducción de las metas físicas sino por las deficiencias instrumentales de la programación y del control presupuestal. Esta situación, además de limitar el alcance de los programas, constituye un factor de incertidumbre en la concertación. Para atender esta problemática

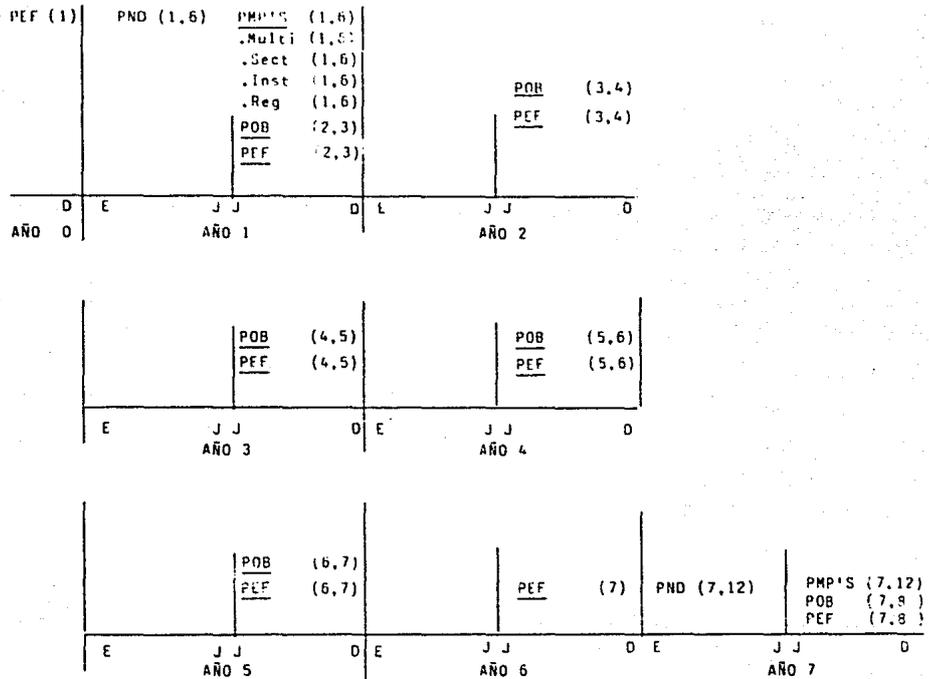
ca, es indispensable modernizar la programación de corto plazo y simplificar los controles presupuestales, estableciendo mecanismos de ajuste físico-financiero que permita una más eficiente ejecución del gasto público.

5) Proceso de Planeación.- La compatibilización del proceso de planeación constituye una necesidad fundamental para coadyuvar a la superación de los problemas detectados en el período 1980-1986.

La Ley de Planeación establece que el plan nacional y los programas de mediano plazo tendrán vigencia solamente durante el período que corresponda al mandato del Presidente de la República. Esta disposición es congruente con el régimen presidencialista de nuestro país. En este contexto, la compatibilización del proceso de planeación tendrá que adecuarse a dicha circunstancia, sin que ello signifique renunciar a la planeación de largo plazo; necesidad insoslayable en todos los sentidos.

Los planteamientos enunciados, pueden sintetizarse en el siguiente gráfico.

## ESQUEMA DE COMPATIBILIZACION DEL PROCESO DE PLANEACION



PND = PLAN NACIONAL DE DESARROLLO  
 PMP'S = PROGRAMAS DE MEDIANO PLAZO  
 MULTI = MULTISECTORIALES  
 SECT = SECTORIALES  
 INST = INSTITUCIONALES  
 REG = REGIONALES  
 POB = PROGRAMA OPERATIVO BIENAL  
 PEF = PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION

Año 0.- Se formula el presupuesto de egresos de la federación (PEF) correspondiente al año 1, primero del mandato del Presidente de la República.

Año 1.- Se establece el proceso de consulta a grupos sociales y gobiernos locales respecto de los lineamientos fundamentales del Plan Nacional que regirá del año 1 al 6; se envía al Congreso el Plan para su examen y se publica antes del séptimo mes.

Una vez publicado el Plan, se formulan los programas de mediano plazo respetando el siguiente orden para su aprobación: programas multisectoriales, programas sectoriales, programas institucionales y programas regionales. Este proceso no deberá exceder del primer año.

En el último cuatrimestre se formularán los programas operativos bianuales (POB), proceso que incluirá la formulación del presupuesto para los años 2 y 3. Ambos productos deberán ser sometidos a la consideración y aprobación del Congreso de la Unión.

Año 2.- Se procede a revisar y actualizar los programas operativos bianuales en ejecución -POB (2.3)-, a la luz de la evaluación del Plan y de los programas, así como de la situación de coyuntura.

Con base en la revisión y actualización,

se procede a formular los programas operativos bianuales para los años 3 y 4.

Años 3, 4 y 5.- Igual procedimiento que en año 2.

Año 5.- Las acciones previstas en el POB (6,7) tendrán vigencia para el año 6 y sería de carácter indicativo para el año 7, ya que correspondería este último al inicio del mandato del siguiente Presidente de la República.

Año 6.- Se revisaría e integraría el presupuesto del año 7.

Año 7.- Se llevaría a cabo un proceso similar al del año 1, iniciándose las actividades para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo para los años 7 al 12.

Adicionalmente, se considera conveniente instrumentar un proceso de reordenación de la administración pública, que permita superar algunos de los obstáculos que limitan los avances del proceso de planeación. Entre las principales medidas se enuncian las siguientes.

- Adecuar la estructura administrativa federal, conforme los requerimientos del sistema nacional de planeación.
- Reinstalar las unidades de planeación en las dependencias de la administración central.
- Establecer mecanismos que vinculen institucionalmente a las entidades paraestatales

- con las dependencias centrales, desde el punto de vista sectorial administrativo y sectorial económico.
- Dotar de mayores facultades a las dependencias relacionadas directamente con la producción, en el uso de instrumentos de política económica que permitan dotar de integralidad a los instrumentos y programas de fomento.
  - Eliminar la sobre regulación a cargo de las dependencias de la administración económico-social global y sectorial.
  - Institucionalizar la responsabilidad de los Comités Técnicos de Instrumentación del Plan (COTEIP).
  - Adecuar estructuralmente los gabinetes especializados, en concordancia con el sistema nacional de planeación.
  - Impulsar la capacitación técnica en materia de planeación del desarrollo en todas las dependencias e instituciones del sector público.
  - Promover la incorporación de la planeación del desarrollo en los planes de estudio de las instituciones de educación superior, en todas las disciplinas científicas.
  - Establecer un proceso de difusión pública sobre la planeación en todos sus ámbitos, destacando los avances, problemas y términos de participación social.

## B) CONSIDERACIONES SOBRE EL LARGO PLAZO.

Una insuficiencia de carácter estructural que se observa en el Sistema de Planeación consiste en la carencia de planes de largo plazo.

En la práctica se ha pretendido vincular las orientaciones generales del sistema político contenidos en la Constitución Política; de ella se derivan las orientaciones del llamado Proyecto Nacional.

Esta insuficiencia ha determinado que los planes y programas de mediano plazo carezcan de continuidad, al no tenerse precisada la imagen objetivo de largo plazo.

