



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE ECONOMIA

57
27

"METODOLOGIA DE LA PLANIFICACION ECONOMICA:
SU ORIGEN Y SU EVOLUCION EN MEXICO"
(Análisis de los Planes Económicos Sexenales)
1934-1976

TESIS PROFESIONAL
que presenta

JOSE FRANCISCO HERRERA RUIZ

para obtener el grado de:
LICENCIADO EN ECONOMIA

MEXICO, D. F. 1990

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

RECONOCIMIENTO

INTRODUCCION

CAPITULO I

EL PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMIA A TRAVES DEL PENSAMIENTO ECONOMICO

1.- Principales corrientes del pensamiento económico.	15
1.1 Precursores	15
A- Mercantilistas.	16
B- Fisiócratas	17
1.2 Manifestaciones Contemporáneas.	18
A- Clásicos: Capitalismo Liberal	18
B- Neoclásicos: El Estado Gendarme	20
C- Keynesianos: El Estado Intervencionista	21
D- Contemporáneos.	23

CAPITULO II

ELEMENTOS TEORICOS PARA EL ESTUDIO DE LA PLANIFICACION ECONOMICA

1.- Definiciones y Conceptos.	25
1.1 Concepto de Planeación Económica.	25
1.2 Los Objetivos y Metas	26
1.3 El Principio de Racionalidad Económica.	27
2.- Metodología de la Planificación Económica	28
2.1 Fijación de Objetivos	29

1.3	Escalas de Duración.	30
2.0	Niveles de Planeación	32
2.1	Evaluación del Plan	34
3.0	La Planificación Económica en los Diferentes Sistemas Económicos.	35
3.1	La Planificación Económica en el Socialismo	35
3.1.1	Características, Objetivos y Significado	36
3.1.2	Un Modelo de Planificación Económica.	38
3.2	Un Modelo de Planificación Económica en el Capitalismo.	42
3.2.1	Características, Objetivos y Significado.	44
3.3	Planificación Económica en Países Sub-desarrollados	47
3.3.1	Un Ejemplo de Planificación Económica en el Sub-desarrollo (América Latina).	48

CAPITULO III

LA PLANIFICACION ECONOMICA EN MEXICO

1.-	Antecedentes.	53
2.-	Análisis de los Planes Sexenales de 1934-1976	57
2.1	Primer Plan Sexenal: Plan Económico de Gobierno 1935-1939	57
2.1.1	Preparación y Objetivos del Plan.	57
2.1.2	Principales Organismos: Creados para la Implementación del Plan y de Apoyo al Desarrollo Económico.	61
2.1.3	Logros y Avances de la Economía	63
2.1.4	Cumplimiento del Plan	68
3.-	Segundo Plan Sexenal: Plan Económico de Gobierno 1941-1946.	71
4.-	Tercer Plan Sexenal: Plan Económico de Gobierno 1947-1952	83

5.-	Cuarto Plan Sexenal: El Programa Nacional de Inversiones para el Sexenio 1953-1958	91
6.-	Quinto Plan Sexenal: El Plan de Acción Inmediata para el Trienio 1962-1964 (Sexenio 1959-1964)	101
7.-	Sexto Plan Sexenal: El Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970 (Sexenio 1965-1970)	113
8.-	Séptimo Plan Sexenal: El Plan Básico de Gobierno "1975" (Sexenio 1971-1976)	125

CAPITULO IV

9.-	Conclusiones	147
10.-	Referencias Bibliográficas	151

I N T R O D U C C I O N

El análisis del proceso de Planificación Económica en México en los años que nos ocupa el presente ensayo conduce necesariamente al análisis del contenido formal de la Planificación como categoría histórica. Asimismo revisaremos su metodología y algunos intentos prácticos en las diferentes economías - y en particular en la economía mexicana.

Se considera que la Planificación Económica es un tema que se adopta en América Latina a raíz de la promulgación del programa: "La Alianza para el Progreso en 1961" auspiciado por el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica.

Sin embargo, independientemente del programa mencionado, ya se habían realizado algunos ensayos de planificar la economía, como es el caso de México en los años treinta. De este hecho depende en gran medida el interés sobre el tema. Además de que la planificación económica tanto en su teoría como en su práctica es uno de los problemas vigentes de mayor importancia.

Por otra parte, el objetivo del presente estudio es revisar Históricamente y Comparativamente la evolución y los procedimientos que el Estado Mexicano ha instrumentado a través de su participación en la economía. Para ello tomaremos los diferentes planes económicos que en los distintos períodos presidenciales se han preparado e intentado cristalizar. Considerando que cada uno de los planes ha tratado, desde su preparación hasta su ejecución se halla inmerso en las condiciones económicas, políticas y sociales del país.

Intentamos además, adquirir un criterio claro y objetivo en cuanto a la congruencia y articulación global de los planes con respecto a las instituciones públicas y la economía en general. Así como detectar en alguna medida los logros y limitaciones así como el significado y cumplimiento del plan.

Para tales fines, tomaremos como Hipótesis General que: la formación social mexicana caracterizada por su economía capitalista dependiente, en tanto

que se encuentra articulada a la red de dominación mundial del imperialismo norteamericano; ha experimentado el agotamiento del modelo económico "El Desarrollo Estabilizador" a fines de la década de los sesentas, como consecuencia de la agudización de la contradicción entre la posibilidad ilimitada de expansión en el nivel de producción y la limitada capacidad de demanda de la clase obrera así como de los estratos sociales de escasos recursos económicos. Esta situación estructural fue acelerada por la crisis del sistema capitalista mundial en la década de los setentas, afectando de manera importante a la economía mexicana.

La Hipótesis fundamental, en la que se sustentará el presente trabajo es la siguiente: La intervención del Estado Mexicano en la economía mediante su política económica, instrumentada a través de sus planes económicos de gobierno, solo ha funcionado como factor determinante en la acumulación de capital en favor de la clase dominante, impidiendo con ello el desarrollo socio-económico en beneficio de la clase obrera y de las capas sociales más desprotegidas.

Además de que los planes citados en nada coadyuvaron a que la economía mexicana lograra su independencia del capital monopolista extranjero, fundamentalmente el norteamericano. Y solo han servido como plataforma política de los candidatos presidenciales del Partido Revolucionario Institucional, y como un instrumento indicativo y/o orientador para la asignación de las partidas presupuestales a los diferentes organismos gubernamentales.

Esta semblanza me condujo a dividir el ensayo en cuatro capítulos:

- I.- EL PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMIA A TRAVES DEL PENSAMIENTO ECONOMICO.
- II.- ELEMENTOS TEORICOS PARA EL ESTUDIO DE LA PLANIFICACION ECONOMICA.
- III.- LA PLANEACION ECONOMICA EN MEXICO.
- IV.- CONCLUSIONES Y BIBLIOGRAFIA.

En el primer capítulo, se aborda a través de una sinopsis las teorías -

económicas más representativas del pensamiento económico, partiendo de los - mercantilistas hasta llegar a los Keynesianos, considerando que la planificación tiene más posibilidades de implementarse con éxito, dependiendo del grado de intervención del Estado en la economía, razón por la que revisaremos - la evolución de algunos principios económicos para deducir como surgió la intervención del Estado en la economía y como se ha intensificado en la época actual.

El segundo capítulo, describirá un concepto aproximado de planeación -- económica enmarcado en el principio de racionalidad económica así como sus - objetivos y metas.

Para establecer posteriormente una metodología adecuada y necesaria para la ejecución del proceso de planeación destacando elementos teóricos esenciales que nos ayuden a comprender la organización de un sistema de planeación económica, que de acuerdo a sus características corresponde a un tipo - de planeación que puede conceptualizarse como: Decorativa, Centralizada o -- Coercitiva, Descentralizada e Indicativa etc., y que por su alcance corresponde a un determinado nivel, pudiendo ser Nacional, Regional, Sectorial o - Local.

Reconociendo la importancia de la aplicación de la planeación económica en países socialistas, capitalistas y subdesarrollados se plantea un breve - análisis de algunas experiencias correspondientes a cada sistema de producción, destacando sus características, logros y limitaciones.

El esquema descrito nos conduce al conocimiento de la planeación económica en su concepción y aplicación, elementos que nos servirán de base para facilitar el análisis del origen y evolución del proceso de planeación económica en México, concerniente al tercer capítulo.

En este punto, se hará un recuento sobre los antecedentes y evolución - de los diferentes ensayos de planeación económica en México desde 1934 a 1976, considerando el aspecto teórico y práctico como planteamiento y ejecución

En el planteamiento se analizarán las condiciones socio-económicas y políticas que privaban en el país, cuando ya se preparaba cada uno de los planes sexenales mismo que abanderarían los candidatos a la presidencia de la República Mexicana. En cuanto a la ejecución se revisará desde la Ley sobre Planeación General de la República, así como aspectos relevantes sobre reformas a la administración pública en su interés por concretar un sistema de planeación.

Y por último en el cuarto capítulo, anotaremos un punto de vista personal sobre el desarrollo del trabajo como conclusión y anexaremos la bibliografía en la cual se apoyó el trabajo.

CAPITULO I

EL PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMIA A TRAVES DEL PENSAMIENTO ECONOMICO1.- PRINCIPALES CORRIENTES DEL PENSAMIENTO ECONOMICO

A través de la actividad transformadora del hombre sobre la naturaleza, ha dado origen a un conjunto de ciencias con el objetivo fundamental de auxiliarse en la Interpretación y solución de los problemas, que ineludiblemente tiene que afrontar día con día, en la lucha por la existencia.

Del conjunto de ciencias, la economía surge como la ciencia de las leyes que rigen la producción y el intercambio de los medios materiales de vida en la sociedad humana.

Caracterizada la economía como ciencia y teniendo como sustento una teoría que rige los principios fundamentales, respecto a la satisfacción de los diversos requerimientos de la sociedad, en el transcurso del tiempo y al crecer más las necesidades del hombre, los principios en que se basa la economía han evolucionado.

Esa evolución se ha manifestado en el surgimiento de múltiples corrientes correspondiendo a cada una de ellas por su concepción, una escuela o denominación como doctrina económica. En las siguientes líneas se describen a -- grandes rasgos.

1.1 PRECURSORES

Las diferentes formas de Estado, en su evolución han generado formas diferentes de organización y distribución económica. Por lo tanto, las siguientes páginas tienen como finalidad básica la descripción de las manifestaciones del Estado en la economía, analizando las principales corrientes del pensamiento económico, empezando con los precursores; Mercantilismo y Fisiocracia.

A. MERCANTILISTAS.

Una vez consolidados los estados monárquicos, las funciones estatales adquirieron nuevas finalidades derivadas de las nacientes doctrinas económicas y políticas.

El Mercantilismo constituyó una doctrina pragmática que procuraba, para el fortalecimiento y florecimiento permanente del Estado, la acumulación de ganancias a través de la utilización de una política comercial que, mediante la adecuada aplicación de controles al comercio exterior, garantizara la mayor entrada de riqueza posible, sobre todo la constituida por metales preciosos. Para tal efecto, se recomendaban las restricciones al consumo interno, el ahorro y la sencillez en los gastos.

En relación a lo anterior René Conard, historiador, señala: "...El tipo francés del medio mercantilista había de ser el industrial hugonote de la época de Colbert: en Inglaterra el comerciante, el armador cuáquero o puritano. En cuanto a España, iba a seguir mucho tiempo con el ideal del conquistador y del dueño de las minas de El Dorado. (1)

En controversia directa con las pretensiones de poder terrenal absoluto de los Papas, el Mercantilismo pugnaba por la supremacía nacional, manteniendo en forma estricta el principio total y absoluta independencia política, nacionalismo que habría de desembocar en posteriores aplicaciones proteccionistas, cuando diversos países se abocaron a la consecución de su independencia política y económica.

La política comercial preconizada por el Estado Mercantilista, se reflejó notablemente en los elementos financieros. El surgimiento de una economía de cambio que trascendía más allá de las fronteras de las más recientes monarquías, requería de controles al comercio que ayudaran a la consecución de los fines del Estado prevalcientes en esa época, donde las ideas proteccionistas en boga propiciaron el surgimiento de un Estado intervencionista que-

(1) René Conard. "Historia de las Doctrinas Económicas". Edit. Aguilar, Madrid, 1961, pag. 63..

mediante el control del comercio exterior, la regulación del trabajo y la industria, etc., se procuraba la mayor captación de metales y joyas preciosas.

En términos generales el mercantilismo como teoría económica se desarrolló fundamentalmente en los principales estados europeos: España, Inglaterra, Holanda, Francia e Italia en los siglos XVI-XVIII y entre cuyas características esenciales destacan: a) La preferencia por los metales preciosos, b) Una incipiente intervención del Estado en la economía así como el mantener una balanza comercial favorable a través de conceder primas a la exportación, imponer altos aranceles a la importación y la regulación de metales preciosos, y c) La reglamentación de la Industria y el comercio, mediante la práctica de medidas tales como: el proporcionar estímulos y subsidios al capital, regular salarios, pugnar por una población mayor con el fin de abaratar la mano de obra e implementar el trabajo forzoso etc.

Con respecto a lo anterior Moisés Gómez Granillo dice: "El soberano debe regular y dirigir los esfuerzos nacionales para conquistar los metales -- preciosos, mediante ordenanzas y edictos reales". (2)

B. FISIOCRATAS

La segunda doctrina económica que se genera a partir de las ya consolidadas monarquías, se le denominó "Fisiocracia" debido particularmente a su original esquematización del proceso productivo que situaba a la actividad agrícola como sector básico y único generador del "producto neto".

Sin embargo para algunos de sus exponentes como, Mirabeu padre, Quesnay y otros, los principios proteccionistas del mercantilismo son considerados como trabas innecesarias al desarrollo del Estado. Desde luego que esto difería en cuanto a la concepción sobre la naturaleza de la riqueza, desplazando a la acumulación de metales preciosos como finalidad máxima de la actividad del Estado, para enfocarla hacia un ponderado y adecuado trato de la activi-

(2) Moisés Gómez Granillo. Breve Historia de las Doctrinas Económicas, Edit. Esfinge, México 1979 Octava Edición, pag. 28.

del agricultor, como determinante generadora de todas las formas de riqueza.

La Fisiocracia aparece en Francia a mediados del siglo XVIII, y su carácter económico descansaba en que toda riqueza sólo era posible obtenerse a través del cultivo de la tierra en el marco de un orden natural. Este orden natural era el creado por Dios a diferencia de un orden artificial que es impuesto por el hombre. Dentro de este orden natural la sociedad humana debía regirse sólo por leyes naturales, alcanzando de esta manera la libertad, - puesto que sólo con ella, el mundo marcharía por sí solo hacia la constitución de un "Estado Ideal" y el mejor logrando así el bienestar del hombre.

Concretamente lo que los fisiócratas planteaban era el liberalismo económico y político es decir, dejar hacer y dejar pasar (Laissez-faire, Laissez passer) fórmula que llevaría al hombre a la abundancia y perfección; anulando rotundamente toda intervención del Estado, siendo pues los precursores del liberalismo. Tales ideas posteriormente fueron el sustento de Adam Smith, y se tradujeron en factores ideológicos importantes para el surgimiento de la doctrina designada como el "liberalismo".

En relación a lo anterior, René Conard menciona que a principios del siglo XVII en Francia Emerico de Lacroix apologeta de la libertad comercial, ya pugnaba por una Europa pacificada que pudiera organizar una nueva cruzada contra los Turcos para lograr así la libertad de comercio para todo el mundo (3).

1.2 MANIFESTACIONES CONTEMPORANEAS

A. CLASICOS

En el campo de la ciencia económica Adam Smith, aprovechando las experiencias de los fisiócratas y con su gran capacidad analítica definió los principios que habrían de sustentar la corriente del pensamiento económico denominada "los clásicos".

(3) René Conard, Op. Cit. pag. 1949.

Así esta corriente clásica representada principalmente por Smith y David Ricardo centra su análisis en la teoría del valor-trabajo, que trata de explicar como el trabajo aplicado a la producción se convierte en valor y como este se distribuye.

Para ello los clásicos sustentaban su teoría en el principio fundamental del lucro, considerando que el interés individual es el motor que mueve a la sociedad. Postulaban el Laissez-faire, asignando al Estado el papel de guardián, marginándolo del proceso económico pero se le consideraba como -- factor estimulante del interés individual. Aceptaban la necesidad de que hubiese libertad de comercio, ya que la consideraban como elemento determinante de la división del trabajo, necesaria para elevar la productividad.

Como rasgo típico del sistema se suponía la existencia de fuerzas naturales, que a semejanza de una "mano invisible" regulaban por sí solas el -- funcionamiento del mercado, y ante las cuales la ingerencia estatal solo se traduciría en el entorpecimiento de su eficaz desarrollo. Razón por la que la participación del Estado se reducía a proporcionar la infraestructura necesaria para garantizar un nivel civilizado a la población y para allanar los obstáculos que impidiesen el movimiento del "mecanismo regulador de la economía".

Para la corriente clásica el equilibrio óptimo de la economía se alcanzaba de manera natural en virtud del funcionamiento de la Ley de Say en el sentido de que "toda oferta crea su propia demanda" y que por tanto había -- ocupación plena de los factores productivos, debida a que la libre competencia permitía que a través de la oferta y la demanda los precios se distribuirían adecuadamente.

Los clásicos consideraban que la libre competencia garantizaba la obtención de mayores ganancias las mismas que determinarían una reducción en los costos, mejor utilización de la capacidad productiva, el aceleramiento del progreso tecnológico y como consecuencia de todo esto se obtendría un -- desarrollo mayor de las fuerzas productivas y del bienestar social.

La existencia del estado y sus formas de financiamiento se aceptaban como un "mal necesario" por lo cual su presupuesto debía ser equilibrado y mínimo. Estos principios económicos limitaban definitivamente la participación del Estado pues el empleo de recursos por parte de éste, implicaba desperdicio o competencia desleal con la empresa privada, puesto que significaba -- sustracción de factores productivos que podrían ser empleados con mayor eficiencia por el sector privado.

B. NEOCLÁSICOS

El análisis de los economistas neoclásicos partía del estudio de la utilidad marginal para llegar, en forma subjetiva al valor y su distribución. Asignaron al Estado un segundo orden, ya que suponían que los resortes espontáneos, que movían al sistema, serían suficientes para que éste operara en forma satisfactoria. El Estado debía "dejar hacer y dejar pasar" limitándose a proporcionar ciertos servicios, a mantener el orden y a estimular el capital privado creando las condiciones propicias para su desarrollo.

Era un mundo ideal, estático y en equilibrio, no obstante, que el proceso de producción se desenvolvía cíclicamente, los monopolios habían aparecido y los desajustes y crisis de sobreproducción ya se hacían sentir. Por esto los neoclásicos fueron señalados de haber despojado a la economía de su naturaleza social, para convertirla en un instrumento matemático, incapaz de explicar las realidades que habían tratado de conocer.

El postulado más sobresaliente de los neoclásicos era el equilibrio entre oferta y demanda. Con lo cual, decían se lograba la asignación óptima de los factores productivos.

Cabe agregar que el postulado de la corriente neoclásica, sólo se daba dentro de las condiciones de una economía de libre competencia, la que al no existir hacía inoperante su teoría.

C. KEYNESIANOS

El carácter neutral del Estado gendarme había permitido el libre desarrollo de la iniciativa privada la cual con base en las ventajas técnicas - proporcionadas por la revolución industrial, se habría dedicado a la rapaz-explotación de la clase trabajadora. El capitalismo se consolidó desplazando ala tierra como principal factor productivo, para situar a la industria en primer lugar, con lo que países altamente industrializados llegaron a adquirir proporciones desorbitadas, propiciando con ello la desigualdad en el desarrollo económico entre países.

Se llegó en poco tiempo a una mayor y más rápida acumulación de capital, a su creciente concentración y a una inequitativa distribución de la riqueza y del ingreso.

Sin embargo, las nuevas formas de producción capitalista con su creación masiva de bienes y servicios y al no perseguir el mejoramiento o bienestar de la sociedad, ni la satisfacción de la demanda potencial, sino el lucrarse en sus relaciones con la "demanda efectiva" determinaron que, tal producción sólo estuviese al alcance de quienes podían pagar por su adquisición.

Esta circunstancia es una de las principales deficiencias del sistema, que se ha traducido en crisis periódicas de "sobreproducción"; estas crisis se constituyeron en un factor decisivo para la transformación del Estado -- Gendarme en Estado Intervencionista, además de que los abusos cometidos por los empresarios en el surgimiento del capitalismo industrial, alcanzaron niveles imprevistos que hacían indispensable la actuación reguladora del Estado, e incluso su intervención en la actividad económica, misma que tendió a generalizarse y a penetrar en campos que se consideraban exclusivos de la iniciativa privada.

Otro elemento de importancia que determinó la intervención del Estado -- en la actividad económica constituyó la inoperancia de "la libre competencia" que según los principios del Laissez-faire era la energía vital de su-

mecanismo auto-regulador. Así como el surgimiento de Carteles y Monopolios -- que alteraban la composición normal de la oferta y la demanda, impedían la -- "natural" consecución del equilibrio del mercado razón por la que se requere-- ría urgentemente de una nueva Teoría económica que se ajustara al nuevo tipo de competencia y que aportara elementos paliativos a la crisis por la cual -- pasaban la mayoría de los países capitalistas.

De este modo hubo un cambio en cuanto a la concepción que se tenía acer-- ca de las funciones del Estado. Este cambio tuvo origen el el año de 1936 -- con la Teoría General de Keynes, quién dió fundamentación teórica a la inter-- vención del Estado y que a partir de esta fecha se ha venido modificando -- cuantitativa y cualitativamente.

Keynes inició su teoría, mediante observaciones sobre los fundamentos -- sostenidos por la escuela clásica y principalmente, haciendo referencia a la ley de Say, estableciendo que una economía con características monopolísticas -- no hacía posible pensar que "toda oferta creara su propia demanda" sino que, el equilibrio estaría dado por otros factores no tomados hasta entonces en -- cuenta y que, la intervención del Estado lograría encauzar la actividad eco-- nómica a fin de amortiguar los efectos de los ciclos económicos.

Keynes sostenía que para lograr el equilibrio del sistema, debe aceptar -- se que lo habrá a diferentes niveles de empleo. Y siendo que el nivel de em-- pleo resulta de la combinación de la propensión a consumir, de la eficacia -- marginal del capital y de la tasa de interés, será el Estado el que influya-- sobre estos factores para elevar el nivel de venta.

Es decir el estado de utilizar los instrumentos de Política Económica, -- debe elevar el nivel de demanda efectiva, a través de regular las tasas de -- interés, alentar las inversiones, promover el consumo etc.; todo lo cual re-- dunda en la disminución del empleo, principal muestra de los desequilibrios-- del sistema económico de aquellos años.

Con esto quedaba teóricamente resuelto el problema depresivo de los a-- ños treinta, sin embargo, los hechos demostraron cómo los países occidenta--

les continuaron padeciendo multitud de problemas. No obstante, quedó completamente asentada y aceptada la gran importancia que adquirió la intervención del Estado para orientar la actividad económica.

Esta forma sistemática de intervención del Estado se le ha denominado - Dirigismo, que si bien lleva implícitas ciertas políticas financieras y medidas de apoyo para los empresarios, otorgamiento de subsidios a los desocupados y la realización de numerosas obras públicas. Esto no presupone de -- ninguna manera la nacionalización de alguna fracción importante de los medios de producción. Tal política fue seguida por casi todos los países occidentales y, en general, permitió que mantuvieran un relativo equilibrio en su desarrollo.

D. CONTEMPORANEOS

La pugna ideológica entre la URSS y los Estados Unidos, que enfrenta actualmente a dos sistemas económicos y sociales diferentes constituye en el mundo capitalista el incentivo y motor en la búsqueda de nuevas formas de organización, que le permitan competir, con el pujante desarrollo socialista - sin abandonar su estructura socio-económica.

Y para ello, ha tenido que sustituir las ideas liberalistas relacionadas con la "mano invisible" y el mecanismo autoregulador de la economía ha sido modificado por el principio de: Control y dirección de la economía por parte del Estado.

Como consecuencia de la segunda guerra mundial se hizo necesaria la elaboración de una nueva teoría económica capaz de reconstruir las economías -- más averiadas y de facilitar el abandono de formas precapitalistas en que vivían todavía varias naciones. Así aparece la Teoría del desarrollo económico que mediante la intervención estatal busca un mayor nivel en el bienestar socio-económico del individuo.

Con esto la intervención del estado cobro inusitado auge; creando los instrumentos de control y regulación que por medio de la política económica-

se llevarían a la práctica. La propiedad de los medios de producción no pasó a ser pública sino que quedó bajo jurisdicción oficial. Pronto se vió la necesidad de efectuar reformas institucionales que coadyuvaron a elevar el ingreso per cápita y por consiguiente adecuar su distribución. Todo ello se obtendría por medio de políticas encaminadas a incrementar la capacidad de inversión, de consumo, y en algunos casos el ahorro, con lo que resultaría un mejor aprovechamiento de la capacidad productiva, hecho que ha permitido alcanzar altas tasas de desarrollo de algunos países.

Sin embargo, este desarrollo se ha logrado en gran parte a pesar de que la asignación y explotación de recursos ha sido permanentemente deficiente en cuanto a sus fines sociales, debido al desperdicio y al alto desaprovechamiento del excedente económico, creado en contraposición con las grandes necesidades de las mayorías.

