

36
rej.



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE ECONOMIA

La Planificación Económica Nacional.
Generalidades de la Planificación en
México y Estudio del Período 1982-1986.

T E S I S

Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN ECONOMIA

presenta

MARIA ROSENDA LILIA GARCIA PEREZ



MEXICO, D. F. 1988



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

LA PLANIFICACION ECONOMICA NACIONAL. GENERALIDADES DE LA PLANIFICACION EN MEXICO Y ESTUDIO DEL PERIODO 1982-1986.

P A G I N A

I N D I C E	i	
I N T R O D U C C I O N	I	
CAPITULO I	ASPECTOS CONCEPTUALES SOBRE LA PLANIFICACION SOCIALISTA Y CAPITALISTA	1
	1. SU CONCEPTO Y ORGANIZACION	1
	1.1. Papel de la Planificación Socialista	1
	1.2. ¿Qué es la Planificación Socialista?	6
	1.3. Condiciones para su implantación	9
	1.4. Objetivos de la Planificación	13
	1.5. Los Problemas de la Planificación	15
	1.6. Procedimiento de la Planificación	22
	1.7. Definición de PLAN	29
	1.8. Fases para la elaboración del Plan	34
	1.9. Medios de Ejecución del Plan	39
	1.10. ¿Planificación Óptima?	44
	1.11. Generalidades sobre la Programación Capitalista	46
	1.12. ¿Es lo mismo Programación y Planificación Indicativa?	47
	1.13. Los objetivos y metas que ha perseguido	53
	1.14. Resultados que ha obtenido en casos concretos	56
CAPITULO II	ANTECEDENTES GENERALES DE LA PLANIFICACION EN MEXICO	
	2. Antecedentes	62
	2.1. Intentos de Planificación en México del periodo 1930-1981	65
	2.2. México y su Estructura Económica	70
	2.3. Condiciones que han imperado para la Planificación Económica Nacional	75
	2.4. Los Objetivos que se ha planteado	77

P A G I N A

2.5.	Problemas que la planificación ha enfrentado	79
2.6.	Estructura administrativa de la planificación	81
2.7.	Relación Iniciativa Privada - Planificación	85
2.8.	Planificación Social	86
2.9.	Planificación Regional	89

CAPITULO III LA PLANIFICACION ECONOMICA NACIONAL DEL PERIODO 1982-1986 92

3.	El Sistema de Planeación Democrática en México	92
3.1.	Aspectos generales de la economía mexicana actual	94
3.2.	La Crisis Interna en México	101
3.3.	Comentarios sobre algunos de los planes de este período	113
3.3.1.	Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988	115
3.3.2.	Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988 (PRONAFICE)	139
3.3.3.	Programa Inmediato de Reordenación (PIRE)	142
3.3.4.	Programa Nacional de Desarrollo Industrial (PNDI)	144
3.3.5.	Reordenación Económica de Febrero de 1986	146
3.3.6.	Programa Extendido de Reordenación Económica (PERE)	149
3.3.7.	Programa de Aliento y Crecimiento (PAC)	151
3.3.8.	Pacto de Solidaridad Económica (PSE)	154
3.4.	Razones por las cuales los planes no han funcionado	156
3.5.	Planteamiento de necesidades para el año 2000	160

P A G I N A

3.6. <i>¿Viabilidad de Planificación a corto plazo?</i>	162
CONCLUSIONES	164
BIBLIOGRAFIA	169

INTRODUCCION

"ES UN ERROR CREER QUE NO HAY ELEMENTO DE PLANIFICACION INHERENTE EN LA PRODUCCION CAPITALISTA. SIN EMBARGO NO HA HABIDO NI PUEDE HABER DESARROLLO ECONOMICO PLANIFICADO BAJO EL CAPITALISMO". (1)

El enunciado anterior hace referencia al hecho de que, de las características de un país como México, se deduce que no es posible PLANIFICAR en el estricto sentido de la palabra, ya que para lograr esto sería necesario que imperase un modo de producción socialista, condición que al menos hasta el momento no es viable, ya que el modo de producción actual es totalmente contrario. Todo esto no impide que no se den al menos, intentos de planificación dentro del modo de producción capitalista con tendencias al desarrollo económico.

En forma adicional, hay que tomar en consideración que planificar adecuadamente, no se puede dar simplemente porque así lo establezca una ley determinada. En México la Planificación solo se utiliza de manera secundaria y no substituye al mercado como mecanismo que asigne recursos, ya que las decisiones las sigue tomando por su parte, cada empresario capitalista.

Esta tesis tratará de plantear los posibles elementos de planificación en la producción capitalista mexicana, la sugerencia de una planificación más efectiva, como un proceso social e histórico que pueda ayudar a establecer, dentro de lo posible,

(1) Mijail Bor. - *Objetivos y Métodos de la Planificación Soviética*. Editorial Ciencia Nueva. Pág. 270

un sistema que logre el mejoramiento del nivel de vida de todos los mexicanos; todo ello tratando de conciliar los objetivos que actualmente persigue la Planificación en México que pueden ser resumidos en dos puntos:

- A) La consecución de una tasa de ganancia cada vez más alta.
- B) Desarrollo económico general y más aún en la etapa actual de crisis.

La situación actual a nivel internacional, y especialmente la de la economía mexicana, atraviesa por una etapa crítica en general. Son diversos los factores que han influido para formar esta situación. El problema de tipo estructural se manifiesta en la injusta distribución del ingreso, afectando con ello el poder adquisitivo de los trabajadores, el creciente desempleo e inflación, la fuga de capitales, la especulación cambiaria y otros, que han incidido en la depreciación de la moneda. Aunado a todo lo anterior también existe el sobreendeudamiento externo al que recurrió el gobierno y particulares durante el boom petrolero, cuando los créditos eran fáciles de conseguir y presentaban mejores condiciones de pago.

Lo antes citado ha provocado que se lleve a cabo una reducción del gasto y se emprenda una estrategia de reordenación económica a base de reajustes, liquidaciones de personal, fusiones, etc., en la burocracia y empresas paraestatales principalmente.

Considerando todos estos problemas, se comprende que la planificación no va a ser solución para que se lleven a cabo reformas estructurales profundas que conduzcan a un desarrollo acelerado, pero si puede llegar a ser la piedra angular para que dichas reformas se lleguen a realizar de una manera rápida y ordenada.

El marco de referencia de esta tesis será el análisis del período específico del año 1982 a 1986, sobre la planificación de la economía mexicana, sin olvidar hacer un estudio previo sobre los intentos de planificación a partir de la Ley sobre Planeación General de la República del 12 de julio de 1930. El esquema básico del desarrollo de esta tesis se resume principalmente en los siguientes objetivos:

- Presentar los diferentes planteamientos teóricos que sustentan varios autores sobre lo que debe ser la Planificación Socialista en general; en contraste se indicarán los planteamientos de la planificación en el modo de producción capitalista.
- Hacer un análisis completo sobre lo que en materia de planificación se ha dado en México a partir de 1930 a 1981.
- Se comentará sobre la Planificación y su desenvolvimiento en el sexenio de 1982 a la fecha.

El grupo de hipótesis que se tratará de demostrar en el transcurso del presente estudio, se pueden resumir en las siguientes:

- En México no puede haber un proceso de planificación en el sentido estricto de la palabra debido principalmente a la vigencia del modo de producción capitalista, ya que no cumple con los requisitos mínimos para poder implantar la Planificación. Esto se demostrará en el análisis que se hará de los aspectos conceptuales de la Planificación Socialista.
- Demostrar que los planes que se han elaborado en México, son de un contenido relevante, pero que desafortunadamente su instrumentación ha sido escasa lo que ha hecho que los planes queden solo en el papel.
- Demostrar que la Planificación no es ya solo una alternativa u opción, sino una necesidad imperiosa en la que se deberá tomar en cuenta todas las premiantes necesidades actuales y futuras.

Durante el desarrollo del Capítulo I se analizarán los aspectos conceptuales sobre la Planificación Socialista; en todo lo relacionado con las condiciones mínimas que se requirieren a fin de que esta sea viable en el sentido más estricto, los objetivos que persigue, tanto desde un punto de vista histórico como

social, para así comprender la importancia que reviste la práctica de la Planificación; las fases a través de las que tiene que desenvolverse para alcanzar las metas que se planteó en sus inicios y los procedimientos y fases que tiene que seguir, así como los medios de los que tiene que valerse para que sea más eficaz en todos los aspectos.

Además se estudiarán las diferencias que existen entre la Planificación Socialista y la Planificación Inducativa, ésta última en el modo de producción capitalista.

En el Capítulo II se entrará de lleno a la Planificación en México, analizando los primeros intentos en el año de 1930, por medio de una exposición general del tema. Se hará mención a la estructura económica del país, los intentos de planificación durante los sexenios de Luis Echeverría y de José López Portillo.

En el estudio de los antecedentes de la Planificación se tocarán los temas de las condiciones necesarias que han imperado en México para la implantación de la Planificación; los objetivos que se han pretendido alcanzar y que la mayor parte de las veces no se lograron por diferentes causas; los obstáculos que se enfrentaron. También se harán análisis sobre las relaciones del Estado con la iniciativa privada en cuanto al problema de la Planificación.

VI

En el Capítulo III se entra ya de lleno en la Planificación durante el período que va de 1982 a la fecha, para lo cual se comenzará por indicar lo que significa el Sistema de Planeación Democrática en México; exponer las características de la Economía Mexicana, incluyendo la crisis por la que se atraviesa, así como los diferentes esfuerzos que se han realizado en materia de planificación durante este período, haciendo mención de los más importantes programas que se han instrumentado en lo que va de este sexenio.

Basado en las experiencias, se comentarán las causas que no han permitido que los planes anteriores salgan adelante, así como las necesidades que se presentarán para el año 2000.

En resumen, la planificación no ha tenido ni tendrá resueltos todos los problemas de la economía mexicana en cuanto a la planificación, ya que como todo proceso social, está en una evolución con nuevas circunstancias cada día, lo cual no facilita que puedan darse las condiciones más adecuadas para una óptima planificación.

C A P I T U L O I

ASPECTOS CONCEPTUALES SOBRE LA PLANIFICACION
SOCIALISTA Y CAPITALISTA

1. SU CONCEPTO Y ORGANIZACION

Durante el desarrollo de este primer punto se tratará de dar un enfoque general de lo que es la Planificación Socialista en su sentido más genuino y amplio; - además de todo lo relacionado con su organización, - así como sus características principales, como son - los objetivos que persigue y los problemas más importantes a los que tiene que hacer frente a fin de tener una instrumentación eficaz.

1.1. PAPEL DE LA PLANIFICACION SOCIALISTA

A grandes rasgos se podría decir que el papel de la Planificación en una economía socialista es básicamente el de dirigir los procesos económicos en base a un determinado conocimiento científico de las necesidades y posibilidades de la economía nacional. Esta dirección toma en cuenta diversas leyes generales que abarcan el sistema socioeconómico, en su conjunto.

Como ejemplo de leyes, se tienen las leyes de la producción y reproducción relacionadas con la organización del proceso de trabajo, la cooperación, la división del trabajo en el proceso de producción, etc.

Otro tipo de estas leyes son aquellas que se determinan por las relaciones socialistas de producción, como

es el caso en el que la propiedad existe para la satisfacción de las necesidades de la sociedad.

También se dan otro tipo de leyes específicas, como es la Ley del Valor que sigue operando en la sociedad socialista.

Finalmente, aquellas leyes que son particulares al modo de Producción Socialista, como por ejemplo el caso específico de la propiedad social de los medios de producción, que permiten la planeación económica, la cual comienza con la intervención directa del Estado en las relaciones económicas a fin de establecer las relaciones socialistas de producción, controlar a los sectores no socialistas de la economía que aún pudieran persistir, para así poco a poco ir regulando el desarrollo de la economía en sus diversos sectores.

Ahora bien, tanto las leyes económicas anteriores como el desarrollo económico necesitan de la planeación de la economía (PLANIFICACION), como elemento coordinador común, que requiere de cierto número de requisitos mínimos para poder llevarse a cabo.

Por todo lo anterior el desarrollo en una economía socialista no es al azar, sino todo lo contrario, su principio se basa en un desarrollo dirigido de manera consciente, bajo la guía de determinadas leyes económicas objetivas.

Estas leyes económicas objetivas existen tanto en una formación de tipo capitalista como socialista, claro que la acción de estas leyes económicas es diferente en un modo de producción capitalista; ya que en el caso de las relaciones socialistas de producción, - Estas pueden tener la posibilidad de crear las condiciones necesarias para obtener los resultados previamente determinados, Esto de acuerdo a los fines que se persigan.

Analizando más profundamente, el socialismo tiene mayor facilidad de influir en el desarrollo social debido a que el hombre previamente ha estudiado, analizado y decidido su actuación, es decir que se llega a un desarrollo creado por el hombre de una forma consciente para así alcanzar un fin específico.

Por considerarse una necesidad histórica y por la experiencia particular de algunos países como la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas es necesario disponer de manera centralizada de los recursos, con el fin de tener una planeación, una administración y una distribución de recursos centralizados.

En un país en el que prevalece el modo de producción socialista requiere y se da una planeación activa de la economía que se enfoca principalmente a la coordinación de diferentes ramas de la economía nacional y además determina las principales líneas de desarrollo

de la economía nacional, ya que como es obvio no todas las cosas pueden ser susceptibles de planeación, todo va de acuerdo a prioridades previamente determinadas.

Lo que un plan económico sí debe abarcar obligadamente es el reparto del ingreso nacional entre acumulación y consumo, ya que este será el indicador principal del desenvolvimiento del crecimiento económico y la distribución de las inversiones entre las diferentes ramas de la economía, lo que mostrará la dirección que va a tomar el desarrollo. El cumplimiento de ello ayudará a determinar la velocidad y dirección del desarrollo de la economía.

Dentro de una economía socialista el Plan debe ser activo para que así pueda determinar la velocidad y la dirección del desarrollo de la economía nacional, basado en una contabilidad económica idónea tanto de costos como de beneficios económicos, así como de un sistema de precios.

Ahora bien el plan activo se refiere básicamente a que existe una coordinación adecuada entre la producción de las diferentes ramas de la economía.

En resumen, la planeación en la economía socialista viene a desempeñar un papel sobresaliente en sectores tan importantes como el industrial, esto debido a las exigencias de cambios radicales de la sociedad, requirién

dose por ello de un período de planeación y dirección centralizada para poder aspirar a una industrialización rápida, produciendo un crecimiento positivo para la clase trabajadora principalmente.

Se podría decir que lo que ha hecho necesaria a la plnificación económica socialista es el principio relacionado con la interdependencia o sea, que el desarrollo de las fuerzas productivas origine una integración creciente entre las diversas actividades económicas - entre los diferentes procesos elementales de producción, aún cuando cada proceso se desarrolle por así de cirlo de manera independiente, alcanzando así una coordinación de los mismos, hasta que llega el momento en el que se hace un solo proceso por el efecto de la integración y ya no hay casi existencia de relaciones mercantiles.

1.2. ¿QUE ES LA PLANIFICACION SOCIALISTA?

Para empezar se puede decir que la palabra PLANIFICAR se divide en dos palabras: PLAN que se refiere a los planes y FICAR que significa hacer; lo que a fin de cuentas quiere decir PLANIFICAR = HACER PLANES.

Profundizando más al respecto se puede decir que la PLANIFICACION es sobre todo un proceso social, PROCESO porque se refiere a la serie de fases por las que la Planificación tiene que pasar y SOCIAL porque su actividad es directamente social por el hecho de que se encuentra dirigida precisamente por la sociedad, viniendo a ser un medio de promover el poder nacional y la autosuficiencia, todo con el fin de conseguir un bienestar social total y en general a través de la satisfacción de necesidades y de un desarrollo económico armónico.

Además la Planificación Socialista es una actividad colectiva por medio de la cual los trabajadores de un país socialista van a ser capaces de poder determinar de manera coordinada, los fines por lograr, cuando ya tengan el dominio de la producción y del consumo asegurado, llevando a cabo así la realización de los objetivos en las condiciones que se juzguen más convenientes.

Se dice que es SOCIAL porque la PLANIFICACION abarca todas y cada una de las actividades sociales de la vida económica de un país, con el objetivo de realizar pla-

nes previamente determinados, con la ayuda del establecimiento de programas económicos que expongan y híjen una línea de conducta que ha de seguirse de manera organizada y proyectada, así como las diversas etapas que hay que seguir y la estructuración de organismos adecuados para su realización.

Los campos de acción de la Planificación serán aquellos que influyan en el conjunto de los procesos de producción y desarrollo con el fin de hacer posible un pequeño aumento en el ingreso nacional, es decir se trata de una adaptación de la producción a las necesidades y al consumo para que así exista un plan de producción y un plan de distribución.

Dado que la Planificación requiere de la dirección o guía de la economía, en mayor o menor grado, por parte de un gobierno nacional o regional ya sea directamente o por medio de agencias, departamentos o secretarías, esto origina que se tienda a las decisiones centralizadas sobre qué, cómo y cuánto debería producirse y además se pueden solicitar decisiones relativas a los precios, costos, localización y desarrollo de la capacidad productiva.

La Planificación puede hacer que exista un posible empuje en el desarrollo, al menos a corto plazo, en particular donde existan unas economías externas significativas, pero claro que los efectos a largo plazo

y en especial en una país dependiente del comercio internacional son menos seguros debido a que los cam - bios en las importaciones pueden quebrantar el plan.

Además de lo anterior, tiende a promover el desarrollo paulatino y rápido por el hecho de capacitar a las em - presas y a los departamentos gubernamentales para - identificar y eliminar los obstáculos en el desarrollo futuro y reducir la incertidumbre sobre las tendencias de la economía.

La Planificación es un modo de funcionamiento de cierto tipo de sociedad que puede consumarse solo si exis - ten las condiciones sociales, económicas, políticas e institucionales para esta planificación.

1.3. CONDICIONES PARA LA IMPLANTACION DE LA PLANIFICACION.

La Planificación Socialista no puede llevarse a cabo si antes no existen determinadas circunstancias de tipo social, económico, político e institucional, ya que mientras ésto no suceda no podrá ser factible ninguna planificación.

Si para empezar se cuenta con las condiciones mínimas necesarias, entonces la consecuencia será que la planificación pueda resultar más fácil en cuanto a su desenvolvimiento paulatino e independiente, además de que tendrá las bases principales para su futura y decidida instrumentación.

El objetivo básico perseguido es que los beneficios que se obtengan, económicos, sociales, políticos, etc., sean dirigidos a los trabajadores, para lo cual se debe cumplir con condiciones específicas como son el hecho de contar con una estructura social igualitaria, claro a largo plazo, queriendo decir con ello que la sociedad debe estar equilibrada en cuanto a sus elementos y que se evite la existencia de las situaciones de que solo sean algunos los que tienen demasiado y hasta más y que sean muchísimos los que nada tienen, en contraste.

Otro aspecto importante es el que se refiere a que los principales medios de producción y de intercam -

bio, como pueden ser los bancos, las empresas comerciales e industriales, el comercio exterior, la vivienda, etc., sean propiedad de la sociedad y no como sucede actualmente en el modo de producción vigente, ya que es la iniciativa privada el principal dueño de los medios de producción.

El hecho de que la Planificación sea un proceso colectivo se refleja en la situación de que es imperioso que los trabajadores tengan acceso a la elaboración y puesta en marcha de los planes económicos, es decir la PLANIFICACION, además de una ingerencia importante en la toma de decisiones, ya que de otra manera no se entendería a ello en el futuro, entonces en ningún momento se le podría llamar como un proceso de tipo social y sobre todo colectivo.

Adicionalmente cabe señalar que cada país adoptará la Planificación de acuerdo a sus propios intereses, sus objetivos, sus conveniencias y problemas específicos de tiempo y espacio, ya que no todo lo que puede ser bueno para la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas por ejemplo, puede o debe ser bueno y suficiente para México; ya que como se sabe la República Mexicana tiene problemas específicos que se remontan a la época de la conquista, como el hecho de haber sido un país conquistado y colonizado, lo que hace que se arrastren problemas ancestrales, ya que desde hace siglos de diversas maneras el país ha sido desangrado

y que aún cuando ya se ha independizado, no por ello - esta libre de todos los males, sino por el contrario - el país continua con el estigma permanente de explotación, que hasta la fecha y según la realidad aún persiste, por los países que se dicen desarrollados.

Además de lo anterior, si se parte de que se trata de una economía socialista, se supone que se debe evitar la existencia de mercados de trabajo, mercados de capitales, para que así sea la Planificación la que determine las condiciones de la producción socialista.

Los aspectos básicos son las relaciones de producción y las relaciones de propiedad, que son las que van a dar origen a diversos mecanismos de funcionamiento, a las leyes económicas idóneas al modo de producción y además a distintos ritmos de desarrollo

Lo ideal es que el Estado y los trabajadores sean los factores que tengan las riendas del funcionamiento de la economía de un país socialista.

Una exigencia particular es la ley de correspondencia necesaria entre las relaciones de producción y el desarrollo de fuerzas productivas, más específicamente como el ejemplo del poder jurídico y la capacidad -- efectiva entre las cuales no debe existir divorcio, ya que el poder jurídico de disponer de algunos medios de producción o de ciertos productos coincide -

con la capacidad efectiva de disponer, con pleno conocimiento de causa, de los medios de producción y de los productos.

1.4. OBJETIVOS DE LA PLANIFICACION

Con relación a este punto se debe de partir de la idea de que en toda acción relativa debe fijarse el cumplimiento de objetivos previamente determinados. En cuanto al aspecto económico, no es la excepción, ya que algunas partes de la economía tendrán más relevancia y esto hará que se incurra en dar prioridades a los asuntos, en base a ciertas condiciones de tipo económico, histórico y social del país.

El objetivo principal de la Planificación es mejorar - óptimamente y de manera paulatina el nivel de vida de los trabajadores y la continua satisfacción de las necesidades sociales.

Como anteriormente ya se ha mencionado la Planificación es un proceso social, pero además es largo y complejo, lo que ocasiona que en consecuencia se tengan diversos plazos para alcanzar los objetivos finales. Antes de llegar a éstos es necesario tener la fijación de objetivos intermedios que a su vez estarán en función de las prioridades ya previstas.

Entre los principales objetivos a tomarse en cuenta en el plan de desarrollo están los de tipo social y económico, específicamente a nivel de la producción, del consumo, las inversiones, el comercio exterior, educación, salud pública, etc.

Como se puede notar las necesidades también se determinan desde un punto de vista social y además a través de mecanismos de mercado, pero de cualquier manera los mecanismos están siempre subordinados al plan, en el margen de una planeación socialista.

Como es lógico los objetivos deben ser coherentes entre sí para llegar a una realización conjunta ya que solo así puede haber apego al plan original.

Uno de los principales medios de lograr esta coherencia es la Contabilidad Económica Nacional previsional, que toma como base las leyes económicas válidas para un modo de producción socialista, la elaboración cuidadosa de un trabajo técnico que deberá ser realizado por organismos de planeación, medios suficientes y amplia información.

Entre los aspectos técnicos que los organismos de planificación deben atender o estudiar se encuentran seleccionar técnicas que permitan obtener más y mejores beneficios, investigar el grado de integración de las diversas actividades económicas, así como el grado y formas de participación de la economía nacional en la división internacional del trabajo, la forma en que se desarrolla tanto la investigación científica como técnica, las formas de estimulación del progreso técnico, formas de organización adecuadas para la realización del plan, el papel del sistema de precios, etc.

1.5. LOS PROBLEMAS DE LA PLANIFICACION.

En primer lugar es importante señalar que en teoría se parte del supuesto de que en el momento en que se va a instrumentar la planificación, ya van a estar instituidas al cien por ciento todas las condiciones mínimas - previamente requeridas, lo cual no se manifiesta en la práctica.

Basándonos en la experiencia específica de la U.R.S.S. se puede decir que ha sido solo paulatinamente como - han ido desapareciendo, y solo algunos, los vicios del sistema de producción anterior, ya que fue un país en donde tuvieron que... "pasar más de diez años entre el triunfo de la Revolución y el Primer Plan Quinquenal, ya que las condiciones de organización no estaban aún maduras para el desarrollo de una planeación global - de la economía nacional". (2)

Después de la Revolución, la U.R.S.S. era un país sumamente pobre, compuesto de una población totalmente diferente (rusos, ucranianos, rusos blancos, eslavos, - georginos, armenios, etc), además era muy atrasado y con continuas crisis interiores provocadas principalmente por el hambre. Con todos estos problemas y sin haber tenido la capacidad de encontrar una solución - viable, se entiende que no se pudiera dar cabida a resolver problemas más complejos como el hecho de pensar en la planificación de la economía, ya que la primera prioridad era organizarse en todos los aspectos, político, social, económico, etc.

Fueron muy variados los problemas a los que se tuvieron que enfrentar al principio para tender hacia la planificación paulatina, entre algunos de ellos se pueden citar los siguientes:

Aún después de la Revolución continuaron existiendo las clases y la gradual destrucción de las relaciones capitalistas dependió de la lucha de clases.

La forma salario también siguió vigente, lo cual reflejó el mantenimiento en cierta medida de la separación entre los trabajadores y los medios y condiciones de producción.

La existencia del valor de cambio y las relaciones mercantímonetarias, provocó que a fin de cuentas no se diera una integración técnica de las empresas dentro del país.

Otro aspecto importante fue que las decisiones de inversión se tomaban centralmente y no a un nivel de empresa, claro que la situación imperante no estaba para más.

Hubo retraso, y tal vez aún hasta la fecha en cuanto a la actuación de autogestión obrera que no se dio o simplemente se vio muy limitada ya que no se tendió a la autogestión en las asambleas plenarias, los consejos obreros y los congresos locales, regionales, nacionales e internacionales, para que así planificaran la producción conjuntamente, como productores asociados, así -

como el establecimiento de las prioridades en la satisfacción de necesidades.

Se han dado fracasos en algunos de los planes como el de la agricultura, la industria ligera y la producción de bienes de consumo.

En lo que respecta a la División Internacional del trabajo, resulta necesario que tenga relaciones comerciales a nivel internacional, lo cual afecta los planes y en general a la planificación ya que debe estar muchas veces supeditada a los problemas mundiales.

Los países socialistas en general importan tecnología de Occidente, la cual pagan por medio de exportaciones, dos terceras partes de combustibles y materias primas y una tercera parte de manufacturas. Las importaciones socialistas en cambio son dos terceras partes de productos manufacturados de bajo nivel tecnológico, lo cual nos indica que la economía socialista ocupa un lugar intermedio en la División Internacional del Trabajo.