Al respecto, el Artículo 21 de la Ley de Planeación establece que la vigencia del Plan no excederá del período constitucional que le corresponde al Presidente de la República *aunque podría contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.*

Bajo estas circunstancias, resulta imprescindible modificar la referida Ley a fin de que sea formulado un Plan de Largo Plazo que sirva de base para la formulación de los planes y programas sexenales de mediano plazo. Dicho plan deberá contener los elementos fundamentales de todos los ámbitos de la actividad económica y deberá ser revisado sexenalmente con la participación de todos

los sectores sociales, teniéndose como fundamento las orientaciones de nuestra Constitución Política, la problemática de coyuntura, los medios y recursos previsibles y las expectativas de las clases sociales mayoritarias del país.

Debe recordarse que las tareas del desarrollo corresponden a una visión de largo plazo, ya que implican transformaciones estructurales de fondo para revertir, en países como el nuestro, la desigualdad social y económica y el desaprovechamiento o uso irracional de sus recursos. <sup>31</sup>

En este sentido, la planeación de largo plazo podría evitar ciertas prácticas cíclicas, como la discontinuidad de proyectos prioritarios o las *modas* sexenales que provocan la pérdida de confianza de la población.

---

<sup>31</sup> "El desperdicio de recursos no sólo se origina en que la política económica no tiene objetivos precisos, sino también en el hecho de que muchos de los esquemas de desarrollo, en la práctica, han sido ineficaces, porque la teoría de la ocupación y del ingreso en los países desarrollados, se ocupa del crecimiento y estabilidad a corto plazo y la teoría del desarrollo es el estudio del crecimiento a largo plazo de la ocupación, del ingreso y de su distribución". Horacio Flores de la Peña, *Los obstáculos al desarrollo económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1982, p. 137.

### IV.3 BASES JURÍDICO-POLÍTICAS

La participación social en la planificación constituye un vínculo entre las estructuras económico-social y las jurídico-políticas del sistema social. En este sentido, el impulso de la participación social debe estar aparejada de modificaciones correlativas en la participación política de la sociedad.

Un primer objetivo está representado por la necesidad de ampliar la base social de la planeación, requisito insoslayable para enfrentar con mejores posibilidades la crisis económica que afecta a nuestro país y que impacta principalmente a las clases mayoritarias.

Sin embargo, el consenso social está asociado indisolublemente a la política de desarrollo instrumentada por el Estado y al papel que se pretende asignar a cada uno de los agentes de la sociedad.

Es indudable que el futuro de nuestro país guarda una estrecha relación con las posibilidades reales de negociación entre el Estado y la sociedad, para determinar la calidad del desarrollo y los términos de participación de los grupos sociales.

La ampliación de las bases sociales implica la adopción de un conjunto de medidas de carácter jurídico-político que se precisa

impulsar; algunas de ellas se refieren a fortalecer procesos ya iniciados y que constituyen conquistas sociales de las clases mayoritarias.

1) Ampliación de facultades del Poder Legislativo en materia de planeación.

- Para examinar los programas de mediano plazo que se derivan del plan nacional.
- Para sancionar los convenios y empréstitos que celebre el gobierno federal con organismos financieros internacionales, bancos y agencias de desarrollo del exterior.
- Para reforzar la participación de la Contaduría Mayor de Hacienda en todo el proceso de planeación.
- Para impulsar el proceso de descentralización de la administración pública federal hacia los estados, municipios y grupos sociales.
- Para establecer nuevos cauces institucionales a la consulta popular en el marco de la planeación del desarrollo, como el *referendum* o mecanismos similares.

2) Fortalecimiento de la reforma política, que garantice la representación plural de la sociedad mexicana. Se considera indispensable que los partidos políticos sean considerados explícitamente en los mecanismos de consulta establecidos en el sistema nacional de planeación.

3) Se considera conveniente reglamentar el Artículo 25 de la Constitución, en lo

relativo al fortalecimiento del sector social en la economía, estableciendo disposiciones específicas para su participación en el proceso de planeación.

4) Con el propósito de avanzar en la planeación del desarrollo, es importante modificar la Ley de Planeación, estableciendo la planeación de largo plazo, con lo que se dotaría de continuidad a la acción pública. Estos planes serían actualizados sexenalmente en un proceso de consulta con todos los sectores sociales y agentes económicos, incluyendo al Poder Legislativo y a los gobiernos locales.

5) En el ámbito jurídico, resulta imperativo que las disposiciones normativas sean efectivamente instrumentadas y observadas, principalmente las que se derivan de la Ley de Planeación, tales como las referidas a la vertiente obligatoria, así como a los compromisos que se establezcan con los gobiernos locales y con los sectores social y privado.

#### IV.4 PROPUESTA ECONÓMICO-POLÍTICA PARA UNA MAYOR PARTICIPACIÓN SOCIAL.

La estrategia de desarrollo a largo plazo, que se sustenta en los postulados de la revolución mexicana, presupone el consenso de los grupos sociales mayoritarios -campesinos, obreros, pequeños comerciantes e industriales, artesanos, empleados-, lo cual determina la necesidad de establecer mecanismos de retroalimentación con dichos grupos a fin de que la viabilidad política de los proyectos sociales esté garantizada, en el marco de las disponibilidades económicas y tecnológicas.

Cada etapa de la estrategia de largo plazo, que en nuestro caso podemos segmentar en períodos de seis años, dado el régimen presidencialista que es característico en nuestro país, debe contar con un patrón de desarrollo que permita dar coherencia a los distintos proyectos simultáneamente.

El citado patrón de desarrollo está representado por los planes nacionales de desarrollo previstos en la Ley de Planeación, a partir de los cuales se deben establecer los criterios de coherencia simultánea entre los distintos programas y proyectos, ponderando el peso específico de cada uno de ellos, de acuerdo a los recursos disponibles y a su grado de contribución a los objetivos de la etapa específica y a los propósitos

de largo plazo.

Para que el consenso social se conserve y aún se fortalezca, resulta imprescindible ampliar la base social que favorezca el proceso de desarrollo.

Esta situación sólo puede darse en la medida en que la población participe activamente en la formulación de los planes, programas y proyectos, y de la interacción que propicie su proceso de ejecución. Estos son elementos vitales que determinan el grado de cohesión respecto de la estrategia de desarrollo adoptada por el Estado.

La capacidad de organización y liderazgo del Estado para conducir el proceso de desarrollo está condicionada a la toma de conciencia por los grupos sociales, la cual *"consiste... en redescubrir en su seno la política y la estrategia perseguidas a partir del examen de la realidad concreta y temporal que aprecian directamente"*. <sup>41</sup>

Hablar de participación social en nuestro país obliga a identificarla, ponderando los pesos específicos de los distintos grupos sociales, con el propósito de tener mayores elementos para la determinación y conocimiento de la base social que debe ser beneficiaria del proceso de desarrollo.

---

<sup>41</sup> Carlos Matus, *Estrategia y Plan, Siglo XXI Editores, México, 1984*, p. 126.

La estrategia del Estado también debe considerar la dinámica de las necesidades sociales, no sólo las de corto plazo, apremiantes ya por los severos rezagos. Es importante valorar decisiones que tendrán repercusiones en el mediano y largo plazos, como es el caso de la producción de alimentos y otro tipo de satisfactores básicos como la salud, vivienda y educación.