De aquí la necesidad de que en el mundo capitalista se adoptara la planeación económica cuyos resultados en las economías socialistas han determinado el propósito de ser implantadas en los países capitalistas. Mediante la planeación económica se espera lograr, en cualquier país que la aplique objetivos que van, desde una mejor asignación social de los recursos productivos y aprovechamiento social del excedente económico hasta obtener la más completa satisfacción de las necesidades más elementales.

Para su obtención la planeación se caracteriza por una mayor y determinante participación del Estado en función del sistema económico de que se trata.

Esta última corriente tuvo su origen en su implantación por el mismo régimen quien la elaboró y dió forma.

CAPITULO II

ELEMENTOS TEORICOS PARA EL ESTUDIO DE LA PLANIFICACION ECONOMICA1.- DEFINICIONES Y CONCEPTOS1.1 CONCEPTO DE PLANEACION ECONOMICA

A partir de que la planeación es aceptada por las economías capitalistas durante el primer conflicto mundial (1914-1918), experimenta importantes alteraciones tanto en su interpretación -como técnica o teoría- como en su aplicación. No obstante, fue después del triunfo de la revolución socialista en Rusia cuando surgió lo que, en sentido estricto, puede considerarse como la Teoría de la Planeación Económica.

Por consiguiente, es útil precisar el auténtico significado de la planeación económica como concepto y como instrumento racionalizador de la economía.

Al respecto Alonso Aguilar M. dice que, "Planificar consiste en superar el carácter espontáneo del fenómeno económico". (4)

Oscar Lange afirma que, "La Planeación Económica es un rasgo esencial del socialismo, ya que una economía socialista no se desenvuelve de manera natural y espontánea sino mediante la guía y dirección de decisiones conscientes de la sociedad". (5)

Con base en lo anterior, se puede considerar a la Planeación Económica: como la adecuación racional de los recursos productivos, humanos, tecnológicos y financieros a objetivos óptimos socialmente determinados. Este enunciado implica que el desarrollo económico queda sujeto a la voluntad humana, con

(4) Alonso Aguilar M. Apuntes de Planificación Económica. México, UNAM, E.N.E. 1966

(5) Oskar Lange. Problemas de Economía Política del Socialismo. México, FCE 1965.

Considerando que en cuanto se lleva a la práctica la planeación, ésta no persigue en lo esencial la organización y reglamentación de la producción, sino la adaptación a su fin, siendo la satisfacción de las necesidades sociales debidamente jerarquizadas.

En un sistema capitalista la planeación es considerada una técnica que puede ser utilizada tanto en una empresa como en una nación. Como técnica -- presenta características productivas y organizativas y requiere de la participación del Estado en la economía y/o de un sector estratégico de la economía nacionalizada, con lo que se asegura y garantiza infraestructura e insumos a bajo costo, factores indispensables para lograr una eficiente operatividad.

En una economía de carácter social la planeación es el eje fundamental de la actividad económica, de ahí que a los países socialistas se les designa como economías centralmente planificadas.

1.2 LOS OBJETIVOS Y METAS

Los grandes objetivos de la Planeación Económica con base en la Práctica se encuentran predeterminados directamente o indirectamente por la autoridad política-administrativa central.

De aquí se podría deducir que la planeación se encuentra supeditada a la hegemonía de la política militante. Por lo que los objetivos se modifican atendiendo a que en cada país existe un nivel de desarrollo tal que condiciona la existencia de una gran diversidad de objetivos que los hacen diferentes entre sí.

Por lo tanto, en forma general, se considera que la planeación económica como rasgo característico del socialismo, persigue satisfacer las necesidades socio-económicas de la población, y como técnica en un país capitalista, el objetivo fundamental radica en regular el proceso económico mediante la jerarquización de actividades, pues básicamente indica la conveniencia racional de seguir ciertas prioridades en la inversión pública, pero sin preten--

der que cumpla tal programa. Para un país subdesarrollado la consecución del objetivo anterior está supeditado a: lograr consolidar la independencia económica, racionalizar los sectores estratégicos de la economía, realizar reformas agrarias y fiscales en beneficio de las mayorías e intensificar, y -- consolidar el proceso de industrialización y estructurar el comercio exterior. Estos objetivos serán un éxito con base en una creciente y definida intervención estatal.

Entre las metas que persigue la planeación económica se encuentran: la estimación de la tasa de crecimiento, que se pretende que alcance la economía, así como la estimación del reparto del Ingreso Nacional entre consumo y acumulación y el de la asignación de inversiones entre los sectores de la economía, cálculos que fundamentalmente permiten conocer el ritmo y dirección del desarrollo, la coordinación entre los aspectos físico materiales y financieros; la coherencia entre lo que se pretende y la realidad de las posibilidades así como la debida atención a las prioridades ya establecidas.

1.3 EL PRINCIPIO DE RACIONALIDAD ECONOMICA

Las metas y objetivos precedentes requieren de la aplicación del Principio de Racionalidad Económica que incluye dos variantes: a) La de la mayor eficacia o máximo resultado, que significa obtener el máximo resultado de acuerdo a una cantidad determinada de medios y b) La de la economía de los medios o del mínimo gasto, es decir, obtener un determinado objetivo o resultado con el mínimo de medios.

Por otra parte, el principio general de la Racionalidad en la planeación económica se aplica a escala nacional y busca obtener el máximo beneficio social a través de los planes de desarrollo. Aunque en los sistemas económicos de propiedad privada, no persigue el beneficio social debido a que su aplicación se limita a la empresa privada y se circunscribe a la obtención de mayor ganancia.

En este sentido Jorge L. Tamayo, dice: "La racionalidad económica, en un

sentido social, demanda que los objetivos de las empresas individuales queden subordinados a un fin o meta que abarque, como un todo el proceso social de "producción, distribución y consumo". (6)

Para que un sistema de Planeación Económica sea realista y cumpla con los objetivos y fines propuestos debe cumplir con los siguientes principios:

a) De compatibilidad, es decir que desde el punto de vista técnico, en la formulación de los planes, los objetivos y metas deben ser coherentes entre sí.

b) De interdependencia, se refiere a la dependencia que existe entre las diferentes variables macroeconómicas, lo que determina que la modificación de alguna de ellas afecta a las restantes lo que hace necesario definir cuantitativa y cualitativamente dicha dependencia.

c) De periodicidad, nos dice que el sistema de planeación es un proceso continuo e interminable.

d) De flexibilidad, significa que los planes pueden ser modificados de acuerdo con la experiencia.

2.- METODOLOGIA DE LA PLANIFICACION ECONOMICA

En esta parte se propondrá y describirá en forma general la metodología apropiada para la elaboración de un plan de desarrollo económico y social, así como para la selección y fijación de objetivos.

Primero se parte de la hipótesis de que el investigador o técnico hace abstracción de los objetivos que teóricamente se han considerado e intenta a través del uso de diversos instrumentos -estadísticos, matemáticos y metodológicos- y apoyado por un equipo multidisciplinario, seleccionar los más idóneos y de mayor prioridad para después alcanzarlos en la práctica durante el tiempo que dure el plan, de tal manera que los objetivos ya conocidos se realiza un diagnóstico económico necesario para poder seleccionar los de posible éxito, en un período corto y en un período más o menos largo, los que se

(6) Jorge L. Tamayo. Objetivos y Metas de la Planeación: Bases para la Planeación Económica y Social de México siglo XXI.

definen como objetivos intermedios y/o finales.

Por otra parte, la metodología deberá estar en correspondencia con la teoría económica la cual servirá de sustento teórico en el proceso de Planeación Económica, proceso que no se realiza de manera lineal, sino en forma -- compleja evaluando y ajustando los objetivos en función de las metas trazadas.

Y es precisamente durante el proceso de planeación donde el análisis económico permite fincar los mejores controles para corregir el plan y poder conducirlo hacia el logro de los objetivos seleccionados, en función del -- tiempo y del espacio.

2.1 FIJACION DE OBJETIVOS

En la práctica no todos los objetivos establecidos en la teoría de la planeación se pueden fijar como susceptibles de alcanzarse en el período propuesto, debido a que la estructura socio-económica y las instituciones políticas vigentes son las que en definitiva darán prioridad de acuerdo a las posibilidades y la importancia de los objetivos.

Una vez que se han precisado los objetivos en un plan -ya sea nacional, regional o sectorial- de desarrollo, se procede a la elaboración de los programas socio-económicos por rama económica y a la implementación de los proyectos específicos en cada renglón de actividad económica. Estos programas y proyectos deben ser acordes a lo establecido y jerarquizado en el plan global de desarrollo.

A continuación se expone la secuencia -que como producto del análisis - propone el autor- más idónea e indispensable para la configuración, selección y fijación de objetivos en un plan.

En primer lugar, se debe considerar que la planeación es una ciencia, - en la práctica se auxilia de diversas disciplinas tales como la sociología, - las matemáticas, la estadística, etc., áreas del conocimiento que coadyuvan-

a la descripción gráfica de los fenómenos económicos.

a) Se realiza un análisis económico global y detallado por ramas económicas para conocer la dinámica del proceso de producción, lo cual nos permitirá realizar una evaluación y corrección de datos y objetivos, así como el ajuste particular y general del plan.

b) Se descenderá gradualmente del marco general al particular para concentrar los datos y la información suficiente que permita establecer un criterio sólido para la modificación, si es preciso de las metas del plan.

c) Una vez concentrada la información se efectúa el procesamiento de los datos y se revisa el análisis económico al mismo tiempo que se realiza un análisis social y político, con la finalidad de prever la presencia de objetivos antagónicos y dirimirlos para seleccionar y fijar los objetivos finales.

d) Ya seleccionados los objetivos, éstos se enmarcarán en un modelo dinámico donde el proceso de producción y acumulación, así como el excedente -- tendrán que estar en función de los diferentes sectores de la actividad económica en general. Posteriormente se procede a evaluar cada uno de los procesos en su evolución y la posibilidad de resolver los obstáculos que se presenten con un mínimo de recursos y con una inversión equilibrada, lo que conllevaría al logro de las metas parciales y generales.

Por último, la configuración de los planes se auxilia de técnicas como: las cuentas nacionales, la matriz de insumo producto y la econometría, que facilitan en términos cuantitativos el grado de interrelación existente y el -- que se pretende alcanzar entre los medios y los objetivos y entre los fines -- mediatos e inmediatos.

Asimismo, la planeación económica precisa de la aplicación de los principios teóricos que la definen como disciplina científica y como técnica. -- Estos principios son: dirección, control, información, captación de datos, -- coordinación y autoregulación, programación y proyección, retroalimentación.

2.2 ETAPAS Y DURACION

Considerando que un plan económico nacional o sectorial es el conjunto de

medidas adoptadas para lograr un objetivo definido mediante la aplicación de políticas económicas. La planeación económica puede revestir diferentes etapas por cuanto al tiempo o plazo que dure su implementación, por lo cual habrá planes a largo, mediano y corto plazo.

a) Los planes a largo plazo abarcan períodos que fluctúan entre 15 y 20 años -por ejemplo-, los que se aplican en los países socialistas. La formulación de este tipo de planes es muy restringida, ya que requiere de una estructura económica de carácter social y de cierta madurez en materia de planeación.

El marco contextual más amplio del proceso de planeación lo constituye el plan global nacional de largo plazo, cuya función es dar las grandes orientaciones a los diversos sectores de la actividad económica y social, así como implementar las aspiraciones fundamentales del proyecto político que inspira el Estado.

Los planes globales de largo plazo se caracterizan por su gran variabilidad en cuanto al contenido de sus metas específicas, ya que éstas van desde las de carácter cuantitativo como expresión genérica de la estrategia general hasta las más importantes, desde el punto de vista social.

b) Los planes a mediano plazo son los que se utilizan con mayor frecuencia principalmente por economías capitalistas debido a que en ellos se definen e implementan los objetivos esenciales que sirven de base a la sociedad para orientar y dirigir su desarrollo económico. Usualmente, dichos planes comprenden períodos de 4 a 6 años y son los que indican el ritmo a que debe crecer la economía nacional, el monto de las inversiones que habrán de realizarse y la distribución de las mismas en las principales actividades. Concretamente la planeación a mediano plazo es la que establece la estrategia de desarrollo en un período más o menos amplio.

Los planes a mediano plazo tienen dos etapas:

- 1) Constituyen el marco de referencia para la formulación de planes sec-

toriales y programas de apoyo que debidamente compatibilizados coadyuvarían a integrar un sistema nacional de planeación.

En esta primera etapa, el plan a mediano plazo puede considerarse de carácter "exploratorio" y sirve de base para la toma de decisiones iniciales - en los niveles ejecutivos de mayor jerarquía en el Estado.

2) Corresponde a la formulación definitiva del plan global de mediano - plazo y su objetivo principal es el de dar coherencia al conjunto de planes - y programas, garantizando con ello una estrecha correspondencia con la estrategia política del Estado y por otra parte servir de marco referencial para la planeación a corto plazo o anual.

c) Los planes a corto plazo son generalmente anuales y cubren dos etapas: en primer lugar, deben constituir la expresión de corto plazo del proceso de planeación que ha determinado alcanzar tanto objetivos como metas en - un plazo inmediato (un año), y en segundo lugar, deben contemplar la coyuntura económica y política así como los factores que condicionan la práctica -- del proceso de planeación a mediano y largo plazo.

El proceso de planeación a corto plazo puede modificar el sentido a la velocidad de la planeación global, ya que estos planes anuales u operativos - sirven también de base exploratoria. Los planes anuales constituyen la comprobación del proceso de planeación puesto que en ellos se expresa lo que -- concretamente se persigue y obtiene en términos cuantitativos y cualitativos en una sociedad.

La formulación e implementación de los planes a corto plazo, se apoya - en una serie de programas económico-administrativos diseñados y coordinados - por el sector público.

2.3 NIVELES DE PLANEACION

De acuerdo a su amplitud espacial, el proceso de planeación económica -

nacional es sin duda el más importante, no obstante, existen planes económicos de carácter regional y sectorial, mismos que son implementados tanto en una economía capitalista como en una socialista, pero con diferente fin.

En una economía capitalista la planeación regional constituye un instrumento de orientación y promoción en la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales, de fomento al desarrollo económico y/o de coordinación en las actividades de los organismos públicos y descentralizados.

Mientras que en una economía socialista la planeación regional forma parte del sistema global de planeación, asimismo es uno de los principales instrumentos que coadyuvan en forma directa a la implementación de la política económica de beneficio social. Sin embargo, la planeación regional como rasgo característico general busca adaptar y ajustar el plan nacional a las condiciones complejas y variables de las diferentes regiones de un país.

La planeación sectorial tiene por objeto formular e implementar los lineamientos específicos de acción para los diferentes sectores o ramas de la actividad económica, en tanto que la planeación económica global es aquella que tiene por objeto dirigir la economía en forma integral y a un nivel superior.

Los niveles de planeación descritos se pueden aplicar en forma simultánea aunque esta aplicación variara de acuerdo al sistema socio-económico, así como de las necesidades y características específicas de la economía.

Por ejemplo, en una economía socialista la planeación nacional global se ejerce y cumple por medios directos, considerando que los sectores básicos de la economía son propiedad del Estado. Por su parte la planeación sectorial es un elemento esencial del plan global de desarrollo económico; pues éste no podría implementarse sin considerar lo que específicamente ha de realizarse en cada sector y/o rama de la economía.

En cambio, bajo el capitalismo la planeación global busca su materializa

ción a través de medios indirectos, principalmente de incentivos que induzcan a los empresarios privados a conducirse en la dirección trazada por el plan. Es por ello que la planeación en el capitalismo suele tener alcances muy restringidos y siempre se encuentra sujeta a la influencia de los intereses de los grandes empresarios que determinan en última instancia, el rumbo del plan, hacia algún sector en especial: agricultura, industria, servicios, etc., o bien hacia alguna rama de la economía, por ejemplo: agricultura (cereales, granos, fibras y otros).

En las economías que prevalece la propiedad privada de los medios de producción, la planeación sectorial no se coordina con la global ni forma parte de ella, ya que su principal finalidad es el mayor beneficio para el empresario que la utiliza buscando que sea el medio por el cual obtenga mayores ganancias.

2.4 EVALUACIÓN DEL PLAN

En el proceso de planeación económica hay períodos o etapas en las cuales se efectúan las correcciones y evaluaciones pertinentes para garantizar el buen desarrollo del plan y la eficiencia productiva del país o región en cuestión.

La importancia de evaluar un plan económico independientemente de sus características, radica en que nos permite comparar los resultados obtenidos con los proyectos, lo cual nos simplifica precisar el margen de error con lo que se procede de inmediato a revisar el plan, así como los instrumentos de política económica implementados durante el desarrollo del plan, para que desear necesario y conveniente se realicen las correcciones pertinentes.

Los pasos para evaluar un plan económico son los siguientes:

a) Recolectar y clasificar toda la información que se requiere para efectuar un análisis real de la economía apoyándose en estadísticas consistentes, así como de la correspondencia que guarda con los objetivos y metas del plan.

b) Explicar en forma concisa el contenido y características de la información ya procesada manteniendo su veracidad; lo que facilitará determinar los factores directos e indirectos que obstaculizan o bien que podrían obstaculizar el proceso de planeación.

c) Analizar la información y configurar un juicio respecto a la realidad socio-económica y política del país.

d) Finalmente, la evaluación precisa de los recursos financieros, humanos y político-administrativos permitirán realizar los ajustes necesarios para lograr las metas trazadas en el plan, así como aprovechar al máximo los recursos.

3.- LA PLANEACION ECONOMICA EN LOS DIFERENTES SISTEMAS ECONOMICOS

El objetivo fundamental de este apartado es describir e identificar las principales características y factores que posibilitarían u obstaculizarían el proceso de planeación económica en los diferentes sistemas económicos. Para lo cual se partirá de que el mundo contemporáneo está dividido en dos sistemas de producción opuestos, y que por consiguiente los objetivos y peculiaridades de la planeación presente rasgos cuantitativos y cualitativamente diferentes. Cabe aclarar que, a través del trabajo ya se aludió someramente el tema que nos ocupa.

3.1 PLANEACION ECONOMICA EN EL SOCIALISMO

El surgimiento de la planeación obedece, según Oskar Lange, "a la implantación del propio sistema socialista, el cual la utiliza en las primeras etapas para liquidar las relaciones capitalistas que aún existían y para consolidar las bases del socialismo; para acelerar el desarrollo económico a base de una mayor industrialización y modernización de la agricultura; para integrar la economía; para elevar simultáneamente la inversión y el consumo y para sentar las bases que conduzcan a una sociedad donde las crisis sean inexistentes".

Así caracterizado en las primeras etapas, el proceso de planeación en el so-

cialismo debe concebirse; como un sistema en donde habiendo ciertas decisiones de especial importancia que si no se toman centralmente y con una clara conciencia de sus interrelaciones, si no se coordinan desde el momento en que el plan se formula y a partir de ahí en cada etapa del mismo, difícilmente podrá lograrse una planeación económica genuina.

En consecuencia, este sistema centralizado sustenta su operatividad en una serie de instrumentos administrativos, los cuales se traducen en órdenes rígidas y directivas que en un principio no admitía posibles alternativas. Asimismo, para lograr que la planeación económica fuese aceptada como una primera fase del desarrollo integral del socialismo se manejaron diversos incentivos de carácter moral y político que apelaban a la conciencia revolucionaria, al patriotismo, etc., descartando por completo los estímulos de carácter económico y material.

No obstante, las fuertes críticas de que fue objeto esta peculiar gestación económica, sus logros se plasmaron en una rápida y creciente industrialización y por ende en un sorprendente desarrollo socio-económico, que alcanzaron en corto tiempo la Unión Soviética y algunos países de Europa Oriental.

Al adoptar estos países un nuevo modelo de desarrollo económico surgieron nuevas condiciones socio-económicas y políticas, las cuales incidieron en la consolidación de una nueva estructura económica, la cual ya no correspondía a los incentivos y estímulos implementados en un principio y que a su vez causaron deficiencias en la producción social.

En las diversas experiencias logradas por diferentes países en la construcción del socialismo, se puede apreciar que el establecimiento de la economía planificada es una necesidad y fue una de las primeras medidas adoptadas por la revolución socialista.

3.1.1 CARACTERÍSTICAS, OBJETIVOS Y SIGNIFICADO

Se dice que el socialismo es un sistema económico planificado de acuer

do a las características que asume. Entre las cuales sobresalen las siguientes:

a) Las decisiones con respecto a la dirección de la economía son parte de la planeación económica orientada a satisfacer las necesidades sociales - como meta o fin último.

b) La aplicación de la planificación económica es un principio económico nacional por lo que en el socialismo no es exclusivamente una técnica sino una categoría histórica, y que para que la misma sea una realidad operativa y eficaz supone la existencia de condiciones objetivas que la hagan posible.

c) La planificación económica es concretamente la aplicación de la racionalidad económica de manera sistemática general y a largo plazo, lo cual únicamente puede darse de manera plena en condiciones de propiedad social de los medios de producción. Asimismo, se caracteriza por su participación real y activa-directa, considerando que no se limita a la mera coordinación de actividades, sino que promueve de manera consciente y efectiva el desarrollo de la economía, dirigiendo adecuadamente el proceso productivo en forma racional.

Al respecto Bettelheim afirma que la planeación socialista es "una actividad colectiva por medio de la cual los trabajadores de un país socialista-determinan, por una parte, de manera coordinada y tomando en cuenta las leyes económicas, objetivos, así como la propiedad del desarrollo social, los fines para lograr el dominio de la producción y asegura, por otra parte, la realización de este objetivo en las mejores condiciones." (7)

Es racional la planificación económica porque, se fundamenta en el principio de racionalidad económica, que busca evitar el despilfarro y combinar los factores productivos de tal manera que proporcione los mejores resultados.

(7) Charles Bettelheim. planeación y Crecimiento Acelerado FCE Pag. 13.

Es integral, porque satisface los intereses de la economía en general.

Coercitiva o compulsiva porque adquiere un carácter de obligatoriedad con el fin de que se alcancen las metas predeterminadas.

Estos tres factores describen directamente lo que significa la planificación en el plano económico y político.

Por otra parte, los objetivos fundamentales de la planificación económica son:

a) Confiar al servicio del hombre el usufructo de los bienes materiales así como el control absoluto de la naturaleza y de las leyes socio-económicas.

b) Incrementar substancialmente los niveles de vida de la sociedad y especialmente los de la clase y estratos económicamente débiles.

c) Alcanzar ritmos de crecimiento acelerados en el producto nacional -- bruto, en el ingreso nacional, en la tasa de inversión, en la industrialización y en cada una de las ramas y sectores de la economía.

d) Por último, fijar cierto nivel de ingreso, de inversión, de producto nacional de ocupación, de industrialización y en forma general, aspirar a un estadio superior que signifique cambio en la estructura económica interna, meta a alcanzarse en un plazo más o menos largo.

3.1.2 UN MODELO DE PLANEACION ECONOMICA

En este apartado se abordará brevemente lo relacionado con la planeación en la Unión Soviética.

Durante 1918-1919, la Unión Soviética inició un período de emergencia -- bajo el llamado "Comunismo de Guerra" en donde lo esencial era retener el poder recién conquistado y superar los obstáculos impuestos por los enemigos de dentro y fuera. El nuevo sistema económico que surge como consecuencia de la transformación estructural de la sociedad, planteó problemas nunca antes-

vistos, respecto a los cuales sólo se contaba con breves y aisladas consideraciones teóricas en algunos escritos de Marx y Engels.

A pesar de la inexperiencia y los obstáculos propios del nuevo orden socio-económico y político, la Unión Soviética es el primer país del mundo en el que se han llevado las premisas necesarias de una economía planificada y donde la planificación económica nacional es ya desde hace decenas de años, - el método normal de la reproducción ampliada de sus fuerzas productivas.

La organización de la planificación en la URSS se fue formando, desarrollando y consolidando con base a la solución de los problemas y a las discusiones diarias, premisas que dieron lugar a que tanto la teoría como la práctica de la planificación económica se forjara sobre la marcha.

El gobierno soviético, que llegó al poder como resultado de la revolución de octubre de 1917, no se apresuró a socializar todos los medios de producción concibiendo que el sistema planificado de la economía puede formarse y consolidarse solamente cuando la clase obrera aprende a dirigir y cuando se consolida la autoridad de la misma. Por lo tanto, a propuesta de Lenin fueron creados los primeros órganos de "control obrero" sobre la producción, como primer paso en que la clase obrera y su nuevo gobierno participarían activamente en la dirección de la economía. Los reglamentos sobre el control obrero fueron publicados el 27 de noviembre de 1917. (8)

Estos consejos de control obrero se extendieron con extraordinaria rapidez por todo el país. No obstante, con esta medida el poder soviético encontró la más exasperada resistencia por parte de los empresarios privados, quienes ante tales medidas preferían cerrar sus fábricas. De esta manera es como el gobierno tuvo que hacerse cargo de dichas empresas cerradas, factor que possibilitó las primeras socializaciones de los medios de producción, colocándolos en manos de los órganos directivos de los obreros.

Sin ninguna ayuda por parte de los empresarios y expropietarios el Esta-

(8) S.G. Strumilin. La Planificación en la URSS. Publicaciones Económicas. La Habana 1964 pp. 43-45.

do soviético se dió a la tarea de implementar y organizar todo un sistema de empresas estatales y dirigir las a través del Consejo Superior de la Economía Nacional, primer órgano de planificación de la URSS, creado por decreto el 2 de diciembre de 1917, y para 1918 dicho consejo ya controlaba más del 50% de toda la producción industrial.