Para 1971 las importaciones socialistas habían aumentado más que las exportaciones, originando el déficit de la balanza para 1976 de 9000 millones de dólares (E.U.A., Francia, Japón y R.F.A.), esto a través de créditos oficiales y de los proveedores, quedando cubierta

la parte restante por las ventas soviéticas de oro y mediante préstamos del mercado europeo de divisas.

En general los países socialistas importan productos - industriales de los países capitalistas del oeste, pagándolos con materias primas, sobre todo artículos alim - menticios y combustible.

Es notorio el hecho de que las exportaciones capitalis - tas a países socialistas aumentan en el curso de una - recesión, bienes de equipo y especialmente máquinas y herramientas. En cambio en épocas de boor se debilita un poco el interés capitalista por exportar a los paí - ses socialistas, especialmente si el pago no se reali - za en moneda convertible.

Otro problema es el del estado debido a la identifica - ción de la propiedad estatal como una propiedad social conduce a ignorar que los productos continuar dominan - do a los productores y en consecuencia, la planifica - ción esta subordinada en mayor o menor grado a los - efectos reales de la producción mercantil y del modo - de producción anterior.

Todo ello origina que la Planificación Estatal no pue - da dominar el desarrollo económico y social y ante - esta imposibilidad de dominio puede conducir al refor - zamiento del Estado y a la expansión de un aparato re - presivo como un medio para intentar asegurar por estas

vías la realización de los planes. El problema que se presenta es como conciliar la autogestión, mercado y - la planificación estatal de manera que se tienda hacia el dominio colectivo de los medios de producción.

La conclusión es que para resolver muchos de los problemas de la planificación la tendencia deberá ser la extinción del estado y la desaparición de las clases.

Adicionalmente a lo anterior todavía hay dos problemas más que se encuentran muy relacionados entre sí, uno - de ellos es el de la decisión económica y un problema de equilibrio económico.

En el modo de producción capitalista las decisiones - son tomadas por varios individuos, además de que los - consumidores seleccionan sus productos en base a sus - necesidades y prioridades personales, tanto de tipo - económico como social; lo que va a originar que se - vean afectados los precios de los bienes de consumo.

Dado que todas estas decisiones son tomadas por miles de personas, viene a provocar que no se perciban que éstas son dependientes entre sí y que por lo mismo se necesita que se tenga plena consciencia de que es necesario analizarlas conjuntamente y no por separado, ya que la acción de las que son tomadas por varias personas afectarán las decisiones de los empresarios.

En el caso particular de la Economía Planificada sucede que es una autoridad central específica la que tiene bajo su responsabilidad el problema de la "distribución del conjunto limitado de recursos entre un número prácticamente ilimitado de fines concurrentes". (3).

La decisión económica tiene dos sentidos, el que se refiere a la decisión del consumo, es decir las necesidades a satisfacer y las decisiones de producción que se relacionan con la elección entre los medios de satisfacerlas.

Claro que ambos sentidos también se relacionan entre sí ya que en cuanto al aspecto del tiempo tienen mutua dependencia. Esto debido a que al determinar las necesidades a satisfacer nos lleva a fijar al mismo tiempo la estructura de producción, tomando en cuenta que en el caso de la producción las combinaciones tienden a ser varias y diferentes y esto implica que el tiempo de trabajo para producir un objeto se modifique así como también la repartición de las fuerzas de trabajo en las diferentes ramas de producción.

Como se ha visto, un problema muy importante de la Planificación es el de las decisiones económicas porque la economía planificada requiere que se tienda a tomar decisiones económicas racionalmente para poder así aspirar a la eficiencia económica.

(3) Problemas Teóricos y Prácticos de la Planificación Charles Bettelheim. Editorial F.C.E. Pág. 237.

En cuanto al problema de equilibrio económico se parte del supuesto de que se han solucionado los problemas de planificación de precios y de la determinación de las necesidades. Este problema requiere que se tomen en cuenta aspectos como el volumen de ventas, inversiones, amortizaciones de la producción, de los medios de producción y de bienes de consumo.

En una economía planificada se pretende siempre realizar un equilibrio entre producción y consumo sin necesidad de equilibrar producción y necesidades sociales.

La condición básica del equilibrio es en general el empleo de las fuerzas productivas ya que mientras no se empleen todas ellas, la economía no satisface las necesidades totalmente, solo en la medida que lo permiten las posibilidades de producción.

La experiencia demuestra que para que se cumplan las condiciones básicas tiene que pasar un largo período, ya que no es posible acondicionar el medio a estas formas, pues no como quiera se alcanzará una racionalidad económica a corto plazo.

1.6. PROCEDIMIENTO DE LA PLANIFICACION

Sin un proceso de Planificación cuidadoso los problemas económicos y por ende políticos y sociales de cada nación no podrán tener una solución ni bases para esgrimir remedios temporales. Hablar de un proceso de planificación cuidadoso implica definir los pasos que debe cubrir el proceso, pues de lo contrario se corre el riesgo de armar tan solo castillos en el aire.

Cuando la Planificación juega un papel crucial en el desarrollo económico del hombre, es importante ante todo evaluarla dentro de sus posibilidades y limitaciones, para acto seguido evaluar la experiencia acumulada dentro del proceso de planificación en términos de si ésta permite definir algunas conclusiones generales con respecto a los objetivos que intenta alcanzar así como a las expectativas que puede cubrir, para por último analizar los resultados alcanzados, los cuales son indispensables para que la planificación económica juegue un papel efectivo dentro de los límites socioeconómicos.

De esta forma, cualquier evaluación del proceso de planificación debe concentrarse en la correspondencia entre los objetivos prescritos y los alcances reales que la práctica ha demostrado. En esta relación constante entre los objetivos que se esperan y los límites que alcanza, la planeación encuentra su justa dimensión y con ella la capacidad de dirigir el proceso socioeconómico.

A pesar de la coherencia que pueda lograr, ningún sistema de planeación puede ser concebido en el aire; ya que necesita de un requisito inevitable como es la concepción teórica del proceso que habrá de planearse, - dado que la planeación no es un elemento aislado, es importante concebirla dentro del contexto sociocultural donde ésta se da.

En términos generales, una economía socialista tiene - como meta final del proceso de planificación la de dirigir el proceso socioeconómico hacia el mejoramiento de la sociedad. Esta dirección se encuentra supeditada a un grupo de objetivos nacionales que conforman la estrategia de desarrollo siendo este el punto que une los objetivos prescritos en la planificación con la - dinámica del proceso socioeconómico.

De hecho la coherencia que un sistema de planeación pueda lograr con respecto al contexto social habrá de - determinarse dentro del proceso de elaboración de la estrategia, de ahí, que en el proceso de su elaboración sea indispensable establecer el conjunto de objetivos prioritarios de acuerdo con el estudio del contexto socioeconómico donde pueden distinguirse cuatro niveles fundamentales; las preferencias de la población, el desarrollo científico y tecnológico, los aspectos económicos y socioculturales y las líneas adoptadas por la política vigente.

Si bien todos estos niveles se encuentran íntimamente relacionados, las preferencias de la población adquieren un papel relevante durante la elaboración de la estrategia.

Como instrumento de bienestar la planificación debe encerrar un carácter humano y democrático, que logrará si el proceso de planificación es controlado y responde a todas las personas afectadas por los objetivos y decisiones que de él se desprendan.

Se puede presentar el caso de que el gobierno asuma responsabilidades sobre la regulación detallada de todos los factores socioeconómicos, lo cual sobrepasaría incluso la capacidad de una planeación más desarrollada y de la mejor maquinaria administrativa. Tal situación solo conduce a reducir la iniciativa popular a diversificar los recursos nacionales y a crear una burocracia central, factores éstos que tienden a abrir el abismo entre el punto de partida de la planeación con su meta final.

El institucionalizar la planeación encierra un doble riesgo: por un lado provoca el exceso de burocratización y por otro, cualquier intento de canalizar y mantener las actividades del proceso de planeación serían imposibles sin la creación de organismos de planeación que puedan responder a los problemas que genera esta actividad nacional.

Establecer resultados acerca del proceso de planeación y por lo tanto la evaluación de su éxito implica concebir una estrategia que incorpore las demandas de la población y que elimine los obstáculos para que la planeación se realice. Sin ambos requisitos, cualquier proceso de planificación solo podrá devenir en un instrumento de ideologías burocráticas que congelan el proceso hasta convertirlo en un fin en sí mismo. Así el posible éxito del proceso de planificación se pierde, puesto que no existen parámetros para medirlo. Tal vez éste habrá de depender de muchos factores, si lo medimos en términos del desarrollo humano, el éxito de la planificación dependerá de los objetivos que enfoque y del esfuerzo generalizado que pueda ofrecer el hombre.

El proceso que se podría seguir para obtener resultados positivos, sería que en primer lugar se debe partir de la idea que la planeación comprende todos los departamentos o áreas del gobierno, por lo que debe crearse una oficina especial para preparar y ejercer un plan de desarrollo y además la persona que sea responsable deberá reportar directamente ante la máxima autoridad, como puede ser el Presidente o el Primer Ministro según sea el caso de cada país.

La oficina antes mencionada trabajará a través de los comités que serán los encargados de elaborar los planes, para que después sean los ministerios, los empres

sarios, el gobierno y las personas que puedan estar involucradas, los encargados de llevar los planes a su ejecución, ya que una de las características de los planes para alcanzar el éxito, es que las personas que se vean directamente afectadas sean, como consecuencia, las que intervengan en la elaboración del plan.

Los comités tienen que organizarse e integrarse de tal manera que siempre se tomen en cuenta actividades como son el diseño de proyectos individuales, el analizar los recursos de los que se dispone para la realización de los proyectos así como elegir adecuadamente a los miembros que compongan los comités, todos persiguiendo el fin de una actividad cooperativa.

La elaboración adecuada de un plan requiere de dos a tres años aproximadamente, claro partiendo del supuesto de que se cuenta con información general sobre el total de los recursos disponibles y datos sobre los diversos sectores, o sea debe haber de por medio una rigurosa y completa investigación. Dado que la planificación es un proceso continuo; aún cuando se este proyectando el plan actual de 5 años, es conveniente tener alguna idea de lo que contendrá el siguiente plan de 5 años.

En resumen los comités deberán realizar un trabajo muy efectivo, ya que son los comités los que trabajan

en los proyectos individuales, privados y públicos en tanto que la oficina de Planeación debe enfocarse al extremo macroeconómico, analizando que recursos están disponibles, así como la distribución sectorial del plan.

Como todo, hay decisiones que solo las altas autoridades tienen la capacidad de resolver, como es el caso de la distribución de los ingresos, como por ejemplo el decidir si los recursos se utilizan para solucionar problemas relacionados con el desempleo por medio de obras públicas o mejor usarlos en inversiones para la producción de artículos de consumo; o el hecho de importar maquinaria o dar prioridad a la construcción de las industrias de ingeniería, etc.

Al contar con las proposiciones de los comités y las autorizaciones de las altas autoridades a diferentes tomas de decisiones, se procede a elaborar el primer bosquejo de plan, que posteriormente se turna a los comités para que a su vez den sus opiniones y comentarios al respecto.

La siguiente etapa se inicia en el momento que se reúnen los representantes del gobierno y del público que crea el organismo de la planificación que se encarga de hacer las primeras modificaciones al borrador del proyecto de plan y así hasta que se tienen las opiniones de todas las dependencias y se pasa para la

aprobación del gabinete y proceder a su publicación, -

La ejecución del plan depende del gobierno y de los individuos ya que tendrá que acometer una serie de ac tividades que el desarrollo requiere, todo con el fin de que el plan tenga éxito.

Dado que se parte de la idea de que el proyecto de un plan es una empresa cooperativa en la que todos parti cipan el resultado final no es mérito de uno solo - sino del conjunto de personas.

Por todo lo que se vio en este inciso se puede con - cluir que viene a resultar de suma importancia el - hecho de contar con un procedimiento adecuado, que se adapte a las necesidades y objetivos que previamente se han establecido.

1.7. DEFINICION DE PLAN

El plan es una serie de suposiciones acerca del futuro, ya que la asignación de prioridades requiere de apreciaciones inciertas de posibles resultados, costos y beneficios. Dado que la planeación tiene varios objetivos que se plantea, es muy posible que estos objetivos en algunas ocasiones lleguen a ser contradictorios entre sí, como por ejemplo tenemos la capacidad de producción con el consumo actual; la producción con el empleo; el crecimiento con la distribución del ingreso y los beneficios actuales con los futuros.

El plan viene a englobar a todas las acciones a tomar incluyendo los medios inherentes al objetivo que se persigue, para así ejecutar un determinado proyecto destinado a un fin específico.

En este análisis se hará énfasis a un plan económico de directivas que este destinado a actuar activamente en los hechos económicos de una sociedad y cuyo carácter sea además de tipo obligatorio.

La finalidad que se persigue al hacer un plan es la de adaptar la producción para lograr el objetivo de la satisfacción de necesidades sociales.

Es muy importante para la realización de un plan el tomar en cuenta las necesidades sociales, es decir los medios necesarios o de utilidad para la vida de

los individuos o para su desarrollo integral, como por ejemplo se podría citar la necesidad que todos los humanos tienen de comer, vestirse, distraerse, trabajar, etc., para que en función a estas necesidades el plan pueda delinear las prioridades para cumplir con su objetivo de satisfacerlas.

Por otro lado, los planes se van a elaborar en base a estudios de necesidades previamente analizadas, ahora bien resulta obvio que no se hará un solo plan, sino que para empezar será conveniente tener un plan general que abarque en esta ocasión muchos años, es decir un plan a largo plazo, pero que a su vez englobe a otra serie de planes tanto a largo como a mediano plazo para así llevar un control de que todos los objetivos están incluidos y para ver que al menos se está tratando de alcanzar las metas previamente definidas.

La elaboración de los planes tanto a corto como a largo plazo implican la existencia de una estrecha colaboración entre los organismos encargados de la Planificación, es decir el sector gubernamental y la economía en general, el sector social para que así cuando se vean los resultados obtenidos de los planes a corto plazo se haga un análisis exhaustivo de los mismos y pueda ser posible que se hagan algunas modificaciones para el mejor cumplimiento de los planes a largo plazo además de que este análisis también servirá para preparar los planes subsecuentes siendo así la manera en que se podrían adoptar efectivamente los

planes a las condiciones reales y la gran ventaja de estas acciones sería que el plan no se vería del todo rígido y alejado de la realidad de la economía nacional.

Entre los renglones que un plan debe abarcar se encuentran principalmente: la renta nacional en relación a precio fijo y peso específico; las inversiones a realizarse en un período determinado y adicionalmente se deben citar las ramas específicas a las que se dirigirán estas inversiones.

El renglón de la industria, que indique datos sobre el valor que debe alcanzar la producción industrial de los medios de producción y de los bienes de consumo. Otros datos son los que se refieren al número de obreros y empleados que trabajarán incluyendo su salario medio, el volumen de trabajos que se realizarán y el de las inversiones que entrarán en funcionamiento en un lapso determinado.

Agricultura se relaciona con el valor que deberá alcanzar la producción agrícola sobre la extensión de las superficies de siembra para cada cultivo como pueden ser por ejemplo los cereales, cultivos técnicos, etc., claro que también se pueden dar planes específicos como los que prevén la distribución geográfica de los diferentes cultivos, sobre los rendimien-

tos por hectárea, sobre el equipo técnico, el número de obreros y empleados, la productividad del trabajo, etc.

Transportes.- Se refiere a la longitud de las vías de comunicación, cada medio de transporte y las líneas que entrarán en servicio, las cantidades de material, los índices de utilización, el número de obreros, etc.

Trabajo y Personal.- Este rubro se ocupa del número de obreros y empleados que trabajarán en las distintas ramas de la economía, el monto de salarios que percibirán, los contingentes y promociones de estudiantes en las diferentes instituciones docentes.

Comercio.- Su información estará en base a las indicaciones referentes al volumen del negocio de las diferentes redes comerciales, al pormenor, al volumen de negocio por empleado, etc.

Todo lo referente al rubro de construcción y vivienda como son las necesidades a corto y largo plazo, en cuanto a la habitación y además necesidades de materiales para la construcción en general.

Sanidad.- En este aspecto de tipo social se abarcaría el número de hospitales, asilos, atención médica a toda la población y suficientes instituciones mé

dicas para la atención de todos los individuos.

Educación.- Implicará tomar en cuenta principalmente el número de escuelas necesarias, la cantidad de alumnas que asistirán a clases, esto en todos los niveles de educación, desde el nivel preescolar, hasta el nivel superior.

Estos rubros se toman en cuenta para planes sencillos como los de corto plazo ya que los planes para un período largo tendrían que ser más explícitos en todos los sentidos, además de tener más capítulos generales tomando en cuenta que siempre todas ramas de la vida económica dependen unas de otras para sus suministros, ventas, su nivel de precios de costes, para sus posibilidades de inversiones, etc., y un plan adecuadamente coordinado en conjunto puede realizar los ajustes necesarios y garantizar una economía de pleno empleo básicamente.

1.8. FASES PARA LA ELABORACION DEL PLAN

Entre las condiciones básicas que se consideran importantes para que se cumplan antes de iniciar la elaboración de un plan se tienen:

- A) Definir ante todo el período que se va a planificar, es decir tener bien claro si es que se trata de un plan a corto, mediano o largo plazo.
- B) Proceder a la implantación o reafirmación de los principios de política económica general del Estado.

Partiendo de la suposición de que ya se han cubierto las condiciones anteriores, entonces se podrá proceder a las fases para elaborar el plan correspondiente.

PRIMERA FASE

En esta primera fase las autoridades competentes procederán a dar a conocer las normas que regirán durante el período de planeación, con esto se quiere decir que se indicarán cuales son las directrices a seguir como ejemplo en lo que se refiere al monto de la renta nacional por alcanzar al final del período de planificación, el monto de las inversiones a efectuar en este período a la tasa de acumulación que puede ser alcanzada al final del período, además las normas tam-

bién pueden fijar algunas prioridades, pero es importante dejar asentado que estas normas deberán haber sido previamente analizadas para implantación. Se determina cuantos planes deberán realizarse para un resultado más eficaz de la planificación, estos planes pueden ser: planes prospectivos que son a largo plazo, pueden ser entre diez y quince años, planes medios que tienen un período más corto, tal vez cinco años y planes a corto plazo, que tienen una duración de un año y que son muy recomendable para confrontar los resultados de las acciones presentes con los objetivos a largo plazo y así poder hacer modificaciones sobre la marcha, pero que no sean de gran importancia para el plan.

SEGUNDA FASE

Durante esta fase se tenderá a la elaboración de un esbozo de un primer proyecto de plan, para lo cual serán útiles determinadas magnitudes macroeconómicas dadas por las normas de política económica.

La elaboración de este proyecto de plan se realiza en conjunto con una institución de planeación previamente designada y con los representantes idóneos de cada una de las secretarías o ministerios, según sea el caso, tomando como base las necesidades prioritarias de la sociedad y los principios de la política económica para adaptarlas a las condiciones reales en que se encuentra cada una de las ramas de la economía.

En el proyecto se esbozarán los principales objetivos de las ramas de la economía y de las principales industrias; cuando ya se tiene esta información se da a conocer a todos los niveles, dependencias, industrias, - estados, personas, etc., y cualesquiera otras instituciones involucradas en la implantación, desarrollo y resultados del plan.

Un aspecto importante es que el proyecto del plan tiene éxito debido al grado de colaboración entre los diferentes organismos económicos, políticos y de planificación. "No es el fruto de una decisión más o menos arbitraria que viene de arriba; tampoco es una yuxtaposición de proyectos llegados desde abajo, sino el resultado de un esfuerzo de coordinación y de síntesis. - Este esfuerzo es posible porque todas las unidades económicas dependen de un único centro de impulsión. - Este esfuerzo aparece con particular nitidez a través de la planificación de los precios, los salarios y el comercio exterior". [4]

Durante esta misma fase se tratará de formular algún supuesto acerca del coeficiente de capital que relaciona el incremento del ingreso nacional con la inversión productiva. El valor del coeficiente de capital se escoge en base a las características del tiempo en el - que se planifica, así como las condiciones del país en ese período. Con esto se puede obtener la primera - aproximación de la inversión productiva anual en el - plan de perspectiva.

[4] Problemas Teóricos y Prácticos de la Planificación
Charles Bettelheim. Ed. F.C.E. Pág. 85.

A continuación se procede a establecer la estructura industrial del ingreso nacional de manera general; se pueden hacer supuestos razonables acerca de la estructura del consumo futuro en base a la estructura de los países desarrollados, tomando en cuenta las características especiales del país para hacer una primera determinación de la estructura industrial a fin de probar la balanza comercial y así tener una segunda aproximación del coeficiente de capital que indicará la estructura del incremento de la producción.

Se debe equilibrar la oferta y la demanda para tener la aproximación de la inversión necesaria, valiéndose de un pronóstico de la oferta de mano de obra, partiendo de estadísticas demográficas.

Por último con la obtención de todos los datos anteriores se procede a calcular la inversión productiva total haciendo una comparación con la primera que se obtuvo y procediendo a hacer los cambios necesarios y procedentes.

TERCERA FASE

Esta fase del plan indica la elaboración de planes por ramas específicas determinándose cuales son las unidades de producción que suministrarán los recursos necesarios así como determinar si deben crearse nuevas unidades de producción y desarrollar las antiguas.

En el transcurso de esta fase se debe llegar a la elaboración de planes provisionales concernientes a las diferentes ramas que incluyan suficientes especificaciones relativas a las técnicas que deben emplearse.

CUARTA FASE

Esta fase trata de la estructuración definitiva del plan con relación a los diferentes planes por rama que ya han sido provisionalmente elaborados en base a los objetivos determinados en el proyecto del plan, se ha verificado su coherencia con los planes de otras ramas teniendo en cuenta una serie de detalles generales. Aquí se trata de asegurar sobre todo la coherencia de los planes por rama. En el caso de que no hubiese suficiente coherencia se deben hacer ajustes en los planes de las ramas a fin de que sean compatibles. Estos ajustes deben efectuarse de común acuerdo con los organismos que hayan preparado los diferentes planes por ramas.

En el momento en que esta estructuración quede terminada se podrá someter ese plan a las autoridades políticas que le darán fuerza de ley.

1.9. TECNICAS Y MEDIOS DE EJECUCION DEL PLAN

Como se ha indicado anteriormente, la planificación es un proceso social que se fija determinados objetivos - coherentes y da prioridades al desarrollo social y económico y para lograr esto se vale de determinados MEDIOS y TECNICAS a fin de poner efectivamente en ejecución el plan.

El hecho de englobar en un solo apartado a las técnicas y los medios de ejecución del plan no significa que se refieran a lo mismo, lo que si hay es una interdependencia entre ellos. Para evitar cualquier confusión al respecto es conveniente manifestar que los medios se refieren a las diligencias o acciones que tienen por objeto la consecución de un fin determinado en tanto que las técnicas son un conjunto de procedimientos que se siguen dentro de una ciencia.

Entrando ya de lleno a los medios de ejecución del plan se sabe que dentro de una sociedad de modo de producción socialista un factor de gran importancia son las fuerzas de trabajo, es decir los individuos productivos que componen la sociedad y que tienen un papel sumamente importante, por lo que es necesario que estén conscientes de su actividad en la sociedad. Por lo anterior resulta imperativo que los individuos se preparen aún más a fin de comprender el proceso socialista; esto solo se logra por el medio de la EDUCACION

que contribuye a la formación profesional de un trabajador, lo que origina que se presente en el individuo la tendencia a permanecer lo más posible en la rama de actividad en que mejor pueda hacer uso de sus capacidades técnicas, ya que de los trabajadores depende la ejecución del plan de producción, principalmente.

También existe el medio de la COACCION, el cual tiene cabida dentro de la organización, la reglamentación y la disciplina del trabajo. Otro posible medio son las MEDIDAS FINANCIERAS, tanto del lado de los ingresos como de los egresos.

En cuanto a las TECNICAS se refiere, éstas se ponen en práctica durante el proceso de planificación, entre las más importantes se tienen:

1. TECNICAS DE INFORMACION

Se refieren a todos los datos que se aportan antes de la elaboración del plan, entre ellas se pueden citar a:

- Datos de tipo demográfico. Toda la información relativa a la población del país en el período que se va a planificar, así como su estructura por edades, su estructura social y profesional, global y por regiones geográficas, ya que todo esto servirá para conocer el número de personas que pueden tener actividad productiva, así como las actividades que pueden ser desarrolladas

con cierta facilidad, así como los sectores a los que se tendrá que dar mayor atención en cuanto a formación profesional.

- Datos sobre la Producción. Es sobre la evaluación de las producciones en cantidades físicas y en valor, así como sus capacidades disponibles.

- Datos del Comercio Exterior.- Aportar cantidades en valor y país de origen tanto de las importaciones como de las exportaciones.

- Datos de los recursos disponibles y su utilización. Se debe contar con cifras sobre los recursos corrientes disponibles para un período específico, así como indicar cual ha sido su utilización de los mismos, ya sea hacia el consumo final corriente, o a las inversiones, que pueden ser en capitales fijos como los inmuebles y equipos o inversiones en stocks, referentes a las reservas de productos que pueden ser empleados en cualquier momento; o también en consumos intermedios, es decir el uso que se hace de ciertos productos en el propio proceso de producción y por último, la utilización en las exportaciones.

- Tener un conocimiento amplio sobre la distribución de las rentas y su empleo.

- Conocimiento de las potencialidades, que son los datos que se refieren a las superficies cultivadas y a las superficies cultivables, datos climatológicos, cuencas hidráulicas, yacimientos mineros, etc.

2. TECNICAS DE ELABORACION

Estas se refieren al hecho de que cuando ya se han reunido y organizado todos los datos que se obtuvieron, se procederá a continuar con la elaboración del plan.

Estas técnicas se refieren a la complejidad de los métodos de elaboración y su carácter empírico. - Además existen problemas como la fijación de la tasa de acumulación, la localización y eliminación de los cuellos de botella y las prioridades del desarrollo de los precios y salarios.

3. TECNICAS DE REALIZACION

La realización de un plan económico requiere que la estructura económica y social este adaptada a los objetivos del plan, para lo cual algunos sectores como el de la industria, las minas, el comercio exterior, algunos sectores importantes del gran comercio y las grandes instituciones financieras como son los bancos, los seguros, moneda, etc., estén en poder del estado.

Otro aspecto es el grado de centralización ó de descentralización del sector que haya sido nacionalizado, y el cual debe depender directamente del gobierno central.