En el cada vez más cercano año 2000, nuestro país tendrá una población cercana a los 100 millones de habitantes, de los cuales el 49.2% tendría menos de 29 años de edad; algunas proyecciones ubican una población económicamente activa, para ese año, de 30 millones de personas, 25.0% más que la estimada en 1985. Estas sencillas observaciones permiten identificar el esfuerzo que tendrá que realizarse en los próximos años para incrementar la productividad, principalmente en el sector primario, ya que de acuerdo a los cálculos realizados mientras que en 1985 la relación PEA agrícola/población total es de 11.8, para el año 2000 la relación será 18.2. 5/

---

5/ Existe una proyección de fecundidad programática que estima una población total para el año 2000 de 100 039 016 personas, así como una proyección de fecundidad alternativa, que estima una población de 103 996 040 personas. Véase *Proyecciones de la Población en México y de las Entidades Federativas: 1980-2010*, INEGI-CONAPO, México, 1985. Para las estimaciones de la PEA se consultó: *La Economía Mexicana en Cifras*, Edición 1986, México, 1986, p. 28.

En congruencia con las responsabilidades constitucionales del Estado y las crecientes necesidades sociales, nuestro país tendrá que realizar un esfuerzo de grandes magnitudes para lograr los propósitos de transformación económico-social. Este proceso se concibe a través de dos vertientes fundamentales: el desarrollo integral y la movilización social.

## A) DESARROLLO INTEGRAL

La crisis económica que afecta a nuestra nación tiene profundas raíces estructurales que se identifican en lo externo y en el ámbito interno.

No obstante, las graves implicaciones de toda índole, la crisis representa una oportunidad para la reflexión nacional, para el aprovechamiento de las experiencias que sirvan para retomar el rumbo. Existe una amplia conciencia sobre los efectos de una acentuada dependencia externa en lo financiero, en lo comercial y en el desarrollo tecnológico, que en conjunto propenden a ampliar el campo de acción al terreno político. En lo interno, se tiene mayor conciencia social de los problemas de la baja productividad del campo y sus causas, de la ineficiencia de la industria, del deterioro de nuestros recursos naturales, del desmesurado crecimiento del intermediarismo y, en general, del deterioro de la calidad de vida de amplios sectores de la sociedad.

En consecuencia, el desarrollo nacional tiene en lo inmediato dos retos: el primero conservar y ampliar nuestra soberanía; el segundo, abatir las graves desigualdades en lo económico y social.

El problema de la deuda externa debe ser abordado en una perspectiva de mediano y

largo plazo, ya que la preservación de las tendencias actuales es insostenible para cualquier país empeñado en tareas del desarrollo. Mantener la injusta relación supone la exacción de recursos, el desarrollo de una oferta exportable para captar divisas y el advenimiento de una masiva inversión extranjera con las secuelas previsibles. En este propósito, es imperativa la conjunción de esfuerzos con otros países, principalmente latinoamericanos, afectados por el endeudamiento y las altas tasas de interés.

Las desigualdades en el ámbito interno tienen un doble efecto:

1) Para quienes las enfrentan, sea en los satisfactores básicos (alimentación, salud, educación, vivienda) o en oportunidades de empleo, de preparación y de desarrollo en general.

2) Para la sociedad en su conjunto, pues significa el desaprovechamiento de recursos humanos, naturales, de tecnologías propias, revirtiéndose en cargas sociales de causación circular. Estas apreciaciones son aplicables a los estados y municipios.

La atención de las desigualdades debe ser,

ante cualquier circunstancia, interna o externa, el principal propósito de la sociedad y del Estado. 6/

Para avanzar en esta doble vertiente, es imperativa su interconexión ya que cada una requiere de la otra. Esta interconexión debe ser objeto de la planeación del desarrollo integral, en la que la participación social debe ser, al mismo tiempo, medio y fin.

En este sentido, el desarrollo integral debe abordarse en cuatro aspectos:

- 1) Soberanía
- 2) Incremento del producto
- 3) Distribución del producto
- 4) Participación social

Los planes de desarrollo, para ser viables socialmente y factibles técnicamente, deben articular estos aspectos, bajo un principio

---

6/ A este respecto, Leopoldo Solís señala que "si la pobreza es principalmente un fenómeno rural y de carencia de educación, éstas deben ser las prioridades de la política económica. Poco estimulante resulta escuchar las cifras de miles de millones gastados en las Truchas y los cantos de orgullo por nuestra autosuficiencia en acero, si a la vez somos cada vez más deficitarios en maíz". Publicado en *Alternativas para el desarrollo*, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1985, p. 120.

rector: el bienestar de los sectores sociales mayoritarios. <sup>7/</sup>

La adopción de principios básicos no sugiere el desconocimiento de las limitaciones de recursos, ni las rigideces de la administración pública, tampoco suponen un estado autárquico o una sociedad sin contradicciones. Sin embargo, constituyen retos que deben ser enfrentados por el Estado en su carácter real, no sólo formal, de rector del desarrollo nacional.

---

<sup>7/</sup> Existe plena aceptación de la necesidad de que la política económica dejen en ciertos principios básicos, que está cimentada en una "filosofía social" Horacio Flores de la Peña, Los obstáculos al desarrollo económico, Fondo de Cultura Económica, México, 1982, p. 140.

## B) MOVILIZACIÓN SOCIAL

Las transformaciones económicas y sociales que demanda nuestro desarrollo, tienen como premisa una amplia movilización social, principalmente la de los grupos mayoritarios.

La movilización implica un proceso de participación social en las decisiones, y significa reconocer la necesidad de rearticular las relaciones del Estado con la sociedad.

La participación social, en el ámbito de la planeación, debe darse a través de diversos mecanismos en los niveles nacional, estatal y municipal, en las cuatro etapas: formulación, instrumentación, control y evaluación de planes, programas y proyectos.

En la medida en que los escasos recursos disponibles se asignen bajo un esquema de prioridades que cuente con un consenso social, será posible incorporar un recurso potencial, la fuerza social. En diferentes momentos de nuestra historia se ha valorado su participación, precisamente en circunstancias adversas. Muchos programas gubernamentales que fundamentan sus acciones en la participación social, tienen en los resultados su mejor carta de presentación.

Con independencia de los beneficios directos a la población objetivo de la planeación, se obtienen beneficios indirectos no menos

importantes como la incorporación de recursos ociosos, la reactivación de la demanda, la orientación de los escasos recursos a las verdaderas prioridades económicas y sociales y, sobre todo, se preserva la paz social, el requisito más indispensable para el desarrollo nacional.

Con el propósito de ampliar la participación social es indispensable que, en adición, se avance *pace-normi* en la instrumentación de las políticas de descentralización, de racionalización de la administración pública y de fortalecimiento de la organización social. S/

#### Descentralización.

- Fortalecer la autonomía de las haciendas estatales y municipales, sin que ello implique necesariamente abandonar el sistema de participaciones fiscales.
- Delimitar los ámbitos de competencia ejecutiva en los tres órdenes de gobierno, estableciendo los campos concurrentiales o comunes, tanto en obras públicas como en los servicios y empresa pública.

---

S/ Estas políticas instrumentales han sido objeto de tratamiento preferencial en los últimos diez años, ampliándose en algunos casos su cobertura de acción. Se pretiene fortalecerlas en un marco de mayor congruencia, vinculándose más directamente a los ámbitos de decisión.