Con la culminación de la guerra civil y liquidado el desorden y bandillaje, todas las fuerzas del devastado país fueron dirigidas a la solución de -- las tareas más importantes de la planificación económica. La primera iniciativa fue el famoso plan de electrificación de Rusia llamado plan GOELRO, elaborado a fines de 1920 por una comisión especial y expuesto en el VIII Congreso de los Soviets por G.M. Krzizanovski. Posteriormente, el 22 de febrero de 1921 con la aprobación del reglamento sobre la comisión general de planificación estatal denominada en abreviatura GOSPLAN, comenzó todo el sistema, existente hasta hoy, de organismos de planificación de la URSS. (9)

Siendo el GOSPLAN el estado mayor de la economía tenía a su cargo el desempeño de las siguientes funciones:

a) Elaborar y presentar a la aprobación del Consejo de Comisarios del -- Pueblo de la URSS, los planes quinquenales, anuales, trimestrales y mensuales de la economía nacional.

b) Supervisar el cumplimiento de los planes.

c) Dar solución a los problemas que se presentan, tanto en la elabora-- ción de los planes como en su aplicación.

El GOSPLAN de la URSS, en su labor de planificación de la economía nacional, se apoya en toda una red de organismos de planificación de la periferia. Al respecto, el eslabón de planificación más próximo al GOSPLAN de la -- URSS son los GOSPLAN de las Repúblicas, los siguientes son las comisiones provinciales de planificación y el último eslabón es el de la planificación básica en las ciudades. Organismo urbano de Planificación y en las regiones y cen

(9) S.G. Strumilin. OP. Cit. pg. 45-50

tos agrícolas, los organismos regionales de planificación.

Toda esta red atendiendo la escala territorial de planificación garantiza, al mismo tiempo, al centro de planificación la posibilidad de no dejar fuera de atención y sin el apoyo necesario a las localidades más lejanas pero económicamente significativas.

La planificación de la economía nacional es complementada mediante la planificación por ramas, así como por la importancia que representa la difusión y conocimiento del plan por parte de los factores de la producción.

Una vez creados los organismos fundamentales para llevar a la práctica las primeras etapas de la planificación económica soviética, en 1923-1924 se lleva a cabo el primer balance de la economía nacional, en 1925 se dieron a conocer las primeras "cifras de control". Este balance fue elaborado por el destacado economista W. Leontief, con sus famosas matrices de insumo-producto.

En 1927 y 1928 reestimaron las cifras de control y en 1929 se dió a conocer el primer plan quinquenal que en 1930 se generalizó.

Tres largos debates de un alto nivel intelectual en los que afloraron rivalidades políticas que impedían un mejor entendimiento de la situación, - hacia 1928 el gobierno soviético contaba ya con una estrategia bien clara, - correspondiéndole a José Stalin su práctica. La estrategia soviética consideraba que "si los países capitalistas fundamentaron su industrialización a -- cuenta principalmente del saqueo de otros países, nuestro país se distingue precisamente de otros países capitalistas en que no puede ni debe saquear a otros países y además no dispone y no quiere disponer de empréstitos extranjeros que nos sometería a condiciones indignas. Por consiguiente, solo nos queda el camino de desarrollar la industria, industrializar al país con base en la acumulación interior, siendo sus dos fuentes principales, en primer lugar, la clase obrera y en segundo lugar, el campesinado".

Para el gobierno soviético decía Stalin: "el rápido ritmo del desarrollo de la industria en general y de la salvación de los medios de producción en

particular es el principio fundamental y la clave de la industrialización del país. (10)

La estrategia de una industrialización acelerada no sólo supuso un gran impulso a la industria pesada, sino una profunda transformación en la agricultura, donde la colectivización fue deliberadamente impuesta desde abajo y desde arriba, como condición económica para hacer posible la creciente producción y el aprovisionamiento de mano de obra que esta actividad requería.

La rápida colectivización del campo y la rígida centralización en la implementación de los primeros planes fue el resultado de las exigencias impuestas por la realidad imperante, variables que contribuyeron a que la Unión Soviética en unas cuantas décadas superara un atraso de siglos y sentara las bases de una economía moderna con fines sociales.

3.2 UN MODELO DE PLANEACION ECONOMICA EN EL CAPITALISMO

El proceso de planeación económica en el capitalismo se inicia como consecuencia de la depresión de 1929-1933 y por los estupendos resultados que se habían obtenido en la Unión Soviética, durante sus primeros intentos por racionalizar su proceso económico mediante los planes quinquenales.

En diversas industrias se implementan planes tecnológicos y corporativos aplicables a la organización del trabajo en una empresa o en un grupo de éstas pertenecientes a la misma forma. El Estado hace su aparición en el ámbito económico con objeto de atender las fallas estructurales más evidentes del capitalismo, así como sus consecuencias a través de lo que se denominó como "el intervencionismo del Estado", constituyó la forma primaria de la participación directa del Estado en las actividades económicas mediante prácticas proteccionistas y/o restrictivas.

Además, la baja en la tasa de beneficio, el paro masivo y otros fenóme-

(10) S.C. Strumilin. Op. Cit. pag. 46-50

nos que agravaron la crisis del 29, obligaron al Estado a intervenir sistemáticamente en el proceso económico general, dirigiéndolo en el sentido que el consideraba conveniente.

Es así como surge lo que se llamó el "dirigismo", que según Jorge L. Tamayo, "implica una intervención del Estado en forma sistemática, destinada a orientar la economía en un sentido determinado. Sin embargo, este dirigismo no presupone la nacionalización de los medios de producción".(11)

El ejemplo más conocido de "dirigismo" es el de los Estados Unidos de -- Norteamérica, en donde se elaboraron instrumentos y políticas apoyadas en la creación de diversos organismos para luchar contra los efectos de la depre-- sión, pretendiendo elevar el nivel de la actividad económica. A pesar de los esfuerzos desarrollados el dirigismo no tuvo el éxito esperado.

Los primeros planes nacionales aparecen al estallar la Segunda Guerra -- Mundial, conocidos como planes imperativos. Posteriormente, al término del en frentamiento bélico surgieron los planes nacioanles flexibles o indicativos.

Los planes nacionales imperativos se implementaron bajo las condiciones urgentes y difíciles resultantes de la contienda mundial, el proceso planificador se efectuaba imponiendo sistemas de racionamiento del consumo y de la - distribución de los recursos.

Los planes nacionales flexibles o indicativos, se caracterizaron por la intervención del Estado en la orientación de las actividades económicas convirtiéndose al mismo tiempo en propietario de una mínima parte de los medios de producción.

Al respecto Jorge L. Tamayo, dice: "La planeación flexible o indicativa es la que pretende realizarse sin actuar directamente sobre la producción y - sin que el Estado sea el propietario total de los medios de producción".(12)

(11) Jorge L. Tamayo Op. cit. pag. 72

(12) Jorge L. Tamayo Op cit. pag. 73

Esta planeación en donde el Estado actúa indirectamente se distingue por los siguientes elementos: políticas distributivas de las materias primas, de control de precios, de control de inversiones y de control de créditos, etc.

3.2.1 CARACTERÍSTICAS, OBJETIVOS Y SIGNIFICADOS

Se considera como un régimen de producción capitalista, aquél que fundamenta su desarrollo en una economía de mercado, sus principales características son:

a) La propiedad de los medios de producción es de carácter privado y monopolístico.

b) El mecanismo esencial mediante el cual se determina la asignación o distribución de los recursos productivos en el mercado.

c) La orientación y decisión instrumentada mediante la política económica implementada, atiende fundamentalmente los requerimientos indispensables del capital privado y por ende a la reproducción del mismo.

En el capitalismo el proceso de planeación económica pretende coordinar la actividad económica y evitar la espontaneidad del mercado, suavizando de esta forma las fluctuaciones de carácter cíclico.

Hoy en día, a la planeación capitalista se le reconoce por su carácter indicativo y competitivo, considerando que la aplicación de los planes económicos no es obligatoria ni rígida sino más bien que buscan orientar, estimular e inducir a los particulares para que adopten un determinado comportamiento y en donde los organismos públicos solo coordinaran y vigilaran las actividades desarrolladas por éstos. Así con la ayuda del Estado se consolidan las bases para que el proceso de planeación económica resulte lo más beneficioso para el gran capital.

El carácter competitivo de los planes se debe a que están supeditados -- fundamentalmente a las decisiones económicas y éstas a su vez están determinadas por las leyes del mercado, esto se debe a que durante mucho tiempo se ha-

considerado que la competencia es el único mecanismo capaz de acelerar el desarrollo de las fuerzas productivas, de reducir los costos de producción, mejorar la calidad y de mantener precios atractivos.

Los objetivos básicos de la planeación económica capitalista son: elevar la tasa de crecimiento, incrementar el nivel de empleo y consolidar el mercado, así como el ampliar y legitimizar la participación directa del Estado en la economía.

En la actualidad esta planeación capitalista es claramente reconocible - en diversas actividades entre ellas, los proyectos para conquistar nuevos mercados, planes para economías de guerra, programas de "ayuda" al exterior, acuerdos entre monopolios, etc., actividades que evidencian cierto grado de -- planeación y que a su vez requieren de la intervención del Estado en el proceso económico. Intervención que los problemas propios del capitalismo hacen posible y necesaria, con el propósito de regular la economía mediante la jerarquización de actividades a través de la elaboración y aplicación de los denominados planes económicos.

Francia constituye uno de los casos más ilustrativos de la planeación económica capitalista. En relación a este caso, Francisco Zamora, afirma: "La planeación económica francesa es flexible porque se pretende con ella, que el Estado conduzca la marcha del proceso económico actuando sobre éste, por una parte de manera indirecta con medidas capaces de influir en la conducta de -- los sectores privados, y por la otra, directamente, con ayuda de su propia actividad, que incluye la del sector nacionalizado, todo esto dentro de un plan general de acción". (13)

Una vez terminada la Segunda Guerra Mundial, por el año de 1948, Francia se dió a la tarea de organizar la reconstrucción económica del país a través de la planeación económica.

(13) Francisco Zamora. La Sociedad Económica Moderna. F.C.E. pag. 169

El primer plan propuesto para el período 1948-1952 tuvo como objetivo -- principal, el canalizar y orientar las inversiones pùblicas y privadas hacia las áreas prioritarias del país. Al contemplar estas inversiones el Estado -- contó con los medios e instrumentos para impulsar el desarrollo industrial -- así como apoyar a las empresas estatales asignándoles recursos suficientes.

Este plan fue formulado por una Comisión de Desarrollo económico, inter-- grada por representantes empresariales y por líderes sindicales. Esta Comi-- sión funcionó además como vínculo entre las diferentes fracciones y el minis-- terio de finanzas. Dicha Comisión también logró que la planificación dejara -- de ser un mero concepto, convirtiéndola en un esquema de desarrollo interno -- que definía la política de inversiones.

A principio de los años cincuenta, el gobierno francés con base en el -- plan logró restablecer considerablemente la economía. Este acelerado proceso de recuperación y modernización propició la elaboración de planes de mediano-- plazo para el desarrollo económico. No obstante, durante el período de 1972 -- a 1974 la economía francesa sufrió un grave estancamiento provocando que el proceso de planeación se deteriorara en gran medida, debido fundamentalmente a que la actividad económica nacional estaba orientada al mercado mundial, el cual experimentó penosas transformaciones.

La planeación económica francesa también se caracteriza por ser periódica, cada plan de desarrollo económico y social tiene una duración de cinco años. Estos planes quinquenales generalmente se apoyan en numerosos estudios -- de la economía a largo plazo.

Este proceso de planeación es indicativo, lo cual implica que no se impo-- ne obligatoriamente a los agentes económicos, simplemente define los objeti-- vos que el gobierno se propone lograr recurriendo a los diferentes instrumen-- tos de la política económica. Las metas de esta planeación son en su mayoría -- tanto cuantitativas como cualitativas, entre ellas: elevar la tasa de creci-- miento de la economía en sus dos niveles, global y sectorial, aumentar el mon-- to de las inversiones privadas y pùblicas y alcanzar un buen nivel en el em-- pleo y en los ingresos.

Finalmente, el gobierno francés a la fecha ha puesto en operación siete planes económicos nacionales a través de su importante experiencia en el proceso de planeación económica, proceso que indiscutiblemente a favorecido el desarrollo económico del país. Aunque actualmente la mayor parte de los países capitalistas han formulado y ejecutado planes indicativos con la finalidad de lograr un menor desperdicio y una mejor explotación de los recursos existentes para sostener su economía.

3.3 PLANEACION ECONOMICA EN PAISES SUBDESARROLLADOS

No es difícil determinar a través de indicadores económicos si un país es desarrollado o subdesarrollado, por cuestiones teóricas y metodológicas, se ha considerado el nivel de ingreso per-cápita como un elemento representativo de estas categorías económicas. Sin embargo, a pesar de que las economías subdesarrolladas como característica estructural manifiestan un ingreso-per-cápita muy reducido, no todas suelen tener el mismo grado de desarrollo económico, no obstante, todas pertenecen a lo que se ha denominado países del tercer mundo, debido a que además reúnen peculiaridades comunes, tales como: pocos polos de desarrollo, economías desarticuladas y mal estructuradas, elevados niveles de analfabetismo y emigración constante de la población rural hacia las grandes metrópolis, constituyéndose así un gran ejército de reserva y/o lo que se ha denominado como lumpenproletariado -aunque este también existe en economías desarrolladas-.

Prevalece, también, una elevada concentración del ingreso. La dependencia tecnológica se acentúa día con día por lo que los esfuerzos se concentran en la producción de materias primas, convirtiéndose en economías monoexportadoras que generalmente están supeditadas a la acción del comercio exterior y que por lo mismo resienten en gran medida los efectos al cambiar las condiciones del mismo. A la actividad comercial y financiera sólo se le confiere importancia en las principales ciudades, sin poderse ampliar por carecer de una infraestructura apropiada.

Las economías subdesarrolladas no han abandonado la búsqueda del camino-

que les ayude a vencer los problemas a que se enfrentan y a lograr el progreso y bienestar económico y social. Con este fin la planeación económica ha sido aceptada y puesta en práctica, pretendiendo ser la política económica idónea que generara por sí misma un "desarrollo acelerado y permanente".

Con este propósito la intervención del Estado en la "orientación" de la economía se legitima y se hace indispensable, "evitando" también que las fuerzas del mercado sean las que determinen la distribución de la riqueza, que -- por la misma naturaleza del capitalismo es indiscriminada y antisocial.

3.3.1. UN EJEMPLO DE PLANEACION ECONOMICA EN EL SUBDESARROLLO (AMERICA LATINA)

Aunque la planeación económica se ha adoptado en diversos países subdesarrollados en la práctica los objetivos y significado presentan la misma característica.

En primer lugar, se tiene que este tipo de economía ha implementado la planeación como la política más viable para abandonar el atraso económico, pero algunos países también la han adoptado para inspirar confianza y lograr la ayuda de las grandes potencias y de los organismos financieros internacionales. Es así como los países subdesarrollados se dieron a la tarea de crear las condiciones y organismos necesarios para implementar los planes económicos. Estos organismos iban desde un simple consejo o comité hasta una secretaría o ministerio de planeación.

En segundo lugar, se reconoce la necesidad de utilizar la planeación económica a través de la formulación de planes a mediano plazo, con los cuales se aspira a un desarrollo sostenido. Para ello, se acepta que sea el Estado quien se haga cargo de las actividades económicas estratégicas, en un marco de economía mixta.

Fue durante y después de la Segunda Guerra Mundial cuando el auge económico en Latinoamérica adquirió significativa relevancia, debido particularmente a los niveles de actividad relativamente altos que registraron las ex-

portaciones.

Indiscutiblemente que este período fue de progreso para América Latina, sin embargo, también se caracterizó por su demanda diferida y por una persistente inflación que acentuó la desigual y despiadada distribución de la riqueza.

La Guerra de Corea también jugó un papel importante en la evolución de la economía latinoamericana, fue un nuevo mercado que coadyuvó a generar mayor demanda, por lo que los precios de la producción destinada al comercio exterior con los Estados Unidos de Norteamérica se incrementaron considerablemente, surgiendo con ello nuevas perspectivas para las economías subdesarrolladas.

A fines de la década de los cincuentas los países latinoamericanos sufrieron graves deformaciones tanto en su estructura productiva como distributiva, alteraciones que se acentuaron día con día debido en gran parte al acelerado crecimiento de la población y por la reducción en el ritmo de la actividad económica, factores que obligaron a recurrir al financiamiento externo, que en lugar de corregir agudizaron el desequilibrio económico. Paralelamente a estos problemas se originó un clima de inestabilidad política en los diferentes gobiernos latinoamericanos donde, además, los brotes de inconformidad por parte de la clase trabajadora aumentaban considerablemente.

Ante esta problemática y con base en los acuerdos emanados de la reunión de Punta del Este, se formularon y aplicaron con la supervisión del Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA (Organización de Estados Americanos) programas y/o planes nacionales de desarrollo económico y social que comprendían medidas monetarias y crediticias, con el fin de estabilizar y normar las actividades económicas.

Con esta nueva política de estabilización que fundamentalmente perseguía equilibrar la economía, se aceptó y adoptó la planeación como un nuevo instru-

mento de desarrollo nacional capaz de optimizar al máximo los factores de la producción. A partir de entonces surgieron y se pusieron de moda conceptos, -tales como: Reforma Agraria, Reforma Fiscal, Programación Económica y Planeación Económica.

De acuerdo con Alonso Aguilar Monteverde, la aceptación de la planeación económica como política económica para América Latina se sustentó en elementos importantes como los siguientes:

a) Se aceptó que la planeación se implementara porque los enfoques monetaristas en la política económica habían fracasado ruidosamente.

b) Porque el empleo de la planeación indicativa contribuyó al logro de ciertos progresos en Europa Occidental.

c) Y, sobre todo, porque el triunfo inesperado y espectacular de la Revolución Cubana fue toda una voz de alarma para los grupos dominantes del continente, los que a partir de entonces sentirían la necesidad inaplazable de hacer algo para calmar la inquietud de las masas y evitar otro posible estallido revolucionario de consecuencias aún más graves que el de Cuba.

d) Al margen de lo anterior, estuvo también presente el reconocimiento -de que el mecanismo tradicional de los precios no sería capaz de impulsar el desarrollo con la rapidez exigida por la agudización de la tensión social, --por lo que el deseo de hacerle frente con medidas inmediatas que aliviaran -las precarias condiciones de vida de las mayorías no se hizo esperar.

Con base en los factores señalados, la mayoría de los países de América Latina elaboraron y aplicaron planes económicos de carácter indicativo y de acción inmediata; los cuales perseguían como objetivos esenciales: la elevación del ingreso per-cápita a una tasa media anual del 2.5% a lo largo de la década de los sesentas, lograr incrementar el nivel en la productividad del sector primario, darle mejor utilización al Ingreso Nacional mediante una adecuada inversión pública, orientada fundamentalmente a la actividad agrícola y

a los servicios sociales y, por último, lograr la estabilización de los precios.

La planeación económica posibilitó un mejoramiento en la coordinación de la actividad económica gubernamental, dando mayor jerarquización y uso racional a las inversiones públicas y generalizando la adopción de nuevos procedimientos presupuestarios en el sector público, no logró concretar los objetivos esenciales que los países subdesarrollados habían previsto.

Al respecto, Horacio Flores de la Peña señala: "... tanto los políticos como los capitanes de industria esperaban que la planeación económica actuara como sustituto perfecto de las reformas estructurales especialmente de la Agraria Fiscal, y que la aceptación de la Planeación económica como el medio de acelerar el desarrollo se hizo en forma festinada y en medio de una gran confusión". (14)

La planeación no logró consolidarse como la política económica más aceptable en nuestro continente debido a las siguientes limitaciones: ausencia de personal calificado para planificar; las estadísticas existentes son inadecuadas por carecer de veracidad y la elaboración de las mismas se realizan con graves retrasos; la falta de coordinación entre los diversos organismos del sector público; los planes gubernamentales no incorporan las actividades de los organismos del sector privado; existe incongruencia entre el desarrollo de los planes nacionales y el proceso de integración regional; y por último, la ausencia de un Estado democrático que configura la incorporación y participación de los sectores sociales mayoritarios en la difícil tarea de la planeación económica.

(14) Horacio Flores de la Peña. Bases para la Planeación Económica y Social de México. Edit. siglo XXI pag. 78.

CAPITULO III

LA PLANEACION ECONOMICA EN MEXICOI.- ANTECEDENTES

Para interpretar los motivos que contribuyeron a que México orientara -- sus esfuerzos hacia la confección y práctica de la planeación es conveniente señalar dos factores: El 1° se refiere al contexto político que prevalecía en el país en los años posteriores a la revolución. El 2° se relaciona a los primeros intentos por confeccionar un plan económico así como los primeros or ganismos encargados de la formulación y supervisión del mismo.

1° Los antecedentes de la planeación económica en México se manifiestan en los años posteriores a la lucha armada de 1910-1917, tuvieron que pasar va rios años después de concluida la revolución mexicana para que surgiera el -- primer intento teórico-práctico de planeación.

Esto fue posible gracias a las nuevas condiciones económicas, jurídicas y sociales respaldadas por la Constitución Política de 1917, la misma que pro porciona plena legitimación al sistema político mexicano y justificación a la creciente y directa participación del Estado en la economía.

Además el sitio que proporcionó la Revolución al Estado Mexicano, sirvió de base para la sustitución de la estructura económica, política y social para dar paso a un período de reconstrucción posrevolucionaria, iniciándose con ello una transformación estructural y de instituciones. Factores que coadyu ron a la instalación y legitimación de la burguesía en el Estado y para crear las condiciones necesarias que permitieron el desarrollo del capitalismo mexi no.

En consecuencia el nuevo régimen político mexicano, a través de las distintas administraciones, se planteó como objetivo fundamental, lograr la con-

solidación del gobierno central y el fortalecimiento de un Estado Nacional.

Esto se impulsó y reforzó con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en el año de 1929, caracterizándose como el partido oficial, con lo cual se daría origen al fenómeno político, que hasta la fecha ha condicionado el desarrollo económico y social del país, ya que el partido en el poder ha sido el eje político de la vida nacional en los últimos sesenta años.

El surgimiento del Partido Nacional Revolucionario se dió en un contexto crítico de la política interna del país. Como ejemplo de esta crisis política se tiene el precedente del asesinato del General Alvaro Obregón en el año 1928, quién pretendía convertirse nuevamente en presidente de la República, infringiendo el principio constitucional de no reelección.

Con la creación del PNR se busca establecer los canales para dirimir pacíficamente las diferentes posiciones referentes al próximo relevo presidencial, consolidando con ello una tendencia natural a la premanencia de las instituciones políticas y económicas, mismas que sirvieron de pilar para acrecentar la intervención del Estado en la economía y propiciar el intento de planear la actividad económica como la política adecuada para arribar al desarrollo que garantice el aumento de la producción y la equitativa distribución de la riqueza.

2° Al inicio de la administración del presidente Plutarco Elías Calles (1924-1928) se crearon las Comisiones de Eficiencia, cuyo fin era estructurar de manera ágil y actual los servicios públicos de la administración.

En 1928, el General Calles instala el Consejo Económico de los Estados Unidos Mexicanos, el cual de acuerdo a su Ley constitutiva, debía realizar estudios socio-económicos del país. Posteriormente se funda el Departamento del presupuesto de la Federación, el que debía elaborar el presupuesto de egresos, así como avalar el cumplimiento del programa de gobierno. Estos propósitos, no se alcanzaron pues los artículos transitorios de la Ley orgá-

nica que lo creó, estipula que el inicio de su vigencia sería cuatro años -- después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación lo cual invali dió su operatividad.

Durante la administración del presidente Pascual Ortiz Rubio que tuvo - vigencia del 5 de febrero de 1930 al 2 de septiembre de 1932, fue promulgada la Ley sobre Planeación General de la República, publicada el 12 de julio de 1930 en el Diario Oficial. Esta Ley fue el primer intento teórico-práctico - de llevar a cabo la planeación en nuestro país. Por lo que a partir de ese momento los términos planeación, plan, programación y planificación adquie-- ren un significado común en la retórica de las subsecuentes administraciones.

A continuación se señalan los rasgos fundamentales de la mencionada ley, la cual sirvió de base para concebir y modelar el México Contemporáneo.

En su artículo 1º la ley establecía que la Planeación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto coordinar y encausar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno Federal, para conseguir el desarrollo ma terial y constructivo del país en una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, clima, población, historia y las necesidades presentes y futuras.

En los artículos 4º y 5º, se contemplaba el establecimiento de la Comisión Nacional de Planeación que estaría constituida por un representante téc nico de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, del Departamen to del Distrito Federal y de los territorios de la Federación, cinco repre sentantes de la Comisión Permanente del Congreso; un representante de la Uni versidad Nacional Autónoma de México y uno de cada una de las siguientes ins tituciones: Academia Nacional de Historia y Geografía, Asociación de Inge-- nieros y Arquitectos, Asociación Médica Mexicana, Asociación Nacional para - la planeación de la República Mexicana, Barra de Abogados, Comisión Nacional Bancaria y Comisión Nacional de Turismo. Fungiendo además como Presidente -- Ejecutivo el Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas y como Presidente

Honorario, el presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

De esta Ley surgió la Comisión de Programas que dependía de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, cuyo objetivo esencial consistía en elaborar los estudios, planes y programas, así como el "Plan Nacional de México", responsable de cuantificar los recursos naturales, humanos y financieros del país. Esta Comisión tenía como cuerpo consultivo a la Comisión Nacional de Planeación.