Por otro lado la administración tiene una gran ingerencia en la planificación ya que se encarga de la ejecución del plan en cuanto a las decisiones diarias que son precisas tomar para asegurar la realización del plan.

En resumen se podrá ver que las técnicas de planificación tienen que ver con la obtención de datos que son básicos para la preparación del plan, para su elaboración y para la preparación de los proyectos de plan, - checar su coherencia, todo lo cual nos hace llegar a la conclusión que las técnicas de planificación abarcan un gran campo en las actividades de todo tipo como las sociales, políticas y económicas, principalmente.

1.10. ¿PLANIFICACION OPTIMA?

El aspirar a un plan óptimo es uno de los retos principales de la planificación, para así poder contar con una organización idónea a la economía del país.

Cuando se pretende una economía óptima es necesario que diversos factores lleguen también a ser óptimos - como por ejemplo el hecho de alcanzar un ingreso nacional máximo, aumentar en lo que sea posible el consumo durante cierto período y al contrario, reducir al mínimo el gasto de trabajo, etc., para lo cual sería necesario que previamente se definan los objetivos que persigue la sociedad.

Pero todo esto es solo una aspiración porque la realidad y la experiencia nos demuestra que nunca se ha alcanzado, pero que es posible tender al óptimo de la planificación dentro de los propios límites que se fijan los planificadores de un país, ya que el óptimo lo fijarán precisamente estos estudiosos.

Resulta muy difícil alcanzar este tipo de planificación ya que aún cuando se intentara planificar óptimamente por sectores específicos, este plan se tendría que adecuar al Plan Económico Nacional y consecuentemente a los planes de otros sectores, precisamente por la existencia de esta interrelación.

Por ejemplo puede ser el caso de un plan económico óptimo el caso del transporte, este sector se tiene que interrelacionar y coordinarse con el trabajo de los diferentes tipos de transporte, lo cual viene a representar un problema grave, ya que en la mayoría de las veces no se cuenta con toda la información estadística y datos sobre este sector, además de que solo el hecho de tratar de reunir todos estos datos viene a resultar por sí solo un problema.

Técnicamente hablando, es posible alcanzar una planificación óptima a través de la formulación de un plan económico nacional óptimo, planteándolo como un problema dinámico a largo plazo, ya que al menos a corto plazo y hasta la fecha no es ni ha sido posible aspirar a la planificación óptima, ya que en la práctica se está todavía muy lejos de alcanzar la posibilidad de construir un plan así, aún cuando en teoría sea posible hacerlo matemáticamente y con la ayuda de computadoras muy sofisticadas, además de que se parte de supuestos como el de que la información y las estadísticas sean totalmente confiables.

1.11. GENERALIDADES SOBRE LA PROGRAMACION CAPITALISTA

La finalidad que se persigue con la inclusión de este inciso es la de presentar un panorama de lo que es la programación en general y analizar los diferentes nombres que la misma adopta dentro del modo de producción capitalista, de acuerdo a diversos autores, sin que por ello se este afirmando que existen diferentes tipos de programación sino que cada autor o incluso nación le adjudican nombres de acuerdo a su ideología personal, ya que en suma se podría incluso comentar que una sociedad capitalista ni siquiera esta bien de finido el concepto de programación ni tampoco es del todo entendido por los individuos de una sociedad. Posteriormente se procederá a hacer una descripción general de las principales características.

Partiendo de la base de que ya se hizo un análisis previo de todo lo que se refiere a lo que es Planificación, y de que por otro lado, se van a estudiar las características de la programación; solo entonces se tendrán los suficientes criterios para determinar que la Planificación y la Programacion son dos acepciones totalmente diferentes en todos los aspectos, aún cuando ambas en algunas ocasiones persiguen o tratan de alcanzar objetivos parecidos, pero como se verá, en lo que se refiere a los medios, los requisitos y las fases para lograr estos objetivos son totalmente distintos.

1.12. ¿ES LO MISMO PROGRAMACION Y PLANIFICACION INDICATIVA?

El aspecto principal en este punto, es demostrar que - tanto la programación y la Planificación Indicativa se refieren al mismo objetivo de tener a una programación eficiente para una mejor obtención de la ganancia, no importando que tengan diferentes nombres o que todas - adolezcan del mismo error de ser incompletas, ya que - en general solo intentan hacer esfuerzos lamentables - con resultados sin éxito por conformar elementos de - planificación dentro de la estructura del modo de pro - ducción capitalista.

Un hecho importante es que al fin de cuentas las pro - gramaciones o planificaciones anteriores son totalmen - te diferentes de la Planificación que se plantea en el modo de producción socialista.

Haciendo un poco de historia la programación económica empezó a despertar interés en el mundo a raíz de los graves problemas tanto económicos como sociales y po - líticos que se originaron después de la guerra mun - dial. Países como Francia, Japón, Alemania fueron - los principales interesados en impulsar a la programa - ción económica como una solución adecuada para aspi - rar a una pronta recuperación de sus respectivos paí - ses.

El problema principal con el que se encontraron después de empezar a hacer programas económicos, fue crecimiento desequilibrado, ya que no todos los sectores de la economía crecían en la misma magnitud ni a la misma velocidad.

La cuestión está en que la programación solo trata de regular la producción capitalista y estimular el crecimiento de los sectores pero no interviene en el desarrollo económico libre, es decir actúa en base a las fluctuaciones del mercado.

Entre las funciones que la programación desempeña están la de tener un papel coordinador, analizar pronósticos a largo plazo, tomando en cuenta la intervención del estado, elaborar programas económicos que comprendan todos los aspectos del proceso de producción.

Como se puede notar la programación económica es básicamente consultiva, queriendo decir con esto que normalmente es el estado el que reúne, legisla y promulga un plan a largo plazo en donde se indican las principales tendencias del desarrollo económico por sectores. Ahora bien, para el estado no es posible, ni nada fácil influir profundamente en la empresa privada, a pesar de la existencia de un sistema de estímulos estatales, tales como la exención de impuestos, -

préstamos en condiciones privilegiadas, tasas preferenciales para servicios del estado, todo tipo de subsidios que se han implementado para tal fin.

Como se sabe el objetivo del capitalismo es la obtención de la ganancia máxima, por lo que cada empresario seguirá una dirección personal y específica en cuanto a su producción para obtener la máxima ganancia y solo actuará de acuerdo al programa siempre y cuando convenga a sus intereses de clase, es decir de capitalista.

En el caso de que el empresario no siga los lineamientos del plan, ya sea porque no le conviene o no le interesa entonces la consecuencia es que no se le presta ningún tipo de ayuda que sea vital para su empresa y además en la cual el estado tenga influencia de acción, son solo las empresas nacionalizadas o estatales las que respetan por obligación los programas del estado y en algunos casos tiene autoridad para dirigir el desarrollo de las empresas con implantación de estímulos como el sistema de privilegios financieros a través de subsidios, préstamos servicios menos caros; por supuesto a condición de que estas empresas orienten su producción en la dirección dictada por el programa.

En lo que se refiere al plan, éste indica aproximadamente el crecimiento tentativo en cuanto a inversiones consumo personal, exportación, etc., dependiendo todo ello de la demanda final, por lo que solo se aspira al desarrollo y estímulo de las tendencias generales

de producción sectorial. Todo lo antes expuesto - hace llegar a la conclusión de que en ningún país ninguna institución dedicada a la programación ha logrado hacer que se cumpla un programa económico, además de que no puede correrse el riesgo de afirmar que se llevan a cabo todos los programas económicos propuestos, ya que por su mismo carácter consultivo, que se basa en la economía capitalista de mercado, ésta se encuentra sujeta a las fluctuaciones de oferta y demanda, o sea que la programación se fundamenta en la demanda esperada y no en una necesidad real.

Viendo a la programación desde otro punto de vista, se puede decir que consiste en poner en práctica programas de fabricación por llevarse a cabo en ciertas industrias, pero no tienen ningún carácter obligatorio, por lo que previamente se obtiene una estimación de las necesidades mínimas de un producto y de las posibilidades de producción.

En base a los stocks disponibles, de las posibilidades de importación de materias primas y de la capacidad de producción existente y poder así elaborar un programa de fabricación mínimo que se reparte a las empresas, las que a su vez tienen la oportunidad de aceptar o rechazar el llevar a cabo la parte que les corresponde, no habiendo mucho problema ya que cuando se presente el caso de que las empresas no acepten entonces se procede a invitar a otras a participar en el plan.

La programación en general tiene un carácter muy limitado, ya que no hace referencia a productos básicos o a productos acabados ya que se piensa que en estos casos las necesidades son muy fáciles de estimar y por otro lado los empresarios deben comprender las necesidades mínimas para que así haya una cierta garantía de venta y que no exijan nuevas inversiones.

Una de las ventajas de la programación es que se puede saber el curso que se lleva en determinadas producciones y se ajustan tentativamente los esfuerzos de las distintas ramas y los proyectos de importación.

Ahora bien solo durante un período específico la programación resulta conveniente porque posteriormente viene a resultar insuficiente para las necesidades, ya que no resuelve el problema de conjunto que la programación se propone solucionar y éste es el problema del equilibrio general entre la producción y el consumo dentro de una economía de expansión.

En resumen la planificación indicativa se limita a determinar la tendencia general del desarrollo económico sin hacer cambios de tipo estructural, siendo su principal objetivo el predecir las tendencias coyunturales y tratar de ajustarlas para obtener una tasa de ganancia más alta, además dirigir las inversiones de capital en los sectores más activos.

El plan indicativo generalmente se basa en pronósticos del desarrollo económico del país en los años siguientes, estas producciones se basan en las tendencias coyunturales de años previos. Desafortunadamente la efectividad de la planificación indicativa - está sujeta al momento por el que este pasando la - economía capitalista.

Este tipo de planificación no resulta eficaz ni ayuda a los países en los objetivos que se proponen aunque se refieren a la consecución de la ganancia, y pues, se parte de la idea de que la vida económica del - país se va a regir por un documento oficial que es el plan, y dentro de la práctica se nota que el plan se tiene que estar ajustando varias veces en cortos periodos a los vaivenes volubles de la economía.

1.13. LOS OBJETIVOS Y METAS QUE HA PERSEGUIDO LA PROGRAMACION

La programación ante todo es un proceso que se compone de un conjunto de decisiones sobre fines y medios que con la ayuda de una serie de instrumentos y técnicas de planeación determinarán una secuencia de acciones coherentes que se definen y ejecutan en un determinado período para lograr algunos objetivos preestablecidos.

Estos objetivos establecidos previamente tienden básicamente a buscar la reactivación económica, la consolidación del desarrollo y ordenamiento del cambio social.

Con la reactivación económica se establecen las bases en una política a corto plazo dirigida a reactivar la economía en el marco de una progresiva estabilidad de precios, como requisito necesario para el logro de los objetivos sociales y la consolidación del desarrollo económico. La tarea de reactivación busca no solo recuperar el ritmo perdido en los impulsos del desarrollo, sino también encontrar nuevos mecanismos para alentar el clima de inversión y para fortalecer las posibilidades de un bienestar generalizado.

A su vez la reactivación busca a corto plazo el lograr un establecimiento con estabilidad, con una política monetaria y manejo de expectativas, obtención de créditos que se dirijan a la producción, tomar a la vivienda como un sector impulsado y proteger el empleo

y la industria nacional. Con lo que respecta a la consolidación del desarrollo el objetivo es adoptar una serie de políticas dirigidas a consolidar el proceso de desarrollo y a fortalecer los sectores productivos básicos, las estrategias a seguir para lograr la consolidación del desarrollo son básicamente: la recuperación de la capacidad de ahorro del sector público, puntos tales de una política para el sector externo, incentivos a la capitalización empresarial, fortalecimiento y desarrollo del sector agropecuario y nuevos ejes de la expansión industrial.

El ordenamiento del cambio social tiene como propósito lograr una mayor equidad en la distribución de las oportunidades de progreso. Básicamente se trata, por un lado de integrar y definir los servicios que presta el Estado para que los esfuerzos de las distintas instituciones concuerden con las necesidades de las comunidades beneficiarias, para lograr elevar su calidad y extender su cobertura.

Al mismo tiempo se busca reorientar el proceso de crecimiento económico en favor de la generación de empleo del desarrollo de las zonas geográficas más atrasadas y de los grupos marginados de la población. Todo ello a través de la promoción del bienestar campesino ordenamiento de la vida urbana afirmación de identidad cultural de la nación, así como el desarrollo regional equitativo y la participación creciente de la comunidad.

Todos estos objetivos han surgido por el constante fenómeno de aparición de zonas cada vez menos desarrolladas, también porque el sistema financiero mundial sufre graves desequilibrios y la inflación persiste en la mayoría de los países desarrollados. Al parecer el proceso económico se vuelve cada día más incontrolable, la realidad de las curvas de crecimiento y de los índices estadísticos toma su propio curso y es es capa a la voluntad del hombre.

Debido a todos los desequilibrios citados se ha concluido que una posible solución a estos problemas es la adopción de la planificación, lo cual no quiere decir que se le vea como la panacea para resolver estos problemas.

1.14. RESULTADOS QUE LA PROGRAMACION CAPITALISTA HA OBTENIDO EN CASOS CONCRETOS.

- La experiencia de la Programación Económica en JAPON.

El primer plan de desarrollo en Japón se autorizó en 1955 empezando un período de alto crecimiento, dándose varios planes de diferentes contenidos y orientaciones, dependiendo de la etapa de desarrollo en la que fueron elaborados.

El Plan Quinquenal para la autosuficiencia económica cubrió el período de 1956 a 1960, se concentró en la modernización de las industrias básicas tales como el hierro y el acero, así como a dar impulso a las industrias exportadoras de maquinaria, productos químicos y fibras sintéticas. Para 1957 hubo una recuperación y se hicieron planes para lograr un mayor crecimiento, empleo pleno y un nivel de vida más alto. De 1958 a 1970 se siguió el plan para duplicar el ingreso nacional y el esfuerzo se centro en los mecanismos de mercado para que el sector privado se desarrollara vigorosamente.

De 1970 a 1971 se enfatizaron aspectos sociales, como la reducción de la inflación; promoción del transporte y mejoramiento del medio ambiente y ampliación de la seguridad social. En el Plan Básico Económico y Social de 1973 1977 se dió prioridad a la economía internacional por el crecimiento de los países de la Comunidad Económica Europea y del Japón, así como la inestabilidad que

mostraba el orden económico de la posguerra basado en el GATT y el FMI. Para el período 1979-1985 el plan fue el NUEVO plan económico y social de siete años - cuyos objetivos eran alcanzar pleno empleo y estabilidad de precios, estabilizar y enriquecer la vida nacional, cooperar en el desarrollo de la economía internacional, garantizar la seguridad económica y establecer las bases para el desarrollo futuro y reconstruir el sistema de las finanzas públicas.

Japón ha tenido nueve planes económicos oficiales, - casi todos ellos abarcaban períodos de cinco a diez - años y fueron sustituidos por otros antes del tiempo - de su vencimiento ya que el crecimiento económico real superaba a lo planeado.

El Proceso de Planificación en Japón . En este país - el plan lo formula el consejo económico a petición del Primer Ministro. El consejo es un órgano asesor integrado por 30 representantes de empresas, bancos, síndicatos y consumidores, muchos de ellos especialistas re nombrados en distintos campos. Por supuesto que el - Consejo tiene que ver que se relacionen entre sí las - entidades gubernamentales, los gobiernos locales, el - sector privado y por último el sector académico.

La Agencia de Planación Económica es el Secretariado - Técnico del Consejo. La agencia la integran unos 500 empleados, generales y especialistas y la encabeza un mi-

nistro de estado encargado de la política económica y la programación . En la agencia funciona una oficina de programación sobre la cual recae la responsabilidad directa de las tareas de planeación, en donde trabaja un grupo pequeño de asesores de alto nivel en campos como: industria, agricultura, silvicultura y pesca, trabajo, economía internacional, presupuesto y finanzas, política social, nivel de vida de la población, economía regional, costos y precios y análisis económico. Para formular el plan intervienen especialistas en diversas materias, normalmente el proceso de elaboración y presentación al gabinete del anteproyecto del plan tarda más de un año.

Muchos han sido los factores que han influido para que la programación en Japón tenga resultados positivos como por ejemplo el hecho de tener planes que promueven el desarrollo integral de cada zona de acuerdo a sus características naturales y a su estructura, en base a su tradición cultural e historia. No se admite la excesiva concentración demográfica en las grandes ciudades, además el plan enfatiza el carácter participativo que debe tener la programación y se fijan metas en varias áreas, las cuales deben ajustarse después de discutir con los gobiernos locales y con la población en general, al llevarse a la práctica.

Es así como se lleva a cabo la programación en Japón.

LA PROGRAMACION EN VENEZUELA

En el caso específico de este país la programación surgió ante la necesidad de sistematizar los múltiples esfuerzos del sector público para organizar las actividades económica y social. A partir de 1939 se realizaron una serie de esfuerzos aislados en diferentes campos de la actividad económica: en el área urbana se formuló el plan de urbanismo de Caracas y para regular la actividad económica financiera se creó el Banco Central de Venezuela integrado al Programa Nacional de Inversiones, los primeros intentos de planeación sectorial fueron con los planes de electrificación de la Corporación Venezolana de Fomento con la responsabilidad del Ministerio de Obras Públicas, el Plan de Productos Agrícolas, el Plan de Irrigación y en el ámbito económico el Consejo de Economía Nacional.

El 30 de diciembre de 1958 se institucionaliza la planeación general en Venezuela y se integra el Sistema Nacional de Planeación con su organismo directivo la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) dependiente de la presidencia de la República, siendo sus principales funciones las de realizar estudios sobre el desarrollo económico y social de la nación que sirvan de base para la preparación y elaboración del Plan General de Desarrollo y la unificación de la programación y coordinación de trabajos sectoriales.

La experiencia ha demostrado que la programación sigue siendo una actividad marginal en el contexto de la administración pública y privada, porque los planes adolecían de la correspondiente sanción normativa que los avalara, ley o decreto, que los convirtiera en instrumentos de cumplimiento obligatorio para el sector público. Asimismo en la iniciativa privada el plan no influye en la medida de lo esperado, en sus decisiones de inversión.

Los principales obstáculos que ha tenido que enfrentar la planificación son: el de tener una estructura económica caracterizada por fuertes desequilibrios sectoriales, con un sector petrolero que va evolucionando vertiginosamente hasta constituirse en el soporte financiero fundamental de la economía; en tanto que otros sectores prioritarios como la agricultura, la industria y la agroindustria no han mostrado la misma dinámica en su desarrollo. Esta situación determina que los encargados de la programación realicen esfuerzos adicionales al formular los planes de desarrollo y las políticas instrumentales correspondientes, con el fin de que además de fomentar el crecimiento de la economía se obtenga mayor integración sectorial. Por otro lado esta escasez de recursos humanos suficientemente capacitados; la incompatibilidad que en algunos casos se presenta entre los gobiernos estatales de una región y los intereses generales regionales, la dispersión y falta de homogeneidad y actualización de la informa -

ción estadística, indispensable para la formulación de los planes y su posterior evaluación periódica. Otro aspecto importante es el hecho de que se trata de institucionalizar la programación sobre las mismas bases estructurales sin tomar en cuenta que para que funcione adecuadamente se deben hacer cambios drásticos dentro de las actividades económicas, políticas y sociales; esto sin mencionar que la base principal para el desenvolvimiento de la programación es a partir de la propiedad de los medios de producción por parte del estado. Todo lo anterior sirve de base para comentar que la programación en Venezuela no ha alcanzado los objetivos principales que se ha planteado ni mucho menos organizar de manera óptima las actividades políticas, sociales y económicas.

CAPITULO II.- ANTECEDENTES GENERALES DE LA PLANIFICACION EN MEXICO.

2. ANTECEDENTES

Durante el desarrollo de este capítulo se procederá a hacer un esbozo general de lo que ha sido la Planificación en México, desde sus inicios hasta la actualidad, (1930-1956).

Lo anterior con el objetivo de dejar sentadas las bases sobre las cuales se partió para instrumentar la Planificación en México, su desarrollo durante todos estos años, analizando las situaciones y ver si es que en realidad ha habido avances importantes.

Para José Luis Ceceña Cervantes, "...no ha existido una verdadera planificación económica en México. Sin embargo, si ha habido planes económicos de propósitos específicos (los que se han querido identificar con la planificación económica como sistema, y se ha pretendido que sean su sustituto) y algunos han tenido en lo individual, aislados e independientes de todo lo demás relativo buen éxito. Pero esto y toda la planificación económica mexicana que de aquí se ha hablado ha llevado al desperdicio y con él a acentuar el atraso económico de México." (5)

Desafortunadamente, la planificación en México en varias ocasiones, ha sido ajena al comportamiento del proceso económico, con excepción de los casos en que se planificó para conseguir créditos, ya que conforme se otorgaron se iban aplicando a lo planeado, existiendo así alguna relación con la política económica.

(5) La Planificación Económica Nacional en los países Atrasados de Orientación Capitalista (El Caso de México). José Luis Ceceña Cervantes. Ed. UNAM, Pág. 234.

Según el discurso del Ingeniero Javier Sánchez Mejorada que pronunció en el Primer Congreso Nacional de Planeación en 1930 en la ciudad de México cuyo objetivo era "...trabajar por organizar la unidad nacional que somos, por plantear con claridad nuestros anhelos nacionales en todos los órdenes y demarcar los derroteros que para llegar a ellos hemos de seguir; en una palabra por planear el México unido, homogéneo, amable, bello y risueño para todos los mexicanos; el México independiente, respetado y próspero, en donde la vida del hombre sea amplia, llena de nobles intereses, digna y tan feliz o más que en parte alguna del mundo". (6)

La planificación que se ha dado en México dista mucho de ser lo que se plasma en el párrafo anterior y solo se puede comentar que lo que ha habido como planificación se resume en las siguientes características; como son el hecho de que es el estado el encargado de las actividades de reunir los elementos necesarios, hacer las indicaciones jurídicas y promulgar un plan específico, en el cual se indican las principales tendencias del desarrollo económico, tanto por sectores de producción como por otras áreas como por ejemplo la educativa. La experiencia muestra que esta planificación solo influye en las empresas parastatales ya que con las transnacionales el estado no tiene la menor oportunidad de influir, dirigir o siquiera sugerir respecto a su producción.

Otra característica más es que la planificación mexicana depende únicamente de la demanda final, además de ser sólo consultiva. Adicionalmente el estado tiene que recurrir a sistemas de

(6) Op. Cit. pág. 55-56

beneficios otorgados por él, para así asegurar la realización de programas, y aún así no se puede decir que exista una total eficiencia.

Lo que en realidad ha hecho la planificación es predecir las tendencias coyunturales y tratar de hacer los ajustes más convenientes según las circunstancias de la situación, además de canalizar la inversión de capital en los sectores que pueden resultar más productivos y que sean influenciables por el estado.

Por otro lado, en ningún momento ésta pretende obligar en alguna manera a las empresas para que sigan algún programa, lo cual elimina la posibilidad de hacer que se cumpla, ni aún como sugerencias, lo cual aunado a los problemas económicos, sociales, políticos y estructurales han originado que hasta la fecha los planes no hayan tenido éxito, o por lo menos el esperado.

2.1 INTENTOS DE PLANIFICACION EN MEXICO DEL PERIODO 1930-1981,

En América Latina y en consecuencia en México la planificación es tomada como un instrumento importante para lograr el desarrollo económico de las naciones pero desafortunadamente desde el principio se parte de la idea errónea de que con solo elaborar un plan sectorial para el desarrollo de una región específica, como por ejemplo pensar que por solo preparar un plan educativo ya significa que se está planificando, lo cual no es verdad, ya que como se ha analizado previamente, estos o cualquier otro tipo de planes solo tendrían los efectos esperados si antes ya se ha implantado un sistema de planificación nacional. De esta forma los planes, ya sea sectoriales o regionales serían parte del plan general y estarían funcionando en coordinación con objetivos generales de todo el aspecto económico.

En México la experiencia nos muestra que los programas parciales no se encuentran en coordinación con un plan nacional ni tienen congruencia con la política económica de toda la nación. Ante esta situación se presenta la inminente necesidad de hacer cambios radicales en la estructura económica del país y se toma la decisión de usar la planificación como un instrumento básico del desarrollo. Es así que el 12 de julio de 1930 México es uno de los primeros países de Latinoamérica que expide una Ley General de Planeación que por principio de cuentas solo se limita a indicar la importancia de contar con un inventario de los recursos de México, a fin de tender hacia un desarrollo nacional.

PRIMER PLAN SEXENAL (7)

En 1934 se elabora el Primer Plan Sexenal para el período 1934-1940, el cual sirvió de base a la campaña presidencial de Lázaro Cárdenas y de política económica que se adoptaría en diciembre de 1934. Este plan hizo especial hincapié en problemas como el agrario y el educativo con el fin de beneficiar a las masas principalmente. El plan solo se limita a esbozar una estrategia económica general sin establecer una institución pública que estuviera al pendiente del cumplimiento del mismo, por otro lado propició cambios que dieron un impulso impresionante al mercado interno y al crecimiento posterior de México.

Los avances logrados, no todos se debieron al plan, ya que no contaba con los instrumentos para su realización, subsistían graves deficiencias, no había la difusión adecuada ni el apoyo, la conclusión del autor José Luis Ceceña Cervantes es que los logros de la época se debieron a que el Presidente de México era Lázaro Cárdenas.

SEGUNDO PLAN SEXENAL

1941-1946, este plan pretendió ser una continuación del primero - concentrándose en el reparto agrario y en la inversión de la infraestructura sin intervenir en la producción industrial. Tampoco se realizó debido a la falta de coordinación y de bases mínimas, solo se refiere a la planeación de la acción gubernamental para la organización de la sociedad.

- (7) La Planificación Económica Nacional en los países atrasados de Orientación Capitalista (EP Caso de México). José Luis Ceceña Cervantes. Ed. UNAM. El autor menciona "Planes Sexenales".

PERIODO 1947-1952

Durante este tiempo tampoco se da mucha importancia a la planificación y es donde más se hace uso del crédito externo por lo que este programa se hace debido principalmente a que México solicitó un préstamo al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, pero se le puso como condición que presentara un plan, es decir se llevó a cabo porque solo así el país podría obtener el crédito, ya que en caso contrario se podría olvidar del mismo.

El plan no toma en cuenta los desequilibrios sociales y económicos, ni los conflictos ni contradicciones, por lo que el plan se vuelve un programa de trabajo simple y rudimentario destinado solo a cubrir el requisito solicitado por el BIRF.