- Establecer mecanismos fiscales para que las acciones descentralizadas cuenten con los recursos indispensables para su operación, para evitar la descentralización de responsabilidades sin medios para su cumplimiento.
- Fortalecer la coordinación intergubernamental, en materia de planeación, a fin de consolidar la descentralización de programas y recursos, principalmente en capacitación.
- Descentralizar la investigación y desarrollo tecnológico a los Estados y a las Universidades y Centros de Investigación, con prioridad en el sector agropecuario y forestal, agroindustrias, maquinaria y equipo, medicina y, en general, las ramas que están asociadas a la satisfacción de necesidades básicas.
- Evitar el centralismo de los Estados respecto de sus municipios.

#### Racionalización de la administración pública.

- Reestructurar la administración pública, en función de los requerimientos del sistema nacional de planeación. En este aspecto, es indispensable que las áreas operativas tengan mayor participación en la definición y aplicación de las políticas globales como la crediticia, comercial, laboral, fiscal, y precios, debido a que los programas de fomento se ven desvinculados, por la preminen

cia de otras dependencias, lo que constituye una variante del centralismo.

- Impulsar el proceso de desconcentración en forma armónica, ya que a pesar de los importantes avances, se detecta incompatibilidad en el proceso, ya que cada dependencia ha estructurado su programa en forma aislada y en algunos casos se observan retrocesos.
- Restablecer todas las unidades de planeación de las dependencias centrales y establecer vínculos de coordinación operativa entre ellas, ya que son elementos clave para un más eficiente funcionamiento del sistema nacional de planeación.
- Resectorizar a las entidades paraestatales con criterios económico-administrativos, ya que la desvinculación origina una tácita cosincorporación de las entidades para estatales al operar sobre criterios fundamentalmente administrativos. Esta situación resta eficiencia a la empresa pública en el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas sectoriales. En este sentido, es imperativo que todas las entidades formulen sus programas de mediano y corto plazo, y que los mismos sean aprobados por la dependencia de la administración central responsable del sector económico que corresponda, sin menoscabo de la normatividad global que deben ejercer otras dependencias.

## Fortalecimiento de la organización social

- Fortalecer la organización social, en los aspectos económicos, para lo cual es necesario que en los planes y programas se expliciten las políticas específicas en la materia.
  
- Derivar del plan nacional un programa de desarrollo de la organización social, que debe ser resultado de la consulta directa con los sectores social y privado, evitando que sean resúmenes de los programas sectoriales; éstos deben utilizar como insumo básico los lineamientos del programa de desarrollo de la organización social.
  
- Instituir los comités de consulta y concertación para la planeación del desarrollo, que de acuerdo a la Ley y a lo previsto en el sistema nacional de planeación democrática deberían estar funcionando como foros de articulación del Estado con los sectores social y privado.

# CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El esfuerzo de planificación del desarrollo en nuestro país se remonta a más de cincuenta años con la expedición de la Ley sobre la Planeación General de la República de 1930. A pesar de los limitados resultados directos, se dio inicio a un proceso para racionalizar la acción del Estado en su carácter de promotor del desarrollo.

La complejidad de la toma de decisiones ha obligado a realizar esfuerzos de ordenación y sistematización de la acción pública, que sin embargo se han visto limitados, no por actos de la casualidad, sino por razones políticas en su mayor parte. El reconocimiento de esta situación no debe interpretarse como una falla estructural de la planeación ante la inercia arrolladora del pragmatismo político; al contrario, se demuestra la falta de articulación de la decisión política, que da origen a la definición de un plan o programa, y a su necesaria conjunción con los medios para ejecutarlos.

La falta de articulación revela, a mi juicio, más que una insuficiencia de carácter técnico, la limitada participación social que es, en última instancia, la parte más interesada en la correcta formulación y ejecución de los planes que están orientados a satisfacer y mejorar sus niveles de bienestar.

Sin embargo, la solución a fondo, que es de naturaleza política, no corresponde a un acto unilateral por parte de los gobiernos, sino a un proceso recíproco, de interacción, que siempre será perfectible. La solución, por tanto, debe entenderse dinámica y en constante evolución, acorde a las necesidades sociales.

La esencia del Estado Mexicano constituye un compromiso que debe permitirle incorporarse a esa dinámica, para lo cual el Estado mismo debe evolucionar, teniendo como vías la descentralización y el impulso de la participación social. En este propósito, cualquier planteamiento de desarrollo que no considere la participación social carecerá de la fuerza indispensable para transformar la realidad y vencer la crisis, que a quienes verdaderamente afecta es a las clases populares y mayoritarias.

Las propuestas formuladas se derivan de la necesidad de fortalecer la participación social en la planeación del desarrollo nacional, tomando como base los esfuerzos realizados, sus alcances y limitaciones. En este sentido, la corresponsabilidad del Estado y las clases sociales mayoritarias, constituye una garantía para que nuestro *Proyecto Nacional* sea viable política, económica y socialmente.

Con el propósito de impulsar la participación social en las tareas del desarrollo, aprovechando la amplia experiencia que se ha generado en nuestro país, los recursos humanos y económicos de que disponemos y las aportaciones de diversos investigadores abocados al estudio de la planeación del desarrollo, considero indispensable avanzar en la instrumentación de las siguientes recomendaciones:

1. En atención a que la planeación no constituye una técnica neutra, los técnicos al servicio del Estado dedicados a la promoción del desarrollo deben tener una mayor participación política, en tanto que los políticos, en su carácter decisorio, deben ampliar su horizonte de conocimientos técnicos, a fin de superar las severas rigideces que implica la planeación del desarrollo.

2. El aprovechamiento cabal de la experiencia acumulada en materia de planeación demanda analizar integralmente los avances alcanzados, los errores cometidos y las limitaciones detectadas, en el contexto en que se han dado, tarea en la que deben participar políticos, técnicos, representantes sociales de los sectores obrero; campesino y popular, empresarios e investigadores.
3. En el entendido de que la credibilidad social constituye el más fuerte vínculo entre el Estado y la sociedad civil, la información adquiere un valor estratégico, no sólo para efectos del proceso de planeación, sino para la conjunción de esfuerzos en torno a la ejecución de los programas, es decir, para lograr una participación social activa, consciente y comprometida.
4. La educación pública tiene entre sus propósitos el contribuir a la transformación de las estructuras económicas, políticas y sociales a fin de alcanzar un desarrollo justo y duradero. Por ello, los planes de estudio, desde los niveles elementales hasta los superiores, deben considerar la formación de técnicos y profesionistas con una conciencia plena sobre la problemática del desarrollo y sobre las posibilidades y medios para superarla, empleando para ello los alcances de nuestro sistema educativo en su papel de dinamizador social del proceso del cambio.
5. La rectoría del Estado en la conducción del desarrollo implica una clara definición acerca de los obstáculos y retos que deben enfrentarse, tanto de tipo estructural como coyuntural. Esta responsabilidad determina la necesidad de impulsar y profundizar los mecanismos de comunicación social en todos los niveles, como

condición indispensable para la movilización social en la construcción de un desarrollo concertado y planificado.

Estas recomendaciones deben interpretarse como coadyuvantes al objetivo de lograr la plena participación social en la planeación del desarrollo. Este objetivo está directamente asociado a la necesidad de construir una sociedad más justa, libre y solidaria, lo que constituye en última instancia la esencia de nuestro proyecto nacional. En este sentido deben ponderarse y *repensarse* las estrategias de cambio estructural y de modernización.