En la práctica, nunca se llevó a efecto una verdadera planeación, pues el "Plan Nacional de México" solo se materializó en la reorganización y actualización del Departamento de Estadística Nacional, obteniéndose los censos de población agrícola, ganadera e industrial para 1930, asimismo se organizó la Comisión Técnica del Programa de Acción Económica-Administrativa en cargada de establecer las normas que regirían la industria, el comercio y el trabajo.

Además, se crearon múltiples programas distinguiéndose por su importancia el Programa Orgánico de Acción destinado a realizar un estudio técnico para la planeación industrial, que definiría la ubicación de las materias primas y la distribución de los artículos de consumo.

Por carecer de una coordinación en la producción surgieron problemas de sobreproducción en algunas ramas industriales y de desabasto en otras; por otra parte, la escasez de crédito y la debilidad del sistema financiero impactaron negativamente la actividad industrial y el comercio. Estas limitaciones imposibilitaron el buen desarrollo del plan llevando al fracaso la Ley General de Planeación.

Durante la administración de Abelardo L. Rodríguez (4 de septiembre de 1932-30 de noviembre de 1934) surgió en 1933, un organismo de carácter técnico-consultivo denominado Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos

Mexicanos, para atender consultas, formular iniciativas y recomendaciones - así como para realizar estudios en materia económica. Cabe señalar que éste fue un organismo auxiliar y exclusivo para asesorar al presidente en relación a la política económica nacional.

Finalmente ese mismo año (1933) el PNR se dió a la tarea de formular el primer plan sexenal, denominado Primer Plan de Gobierno. Con lo cual México se convirtió en pionero de América Latina en lo que a planeación económica - se refiere.

2.- ANÁLISIS DE LOS PLANES SEXENALES DE 1934 a 1976

En el análisis de lo relativo al planteamiento y ejecución de la planeación económica se revisaran los aspectos teórico-prácticos más importantes - de cada plan sexenal, con el fin de diferenciar al planteamiento de la ejecución, puesto que el primero es resultado de la ideología del partido en el poder y ha sido utilizado por sus candidatos como plataforma electoral y/o - como lineamiento teórico que servirían de pauta a la actividad económica durante su administración, en tanto que la ejecución consiste en el conjunto - de condiciones y acciones puestas en práctica por las diferentes administraciones con el fin de materializar la planeación y la consecución de sus objetivos.

2.1 PRIMER PLAN SEXENAL: PLAN ECONOMICO DE GOBIERNO 1935-1939.

Aún cuando los primeros gobiernos posrevolucionarios procuraron mediante la creación de diversos organismos técnico-administrativos la formulación y práctica de una política económica que garantizara cuando menos la optimización de los recursos asignados a la administración pública, fue hasta el - 4 de diciembre de 1933, en la Segunda Comisión Ordinaria del Partido Nacio--

nal Revolucionario realizada en la ciudad de Querétaro, cuando se aprobó el Primer Plan y donde se postuló la candidatura de Lázaro Cárdenas a la Presidencia de la República.

Este primer plan fue aprovechado por el PNR como plataforma política y sirvió de base para la campaña presidencial del candidato oficial.

Asimismo, el plan configuraría la política económica que se habría de implementar durante la administración de Cárdenas a partir del 4 de diciembre de 1934.

2.1.2 PREPARACION Y OBJETIVOS DEL PLAN

La confección del primer plan sexenal estuvo a cargo de: El Comité Ejecutivo Nacional del PNR y Representante del Gobierno Federal, así como representantes de la mencionada segunda Convención Nacional Ordinaria. Por otra parte el gobierno integró una Comisión Técnica de colaboración con la valiosa participación de hombres como: Alberto J. Pani, ministro de Hacienda; Pri~~m~~o Villa Michel de Economía; Miguel M. Acosta de Comunicaciones y Obras Públicas; Narciso Bassols de Educación y Juan de Dios Bojorquez de trabajo.

Esta comisión inició sus trabajos el 24 de junio de 1933 y entregó sus aportaciones el 4 de noviembre del mismo año a la Comisión de Programa que el PNR había integrado el 20 de octubre anterior y la cual estaba presidida por Lázaro Cárdenas. Finalmente, el plan fue revisado por una Comisión Dictaminadora, quién a su vez la sometió a una comisión de estilo.

La preparación del primer plan se realizó durante la administración del

presidente Abelardo L. Rodríguez. Fue Plutarco Elías Calles como "jefe máximo" de la revolución mexicana quién tuvo a su cargo la exposición del documento, quién a pesar de haber terminado su período presidencial, a fines de 1928, aún mantenía la hegemonía política en el país.

Al respecto, Calles declaraba: "Ya es hora de formar un programa minucioso de acción que cubra los seis años del próximo período presidencial, programa que debe estar basado en el cálculo, en la estadística en las lecciones de la experiencia. Debemos estudiar lo que podemos alcanzar dadas las posibilidades de nuestros presupuestos y las realidades nuestras . . . Se que pueden presentarse otros programas más radicales, pero hacer experimentos sociales a costa del hambre de la multitudes es un crimen". (15)

La declaración anterior se reforzó a través de la exposición de motivos del mismo plan en donde se planteaba el reconocimiento y la necesidad inaplazable de estructurar un plan de gobierno que constituyera un serio compromiso ante la nación para desarrollar una política que tradujera en hechos los principios proclamados por la revolución mexicana, teniendo como meta la implementación de los lineamientos generales que regirían la administración de Cárdenas.

En referencia a lo anterior, el General Cárdenas, en su discurso de toma de posesión afirmó; "la gira que hice por toda la República me ha permitido conocer y estudiar los diferentes problemas que la revolución mexicana tiene enfrente y a los que atenderé con preferencia para lograr que implante en los campos y las ciudades un tipo de vida económica superior y formas morales y educativas, de acuerdo con las aspiraciones que tiene el proletariado y que están contenidas en el plan sexenal que servirá de norma a mi gobierno. (16)

(15) Parte Extraída del Plan Sexenal. Publicado por el PRI en 1933.

(16) Parte Extraída del Plan Sexenal. Publicado por el PRI en 1933.

Son dos las características fundamentales del plan, las que a su vez -- marcaron la pauta para la formulación de los siguientes programas de gobierno:

La primera en el señalamiento de que el plan se sustentaba en un marcado nacionalismo en lo económico, político y social, de tal suerte que contemplaba llevar a la práctica el artículo 27 y 3° de la Constitución Política de 1917.

La segunda se refería exclusivamente a la planeación de las actividades del sector público, las que de acuerdo con las prioridades se dividieron en 15 temas; considerados como problemas nacionales los que merecían una resolución satisfactoria e inmediata.

Los quince temas o capítulos fueron los siguientes:

- | | |
|--|--|
| 1.- La Cuestión Agraria | 2.- La Educación Pública |
| 3.- Salud Pública | 4.- Trabajo |
| 5.- Gobernación | 6.- Ejército Nacional |
| 7.- Hacienda y Crédito Público | 8.- Obras Constructivas para las Comunidades |
| 9.- Riqueza Forestal | 10.- Economía Nacional |
| 11.- Nueva Organización y Promoción Agrícola | 12.- Riqueza Pecuaria |
| 13.- Agricultura y Fomento | 14.- Sistemas de Riego |
| 15.- Comunicaciones y Obras Públicas. | |

Estos quince temas se desarrollarían en seis etapas anuales debidamente jerarquizadas, tanto por el Comité Ejecutivo Nacional del PNR como por el Presidente de la República.

Entre los objetivos más importantes del Primer Plan Sexenal se encuentran:

- a) Aprovechamiento Planificado de las riquezas nacionales y adecuado de-

sarrollo de las energías humanas,

b) Incremento a los salarios de los trabajadores para obtener su rehabilitación física, intelectual y moral,

c) Crear fuentes de trabajo, fomentando la industrialización que permita activar el intercambio de productos entre el campo y la ciudad,

d) Creación de una economía propia, autónoma dirigida por la inteligencia y el trabajo de los mexicanos.

Aunque el plan es amplio en cuanto a proporcionar directrices y generales para normar la política económica y social del país, en los objetivos no estimó metas específicas globales ni sectoriales de carácter cuantitativo.

Sin embargo, el plan señalaba y contemplaba la necesidad de crear industrias tendientes a la sustitución de importaciones o a la explotación de recursos hasta entonces ignorados o deficientemente aprovechados; además se alentarían las exportaciones garantizando el abastecimiento futuro de la nación y se ramificaría el sistema de distribución eléctrica, así como la delimitación de las zonas mineras más productivas del país.

El plan en cuestión se apoyó fundamentalmente en una creciente y determinante intervención del Estado en la economía, exaltándose con esto el papel rector del mismo factor que posibilitó conformar y consolidar un verdadero -- proyecto nacional.

2.1.3 PRINCIPALES ORGANISMOS

Creados para la Implementación del Plan y de Apoyo al Desarrollo Económico.

La Administración de Cárdenas otorgó una atención especial al problema agrario. Debido a que consideraba que la mala distribución y utilización de la tierra, obstaculizaba gravemente el desarrollo económico del país. Por esta razón al inicio del sexenio y con base en la Constitución realizó la dotación y restitución de tierras. La Comisión Nacional Agraria fue el organismo-

asignado por el Ejecutivo el que más tarde fue transformado en el Departamento Autónomo al que se le dió una estructura más adecuada para la consecución del fin propuesto.

En 1935, se estableció el Comité Asesor Especial como instrumento fundamental que serviría de base y apoyo al gobierno mexicano para llevar a cabo el proceso de planeación económica. Además, con la creación del Comité se trataba de subsanar la carencia de organismos oficiales que coadyuvaron a la tarea de coordinar y planear la economía. Este comité sólo se desempeñó como un instrumento consultivo, integrado por algunos secretarios de Estado y representantes de otros organismos públicos. Cada uno de los grupos representativos perseguía objetivos diferentes, motivo por el cual los resultados que obtuvo el Comité fueron mínimos.

En tales condiciones y bajo los auspicios de la Secretaría de Gobernación se creó una Oficina Técnica, que en los últimos meses de la administración cardenista, se hizo cargo de la ejecución del plan así como de la elaboración del segundo plan sexenal.

El gobierno de Cárdenas también consideró conveniente la creación de una infraestructura financiera que corrigiera las deficiencias en este renglón. Para lo cual se establecieron: El Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, Nacional Financiera, el Banco Nacional de Crédito Ejidal, Almacenes Nacionales de Depósito y el Banco Nacional de Comercio Exterior.

Estos organismos tenían como objetivo fundamental apoyar la construcción de obras públicas y de habitación popular, promover la industria y el mercado de valores, fomentar el comercio exterior y organizar y regularizar la producción y distribución agrícola.

Un rasgo muy peculiar e importante que prevaleció durante la administración de Cárdenas, fue su preocupación por los problemas que afectaban directamente a la población trabajadora y desposeída tanto del campo como de la ciudad, procurando a través de la creación de instituciones y organismos, canali

zar una atención prioritaria para la resolución de sus múltiples problemas. Los siguientes organismos por sus características figuran entre los antes -- mencionados: El Departamento de Asuntos Indígenas y la Casa del Agrarista con el objetivo fundamental y desarrollar actividades tendientes a resolver los graves conflictos de los indígenas, entre ellos los de los, Chamulas, Tarahumaras, los pueblos del Valle del Mezquital, proporcionándoles; además, - escuelas y centros de salud.

También se estableció el Consejo de Educación Agrícola el que dependía -- tanto de la Secretaría de Educación Pública, como de la de Agricultura y Fomento. Otros organismos fueron: El Banco Nacional de Crédito Agrícola, la Dirección Nacional de Movimiento de Población. Finalmente, en el año de 1939 -- surgió la Confederación Nacional Campesina (CNC) que se conformó con base en las ligas Campesinas Estatales y se apoyó en el Código Agrario de 1940.

Por otra parte, se crearon el Banco Nacional Obrero de Fomento Indus -- trial en 1946 y en 1937 se expidió un Decreto para fomentar industrias nue-- vas. En 1938 surgieron la Unión Nacional de Productores de Azúcar, el Instituto Politécnico Nacional, el Instituto Nacional indigenista y la empresa -- que más tarde sería la de mayor importancia en el país; Petróleos Mexicanos, (PEMEX).

2.1.4 LOGROS Y AVANCES DE LA ECONOMIA 1934 - 1939

Si bien es cierto que durante la vigencia del primer plan sexenal no -- fue posible conformar y menos aún consolidar un verdadero sistema de planeación económica, si fue factible acelerar el proceso socio-económico del -- país al margen del propio plan.

En este período la economía registró cambios que determinaron el desa-- rrollo económico de las siguientes décadas. Debido a que, por una parte, se modificó cualitativa y cuantitativamente la estructura agraria del país, y -- por otra, se establecieron las bases y se dió la pauta para la industrializa-- ción.

El Sector Agrario registró cambios significativos; por lo apremiante en resolver, fortalecer y consolidar este sector, se implementó toda una infraestructura administrativa y económica que permitiera llevar a cabo el Programa de Reforma Agraria.

Para acelerar dicha reforma, además de agilizar el reparto de tierras, se instrumentaron medidas colaterales tendientes a elevar el nivel de vida de la población rural, medidas que consistían en mejorar e incrementar la tecnología, rotar y diversificar los cultivos, mejorar el uso y calidad de las semillas, proporcionar y/o crear las obras necesarias para la dotación de agua.

Asimismo, se crearon cooperativas agrícolas a través de las cuales se canalizarían y distribuirían los créditos y servirían para transmitir y poner en práctica los nuevos métodos y adelantos en el cultivo de la tierra.

Esta administración demostró a través de la práctica su gran inclinación hacia la satisfacción de los ideales agrarios de la revolución mexicana, se formularon e implementaron reformas orientadas a resolver el problema de la tenencia de la tierra, los que tuvieron su más amplia expresión en el reparto de predios.

Las superficies distribuidas se localizaban desde la Comarca Lagunera hasta Yucatán. Se estima que entre el 1° de diciembre de 1934 y el 30 de noviembre de 1939 se distribuyeron 20,107,044 hectáreas propiciándose con ello la transformación de las condiciones de vida de los campesinos, al convertir se los ejidos en verdaderas unidades productivas, apoyadas en las facilidades que el gobierno proporcionaba.

El hectariaje repartido en el período cardenista fue superior al que se distribuyó entre 1916-1934 y benefició directamente a 763,900 ejidatarios.

Aunque el plan en cuestión no contemplaba en forma precisa y total, las obras a realizar de (riego) y el monto del presupuesto destinado al campo, -

al principio del sexenio se hablaba de 50 millones de pesos -éstos se fueron incrementando considerablemente año con año.

En relación al Sector Industrial, la obra de Cárdenas fue extraordinaria, debido a que aún cuando los efectos de la gran crisis capitalista de -- 1929 - 1933 repercutían en el país, logró encauzar y fomentar la industrialización del país con lo que se consiguió incrementar en forma acelerada y sólida la capacidad instalada y el valor de la producción en las diferentes ramas productivas.

Para avanzar en la industrialización la administración de Cárdenas se apoyó fundamentalmente en el control absoluto de industrias importantes y -- claves para el desarrollo de la economía. Estas industrias son la del petróleo y sus derivados, misma que fue expropiada en marzo de 1938, constituyéndose en la empresa capaz de abastecer y regular el mercado de los energéticos. Además Petróleos Mexicanos -nombre que se le dió a dicha empresa- sería la única compañía autorizada por el gobierno para realizar las exploraciones para aumentar la producción, la adquisición de materiales y transporte necesario, el almacenamiento y control de las reservas, así como la refinación y distribución. Esta industria, a partir de su expropiación, tuvo una atención prioritaria con respecto a otras ramas del sector industrial, de -- tal suerte que los recursos asignados casi ascendían a la totalidad destinada para el fomento industrial.

Otra industria importante fue la relacionada con la generación de energía eléctrica la que al igual que los ferrocarriles y las compañías de seguros fue nacionalizada. La segunda bajo el nombre de Ferrocarriles Nacionales de México tendría como objetivo unir los más importantes centros de producción y distribución.

En cuanto a la industria eléctrica su importancia aumentó a partir de -- agosto de 1937, cuando fue creada la Comisión Federal de Electricidad (CFE) -- con el objetivo de contar con un organismo gubernamental capaz de realizar la ardua tarea de electrificar el país, así como centralizar, supervisar y --

dirigir todas las actividades respectivas. Sin embargo, la participación de la C.F.E. durante este sexenio no fue de gran trascendencia.

La presencia de las empresas mencionadas durante la vigencia del primer plan sexenal contribuyó en gran medida, a que la infraestructura económica - experimentara cambios cualitativos, mismos que constituyeron el precedente - y la base fundamental para el desarrollo de la economía mexicana.

Otro factor esencial en el proceso de industrialización del país fue el programa de Comunicaciones y Transportes y Obras Públicas.

El ritmo de construcción anual de carreteras fue de 850 Km., destacando entre los caminos concluidos y/o pavimentados el de México-Laredo, México-Veracruz, México-Guadalajara y Puebla-Oaxaca. Se construyeron los ferrocarriles Sonora-Baja California y el del Sureste y se amplió la infraestructura - y capacidad de los principales puertos, para fomentar la creación de una marina mercante. El gobierno también estimuló el desarrollo de la aviación, -- apoyándose en la participación de la iniciativa privada, así como en la de los gobiernos estatales. Un primer intento al respecto fue la creación y mantenimiento de escuelas de aviación civil y la construcción de aeropuertos en zonas fronterizas.

El programa de Obras Públicas contribuyó a ampliar la infraestructura, renglón en el que se lograron avances significativos. Se construyeron las siguientes presas: La Angostura en Durango; el Palmito en Lerma; la Presa Solís en Sinaloa; la Sanalona y Azúcar en Tamaulipas.

Este programa propició que las inversiones públicas y privada se incrementaron alcanzando en total la cifra de 1019 * millones de pesos, financiados con recursos internos lo cual se reflejó en un déficit presupuestal que afectó considerablemente las finanzas públicas.

Sin embargo las nuevas condiciones económicas y las obras públicas realizadas dieron gran impulso al desarrollo de las fuerzas productivas, factor

indispensable para el crecimiento económico nacional. Esto contribuyó para -- que en 1939, las actividades del sector público se financiaran 100% con capital nacional proveniente de fuentes como; préstamos otorgados por la banca nacional; recursos obtenidos a través de las recaudaciones fiscales y las utilidades de empresas y organismos descentralizados.

El sector social resultó ampliamente beneficiado durante el presente sexenio. Al respecto, para la salud pública se asignaron los recursos necesarios para ampliar la cobertura médico - asistencial a la gran masa de trabajadores del campo y de la ciudad que carecían de dicho servicio. Para la consecución de este objetivo, se construyeron diversos centros de salud en todo el país, destacando entre ellos el Hospital Antituberculoso.

En materia educativa se expidió un nuevo reglamento para regular la educación primaria, en el que se establecía que ésta sería: obligatoria, gratuita, íntegra, científica, progresiva y nacionalista. Al inicio del sexenio se asignó a este renglón el 15% del presupuesto total de egresos de la Federación, porcentaje que se incrementó año con año hasta llegar al 20% en 1939*

A la educación primaria rural y técnica se le consideró factor fundamental para el desarrollo integral de la población, motivo por el cual la construcción de escuelas se incrementó notablemente, por otra parte, el índice de la población analfabeta, que en 1930 conformaba el 66.6% de la población total disminuyó al 58% en 1939.

En cuanto a la Política Laboral y Demográfica, el Estado se encargó de hacer cumplir la Ley Federal del Trabajo, garantizando con ello los derechos elementales a los trabajadores del campo y la ciudad. El gobierno mexicano estimuló la inmigración de extranjeros, que de alguna manera favorecieron y contribuyeron en forma positiva al bienestar del país. Por otra parte se restringió la emigración de mano de obra mexicana, esencialmente hacia los Estados Unidos de Norteamérica e inclusive estimuló la repatriación de los que ya radicaban en ese país.

En finanzas públicas, se reorganizó el sistema fiscal procurando el predominio de los impuestos directos sobre los indirectos. La política monetaria estuvo orientada y supervisada por el Banco de México. Al respecto en 1936 -- fue revisada la Ley que normaba sus funciones con el objeto de definir claramente las facultades y responsabilidades que tenía asignadas y las que asumiría entre otras: regulación del medio circulante y del mercado de divisas, -- fungir como banco de reserva e institución de redescuento para los bancos de depósito y otras instituciones financieras, establecer la política que regiría las actividades de la Comisión Nacional Bancaria y actuar como agente financiero del Gobierno Federal.

Debido a que esta administración utilizó una gran cantidad de recursos económicos en la construcción de obras de beneficio social y en el suministro de múltiples servicios a la población trabajadora. Se registró un fuerte déficit que fue cubierto en parte con préstamos que otorgó el Banco de México, -- institución que se vió en la necesidad de incrementar el volumen del circulante propiciando con ello una situación inflacionaria que abarcó el período -- 1935 - 1937. También se presentaron problemas para mantener el tipo de cambio, y se incrementaron las salidas de divisas a causa de la expropiación petrolera. Ante estos desequilibrios el Banco de México se vió obligado a devaluar el peso de \$ 3.60 a \$ 4.85 por dólar en 1938.

CUMPLIMIENTO DEL PLAN

No obstante que el plan 1934 - 1939 conformó el primer intento de programar las actividades del gobierno para alcanzar ciertos objetivos económicos, políticos y sociales y de constituir un ensayo serio, que se acercó de manera clara y objetiva a los problemas y necesidades reales del país, no dejó de -- ser un plan económico sólo de nombre y de carácter teórico, pues se trataba -- de una serie de lineamientos generales de política económica orientados, en -- primera instancia, a promover el desarrollo económico y social conforme a los principios de la revolución mexicana y en segundo lugar, a lograr que el país se consolidara como una nación autosuficiente y digna, evitando con ello ser fácil botín de intereses extranjeros.

Además, el hecho de que Lázaro Cárdenas no participara en la formulación del plan es un indicio de que se trataba de un documento fundamentalmente político, elaborado por el grupo del Gral. Calles.

Los factores que obstaculizaron seria y directamente el proceso de planeación iban desde la ausencia de un organismo gubernamental que reuniera la suficiente capacidad teórica, política y administrativa que tradujera e hiciera llegar los "resultados" del plan a todo el país; hasta la ausencia de un programa financiero capaz de tomar en cuenta la estructura existente de los ingresos públicos, así como de establecer los instrumentos adecuados para acrecentarlos y lograr un equilibrio entre el gasto público y el nivel de egresos y de estadísticas confiables.

Finalmente, si bien es cierto que el primer plan sexenal no pudo instrumentarse; al margen del propio plan se inició el proceso de industrialización, registrándose importantes avances en el contexto socio-económico del país. Los logros y avances se debieron fundamentalmente al hecho de que el presidente Lázaro Cárdenas tenía una concepción objetiva, racional y nacionalista, y la habilidad suficiente para enfrentar no solo situaciones que el plan contemplaba, sino situaciones inesperadas, como a los que el plan daba origen. Es decir, los logros de la economía mexicana durante el sexenio para el cual fue confeccionado el primer plan sexenal, no se debieron a éste, por carecer de los instrumentos necesarios para su cabal implementación; sino a la firme voluntad de Cárdenas en construir una economía nacional dirigida y regulada por un Estado sólido y nacionalista que contribuyera a liberar a México del carácter de país y economía colonial.

Esta postura histórica del gobierno Cardenista asume una connotación significativa porque con ella se manifestaron y llevaron adelante las grandes tareas nacionales bajo los ideales y postulados de la Constitución de 1917, con los instrumentos jurídicos y administrativos a su alcance. Expresándose de esta forma la existencia y maduración de un Estado Moderno con conciencia histórica de su papel en la conformación de una sociedad independiente y capaz de dirigir el proceso de desarrollo socio-económico.

SEGUNDO PLAN SEXENAL

(PLAN ECONOMICO DE GOBIERNO 1941-1946)

3.1 ANTECEDENTES

Aún cuando el primer plan sexenal estaba vigente y se afirmaba que había resultado todo un éxito, en febrero de 1939 se inician los trabajos para elaborar el segundo plan sexenal que cubriría el período 1941-1946. No es por de más insistir en que dichos planes constituían un factor político de gran preponderancia en apoyo del sistema político mexicano. Así, el segundo plan sustentó la campaña presidencial de Manuel Avila Camacho, candidato del partido oficial, PNR, el que en abril de 1938 cambió su nombre al de Partido de la Revolución Mexicana (PRM).

Al asumir la presidencia, Avila Camacho, era evidente que se trataba de un candidato de compromiso sin el respaldo de un grupo político fuerte, por ello se vió en la necesidad de otorgar concesiones políticas a los grupos y organizaciones de mayor presencia. Durante los dos primeros años del sexenio la izquierda oficial dominó por completo la Cámara de Diputados. Por esta razón Avila Camacho se decide a crear su propio grupo, primero en el congreso y posteriormente con la creación de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), que en términos mediatos neutralizó el peso de las organizaciones obreras. A mediano plazo la diversificación de las bases sociales del Estado abrió un importante espacio para la incorporación de los sectores medios, de los cuales, tradicionalmente surge la mayor oposición al gobierno.

Cabe mencionar que con la renovación de la Cámara de Diputados y con la CNOP como fuerza política, Avila Camacho se fortalece y consolida su poder.

PREPARACION Y OBJETIVOS

El plan 1941-1946 fue confeccionado por el Comité Ejecutivo del PRM y -- apoyado por la Confederación de Trabajadores de México (CTM), siendo aprobado

con algunas adiciones y reformas por la Asamblea Nacional de ese partido, en la reunión que tuvo lugar los días 1, 2 y 3 de noviembre de 1939.