PERIODO 1953-1958

Durante el período de Adolfo Ruiz Cortínez se crea un organismo encargado de controlar la inversión pública con el nombre de "Comité de Inversiones", pero nada formal sobre planificación. La política económica se siguió enfocando a dar más facilidades a la iniciativa privada, puertas abiertas a la inversión extranjera que empeora aún más la estructura económica nacional, todo esto siempre con la consecuencia fatal de apretar todavía más el lazo de dependencia de México con el exterior. Como se puede notar en estos años nunca existió un verdadero intento de planificación.

PERIODO 1958-1964

En estos años Kennedy ofrece a los países Latinoamericanos aceptar una Alianza para el progreso la cual consiste en que Estados Unidos entregaría una ayuda de 20 mil millones de dólares a cada nación, siempre y cuando Latinoamérica llevase a cabo las refor-

mas que proponía la carta de Punta del Este y elaborara los planes de desarrollo de acción inmediata. Así se crea al vapor el Plan de Acción Inmediata cuyo éxito se basaba en conseguir mayor financiamiento externo, para así lograr crear las condiciones favorables para que la inversión privada tuviera nuevamente un auge relativo. Este plan no se puso en práctica, ya que solo sirvió para cumplir con el requisito demandado por la Carta de Punta del Este.

PERIODO 1966-1970

Durante el mandado del Lic. Gustavo Díaz Ordaz se elaboró el Plan de Desarrollo Económico Social que pretende dar continuidad al Plan de Acción Inmediata del mandato anterior, cuya diferencia está en que el primero se basa en las proyecciones de las actividades del sector público que están apoyadas en proyectos concretos. Por otro lado, este plan nunca funcionó además de que solo trató de reafirmar el statu quo, pues solo ayudaba a los grandes capitalistas y por ejemplo no se intentó hacer cambios en la política fiscal que consiguieran alterar la mentalidad de que los recursos se destinarían a la inversión, además en este tiempo la inversión pública recurrió al crédito interno por más de siete mil sesenta millones de pesos, lo cual convirtió al gobierno federal en un desproporcionado deudor de la banca privada, para luego recurrir al crédito externo.

PERIODO 1971-1976

Se elabora el Plan de Desarrollo para 1974-1980, el cual no se llevó a la práctica, pero entre sus objetivos estaban el abatir el desempleo a través de un aumento de la capacidad de la econo -

mía, buscar una distribución más equilibrada del ingreso nacional, y asegurar la independencia técnica y económica del extranjero. - La política de este período fue básicamente a corto plazo y solo se trató de adaptar a los vaivenes de la economía mundial, específicamente a la de Estados Unidos de América.

PERIODO 1976-1982

En este caso el plan fue también elaborado previamente por el Partido Revolucionario Institucional (P.R.I), para que fuera protestado y ampliado por el candidato en turno, Plan Global de Desarrollo, para 1976-1982. Este plan tampoco planteó nada nuevo que ya anteriormente no se hubiese indicado y que por supuesto nunca se realizó ya que no fue coherente ni contenía las medidas específicas para lograr sus objetivos, además de que no cumplió ni resolvió los problemas con que se enfrentaba el desarrollo del país en esa época.

PERIODO 1983-1988

En mayo de 1982 se dió a conocer el Plan Nacional de Desarrollo - (PND) elaborado por la Secretaría de Programación y Presupuesto - el cual resume una serie de planes sectoriales que ya habían hecho en el pasado otras dependencias y que sigue conservando sus mismas características de ser un plan indicativo encuadrado dentro de los procesos de reforma económica, política y administrativa; con una periodización planeada de que los dos primeros años fueran de recuperación económica, los siguientes dos de consolidación y para continuar, un proceso autosostenido de crecimiento - acelerado y autodeterminación financiera, o sea que la tendencia fuera alcanzar una economía de expansión que permitiera al país - resolver las contradicciones y desequilibrios más graves.

2.2 MEXICO Y SU ESTRUCTURA ECONOMICA

Desde el Descubrimiento de América se ha dado la relación de capitalización y desarrollo en los países más fuertes pero al contrario, descapitalización y subdesarrollo en los países más pobres y débiles, es decir los países capitalistas poderosos basan su desarrollo en los países pobres. En resumen "el subdesarrollo no se debe a la supervivencia de instituciones arcaicas ni a la escasez de capital en regiones que permanecieron aisladas en la corriente de la historia del mundo, sino que por el contrario, el subdesarrollo fue y aún es generado por el mismo proceso histórico que originó el desarrollo económico, el desarrollo del capitalismo mismo". (8) La consecuencia del desarrollo del capitalismo es la aparición del subdesarrollo en países menos poderosos - como México que desafortunadamente no podía hacer mucho ya que - la esclavitud a la que estuvo sometido por parte de España - dejaron un estigma que aún en la época actual se sigue arrastrando.

Las características principales de la estructura económica de México son que el país organiza su producción para satisfacer la demanda de materias primas, para lo cual aceptó al principio la entrada de capital extranjero con los resultados que ya se conocen. Lo anterior creó la necesidad de contar con la infraestructura adecuada como los caminos, comunicaciones a fin de satisfacer los intereses de los poderosos. Esta estructura no cambió mucho sino hasta la época de Lázaro Cárdenas, en que parcialmente modificó el régimen de tenencia de la tierra y trató de recuperar los recursos naturales que se encontraban en manos de extranjeros.

(8) Planificación a la Mexicana. Arturo Guillén, Ed. Nuestro Tiempo. Pág. 113.

Los cambios estructurales logrados por la Revolución Mexicana hasta el año de 1940 originaron un acelerado crecimiento económico - con los objetivos de tratar de resolver los problemas de tipo social y político pero posteriormente esta reestructuración perdió vigencia. Entre los principales problemas de la estructura económica se encuentran los que se dan dentro del Sector agropecuario, por ejemplo el rezago de la producción con respecto a otros sectores de la economía lo que ocasiona un lento crecimiento de su producción provocando con ello incapacidad para satisfacer la demanda, que está creciendo de manera alarmante.

En general el gobierno se ha ajustado a la política de favorecer principalmente a la inversión privada lo que hizo que en unos cuantos años los monopolios extranjeros tuvieran en sus manos las ramas más dinámicas de la industria, a través de las empresas transnacionales, fuentes permanentes de descapitalización de la economía mexicana, ya que las remesas al exterior, como son las utilidades, regalías, patentes, etc., crecieron mucho más que las entradas de capital por inversiones extranjeras, desmintiendo con esto el hecho de que las inversiones extranjeras contribuyen a alentar la capitalización de las económicas débiles, pero resulta totalmente lo opuesto ya que los países subdesarrollados financian el crecimiento de los países más poderosos.

Hasta la fecha esta estructura no ha sufrido grandes cambios ya que incluso en la actualidad, el principal problema ha sido el endeudamiento externo, siendo el principal vigilante el Fondo Monetario Internacional.

Como cualquier otro país México tiene que hacer frente a diversos problemas, característicos de su estructura económica como son: la competencia desleal de los poderosos industriales, de dependencia de las importaciones de equipos provenientes del exterior, bajo ingreso nacional por cada habitante, dependencia en general de tipo económico, en el aspecto comercial, ya que el volumen y el nivel del comercio exterior de un país dependen de las exportaciones a un número limitado de países y de productos, éstos se exportan generalmente en bruto, ejemplos de ello son el azúcar, café, algodón, té, plátano, yute, estaño cobre, bauxita, etc., en muchos casos uno solo de estos productos viene a ser el porcentaje total de las exportaciones de una nación, hablando básicamente de países latinoamericanos y claro los sectores que de alguna manera se encuentran ligados al exterior tienen óptimas condiciones desde el punto de vista técnico mientras que los sectores dedicados a la satisfacción de necesidades internas tienen apenas el equipo mínimo necesario para salir adelante.

La dependencia financiera de la economía mexicana se ha dado por una penetración constante de capitales extranjeros que por supuesto vienen a fomentar solo determinadas ramas de las actividades que les son necesarias para la expansión de los beneficios del capital del país exportador de capitales; como por ejemplo el desarrollo de las industrias extractivas en las cuales el capital extranjero exporta en bruto los productos obtenidos y los transforma en las fábricas establecidas en la metrópoli financiera, es por ello que siempre estará en desacuerdo en cualquier intento de desarrollo económico que pudiera privar a sus fábricas del abastecimiento de materias primas obtenidas a precios bajos.

Con el esbozo anterior se ha tratado de dar una idea general - acerca de la estructura económica de México, como un hecho que - se ha dado a través de la historia y el papel que a nuestro país le tocó en turno dentro del proceso histórico.

2.3 CONDICIONES QUE HAN IMPERADO PARA LA PLANIFICACION ECONOMICA NACIONAL.

Es indudable que durante las diferentes administraciones de los presidentes de México han existido diversidad de condiciones cuando se ha intentado implantar la PLANIFICACION. Partiendo del tiempo de la Revolución Mexicana, se puede decir que había un grave deterioro de la actividad económica capitalista a nivel mundial, reflejado en el hecho de que las exportaciones de países como México, habían caído abruptamente, además de la gran carga de la deuda mundial de los países pobres, la reducción de los créditos externos, el aumento de las tasas de interés; por lo que la banca internacional optó por desaparecer los préstamos blandos todo lo cual generó que se acelerase el proceso inflacionario y empeorase aún más la distribución del ingreso.

Desafortunadamente en nuestro país la Planificación no ha corrido con suerte, ya que las veces que ésta se ha intentado implantar no ha sido con la plena conciencia de lo que ello implica, ni las condiciones que debieron imperar, ya que ni siquiera se delinearon exactamente los objetivos que se perseguían ni los medios más idóneos para alcanzarlos. Los planes surgieron, en la gran mayoría de las veces, como un instrumento político que los funcionarios utilizaron para impresionar al pueblo y justificar que tenían objetivos predeterminados que se encontraban enmarcados dentro de un plan general. También los planes han surgido por la presión que ejercen fuerzas extranjeras, tal es el ejemplo de la Carta de Punta del Este, el Fondo Monetario Internacional, para que así México pudiera recibir créditos externos.

México ha sido un país agrícola por excelencia, por lo cual uno de sus principales problemas ha sido el campo la cual ha venido disminuyendo su ritmo de producción como resultado de la falta de interés en él. Esta situación hubiera podido ser evitada si hubiese habido un plan de desarrollo para prever esta situación, y los planes habrían ayudado a indicar como y en que invertir en el campo y habría habido apoyo con programas para servicios de extensión agrícola, créditos y organización, pero se ha dado todo lo contrario y productividad muy baja y una inversión insuficiente.

Otro problema grave por la falta de planificación es la inadecuada distribución del ingreso, ya que al haber más pobres se presenta un obstáculo para el desarrollo económico. Además de la falta de distribución geográfica de las actividades industriales, ya que el 55% de la producción industrial esta concentrada en el Distrito Federal, mientras que en otras partes del país como por ejemplo el sureste tiene una de las economías más pobres y atrasadas.

La consecuencia de lo anterior es que la distribución del ingreso por zonas es muy desigual e injusta, ya que la población del Distrito Federal y la del Pacífico Norte con el 20% de población tiene un ingreso medio familiar 1.8 veces mayor que el promedio en la República. En cambio las zonas norte y Golfo de México agrupan al 31% de la población y tienen un ingreso igual medio, mientras que en las zonas Centro y Pacífico Sur que contienen el 48% de la población registran un ingreso equivalente a 2/3 del promedio. Todo debido al casi nulo desarrollo de estas regiones que deprime el nivel total de ingresos y retarda la integración econó

mica del país y su desarrollo. Ha habido una protección arancelaria a industrias ineficientes, lo que ha encarecido los productos y por supuesto redundando en la economía del consumidor, la mala localización de algunas industrias provoca que los costos sean muy altos, impidiendo con ello que México pueda competir con otros países en cuanto a precios.

Una conclusión de este inciso es que no basta con que se dé la condición de socialización de los medios de producción ni hacer planes, sino que se tienen que tomar en cuenta factores tan importantes como el dar un giro revolucionario de modernización a sectores como la agricultura, tender hacia la industrialización del país, lo cual debe ser de inmediato y en el mismo momento que se decida implantar la planificación y por último establecer los fundamentos económicos idóneos.

Por lo anterior se nota que nunca se han dado este tipo de condiciones, ya que no se tenían claros los objetivos que se perseguían al tratar de implantar la planificación en el país.

En cuanto se escoja o seleccione al sector que se procederá a dar más auge es solo cuestión de tiempo y de actividad que se desarrollen los otros sectores posteriormente, ya que si por el momento se da prioridad al sector industrial, como consecuencia, se le tendrá que dar auge al sector agrícola, todo ello bajo determinadas reglas económicas.

2.4 LOS OBJETIVOS QUE SE HA PLANTEADO

En el país, los planes no son más que el resultado de acciones no coordinadas adecuadamente, ya que en casos específicos sirven solo para cumplir con el requisito y poder así aspirar a contar con recursos externos, siendo por ello que los objetivos que se plantean en los planes no tienen relación alguna con las necesidades del país, ya que hace falta congruencia.

Los objetivos son buenos, pero solo en el papel, ya que en la realidad nunca se han visto resultados. Entre ellos están los de establecer prioridades para que éstas se avoquen a satisfacer las necesidades sociales básicas de toda la población del país, entre las principales se tienen a la educación, la salubridad, seguridad social, vivienda, planeación urbana y mejoramiento de las comunidades rurales. Siendo más específicos: Mejorar la distribución del ingreso, al elevar los ingresos reales del obrero y el campesino, tender hacia la independencia económica y política del país, elevar los niveles de empleo, combatiendo el desempleo y subempleo de la fuerza de trabajo, lograr y mantener una tasa anual de crecimiento del producto interno bruto, dirigir la inversión pública a renglones como son los alimentos y energéticos, tender a un desarrollo regional equilibrado, establecer una reforma fiscal adecuada a las necesidades del país, regulación de las inversiones extranjeras, entre otros.

Todo lo anterior implicaría la adopción de una política de redistribución del producto nacional con el consecuente beneficio de toda la población. Además se tendrían que fomentar factores

dinámicos de la economía como son las inversiones las exportaciones, el gasto público y el consumo popular; fijación de metas determinadas en relación a los diferentes sectores de la economía como son la creación de la industria pesada, electrificación total del país, participación estatal en las industrias básicas, modernización del sector agrícola, reducción de la dependencia económica externa, desarrollo del potencial económico de las distintas regiones, todo esto ha estado incluido dentro de los diferentes planes de nuestro país, pero nunca se han llegado a dar estas condiciones.

2.5 PROBLEMAS QUE LA PLANIFICACION HA ENFRENTADO

En México uno de los principales problemas que ha tenido que enfrentar la Planificación es el hecho de que no hay unificación de criterios al respecto, ya que por un lado se argumenta que - en el Artículo 133 de la Constitución se legitima a la práctica de la planeación y que se puede dar dentro de los límites de - las normas fundamentales sin cambiar mucho la estructura Jurídica; pero por otro lado se indica que la Constitución no menciona en ninguna parte el término planeación, por lo que en el momento que se intenta implantar se recurre a una violación a la misma y por lo mismo solo actuaría con demasiadas limitantes. Es obvio que cuando no hay unificación de opiniones viene a resaltar un poco difícil el lograr un objetivo ya que desde el - principio las bases no están bien fundamentadas.

También se ha llegado a incurrir en el error de tomar a la Planificación como un medio adecuado para acelerar el desarrollo de - un país; esperando que actúe como el sustituto perfecto de reformas estructurales, que vienen a solucionar todos los problemas - que resiente la economía, lo cual no es factible, ya que no se - le puede responsabilizar tan solo a la planificación de soluciones a problemas tan añejos y complejos de la economía mexicana. Con la estructura política actual no se dan en ningún caso las condiciones idóneas para llevar a cabo la planificación.

La Planificación Mexicana adolece de serias fallas como es el - hecho de que la propiedad en la mayoría de los medios de producción es privada, lo que impide que se pongan en práctica los planes, ya que ello esta en función de la decisión de los poseedores de estos medios de producción; ya que su concepción se basa

en plazos medios, sexenios, etc., en lugar de pensar a largo plazo, a diez o incluso a veinte años, lo cual no permite que existan perspectivas, adicionalmente impide tender hacia un sistema integrado de planificación en base a planes nacionales, regionales y locales tanto a largo, mediano y a corto plazo que le dieran consistencia al plan económico nacional prospectivo y al plan definitivo.

Otra falla es el hecho de que los planes se terminan de formular dentro del período que se supone abarcarán y pierden así su principal característica que es la previsión. Además la responsabilidad de la planificación se llega a dispersar en distintos organismos ya que no se cuenta con un órgano central de planificación que en verdad lo sea y que por supuesto controle dicho proceso.

Son este tipo de problemas, obstáculos los que han contribuido a consolidar la dependencia de México con el exterior, ya que algunos de los planes se han orientado hacia la obtención de préstamos internacionales y tienden a establecer soluciones para que sean adecuadas solo a los propietarios de los medios de producción aunque aparenten hacerlo para beneficio de toda la población, se han puesto a merced de organismos como el BIRF y el FMI, principalmente. Toda la información sobre las actividades gubernamentales como en lo que necesita invertir y cuanto, teniendo así a México a merced de países poderosos como los Estados Unidos. La Planificación en México ha sido ajena al comportamiento del proceso económico, lo que no ha permitido que México crezca de acuerdo a sus necesidades.

2.6 ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LA PLANIFICACIÓN,

El problema de la organización administrativa dentro de la planeación económica es de gran importancia ya que de otra manera no se podrían desenvolver óptimamente las actividades económicas del país, por falta de mecanismos administrativos adecuados.

Primero debe existir un organismo central de planificación que sea el encargado de ver todo lo relacionado con ella, además de establecer las relaciones correspondientes entre el órgano de planificación y el resto de las dependencias del sector público, adiestrar y capacitar empleados y funcionarios públicos; en fin que el aparato administrativo debe orientar sus actividades y esfuerzos hacia las tareas de desarrollo social y económico.

En los dos primeros planes solo existieron las llamadas "Comisiones Técnicas de Colaboración" compuestas básicamente por los ministros de Hacienda, Economía, Comunicaciones y Obras Públicas, de Educación y del Trabajo, cuya función específica era preparar un programa minucioso de acción que cubriera los seis años de los períodos presidenciales. Para después entregar el documento a la Comisión de Programa formada por diputados y senadores quienes a su vez lo hicieron llegar a la Comisión Dictaminadora compuesta por diputados y gobernadores para por último someter todos los documentos a una comisión de estilo para coordinar los cambios introducidos al plan por la Convención de Querétaro.

En ambos planes se hizo hincapié en lo necesario de crear instituciones como el Consejo Nacional de Agricultura y de Economía, pero esto nunca se llevo a cabo.

En 1941 se crea el Consejo Nacional de Economía dependiente de la Secretaría de la Economía Nacional entre cuyas funciones se encontraban las de presentar anualmente proyectos de ley o sugerencias respecto a estimular o incrementar las actividades económicas nacionales y realizar investigaciones en torno al alcance y repercusión de las disposiciones legales o de las medidas administrativas que afectaban a la economía nacional.

Es para 1942 que el Consejo anterior es reemplazado por la Comisión Federal de Planificación Económica, ya que la Institución anterior no había dado resultado se esperaba que ésta si pudiera acelerar el estudio y la realización de planes específicos con relación a los problemas que la guerra estaba originando en esa época. Para complementarse se crearon los Consejos Mixtos de Economía Regional que no prosperaron y solo fueron buenos deseos.

La Planificación tiene un auge inusitado, pero solo por el hecho de que sirve como base para obtener préstamos internacionales como el caso de que en 1948 el Banco de México, S.A. y la Nacional Financiera, S.A. presentaron un informe al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) a fin de obtener créditos para tender hacia un desarrollo industrial del país; y esto porque el BIRF ya había indicado que necesitaba un plan de promociones futuras que se aplicaría al crédito que se estaba solicitando de 259 millones de dólares. Posteriormente se creó la Comisión Nacional de Inversiones, organismo administrativo dependiente de la SHCP asumiendo las funciones de control, vigilancia y coordinación de la Ley del 31 de diciembre de 1947. Es esta Comisión de Inversiones la encargada de elaborar los planes subsecuentes. Es para 1959 que se crea la Secretaría de la Presiden-

cia cuya función era la de ser el órgano central de planificación para así elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo y los programas especiales que fijara el Presidente, planear obras, sistemas y su aprovechamiento, proyectar el fomento de desarrollo de las regiones y localidades, además de coordinar los programas de inversión.

El actual proceso de planificación económica en México esta a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto y se determinó que la planificación de la acción del gobierno sería participativa, descentralizada, mediante un proceso democrático.

La Secretaría de Programación y Presupuesto actúa como secretario Técnico de los organismos responsables de la planificación o sea del gabinete amplio (secretarios de estado y jefes de departamento); gabinete económico (ministros de Gobernación, SPP, SHCP, SEMIP, del Trabajo, Banco de México, Nafinsa, consejo del pacto federal (gobernadores de los estados y presidido por el Presidente). SPP prepara los manuales, documentos, reglamentos y guías necesarias para coordinar la operación del mecanismo de planificación, participa en la confección de documentos de política macroeconómica, políticas sectoriales, desarrollo regional y estatal y de política general de desarrollo, participa en la formulación de proyectos de programas sectoriales sexenales y anuales, elabora el proyecto del presupuesto de egresos de la federación a partir de los anteproyectos de presupuesto de las entidades del sector público como de los anteproyectos de los convenios de federación, estados elaborados por los gobiernos de estatales, además de vigilar la ejecución del gasto y evaluar la ejecución y resultados de los programas.

Técnicamente se ha mejorado la elaboración de los planes pero - aún falta la creación o fijación de cuestiones básicas como son los medios para realizar lo señalado a pesar de que en algunas - ocasiones primero se hacen los planes sectoriales sin alguna - directriz global, independientes entre sí y después sin basarse en aquellos, se ha estado confeccionando el plan general.

En 1978 instaló el Sistema Nacional de Evaluación, independiente de la SPP y pretendido órgano central de planificación económica en México que dependió directamente del Presidente, dejando como mero escaparate a la SPP en funciones de agencia central de Planificación ya que se le hizo participar como ejecutora de las Indicaciones de la Presidencia de la República.

2.7 RELACION INICIATIVA PRIVADA - PLANIFICACION

Puede resultar factible la planeación de la actividad privada en la actual situación aún cuando el problema básico es que hace falta mucha información de todos tipos y a todos los niveles, lo cual puede resolverse al mejorar las técnicas estadísticas que se utilizan. Los empresarios pueden y deben intervenir paulatinamente en la formulación del plan en un principio tal vez su participación sería mínima pero después su ayuda se volvería cada vez más valiosa.

El estado ha pugnado porque la iniciativa privada otorgue su colaboración a través de diferentes medios motivantes como el trato preferencial en el aspecto fiscal crediticio, permisos de importación y de exportación, abastecimiento de materias primas producidas por empresas estatales a cualquier empresa que se adhiera a la planificación. El estado por su misma capacidad puede destinar recursos a cualquier actividad económica estratégica para el desarrollo, también puede establecer empresas en forma conjunta con los particulares en cualquier campo de actividad económica y de acuerdo siempre al plan. Además interviene en el control de los salarios mínimos, la tasa legal de interés, los precios de los productos agrícolas y otros productos y todo ello dentro de un marco legal. La cuestión es que al tener una relación óptima con la iniciativa privada viene a ser muy importante para el desenvolvimiento de un plan, porque se facilita más la acción de planificar.

2.5 PLANIFICACION SOCIAL

Las actividades del desarrollo económico deben estar ligadas a una finalidad social. Es decir una planificación de tipo social que se orienta a alcanzar un desarrollo económico con base en los recursos materiales y humanos disponibles y así alcanzar el máximo de la productividad social. Tanto los factores de la producción como los de distribución de la riqueza se hallan íntimamente relacionados dentro de los procesos sociales que bajo ciertas circunstancias podrían estimular la expansión de la riqueza material además de influir en el progreso general.

Un ejemplo de lo anterior es el problema demográfico que resulta muy necesario tomar en cuenta debido a las repercusiones en la planificación del desenvolvimiento económico,

La planificación social tiene por objetivo ver que se mejoren las condiciones sociales que estimulan el aprovechamiento de la estructura económica social; tiene que ver con el desenvolvimiento de productos de bienes y servicios como son la educación y adiestramiento, salud, desarrollo de la comunidad, reforma de la tierra, así como situación y circunstancias del trabajo, salarios, días de descanso, pensiones, seguros; por otro lado trata de satisfacer necesidades no materiales que son ligadas a la personalidad humana, implicando la promoción de valores como la protección a la vejez, la seguridad social, el derecho al empleo, la educación, etc. Es evidente que los proyectos económicos deben ligarse con programas sociales que cumplirán con propósitos de bienestar y servicios.

Para que la relación planificación-iniciativa privada tenga buenos resultados es necesario que previamente se tengan bien definidas las metas fundamentales del desarrollo a nivel nacional, - siendo entre otros la tasa de crecimiento del producto nacional bruto, el recíeniento en los índices de precios de consumo, del - desnivel tolerable en la balanza comercial, la redistribución del ingreso, entre otras.

Es un hecho que los empresarios privados siempre han defendido - la política de incentivos, sobre todo los de carácter fiscal - como son las exenciones selectivas de impuestos, franquicias - arancelarias y franquicias para la reinversión de las utilidades y la depreciación acelerada.

Los empresarios pueden ayudar a la planificación en diversos - terrenos como por ejemplo los datos de investigación de mercados, adecuadamente tratados por técnicos del organismo gubernamental - de planeación, también los relacionados con la medición de elasti - cidades de la demanda, posiblemente en la aportación de prediccio - nes sobre algunas variables en el nivel microeconómico y a corto plazo, precios, producción, inventarios, etc.

La preocupación por estimular el desarrollo social encuentra re - flejo parcialmente en las proporciones de la inversión pública fe - deral destinada al beneficio social. Es indudable que ha habido ampliaciones muy importantes en los renglones de servicios públi - cos, urbanos y rurales; hospitales y centros asistencia, educa - ción e investigación y habitación.

Claro que en la década de los 80's la situación ha cambiado drásticamente, ya que por causa de la crisis económica, el gobierno ha tenido que deprimir su gastos, afectando renglones de beneficio social.

Es interesante mencionar que existen planes de tipo sectorial en los campos de la educación primaria y media así como algunos esfuerzos en materia de salud, habitación y empleo, pero en sí no se puede hablar de un programa para el desarrollo social, bien de lineado.