ANEXO

**ANEXO**

**I, RESUMEN Y RESULTADOS DEL PRIMER SEMINARIO  
SOBRE PROBLEMAS ECONÓMICOS DE MÉXICO,  
ORGANIZADO POR LA ESCUELA NACIONAL  
DE ECONOMÍA EN 1965.**

## RESUMEN Y RESULTADOS DEL 1ER. SEMINARIO SOBRE PROBLEMAS ECONOMICOS DE MEXICO. (EXTRACTO)

### FUNCIÓN Y RAZÓN DE SER DE LA PLANEACIÓN

La planeación económica y social es un sistema moderno y eficaz para satisfacer las aspiraciones colectivas de una nación. Puede decirse que la planeación centralizada nació en el campo socialista, que utilizó inicialmente medidas directas de aplicación compulsiva. A partir de la posguerra varios países de empresa privada adaptaron muchos de los elementos de la planeación a su sistema económico. La notable recuperación europea y el rápido crecimiento de la producción, en el marco de una mayor intervención estatal o de lo que se ha llamado economía mixta, han impreso un sello de éxito a esta planeación "democrática".

Tanto de este punto de vista del sector público como del sector de empresarios privados, consumidores, trabajadores independientes, campesinos y de los distintos grupos organizados de un país, se hace necesario adoptar un plan nacional de desarrollo económico y social. En los países subdesarrollados el imperativo de planear es aún más urgente, porque a la presión de los factores señalados hay que añadir la de un crecimiento demográfico elevado.

---

*Celebrado por la Escuela Nacional de Economía en la ciudad de Cuernavaca, Mor., del 21 al 24 de abril de 1965. Los Convocados del Seminario fueron: Horacio Flores de la Peña, Jorge Tamayo López, Portillo, Emilio Sacristan Roy y Fernando Solana Morales.*

El seminario advirtió que la mera elaboración de un plan no resolverá los problemas estructurales de la economía, pero sí puede ser el punto de partida para coordinar esfuerzos, racionalizar objetivos y maximizar resultados. La planeación, en efecto, no es sustituto de las reformas estructurales necesarias para permitir un desarrollo acelerado, pero permite que estas reformas se lleven a cabo de una manera rápida y ordenada. En su forma más simple, puede concebirse a la planeación como un sistema para tomar decisiones sobre la base de un conocimiento general y objetivo de los hechos, considerando los distintos intereses nacionales, pero sin llegar a determinar de manera específica ni todas las implicaciones de los objetivos ni los instrumentos necesarios para realizarlos. En un sentido más pleno y riguroso, la planeación económica incluye los objetivos nacionales, regionales, globales y sectoriales y los instrumentos para alcanzarlos.

#### **OBJETIVOS Y METAS DE UN PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL.**

La opinión que obtuvo mayor eco en el seno del Seminario fue que la planeación que adopte México ha de ser compatible con nuestras normas constitucionales y con las instituciones políticas y jurídicas sobre las que se asienta la vida pública del país. Sin embargo, hubo una corriente que sostuvo que para obtener mejores resultados mediante el empleo de la planeación y, al mismo tiempo, evitar incompatibilidades con el régimen legal imperante, son necesarias reformas en varios aspectos del orden jurídico.

Se convino asimismo, que una planeación "democrática" sí se ajusta a nuestro sistema político, ya que presupone las siguientes condiciones:

- I. Que exista una participación activa de los ciudadanos en la elaboración, ejecución y control del plan nacional.
- II. Que se imprima al proceso productivo una dirección precisa para que mediante el establecimiento de prioridades se satisfagan las necesidades sociales básicas de toda la población del país: educación, salubridad, seguridad social, vivienda, planeación urbana y mejoramiento de las comunidades rurales.
- III. La consecución de metas específicas de interés nacional en los distintos sectores de la economía por ejemplo, creación de la industria pesada, electrificación total del país, participación estatal en las industrias básicas, modernización del sector agrícola atrasado, reducción de la dependencia económica externa, desarrollo del potencial económico en las distintas regiones y otras metas específicas que habrán de incluirse en el plan nacional.

#### CONDICIONES ESENCIALES PARA HACER POSIBLE Y EFICAZ LA PLANEACIÓN EN MÉXICO.

El Seminario reconoció que la planeación sólo es viable si se satisfacen determinados requisitos fundamentales y quedan superados los obstáculos estructurales e institucionales que se oponen a ella. Se mencionó asimismo, como necesario, precisar el significado de la planeación para evitar que

la palabra se mistifique y se consideró que los requisitos mínimos para hacer efectivo el sistema son:

**A) MAYOR PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA POBLACIÓN.**

La planeación, que habrá de comprender medidas de tipo compulsivo e indicativo y tendrá que ser activa y consultiva, deberá formularse a través de un mecanismo que permita conocer los intereses de los distintos grupos sociales y no sólo los del gobierno y los empresarios, que son los grupos organizados que ejercen mayor presión sobre la opinión pública mientras una gran mayoría de la población permanece al margen de los acontecimientos cívicos y políticos del país. Aún cuando el gobierno en ocasiones concilia y logra un equilibrio entre los intereses de los diferentes grupos sociales, la falta de representación auténtica en muchos sindicatos, en las organizaciones campesinas, de artesanos y pequeños empresarios, la falta de un movimiento cooperativo, de asociaciones y profesionistas, retrasa la plena vigencia de la democracia. La planeación deberá tomar en cuenta los intereses de los grupos mayoritarios y dar ocasión específica de expresarse a todos los grupos en cuerpos consultivos, además de discutirse, si es preciso en el Congreso, las bases y principios generales que sirvan de apoyo a los planes.

Es necesario que los técnicos tengan una mayor participación política y los políticos un mayor conocimiento técnico a fin de que haya menos resistencia a los cambios que implica la planeación.

**B) INFORMACIÓN PRECISA, VERAZ Y PÚBLICA.**

El desarrollo de una información veraz y bien orientada constituye la base de la concepción democrática en la sociedad moderna, pues en caso de que esto no sea así podrán desarrollarse fácilmente núcleos de poder totalitario a la sombra del oscurantismo y la enajenación colectiva provocada por la falta del conocimiento popular de los problemas nacionales.

El proceso de planeación requiere como elemento indispensable la existencia de una red de comunicación que permita contar con una corriente ininterrumpida de información, que facilite tanto la coordinación y centralización al nivel de las decisiones fundamentales como una mayor descentralización en el plano de la ejecución de las disposiciones concretas a seguir.

Tomando en cuenta lo anterior, se consideró que una de las limitaciones de peso para lograr un efectivo sistema de planeación económica en México es precisamente la mala calidad de la información y de la estadística, con frecuencia las estadísticas se manejan confidencialmente en el ámbito nacional, mientras los investigadores extranjeros cuentan con toda suerte de facilidades en este sentido, lo que coloca en posición desfavorable a la publicación de investigaciones nacionales.

C) REFORMAS INDISPENSABLES PARA ADECUAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A LAS NECESIDADES DE LA PLANEACIÓN.

El problema de contar con una administración pública moderna es sumamente complejo, pues no existe un sistema perfecto y racional de comunicación de decisiones que excluya la relación de grupos y la subordinación relativa de personas y grupos, con todas las implicaciones que esto tiene.