Algunos autores consideran que el segundo plan estaba mejor estructurado que el primero, tanto por su amplitud como por su detalle, sin embargo, no arrojó mayores resultados.

En la exposición de motivos del plan se manifestaba la necesidad impostergable de llevar a cabo una revisión, lo más amplia posible, de los diferentes factores relacionados con la planeación de las actividades del sector público, así como con la coordinación de las diferentes empresas y organismos del Estado.

Se concebía el mencionado plan como un estudio realmente técnico, sistematizado y congruente, que abarcara en toda su extensión los problemas nacionales y propusiera soluciones precisas, concretas y realizables para subsanar eficazmente las deficiencias de carácter socio-económico y político del país, además debía propiciar el futuro desarrollo de una política económica y social orientada a obtener el bienestar de la población.

No obstante, los buenos deseos que alentaban al plan, la comisión dictaminadora designada para analizar y revisar el documento, reconocía que el mismo se enfrentaba a obstáculos y limitaciones de orden jurídico, técnico y presupuestal. Estos factores influyeron para que el mencionado plan no contemplara todos los objetivos y actividades a realizar de manera secuencial y rígida, motivo que determinó la inexistencia de metas cuantificables. La consecución de dichas metas estaría supeditada a los resultados que se obtuvieron a través de los programas anuales de gobierno y a los recursos con que se contara.

El Plan se integraba de los siguientes 14 capítulos: Reparto Agrario y producción Agrícola; Economía Industrial y Comercio; Hacienda y Crédito Público; Comunicaciones y Obras Públicas; Trabajo y Previsión Social; Educación Pública; Salubridad; Asistencia Pública; Relaciones exteriores; Gobernación; Publicidad; Defensa Nacional; Departamento del Distrito Federal; Pla--

neación y Coordinación.

Dicha división no coincidía con el cuadro de la diversificación administrativa representada en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, debido a que se elaboró tomando en cuenta diversos problemas que aquejaban la economía nacional.

Cabe recordar que el segundo plan sexenal no fijo objetivos concretos, sin embargo, entre las proposiciones generales más importantes que sirvieron de base para delinear la política económica para el sexenio, sobresalen las siguientes:

a) En el capítulo introductorio del plan se aconsejaba que el gobierno debía conformar un plan de acción económica que orientara y consolidara la independencia económica nacional, que asegurara para el estado un grado cada vez mayor de intervención y dirección de la economía, factor indispensable para equilibrar la participación de las diversas fuerzas en el proceso productivo.

b) Se dejaba en manos del Presidente de la República, la decisión respecto al ritmo y las modalidades de operación del programa gubernamental; --asimismo, se sugería que las autoridades del partido gobernante revisaran y ampliaran el plan, a la luz de la experiencia adquirida durante la práctica del primero, así como con los resultados de los censos de 1940.

c) Proponía continuar el reparto de tierras al ritmo de la administración anterior, medida que debía complementarse con crédito barato, obras de riego y vías de comunicación, además preveía el fortalecimiento del ejido y la intensificación de la colectivización, fortalecer la política laboral y realizar reformas administrativas en el menor tiempo posible, con el fin de lograr una política de créditos, más eficaz para el campo, así como para el establecimiento de un organismo gubernamental encargado de centralizar, dirigir y fomentar la producción, distribución e industrialización de los productos agrícolas.

d) Se sugería estimular la producción minero - metalúrgica mediante incentivos fiscales y dotación de la infraestructura necesaria. Por otra parte, el proceso de nacionalización de la industria petrolera debía concluir en esta administración para lo cual se constituiría un fondo para el pago de las indemnizaciones - a las empresas expropiadas - con parte del producto obtenido por exportación del petróleo y sus derivados.

e) Pretendía coordinar la industria de los energéticos con las más importantes, esencialmente, con la eléctrica, la que para este período debía contar con la primera planta a cargo de la Comisión Federal de Electricidad y con la industria química.

f) En Comunicaciones y Obras Públicas sólo se establecieron lineamientos generales sin concretar que obras se realizarían.

g) En el campo de los servicios sociales el plan se proponía expedir una ley del Seguro Social, que incluyera la cobertura de los riesgos sociales y profesionales más importantes, efectuar una campaña radical contra el analfabetismo, para lo cual se crearía el libro de texto gratuito, promover campañas contra las enfermedades difundidas en la población; como: paludismo, tuberculosis, difteria, etc., y mejorar el nivel de vida en general.

h) Por último, se implementaría el salario mínimo por zonas económico - geográficas, servicio médico obligatorio por parte de los patrones, otorgar el voto a la mujer e implantar la instrucción militar obligatoria.

Principales Organismos Creados para la Implementación del Plan y de Apoyo al Desarrollo Económico.

Durante la Administración de Manuel Avila Camacho, se instalaron varios organismos de control económico, como: la Comisión Federal de Planeación cuyo objetivo fundamental era recolectar, concentrar y organizar la información de carácter económico para elaborar estadísticas objetivas que sirvieran de base al sector público en la optimización de sus recursos.

Las funciones básicas de la comisión se resumían de la siguiente manera:

1) Ubicar en forma concreta y real aquellos factores que inciden en forma determinante en el proceso productivo del país, para darles prioridad y posibiliten el desarrollo de las ramas productivas mas importantes.

2) Realizar una evaluación de carácter técnico administrativo y legal - de todos aquellos proyectos que realizara el gobierno.

Con el funcionamiento de la Comisión y el buen desarrollo de las funciones se pretendía sostener y avanzar en el proceso de industrialización, sin, embargo, sólo actuó como un organismo de consulta y no tuvo nada que ver con la planeación económica.

La Comisión estuvo integrada por Secretarios de Estado, representantes de la industria petrolera, de ferrocarriles nacionales y de organizaciones - obrero - patronales.

Otros organismos que se crearon en dicha administración fueron: El Consejo Económico Nacional, los Consejos Mixtos de Economía Regional, Comisión Coordinadora y de Fomento de la Producción Agrícola, Comité Coordinador de las Importaciones, la Junta de Economía de Emergencia, la Comisión Coordinadora de Compras, la Comisión Nacional para el Estudio de los Problemas de -- México en la Posguerra, la Comisión de Fomento Industrial y algunos más. Todos ellos se instituyeron con el objetivo fundamental de superar y/o minimizar los efectos provocados por la Segunda Guerra Mundial y que de alguna manera se resentían en el país. Estos organismos, que también se crearon para apoyar la implementación del plan, no funcionaron en la práctica eficientemente.

El proyecto más ambicioso de Avila Camacho era la creación de un organismo tripartita con representación del Estado, los empresarios y el movimiento obrero, el que se encargaría de pactar un compromiso de unidad nacional - y de manejar exitosa y cordialmente los conflictos que se suscitaron durante el período de la guerra.

En noviembre de 1941, con el fin de fortalecer su gobierno, Avila Camacho favorece la creación de la Cámara Nacional de la Industria de la transformación (CANACINTRA) organismo que aún cuando formaría parte de la CONCAMIN - Confederación de Cámaras Industriales- contaba con una amplia autonomía y una estrecha vinculación con el gobierno de la República.

Durante varios años el mencionado organismo, constituyó un elemento de apoyo a la política gubernamental incluso en aspectos que no correspondían propiamente al sector económico. No obstante el Estado fracasó en su intento de crear la comisión tripartita.

LOGROS Y AVANCES DE LA ECONOMIA 1941-1946

En relación al Sector Agrario Manuel Avila Camacho al margen del plan -- inicia una política de apoyo y promoción a una agricultura comercial orientada a la exportación, desarrollándose con ello un sector empresarial que más adelante se consolidaría como una burguesía agrícola.

Entre 1940 - 1950 la producción agrícola creció un 7% como promedio anual reflejando los beneficios de las grandes obras de irrigación, el aumento en las inversiones y el incremento en el precio de los productos agrícolas -- destinados a la exportación.

Sin embargo, esta política agrícola estimuló solo la producción exportable afectando el abastecimiento de alimentos al mercado interno, originándose con ello escasez y presiones inflacionarias.

Como una respuesta a dicha política agraria, se desarrollo el movimiento sinarquista en el Bajío, así mismo hubo estallidos de violencia en el sur de Sinaloa y surgió en 1943, el movimiento guerrillero en el Estado de Morelos - encabezado por Rubén Jaramillo.

Por otra parte, contrariamente a lo que se pretendía al principio de sexenio con respecto a la distribución de la población ejidataria excedente en-

las zonas de riego, se establecieron sistemas privados en algunas regiones como la del Valle del Yaqui, Purificación en Tamaulipas, etc.

También se proporcionaron tierras de riego a pequeños propietarios, como compensación a las expropiaciones sufridas. El total de hectáreas que se repartieron durante 1941-1946 fue de 5'306,922 cantidad que apenas representó - la cuarta parte de lo que se repartió durante el régimen anterior.

SECTOR INDUSTRIAL

La coyuntura internacional contribuyó en gran medida a que este sector se fortaleciera, propiciándose con ello, la creación de nuevas fuentes de trabajo, que unida a la contratación de grandes cantidades de trabajadores (braceros) para laborar en Estados Unidos de Norteamérica se logró reducir considerablemente el desempleo.

Como el país no estuvo ajeno a los efectos de la Segunda Guerra Mundial, el proceso de industrialización es al mismo tiempo favorecido y obstaculizado por la misma, pues, por una parte se amplían los mercados para una gran diversidad de productos y por otra, existen dificultades para adquirir materias primas, maquinaria, equipo y refacciones.

También el gobierno de Avila Camacho a través de subsidios y estímulos trató de promover la producción minera, rama en la que se daría preferencia a los inversionistas nacionales en la explotación de minerales industriales y se impediría el acaparamiento de los mismos. El producto interno bruto de este sector sólo creció 0.3% a precios de 1960 durante el período 1940-1945.

Se consolidó el sector petrolero con la intensificación de la exploración, la implantación de nuevos sistemas de conducción y distribución reduciendo al mínimo los costos-, el fomento a la exportación de productos refinados y se redujo la de crudos. Con estas innovaciones, la industria petrolera iba adquiriendo un papel primordial entre las empresas estatales, logrando un crecimiento medio en términos de producto interno bruto (como aportación de -

2.4% en el sexenio].

LA INDUSTRIA ELECTRICA

Se mantuvo semiestancada como consecuencia del retraimiento de las inversiones privadas. No obstante, el estado consideró a la Comisión Federal de -- Electricidad como una de las empresas gubernamentales de gran trascendencia -- por lo que su presupuesto fue incrementado anualmente tanto por aportaciones del gobierno como por ingresos recaudados a través del cobro de un 10% sobre el consumo de energía eléctrica. Pero por otra parte, a finales de 1945 los -- problemas de esta industria se agravaron de tal suerte que se hallaba imposibilitada para abastecer la demanda de energía para uso doméstico como industrial, esto en parte obedeció a la dificultad para conseguir el equipo necesario para su funcionamiento durante el período bélico (2° Guerra Mundial).

En Comunicaciones y Transportes, el gobierno otorgó gran prioridad a las obras de infraestructura en general, a las que destinó el 58%, del total de -- la inversión pública federal realizado en el período 1941-1946.

La Política Laboral de Avila Camacho favoreció el proceso de transformación al interior de las organizaciones obreras organizadas. Este cambio fue de mayor trascendencia en la Confederación de Trabajadores de México -CTM-, en donde en 1941 Fidel Velázquez sustituyó a Vicente Lombardo Toledano. Esta renovación en el liderazgo tuvo rasgos muy característicos, pues el nuevo secretario general fue el único candidato que se presentó a contender por dicho cargo; a partir de entonces la CTM registraría un viraje profundo en su concepción ideológica, razón por la que se modifica la composición y orientación de la central obrera más importante del país.

Con base en esta reestructuración, la nueva dirección obrera junto con -- otras direcciones del interior del país, juegan un papel relevante en la política de Unidad Nacional proclamada por el gobierno camachista así como en la tregua que éste pidió para materializar las reivindicaciones obreras en atención a la situación económica y a la seguridad interna del país, en razón de--

la participación de México en la Segunda Guerra Mundial.

A nombre de la defensa del país se establece un acuerdo entre el gobierno y los líderes obreros, de mantener una tregua en la lucha de la clase obrera, comprometiéndose a renunciar temporalmente al derecho de huelga y a recurrir a la conciliación y el arbitraje presidencial, pacto que se traduce en la creación (el 11 de junio de 1942) del Consejo Obrero Nacional.

Independientemente del incremento en el empleo y de la elevación relativa en el nivel de vida de la clase trabajadora, la inflación y carestía crearon un clima de tensión y conflictos gremiales.

Para atenuar este descontento el presidente de la República recurrió a decretos que establecieron compensar los salarios que eran insuficientes, medida que solo benefició a los grandes sindicatos, pues los sindicatos débiles y sobre todo los trabajadores no organizados sufrieron un fuerte deterioro en sus condiciones de vida.

Una mejora importante que implementó Avila Camacho para favorecer a la clase obrera, fue el establecimiento en 1944 del Seguro Social.

Es importante destacar que al final del sexenio en un contexto de crecimiento económico con inflación y carestía pierden peso la CTM, CROM y otras organizaciones en el terreno de las reivindicaciones salariales, debido a -- que el presidente como jefe del ejecutivo, se convierte en factor de primera instancia para resolver todo lo relacionado con los salarios y conflictos laborales.

Los paros y huelgas obreras se multiplican, las pugnas intergremiales se intensifican en sindicatos tan importantes como el de los petroleros y ferrocarriles. La CTM actuó como grupo de presión para mantener una posición predominante dentro de las organizaciones obreras, así como para que estas apoyaran al candidato presidencial Miguel Alemán; en tanto que la CROM se inclinó por la candidatura de Ezequiel Padilla, lo que motivó la ruptura de relacio--

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

nes entre las dos organizaciones obreras.

LA EDUCACION PUBLICA

Esta se desarrolló en forma normal tratando de apegarse a las proposiciones y lineamientos presidenciales, que en última instancia influyeron para que el presupuesto asignado por el gobierno federal en 1945 fuera menor - en 2.4% al de 1940.

Considerando que en 1940 representó un 12.4% del gasto público total en 1945 su porcentaje fue del 10.8%.

SALUD PUBLICA

Lo más destacado fue la creación del Seguro Social y las campañas de vacunación.

CUMPLIMIENTO DEL PLAN

La plena operatividad del plan se vió limitada, en primer lugar porque, desde su elaboración carecía de objetivos y metas, así como de los instrumentos mínimos para su implementación. Además como el plan fue elaborado por técnicos que se retiraron del sector público, cuando Avila Camacho asumía la presidencia -y en base a las características del sistema político mexicano- éste sólo tomó del plan lo que consideró conveniente y acorde a sus propias metas y a los recursos económicos de que disponía.

En segundo lugar, la acción de lo que se denominó plan sexenal para el período 1941-1946, resultó desarticulado y sin secuencia por la difícil situación internacional. Sin embargo, al margen del plan el gran auge del sector externo, derivado de la situación bélica y de las reformas estructurales en la economía, que realizó el presidente Cárdenas, constituyeron elementos favorables para el país que permitieron la conquista de nuevos mercados, la que contribuyó a que la inversión nacional y extranjera se incrementara lo mismo-

que la del sector público. Estos factores contribuyeron a que el Ingreso - - Nacional creciera aproximadamente a una tasa anual del 5%, en términos reales, pero se olvidó por completo la planeación económica. Término que incluso se descartó del Vocabulario político de esa administración.

TERCER PLAN SEXENALPLAN ECONOMICO DE GOBIERNO 1947-1952ANTECEDENTES

La inoperancia de los dos primeros planes económicos, la proximidad de la sucesión presidencial y la necesidad de industrializar al país para mejorar el nivel de vida de la población y optimizar los recursos materiales, -- dieron la pauta para formular un programa económico de gobierno para Miguel Alemán, proyecto con el que además, se pretendía sentar las bases de una planeación económica indispensable, para tener acceso a los préstamos de organismos financieros internacionales.

Así, el 23 de junio de 1948 el Departamento de Estudios Económicos del Banco de México S. A. y Nacional Financiera, S.A. elaboraron y presentaron un informe al BIRF -Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento- con el fin de obtener un crédito de 250 millones de dólares. El BIRF había solicitado al gobierno mexicano el mencionado informe como condición para otorgarle el crédito. En el documento se exponían las condiciones generales del país en los últimos diez años, así como el destino que se le daría al préstamo. - El informe fue elaborado con base a un cuestionario que el mismo banco había determinado.

El plan o programa económico correspondiente a la administración de -- 1947-1952 formó parte del cuestionario e integró la fracción doceava del mismo. El proyecto que México presentó, contemplaba dos elementos fundamentales; 1) El análisis y descripción de los requerimientos anuales para apoyar a la industria, la agricultura y los transportes y 2) Una relación de maquinaria y equipo refaccionario del cual se carecía por la imposibilidad de efectuar las importaciones correspondientes debido al período bélico recién concluido.

En lo relativo al aspecto político hubo elementos muy importantes que imprimieron un sello muy particular a la administración en cuestión.

Por ejemplo, el 18 de enero de 1946 en la Convención Nacional del Partido de la Revolución Mexicana efectuada en el Distrito Federal, se acordó la transformación del PRM, en un nuevo organismo de acción que se debía adaptar a -- las nuevas condiciones en que se desarrollaba la vida nacional. Dicho organismo fue el Partido Revolucionario Institucional (PRI). En la misma Convención se proclamó la candidatura de Miguel Alemán Valdez para Presidente de la República Mexicana y se adoptó el lema "Democracia y Justicia Social" que hasta la fecha sigue rigiendo al partido.

Esta transformación del PRM fue un paso más en la consolidación del sistema político mexicano, que a través de su nuevo partido intentaba participar activamente en el proceso de planeación económica.

Una vez reorganizado el país en lo político y conservando las tesis esenciales de la revolución mexicana, se llevó a cabo la elección de Miguel Alemán, quién fuera el primer presidente civil posterior a la lucha armada de 1910-1917. Por otro lado, estas elecciones se caracterizaron por realizarse en un clima de paz relativa; logrando incluso, el apoyo total tanto de la CTM (Confederación de Trabajadores de México), de la CNC (Central Nacional Campesina) así como del PCM (Partido Comunista Mexicano, el que a través de Vicente Lombardo Toledano declaraba, que por esas fechas el objetivo fundamental de la revolución mexicana era la industrialización del país).

Con el ascenso de Miguel Alemán, hacen acto de presencia una nueva generación de políticos y profesionistas, la que en buena medida desplaza a la generación de caudillos militares de origen revolucionario y popular. Para imprimir mayor cohesión a su gobierno Alemán implementa medidas ferreas, que se manifiestan a través de presiones legales o indirectas para eliminar a -- aquellos personajes que ocuparan un puesto político de gran importancia y -- que no se apegaran a la política presidencial o bien que su lealtad estuviera comprometida con otro grupo. De tal suerte once gobernadores entre ellos cuatro henriquistas, fueron inducidos a renunciar a sus cargos y en los casos de resistencia a la decisión presidencial, se declaraba por el Congreso de la Unión, desaparecidos los poderes y garantías individuales en sus Estados.

PREPARACION Y OBJETIVOS

Como se mencionó anteriormente el tercer plan económico fue confeccionado por el Banco de México, abarcaba las actividades fundamentales a desarrollar por el gobierno mexicano, así como una relación de las dependencias y organismos paraestatales que se encargarían de ello. Además el plan determinaba de manera clara, que cada proyecto a realizar definiera; su objetivo e importancia para el país, costo total, origen de financiamiento, prioridad -- con respecto a otros proyectos y su repercusión en el ingreso nacional, etc. Para cubrir los requerimientos anteriores se implementó un cuestionario que debía contestarse por las dependencias y organismos involucrados. El cuestionario se dividió en cinco temas: 1) Descripción general de cada uno de los proyectos 2) Plan general de las inversiones 3) Inversiones anuales por realizarse 4) Detallamiento cuantitativo de las inversiones realizadas y 5) Claridad en los resultados financieros.

La Confección del tercer plan sexenal se sustentaba en treinta y un grupos de proyectos agrupados en cinco conjuntos: El primero comprendía ocho -- grupos y se relacionaban con la Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Pesca. El segundo consideraba (2) dos y se referían a Minas, Petróleo y Gas Natural. El tercero abarcaba (4) cuatro y englobaba al Sector Industrial en general. El cuarto contaba con (11) once y se enfocaba hacia Comunicaciones y transportes y el quinto tenía (6) y estaban relacionados con toda la Administración Pública.

En la preparación del plan además del Banco de México que fue el organismo responsable, hubo dos factores que contribuyeron en la formulación, de los cuales el primero consistió en que el propio candidato participara activa y directamente a través de la organización de mesas redondas. Al respecto durante la campaña electoral de Miguel Alemán en 1946 se realizaron discusiones de mesa redonda en los centros urbanos más importantes del país, así como en más de la mitad de los Estados. En cada reunión el candidato propiciaba la discusión con representantes de los grupos locales, dirigentes sindicales, pequeños agricultores, miembros destacados de la iniciativa privada -- tanto del campo como de la ciudad, teniendo como tema los grandes problemas nacionales.

Para ello se optó por dividir los problemas en cuatro grupos: la Agricultura la Industria, los Transportes y el Turismo. Estas conferencias de mesa redonda tenían como objetivo fundamental vertebrar el conocimiento de las demandas que los diversos grupos sociales y regionales planteaban.

El segundo factor se refiere a que en la elaboración de este tercer -- plan intervinieron casi el total de las secretarías de Estado y varios organismos descentralizados de carácter interdisciplinario.

Sin embargo, a pesar de que el plan se componía de grupos, subgrupos y una serie de proyectos por realizar no contemplaba objetivos definidos ni -- cuantificables, a excepción del objetivo general que consistía en promover -- y estimular el proceso productivo para la consecución de un desarrollo econó-- mico y social en beneficio de la sociedad mexicana, para lo cual se planteaba la realización de quinientos noventa y cinco obras materiales y otras acti-- vidades alternativas con una erogación de 11,586 millones de pesos. Estas o-- bras correspondían a los proyectos agrupados que ya se mencionaban.

Principales Organismos Creados para Implementar el Plan y de Apoyo al -- Desarrollo Económico.

Durante la administración de Miguel Alemán se creó: La Secretaría de -- Bienes Nacionales e Inspección Administrativa encargada de la supervisión y control de la administración pública y paraestatal; el Departamento de Pla-- neación y Fomento de Carreteras Vecinales, llamado posteriormente Comité Na-- cional de Caminos Vecinales; encargado de manejar los fondos aportados por -- la Federación para la construcción de caminos; La Comisión Nacional de Inver-- siones, organismo administrativo dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, encargado de asumir las funciones de control, vigilancia y coordinación. Esta comisión solo logró tener vigencia hasta el 27 de diciem-- bre de 1949 y fue disuelta por la misma Secretaría de Hacienda. Cabe señalar que la mencionada Comisión fue el antecedente de la Secretaría de Programa-- ción y Presupuesto. Como un último intento se dió origen al Comité de Inver-- siones que en breve tiempo corrió la misma suerte de su antecesora.

LOGROS Y AVANCES DE LA ECONOMIA

La política Agraria de Miguel Alemán, es esencialmente igual a la del régimen anterior, tendiendo a fomentar y consolidar a través de importantes inversiones en obras de irrigación a la agricultura comercial y de exportación, beneficiando sobre todo a los grandes propietarios y dejando a la zaga a los pequeños ejidatarios. Por otra parte se inicia la práctica de expropiar a los ejidos cercanos a zonas urbanas y turísticas, argumentando causas de utilidad pública.

En materia de irrigación se drenaron terrenos agrícolas, se construyeron defensas para evitar inundaciones y se terminaron las obras; del Río Colorado Delicias, la Presa Sofía, las del bajo Río Lerma, las del Río Mayo y se iniciaron las construcciones en el Río Fuerte, en la Presa de Excame -- Trujillo, en la del Río Sinaloa, en Tehuantepec y las obras del Río Suchiate en donde por primera vez se utilizaron las corrientes hidráulicas para la generación de energía eléctrica.

En cuanto a la industrialización del país la administración que nos ocupa logró sostener el ritmo de crecimiento y aún más a lo largo del sexenio -- fomentó y estimuló el desarrollo económico. Para ello, Alemán contribuyó directamente a través de la creación de empresas y organismos paraestatales -- así como la ampliación de otras. Estas empresas que rebasaron las seiscientas durante el sexenio se caracterizaron porque en su mayor parte estaban inmersas en el proceso de industrialización y tenían participación en todas -- las actividades económicas.

No obstante, la economía mexicana comenzaba a manifestar signos de inflación constante, reducción en la tasa de crecimiento, las exportaciones se constreñían y las importaciones aumentaban, provocando descompensación en la balanza de pagos, el desempleo se agudiza de manera alarmante debido a que -- gran parte de la mano de obra que se hallaba laborando en los campos norteamericanos, regresaba con la intención de incorporarse al proceso productivo del país y por otra parte, a la emigración constante y creciente hacia las --

ciudades más importantes del país.

La Industria Turística, se convirtió en la actividad económica más importante del país, tanto para el Estado como para la iniciativa privada, por lo que fue una de las áreas que obtuvo inversiones muy considerables a través de obras materiales y de infraestructura. Todo esto, además se acompañó de enormes campañas promocionales con el objetivo fundamental de atraer nuevos capitales dispuestos a invertir y apoyar al turismo nacional.