La necesidad de la planeación social en México es muy urgente, - existe un sin fin de problemas de diversos tipos, desde metodológicos hasta administrativos pero ello no debe impedir que se tienda a relacionar profundamente los aspectos sociales y económicos de la planificación.

2.9 PLANIFICACIÓN REGIONAL

El desarrollo de México presenta un fuerte desequilibrio regional. El ingreso se distribuye muy inequitativamente; hay puntos de concentración demográfica e industrial y en muchas regiones la infraestructura es rudimentaria y los servicios sociales inexistentes. Es así que la planificación económica regional se propone lograr el desarrollo equilibrado de las diferentes regiones económicas - de México a través de planes que respondan a las necesidades y posibilidades concretas de cada región.

El plan de desarrollo trata de ser un reflejo de los fenóme- - nos económicos y sociológicos de cada región en particular y en - las interrelaciones que existen entre las diferentes regiones del país. Se requiere evaluar las diferentes unidades de producción con el fin de clasificar las posibilidades de crecimiento y deter- - minar el grado y clases de esfuerzos necesarios para alcanzar - varias tasas de expansión en el futuro. Además las actividades - de desarrollo de una región exigen la coordinación de los proyec- - tos con otros planes regionales y con los programas nacionales de manera que converjan en el plan global de desarrollo.

A fin de ser más específicos a continuación se harán algunos co- - mentarios sobre el Plan de Desarrollo 1983-1986 del Estado de Ve- - racruz. A fin de dar respuesta a la problemática del estado, se definieron cuatro objetivos globales de acuerdo al marco de refe- - rencia que indica el Plan Nacional de Desarrollo.

PRODUCCION Y EMPLEO.- Incrementar la producción de bienes y ser

vicios básicos e incorporar al mayor número posible de la población en edad activa al proceso de desarrollo socioeconómico del estado.

INTEGRACION TERRITORIAL DE LA SOCIEDAD Y DE LA ECONOMIA ESTATAL.- Disminuir las desigualdades sociales y económicas entre las regiones del estado, promoviendo el uso racional de los recursos naturales para evitar el deterioro ambiental y fortalecer la integración territorial.

BIENESTAR SOCIAL.- Proveer un nivel adecuado de bienestar a la población del estado.

SUPERACION DE LA CRISIS.- Reducir la inflación y contribuir a un mejoramiento de la balanza de pagos del país.

Según el plan los sectores que más contribuirían al logro de estos objetivos estatales serían el agropecuario y forestal, asentamientos humanos, comunicaciones y transportes, educación, ciencia y tecnología, salud y seguridad social. La línea estratégica se orienta en dos direcciones; a la producción y empleo y al bienestar social. En lo que a la producción se refiere se incluyen los renglones agropecuario e industrial, tratando de alcanzar niveles de autosuficiencia productos de alimentos básicos y rehabilitación de las unidades agroindustriales. En el caso de la coordinación intersectorial se refiere a las actividades de apoyo como tareas de aprovisionamiento de infraestructura y equipamiento por la construcción de obras y prestaciones de servicios que mejoren las actividades.

También se da importancia a la creación de empleos en sectores - que utilicen intensivamente la mano de obra, además de ser económicamente productivos y generadores indirectos de empleo. Retención de la población en las áreas rurales y desarrollo regional en base agropecuaria a través de la consolidación de las áreas - de actividades productivas. Incremento de la producción de productos alimenticios, mejora de los mecanismos comerciales que - aseguren el abasto adecuado de los mercados y eliminen la intermediación y controlar adecuadamente los precios al consumidor.

Se pone énfasis en el apoyo a la pequeña y mediana industrias especialmente a las productoras de básicos. En lo que a bienestar social se refiere, se habla de programas de alfabetización de - los adultos, castellanización de la población indígena, prevención de enfermedades, capacitación y calificación de la mano de obra - reforzando la preparación para el trabajo productivo de la población económicamente activa.

Como se notará se hace mención a problemas únicamente relacionados con el Estado de Veracruz, pero se establece de antemano que debe haber congruencia con el plan general a nivel nacional.

CAPITULO III. LA PLANIFICACION ECONOMICA NACIONAL DEL PERIODO 1982-1986.

3. EL SISTEMA DE PLANEACION DEMOCRATICA EN MEXICO.

La planeación democrática es un sistema de trabajo y un método institucional que supone la idea del desarrollo que hace corresponsables a todos los habitantes del país, ya que es asunto del gobierno y del esfuerzo organizado de la sociedad en su conjunto, por lo que el pueblo participa en la toma de decisiones. El objetivo es conjuntar y orientar el esfuerzo de la sociedad en el logro de las metas y prioridades del desarrollo nacional, a través de la acción coordinada y jerarquizada de los sectores público, privado y social en el planteamiento y solución de los problemas nacionales. A partir de 1983 se comienza a construir y consolidar un Sistema Nacional de Planeación por medio de: un marco jurídico, un proceso de planeación, una estructura institucional y una infraestructura de apoyo y participación social.

MARCO JURIDICO.- Al instituir a la planeación democrática como un sistema de trabajo, se le tuvo que hacer congruente con la legislación que norma la intervención del Estado en la economía y la sociedad, para adecuar y adiconar el marco normativo. Las reformas se refieren a la función rectora del Estado en la conducción del desarrollo económico y social, actualizando y ordenando las atribuciones existentes y fortaleciendo su estructura administrativa.

PROCESO DE PLANEACION.- Este proceso se apoya en un conjunto de actividades que se llevan a cabo continua y articuladamente para formular, instrumentar, controlar y evaluar el Plan Nacional de

Desarrollo y los diferentes programas que lo desagregan y detallan para su ejecución en el tiempo y en el espacio. Su instrumentación se refiere a los lineamientos y objetivos de mediano plazo en acciones concretas de dirección y asignación de recursos programados en forma anual.

ESTRUCTURA DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA.- Sus dos apartados son la estructura de la administración pública federal y la vinculación del Sistema Nacional de Planeación Democrática y los Gobiernos Municipales.

Dentro de la estructura se organizan y llevan a cabo las diferentes actividades con el funcionamiento de las unidades de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación e información de las diferentes dependencias y entidades del Gobierno Federal. Esto implica redistribuir y adaptar las facultades de las dependencias y entidades a la visión de conjunto que requiere la planeación del desarrollo. No obstante los avances en esta materia aún persisten problemas para un mejor funcionamiento de la administración pública federal dentro del sistema nacional de planeación democrática.

PARTICIPACION SOCIAL E INFRAESTRUCTURA.- El Plan Básico 1982-1988 otorga una destacada importancia al concepto de PLANEACION DEMOCRATICA como sustento del proyecto nacional y en donde es evidente que la participación popular no puede darse como una expresión masiva, ya que debe ser organizada para garantizar una participación consciente y permanente. Por lo que a infraestructura se refiere, el plan precisa los objetivos, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país.

3.1. ASPECTOS GENERALES DE LA ECONOMÍA MEXICANA ACTUAL

México en los momentos actuales es un país en cuya economía predomina la inversión privada con un importante grado de intervención del Estado, en donde el nivel de actividad económica y el volumen de ocupación están determinados conjuntamente por la inversión pública y la inversión privada. Como dato interesante y de acuerdo con cifras del Banco Mundial, México se encuentra dentro de la mitad más pobre de la población mundial.

Por lo que respecta al desarrollo económico de México la realidad nos muestra que la tasa de desarrollo ha venido de más a menos con una tendencia claramente descendiente, básicamente como consecuencia del aumento de la población, el lento crecimiento del mercado interno por el retraso de la agricultura principalmente, con relación a la industria y el papel poco activo del comercio exterior en la economía mexicana, la perspectiva a futuro es una tasa de crecimiento del producto nacional bruto con tendencia descendiente que en contra enfrenta una tendencia ascendiente de la población y que condiciona el desarrollo, lento crecimiento de la agricultura, la ganadería y la minería, que son los sectores donde se genera el ingreso de más de la mitad de la población, es lo que representa el principal obstáculo del desarrollo porque el mercado interno no crece al mismo ritmo que el de la producción industrial; un desarrollo menos dinámico del comercio exterior motivado principalmente por factores externos, ya que las exportaciones básicas mexicanas tropiezan con grandes problemas de mercado exterior y de precios, mientras que el ritmo interno de desarrollo económico le impone un volumen determinado de importaciones que son realmente imperativas.

En este apartado se tratará de hacer una exposición general de las condiciones en las que se encuentra el país, para que así en el siguiente punto se pueda tratar más ampliamente y con más bases el tema de la crisis en México. Los principales sectores a tratar por ser los de mayor relevancia son: Sector Industrial, Agrícola y Comercio Exterior.

SECTOR INDUSTRIAL.- Son muy marcadas las contradicciones e incapacidades de la industria mexicana, como el escaso grado de articulación interna originada por la escasa evolución de las ramas que producen bienes de capital con el correspondiente retraso científico y tecnológico. Lo anterior propicia una economía industrial en extremo dependiente del exterior y con limitantes -- para crear empresas permanentes y remuneradas de acuerdo a las exigencias de la productividad. Esta precaria articulación se da por falta de competitividad externa de los productos industriales mexicanos, originando un sector industrial cuya producción y crecimiento están ferreamente asociados a déficits externos crecientes.

Por otro lado está el que la organización industrial está muy concentrada y en la cual están ausentes las ventajas de la producción en gran escala. Frente a las estructuras oligopólicas que dominan el mercado, se esparce un conglomerado formado por pequeñas y medianas empresas de gran diversidad en cuanto a tamaño, tecnología y permanencia. El predominio de las empresas transnacionales en las ramas de consumo durable y algunos insumos ha reforzado la fractura del mercado interno, dominado por el consumo de las capas minoritarias de ingresos altos que determinan una irracional internacionalización de los procesos de moder

nización productiva. También se ha dado un divorcio entre la naturaleza e industria, esta última ha permitido el uso destructivo y prácticamente incontrolado de los recursos reforzando con ello la dependencia de la actividad industrial mexicana, a través de las materias primas, redundando todo ello en la precariedad de la tecnología y las ciencias nacionales. México tiene una industria alejada de la masa de consumidores, de los recursos naturales y de buena parte del territorio nacional, y desgraciadamente vinculada estrechamente a las decisiones, gastos y gustos de una minoría, así como el abasto externo. Precariedad social y productiva en cuanto a su constitución, vulnerabilidad externa en lo referente a su reproducción son las características principales del sector industrial, en el cual recayó la conducción del proceso económico nacional durante las últimas cuatro décadas.

Es indudable que el sector industrial tiene que ver con el estado y sus mecanismos de gasto y financiamiento públicos. Las crisis que ha enfrentado el sistema político actual en los últimos 20 años, ha puesto en evidencia el desgaste de la organización estatal, su debilidad financiera y las grandes dificultades que tiene para poner en práctica modificaciones internas significativas.

SECTOR AGRICOLA.- El retraso de este sector ha venido a afectar la ampliación del mercado interno, que ha circunscrito el desarrollo económico principalmente a los sectores urbanos. México todavía es un país en el cual un gran porcentaje de la población económica activa se dedica a las actividades primarias -

como agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca, mientras que en mucho menor porcentaje se dedican a las industrias de transformación, produciendo un alto nivel en el PIB, es decir a manera de ejemplo un campesino produce el 20% de lo que produce el obrero, explicándose así el gran atraso y la pobreza de los que habitan en el medio rural. Existe una progresiva incapacidad para asegurar la autosuficiencia de granos y alimentos agrícolas básicos y la utilización de la tierra sumamente depredatoria que alcanza niveles alarmantes en el caso de la ganadería y la actividad forestal, hay una generalización de la pobreza que inhabilita al sector rural para tomar parte activa en la dinámica del mercado interno pero a la vez lo convierte en una fuente permanente de presiones sobre las ciudades, que no parecen ser compensadas por los posibles efectos de estas presiones sobre el mercado de trabajo y el empleo.

El sector agrícola ya no puede cumplir satisfactoriamente el papel que durante largo tiempo cumplió en beneficio de la acumulación de capital para el conjunto de la economía. Durante muchos años el principal apoyo en divisas del desarrollo industrial fue precisamente la agricultura, paulatinamente su participación fue decayendo hasta que por primera vez en 1975 se convirtió en una participación negativa y con mucho mayor peso desde 1980 y así sucesivamente, teniendo como consecuencia el fenómeno de la dependencia con la creciente necesidad de importación de alimentos.

COMERCIO EXTERIOR.- Desafortunadamente el desarrollo económico ha mostrado siempre una fuerte dependencia de factores externos,

ya que en especial el sector externo hasta 1950 representaba más del 30% del ingreso nacional y en la actualidad representa alrededor del 15%. Las características del comercio exterior mexicano son:

- Dependencia muy fuerte de un solo mercado, con importancia predominante de algunas materias primas sujetas a fuertes fluctuaciones.
- Importación de bienes de capital con altos precios y exportaciones con precios que muestran una tendencia a la baja.
- Movimientos bruscos de capitales a corto plazo que alteran el equilibrio en forma inesperada.
- Influencia muy grande del turismo que produce efectos engañosos ya que cada día son mayores los gastos de los nacionales en el extranjero.

La economía mexicana está determinada por dos variables: las exportaciones y las inversiones extranjeras. La causa principal del retraso del desarrollo en México la encontramos en la situación de que el volumen y valor de las exportaciones no dependen de nosotros sino del país que nos compra y no estamos en condiciones de fijar ni las cantidades ni los precios, en cambio las importaciones están íntimamente ligadas al desarrollo económico, ya que para México es imperativo importar bienes de capital para sostener el desarrollo. Actualmente el país se enfrenta a un grave problema de equivalencias: las exportaciones bajan de precio, las importaciones suben y como no podemos parar el desarrollo, se debe buscar la manera de pagar esas importaciones cada vez más caras y más apremiantes a través de los braceros,

el turismo y lo que últimamente ha sido lo "más fácil y efectivo" pedir prestado, es decir endeudar al país. Por otro lado las importaciones y exportaciones bajan rápidamente porque dependen del nivel de ingresos externos, las importaciones disminuyen con retraso porque los proyectos de inversión del desarrollo no pueden pararse así como así. Otro factor relevante de la situación mexicana es el hecho de que las reducciones cíclicas del comercio exterior en México provienen de las variaciones de la actividad económica de Estados Unidos, por ello la depresión de la economía norteamericana se refleja en reducciones del comercio exterior de México con el vecino país. Resumiendo la economía mexicana es una economía dependiente y fluctuante con diversos desequilibrios que bien pueden ser propios de los países subdesarrollados y otros consecuencia de la falta de planeación del desarrollo, afectando con ello la estructura de la economía.

Entre los desequilibrios más sobresalientes se tienen el de la ocupación y el ingreso de la población que tiene sus orígenes en el exagerado desarrollo de la población urbana, el atraso del campo con relación a la ciudad, la pobreza de varios sectores de la población mexicana y lo reducido del mercado para los productos industriales.

El problema fundamental del desequilibrio entre la agricultura y la industria es que nunca ha existido un desarrollo a la par sino que la agricultura siempre ha ido a la zaga. Esto ha pasado debido a la baja paulatina de la producción para la exportación y consumo interno.

En cuanto a los desequilibrios del comercio exterior tenemos que las exportaciones mexicanas dependen del nivel de la actividad económica externa por el contrario las importaciones dependen de la actividad económica interna, o sea de la importación del ingreso nacional propio.

Por otro lado las exportaciones actuales siguen siendo materias primas y productos semielaborados, cuya demanda esta sujeta a cambios bruscos derivados de los cambios del ingreso de los países compradores. Los factores reguladores hablan sido los ingresos por turismo y afluencia de capital, pero no son muy confiables ya que muestran fluctuaciones muy severas y de gran inestabilidad. Bajo estas condiciones no puede haber ninguna base.

3.2 LA CRISIS INTERNA EN MEXICO

Como ya se comentó en el inciso anterior, se trató de dar una amplia idea de la situación general del país y es en este momento que se comenzará a analizar más profundamente las causas y efectos de la crisis en México.

CRISIS es el signo de los tiempos actuales y que afecta a todos, esto es a países y sistemas ya que la realidad nos demuestra que nadie está excluido. No es solo una causa, un sector o un factor el responsable de la crisis actual, sino que por el contrario es el conjunto de todos estos elementos y sus interrelaciones - los que han provocado esta crisis.

El año de 1982 fue de enormes dificultades económicas para México, por lo que resulta necesario hacer los siguientes comentarios. El estallido de la crisis se explica por la conjunción de dos elementos. El modelo de desarrollo que el país adoptó hasta finales de la década de los sesenta tuvo limitaciones en los aspectos cualitativos de la economía nacional. El otro elemento - casual de la crisis, y que ha sido el principal responsable de las severas dificultades para su control es la volátil situación económica mundial. Ejemplo de esto es el descubrimiento de enormes reservas probadas de hidrocarburos que colocaron a México en el quinto lugar en la lista mundial de países con mayores reservas, además de que los precios internacionales del petróleo habían aumentado, lo cual sirvió para suponer que el precio seguiría en ascenso hasta fines de siglo. Esto fomentó expectativas muy optimistas sobre el crecimiento dinámico y sostenido de la economía nacional en el futuro.

Es por ello que el sexenio anterior se apoyó en el impulso del sector petrolero ya que con las exportaciones petroleras se podía contar con recursos financieros para el sector público y con divisas para toda la economía. El petróleo llegó a ser el eje central de la política macroeconómica, ya que los ingresos del gobierno federal provenientes de Pemex aumentaron de 15.7% a 27.6% entre 1977 y 1982, es a mediados de 1981 que la cotización del crudo en los mercados internacionales empezó a caer y México también tuvo que reducir precios para mantenerse en el mercado, al mismo tiempo que recortó el gasto presupuestado del sector público para así compensar la reducción de los ingresos.

El disparo de los precios del petróleo desde 1973 contribuyeron a que las economías avanzadas se desaceleraran con la consecuente caída en las importaciones que hacían de los países en vías de desarrollo, además el exceso de petrodólares en los mercados financieros empujaron artificialmente las tasas de interés internacionales a la baja, lo cual alentó un elevado endeudamiento de muchos países entre ellos México.

La disponibilidad de crédito externo barato cultivó expectativas de crecimiento espectacular y relativamente ilimitado, en el caso de México en 1981 y 1982 la ilusión se desvaneció al coincidir el incremento drástico de las tasas de interés con una caída en los precios del petróleo. Ambos elementos sumados a una serie de deficiencias internas revelaron con crudeza la fragilidad de algunos de los soportes de la economía mexicana.

En suma las fuertes inversiones tanto en el sector social como en

el aparato productivo, el sostenimiento de los bajos precios de los bienes y servicios ofrecidos por el Estado, la política fiscal de bajo rendimiento, la estabilidad cambiaria sostenida a toda costa, el indiscriminado proteccionismo a la industria nacional y el otorgamiento de subsidios poco controlados, desembocaron en una pronunciada diferencia entre el gasto y el ingreso que tuvo como resultado tanto la ampliación del déficit presupuestal como el desproporcionado endeudamiento interno y externo. Si a esto se añade la situación internacional predominantemente adversa se explica la dramática situación que prevalecía en 1982.

Ante este panorama el Presidente Miguel de la Madrid en Diciembre de 1982 delineó un proyecto de gobierno para enfrentar la crisis de la economía que comprendía un Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE).

Hasta 1985 el PIRE fue el programa que guió la estrategia económica gubernamental en un primer momento. La modificación posterior se debió a la reorientación que se hizo desde principios de 1986, de los principales instrumentos de política económica para la contención del choque petrolero y posteriormente con la introducción del Programa de Aliento y Crecimiento (PAC). El desplome de los precios internacionales de 23.7 a 8.9 dólares por barril redujo en 8,500 millones de dólares la entrada de divisas lo que representaba el 23% de los ingresos públicos y el 6.5 % del PIB, pérdida equivalente a la producción total de Yucatán, Quintana Roo, Campeche, Chiapas y Oaxaca. Lo que originalmente se había diseñado para combatir la inflación tuvo que utilizarse para mantener la economía bajo control y evitar un disparo hiperinflacionario, quiebras en cadena y desempleo masivo.

Por otro lado, la sobrevaluación del peso en relación con el dólar provocó que los ahorradores y especuladores financieros supusieran que habría una devaluación del peso originando con ello las salidas de capitales del país. Después vino la nacionalización de la banca, esto dio origen a una radical reducción del poder de compra acumulado como riqueza financiera por numerosos ahorradores; también provocó dificultades muy graves a empresas cuya actividad económica cotidiana dependía de su liquidez; además la incertidumbre que se generalizó con respecto al verdadero precio o costo de los bienes en la economía. En medio de la confusión, la dispersión y la variabilidad de los precios generaron una carrera de alzas entre productores y comerciantes. La conjunción de estos efectos de origen coyuntural produjeron una profunda recesión con inflación, difícil de erradicar en el corto plazo.

Los precios y tarifas aumentaron varias veces en el período 1983-1986 para evitar rezagos en relación con el nivel general de los precios en la economía. Al mismo tiempo se fueron adecuando las disposiciones impositivas a las circunstancias cambiantes de estos años. El resultado fue un aumento de los ingresos del sector público federal, los cuales pasaron como porcentaje del PIB de 30.2% en 1982 a 33.9%, 34.2%, 32.3% y 30.8% en los cuatro años siguientes.

Otro aspecto apremiante de la coyuntura económica en el período 1983-1985 fue la inflación. Medida por el crecimiento de diciembre a diciembre en el índice de los precios al consumidor, la inflación pudo bajarse de 98.8% en 1982 a 80.8%, 59.2% y 63.7% en

los siguientes tres años, pero repuntó nuevamente durante 1985, a pesar de que las demandas de incrementos salariales durante el período 1983-1985 fueron muy moderadas. Las previsiones originales del programa de política económica plantearon alcanzar una tasa de inflación de 3.5% para 1985 pero la disminución de las exportaciones petroleras en 1985 y 1986 complicó seriamente el combate contra la inflación. Debido a esto se aumentó el deslizamiento del tipo de cambio y se elevaron las tasas de interés para evitar una fuga de capitales, se incrementaron precios y tarifas públicos para compensar la baja de los ingresos gubernamentales por concepto de exportación. Pero estas medidas solo repercutieron negativamente en la inflación pues aumentaron los costos de producción de las empresas.

Con respecto a la deuda externa se le otorgó a México un préstamo por 3,900 millones de dólares durante 1983. Se solicitó reestructurar los plazos de aproximadamente 30% de la deuda pública, para dar un respiro al gobierno por algunos años en los que se avanzaría en la superación de la crisis, el resultado fue que casi 20,000 millones de dólares del principal que debían pagarse en los siguientes dos años pudieran ser cubiertos en un máximo de ocho años a partir de 1983 con la posibilidad de no hacer pago alguno antes de 1987 si así fuera conveniente.

Dado que en 1985 las metas económicas del país no habían sido alcanzadas el Fondo Monetario Internacional anunciaba que México dejaba de ser elegible para recibir financiamiento, esto ocasiono que se suspendiera en forma absoluta el crédito externo al país, precisamente cuando más lo necesitaba. Las reservas de -

divisas del Banco de México disminuyeron rápidamente y en junio, momento más tenso de la crisis, el país estuvo a punto de verse forzado a declarar una moratoria de pagos internacionales por falta de divisas.

Uno de los aspectos más graves de la crisis en 1982 era el alto y creciente desempleo que afectaba a un amplio sector de la población, aún cuando entre el primer trimestre de 1983 y el último de 1985 las tasas de desocupación disminuyeron pero en 1986 la recesión económica trajo como consecuencia nuevos aumentos de la desocupación laboral.

En lo que a salarios se refiere, la precipitación de la crisis económica en el segundo trimestre de 1982 provocó desde entonces una disminución del poder adquisitivo de los salarios de los trabajadores derivada en gran medida de la alta tasa de inflación de ese año, casi 100%. En general la caída del poder de compra de los salarios y la desaparición de puestos de trabajo se conjuntaron y provocaron que el ingreso de las clases asalariadas disminuyera en proporciones considerables.

Durante el trienio 1983-1985 los resultados de la política económica seguida habían sido que la inflación se había bajado desde tasas del orden de 100% anual hasta alrededor de 60%, el déficit financiero del sector público se redujo alrededor de la mitad del registrado en 1982 pasando de 17.6% a 9% del PIB, la actividad económica que se encontraba en un proceso recesivo en 1982-1983 mostró una recuperación a partir de entonces y el número de puestos de trabajo volvió a crecer.

Pero en 1985 los resultados alcanzados fueron relativamente menos favorables que en los dos años anteriores, ya que no se logró reducir la inflación por abajo del 60% registrado un año antes. Por otro lado el déficit público estuvo 4.8 puntos porcentuales por arriba de la meta prevista, por estos motivos para 1986 el gobierno propuso continuar la política económica seguida hasta entonces, pero con un esfuerzo redoblado y una mayor eficacia en la implantación de las medidas, para seguir avanzando en la reordenación de la economía.

Estas disposiciones planeadas tuvieron que modificarse apenas iniciado el año pues el panorama económico previsto para 1986 se alteró radicalmente como consecuencia de un impresionante desplome del precio internacional del petróleo, cual sobrepaso con mucho las expectativas que se tenían en el ámbito petrolero mundial. El precio promedio de los crudos mexicanos de exportación cayo -- desde 23.7 dólares por barril en diciembre de 1985 hasta 8.9 dólares por un barril en julio de 1986 . La pérdida de ingresos -- proveniente de la venta de petróleo al exterior durante 1986 ascendió a alrededor de 8,200 MDP, con lo que desaparecía la cuarta parte de los ingresos totales. Por ello se tuvieron que hacer modificaciones tácticas en la política económica interna para contrarrestar el aumento del déficit público provocado por la disminución de los ingresos petroleros; se recortó el gasto público -- presupuestado y se procedió a incrementar con firmeza los precios y tarifas de los bienes y servicios proporcionados por el sector público al resto de la economía; para contener el gasto privado -- se hizo más estricto el control del crédito y con el sector obrero se negociaron aumentos salariales moderados, se elevaron tasas

de interés y se aceleró el deslizamiento del tipo de cambio para estimular el ahorro y proteger las reservas internacionales de México.

En el ámbito externo, se llevó a cabo una renegociación de la deuda con el extranjero a fin de concertar un aplazamiento en los pagos, una disminución de las tasas de interés cobradas por los bancos acreedores y la reanudación de los flujos de financiamiento externo, los cuales habían estado virtualmente suspendidos durante 1985.