Las relaciones humanas en el seno del aparato administrativo del Estado hacen resaltar dos hechos sumamente contradictorios.

La tendencia de inspiración racionalista persigue la eliminación de las relaciones de poder, ya que al predominar la idea de la solución única y al elaborarse reglamentos muy detallados que prescriben el comportamiento de cada funcionario en todas las circunstancias previsibles, se está coartando y dejando poco margen, si no es que ninguno, a la iniciativa individual y la libertad de apreciación. Dentro de un esquema administrativo así idealizado no hay posibilidad de que existan presiones hacia arriba o hacia abajo, nadie puede cambiar el comportamiento de nadie ni tiene interés en hacerlo y, por lo tanto, las relaciones de poder efectivo dejan de tener sentido.

Sin embargo, en el campo de la vida real ha quedado plenamente confirmado el fracaso rotundo de los "administradores esquemistas" que pretenden aplicar el razonamiento científico puro a la administración de las sociedades modernas. Los organigramas y demás métodos similares no resuelven absolutamente nada

en la medida en que no tomen en cuenta la realidad objetiva y la trayectoria dinámica del pueblo, de manera que correspondan y se adapten a estructuras político-administrativas determinadas, representativas de dicha realidad y trayectoria.

En el plano de la administración pública de la casi totalidad de los países existe todo un sistema de negociaciones, presiones y nuevas relaciones de poder referidas a la actitud afectiva de las simpatías personales y del diálogo político. En esta situación la posibilidad de racionalizar la organización administrativa queda pues ligada a la dificultad de eliminar la incertidumbre en el cuadro de la acción humana y quien tiene el mayor poder está en posibilidad de controlar hasta cierto punto el margen de incertidumbre engendrado por su acción.

#### **D) NECESIDAD DE ESTABLECER UN MECANISMO EFICAZ DE CONTROL SECTOR PÚBLICO.**

Hay que tener en cuenta que no existe control posible sin una red de comunicación e información eficientes y que, por lo tanto, el problema del control tiene características hasta cierto punto similares al de la información. Es indispensable llegar a conocer quién controla a quién, para qué, con qué propósito, cuál es la capacidad de control de quien controla, su poder real de evaluación y la aplicación efectiva de los medios de control, así como su grado de rigidez y flexibilidad.

Actualmente, la Contaduría de la Federación realiza una primera auditoría del ejercicio del presupuesto

de la Federación, del Departamento del Distrito y de la Lotería Nacional, para que el poder ejecutivo entregue la Cuenta Pública al Congreso. La Contaduría mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados, no hace, en la práctica, sino revisar las mismas cuentas que ya han sido anteriormente glosadas por la Contaduría de la Federación. En tal virtud, el control de las operaciones del gobierno federal y del Departamento del Distrito Federal se reduce a ser interno y estrictamente contable, tanto por lo que toca al realizado por el poder ejecutivo, como por el efectuado por el legislativo.

Iguamente se podría decir de los organismos descentralizados y empresas estatales, pese a los esfuerzos realizados por la Secretaría del Patrimonio Nacional. No existe ningún organismo que tenga como misión vigilar que las funciones de las distintas dependencias del sector público se realicen con la eficiencia prevista y que los resultados justifiquen las erogaciones realizadas. Si bien es competencia de la Secretaría de la Presidencia intervenir en ciertos aspectos del control del gasto público -vigilancia de subsidios e inversiones-, es necesario realizar una reorganización de responsabilidades en los procesos de vigilancia de las Secretarías del Patrimonio Nacional, Presidencia y Hacienda, a fin de que quede garantizada la eficiencia y productividad de las operaciones del sector público y las distintas fases del proceso presupuestal.

## E) INCORPORACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL Y DEL SECTOR PRIVADO A LA PLANEACIÓN.

Un país que desea adoptar una planeación eficaz deberá saber, en primer término, si está preparado para aceptar una coordinación de las actividades en las distintas dependencias del sector público y del sector privado. En México el gobierno federal posee prerrogativas para implementar las decisiones que atañen a todo el sector público federal y, por otra parte, puede utilizar con éxito una política de persuasión y de incentivos que guíen al sector público estatal y municipal y al sector privado de todo el país, empleando para ello los recursos de información y asistencia técnica de las distintas dependencias federales, sus instrumentos de control directo y los medios inductivos constituidos por la política monetaria y fiscal.

### PROBLEMAS JURÍDICOS DE LA PLANEACIÓN.

Al discutirse en el seno del Seminario el problema relativo a si la elaboración y ejecución de un plan nacional requeriría de reformas constitucionales o, por el contrario, podría llevarse a cabo dentro del marco jurídico vigente. se manifestaron dos corrientes de opinión.

Un grupo de los participantes se inclinó por el sentido de que la planeación encuentra su legitimación en el artículo 133 de la Constitución y que las facultades del gobierno federal se hallan expresamente atribuidas por el artículo 124. Por lo tanto, es

posible iniciar la planeación integral dentro del marco de nuestras normas fundamentales sin modificar sustancialmente la estructura jurídica. En la fracción XXX del artículo 73 se autoriza al Congreso para expedir todas las leyes necesarias a fin de hacer efectivas las facultades expresas de los tres poderes federales y se encuentran los fundamentos para que el Congreso legisle sobre planeación económica y social. Para proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso en materia económica (artículo 59, frac. I) el Presidente de la República está facultado para sentar en un reglamento un plan nacional de desarrollo o, en todo caso, sin la obligación, en cuanto a derecho, de esperar a que el Congreso de la Unión legisle en materia de planeación, el Presidente puede expedir un decreto, aunque sea de menor efectividad en cuanto a extensión. Para extender esta planeación en el ámbito nacional podría seguirse un procedimiento de convenios con los Estados, utilizados ya con otros propósitos.

La otra corriente de opinión expresó que la Constitución no emplea en parte alguna ni el término planeación ni el término desarrollo económico y que el sólo hecho de hablar de planeación del desarrollo en un país que no ha planeado porque no lo ha reconocido como necesidad política, requiere revisar sus instituciones, sus leyes y sus mecanismos operativos.

#### EL ÓRGANO CENTRAL DE PLANEACIÓN (OCP)

Una vez precisada la necesidad de adoptar la planeación y planteados los problemas jurídicos que ella supone, se discutió cuál debería ser el órgano respon-

sable de la elaboración y ejecución del plan. Se adoptaron tres posturas respecto al carácter administrativo del OCP.

- a) Creación del órgano de planeación en forma de una comisión nacional.
- b) Necesidad de una nueva Secretaría, encargada de la planeación central y probablemente de elaborar el presupuesto (más no de ejecutarlo, pues esa seguiría siendo atribución de la Secretaría de Hacienda).
- c) Ampliación de las funciones de la actual Secretaría de la Presidencia para que pudiera llevar a cabo la planeación nacional

Se señaló que una comisión tendría las siguientes ventajas: a) estaría libre de trabas administrativas y burocráticas; b) facilitaría la coordinación de las distintas dependencias al más alto nivel administrativo; y c) su independencia garantizaría imparcialidad en sus juicios sobre política económica gubernamental.

Par evitar que quedara aislada en sus decisiones, sería recomendable que dicho comité tuviese la facultad de autorizar y vigilar las inversiones, tal como lo hizo la comisión de inversiones, y que estuviese integrado por personas de alto prestigio político y experiencia administrativa.