Por otra parte, la salida de capitales golondrinos que se habían refugiado durante el conflicto bélico, reduce sustancialmente las reservas del país y hace tambalear la paridad del peso frente al dólar, por ello Alemán intenta contrarrestar este problema exhortando al capital foráneo a que invirtiera en nuestro país.

No obstante, el gobierno de Alemán se ve en la necesidad de devaluar el peso mexicano con respecto al dólar en varias ocasiones, originándose la primera en 1947, cuando el Banco de México retira de la circulación la divisa norteamericana temporalmente para reiniciar las operaciones a \$ 5.75 pesos por dólar. Posteriormente en 1949 el peso contempla nuevas bajas decretándose, un tipo de cambio flotante el que en junio del mismo año se fija oficialmente a la paridad \$ 8.65 por dólar. Estas medidas devaluatorias fueron tomadas por el gobierno mexicano sugeridas y apoyadas por el Fondo Monetario Internacional, con el objetivo fundamental de sanear las finanzas públicas y por otra parte dinamizar el comercio exterior.

Finalmente cabe señalar que los avances de la industria mexicana fueron completamente al margen del ya mencionado plan confeccionado para el período 1947-1952; estos logros posibilitaron mantener un considerable nivel en el PIB. Producto Nacional Bruto.

En comunicaciones y Transportes debido a que al término de la Segunda Guerra Mundial los transportes terrestres, aéreos y marítimos presentaban un desgaste considerable, que por faltar refacciones se agudizó, el gobierno de

Alemán tuvo que erogar fuertes inversiones anuales para la reparación y -- construcción de otras unidades. Por ejemplo: se amplió el Ferrocarril Inter Oceánico y el de México-Acámbaro, se rehabilitaron múltiples vías, puentes y estaciones. Se terminó la construcción del Aeropuerto Internacional de México y se inició la construcción de otros en las ciudades más importantes - del país.

El promedio de construcción de caminos y carreteras fue de poco más de 1,000 Km. por año. Para 1950 la longitud de la red de caminos era de 21,422 Km. destacando entre los más importantes las vías: México-Acapulco; Tijuana Mexicali; Coatzacoalcos-Salina Cruz; Comitán-Cauhtémoc; Mérida-Valladolid y la autopista México-Cuernavaca.

Las sumas destinadas a Educación y Salubridad, revistieron singular importancia, baste mencionar que en el último año de gobierno de Alemán el -- presupuesto destinado a educación duplicó el del primer año de dicha administración. Dicho aumento se destinó esencialmente a beneficiar al magisterio nacional y a construir escuelas, destacando la construcción de la Ciudad Universitaria y la ampliación del Instituto Politécnico Nacional. También se construyeron Tecnológicos en Durango, Guadalajara y Saltillo. Se -- continuó con la campaña de alfabetización y al final del sexenio se fomentó la práctica del ahorro escolar.

En el área de Salubridad Pública, se inauguraron cuatro unidades de antituberculosis, se terminaron 17 hospitales y centros maternos-infantiles -- en diferentes Estados de la República con lo que el IMSS amplió su campo de acción.

Los desayunos escolares cobraron relevancia y para 1952 se proporciona -- ba un promedio de 24 mil desayunos diarios en las escuelas primarias del -- Distrito Federal, con lo cual, se aspiraba a un desarrollo integral de la -- niñez.

En cuanto a la Inversión Pública, ésta se incrementó sustancialmente --

con respecto a la de las dos administraciones pasadas y se orientó fundamentalmente a la construcción de obras de infraestructura, así como al fortalecimiento del Estado en su intervención directa en el proceso económico, mediante la creación y/o adquisición de empresas.

CUMPLIMIENTO DEL PLAN

Si bien es cierto que el gobierno de Miguel Alemán confeccionó un plan económico general, el cual se adoptaría como orientador de la actividad económica de dicho sexenio, formalmente y en sentido estricto no fue posible ponerlo en práctica al comienzo de la administración debido a que su formulación se inició a mediados de 1947 y fue concluido hasta junio de 1948.

Por otra parte, el mencionado plan al ser elaborado a instancia del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) con el fin de acceder al crédito que el gobierno de México había solicitado y que destinaría a incrementar los ingresos de la Federación, el crédito interno y al financiamiento de obras e inversiones que el Ejecutivo Federal estimara convenientes para lograr el desarrollo económico y social careció de objetividad y de una metodología propia que apoyara y permitiera su aplicación, misma que finalmente el gobierno de Miguel Alemán abandonó al no obtener el crédito solicitado -- aún cuando se contaba con cuatro años para materializar el plan.

Esta decisión que tomó el Estado Mexicano en renunciar a planificar la economía contribuyó determinadamente a que los resultados sobre planeación en este sexenio fueron nulos. Deficiencia que se intentó subsanar con la programación y control del gasto e inversiones públicas.

CUARTO PLAN SEXENALEL PROGRAMA NACIONAL DE INVERSIONES PARA EL SEXENIO 1953-1958ANTECEDENTES

En los primeros años de la década de los cincuentas que coinciden con los últimos de la administración de Miguel Alemán y el inicio de la de Adolfo Ruíz Cortínez, la economía mexicana ya manifestaba síntomas de debilidad pese al acelerado crecimiento de la década anterior en base a una afortunada combinación de elementos y circunstancias que finalmente desaparecieron.

El auge de las exportaciones que se alcanzó durante la Segunda Guerra Mundial y la de Corea se desvaneció paulatinamente, y el país se sumergió en un círculo vicioso de inflación y devaluación al mismo tiempo que se agudizaba la concentración del ingreso.

La inversión del sector privado se contrajo debido a que ya no eran tan lucrativas ni seguras y el desempleo aumentó debido a la emigración de la población rural a las ciudades y al incremento de la tasa de población.

Por otra parte, los problemas de la administración pública se agravaron de tal suerte que las inversiones públicas efectuadas en forma improvisada y sin control originaron un déficit considerable en las finanzas de la Federación. Las empresas y organismos gubernamentales, habían caído, en una situación de bastante independencia en el desarrollo de sus gastos y funciones a tal grado que presionaban constantemente para que su presupuesto les fuera incrementado por el gobierno.

Ante este panorama la asamblea ordinaria del partido oficial (PRI) se inclinó por la candidatura de Adolfo Ruíz Cortínez para la presidencia de la República Mexicana.

Durante la campaña electoral del candidato priísta surgieron las Asambleas Económicas y Sociales integradas por representantes de las Secretarías -

y Organismos Gubernamentales más importantes, así como por destacados empresarios.

Dichas asambleas sustituyeron a las mesas redondas y se realizaron en todos los Estados de la República con el objetivo fundamental de que el candidato presidencial obtuviera un panorama general respecto a los problemas nacionales. Operativamente las asambleas buscaban la mayor participación de la población para que la ponderación de los problemas contara con el apoyo de la sociedad.

Para el nuevo régimen gubernamental la tarea de la planeación económica consistía en solucionar los problemas heredados de las administraciones, así como prevenir obstáculos y/o resultados adversos de la nueva política económica que regiría durante el sexenio 1953-1958, es decir, se planteaba una planeación sobre bases más reales, aunque más modestas. En efecto Ruíz Cortínez al iniciar su gobierno realiza un intento más por programar y coordinar cuando menos las actividades e inversiones gubernamentales con ese fin el 9 de junio de 1953 y publicado el 27 del mismo mes, decretó la creación del Comité de Inversiones que dependería directamente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y se encargaría de orientar y supervisar las inversiones del sector público, para contribuir al desarrollo económico.

El Comité de Inversiones quedó integrado por representantes del Banco de México, de Nacional Financiera y de las Secretarías de Economía y Hacienda. Dicho comité tuvo a su cargo la confección de un Programa Nacional de Inversiones para el sexenio 1953-1958, el que antes de ser enviado al Presidente de la República sería supervisado por las dependencias antes citadas.

Sin embargo el comité tuvo una existencia de aproximadamente un año, en el que reunió información con respecto a las inversiones del sector público y llevó a cabo los estudios necesarios para formular la política económica, acorde con el nivel de inversión pública y privada con el financiamiento interno y externo.

Cabe señalar que dicho comité, surgió durante la administración de Alemán, al igual que la Comisión de Inversiones de la cual trataremos más adelante.

te. Por lo que Ruíz Cortínez solo resucitó estos organismos técnico-administrativos con el fin de optimizar la administración pública.

Es imprescindible destacar que aún cuando la economía presentaba ciertos desajustes que se ocultaban tras un acelerado crecimiento, en 1952, cuando Ruíz Cortínez asume la Presidencia no confeccionó ningún plan económico - como lo habían hecho los candidatos anteriores. Para llenar ese vacío se opta por formular el Programa Nacional de Inversiones para el período 1953-1958.

PREPARACION Y OBJETIVOS

El Programa Nacional de Inversiones, confeccionado - como ya se mencionó por el comité de Inversiones, fue estructurado de acuerdo a una programación, jerarquización y canalización de recursos con objetivos previamente determinados, de tal suerte que mostró un avance metodológico sustancial tanto en su formulación técnica, como en su ejecución. Para definir sus objetivos y - elaborar proyecciones se auxiliaron de las cuentas nacionales, especificando cuantitativamente el desarrollo futuro de las variables más importantes. Se implementó una estrategia en el marco de la política de estabilización, que - si bien, concebía a la inversión pública como el Instrumento central de ordenación del desarrollo económico, también contemplaba medidas que orientaran programadamente los recursos del Estado hacia las áreas prioritarias de la - actividad económica.

Para la formulación del programa, el Comité de Inversiones solicitó a - las Secretarías de Estado y al Departamento del Distrito Federal, un presupuesto de inversiones para 1953-1958 y una relación por año de cada una de - las obras a realizar. Una vez reunidos los programas de inversión acompañados de sus respectivos presupuestos se entregaron a la Secretaría de Hacienda y de Economía, para que presentaran el programa de inversiones completo - al Ejecutivo Federal para su aprobación.

Los objetivos generales del Programa Nacional de Inversión fueron los - siguientes:

- 1) Mejorar el nivel de vida de la población.
- 2) Lograr una tasa de crecimiento económico satisfactoria.
- 3) Procurar un desarrollo más coordinado de la economía.
- 4) Obtener estabilidad de precios.
- 5) Financiar la inversión pública sin incurrir en déficit.
- 6) Lograr una participación más alta del capital nacional en el financiamiento de la inversión pública.
- 7) Orientar los recursos financieros hacia los sectores más necesitados y a la resolución de los mayores problemas económicos.

Con los objetivos mencionados el Programa pretendía evitar que el financiamiento del Gasto Público provocara inflación y por ende determinara el nivel de vida de la población. También pretendía limitar en lo posible, el déficit en las finanzas públicas e incrementar las obras de beneficio social.

Principales Organismos creados para la Implementación del Plan y de Apoyo al Desarrollo Económico.

Para la Instrumentación del Programa Nacional de Inversiones, el 7 de septiembre de 1954 el Ejecutivo Federal expidió un acuerdo que daba origen a la Comisión de Inversiones, la cual dependería directamente del Presidente de la República.

Dicha comisión representaba un intento más del Estado mexicano, por lo que articular de manera coherente y operativa las actividades productivas del país y fundamentalmente las del sector público, además orientar las inversiones gubernamentales y evaluar los resultados de las mismas, aspectos a los que Ruíz Cortínez le dió gran importancia.

Las Funciones de la Comisión eran:

- a) Analizar los proyectos de inversiones que le presentaran las dependencias gubernamentales.
- b) Realizar los estudios económicos para establecer coordinadamente los

objetivos de la política económica, hacendaria y social así como la jerarquización, cuantificación y papel de las inversiones públicas en el desarrollo general del país.

c) Presentar al titular del Ejecutivo Federal un programa coordinado de las inversiones públicas y sugerir cambios al mismo cuando se juzgara pertinente.

d) Formular un inventario de las obras públicas en proceso de ejecución y elaborar diversas estadísticas sobre la inversión pública y su financiamiento.

e) Realizar estudios sobre el financiamiento de la inversión del sector público.

f) Formular programas anuales de inversión pública.

g) Determinar los niveles convenientes de Inversión Pública.

h) Estudiar las tendencias de la economía nacional y contribuir a la programación de la política económica general y determinar necesidades de inversión de los distintos sectores en los próximos diez años.

i) Confeccionar estudios generales sobre distintos temas ligados a la inversión pública.

La Comisión de Inversiones se integró con un director, un subdirector, un jefe de programación y diez analistas especializados en diferentes temas como: inversión pública, comunicaciones y transportes, riego, fomento agrícola, obras portuarias, energía y combustible, escuelas, hospitales y vivienda. Los analistas contaban con el apoyo de personal técnico.

Para realizar sus funciones la comisión recibiría de la Secretaría de Hacienda al comienzo de cada año fiscal la estimación de los recursos federales totales disponibles para inversiones, así como los presupuestos de las empresas organismos y dependencias gubernamentales. Estos programas de inversión debían acompañarse de una justificación que avalara los beneficios económicos y sociales.

su grado de coordinación con las diversas inversiones gubernamentales y su jerarquía en función del conjunto de obras proyectadas por las demás dependencias del sector público.

Con esos datos la Comisión formulaba un plan preliminar para distribuir los fondos federales entre los múltiples proyectos, de acuerdo al orden de prioridad asignado por el Programa Nacional de Inversiones. Posteriormente se sometía a la consideración del Presidente de la República, una vez aprobada, la Comisión certificaba ante la Secretaría de Hacienda los montos específicos de fondos federales que quedaban asignados a cada proyecto. Sólo con esa certificación las dependencias podían recoger los fondos correspondientes.

Como la multitudada Comisión, funcionó solamente como intermediaria entre la Secretaría de Hacienda y los receptores de los recursos gubernamentales, al no lograr formular los planes o programas de inversión a largo plazo, el titular del Ejecutivo giró instrucciones para que confeccionara un plan de inversiones para dos años, 1957-1958, al que denominó: El Programa de Inversiones Públicas 1957-1958. Este plan que se terminó a fines de 1956, proyectaba una inversión de 6118 millones de pesos para 1957 y de 6430 para 1958.

El plan bianual fue turnado al BIRF, quién para dar su aprobación y otorgar el crédito correspondiente elaboró un programa reducido en base al programa original. Finalmente, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento determinó en su programa una reducción de 888.8 millones de pesos para 1957 y 530.4 para 1958 de un total de 6118 y 6430 respectivamente.

La Base del Programa 1957-1958 fue similar a la de los anteriores (1947-1952 y 1953-1958). Es decir, abarcó únicamente la agricultura, los transportes, la energía eléctrica, energéticos, educación, salud pública y bienestar social, y no contempló las inversiones destinadas a la producción industrial como lo requería el país, para acelerar y consolidar el desarrollo económico-social.

Otro organismo que se creó en la administración que nos ocupa, fue el --

Consejo de Fomento y Coordinación de la Producción Nacional, órgano de consulta para estudiar los problemas agrícolas e industriales, sirviendo además de complemento y apoyo a la Comisión de Inversiones. El mencionado consejo fue creado por acuerdo presidencial en abril de 1954.

En 1958 la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa fue transformada en la Secretaría de Patrimonio Nacional y contó con amplias facultades para controlar y supervisar las empresas y organismos descentralizados que no estaban bajo ningún control.

LOGROS Y AVANCES DE LA ECONOMIA (1953-1958)

El desarrollo de la economía durante la administración de Ruíz Cortínez se fundamentó en la consecución satisfactoria de los objetivos planteados en el Programa Nacional de Inversiones, al respecto:

El Sector Agrario aún cuando registró avances considerables debido en gran parte, a las obras de irrigación que se realizaron, así como por el reparto de tierras que en el sexenio que nos ocupa ascendió a 3,198,780 hectáreas. Por otra parte, para apoyar la política agrícola instrumentada, el gobierno de Ruíz Cortínez estableció el seguro agrícola integral con el propósito de proteger e indemnizar al campesino en caso de siniestros.

Sin embargo, a pesar de las medidas citadas el campo mexicano también se vio envuelto en problemas que contribuyeron en forma determinante a que la producción agrícola destinada al mercado interno y al comercio exterior se contrajera, situación que coadyuvó a la agudización de las tensiones sociales en el campo. Algunos de estos problemas fueron: la falta de apoyo y estímulos a los auténticos agricultores; la crisis de la economía norteamericana de 1954, originada en parte al concluir la guerra de Corea, lo que provocó la repatriación de una gran cantidad de trabajadores agrícolas mexicanos (braceros) que al encontrarse nuevamente en el país requerían de tierras y medios para poder trabajar y satisfacer sus necesidades inmediatas. Ante este panorama, la Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCM) promueve la organi

zación de movimientos campesinos en el norte del país con el propósito de apoyar e impulsar la lucha campesina por la obtención y legalización de la tierra propiciándose incluso algunas invasiones de predios propiedad de los grandes terratenientes.

LA INDUSTRIA

Estuvo orientada a promover y consolidar el crecimiento económico del país así como a ampliar el mercado interno y las exportaciones, metas que aun que no se lograron del todo, permitieron que el país alcanzara una tasa de crecimiento excepcional en Latino América. Durante el sexenio de Ruiz Cortínez el Producto Nacional Bruto (PNB) creció a una tasa promedio del 7.2% en términos reales.

Las fuertes inversiones destinadas al sector petrolero se plasmaron en incrementos de la capacidad instalada, propiciándose un aumento de reservas probadas y probables y en aumentos de la producción de crudo para el consumo interno y la exportación. No obstante, la política en materia de petróleo establecía precios del energético muy por debajo de su costo real subsidiando de esta forma a las empresas nacionales y extranjeras.

En materia de comunicaciones y transportes, también se realizaron importantes inversiones con objeto de ampliar la infraestructura del país. Se concluyeron carreteras y autopistas de gran importancia entre ellas; la de México-Querétaro y México-Iguala, quedando comunicadas por carretera todas las capitales de los estados de la República. Se construyó el ferrocarril Chihuahua Pacífico para unir las dos regiones económicas más importantes del noroeste. Se construyeron los canales para aprovechar las aguas de las presas Miguel Alemán, Mucuzari, Alvaro Obregón y se concluyeron las presas de almacenamiento de Márquez y Humaya; se creó la Comisión del Grijalva que posteriormente se transformó en la Comisión del Papaloapan y Tepalcatepec.

Para apoyar al Sector Salud, se construyeron 315 hospitales, 71 centros de salud, 529 centros materno-infantiles y 16 clínicas de recuperación.

Los desayunos escolares aumentaron de 18,000 a 150,000 diarios; se amplió el campo de acción del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), cuya cobertura se extendió a la mayor parte de la población rural y urbana del país, - elemento que coadyuvó a mejorar las condiciones de higiene y seguridad de la clase trabajadora, abatiéndose en gran medida el índice de mortalidad.

La Inversión Pública se financió en un 42% con recursos del gobierno federal, 29% provino de organismos y empresas públicas y el 29% restante con créditos internos y externos. Por otra parte, en virtud de que los presupuestos de egresos de la Federación se incrementaron más rápidamente que los ingresos, fue necesario recurrir a empréstitos del extranjero, lo que originó que la deuda se cuadruplicara en el sexenio en cuestión.

CUMPLIMIENTO DEL PLAN

Las deficiencias de mayor relevancia de la Administración de Adolfo -- Ruíz Cortínez respecto a las anteriores fueron:

-Desde el inicio de su campaña electoral para la presidencia de la República se notó la ausencia de un programa económico de gobierno que enarbolará como plataforma política y que sirviera de base teórica para la implementación de la política económica durante su gobierno.

-Para llenar el espacio que correspondería a un "cuarto plan sexenal" - Ruíz Cortínez instrumentó el Programa Nacional de Inversiones con el objeto de programar el gasto y las inversiones públicas, programación que a su vez establecería los lineamientos de la actividad económica nacional. El Programa Nacional de Inversiones se encuadraba en un marco de contabilidad nacional y si bien planteaba objetivos globales, éstos carecían de correlación entre sí y no contemplaban la interacción con respecto a variables como la población y el impacto sobre el crecimiento económico además de los instrumentos y medidas indispensables de política económica para su ejecución.

Sin embargo, el Programa Nacional de Inversiones (PNI) si cumplió con -

su cometido fundamental de orientar y supervisar el gasto público, para ello, hubo de resucitar algunos organismos técnico-administrativos que fueron creados en el régimen anterior.

- El Programa no cubrió el plazo para el cual fue elaborado (1953-1958) - pues en 1957 se confeccionó otro plan de inversiones para el bienio 1957-1958. Este plan que solo comprendía la programación y cuantificación de las inversiones del gobierno federal, tampoco se cumplió debido a las reducciones que sufrió la cifra presupuestada para su ejecución.

- Tanto la Comisión de Inversiones como el Comité de Inversiones, independientemente de sus defectos y limitaciones pueden considerarse como los organismos, de mayor relevancia política y administrativa en la administración, debido a su relación y cercanía (en funciones) con el Presidente de la República.

- Pese a que en este sexenio no se fijaron las bases, para llevar a cabo el proceso de planeación económica y tampoco se alcanzaron cabalmente los objetivos de elevar sustancialmente el nivel de vida de la población trabajadora, evitar la inflación y no recurrir al endeudamiento, si se consiguió mantener un buen ritmo en la tasa de crecimiento económico.

QUINTO PLAN SEXENALEL PLAN DE ACCION INMEDIATA PARA EL TRIENIO 1962-1964SEXENIO 1959-1964ANTECEDENTES

La administración de López Mateos se distinguió de las anteriores por -- dos cuestiones muy peculiares: la ausencia de un plan o programa económico -- que sirviera de plataforma política durante el desarrollo de la campaña presi-- dencial y orientara las actividades económicas los primeros meses del mencio-- nado gobierno; y la tardía elaboración de un plan que por lo avanzado del se-- xenio solo cubrió los tres últimos años.

El referido plan denominado "Plan de Acción Inmediata", mismo que por ra-- zones prácticas y de acuerdo a las características del presente trabajo (aná-- lisis por sexenio) se adoptara como el quinto plan sexenal.

Por lo anterior, el análisis inicia a partir de 1958, año en que finali-- zaba el gobierno de Adolfo Ruíz Cortínez y daba principio la campaña presiden-- cial de Adolfo López Mateos candidato del partido en el poder -PRI-.

Al concluir el sexenio de Ruíz Cortínez la situación del país se tornaba un tanto crítica debido a los problemas económicos y políticos; la economía - mexicana enfrentaba el retraimiento de la inversión nacional y extranjera; la pérdida de dinamismo del sector industrial y agrícola; el acelerado crecimien-- to demográfico así como una mayor concentración del ingreso en un grupo so-- cial cada vez mas reducido.

Todo lo anterior agudizó los conflictos sociales que se daban en gran -- parte del territorio nacional, culminando en grandes movilizaciones obreras, - campesinas y populares que tuvieron lugar en las ciudades más importantes de-- la República y principalmente en la ciudad de México.

Dichos movimientos fueron auspiciados por los sindicatos de telegrafistas, maestros, petroleros, electricistas, ferrocarrileros, entre los más importantes. En un principio se caracterizaron por sus demandas de carácter reivindicativo (de las organizaciones de trabajadores) argumentando que éstas debían sustentarse en una dirección sindical democrática e independiente.

Uno de los movimientos más destacados fue el de los ferrocarrileros el que se convirtió en el núcleo aglutinador del descontento obrero -popular- que se aceleraba día con día obligando a sus líderes a modificar las demandas originales, rebasando el marco económico y laboral. Dicho movimiento se convirtió en un serio desafío para el Estado Mexicano, para el orden establecido y sus instituciones.

Ante esta situación las respuestas del Estado variaron considerablemente mostrando flexibilidad en algunos conflictos y ejerciendo la represión en otros.

El estado advirtió que cedería en lo relativo a incrementos salariales e incluso que aceptaría en razón de la coyuntura política del país (sucesión-presidencial) la sustitución de algunas direcciones sindicales y la independencia de algunos sindicatos de poca importancia, pero no toleraría, que amplios sectores de trabajadores se organizaran y eligieran en forma independiente y democrática a sus representantes.

Con este tipo de política, ningún movimiento logró consolidarse. Sin embargo, las movilizaciones obreras y populares de 1958-1959 evidenciaron el descontento de la clase obrera mexicana frente a la marginación y explotación sufrida durante muchos años.

PRIMEROS INTENTOS DE PLANEACION ECONOMICA (1953-1961)

No obstante, que López Mateos inicia su campaña presidencial sin un plan, expresa la necesidad inaplazable de formular e implementar un plan económico-nacional que orientara la actividad económica del país y sentara las bases para optimizar las actividades de la administración pública federal. Al respecto López Mateos afirmaba "la planeación económica debe ser concebida y apli--

cada en base a las condiciones reales e históricas del país, para que verdaderamente adquiriera un valor significativo, teórico y práctico".

LOS CONSEJOS DE PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL

Uno de los primeros pasos tendientes a establecer un sistema de planeación -para el período 1958-1964- fue la introducción de los Consejos de Planeación Económica y Social que sustituyeron a las mesas redondas de Miguel Alemán y a las Asambleas Económicas y sociales de Ruiz Cortínez. Los consejos citados fueron organizados por el partido en el poder -PRI- y se realizaron en todo el país con el objetivo fundamental de plantear y analizar los problemas económicos, políticos y sociales. De esta forma, López Mateos obtendría la información que le permitiera normar su criterio acerca de la problemática nacional. La vigencia de los consejos fue efímera y sus funciones mínimas, -- pues estaban supeditadas a la duración de la campaña presidencial de López Mateos.