A pesar de todo la inflación mantuvo durante 1985 su trayectoria ascendiente. No obstante el origen de la inflación en 1986 era distinto que en años anteriores. El exceso de demanda interna había dejado de ser la causa primordial de este problema, pues ahora se sufría principalmente una inflación por la elevación de los costos de producción de las empresas, derivada del alza de las tasas de interés, del aumento del deslizamiento del tipo de cambio y del incremento de los precios y tarifas del sector público que fueron indispensables para enfrentar la crisis petrolera. Las exportaciones no petroleras crecieron en 41% durante 1986, con lo que en cierta medida, se logró compensar la caída de las exportaciones petroleras, las cuales en contraste presentaron un decrecimiento de 57.3%.

La economía padeció en 1986 un retroceso como consecuencia del despome petrolero, la inflación se elevó y la producción cayó, a pesar de esto la política económica respondió.

En el documento *Criterios Generales de Política Económica para*

la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Egresos de la Federación correspondientes a 1987, en materia económica el gobierno se proponía lograr un crecimiento moderado y controlar la inflación, continuando con el impulso al cambio estructural de la economía mediante la reconversión industrial y la disminución gradual y selectiva de la protección en el comercio exterior y de la separación del sector público de entidades paraestatales no necesarias para la rectoría económica del estado.

Por otro lado, con combinaciones de medidas como : contener el gasto corriente, aumentar la inversión pública para estimular la recuperación del crecimiento económico se tendía a la disminución del déficit financiero del sector público. El crecimiento moderado, elemento esencial de la estrategia para 1987, surgiría de cuatro fuentes: la inversión del sector privado, la inversión gubernamental, las exportaciones no petroleras y el incremento de las compras para consumo de las familias.

Para impulsar el aumento de la inversión privada, se planteó autorizar una mayor disponibilidad de créditos a los sectores privado y social, del orden de 20%, lo cual sería posible gracias al crecimiento moderado del ahorro interno y a la entrada de recursos del exterior. La baja paulatina de las tasas de interés, estimada en alrededor de 30 puntos porcentuales a lo largo del año propiciaría el crecimiento de la inversión privada. En cuanto a la inversión pública se incrementaría de manera ordenada y selectiva, sin caer en el expansionismo del gasto.

Básicamente se postulaba una reorientación del gasto público para disminuir su componente corriente y aumentar así la inversión gubernamental en las áreas estratégicas como petróleo, electricidad, siderurgia, fertilizantes, etc., lo cual ampliaría la capacidad de oferta de estos sectores para enfrentar el crecimiento de la demanda en los años siguientes. Una mayor actividad de las exportaciones no petroleras requeriría que se continuaran las políticas cambiarias y de comercio exterior favorables, es decir se procuraría seguir deslizando el tipo de cambio del peso frente al dólar según la evolución de la inflación interna para mantener el atractivo de las actividades productivas orientadas hacia el exterior y al mismo tiempo se proseguiría con la liberalización de las importaciones para que la competencia entre estos y los productos nacionales en el mercado interno estimulara a los productores mexicanos a abatir sus costos de producción y mejorar la calidad de sus artículos. Este proceso redundaría, a su vez, en una mayor competitividad de los productos mexicanos en los mercados internacionales.

Finalmente el descenso de las presiones inflacionarias en el año haría posible el fortalecimiento del poder adquisitivo de los salarios, lo cual traería como consecuencia una mejora del gasto de las familias dedicado al consumo. Esto ampliaría el mercado interno y las mejores perspectivas de ventas dentro del país alentarían a su vez la inversión productiva de las empresas.

En conjunto todo lo anterior redundaría en una activación mesurada del crecimiento económico nacional, la recuperación sería gradual. La estrategia económica para 1987 propendía paralela -

mente el manejo de la actividad económica en el corto plazo, con solidar y ampliar el proceso en marcha de cambio estructural del aparato productivo nacional. Concretamente, se pretendía conti-nuar la racionalización de la protección comercial, cuyos efec - tos serían el perfeccionamiento de los procesos productivos en - el país, lo cual traería como resultado en el mediano plazo ar - tículos de menor costo y mayor calidad, tanto para beneficio de los consumidores mexicanos como para favorecer la entrada de los productos de México a los mercados del exterior. Entre las medi-das específicas para racionalizar la protección están la sustitución de los permisos previos y de los precios oficiales de impor - tación por aranceles adecuados y la aplicación de medidas para - detectar principios desleales de comercio internacional por parte de otros países.

En cuanto al sistema tributario se plantearon modificaciones - cuyos objetivos eran: aumentar la recaudación para coadyuvar a un financiamiento sano del gasto público, alentar la inversión - productiva y mejorar la equidad tributaria, Esto se lograría al ampliar las bases gravables y una disminución de las tasas im -positivas.

De una manera general se ha expuesto la crisis de la economía en México, a continuación se hará un breve comentario al respecto. De los saldos económico, político y social el que ha resultado - con números más deficitarios en lo que va del sexenio fue el so - cial. Ello no solo impidió alcanzar la meta de una sociedad - igualitaria, una de las tesis del actual gobierno, sino que in - cluso revirtió los alcances en términos de bienestar social -

acumulados , en varias décadas. Las cifras de la crisis deberán ser el punto de partida para la reconstrucción nacional, tal como se desprende de los datos oficiales sobre educación, salud, vivienda, alimentación, salarios y otros aspectos. Aunque la crisis económica incidirá fundamentalmente en el aspecto social - pronto afectó las relaciones del gobierno con los sectores obrero y empresarial.

3.3. COMENTARIOS SOBRE ALGUNOS DE LOS PLANES DE ESTE PERIODO.

En esta parte se presentará un panorama general de algunos de los diferentes planes que se han manejado durante esta administración en especial en el año de 1986, ya que como se irá observando este fue un año en el que se dieron múltiples cambios en los planes a seguir, ya que de acuerdo a la situación por la que atravesaba el país en determinado momento, se recurría a un plan de emergencia a fin de sortear la situación crítica del momento, como por ejemplo se puede citar el Programa Interno de Reordenación Económica (PIRE, que estuvo vigente durante el período 1983-1985), Programa Extendido de Reordenación Económica (PERE), el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC); éstos últimos durante el período de febrero a junio de 1986 y últimamente el Pacto de Solidaridad Económica - (PSE).

Cada uno de estos planes además de otros serán analizados con más detenimiento más adelante. Al hacer esta exposición de los diferentes planes que se han intentado aplicar en esta administración o al menos de algunos de ellos, se pretende mostrar que se implan tan planes emergentes para hacer frente a los problemas de esa actualidad y que por la misma premura no tiene las suficientes bases sólidas que los sustenten y motiven a salir adelante, ocasionando con ello su reemplazo por otros de acuerdo a las necesidades políticas, de imagen e intereses del momento.

En el siguiente punto se analizará de manera profunda el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, con el único fin de conocer sus objetivos, estrategia y los resultados que hasta este momento ha

logrado, y por supuesto ver cuales han sido los factores que han influido para que el plan haya fallado en varias de sus principales tesis que se plantó desde un principio.

Lo anterior a fin de que al analizar los siguientes planes, a los que se hace mención posteriormente ya lleven el antecedente de este análisis del Plan Nacional de Desarrollo, ya que de alguna manera este indica las razones por las cuales no se han alcanzado las metas planteadas. En resumen este plan servirá de base para exponer los porques no han tenido éxito los planes que se han intentado implantar.

3.31 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988.

Como se indicó en el punto 3.2 México en 1982 se encontraba en - muy malas condiciones en general por lo que con el Plan Nacional de Desarrollo se decidió enfrentar la crisis interna, por lo que dicho plan viene a ser "el instrumento que permite dar coherencia a las acciones del sector público, crear el marco para inducir y concertar la acción de los sectores social y privado y coordina - dor de los tres órdenes de gobierno, conjuntando así el esfuerzo de la sociedad para recuperar las bases del desarrollo nacional y construir una etapa diferente y mejor de nuestra historia" [9]

El Cabe mencionar que la planeación es un instrumento del estado para llegar a ejercer la política económica de acuerdo a los intereses que más le convengan en un momento determinado.

El plan inicia con una "síntesis del desenvolvimiento nacional - desde la Revolución hasta nuestros días, señala los logros alcanzados durante este período y se evalúa el potencia de desarrollo del país". [10] Se otorga una gran importancia a la identi - ficación y descripción de los problemas coyunturales y estructura - les que constituyen el reto del presente. Se muestran además las tendencias más relevantes de la economía internacional y como - estas podrían incidir en el proceso de desarrollo nacional.

Los resultados de estos análisis permiten determinar el propósito nacional y los objetivos que habrán de orientar al Plan y a todo el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Para alcanzar el propósito se plantea una estrategia para el desarrollo económico

[9] Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Pág. 18

[10] Idem. Pág. 28.

y social, orientada a recobrar la capacidad de crecimiento y mejorar la calidad del desarrollo por medio de dos líneas principales de acción: la reordenación económica y el cambio estructural.

Los propósitos de la reordenación económica son: abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria, proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico y recuperar el dinamismo del crecimiento sobre bases diferentes.

Los propósitos del cambio estructural son: enfatizar los aspectos sociales y distributivos del crecimiento, reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo, descentralizar las actividades productivas y el bienestar social, adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo, preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional, fortalecer la rectoría del estado, impulsar al sector social y alentar el sector privado.

En suma el estudio del plan se hace en base a los siguientes conceptos:

- a) ANALISIS del contexto nacional e internacional, considerando la evolución histórica de la economía del país, su potencial de desarrollo, sus problemas estructurales y coyunturales y la situación y perspectivas de la economía internacional, lo que permite diseñar la estrategia de desarrollo más adecuada.
- b) OBJETIVOS que parten del propósito fundamental del plan de -

"mantener y reforzar la independencia de la nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios de derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social" (11)

c) La ESTRATEGIA del plan la cual esta basada en siete criterios emanados de la consulta popular que son: el nacionalismo - revolucionario, la democratización integral, la sociedad - igualitaria, la Renovación moral, la descentralización de la vida nacional, el desarrollo, empleo y combate a la inflación y la Planeación Democrática.

A continuación se hará una síntesis de los tres incisos anteriores a fin de tener más clara la filosofía del plan.

a) ANALISIS DE LA SITUACIÓN. Según el análisis del plan México se ha transformado en todos los órdenes, ya que ha alcanzado un desarrollo industrial intermedio y una población principalmente urbana, el estado se ha modernizado, la infraestructura educativa y de capacitación es cada vez más diversificada y ha habido avances para el bienestar aún cuando todavía existen rezagos importantes.

A pesar de todo México cuenta con un sistema político estable, sólidas formas de organización social, disponibilidad de recursos naturales (petróleo, minerales, bosques, selvas, suelos fértiles, extensos litorales, diversidad de climas, etc); la población es principalmente joven, cuenta con profesionistas en dife-

(11) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. S.P.P. 1983.

rentes niveles, investigadores y obreros especializados, una base académica y de investigación diversificada, una infraestructura física desarrollada como son carreteras, vías férreas, puertos aeropuertos; y en la industria una amplia capacidad instalada en ramas básicas.

De acuerdo al plan las deficiencias de la economía se manifiestan en:

1. Desequilibrios del aparato productivo y distributivo. En este punto se presenta la situación de que mientras en algunos sectores existe avance en otros contrasta una situación de atraso productivo, acentuando ineficiencias que se ven en la incapacidad de enfrentar la competencia externa, gran dependencia de insumos, tecnología y de bienes de capital importado, de desequilibrio entre sectores, disparidades en la productividad dentro de cada rama económica y entre ellas, tecnologías que no se usan adecuadamente, los recursos humanos y naturales y disponibles; escalas inapropiadas al tamaño del mercado interno, deficiente capacitación de la mano de obra, escasa difusión tecnológica y concentración de la actividad económica.

Todos estos factores han causado una alta vulnerabilidad frente al exterior y son un obstáculo para lograr un crecimiento sostenido. En cuanto a los sectores el primario, secundario y terciario, el plan indica que el sector agropecuario ha sido fundamental en el proceso de consolidación de la economía nacional. Por un largo período la producción agrícola tuvo un elevado ritmo de crecimiento, superior al de la población, propiciando el

rentes niveles, investigadores y obreros especializados, una base académica y de investigación diversificada, una infraestructura física desarrollada como son carreteras, vías férreas, puertos aeropuertos; y en la industria una amplia capacidad instalada en ramas básicas.

De acuerdo al plan las deficiencias de la economía se manifiestan en:

1. Desequilibrios del aparato productivo y distributivo. En este punto se presenta la situación de que mientras en algunos sectores existe avance en otros contrasta una situación de atraso productivo, acentuando ineficiencias que se ven en la incapacidad de enfrentar la competencia externa, gran dependencia de insumos, tecnología y de bienes de capital importados, de equilibrio entre sectores, disparidades en la productividad dentro de cada rama económica y entre ellas, tecnologías que no se usan adecuadamente, los recursos humanos y naturales y disponibles; escalas inapropiadas al tamaño del mercado interno, deficiente capacitación de la mano de obra, escasa difusión tecnológica y concentración de la actividad económica.

Todos estos factores han causado una alta vulnerabilidad frente al exterior y son un obstáculo para lograr un crecimiento sostenido. En cuanto a los sectores el primario, secundario y terciario, el plan indica que el sector agropecuario ha sido fundamental en el proceso de consolidación de la economía nacional. Por un largo período la producción agrícola tuvo un elevado ritmo de crecimiento, superior al de la población, propiciando el

desarrollo de toda la economía, proporcionando alimentos, materias primas, divisas y mano de obra. Los excedentes generados por la agricultura se utilizaron para cubrir las necesidades de la industrialización acelerada, hasta significar una verdadera descapitalización de la economía rural. A partir de 1965 se dió un período de lento crecimiento de la agricultura, revirtiéndose la tendencia, convirtiéndose en un país importador de alimentos.. El sector industrial ha sido el motor más dinámico del desarrollo del país. La evolución de la infraestructura fabril ha sido rápida debido a la inversión, pero la estructura industrial aún muestra un grado de integración insuficiente para permitir al país evolucionar de manera menos dependiente. En cuanto al sector terciario se refiere, éste ha incrementado su participación en el producto y el empleo.

2. Insuficiencia del Ahorro Interno. El plan expone que hasta la década de los setentas gran parte de la inversión fue financiada por el ahorro interno generado por las empresas privadas nacionales y trasnacionales y por el estado. El sector público responsable de una proporción de la inversión total superior a su propio ahorro recurrió especialmente a la captación de depósitos del sistema financiero nacional a través de mecanismos de encaje legal. Se contribuyó así a definir un patrón de consumo dispendioso en los grupos de ingresos altos, cuyo mantenimiento afecta la orientación del aparato productivo y la propia disponibilidad de ahorro.

La pérdida de dinamismo que comenzó a experimentar el proceso de desarrollo obligó a reconsiderar las políticas que orientaban el

crecimiento para hacer más expansiva la política económica y de gasto público, pero no hubo nuevos esquemas de financiamiento y se recurrió a la captación preferencial del ahorro interno y al endeudamiento externo para financiar los déficit correspondientes.

El ahorro público se deterioro en la pasada década pasando del 3.3.3 del PIB en 1970 a cerca de cero en 1981-1982. El problema de insuficiencia de ahorro interno existe sobre todo en función de atender las necesidades básicas de una población en constante crecimiento,

3. Escasez de Divisas. Esta se debe principalmente a la falta de ahorro interno y a situaciones relacionadas con la baja competitividad de la mayoría de los productos nacionales, debido a la sobrevaluación casi constante del peso como por las propias ineficiencias del aparato productivo, la ausencia de canales adecuados de comercialización externo, la aguda dependencia de las importaciones de bienes de capital e insumos intermedios y el comportamiento proteccionista de las economías desarrolladas que se han agudizado recientemente.

4. Desigualdades en la Distribución de los beneficios del Desarrollo. La distribución personal del ingreso no ha sufrido cambios apreciables, persistiendo una concentración excesiva, se han disminuido gradualmente los niveles de pobreza aún cuando la situación de los más desfavorecidos ha permanecido básicamente constante. Se explica por la concentración y dispersión territorial de las actividades productivas. Se consumen bienes

que generan poco empleo y si tienen un gran contenido de importación, esto ha sido favorecido por la sobrevaluación del tipo de cambio. Subsisten desigualdades en la distribución del ingreso y rezagos en la provisión de bienes y servicios básicos para el bienestar de las mayorías.

El plan indica las causas que han llevado al país a la situación ya comentada como es el hecho de que la política económica no tuvo la flexibilidad necesaria para afrontar eficientemente los efectos derivados de la evolución externa, falta de previsión sobre los cambios en la economía mundial, agravamiento de los desequilibrios financieros y de balanza de pagos, crecimiento del gasto público y privado, aceleración de la inflación, crecimiento de las importaciones y estancamiento de las exportaciones no petroleras, endeudamiento externo y aumento de las tasas externas de interés.

b) OBJETIVOS DEL DESARROLLO. Del propósito nacional se derivan cuatro objetivos que el Plan se propone alcanzar entre 1983-1988.

1. Conservar y fortalecer las instituciones democráticas, mediante la unidad solidaria de los mexicanos para mantenernos como nación libre e independiente. Con acciones ágiles, oportunas y eficientes, para combatir los problemas de corto plazo y revertir el agravamiento de la situación actual con plena conciencia de la realidad nacional e internación y disposición para el cambio.

2. Vencer la crisis, abatir las causas de la inflación, defen -

der el empleo, proteger el consumo básico de las mayorías y la planta productiva, superar los problemas financieros y la inestabilidad cambiaria.

3. Recuperar la capacidad de crecimiento a través de la utilización racional de los recursos disponibles, la atención equilibrada de los diversos sectores productivos y regiones del país.

4. Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales para acceder a una sociedad igualitaria, libre y democrática.

c) **ESTRATEGIA ECONOMICA Y SOCIAL.** Esta busca superar las dificultades presentes y abrir la salida estratégica del país hacia una sociedad igualitaria. Sus líneas de acción son:

- **REORDENACION ECONOMICA**, respuesta estratégica para enfrentar la crisis y crear las condiciones mínimas para el funcionamiento normal de la economía. Esto se plasma en el Programa Inmediato de Reordenación en diez puntos que contienen las líneas estratégicas para enfrentar la crisis como son: abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria, escasez de divisas, proteger el empleo y el abasto, la planta productiva y el consumo básico así como recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes.

- **CAMBIO ESTRUCTURAL**, se refiere a transformaciones de fondo en el aparato productivo y distributivo y en los mecanismos de participación social dentro de este para superar las insuficiencias y desequilibrios de la estructura económica. Todo esto involu-

era todo un proceso a largo plazo, pues se trata de reorientar y reordenar para reestablecer equilibrios fundamentales que han sido afectados por el rápido proceso de industrialización y urbanización. Las acciones globales se guiarán por las siguientes orientaciones: enfatizar aspectos sociales, reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo, descentralizar en el territorio actividades productivas y el bienestar social, adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo, preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional y fortalecer la rectoría del estado, impulsar el sector social y estimular el sector privado.

Esta estrategia, según el plan se va a instrumentar a través de lineamientos para el manejo de la política económica general, para crear las condiciones adecuadas y el marco global para la política social, las políticas sectoriales y la política regional. El plan hace un análisis detallado de los diferentes instrumentos que componen la estrategia. Para poner en marcha la estrategia económica y social, el plan contempla una reorientación profunda de la política económica general, de la política social y de las políticas sectoriales y regionales

Política Económica General. El plan define los criterios generales para la reorientación de la política económica y presenta las perspectivas macroeconómicas para 1983-1988.

En materia de gasto público el plan señala cinco objetivos: promover el desarrollo social, inducir el comportamiento adecuado de la demanda interna, fortalecer la capacidad del aparato producti-

vo y distributivo en áreas prioritarias y estratégicas para el desarrollo nacional, promover una distribución territorial más equilibrada de las actividades productivas y del bienestar social y asegurar eficiencia y honradez en la ejecución del gasto.

El financiamiento del desarrollo buscará alcanzar la máxima creación posible de empleos, sin excesiva creación monetaria y con un menor acceso de crédito externo, pero primero se tendrá que recobrar y fortalecer la capacidad de ahorro interno, público y privado, asegurar la canalización eficiente de los recursos financieros a las prioridades sectoriales y regionales del desarrollo y reorientar las relaciones financieras con el exterior. El plan considera que la vinculación de la economía con el resto del mundo debe ser reorientada en cuanto a la estrategia de desarrollo que persigue una reestructuración profunda del sector externo de tal forma que sea capaz de generar las divisas necesarias para el funcionamiento eficiente del aparato productivo a altos niveles de actividad económica.

En materia de capacitación y productividad se persigue una utilización eficiente de los recursos y un aumento en los niveles de bienestar y movilidad social, logrando un mejor equilibrio entre la oferta y la demanda de personal calificado, elevar y orientar la productividad en base a las condiciones de las distintas regiones o empresas, logrando un reparto más equitativo de los incrementos de productividad entre precios, ganancias y salarios, a fin de transformar el crecimiento económico en desarrollo social.

Política Social. El plan indica que las necesidades básicas son: educación, alimentación, alimentación, salud, seguridad social - desarrollo urbano y vivienda y medio ambiente. Destaca que, - avanzar hacia una sociedad igualitaria es un propósito fundamental del plan. Los objetivos de empleo y distribución del ingreso son fundamentales y elementos clave para poder transformar el crecimiento económico en desarrollo social. La política social según el plan dará especial atención a los siguientes objetivos:

- Elevar la generación de empleos, así como proteger y mejorar gradualmente, el poder adquisitivo del salario, todo esto en base a seguir los lineamientos de consolidar en el corto plazo los programas de protección a la planta productiva y el empleo, estímulos a la pequeña y mediana industria, organización de cooperativas y de uniones de crédito en el sector social, acciones de protección al salario, modernizar el conjunto de normas que regulen las condiciones de trabajo.
- Combatir el rezago social y pobreza y poner énfasis en la satisfacción directa de las necesidades básicas de la población, - para así fortalecer las condiciones de organización social para aprovechar plenamente los recursos existentes en las zonas rezagadas y lograr que los productores rurales tengan un mayor control sobre sus procesos de producción y comercialización.
- En cuanto al sector educativo se plantea el promover el desarrollo integral del individuo y de la sociedad mexicana así como ampliar el acceso de todos los mexicanos a las oportunidades educativas y a bienes culturales, deportivos y de recreación, por lo que

Las medidas principales de la estrategia serán fortalecer la formación y superación profesional del magisterio, atacar las causas de deserción y reprobación y avanzar hacia la educación de diez grados para todos los mexicanos.

En materia de alimentación y nutrición la orientación estratégica radica en considerar íntegra y dinámicamente todos los procesos alimentarios desde la producción hasta el consumo, ello para reorientar las pautas de producción, distribución y consumo.

En cuanto a salud, se tiende al logro de una cobertura nacional de los servicios de salud particularmente los sectores rural y urbano rezagados. Un crecimiento demográfico concordante con el desarrollo económico y social y promover la protección social a menores, ancianos y minusválidos. La orientación estratégica se basa en cinco áreas: acciones preventivas, reorganización y modernización de los servicios, consolidación del sistema, reorganización de la asistencia social y formación, capacitación e investigación.

El sistema de seguridad social pretende aplicar un enfoque integral al bienestar del trabajador y su familia, los lineamientos estratégicos para lograr esto están en el mejorar y modernizar la administración de los servicios, fortalecer los mecanismos tendientes a otorgar las prestaciones y servicios y diseñar mecanismos para ampliar la cobertura de la seguridad social, integrando a los trabajadores no protegidos.

En cuanto a desarrollo urbano se plantea una mejor utilización de

la infraestructura existente y el aprovechamiento del potencial y zonas alternativas a las ya congestionadas, esto a través de la consolidación de un sistema urbano nacional que controle el crecimiento de grandes ciudades, impulsar el desarrollo de centros urbanos alternativos y distribuir territorialmente los servicios y satisfactores vinculados al desarrollo urbano en forma más equitativa.

La política de vivienda procura apoyar la superación de las carencias en materia de vivienda urbana y rural, contempla la creación del Sistema Nacional de Vivienda.

El plan contempla otra estrategia de carácter eminentemente social, la ecología y el medio ambiente apoyando la investigación, la capacitación y creación de mecanismos de restauración y prevención de la degradación ecológica.

Políticas Sectoriales

En el apartado de Desarrollo Rural Integral del plan se plantea que el objetivo principal de la estrategia es el mejoramiento de los niveles de bienestar de la población rural, con base en su participación organizadora y la plena utilización de los recursos naturales y financieros con criterios sociales de eficiencia, productiva, permanencia y equidad, fortaleciendo su integración con el resto de la nación.

Del objetivo se desprenden los propósitos de que la población rural participe y se incorpore al desarrollo nacional, mejorar -

sus niveles de alimentación, vivienda, salud, educación, más empleos y mejor distribución del ingreso y que se den términos de intercambio más justos entre el sector agropecuario y los sectores industrial y de servicios. La estrategia parte del principio de atender prioritariamente a las necesidades básicas de la población rural y su participación plena, así como reorientar la estructura productora para establecer la base económica que se necesita para posibilitar el desarrollo social permanente en el campo y así responder a las necesidades de provisión de alimentos y materias primas requeridas a nivel nacional.

En lo que se refiere a la Reforma Agraria la estrategia es el reparto y la regularización de la tierra, además de la incorporación de los campesinos en el proceso de desarrollo general del país. La concepción estratégica que rige la reorientación y la modernización del aparato industrial consiste en desarrollar un amplio mercado interno que impulse a un sector industrial integrado hacia adentro y competitivo hacia afuera. Los lineamientos estratégicos se concentran en 5 orientaciones: desarrollar la oferta de bienes básicos, fortalecer las ramas productivas que articulen eficientemente la producción nacional, impulsar las ramas con capacidad de generación neta de divisas, crear una base tecnológica propia, necesaria para la independencia económica nacional y propiciar que la industria paraestatal sea un importante elemento de apoyo en el desarrollo de las orientaciones mencionadas.

En el sector de bienes de capital, la estrategia se instrumentará en forma selectiva, apoyando por un lado la fabricación nacional de maquinaria y equipo de uso generalizado y por otro lado, la maquinaria para efectuar los procesos básicos de transformación de

materiales en las cadenas básicas de la metalmeccánica, química, petroquímica, energéticos y otras ramas prioritarias. Promoviendo una estrategia de sustitución de importaciones se tratará de desarrollar bienes de capital que no distorsionen las actividades y la estructura de los costos relativos de los factores internos de producción.