Una Secretaría de Estado, en cambio, tendría las siguientes desventajas: a) tendencia hacia la burocratización; b) la igualdad en la jerarquía con otras instituciones le daría una categoría de preeminencia, que haría difícil la tarea de coordinación; y c) la

abundancia de la dependencia se vería ligada a problemas de carácter político que dificultarían el desempeño de sus labores.

### LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO AGRÍCOLA.

La agricultura mexicana se caracteriza actualmente por una dicotomía. En las zonas de riego se han aplicado técnicas modernas y la producción ha aumentado considerablemente, en especial la de artículos exportables y la de aquellos otros cuyos precios están sostenidos por el estado. En cambio, amplias extensiones de tierra de temporal, en donde coexisten el minifundio, la mediana y gran propiedad, siguen explotándose en forma tradicional, poco mecanizada y sujeta a gran presión demográfica. En estas condiciones la agricultura próspera desplaza del mercado a la tradicional, de manera que los precios de garantía tienden a beneficiar a quienes menos, lo requieren, mientras que aquellos verdaderamente necesitados continúan en situación deprimida y condenados a una subsistencia precaria.

La política de ocupación agrícola también presenta serias contradicciones: en las áreas prósperas se ocupa escasa mano de obra, mientras que en las deprimidas existe exceso de ella.

Toda una serie de factores concurren a explicar tan absurda situación de abundancia, alta productividad y reducida población beneficiada en unas áreas, al lado de un cuadro general de escasez y miseria para gran parte de la población campesina. La nutrición general del pueblo mexicano dista mucho de ser adecua-

da, a causa de una producción insuficiente de algunos productos como la carne, la leche y las hortalizas. Es, por tanto, imprescindible un estudio integral del problema agrario que analice las condiciones legales de tenencia de la tierra, titulaciones, crédito, organización, demanda, precios de garantía, factores sociológicos y culturales, educación rural, y otros que contribuyan a elevar la productividad de las áreas atrasadas, para que se pueda adoptar una planeación integral del desarrollo agrícola que esté relacionado con el desarrollo industrial y con el resto de la economía.

#### **LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL.**

Es necesario planear el desarrollo social conforme a principios generales aplicados en el caso de la planeación económica. La programación económica desarrolla los recursos materiales utilizando los humanos y la social estimula el factor humano usando los recursos materiales. Por tanto, la planeación social debe repercutir favorablemente en el incremento de la producción. En consecuencia, el problema del desarrollo económico y social balanceado se transforma, hasta cierto punto, en el problema de lograr el equilibrio entre los recursos humanos y materiales.

#### **LA PLANEACIÓN EN LA UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS**

El elemento más valioso de que dispone el país es el hombre, único factor de la producción que es a la vez medio y fin y que, sin embargo, está muy lejos de utilizarse de acuerdo con los postulados de la Revolución. En el Seminario se presentaron cifras

verdaderamente alarmantes del rápido crecimiento demográfico y del bajo aprovechamiento de los recursos humanos en la educación y en el trabajo.

Sólo la planeación puede lograr, en un plazo breve, una utilización racional y humana de la población para poder compartir los frutos del progreso de una manera realmente democrática y en un marco de justicia social.

### LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL.

En el Seminario se afirmó que la planeación regional no puede ser, en manera alguna, sustitutiva de la nacional, ya que la suma de planes regionales no constituye un plan global. Sin embargo, el enfoque regional es de suma importancia porque, al tomar en cuenta los diversos grados de desarrollo de las regiones, se determina su capacidad económica para contribuir a los objetivos nacionales, la potencialidad económica susceptible de explotarse en beneficio de todo el país y sus necesidades por satisfacer.

### EL FINANCIAMIENTO DEL PLAN NACIONAL.

En el Seminario se comentó con grave preocupación la creciente tendencia al endeudamiento externo y la ausencia de un plan bien definido capaz de financiar el desarrollo con mayor proporción de recursos internos. Se llegó a decir que el crédito externo se utilizaba no como complemento, sino como sustituto del ahorro interno, ya que resulta más fácil acudir a los préstamos internacionales, obtenidos con relativa facilidad cuando los países se sujetan a las

"normas" de las instituciones internacionales, que tratar de extraer esos recursos de las capas de población nacional con ingresos altos.

También se trató el tema de las inversiones extranjeras, analizándose en qué medida pueden considerarse como fuentes complementarias de ahorro que además traen aparejados conocimientos y técnica para la expansión y establecimiento de nuevas empresas. El Seminario, casi en su totalidad, se pronunció en contra de la inversión extranjera irrestricta y de la falsedad que implica creer que las inversiones extranjeras siempre vienen a abrir nuevos campos no explotados, cuando en realidad, en los últimos años y en muchos casos, han venido a comprar a precios atractivos, inversiones ya establecidas por mexicanos, desplazando así al capital nacional e intensificando la dependencia del exterior. El pago combinado del servicio de la deuda externa (amortización e intereses) más la remisión de utilidades al extranjero, atan un elevado porcentaje de nuestros ingresos en cuenta corriente, porcentaje que según datos oficiales superó el 34% de dichos ingresos en 1964 y coloca al país en una peligrosa posición de dependencia.

Por tanto, se convino que era necesario continuar la reforma fiscal para obtener recursos internos; adquirir créditos externos en mejores condiciones dado que la carga por el servicio del capital exterior se encuentra en la actualidad en un límite que sería peligroso sobrepasar; captar mayores volúmenes de ahorro privado interno; defender los intereses de

los inversionistas minoritarios; y canalizar una parte creciente de estos recursos hacia la agricultura y la industria mediana y pequeña dentro del marco de la planeación económica y social.

MAURICIO CARRIL  
IFIGENIA M. DE NAVARRETE  
RICARDO TORRES GAYTAN  
Coordinadores

# BIBLIOGRAFIA

## BIBLIOGRAFIA

Amín, Samir y otros, Dinámica de la crisis global, Siglo XXI Editores, 1983.

Barre, Raymond, El desarrollo económico, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

Basañez, Miguel, La lucha por la hegemonía en México 1968-1980, Siglo XXI Editores, México, 1981.

Bassols Batalla, Angel (coordinador), Realidades y problemas de la geografía en México, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1985.

Bataillon, Claude, Las regiones geográficas en México, Siglo XXI Editores, México, 1982.

Bettelheim, Charles, Planificación y crecimiento acelerado, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

Bórquez Djel, Crónica del Constituyente, Partido Revolucionario Institucional, Editorial Botas, México, 1985.

Cardero García, María Elena, El sistema capitalista contemporáneo, UNAM, México, 1986.

Centro de Estudios Internacionales (coordinador), Lecturas de política mexicana, El Colegio de México, México, 1981.

CEPAL, Crisis económica y política de ajuste, estabilización y crecimiento, Cuadernos de la CEPAL, Número 54, Chile, Septiembre de 1986.

Cibotti, Ricardo y Sierra, Enrique, El sector público en la planificación del desarrollo, Siglo XXI Editores, 1976.

COPLAMAR, Necesidades esenciales y estructura productiva de México, Siglo XXI Editores, México, 1982.

COPLAMAR, Macroeconomía de las necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000, Siglo XXI Editores, México, 1983.

Cordera, Rolando (coordinador), Desarrollo y crisis de la economía mexicana, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

Cordera, Rolando y Tello, Carlos (coordinadores), La desigualdad en México, Siglo XXI Editores, México, 1984.