EL DIAGNOSTICO ECONOMICO REGIONAL 1958-1965

La Secretaría de Economía se encargó de elaborar el mencionado diagnóstico al margen de los lineamientos del Programa Nacional de Inversiones y sin la participación del resto de las dependencias gubernamentales.

En ese documento, el país se dividió en siete regiones económicas: Sureste, Noroeste, Altiplano Noroeste, Pacífico Sur Centro, Golfo e Istmo. El contenido cuantitativo se fundamentó en las estadísticas oficiales correspondientes a 1950-1957 y en la matriz de Insumo Producto de 1950. Para su implementación se sugería dividir el país en 16 zonas de concentración económica. Con este estudio la Secretaría de Economía intentó presentar; una hipótesis de equilibrio nacional y regional que sirviera de base para el gobierno de 1958 a 1964. Sin embargo, el Diagnóstico fue ignorado por López Mateos y por ende se quedó a nivel de intento. Por lo que el 1° de diciembre de 1958 decide la creación de la Secretaría de la Presidencia, la que por decreto presidencial inició sus funciones el 1° de enero de 1959.

La nueva Secretaría fungiría como el órgano de control de la planifica---

ción, asimismo le correspondería la elaboración del plan general del gasto público e inversión de cada año; formularía los programas y estudios especiales que considerara conveniente el Presidente, y serviría de enlace entre la Presidencia y las otras dependencias y organismos paraestatales.

Las más importantes de las funciones de la Secretaría de la Presidencia fueron las siguientes: a) Planear, vigilar y coordinar las inversiones y gastos de las dependencias gubernamentales. b) Promover el desarrollo económico y social general y el de las regiones que demandaban una atención especial -- del gobierno y, c) Corregir la desigualdad en la distribución del ingreso nacional.

En la práctica, la Secretaría de la Presidencia dividió sus actividades en dos contextos: nacional y regional. Con esta separación se intentaba coordinar y complementar los planes regionales con la planeación nacional.

No obstante, que la nueva dependencia asumió su papel de organismo fundamental para la coordinación económica del país los resultados no fueron del todo satisfactorios, pues lejos de instaurar los mecanismos indispensables para llevar a cabo la planificación económica nacional, surgieron problemas de carácter teórico y práctico que obstaculizaron la consecución de un objetivo.

Estos problemas se derivaron fundamentalmente de la existencia de la Dirección de Inversiones Públicas y la Dirección de Planeación; dependencias -- que tenían el mismo "nivel jerárquico" y las mismas funciones que la Secretaría de la presidencia. Aunque cada organismo trabajaba independientemente, su objetivo principal consistía en lograr la planeación.

EL PLAN DE ACCION INMEDIATA 1962-1964

En 1962, cuando ya había transcurrido la mitad del gobierno de López Mateos y se habían instrumentado los primeros ensayos de planeación a través de la Secretaría de la Presidencia, el país experimentaba una baja sustancial en su crecimiento económico. En efecto, de 1958 a 1960 el incremento promedio anual del PIB fue de 5.4% mientras que para 1961 y 1962 apenas ascendió 4.2%.

en promedio.

En contrapartida eran ampliar las perspectivas para que los países subdesarrollados de América Latina y especialmente México contaran con nuevos empréstitos de los Estados Unidos de Norteamérica, quién había dispuesto (paratal efecto) 20,000 millones de dólares a través de la llamada Alianza para el Progreso, los que se distribuirían entre 1961 y 1970.

Con ése fin, López Mateos creó la Comisión Intersecretarial, integrada por representantes de las secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, la que elaboraría un programa de inversiones de los sectores público y privado y cumpliría con los acuerdos de la Alianza para el Progreso, establecidos en agosto de 1961 en Punta del Este Uruguay.

En términos generales dichos acuerdos establecieron que todos los países de América Latina que acudieron a los créditos de las instalaciones bancarias internacionales, debían comprometerse a formular planes a corto (2 a 3 años)-mediano (4 a 5 años) y largo plazo (10 años manejados por quinquenio) que posibilitaran el desarrollo económico y social del país. Además los planes se fundamentarían en el principio del esfuerzo propio, y del máximo y óptimo empleo de los recursos nacionales.

PREPARACION DEL PLAN

El Programa de Inversiones que en principio formuló la Comisión Intersecretarial con el auxilio de la Secretaría de Industria y Comercio, entre marzo y abril de 1962 se tradujo en el Plan de Acción Inmediata para el trienio 1962-1964.

Para su elaboración se tomaron como base los estudios realizados en el primer trimestre de 1961, por el grupo técnico del gobierno que estaba constituido por representantes de la Secretaría de Hacienda y del Banco de México - Los estudios se denominaron oficialmente como: "Proyección de Metas Globales de Crecimiento de la Economía Mexicana" y "Unas Proyecciones Sectoriales de Crecimiento de la Economía Mexicana".

En principio estos proyectos, se elaboraron como planes de desarrollo --

económico y social para la década de los sesentas. Pero no se intentó ponerlos en práctica y solo sirvieron de sustento teórico para la elaboración del Plan de Acción Inmediata, denominado con ese nombre, por que se pretendía -- que actuara con rapidez y corrigiera los desajustes que padecía el proceso de desarrollo económico del país. Para ello, se decidió que la política económica de los siguientes tres años debía apegarse estrictamente a los objetivos fundamentales del plan.

Objetivos del Plan.- Los objetivos básicos del Plan se concentraron en los 14 puntos que a continuación se enuncian:

1) Movilizar la mayor cantidad factible de recursos financieros internos para llevar a cabo el programa de inversiones, contemplado en el mismo plan.

2) Continuar sistemáticamente con la reforma y mejoramiento administrativo del impuesto sobre la renta.

3) Lograr el auto-financiamiento de los proyectos a efectuar por las empresas estatales a través de la reestructuración de precios.

4) Revisar la política de subsidios en el sector agrícola para eliminar los que resultaban inadecuados.

5) Prever una creciente disponibilidad de ahorro externo, el que debería orientarse mayoritariamente al sector público, pero también habría de estar disponible para el sector privado.

6) Definir una política que canalizara las inversiones privadas provenientes del exterior y asegurar de esta forma un ingreso neto de capital que a mediano plazo fuese equivalente al total, de las utilidades generadas y transferidas por las empresas transnacionales.

7) Establecer una política monetaria y crediticia que permitiera reorientar e incrementar los créditos internos y externos.

- 8) Mantener la estabilidad relativa en el nivel interno y de los precios.
- 9) Reorientar la política de limitaciones a la importación en beneficio de la balanza de pagos.
- 10) Revisar la política de estímulos a la exportación.
- 11) Orientar la política de fomento al turismo.
- 12) Promover los programas a largo plazo.
- 13) Dar Prioridad a los programas sociales tendientes a fortalecer el poder adquisitivo de los sectores de mas bajo ingreso.
- 14) Revisar periódicamente y al mas alto nivel, la coordinación general de los programas del plan para eliminar o reducir las posibles incompatibilidades que pudiesen surgir.

En términos generales el Plan de Acción Inmediata pretendía llevar a la práctica una política económica tendiente a estimular la inversión privada - y a coordinarla con la inversión pública, así como garantizar el adecuado manejo de las finanzas gubernamentales y fomentar el ahorro interno.

La meta del plan a largo plazo era mantener una tasa de crecimiento del PIB del 5% al 6 por ciento.

La Implementación del Plan requería de una inversión bruta total de - - 78,200 millones de pesos: 24,000 millones para 1962; 26,000 para 1963 y - - 28,200 para 1964. De dichas cantidades la inversión pública absorbería 10,600 millones de pesos en 1962, otros 10,600 en 1963 y 12,800 en 1964, en total - 35,000 millones.

Además el excedente de mil millones de pesos del presupuesto federal - de 1961 se sumó a los 78,200 que en principio se tenían a las asignaciones - originales sufrieron ciertas modificaciones, siendo la partida destinada a -

la inversión pública la más beneficiada, pues de 35,000 millones de pesos se incrementó a 39,800 de los cuales se destinaron 12,000 para 1962; 13,800 para 1963 y 14,000 para 1964.

El aumento sustancial en el monto destinado a la inversión pública buscaba mejorar. A largo plazo la distribución del ingreso, a fin de fortalecer el poder de compra de los grupos mayoritarios de la población y crear así un mercado interno más vigoroso que optimizara al máximo la capacidad productiva nacional. A corto plazo, la inversión pública satisfacía una función -- compensatoria, al cubrir vacíos originados por el sector privado y buscaba -- estimular y orientar la inversión privada hacia los sectores más rezagados, como la agricultura; acelerar los sectores de demanda más elástica y apoyar el proceso de sustitución de importaciones.

Los organismos que sirvieron de apoyo administrativo para la implementación del plan eran básicamente los mismos que formulaban y coordinaban la política económica del país, es decir, la Secretaría de la Presidencia, la Comisión Intersecretarial; el Banco de México, la Dirección de Planeación y la Dirección de Inversiones Públicas.

LOGROS Y AVANCES DE LA ECONOMIA 1959-1964

La inversión pública total del régimen de López Mateos ascendió a ---- \$ 78'155,911,000 de los cuales se asignaron a 1959 \$ 9'385,756,000; a 1960 - \$ 10'256,341,000; a 1961 \$ 11'199,231,000; a 1962 \$ 12'319,783,000; a 1963 - \$ 16'217,900,000 y a 1964 \$ 18'776,900,000. En términos porcentuales la inversión total (pública) de este período tuvo un incremento del 131.7% con -- respecto al sexenio anterior.

No obstante, que éstas cantidades se orientaron, coordinaron y supervisaron a través de la Secretaría de la Presidencia para la consecución de un desarrollo económico y social que a largo plazo favoreciera en gran medida a las grandes mayorías del país, también contribuyeron en forma definitiva a -- que la dependencia de México con respecto al exterior se acentuara; prueba -- de ello fue el financiamiento externo que percibió el gobierno mexicano para

solventar las inversiones y gastos proyectados. En el período 1941-1946 el financiamiento externo significó el 7.1% de la inversión pública total, incrementándose a un 13.2% en 1947-1952, a 16.5% en 1953- 1958 y a 26.4% en 1959-1964.

La mayor parte de los recursos financieros gubernamentales se asignó al fomento del sector industrial y a las obras de beneficio social, siendo menos favorecido el sector agrícola y las comunicaciones y transportes.

La Política Agrícola de este sexenio estuvo orientada a la construcción de obras de infraestructura que permitieran la ampliación y mejoramiento de los sistemas de riego y drenaje en apoyo a la agricultura temporal. Además se implementó una política de precios y subsidios a los principales productos agrícolas, tanto de consumo básico, como a los de exportación se mejoró y amplió la capacidad de almacenaje y distribución de la producción agropecuaria y se promovió la industrialización de la misma.

Por otra parte, el reparto de tierras se realizó con la intención de estimular la productividad en este sector, ampliar las zonas de cultivo y mejorar el nivel de vida de las regiones rurales marginadas de los beneficios sociales proporcionados por los gobiernos Federal y Estatal. El total de hectáreas entregadas en este sexenio fue de 16'004,170 que beneficiaron aproximadamente a 280 mil familias.

El sector Industrial se orientó a fortalecer el proceso de sustitución de importaciones y a diversificar la producción de exportación. Se amplió la capacidad instalada y se modernizaron las industrias estratégicas con la finalidad de reducir los costos de producción. Se impartieron cursos de adiestramiento y capacitación técnica de la mano de obra y se aplicó una política de estímulos fiscales y crediticia en favor del capital nacional. Con estos elementos de apoyo al industrial se perseguía un desarrollo ordenado de las principales ramas industriales.

En términos generales en el sexenio de López Mateos se logró un crecimiento considerable de tal suerte que el Producto Interno Bruto (PIB) que en

1958 fue de 66,918 millones de pesos a precios de 1950- para 1964 fue de -- 94,601 millones de pesos. Porcentualmente la economía creció a una tasa pro medio anual del 8.1% en términos reales.

En lo que respecta, a comunicaciones y transportes al concluir la admi nistración de López Mateos se contaba aproximadamente con 57,455 Km., de ca rreteras quedando concluidas: La autopista México-Puebla; Durango-Mazatlán Guadalajara-Zacatecas; San Luis Potosí-Torreón y Guadalajara-Barra de Navidad.

Se puso en marcha el ferrocarril: Chihuahua-Pacífico y se construyeron 22 nuevas estaciones, también se rehabilitaron algunas unidades. .

En educación y salud pública, el sexenio de López Mateos incrementó -- año con año sus presupuestos. De tal suerte que la asignación para la educa ción al final del sexenio fue mayor en 400% a la de 1958. Aumento que se -- destinó a abatir la escasez de maestros, aulas y material didáctico, facto res que contribuyeron a mediano plazo a disminuir los altos índices de a- nalphabetismo del país. Un intento más por reforzar y consolidar la política educativa fue la creación del libro y cuaderno de texto para la educación - primaria, el cual por decreto presidencial debía ser proporcionado en forma gratuita. Al finalizar el sexenio se había repartido un total de 114 millo nes de ejemplares.

La salud pública gracias al apoyo financiero que le brindó el gobierno federal pudo avanzar más allá de la medicina curativa a través de la instru mentación de campañas nacionales de vacunación, las que se orientaron prin cipalmente a alejar los padecimientos de carácter epidémico, causantes de - graves perjuicios en la población infantil de las zonas marginadas del país. El Instituto Mexicano del Seguro Social amplió su campo de acción e incre- mentó el número de derechohabientes en un promedio de 628 por año.

Por decreto presidencial se crearon dos instituciones importantes que- se encargarían de proporcionar la atención médica y social a dos grupos es pecíficos de la sociedad: El Instituto Nacional de Protección a la Infancia.

(INPI) destinado a la atención y protección de la niñez mexicana en cuya cobertura se incluyó la dotación de los desayunos escolares de los cuales para 1964 ya se repartían tres millones en promedio por día solo en el D.F.

El otro fue el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los trabajadores del Estado -ISSSTE- el que vino a sustituir a la Dirección de Pensiones.

CUMPLIMIENTO DEL PLAN

El multicitado plan para el trienio 1962-1964, desde su preparación se vio obstruido por elementos teóricos y prácticos los que finalmente impidieron su cabal ejecución. Algunos de los obstáculos más importantes fueron el factor tiempo y su misma estructura.

Debe recordarse que el plan se elaboró con el principal objetivo de aprovechar parte de los veinte mil millones de dólares que los EUA habían dispuesto para financiar las economías latinoamericanas y para cumplir con el compromiso de apegarse a los acuerdos de la Alianza para el Progreso.

El factor tiempo jugó un papel determinante en el incumplimiento debido a que el plan se elaboró entre marzo y abril de 1962 y no al principiar el año como correspondía; esto significó cuatro meses de retraso. Posteriormente, una vez que fue aprobado por López Mateos fue enviado el 12 de septiembre de 1962 a la Organización de Estados Americanos -OEA- para su evaluación. La Comisión encargada inició la supervisión del plan hasta el 2 de octubre del mismo año y concluyó el 28 de enero de 1963 con una visita a los principales estados de la República. Pero fue hasta julio (de 1963) cuando el BIRF después de una exhaustiva evaluación aprobó el plan de Acción Inmediata. Resulta evidente que el plan sufrió un retraso de más de año y medio.

La estructuración del plan se sustentó fundamentalmente en los niveles de inversión que tanto el sector público, como el privado debían realizar -- con el propósito de alcanzar la tasa de crecimiento proyectada. Sin embargo, el

documento no consideraba ningún modelo económico que abarcara a la economía - en su totalidad para que las inversiones se canalizaran y justificaran.

Por último se careció de una reforma administrativa que apoyara la instrumentación del plan, mediante la creación o facultación de un organismo único que realmente ejecutara las acciones encaminadas a implementar una economía planificada.

Asimismo el Plan de Acción Inmediata por limitaciones internas y externas fue incapaz de poner en práctica medidas concretas de política económica-tendientes a alcanzar las metas proyectadas.

No obstante, la economía mexicana al margen del plan consiguió mantener un respetable nivel en la tasa de crecimiento e incluso incrementarla al finalizar el sexenio en un 8% aproximadamente.

SEXTO PLAN SEXENALEL PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL 1966-1970SEXENIO 1965-1970ANTECEDENTES

La coyuntura económica y política que afronta el Estado Mexicano durante el régimen de Gustavo Díaz Ordaz es de las mas elocuentes en la historia de México, debido principalmente a dos causas: la primera de carácter económico y la segunda político. En el aspecto económico prácticamente marcó el fin del modelo económico de "desarrollo estabilizador" el que se había adoptado desde 1954 y se sostuvo hasta 1970. En lo político y social del régimen de Díaz Ordaz tuvo que enfrentarse abiertamente a importantes movimientos populares y estudiantiles que amenazaron el sistema y sus instituciones, razón por la que decidió combatirlos hasta el exterminio.

Antes de los fenómenos citados que imprimieron un matiz peculiar al sexenio el sistema político mexicano se encontraba inmerso en el proceso político de mayor relevancia para el país: la sucesión presidencial, el partido en el poder debía contar con su candidato, en este caso las condiciones favorecieron a Gustavo Díaz Ordaz quién gobernó al país de 1964 a 1970.

La selección de Díaz Ordaz se desarrolló en un clima de tranquilidad y aceptación por parte de la cúpula gobernante del país. El desarrollo de la campaña presidencial fue similar al de los candidatos anteriores. La única innovación que se produjo fue la creación de las "Asambleas de Programación" las que funcionaron como mediadoras entre el candidato y el pueblo y cuyo objetivo fundamental era el de plantear, analizar y dar solución en un futuro próximo a los problemas económicos, políticos y sociales mas apremiantes.

El 1° de Diciembre de 1964 inicia Gustavo Díaz Ordaz su período presidencial, para entonces la economía mexicana registraba una envidiable y elevada tasa de crecimiento de alrededor del 8% anual en términos reales, estimulada-

principalmente por el sector industrial. No obstante, el proceso económico -- del país avanzaba inmerso en las contradicciones propias del sistema capitalista mexicano las que mas tarde se agudizarían al igual que los problemas socioeconómicos, los que se manifestaron en las capas medias de la población y particularmente en el sector estudiantil, profesionista e intelectual a pesar de que este grupo social había sido tradicionalmente favorecido por el sistema.

El primer conflicto que enfrenta el régimen de Díaz Ordaz en 1965 es el de los médicos quedando de manifiesto la conducta que seguiría el Estado respecto a este tipo de dificultades. La agudización de los conflictos sociales en el campo y en las ciudades confirmaron los rasgos autoritarios y represivos del Estado. Sin embargo, el recurso de la represión (física) hacia las movilizaciónes sociales no fue un rasgo característico o privativo del gobierno de Díaz Ordaz, mas bien, el conjunto de factores antagónicos que se dieron en este sexenio, que contribuyeron a definirlo históricamente como el de la consolidación del carácter antidemocrático y burgués del Estado Mexicano.

Entre los factores que participaron en la configuración del Estado sobresalen los siguientes: El temor de la clase en el poder, así como de los grupos privilegiados, ante las constantes presiones de las fuerzas populares que buscaban una mayor participación económica y política y las continuas pugnas interburguesas por el carácter de las decisiones adoptadas al interior del Estado así como la cada vez mayor intromisión de la fuerza pública en la vida nacional.

PRIMEROS INTENTOS DE PLANEACION ECONOMICA 1965-1966

Una de las primeras medidas económicas implementadas por Díaz Ordaz con el propósito de establecer las bases para la formulación de un plan económico que sirviera de plataforma política y además normara y orientara la política-económica de su gobierno, fue la creación de las Asambleas de Programación -- que sustituyeron a los Consejos de Planeación.

Las Asambleas de Programación se realizaron en la mayor parte del país -- con la finalidad de acoger los problemas expuestos por el pueblo y darles --

pronta solución. Para garantizar los resultados de dichas asambleas, Díaz Ordaz seleccionó a las personas más capacitadas del partido, (PRI)

EL PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO

PREPARACION DEL PLAN

Con base en los resultados obtenidos a través de las Asambleas de Programación y ya como Presidente Gustavo Díaz Ordaz convoca a la comisión internacional para que formulara el Plan de Desarrollo Económico y Social el período 1966-1970.

En el marco de la Alianza para el Progreso se diseña el plan que pretendía regular la actividad económica del sexenio. El Plan contó con el Programa del sector Público 1966-1970 como complemento que fue elaborado por la Comisión de Programación del Sector Público de la Secretaría de la Presidencia.

El Plan partía de la aspiración gubernamental de aprovechar al máximo los recursos humanos, materiales y el acervo de capital de que dispone el país, para que en forma programada y sistemática lograr el desarrollo económico y social. Asimismo el documento respondía al propósito de unificar la acción del sector público y privado a través de marcos indicativos que estimulen y propicien un equilibrio dinámico entre ambos sectores.

Por otra parte, el programa del sector público, se elaboró a partir del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, con base en el cual la Secretaría de la Presidencia solicitó a las dependencias gubernamentales sus programas de actividades para el gobierno 1966-1970.

Ambos documentos mantenían una estructura similar, porque en su elaboración se utilizaron las proyecciones económicas 1961-1970 estimadas en el régimen anterior. Tanto a través del plan como del programa pretendían coordinar la actividad de los organismos gubernamentales así como sus inversiones y orientar y promover la inversión privada, en la persecución de los siguientes obje

tivos.

OBJETIVOS

Los objetivos básicos del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social fueron los siguientes:

- 1) Un incremento del producto bruto interno real de no menos del 6% anual
- 2) Dar prioridad a las actividades agropecuarias y programar su desarrollo en forma acelerada con el fin de fortalecer el mercado interno, mejorar las condiciones de vida de la población rural, asegurar el crecimiento y abastecimiento de alimentos y materias primas para la industria e incrementar la producción de bienes de exportación.
- 3) Impulsar la industrialización y mejorar su eficiencia productiva a -- fin de que ese sector absorbiera los excedentes de la mano de obra rural así como el incremento de la fuerza de trabajo urbana. Mejorar la competitividad para elevar la sustitución de importaciones e incorporar los adelantos de la ciencia y de la técnica.
- 4) Atenuar y corregir los desequilibrios en el desarrollo regional y entre las diversas actividades.
- 5) Distribuir mas equitativamente el ingreso nacional y fomentar el ahorro interno a fin de que el proceso económico se apoyara aún mas en los recursos nacionales.
- 6) Mejorar la educación, las condiciones sanitarias y asistenciales, habitación, seguridad y bienestar social en el país, con objeto de elevar el nivel de vida de la población.
- 7) Mantener la estabilidad del tipo de cambio y combatir las presiones inflacionarias.

El plan estaba integrado de dos partes: la primera incluía una introducción que justificaba el documento y los objetivos generales del mismo y un apartado que contenía las metas globales de desarrollo debidamente cuantificadas. La segunda parte se componía de los siguientes cinco capítulos: 1) desarrollo económico que comprendía; agricultura, ganadería, forestal, pesca, minería, industria de transformación, energéticos, petróleo, energía eléctrica, -- construcción, comunicaciones y transportes, ferrocarriles, carreteras, obras marítimas, aeropuertos, correos, telecomunicaciones, comercio y servicios. 2) desarrollo social que incluía: salud pública y seguridad social, vivienda popular y educación. 3) comercio exterior, inversiones extranjeras y crédito externo. 4) programa de inversión pública y su financiamiento y, 5) incentivos a la inversión privada. Además contaba con un apéndice estadístico y metodológico.

Por su parte, el programa constaba de un párrafo que establecía que el -- programa se sometería a constantes ajustes y análisis con la participación directa de las dependencias gubernamentales y cinco capítulos: 1) exposición del programa global que comprendía los lineamientos de la política interna y externa; la estructura de la inversión pública, la política financiera y las relaciones económicas con el exterior. 2) política agrícola y pesquera incluso ganadería y silvicultura 3) política industrial que incluía el sector petrolero y derivados 4) comunicaciones y transportes y, 5) bienestar social.

En cuanto a las metas globales se pretendía lograr una tasa de crecimiento promedio del 6.5% al año y se hacen consideraciones en torno al crecimiento de la población a 3.6% anual que haría pasar la población de 43 millones en -- 1965 a 51 millones en 1970; se intentaría incrementar el producto, bruto interno de 235,400 millones de pesos en 1965 a 322,000 millones en 1970. La inversión bruta fija acumulada para 1966-1970 ascendería a 275,000 millones de pesos de los que 95,000 millones corresponderían a la inversión pública y 180,000 millones a la inversión privada.

Las importaciones se incrementaron un 4.2% anual, mientras que las exportaciones llegarían a un 4.0%. Por su parte, los ingresos por turismo pasarían de 8788 millones de pesos en 1964 a 12,583 en 1970, en tanto que los egresos por el mismo concepto serían de 6,275 millones de pesos en 1970 contra 4,713-

millones de pesos de 1964. Se estimaba que el crédito externo bruto sería mayor a 6,250 millones de pesos y se buscaría que el ahorro interno aportaría no menos del 90% de la ya mencionada inversión total de 275,000 millones de pesos para 1966-1970.

PRINCIPALES ORGANISMOS CREADOS PARA LA IMPLEMENTACION DEL PLAN Y DE APOYO AL DESARROLLO ECONOMICO

Se crearon dos comisiones dentro de la Secretaría de la Presidencia: la Comisión Administrativa Pública surgió con el fin de imprimir a la administración pública funcionalidad, flexibilidad y actualidad para coordinar y acelerar el proceso de desarrollo económico y social.

Entre sus funciones sobresalían la de orientar y supervisar el Programa de Inversiones de los Organismos Públicos y la de canalizar jerárquicamente -- los financiamientos internos y externos que apoyarían dichas inversiones.