En cuanto a la minería, la estrategia se enfoca hacia la integración que permita abastecer los requerimientos de insumos del mercado nacional y la generación de divisas. En cuanto al transporte se equilibrará más el desarrollo de los diferentes modos de transporte en terminales especializadas. En cuanto a la política turística la estrategia se basa en el uso intensivo y eficiente de la capacidad instalada, la implantación de una política de precios que permita mantener la competitividad en el mercado internacional e incrementar la demanda interna y la asignación óptima de los recursos financieros.

En lo que corresponde al sistema integral de comunicaciones la estrategia es el establecimiento de una infraestructura de telecomunicaciones moderna, eficiente y con una amplia cobertura, la modernización de la administración de los servicios, el impulso al desarrollo tecnológico nacional y en mejorar la vinculación con las políticas de desarrollo social y cultural.

Políticas Regionales

Estas se refieren a las bases generales para la política de descentralización de la vida nacional y de desarrollo regional, los lineamientos para un desarrollo estatal integral, las bases

para una mejor integración de las diversas regiones del país al desarrollo nacional, las orientaciones estratégicas para revertir la tendencia concentradora de la zona metropolitana de la ciudad de México, así como las medidas requeridas para hacer más eficiente el crecimiento de la ciudad de México. La política de descentralización se materializa en las siguientes acciones: desarrollo estatal integral, fortalecimiento municipal y la reordenación de la actividad económica en el territorio nacional. Esto a través de mayor vinculación de las economías rurales y urbanas, organización de sistemas de planeación democrática en cada una de las entidades federativas, elaboración en cada entidad federativa de planes estatales que consideren sus características particulares y fijen una estrategia de desarrollo específica, dar más vigor al municipio, establecimiento de convenios únicos de desarrollo y participación social en los programas de desarrollo regional que deberá fundarse en el concurso amplio y democrático de toda la población.

La estrategia de redesplicue territorial de la economía plantea cuatro líneas de acción: intensificar la desconcentración del crecimiento industrial, abriendo alteranativas viaiales de localización, frenar las migraciones hacia la metrópoli fortaleciendo las condiciones de desarrollo rural en las zonas adecuadas, consolidar sistemas urbanos y de intercambio a escala regional, relativamente independientes de la Cd. de México, en el occidente del país y en el Golfo de México y restringir en forma más estricta la localización de actividades manufactureras y terciarias en la cd. de México así como racionalizar su expansión física.

En cuanto a la cd. de México se define como fin esencial procurar condiciones dignas de vida y opciones viables de desarrollo para los habitantes, la estrategia de desarrollo se centra en cuatro puntos: ámbitos urbano, económico y social y política, - gobierno y administración de justicia, esta estrategia se lleva a cabo a través de asentamientos humanos y vivienda, medio ambiente y servicios básicos, transporte público y vialidad, - abasto, consumo popular y nutrición, salud, seguridad social, - educación, cultura, estructura productiva, política, gobierno y administración de justicia, financiamiento y participación social.

COMENTARIOS AL ANALISIS

El plan en general incluye metas concretas y señala los pasos a seguir, así como objetivos a alcanzar, pero el retraso en el cambio estructural, el aflojamiento en la reordenación y la confusión en algunos casos, hicieron revivir la misma vieja crisis, la fuga de capitales, presiones sobre el tipo de cambio, desorden en las finanzas públicas, alta inflación y desplome del sector externo.

A mediados de 1985 se introdujo de emergencia otra vez el PIRE pero los resultados eran predecibles, el terremoto de 1985 vino a complicar la crisis, en 1986 se desplomaron los precios petroleros y la estrategia económica estaba construida sobre las estimaciones de precios de alrededor de 22 dólares el barril. En este aspecto el petróleo, uno de los costos más grandes que ha -

tenido que pagar México, según cifras del Sexenio en el periódico *El Financiero*, para mantenerse dentro del cártel de productores y exportadores de petróleo, es el haber perdido ingresos equivalentes a casi 30 millones de dólares en lo que va de esta administración y tan sólo por los ajustes en los precios internacionales de los hidrocarburos, los principales cambios operados en los mercados mundiales del petróleo y que dañaron la economía del país se presentaron a partir de 1986. Esta pérdida - equivale al 30% de la deuda total del país, es diez veces la inversión autorizada por la reconversión industrial, es casi equivalente a 3 años de pagos del servicios de la deuda pero sobre todo pudo haber representado la generación de miles de empleos, una inyección importantísima a la generación de alimentos o pudo haberse evitado que programas, obras o proyectos incluso sociales tuvieran que cancelarse, reprogramarse o diferirse hasta que las condiciones económicas lo permitieran.

El costo de la caída de los precios del petróleo ha recaído sobre un solo sector: la población mexicana, sobre todo si se toma en consideración que el crecimiento del país depende mucho - de las importaciones petroleras y en consecuencia el nivel de empleos, política salarial y expansión del aparato productivo - se mantienen a la expectativa.

Los datos cuantitativos del bienio 1983-1984 fueron mal apreciados, ya que si la inflación bajó de 98.9% en 1982 a 59.2% en 1984 (12) y el déficit pasó de 17.6% a 8.7% los indicios señalaban que la crisis seguía latente. Había razones de peso: -

[12] Periódico "El Financiero" Sección Economía del 9 de octubre de 1987.

Los compromisos eran terminar 1984 con una inflación del 30% y un déficit de 3.5% para poder crecer más sanamente. Pero se optó por crecer a toda costa, sabiendo además que la economía había hecho un esfuerzo extraordinario para pasar de una caída del PIB de -5.3% en 1983 a 3.7% en 1984, sobrecalentando todo el aparato económico.

En 1985 se quemaron etapas ya que el compromiso de la planificación hablaba de un bienio de consolidación para 1985-1986, el -- hecho es que en 1985 se quiso pasar rápidamente la etapa de desarrollo sostenido, que entre paréntesis fue el mismo error del gobierno de López Portillo y del Plan Global de Desarrollo, de 5% a 6% anual, pese a una inflación anual de 65%, a presiones críticas sobre la economía a un déficit cercano a 10%. El ajuste de 1983 sirvió apenas para enfriar la economía, pero la verdadera reordenación no llegó con los cambios cualitativos prometidos.

Para julio de 1985 el Presidente de la Madrid introdujo los cinco puntos del PERE en un esfuerzo por volver a la reordenación, estos puntos profundizaban la austeridad y apresuraban los cambios cualitativos pero sobre una economía ya en una situación muy crítica.

Un factor que influyó mucho en la crisis del país fue la taja en los precios del petróleo, pero debe señalarse que no fue tanto de mercado sino de ESTRATEGIAS de la planificación, ya que no previeron en sus planes los signos del mercado petrolero ni ajustaron la política económica a los vaivenes en los precios del --

barril de crudo, en cuanto a factores externos, estos vinieron a profundizar los problemas internos además de que mostraron los puntos débiles del sistema de planificación. El Plan Nacional de Desarrollo se armó de generalidades, de propuestas que no se realizaron en proyectos concretos. Los programas que reglamentaban el plan maestro salieron tarde y con algunos candados, por citar algunos, el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior aplazó los tiempos de la liberación comercial, dificultando el cambio estructural. Y el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo se redactó en Hacienda al margen de los lineamientos de la S.P.P.

Frente a la dimensión de una política económica derruida en julio, a las necesidades de créditos y liquidez por los terremotos y al desplome de los ingresos petroleros, la economía se olvidó del Plan Nacional de Desarrollo y se lanzó a una política económica de emergencia para asimilar el cheque petrolero y para evitar la fuga de capitales. Esto motivó la estrategia del deslizamiento del tipo de cambio y del aumento de las tasas de interés, que taparon el hoyo de la fuga pero destaparon el hoyo de la inflación.

Hasta el momento se ha manejado como signo de confianza, el regreso de los capitales pero solo es querer hacer negocio ya que los capitales vienen a la bolsa, ganan, se convierten en dólares u oro y vuelven a atesorarse, pero eso no es signo de confianza. Las exportaciones no petroleras crecen por los estímulos crediticios y el alto margen de devaluación y deslizamiento del peso. La inflación se controla reprimiendo salarios, -

rezagando precios relativos y sacrificando gasto público. La deuda se atenúa con negociaciones que ofrecen la aplicación de la política económica del FMI y el superávit operacional de las finanzas es producto de un recorte antisocial del gasto social.

El Plan Nacional de Desarrollo planeaba convertir a México en un país próspero pero los problemas petroleros lo convirtieron en un documento prescindible por más que se quisieron rescatar sus líneas generales. En la actualidad la economía mexicana aún observa incumplimiento de las metas gubernamentales, ya que la inflación está descontrolada y casi duplica el pronóstico inicial, el déficit público que paulatinamente se ha disparado y las altas tasas de interés que fomentan las actividades especulativas sobre la actividad productiva.

COMENTARIOS A LOS OBJETIVOS

Tomando como punto de partida el análisis, entonces los objetivos planteados no tienen un buen inicio, ya que por ejemplo al petróleo se le adjudica la solución de los problemas del país, y la experiencia ha demostrado que es un factor muy variable que además resulta muy débil para aspirar a vencer la crisis, recuperar la capacidad de crecimiento e iniciar cambios importantes. Tampoco hace alusión al grave problema de la deuda externa que en gran parte es uno de los factores principales de la situación actual.

COMENTARIOS A LA ESTRATEGIA

En lo que respecta a la Política Social el plan se propone cum -

plir en avanzar hacia una sociedad igualitaria como propósito fundamental del plan, lo cual hasta la fecha no ha sido logrado ya - que se buscaba proteger y mejorar el salario, el empleo, la educación, la alimentación, la salud, la vivienda y cada uno de estos rubros quedo lejos de sus metas, ya que según datos del periódico El Financiero, el salario se desplomó en términos reales, de 1982 a la fecha en 49.6%, el desempleo abierto alcanza a 7.9 millones de personas, la calidad educativa se deterioró, al atender en promedio un profesor a un grupo de 39 alumnos, mientras que la recomendación es de 25 estudiantes; de cien niños inscritos en la primaria deserten 45, la alimentación es deficiente, al no alcanzar el salario mínimo ni siquiera para la canasta básica; 35 millones de mexicanos se ubican en el grupo de los desnutridos y 19 millones en el bajo nivel nutricional; en la atención sanitaria se estancó la mortalidad la cual iba en descenso, y el déficit de viviendas es de 6 millones de unidades.

Como se puede apreciar los resultados son muy diferentes de los propósitos. Los costos sociales de una política económica basada en el ajuste fueron altos y hasta ahora la sociedad alcanzó una desigualdad mayor a la existente antes de 1982. El 50.57% del ingreso familiar nacional se concentra en el 20% de las familias con más altos ingresos económicos, mientras que el 49.43% restante se distribuye entre el 80% de las familias, el resultado no es una sociedad IGUALITARIA.

Toda la afectación en el nivel de vida de los mexicanos parte de la depresión salarial, que fue uno de los pilares básicos de la política económica. Se programó el supuesto de que el castigo a

Los salarios fomentaba el descenso de la demanda de mercancías y con ello se aligeraba la oferta, se supuso que el efecto sería la presión hacia abajo de los precios y por ende, el triunfo sobre la inflación.

Al combinarse con la depresión de la capacidad adquisitiva del salario repercutió directamente en el nivel de vida de la población, puesto que se modificó el presupuesto familiar con el objeto de cubrir la alimentación, la vivienda, la salud, la educación, el vestido, el transporte y la recreación. El salario al no alcanzar para cubrir estos siete rubros, ha descuidado algunos, cuyos efectos se muestran en el descenso de la calidad de vida, supuestamente lo que sería combatido por la política social del Plan Nacional de Desarrollo.

Política Económica General.

Todas las acciones gubernamentales como son congelamiento de subsidios, recalendarización de pagos a proveedores, disminución de las obras públicas, atraso en la entrega de presupuestos y controles de precios, tipos de cambio e intereses, pueden dar la impresión de que se reduce la inflación y se controla el déficit presupuestal, pero lo más importante es que no van al fondo del problema ya que su carácter no es permanente, además de que no representan ninguna solución al problema de la inflación.

Políticas Sectoriales y Regionales.

En lo que se refiere al sector agrícola falta mucho por hacer, ya que al campo se le ha subordinado, además de que es un sector sobrepoblado con una polarización del ingreso entre el sector rural

y urbano, así como a una grave deformación en la estructura ocupacional y en la distribución del ingreso. Lo anterior ha originado una estructura agraria minifundista y una población campesina dispersa en condiciones paupérrimas que cada día se resigna menos con su situación ante la falta de empleo permanente e ingreso insuficiente. Ello ha provocado una movilidad campesina de crecientes proporciones entre campo, ciudad y migración al extranjero, y un abandono parcial de la tierra en perjuicio de la eficiencia que demandan las necesidades nacionales en el uso de los recursos.

Al haber expuesto de una manera general lo anterior, se perseguía la meta de hacer ver que si un Plan tan completo y supuestamente bien fundamentado no ha podido hacer frente a los problemas - su época, va a resultar más difícil que planes elaborados al vapor puedan responder con eficacia a los retos de la crisis, para lo cual sería necesario primero dejar bien delineados cual es la verdadera situación del país y así definir sus problemas para - que partiendo de esta base se puedan vislumbrar los objetivos a cumplir y plasmar las estrategias más viables para alcanzar el éxito y no que el plan se quede a mitad del camino y después ya no sea de mayor utilidad, como hasta la fecha ha estado pasando.

Por otro lado, también era importante dar una amplia explicación que servirá de ejemplo para reforzar la afirmación de que los demás planes que se citan tampoco han dado resultado, porque hubo fallas desde su origen, y por consecuencia en la manera de enfrentar los problemas que desde el principio fueron mal planteados.

3.3.2. PROGRAMA NACIONAL DE FOMENTO INDUSTRIAL Y COMERCIO EXTERIOR 1984-1988 (PRONAFICE)

Diagnóstico del Programa.

Según el programa el sector industrial ha sido el motor de crecimiento en México en los últimos años, siendo la actividad más importante la manufacturera, además indica que México tiene la economía más avanzada de América Latina por las exportaciones de bienes y producción de hidrocarburos, originando una acelerada urbanización y modernización de la estrategia productiva que revolucionó el esquema de desarrollo basado en el esclavo agrominero exportador. Este sector genera tres cuartas partes del empleo pero a pesar de esto menciona obstáculos como los estructurales, desequilibrio en la balanza de pagos que originó estrangulamientos en el sector externo que no permitieron un crecimiento autosostenido y frenaron el ritmo de las actividades productivas.

Los estrangulamientos obedecieron a la desarticulación histórica entre desarrollo industrial y comercio exterior, producto de una estrategia parcial de la industrialización sustitutiva, de una política de protección excesiva, permanente y desigual, así como de problemas estructurales del propio proceso industrial.

Objetivos.

PRONAFICE es un programa sectorial del ejecutivo federal por lo tanto obligatorio para el sector público para dar mayor orden y disciplina a la actividad gubernamental, ya que para los sectores privado y social tiene carácter indicativo. Su objetivo central es "aprovechar al máximo las potencialidades y creatividad

de cada agente económico en función de sus características y de los requerimientos técnico económicos de los distintos procesos productivos para lograr una estructura industrial eficiente y - con los esquemas adecuados de competencia" [13]

Los retos internos propuestos son la generación de empleos y redistribución del ingreso y reto externo, reducir la vulnerabilidad frente al exterior, con el propósito de que México llegue a ser hacia finales del presente siglo una potencia industrial intermedia, eficiente y competitiva con crecimiento más autónomo y descentralización en el territorio de las actividades industriales.

Estrategia.

El programa se centra en una estrategia de cambio estructural, - ya que parte del supuesto de que por problemas estructurales son los obstáculos que se presentan por el lado de la oferta o de la estructura productiva, por lo que menciona un proceso de modificaciones cualitativas en la industria y el comercio exterior que serían: la generación de un nuevo patrón de industrialización y especialización del comercio exterior más articulado al interior y competitivo al exterior, el desarrollo de adaptación de tecnologías adecuadas a la dotación de recursos naturales del país - que permiten un aprovechamiento más eficiente de los mismos, así como elevar la calidad y eficiencia de la producción, articulación entre la gran, mediana y pequeña empresa, desconcentración industrial, solución a problemas del empleo y producción de satisfactores básicos y de distribución del ingreso, en síntesis - la estrategia es de ajuste y cambio estructural que tiene como - objetivo actuar en la estructura productiva por el lado de la -

(13) Antología de la Planeación en México, 1917-1985. Tomo 12
F.C.E. Pág. 207.

oferta rompiendo los cuellos de botella que obstaculizan en desarrollo. Para provocar el cambio estructural con el ritmo y la dirección deseados se requieren políticas directas de fomento a la producción. El cambio en la oferta productiva se concreta a través de la inversión y el progreso tecnológico.

Dados los objetivos y alcances del cambio estructural, su horizonte temporal es necesariamente de largo plazo y no puede quedar solo en el corto y mediano plazos, en la presente administración la meta es sentar las bases de cambio estructural que harán posible en la próxima década consolidar la transformación del desarrollo del proceso de desarrollo industrial y de la economía en su conjunto.

Comentarios al PRONAFICE.

Aquí el estado ha tenido que ver mucho, ya que en cierto período fue él quien proveyó de la infraestructura, subsidiando el crecimiento, garantizando niveles de bienestar a la población, pero después se volvió salvaguarda de la inversión privada, con lo que limitaba su propia capacidad de acción. El resultado fue una industria sobreprotegida y poco articulada en su interior.

Lo que se necesita es tender hacia la satisfacción de las necesidades populares y nacionales, con un patrón de industrialización y especialización más articulado al interior y competitivo al exterior, la racionalización de la estructura de la organización industrial que permita una mejor comunicación entre la gran, mediana y pequeña empresa

3.3.3. PROGRAMA INMEDIATO DE RECUPERACION ECONOMICA (P.I.R.E).

Este programa esta contemplado dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, a fin de que este empezara a hacer frente a la difícil situación por la que atravesaba el país en ese momento.

1. Disminución de Crecimiento del Gasto Público.- Se plantea la austeridad en el gasto público, racionalizando su monto y ajustándolo a la capacidad de absorción de la economía y a la fortaleza del ahorro interno, para preservar los servicios sociales, reorientar la inversión, atender el pago de la deuda y contener el crecimiento del gasto corriente para aumentar el ahorro público.

2. Protección al Empleo.- Mediante la creación de empleo en los medios rurales y en las zonas deprimidas para dar ingreso a la población y así realizar obras de beneficio colectivo, además de crear empleo a los pasantes para atender a la juventud recién egresada de los centros de educación superior y por último programa de protección para la planta productiva que busca mantener los niveles de ocupación existentes y evitar que se agrave el desempleo.

3. Continuación de las obras en proceso. Acelerar las inversiones prioritarias pero disminuir las no indispensables y cancelar los proyectos de carácter suntuario y baja prioridad.

4. Reforzamiento de las normas que aseguren disciplina adecuada, programación, eficiencia y escrupulosa honradez en la ejecución del gasto público autorizado, a fin de evitar dispendio, desperdicio o corrupción.

5. Protección y estímulo a los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos para la alimentación del pueblo. Mejora y racionalización por parte del estado en la producción, procesamiento, distribución y consumo de alimentos populares para asegurar la alimentación del pueblo.

6. Aumento de los Ingresos Públicos, a fin de frenar el crecimiento del déficit y el aumento desproporcional de la deuda.

7. Canalización del crédito a las prioridades del desarrollo Nacional y así evitar especulación o desviación de recursos a financiamientos no justificados.

8. Reivindicación del mercado cambiario bajo la autoridad y soberanía monetaria del Estado, a fin de recuperar el mercado cambiario para el sistema financiero nacional y mantener un tipo de cambio realista que aliente al exportador y propicie la captación de divisas.

9. Reestructuración de la Administración Pública Federal para sujetar al aparato público a las más estricta responsabilidad.

10. Actuar bajo el principio de rectoría del estado y dentro del régimen económico. El plan parte del supuesto que desde el 10 de diciembre de 1982 estas acciones se han instrumentalizado con firmeza, aún cuando la crisis persiste es necesario perseverar en la estrategia de reordenación como línea permanente de acción, aún cuando la práctica ha demostrado que desafortunadamente tampoco este programa ha podido hacer frente a los problemas del país de una manera satisfactoria.

3.3.4. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO INDUSTRIAL

Diagnóstico.

El crecimiento industrial de México ha ido decreciendo con la característica de pasar por período de relativo estancamiento seguido de fases de auge de corta duración, lo cual puso de manifiesto el agotamiento paulatino del patrón de desarrollo de la economía mexicana siendo las principales fallas: la industria se apoyó demasiado en el mercado interno, por lo que hubo plantas muy pequeñas y por lo tanto no competitivas en los mercados internacionales, concentración territorial producción orientada a la sustitución de importación de bienes de consumo principalmente suntuarios, una estructura de mercado basada en grandes empresas oligopólicas, a las cuales el sistema financiero brindaba más apoyo que a la mediana y pequeña industria, concentración del ingreso, desigualdad entre la ciudad y el campo.

Objetivos

El objetivo central es acabar con la desocupación y el desempleo hacia finales del siglo, garantizar al menos un mínimo de bienes a toda la población. El plan menciona varias acciones como la de establecer metas dentro de un marco de coherencia macroeconómica y sectorial a mediano plazo (1979-1982) y a largo plazo (1982-1990).

Estrategia.

El plan indica la estrategia en tres etapas:

- Superar la crisis, partiendo de las restricciones que prevalecían anteriormente.
- Consolidar las bases de un proceso de desarrollo capaz de sus

tentarse a sí mismo para alcanzar la fase de crecimiento acelerado.

- La tercera etapa "deberá prolongarse por lo menos durante el decenio de los 90's. Solo de este modo podrá absorberse la fuerza laboral que se incorpora anualmente al mercado de trabajo y eliminarse la desocupación y el subempleo originados en el pasado). (14)

Comentarios a este programa.

En el diagnóstico no se menciona concretamente la situación del petróleo que es muy importante, además que se pone demasiado énfasis en que los excedentes de las exportaciones de hidrocarburos brindarían un potencial financiero con lo que se aspiraba a una mayor independencia financiera, lo que ayudaría a reorientar la estructura económica del país.

El planteamiento de los objetivos no abarca todos los problemas del desarrollo industrial lo cual va a reflejarse en el desarrollo de la estrategia que en primer lugar, indica que se parta de situaciones anteriores para hacer frente a la crisis, lo cual no es factible, dada la situación económica, tanto a nivel nacional como internacional, es muy volátil como tomarla como base para hacer un plan de esta magnitud.

(14) Antología de la Planeación en México 1917-1985 Tomo 7
F.C.E. Pág. 34.

3.3.5. REORDENACION ECONOMICA DE FEBRERO DE 1986.

En febrero de 1986 el Presidente Miguel de la Madrid dió a conocer un programa de diez puntos en el que se apoyaban las medidas específicas de política económica, con el propósito de adecuar las circunstancias en cuanto a lineamientos generales que comprendían la política de gasto público, disposiciones crediticias, tipo de cambio, comercio exterior, ingresos públicos, inversión extranjera y turismo. Los puntos son:

Medidas de Política Interna:

1. GASTO PUBLICO. Se refiere a la austeridad del gasto y combatir la desviación y el desperdicio y medidas de ajuste presupuestario y control sobre la contratación del personal burocrático.
2. ESTRUCTURA DEL SECTOR PUBLICO. Liquidación y venta de las entidades paraestatales consideradas no prioritarias con estricto control público.
3. INGRESOS PUBLICOS. Aumento de la recaudación y aplicación de la Ley a causantes morosos.
4. POLITICA CREDITICIA. Solo recibirán apoyos crediticios las empresas productivas con solvencia y viabilidad como la agricultura, la vivienda, los sectores de exportación y turismo.
5. POLITICA DE TASAS DE INTERESES. Estas serían pasivas para proteger los ahorros del público y mantener el rendimiento realista de los instrumentos de captación bancaria.

6. POLITICA COMERCIAL. Se previeron las negociaciones para el acceso de México al GATT así como promover las relaciones comerciales con el exterior, se profundiza sobre el esquema de protección a las importaciones y exportaciones mediante avances adicionales en la política arancelaria, fomento a la exportación, apoyo a la industria maquiladora y al desarrollo fronterizo, correspondiéndole al sector privado el impulso de sus exportaciones y tener una balanza de divisas más equilibrada en virtud de la evolución desfavorable mostrada por el superávit del sector público.

7. INVERSION EXTRANJERA. La cual se permitirá en tanto se alente a las áreas que contribuyeran a la modernización tecnológica y al fortalecimiento de la capacidad exportadora.

8. TURISMO. Medidas para hacer más accesible y atractivo al turismo extranjero del país.

9. POLITICA DE AUMENTO, EFICIENCIA Y PRODUCTIVIDAD. A fin de aumentar la eficiencia y condiciones y seguridad de las empresas.

10. POLITICA DE DEUDA EXTERNA. Se previó el replanteamiento de las políticas y necesidades de financiamiento externo adicional y las relaciones comerciales actuales.

Medidas de Política Externa:

1. Ajuste al servicio de la deuda externa a la capacidad real de pago del país.

2. Promoción de mecanismos eficientes de financiamiento y reducción de su costo.
3. Apertura de mercados internacionales que permitan exportar - para fortalecer la capacidad de crecimiento y pago nacionales.
4. Impulsar un ambiente internacional propicio que coadyuve a soluciones operativas y expeditas en la cooperación en las diferentes áreas de la economía internacional.

Dado que el PIRE no cumplió con su función de hacer frente a los problemas del país con sus planteamientos, se recurrió a esta - reordenación en la que se trataron de incluir medidas de política interna y externa para ver si así era factible poder hacer - frente a la situación, pero el hecho es que el mal ya estaba muy avanzado y solo se traba de momento, de sacar adelante al país - de acuerdo a los problemas que requerían las soluciones más urgentes, pero no se atacaba de fondo a las verdaderas causas de origen de la situación sino solamente sus consecuencias.

3.3.6. PROGRAMA EXTENDIDO DE REORDENACION ECONOMICA.
(P.E.R.E. Abril de 1986).

Diagnóstico.

En el mes de febrero se dió la brusca caída de los precios del petróleo, lo cual influyó negativamente en la puesta en práctica por más tiempo del PIRE y como consecuencia se tuvo que recurrir a tratar de implantar el Programa Extendido de Reordenación Económica para así poder sortear la situación de ese momento.