Cordera, Rolando y Tello, Carlos, México: La disputa por la Nación. Perspectivas y opciones del desarrollo, Siglo XXI Editores, México, 1983.

Dobb, Maurice, Economía política y capitalismo, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

Durand Ponte, Víctor M., México: La formación de un país dependiente, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1979.

Escuela Nacional de Economía (coordinadora), Bases para la planeación económica y social de México, Siglo XXI Editores, México, 1986.

Faletto, Enzo y Martner, Gonzalo (coordinadores), Repensar

el futuro. Estilos de desarrollo, Editorial Nueva Sociedad UNITAR/PROFAL, Venezuela, 1986.

Faya Viesca, Jacinto, Administración pública federal, Editorial Porrúa, México, 1979.

Flores, Edmundo, Dentro y fuera del desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

Flores de la Peña, Horacio, Los obstáculos al desarrollo económico, Fondo de Cultura Económica, México, 1982.

Furtado, Celso, La economía latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la revolución cubana, Siglo XXI Editores, México, 1973.

Furtado, Celso, Prefacio a una nueva economía política, Siglo XXI Editores, México, 1978.

Furtado, Celso, Teoría y política del desarrollo económico, Siglo XXI Editores, México, 1984.

Galbraith, John K., Desarrollo económico, Ediciones Ariel, España, 1972.

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

Garrido, Luis Javier, El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945), Secretaría de Educación Pública, Siglo XXI Editores, México, 1986.

González Casanova, Pablo, El Estado y los partidos políticos en México, Ediciones Era, México, 1986.

González Casanova, Pablo y Aguilar Camín, Héctor (coordinadores), México ante la crisis. El contexto internacional y la crisis económica, Siglo XXI Editores, México, 1985.

González Navarro, Moisés, La CNC en la reforma agraria mexicana, Sociedad Cooperativa Publicaciones Mexicanas, México, 1985.

Guevara, Gilberto, El saber y el poder, Universidad Autónoma de Sinaloa, México, 1983.

Guillén, Arturo, La planificación central, UNAM, México, 1986.

Guillén, Arturo, Problemas de la economía mexicana, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1986.

Hansen, Roger D., La política del desarrollo mexicano, Siglo XXI Editores, México, 1975.

Herschel, Federico, Política económica, Siglo XXI Editores, México, 1986.

Ianni, Octavio, El Estado capitalista en la época de Cárdenas, Ediciones Era, México, 1985.

ILPES/OEA/BID, Experiencias y problemas de la planificación en América Latina, Siglo XXI Editores, México, 1974.

Instituto de Capacitación Política, Historia documental del Partido de la Revolución. PNR 1933, Partido Revolucionario

rio Institucional, México, 1981.

Instituto Nacional de la Administración Pública, Función de la administración pública en el establecimiento de un nuevo orden económico y social, Ediciones INAP, México, 1975.

Jaguaribe, Helio, Desarrollo económico y político, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

Keynes, John M., y otros, Crítica de la economía clásica, Ediciones Ariel, España, 1970.

Lange, Oskar, Ensayos sobre planificación económica, Ediciones Ariel, España, 1977.

Lange, Oskar (coordinador), Problemas de economía política del socialismo, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

Lewis, Arthur W., Teoría de la planificación económica. Los fundamentos de la política económica, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

López Rosado, Diego, Problemas económicos de México, UNAM, México, 1979.

Martner, Gonzalo, Planificación y presupuesto por programas, Siglo XXI Editores, México, 1974.

Matus, Carlos, Estrategia y plan, Siglo XXI Editores, México, 1985.

Nikitin, P., Economía política, Editores Mexicanos Unidos, México, 1984.

Olmedo, Raúl, *Iniciación a la economía de México. Descentralización, principios teóricos y ejemplos históricos*, Editorial Grijalvo, México, 1984.

Padilla Aragón, Enrique, *Ciclos económicos y política de estabilización*, Siglo XXI Editores, 1967.

Padilla Aragón, Enrique, *México: desarrollo con pobreza*, Siglo XXI Editores, México, 1972.

Ramírez H., Guillermo (coordinador), *Lecturas sobre desarrollo económico*, Escuela Nacional de Economía de la UNAM, Ediciones Olimpia, México, 1985.

Rey Romay, Benito, *La ofensiva empresarial contra la intervención del Estado*, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, Siglo XXI Editores, 1984.

Rodríguez, Octavio, *La Teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, Siglo XXI Editores, México, 1986.

Roll, Eric, *Historia de las doctrinas económicas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1964.

Rossetti, José P., *Introducción a la economía, Enfoque latinoamericano*, Harla, México, 1985.

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, *Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral 1985-1988*, México, 1985.

Secretaría de la Presidencia (coordinadora), *Seminario Franco Mexicano sobre Coordinación Administrativa*. Dirección General de Estudios Administrativos, México, 1977.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Antología de la planeación en México, 1977-1985, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Plan Global de Desarrollo 1980-1982, México, 1980.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México, 1983.

Secretaría de Programación y Presupuesto (coordinadora), Simposio Internacional de Planeación para el Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

Segredo, Dardo, Programación a corto plazo en economías mixtas, Siglo XXI Editores, México, 1973.

Semo, Enrique y otros, Seis aspectos del México real, Universidad Veracruzana, México, 1979.

Singer, H.W., La estrategia del desarrollo internacional. Ensayo sobre el atraso económico, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

Sistema Económico Latinoamericano (coordinador), El FMI, el Banco Mundial y la crisis latinoamericana, Siglo XXI Editores, México, 1986.

Solís, Leopoldo, Alternativas para el desarrollo, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1985.

Solís, Leopoldo, Controversias sobre el crecimiento y la distribución, Fondo de Cultura Económica, México, 1972.

Solís, Leopoldo (coordinador), La economía mexicana, I. Análisis por sectores y distribución, Fondo de Cultura Económica, México, 1975.

Solís, Leopoldo (coordinador), La economía mexicana, II. Política y desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

Solís, Leopoldo, La realidad económica mexicana: Retrovisión y perspectivas, Siglo XXI Editores, México, 1981.

Stewart, Frances, Tecnología y subdesarrollo, Fondo de Cultura Económica, México, 1983.

Stonier, Alfred y Hague, Douglas, Manual de teoría económica, Aguilar de Ediciones, España, 1981.

Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro, El Subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo, Siglo XXI Editores, México, 1973.

Taller de Coyuntura, Economía petrolizada, Facultad de Economía de la UNAM, Editorial Solidaridad, México, 1981.

Tello, Carlos, La política económica en México; 1970-1976, Siglo XXI Editores, México, 1979.

Tello, Carlos, La nacionalización de la banca en México, Siglo XXI Editores, México, 1984.

Tinbergen, Jan, La planeación del desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México, 1982.

Waterston, Albert, Planificación del desarrollo, Fondo

de Cultura Económica, México, 1979.

Wilkie, James W., La revolución mexicana. Gasto federal y cambio social, Fondo de Cultura Económica, México, 1978.

Wionczek, Miguel, S., Una versión de los setenta, Miguel Angel Porrúa, México, 1981.

Witker V., Jorge, Las economías mixtas, UNAM, México, 1985.

Zamora, Francisco, Tratado de teoría económica, Fondo de Cultura Económica, México, 1972.