Objetivos.

1. El control del proceso inflacionario.
2. Corregir desviaciones del déficit público que han sido importantes respecto a lo originalmente pactado.
3. Combatir el debilitamiento de la balanza de pagos y en particular, de la balanza comercial.
4. Eliminar la especulación del mercado libre de cambios.

Estrategia.

1. Decremento del gasto corriente del gobierno federal con disciplina y sin dispendio.
2. Sustitución de permisos de importación que han generado - corrupción tanto pública como privada y goce de privilegios, por un sistema arantelarario moderno y eficaz.
3. Inducir a un tipo de cambio flexible y realista para no hacer juego a los especuladores ni al dispendio de divisas de la reserva.
4. Mejorar la recaudación fiscal y evitar la evasión, además de un eficaz combate al contrabando.
5. Fortalecer la intermediación financiera para una mayor cap-

tación de recursos y una canalización selectiva del crédito hacia las actividades prioritarias.

A pesar de todo lo anterior, hubo recesión en 1986 y tendencia a mayor contracción, además de que la inflación se recrudeció, lo cual contribuyó a un fuerte incremento salarial a mitad del año.

Una vez más las medidas que se tomaron para resolver la crítica situación no pudieron ser enfrentadas por el programa, debido a que no se toma en cuenta en el diagnóstico problemas tan importantes como la baja del petróleo y la deuda externa.

3.3.7. PROGRAMA DE ALIENTO Y CRECIMIENTO. P.A.C. ANTIRRECESIVO.

DIAGNOSTICO.

El 24 de junio de 1986 fue anunciado por Gustavo Petricioli y Carlos Salinas de Gortari, titulares de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto. Ante la crisis de este momento, producto de la continuidad y agravamiento de los efectos de la crisis petrolera era urgente un nuevo y diferente esfuerzo frente a la estrategia de los seis meses anteriores lo cual implicó una nueva actitud al exterior y al interior.

OBJETIVO.

Buscar simultáneamente el desarrollo con estabilización y un crecimiento del 3% al 4% sin que se dispare la inflación.

ESTRATEGIAS.

- Para alentar la producción del sector privado se continuará con la reestructuración del sector paraestatal, fortaleciendo las empresas prioritarias y estratégicas y desincorporando las que no lo son, para lograr ciertos ahorros.
- Se intensificará la reconversión industrial para elevar la eficiencia del aparato productivo, tanto público como privado.
- En el sector público, la reconversión se realizarán mediante tres pasos: introduciendo nuevas estrategias, cerrando procesos productivos obsoletos; elevando la productividad y el empleo.
- Se atenderá el crecimiento de los servicios educativos de sa -

Lud y de seguridad social e impartición de la justicia sin que -
 crezca el número de burocratas.

- Se continuara reduciendo subsidios que benefician a intermedia
 rios para canalizar más recursos a CONASUPO Y BANRURAL.

- El gobierno emprenderá nuevas negociaciones con la Banca Inten
 nacional para disminuir el pago del servicio de la deuda y vincu-
 larla con porcentaje preestablecido, a los ingresos que se obten-
 gan por exportaciones.

- El crédito se liberalizará gradualmente, pues los recursos ex-
 ternos derivados de la negociación, la introducción de nuevos me-
 canismos de captación con rendimientos más seguros y el retorno -
 de capitales, permitirá el desarrollo de esta política.

- Reestructuración de la política fiscal para hacerla congruente
 con los propósitos de la política económica mediante la reducción
 en el corto plazo de la evasión y la elusión.

- Política de precios y tarifas realista, que evite rezagos fren-
 te a la inflación y que contribuya al fortalecimiento financiera
 de las empresas públicas estratégicas y prioritarias.

Cementarios.

De acuerdo a cifras de Luis Pazos en su libro El Pacto, otro en-
 gaño más? indica que la cifras reales tienen una marcada diferen-
 cia con las programadas para 1987, por ejemplo se programaba una

inflación del 8% y la real fue de 159,2%, el déficit presupues - tal en relación al P.I.B. fue de 12.8% contra 15.8, además se - agravó el desempleo, se dió lugar a las más altas tasas de inte - rses, la venta de paraestatales no se hizo en la magnitud espera - da; en fin que un programa más y no fue posible enfrentar la - terrible situación por la que atravesaba el país, se hace nueva - mente presente la caída de los precios del petróleo, factor im - portante en la economía.

Por otro lado el gobierno ha querido adicionar a este cambio en su política de deuda externa la imagen de una mayor determina - ción sobre la política económica presentando una secuencia in - vertida, respecto a la usual, dando a conocer primero el PAC a - la opinión pública nacional y luego acudiendo con él a la proce - sión de negociaciones con el FMI, en el supuesto de informar a dicha institución de decisiones tomadas y no de buscar la concer - tación previa de cartas de intención. Sin embargo, la rigidez - en la postura de los acreedores y sus intermediarios, y la falta de defición y detalle en las metas del programa antirrecesivo, cuestionan esa imagen.

Conclusión: tampoco este plan pudo llegar a cumplir su objetivo de enfrentar la crisis.

3.3.8. PACTO DE SOLIDARIDAD ECONOMICA

Diagnóstico.

El gobierno dió a conocer el 16 de diciembre de 1987 un programa antiinflacionario llamado PACTO DE SOLIDARIDAD ECONOMICA, en el momento que había una inflación muy alta que si en ese momento no se instrumentaba alguna política emergente antiinflacionaria, la inflación llegaría a más de 200% en el momento de la elecciones. Como ya se ha hecho mención el origen de la inflación, se puede decir que se remonta desde finales de la década de los 60's con el desarrollo estabilizador, época durante la cual se dieron - crecimientos del PIB y de salarios. Para 1971 se abandona este modelo y se pone en práctica el desarrollo compartido (15) el cual parte del supuesto de que el gasto público tiene el papel de motor en el desarrollo económico y de distribuidor de riqueza.

A partir de aquí empieza el déficit presupuestal, se dan devaluaciones, estatización de varios sectores económicos como azúcar, pesca, siderurgica, café, etc, ocasionando subsidios que son cubiertos con los excedentes petroleros, pero se viene una baja de petróleo y la salidad es el endeudamiento externo.

Objetivo. Terminar con la inflación.

Estrategia. Hacer cambios en materia tributaria, ajuste de precios y tarifas del sector público, disminución en general del gasto público, supresión de subsidios, flexibilidad en la evolución del tipo de cambio, sustitución de permisos previos por aranceles,

(15) México, 75 años de Revolución. Desarrollo Económico I
F.C.E. Pág. 46.

Aumento de salarios mínimos mensualmente y capitalización del campo, todo con el mutuo acuerdo de los sectores, obrero campesino y empresarial.

Sector obrero, elevar la productividad y eficiencia y aumentos del 15%; sector campesino elevar los rendimientos agrícolas y ganaderos, eliminación de procesos de intermediación, elevación de la productividad, precios de garantía constantes. Sector empresarial, aumentar la oferta nacional de productos básicos, moderar la variación de todos los precios, aumento de salarios de un 15%.

3.4 RAZONES POR LAS CUALES LOS PLANES NO HAN FUNCIONADO

Durante 1986 específicamente el primer trimestre, la economía mexicana se vio afectada por la incontenible caída de los precios del petróleo con las consecuentes dificultades que ello provoca. En los años 70 el petróleo permitió posponer cambios en la estructura económica, ya tan necesarias y en donde las fuentes de financiamiento eran más difíciles y el intercambio mundial era cada vez más desfavorable para todo lo que no incorporaba cierto valor agregado. La incertidumbre en el mercado petrolero internacional situó a las autoridades gubernamentales en condiciones poco propicias para la planificación y los ajustes de la economía mexicana. Actualmente el petróleo es todavía la única fuente importante de divisas con que cuenta el país y mientras esto no se modifique, la situación externa seguirá marcando las decisiones de corto plazo. Varios proyectos se detuvieron por la inestabilidad en el mercado petrolero ya que al no conocerse el monto de ingresos de divisas por ventas de crudo al exterior, era aventurado fijar niveles de gasto, sobre todo porque cada vez eran más reducidos los márgenes de maniobra. En términos reales la pérdida de divisas por las razones antes enunciadas disminuyeron los ingresos petroleros de 14 mil millones de dólares, calculados inicialmente, a sólo 6 mil 600 millones en la actualidad.

Se puso en evidencia el fracaso en el manejo de la política económica ya que en 1986 se dió un desproporcionado crecimiento de la deuda interna que pasó de un billón 320 mil millones de pesos en 1982 a 10 billones 530 mil millones a fines de 1985, esto se refleja en el PIRE, por lo que la administración lo dejó en el

olvide y se abandonaron las metas básicas como la reducción del déficit presupuestal, la disminución de la inflación y la mayor generación de empleo, porque el programa en un momento dado fue obsoleto y no consideró situaciones difíciles como el movimiento a la baja en los precios del petróleo o el incremento de la deuda externa. Ante la contradicción de la actividad productiva y la severa resistencia crediticia interna así como el mayor deslaminamiento del tipo de cambio se anuncia el Programa de Aliento y Crecimiento del cual surgen las siguientes consideraciones.

Los planes han adoptado políticas correctivas, es decir como en el caso del PAC de cierre de sexenio, que no genera perspectivas de salidas permanentes de la crisis sino que la mantienen y hasta la hacen más profunda, ya que no ataca los problemas que la han configurado. Por ello a continuación se esbozará un ejemplo amplio de las diferentes razones por las que un plan específico como el PROGRAMA DE ALIENTO Y CRECIMIENTO (PAC) no ha llegado a alcanzar metas ni de corto ni de mediano plazo. Algunas de las razones que se mencionan podrían ser válidas para todos los otros planes que se han mencionado y que se han tratado de implantar, ya que los problemas de fondo son los mismos como la dependencia del exterior entre otros.

Algunas de las medidas de política económica contenidas en el PAC son generales, indefinidas y aún contradictorias como el hecho de que se ampliará el mercado interno, pero no indica como se va a lograr esto, sin incrementos salariales suficientes e indefinición del gasto público, sin control de cambios y por tanto con persistente fuga de divisas.

El PAC esbozado por el gobierno el lunes 23 de junio solo busca con planteamientos generales y con ausencia de estrategias nuevas cubrir lo mejor posible el tramo que le queda de este sexenio. En el mes de julio se informó que el PAC de hecho empezaría a operar en tres o cuatro meses, noviembre o diciembre 1986, ya que su aplicación dependía del margen de maniobra que le dieran los pagos del servicio de la deuda externa. Llegó noviembre y se informa que el PAC se aplicaría a partir de enero de 1987, lo cual ya demuestra falta de seriedad para la aplicación de este tipo de proyectos.

El concepto de crecer para pagar esconde una dependencia mayor, pedir prestado para crecer y poder pagar lo que se pidió prestado para crecer. El aspecto negativo es que a cambio de un poco de aliciente y crecimiento, que no sacará al país del hoy, e en que cayó en 1982 y que no alcanzará para todos los mexicanos, la economía tendrá que cumplir con compromisos de modificaciones de fondo en el modelo de desarrollo, es decir crecer sí, pero a cambio de reformas estructurales de fondo más allá de las concebidas. El PAC no es un programa de política económica, ya que sus intenciones fueron solo definir metas específicas de la tarea económica gubernamental, ya que no ha mostrado medidas o fórmulas precisas para ajustar la economía o para hacerla crecer sin más problemas.

Por otro lado el PAC tuvo que negociarse con el FMI para que México pudiera obtener créditos, así las metas fueron aprobadas pero tenían tras de sí medidas de corte ortodoxo que tradicionalmente han definido el pensamiento económico del FMI y que iban contra la tradición política económica de México.

Para bajar la inflación, las medidas comprometidas fueron: controlar salarios, modular la demanda y frenar el gasto gubernamental; se habló un poco de tasas de interés, pero solo en el contexto de Liberalización de recursos para el sector privado. -- Para bajar el déficit; aumentar ingresos fiscales vía impuestos indirectos, desaparecer subsidios, reducir el gasto público y buscarle puntos de equilibrio nuevos a los precios y tarifas públicas, reordenación del sector paraestatal. Para garantizar el pago de la deuda solo hubo el camino de contratar más deuda y bajar importaciones para aumentar el excedente de divisas comerciales.

En conclusión la meta de crecer para 1987, poco pero crecer al fin sólo podrá lograrse si México cumple con sus compromisos con los acreedores, es decir el PAC está amarrado a dos candados; - con el FMI y el Banco Mundial. Sólo así habrá créditos para crecer, pero a un costo muy alto.

Pero siempre por una u otra razón se tienen que dejar de lado - los planes vigentes y más aún en esta época en la que está tan - cerca el cambio de administración para 1988 pero cuyos movimien- tos importantes empiezan desde el mes de septiembre disvrayendo la atención hacia la sucesión del posible presidente en turno.

3.5. PLANTEAMIENTO DE NECESIDADES PARA EL AÑO 2000

En la actualidad una considerable proporción de la población nacional no tiene acceso a niveles aceptables de bienestar en cuanto a: alimentación, educación, salud y vivienda, lo cual es producto del modelo de crecimiento seguido por el país. De acuerdo con el Consejo Nacional de Población, para el año 2000 el país - podría contar con cerca de 110 millones de habitantes de lo cual se desprende: a) la necesidad de que los hogares más pobres - acrecienten sus niveles de consumo real a tasas significativamente aceleradas de manera que cubran los déficit de consumo básicos que registran en la actualidad y puedan alcanzar, al término del horizonte temporal, año 2000, el nivel de consumo mínimo; y b) - la consecuencia de que ello induciría a una considerable expansión de la demanda de consumo doméstico de bienes y servicios y una alteración significativa en la forma como se distribuye el ingreso.

En materia educativa Coplamar estima que para el período 1981- - 2000, de continuar la actual tendencia, el rezago educativo (educación básica) se acrecentaría de 28 a 34 millones, lo cual representaría la mitad de la población y no sería posible eliminarlo - por su magnitud y los límites de eficiencia en los servicios de - educación para adultos.

En materia del cuidado de la salud, actualmente hay una deficiencia de la capacidad física para tener una cobertura total de los servicios, por lo que se estima que se requerirá una inversión de 105 mil millones, por lo que el estado tendría que cubrir una

erogación neta adicional entre ahora y el término del horizonte de planeación considerado.

Hay un déficit de vivienda nueva y de rehabilitación y con el crecimiento poblacional entre hoy el año 2000 significará que para que toda la población tenga acceso a una vivienda adecuada tengan que ser construidas el equivalente de 37.4 millones de viviendas.

De todo lo anterior se desprende que, para la satisfacción de las necesidades esenciales de toda la población en el año 2000, se tendrán que llevar a cabo una serie de gastos en la adquisición de los bienes para satisfacer las necesidades básicas por medio de su adquisición en el mercado o por medio de autoproducción, es decir consumo básico. Otra parte estará constituida por la producción de bienes y de transferencias gubernamentales en la forma de servicios educativos y del cuidado de la salud y la otra parte acrecentaría el patrimonio de la nación por medio de la ampliación de las instalaciones físicas en escuelas, hospitales, clínicas y viviendas.

3.6 VIABILIDAD DE PLANIFICACION A CORTO PLAZO?

Por Planificación económica a corto plazo se entenderá como un proceso de previsión, decisión y organización en el seno de la estructura administrativa, destinado a controlar la ejecución del plan a corto y mediano plazo así como a ajustar su realización de manera permanente. La planificación de fechas más recientes ha tratado de conciliar, para un período determinado, la realización de los objetivos de crecimiento propuestos y la introducción de reformas estructurales postuladas en el Plan, con el objetivo de equilibrio a través de los instrumentos de la política de coyuntura, o sea, la modulación del financiamiento y del gasto público, así también la acción sobre el crédito y la moneda.

El sistema socioeconómico actual es de una economía de mercado - con una importante intervención estatal, que concilia elementos cualitativamente diferentes como los aspectos obligatorios que se refieren al gobierno, esencialmente las acciones de producción y de inversión del sector público así como las medidas de regulación coyuntural. Durante la planificación a corto plazo es necesario asegurarse que durante el desarrollo del mismo exista igualdad en el nivel entre la oferta y la demanda de cada categoría de bienes y servicios y deben satisfacerse simultáneamente dos condiciones como las de que los diversos componentes de la demanda global evolucionen y de que se orienten a previsiones establecidas con anterioridad. Esta planificación a corto plazo es viable ya que ayudaría a que se pudiesen llevar a cabo metas de plazo más largo, el problema es que no hay seguridad de los planteamientos futuros, por el hecho de existir una supeditación

a factores de tipo externo como la deuda principalmente, ya que para poder seguir adelante es necesario alinearse a las pautas que los acreedores indiquen en casi todos los renglones.

En México la planificación a corto plazo ha utilizado como instrumento para hacer planes del período económico al presupuesto económico, el cual ayuda a tomar decisiones, ya que se trata de una compilación de estudios de carácter previsor, realizados de manera continua durante un período de proyección para que permita realizar previsiones a escala nacional pero que tiene la capacidad de excluir todo cambio importante en la estructura económicas.

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

En la primera parte de este estudio se describió lo que se supone debe ser la planificación, la cual no se ha dado ni nunca se dará en un país como México, debido principalmente a su economía de mercado y a la influencia de un sector privado sumamente fuerte que es el principal dueño de los medios de producción, siendo algunos de los obstáculos para la implantación de la planificación en el país.

Por otro lado la planificación ha venido a ser considerada como un medio muy importante para que el país aspire a un desarrollo más amplio, pero por las condiciones actuales de la economía mexicana no puede darse una planificación en el sentido estricto de la palabra, pero cabe hacer notar que actualmente México cuenta con un sector nacionalizado bastante importante para permitir orientar por lo menos, la economía nacional hacia un proceso de desarrollo más justo y es así que en estas condiciones es posible, sin abandonar totalmente el marco de la economía privada planear las actividades económicas. Claro que esto no significa que por el simple hecho de que ya existe un amplio sector nacionalizado, por sí solo va a garantizar que se implante una planeación total de la economía mexicana para beneficio de las grandes mayorías, pero sí es un gran paso que ya se dio hacia una planificación más formal.

Aún cuando desde 1930 se implantó el proceso de planificación la mayoría de los planes a mediano o a largo plazo, desafortunadamente, no se han hecho realidad ni los planes de política económica y mucho menos los planes operativos que por sí fuera poco han -

presentado incongruencias entre los planes y los sistemas de pre supuesto, muchas veces por falta de información estadística, que cuando se tiene es deficiente e incompleta, dado que no es siste mática. Sobre las estadísticas, por lo regular no registran la ac tividad económica a corto plazo, lo que dificulta todavía más la preparación de planes operativos; en general no hace referencia a las técnicas de producción que deben utilizarse en cada una de las ramas económicas, pero las fallas no son solo de tipo metodo lógico y técnico sino que también existen problemas de tipo es tructural, cuyas soluciones tendrían que ser de cambios sumamente radicales.

Por otro lado ha hecho falta la existencia de organismos que real mente se encarguen de las funciones de elaboración, ejecución y control de los planes, ya que solo ha habido la creación aná rquica de organismos aislados que se dedican al desarrollo de estas funciones, pero que no garantizan una adecuada ejecución. Por lo mismo no ha habido una relación constante y sistemática entre los organismos generales, sectoriales y regionales, lo cual también ha ocasionado que la planificación tenga serias fallas. Los organismos que han existido no han obedecido a un esfuerzo siste mático y ordenado, sino que han estado sujetos a los vaivenes de la política o al interés de cada administración del sexenio. Por otro lado se han presentado casos de duplicidad de funciones dentro del sector público y por ende esto viene a afectar en gene ral a la planificación, además que ha habido falta de eficacia en la planificación porque no ha existido una total coordinación de las actividades en las distintas dependencias del sector públi co y del sector privado.

Todo lo antes citado no podrá ser mejorado a corto plazo y además será necesario hacer cambios muy profundos para poder implantar una planificación que se adapte a las necesidades de un país - como México, ya que entre esos cambios se tendrá que ir dando - paulatinamente un cambio en la mentalidad de que la planifica - ción debe ser enfocada a resolver las necesidades de toda la po - blación y no que solo acreciente las ganancias de los monopolios extranjeros y de una burguesía nacional históricamente vinculada a las grandes metrópolis capitalistas. Es la forma en la que - la planificación irá haciendo frente a los obstáculos de carác - ter estructural que impiden un desarrollo sano y acelerado, to - mando en cuenta que la planificación en un país subdesarrollado como México es distinta y por lo tanto deben realizarse cambios importantes dentro de la estructura del sector público como el - asignar a los organismos centrales la responsabilidad de tomar decisiones económicas más importantes, ubicando en un nivel je - rárquico más alto los organismos centrales de planificación.

También se debe integrar a la administración del plan a todos - los organismos regionales, sectoriales e institutos de investiga - ción existentes, así como reestructurar los sistemas y organis - mos de estadística, a fin de que los datos que se manejan estén - ligados a los planes de desarrollo y se conviertan en su base - cuantitativa.

Es necesario determinar el objetivo social y económico de acuerdo a la ideología política, así como la distribución de las funcio - nes y utilización de los medios. Así como definir primero lo que debe hacerse y encontrar la forma de hacerlo para que después me -

diante una reforma constitucional, instituir la planeación como forma técnica de manejar la política económica del gobierno, así como el hecho de que debe dictarse una ley de planeación específica y crear un organismo investido de todas las facultades necesarias para que sean más los aciertos que los errores.

La planeación por sí sola no va a resolver todos los graves problemas del país, pero puede permitir entre otras cosas, conocer con más precisión y utilizar en mejor forma los recursos del país, naturales, humanos, etc., así como la capacidad existente que hoy en gran parte no se aprovecha del todo, además de elevar la tasa de inversión y canalizarla hacia actividades más productivas ya que haría posible reducir el consumo sumuario y el gasto público y privado improductivo, así como aprovechar en forma más adecuada los recursos financieros internos. Resulta obvio que nada de esto podrá lograrse de manera espontánea y que concretamente, los grupos de altos ingresos que viven en México en condiciones privilegiadas no renunciará a una parte de su ingreso y de sus privilegios tan solo para que el país se desarrolle más de prisa y sobre bases más sólidas, pero es aquí donde se presenta el reto de mejorar a México en todos los aspectos.

La planeación debe ser integral, flexible articulada y que aproveche el desarrollo del conocimiento en las diferentes áreas de la técnica y las ciencias relacionadas con ella. La flexibilidad en especial se alcanzará cuando se pueda corregir la marcha superando obstáculos o desviaciones, sin perder el rumbo fundamental.

En México la planeación es un instrumento que el Estado utiliza para poder ejercer la política económica que más convenga a sus intereses, por otro lado contribuye al fortalecimiento permanente del estado y de las instituciones. Hasta la fecha y de acuerdo a las experiencias, se pone de manifiesto que las formas de planeación que se han utilizado han resultado - ineficientes, ya que incluso los instrumentos dinamizadores - del crecimiento han perdido efectividad.

En especial que durante esta administración presidencial, y dadas las condiciones que prevalecían la planeación se presentó como el instrumento más adecuado para sentar las bases para sortear la crisis, además de que el estado se reafirma como rector de la economía que toma a la planeación como instrumento para dirigir el desarrollo.

La planeación que se iba poniendo en práctica de acuerdo a la coyuntura del momento, fue una de las causas principales que impidieron que se avanzara en las direcciones fijadas.

Por otro lado la planeación ha impuesto un orden y congruencia a las acciones del aparato público, lo cual ha facilitado la coordinación, agilidad así como dinamizado los procesos básicos de la economía, lo que ha resultado meritorio debido a las circunstancias.

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

1. *Problemas de Economía Política del Socialismo*
Edición preparada por Oscar Lange
F.C.E. 1974, 347 p.
2. *Teoría Económica del Socialismo*
A. Nove y D.M. Nuti
Lecturas 22, F.C.E. 1978, 490 p.
3. *Problemas Teóricos y Prácticos de la Planificación*
Charles Bettelheim
Ed. Tecnos 1982, 437 p.
4. *Planificación y Crecimiento Acelerado*
Charles Bettelheim
F.C.E.
5. *Objetivos y Métodos de la Planificación Soviética*
Mijaíl Bor.
Ed. Ciencia Nueva. Cap. 6
6. *Teoría de la Planificación Económica*
W. Arthur Lewis
F.C.E. 1982, 285 p.
7. *La Planeación del Desarrollo*
J. Tinbergen
F.C.E. 1982, 107 p.
8. *Macroeconomía de las necesidades esenciales en México*
Situación actual y perspectivas al año 2000 COPLANAR
S. XXI 1983, 224 p.
9. *La Realidad ó Economía Mexicana, Retrovisión y Perspectivas*
Leopoldo Solís
S. XXI 13a. Edición, 319 p.
10. *Bases para la Planeación Económica y Social de México*
Varios Autores
S. XXI 12a. Edición, 269 p.

11. *Introducción a la Economía Política de la Planificación Económica Nacional*
José Luis Ceceña Cervantes
F.C.E. 168 p.
12. *Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana*
Selección de Rolando Cordera
Lecturas No. 59
F. C.E. 1983, 314 p.
13. *México Desarrollo con Pobreza*
Enrique Padilla Aragón
Siglo XXI 1985, 175 p.
14. *Discusiones sobre Planificación*
I.L.P.E.S.,
Siglo XXI 1985, 143 p.
15. *Programación a corto plazo en Economías Mixtas*
Dardo Segredo
[Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social]
Siglo XXI 1973, 362 p.
16. *La Planificación Económica Nacional en los países atrasados de Orientación Capitalista. (El Caso de México).*
U.S.A.M. 1983, 374p.
17. *Economía Política*
Oskar Lange
F.C.E. 1983 , 332 p.
18. *El Puerto, ¿otro engaño más o la gran esperanza?*
Luis Pazos
Ed. Diana 1988, 107 p.
19. *Antología de la Planeación en México 1917-1985*
Tomos : VII 403 p. XII 762 p.
F.C.E. 1985
20. *México 75 años de Revolución, TOMO I*
F.C.E. 1985 472 p.

21. *Las Razones y las Obras* (Gobierno de Miguel de Lamadrid)
Crónica del Sexenio 1982-1988. Quinto año.
Presidencia de la República
F.C.E. 1988. 841 p.
22. *Plan Nacional de Desarrollo 1985-1988.*
Presidencia de la República.
1983 430 p.
23. *Diversos diarios entre los más sobresalientes: El Financiero y el Excelsior.*
24. *Diversas Revistas de Planeación Democrática.*