En 1967, se creó la Comisión de Estudios del Territorio Nacional para levantar en diez años el inventario de los recursos naturales del país. Dicha comisión se apoyó en la Fotogrametría que permitiera cuantificar la potencialidad de la nación y realizar en datos confiables las futuras tareas de planificación económica.

También se crearon en el sexenio en cuestión algunos organismos descentralizados como: Aeropuertos y Servicios Auxiliares y el Fondo de Estudios de Pre inversión que funcionó como fideicomiso de Nacional Financiera y cuyos objetivos eran: proporcionar el financiamiento necesario para la realización de investigaciones y propiciar el establecimiento de nuevos polos industriales.

De los organismos mencionados el más importante fue la Comisión de Administración Pública ya que quedó a su cargo la supervisión del plan nacional de desarrollo económico y social y del programa del sector público.

LOGROS Y AVANCES DE LA ECONOMIA 1966-1970

Una de las primeras actividades encaminadas a la obtención y optimización de resultados prácticos fue la ejecución de reformas al aparato administrativo gubernamental, correcciones que se manifestaron esencialmente en la Secretaría de la Presidencia y en la de Hacienda y Crédito Público.

Esta reforma administrativa se implementó con el propósito de mejorar la estructura administrativa en general y particularmente para perfeccionar la política de control y orientación del gasto público federal que para el sexenio-1965-1970 fue de 344,658,197,000.00 cifra superior en 97.1% a la presupuestada en el régimen anterior.

Por otra parte la inversión pública federal programada para 1966-1970 -- ascendió a 95,000 millones de pesos más 500 millones adicionales que se invirtieron para cumplir con el compromiso de los juegos olímpicos efectuados en la ciudad de México en 1968. Esta inversión pública permitió beneficiar tanto al sector agrícola como al industrial con la finalidad de acelerar, y ampliar así como consolidar el proceso de desarrollo económico del país, al primero se destinaron 13,500 millones y 37,500 para el segundo. A comunicaciones y transportes correspondieron 21,500 millones de pesos; 21,000 a bienestar social y -- 15,000 millones a defensa y administración.

La política de Gustavo Díaz Ordaz en materia agrícola se distinguió por -- repartir entre 1965 a 1970 un promedio de 23 millones de hectáreas que beneficiaron directamente a 370 mil familias campesinas. No obstante, no se logró -- controlar las continuas invasiones de tierras, ni se pudieron solucionar los diversos conflictos en el campo que día con día se incrementaban y agudizaban porque las tierras repartidas eran de muy mala calidad y muchos de los repar-- tos solo fueron simbólicos. La imposibilidad de obtener créditos y ayuda técnica por parte de los organismos gubernamentales llevaba a los campesinos a orga-- nizarse para invadir tierras que les permitieran sobrevivir.

Como complemento del reparto de tierras el gobierno amplió la infraestruc-

tura mediante la construcción de presas y canales de riego; se intensificó la electrificación en el campo con el propósito de aumentar la mecanización; se renovaron los métodos de comercialización y se estimuló la participación del sector privado. Además se crearon el programa agrario nacional, el programa nacional ganadero, los comites estatales de fomento ganadero, el plan de abastecimiento forrajero; se continuó con el plan Chapingo y el plan nacional ovino. Todos estos organismos tenían como misión impulsar la producción para mejorar las condiciones de vida de la población rural y a pesar de los estímulos el crecimiento medio del sector agropecuario fue menor del 2.7% anual y el de la agricultura de 1.2% promedio anual lo cual se tradujo en una reducción de los excedentes exportables y en un sustancial aumento de las compras de granos básicos para satisfacer la demanda interna especialmente durante los dos últimos años de la administración en cuestión.

La política de desarrollo industrial se caracterizó por la continuidad de los lineamientos establecidos en el gobierno de López Mateos. Desde los primeros meses de 1965, el Estado avanzó firmemente en su propósito de que la industria mexicana contara con el apoyo necesario para su ampliación y consolidación. Este apoyo gubernamental se manifestó a través, del impulso al sistema bancario, de una política proteccionista de fuertes inversiones para adecuar la infraestructura suficiente a ese sector. Se dió especial atención a la industria productora de bienes durables y al desenvolvimiento de una capa social media con ingresos relativamente altos que ejerciera una intensa demanda de dichos artículos, demanda que se sustentaba en el sistema de crédito al consumo.

Durante 1966-1970 la industria mexicana inmersa en el marco de sustitución de importaciones consiguió crecer en forma considerable, contribuyendo con ello a que el Producto Interno Bruto fuera de 6.9% promedio anual en términos reales. Cifra que se alcanzó debido a que la industria manufacturera creció a un ritmo de 8.6%, el sector eléctrico manifestó un incremento durante el quinquenio de 14.1%, mientras que la industria petrolera creció a un ritmo del 8.5%.

La industria mexicana tuvo buenos resultados debido a la suficiente flui

dez del financiamiento, a una tasa impositiva moderada y a una protección - - arancelaria así como otra serie de estímulos cuyo fin era continuar con el fo mento industrial. Por otra parte las facilidades de crédito a que tuvo acceso la industria se incrementaron de 42,044 millones de pesos en 1965 a 89,847 m iliones de pesos en 1970 esto representó un 46% del total del financiamiento - concedido con el propósito de impulsar a la economía en general. No obstante, el crecimiento económico logrado no fue orientado por el régimen de Díaz Or- - daz a la elevación del nivel de vida de la clase asalariada.

Para 1969 la red total de caminos llegó a 67 mil Km., lográndose concluir las carreteras; Apasco Salamanca-Irapuato; Compostela-Puerto Vallarta; Cana- - nea-Agua Prieta; Uman-Becal; Peto-Chumal; Guadalajara-Zapotlancjo; Orizaba--- Córdoba; Pátzcuaro-Uruapan; Puerto Vallarta-Barra de Navidad y Tuxtla Gutié- - rrez-Villa Hermosa, entre otras.

La red ferroviaria Nacional al final del gobierno contó con 24 mil Km., - de vía, alrededor de mil locomotoras y 28 mil carros de carga y pasaje. Entre los nuevos ferrocarriles se integraron a la red el ferrocarril Nacozari y los ferrocarriles Unidos del Sur y se continuó con la rehabilitación de tramos de vías como el de México-Cuatla; Querótaró-San Luis Potosí.

Se terminaron los aeropuertos de Guadalajara, Matamoros, Puerto Vallarta Mazatlán, Ciudad Juárez, Tampico, Uruapan, Veracruz, Monterrey, Mérida, Mexi- - cali, Durango.

La educación pública tuvo gran apoyo, el que se manifestó fundamentalmen- - te a través de crecientes partidas presupuestales. La política educativa con- - tinuó con la misma estructura formativa y se abocó especialmente a satisfacer la creciente demanda de inscripciones en el nivel básico, así como a la cons- - trucción de aulas, 10 mil por año, laboratorios, talleres, y al incremento -- del número de profesores se prosiguió con el reparto gratuito de libros de -- texto y cuadernos de trabajo, distribuyéndose 234 millones 817 mil ejemplares de 1965 a 1970.

Con base en la infraestructura con que contaba el país, el gobierno en -

en cuestión se apoyó en la industria radiodifusora y de televisión para ampliar su campo de acción en materia educativa, particularmente en la educación básica y media a través de cursos de alfabetización y de la telesecundaria.

En salud pública se ejecutó una política en beneficio de la población de escasos recursos. La atención a la niñez se alentó con la creación del -- Instituto Mexicano de Atención a la Niñez (IMAN) y se mantuvo en forma dinámica la participación del INPI, fundamentalmente a través de la dotación de desayunos y meriendas escolares que para 1969 ya ascendían a tres millones -- por día.

Las partidas presupuestales que el gobierno de Díaz Ordaz destinó a la salud pública y al bienestar social en general se duplicó año con año con -- respecto al régimen anterior, lo que contribuyó a que la infraestructura se ampliara tanto en el medio urbano como rural, especialmente en lo que respecta a la construcción de clínicas, centros hospitalarios, incluyendo uno para el personal ferrocarrilero, se renovaron y ampliaron los servicios del hospital tuberculoso y del hospital general. Por su parte el IMSS y el ISSSTE aumentaron considerablemente el número de derechohabientes multiplicando sus -- servicios médicos y sociales .

Un elemento más que participó en la tarea de elevar el nivel de vida de la población fue la inversión que realizó el gobierno para la construcción -- de unidades habitacionales a través del Banco de Obras y Servicios Públicos el Fondo de Operación y Descuento Bancario de la Vivienda así como el Instituto Nacional de la Vivienda, instituciones encargadas de otorgar créditos -- para la construcción de casas de interés social, de las cuales se proporcionó un promedio de 50 mil por año.

CUMPLIMIENTO DEL PLAN

El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social formulado por el go-- bierno de Díaz Ordaz además de ser similar al del régimen anterior, se dis--

tinguió por ser casi un plan secreto debido a que no fue dado a conocer y sólo funcionarios públicos muy selectos tuvieron razón del documento. Este silencio que guardó el gobierno le fue muy útil pues le permitió mayor libertad de acción al desviarse de los lineamientos establecidos en el plan. (lineamientos que se tradujeron en metas globales de contenido exclusivamente cuantitativo).

Sin embargo, esa libertad de acción en realidad significó que el plan no se cumpliera, pues, se dijo que el gobierno contaba con un plan económico -- que sería la base para continuar con el desarrollo de la economía y del país en general, pero nunca se supo en el período considerado, si se aplicó y menos si se cumplió.

El incumplimiento del plan parece claro al considerar que no proporcionó los instrumentos y mecanismos necesarios que contribuyeron a conformar una política económica adecuada a las necesidades del país, conformándose solo con marcar objetivos y metas globales de carácter cuantitativo mismos que se constituyeron en las directrices fundamentales que orientaran las actividades económicas en general y en particular, el Programa del Sector Público con el apoyo de la Sub-comisión de Inversión y Financiamiento que fue la encargada de establecer la normatividad de las actividades del sector público.

No obstante, el gobierno de Días Ordaz en materia económica obtuvo importantes logros que al final del sexenio se tradujeron en un crecimiento económico de alrededor del 7% promedio anual, cifra importante que contribuyó a caracterizar la década como "El Milagro Mexicano".

SEPTIMO PLAN SEXENALEL PLAN BASICO DE GOBIERNO 1975SEXENIO 1970-1976ANTECEDENTES

Al principiar la década de los setentas la situación social del país era desmoralizante debido a la cruda e indiscriminada represión que sufrieran las fuerzas democráticas en 1968 y a la marginación de la clase trabajadora respecto a su organización y a su participación en la distribución de la riqueza nacional. La situación antes descrita originó que al interior de la sociedad se manifestaran diversas tendencias políticas y emergieran grupos armados que, cansados de la demagogia oficial y de la sumisión de los partidos políticos -- de izquierda, optan por organizarse y buscar la respuesta a sus demandas de justicia social a través de la guerrilla urbana y rural.

También al interior del Estado se suscitaron discrepancias con respecto a la estrategia de desarrollo económico y la estructura política del país. En relación a esto se manifestaron diversas posiciones de carácter reformista -- que pugnaban porque dicha estrategia se modificara pues solo había contribuido a concentrar el ingreso en un grupo cada vez mas reducido ya que los costos sociales fueran cada vez mas altos. En el terreno político, advertían que el sistema se estaba transformando excesivamente en un gobierno rígido, conservador y autoritario, elementos que influirían inevitablemente a que el Estado perdiera en un momento dado sus bases sociales y su predominio social -- frente a las fuerzas armadas del país.

Estas tendencias reformistas cobraron auge en la etapa en que se decidiría el próximo relevo presidencial. Para entonces esta corriente se aglutinó a favor de la precandidatura del Secretario de la Presidencia Emilio Martínez Manataú, a quién consideraban el candidato ideal. Esta posición no prosperó -- y el partido oficial se inclinó por la figura del Secretario de Gobernación,--

Luis Echeverría Álvarez, quien por su posición en el gabinete y por su imagen política se consideraba que continuaría con la política del régimen de Díaz Ordaz.

La campaña electoral de Luis Echeverría, sorprendió porque desde su inicio se advertía una ruptura total del candidato a la presidencia con la política del presidente Díaz Ordaz. Por otra parte dicha campaña fue de las más amplias tanto por su costo, como por el territorio que cubrió, con excepción de la de Lázaro Cárdenas. Durante la misma surgieron ciertas peculiaridades que fueron fuertemente criticadas por elementos del partido y del gobierno, tales peculiaridades iban, desde el permitir que se expresaran representantes no oficiales de los distintos sectores de la población, hasta el intercambio de opiniones directamente con algunos estudiantes universitarios. Así como la celebración de reuniones con economistas e intelectuales cuyo fin era definir los lineamientos para una nueva estrategia de desarrollo económico y social.

Desde el inicio de su gobierno, Luis Echeverría buscó situarse en una situación proclive a las reformas, las que se concebían a dos niveles: las relativas a la estrategia de desarrollo y las concernientes a un nuevo proyecto de sistema político.

La implementación de las reformas se apoyó en una renovación y reacomodo del grupo gobernante y del partido oficial. En esta forma los nuevos cuadros técnicos y políticos partidarios de las reformas adquirieron posiciones hegemónicas al interior del Estado, sin pretender eliminar por completo al equipo que contribuyó a implementar el llamado "Desarrollo Estabilizador".

Una vez establecida la corriente reformista aparecieron dos posiciones diferentes; una sostenía que la política económica existente no había sentado las bases suficientes para que el país desarrollara una industria capaz de consolidar la economía mexicana y que solo había fomentado el proteccionismo y la creación de empresas paraestatales ineficientes, la otra posición afirmaba que el problema económico y político del país no era solo el resul-

tado de una estructura económica deformada por las diversas políticas desarrolladas en los regímenes anteriores, sino que obedecía al carácter excesivamente dependiente del proceso económico, motivo por lo cual las contradicciones del sistema se habían agudizado de tal forma, que la concentración -- del ingreso sólo favorecía a un pequeño grupo de la sociedad. Para superar -- esa deficiencia proponían una serie de alternativas, tales como dinamizar la generación de tecnología propia que impulsara el desarrollo del sector de -- bienes de capital; la instrumentación de mecanismos idóneos que generaran em pleo y facilitaran la distribución de la riqueza; y la cancelación del pro-- teccionismo industrial, que lejos de beneficiar al país lo había perjudicado fomentando el parasitismo y la corrupción.

Ambas tendencias coincidían en el hecho de que el Estado debía jugar un papel más activo en el proceso de desarrollo económico y no concretarse a -- ser proveedor de infraestructura y otorgador de subsidios a la empresa priva da. También se inclinaban por superar los problemas económicos y políticos -- emanados de la estrategia de desarrollo seguida a través de un mecanismo co-- rector de la estructura económica del régimen político.

PRIMEROS INTENTOS DE PLANEACION ECONOMICA 1970-1975

El régimen de Luis Echeverría Alvarez es prolífico en lo que a planea-- ción económica se refiere y marca la pauta que seguirán las subsecuentes ad-- ministraciones.

"EL CONSEJO NACIONAL DE PLANEACION"

En octubre de 1970 y aun cuando estaban vigentes tanto el plan como el programa correspondiente al gobierno de Díaz Ordaz, Luis Echeverría planteó la necesidad de crear un Consejo Nacional de Planeación que regulara el cre-- cimiento del país y coordinara la acción entre las dependencias gubernamenta les y con el sector privado, para evitar duplicidad de esfuerzos.

El consejo estaría integrado por los sub-directores y directores de la-

Secretaría de la Presidencia y se dividiría en comisiones generales, regionales y sectoriales. Esta proposición solo quedó al nivel de proyecto y nunca se materializó.

"EL MODELO DE POLITICA ECONOMICA PARA MEXICO 1970"

Al mismo tiempo, con el consentimiento de la Secretaría de la Presidencia, se formulaba por personal de la asesoría económica de dicha dependencia y de la División de Estudios Superiores de la Escuela Nacional de Economía; un modelo de política económica para el país.

El propósito del estudio era construir, bajo la estricta responsabilidad de los autores, un modelo que determinara la tasa de crecimiento del producto nacional compatible con la absorción del incremento de la fuerza de trabajo.

El equipo de trabajo responsable del estudio fue coordinado por la Directora de la Escuela Nacional de Economía (ENE) y jefe de la Asesoría Económica: Ifigenia Martínez Navarrete y estuvo bajo la dirección de David Ibarra Muñoz, jefe de la División de Estudios Superiores de la misma escuela, sin embargo, el proyecto no trascendió y solo quedó plasmado en un documento de carácter histórico.

"EL PROGRAMA DE INVERSION-FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL 1971-1976"

Este documento también fue confeccionado en 1970, su elaboración estuvo a cargo de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público y el propósito del mismo era armonizar y equilibrar el gasto público con los recursos financieros existentes y orientar a la inversión pública hacia proyectos de beneficio social y a la promoción de las actividades prioritarias de la economía.

El Programa contaba con seis capítulos: objetivos; organización; progra-

mas regionales y por último el relacionado con la ejecución del programa. Su aplicación estaría a cargo de la subcomisión de inversión-financiamiento y lo haría en base a planes anuales de inversión. Dicho programa tuvo el mismo destino de los anteriores, es decir, nunca se puso en práctica.

"PLAN NACIONAL HIDRAULICO 1975-2000"

En septiembre de 1972 y al margen del programa 1971-1976, se elaboró el Plan Nacional Hidráulico que buscaba establecer un proceso sistemático de aprovechamiento y preservación de los recursos hidráulicos del país. Para ello señalaba y recomendaba la formulación de programas y políticas de desarrollo y explotación de los recursos hidráulicos, la determinación de la cantidad y calidad de agua demandada en forma sectorial y regional a corto, mediano y largo plazo, la cuantificación de la disponibilidad potencial y efectiva de agua superficial subterránea y meteórica a nivel regional; la elaboración de un programa de capacitación para el personal involucrado y la confección de balances que facilitara el diseño de un sistema de información -- para las futuras tareas de planeación.

Para la preparación del plan se firmó un convenio con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y con el Banco Mundial; así como con la -- Universidad Nacional Autónoma de México.

su organización incluyó un Consejo Directivo; un Comité de Coordinación y un Consejo Consultivo. Estos Organismos se encargarían de supervisar la -- ejecución; de realizar un análisis y actualizar el plan cada dos años. Para concretar y garantizar estas actividades se forma la Comisión del Plan Nacional Hidráulico. Dicha comisión se integró por el Secretario de Recursos Hidráulicos (presidente); el subsecretario de planeación de la misma dependencia (vicepresidente); un vocal ejecutivo; un vocal secretario nombrado por el presidente de la República y por último por los órganos necesarios que se determinaron en el reglamento interior de la Comisión.

La elaboración del plan se consiguió después de 4 reuniones del consejo directivo; 5 juntas del consejo consultivo; 40 sesiones del comité de coordi

nación y 25 reuniones al interior de la Secretaría de Recurso Hidráulico.

Formulado el plan quedó integrado por tres partes:

1.- Análisis de la situación económico social de México; del desarrollo regional y del manejo del agua.

2.- Estudio de las necesidades de obras de riego y de drenaje; de la acuacultura, del control de avenidas, del abastecimiento de agua a las industrias y poblaciones y de la preservación de recursos; asimismo se revisaron los medios y técnicas para aprovechar e incrementar la disponibilidad del agua, el manejo de las aguas subterráneas y la acción normativa y la seguridad hidráulica.

El Plan Nacional Hidráulico no paso de ser un exhaustivo diagnóstico de la situación económica del país y una copiosa explicación de las necesidades y posibilidades del agua en México. La ejecución del programa se estimó, requería de una inversión total de 470 mil millones de pesos (de 1970), suma que se erogaría de 1975 al año 2000. Dicha inversión generaría un promedio de 70 mil empleos por año.

PLAN NACIONAL INDICATIVO DE CIENCIA Y TECNOLOGIA

Este plan fue concebido desde 1970, pero se concluyó a mediados de 1976. Su elaboración partió de los siguientes proyectos: Política Nacional y Programas de Ciencia y Tecnología formulado en 1970; Bases para la formulación de una Política Científica y Tecnológica para México preparado en 1973 y Lineamientos de Política Científica y Tecnológica para México que apareció a finales de 1975, por último a principios de julio de 1976 se publicó un estudio denominado: Política Nacional de Ciencia y Tecnología.

El Plan Nacional Indicativo de Ciencia y Tecnología quedó integrado por 10 capítulos y dos anexos estadísticos, a través de los cuales se exponían ampliamente las tesis gubernamentales de lo que significa la ciencia y la --

Tecnología y de sus instrumentos legales. La finalidad del plan era establecer los lineamientos básicos para que el sector público y privado desarrollaran sus actividades relativas a la ciencia y tecnología.

Este nuevo ensayo de planeación por sus propias peculiaridades se vio limitado, y aun cuando se pretendía que su ejecución se llevara a cabo por el próximo gobierno, no fue posible dadas las características del sistema político mexicano.

EL ANTEPROYECTO DE LINEAMIENTOS PARA EL PROGRAMA DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL 1974-1980.

Este documento constituye una tentativa mas de el gobierno de Luis Echeverría en el campo de la planeación y fue elaborado por las Secretarías de: - Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional y de la Presidencia y por representantes del Fondo de Cultura Económica; del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y de la CEPAL.

El documento proponía una política económica que se basaba en los cuatro objetivos siguientes:

- 1.- Absorción de la mano de obra desocupada.
- 2.- Aceleración del crecimiento económico.
- 3.- Distribución del producto nacional en forma mas adecuada y justa.
- 4.- Consolidación de una independencia, técnica y económica con respecto al exterior.

Con base en estos objetivos se desarrollaron programas por sectores y ramas productivas. Dichos programas proponían metas cuantitativas y definían el origen de los recursos financieros para su aplicación.

Cabe señalar que el citado anteproyecto no se dió a conocer y menos aún se llegó a ejecutar.

EL PLAN BASICO DE GOBIERNO 1975

PREPARACION DEL PLAN

Una vez más se avecinaba el cambio de poderes, el cual como de costumbre principiaba con la elección del candidato del PRI a la presidencia de la República y continuaba con la preparación de la campaña presidencial. El candidato presidencial para el sexenio 1976-1982 fue José López Portillo quien ocupaba la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La noticia de su nominación se hizo pública el 22 de septiembre de 1975, fecha en que también se dio a conocer por el presidente del PRI, el plan básico de gobierno 1975, el cual se pretendía fuera adoptado por López Portillo para formular la política económica durante su mandato. El 23 de septiembre (del mismo año) se publicaron los cien puntos más importantes del plan y días después apareció el documento final con un total de 213 páginas.

La confección del documento estuvo a cargo de una Comisión redactora compuesta por miembros del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, entre los cuales se encontraban: Jesús Reyes Heróles presidente del Partido; Rodolfo Echeverría Ruff; David Gustavo Gutiérrez Ruff; Fidel Herrera Baltrán; José Luis Lamadrid; Blas Chumacero Sánchez; Ernesto Álvarez Nolasco; Enrique Olivares Santana; Arturo González Cosío; Carlos Sansores Pérez; Rafael Oceguera; Miguel Ansel Barberena; Hilda Anderson; Celestino Salcedo Monteón y Sergio L. Benhema.

El plan básico fue aprobado por la VIII asamblea nacional ordinaria del PRI efectuada el 25 de septiembre de 1975 y aceptado por el candidato oficial del mismo partido para utilizarlo como plataforma política durante su campaña presidencial.

Para la elaboración del plan, la comisión redactora se basaría en los resultados del análisis de las "7000" ponencias recogidas, coordinadas y supervisadas por la Conferencia Nacional del Plan Básico de Gobierno 1975, misma que para garantizar los trabajos integró 30 comisiones; 14 nacionales; 8 regionales y 8 sectoriales.

OBJETIVOS DEL PLAN

El citado plan incluía una relación interminable de objetivos generales de carácter nacional regional y sectorial y una larga lista de buenos deseos sintetizados en los 100 puntos antes mencionados.

Entre los principales objetivos y metas que por alcanzar el plan destaca:

- 1.- Lograr para el período 1976-1982 una tasa de crecimiento del PIB -- igual a 8% anual.
- 2.- Afianzar la independencia económica y política del país.
- 3.- Elevar los niveles de empleo y combatir el desempleo.
- 4.- Lograr una tasa promedio de acumulación del 25% del producto nacional.
- 5.- Aumentar la productividad.
- 6.- Imprimir autonomía a la inversión pública, cuyo nivel sería independiente de los vaivenes de la inversión privada, de factores coyunturales y de las variaciones cíclicas de la economía.
- 7.- Asignar la inversión pública de manera preferente a los renglones - de alimentos, energéticos, petroquímica básica, fertilizantes y agropecuario.
- 8.- Buscar un desarrollo equilibrado.
- 9.- Financiar el desarrollo del país con recursos internos.
- 10.- Reducir el consumo suntuario.
- 11.- Evitar el financiamiento inflacionario del gasto público.
- 12.- Utilizar el endeudamiento externo como complemento de los recursos-

internos.

13.- Elevar los recursos fiscales del Estado mediante mejoras en el cobro de impuestos y la elevación de los precios de los productos y servicios de las empresas estatales.

14.- Estimular la entrada de inversiones extranjeras directas siempre y cuando acaten las disposiciones legales y no desplazen a los capitales nacionales.

15.- Incrementar la producción agrícola a una tasa anual del 4.8%.

16.- Generar nuevos empleos en el campo y promover la explotación colectiva de los minifundios.

17.- Consolidar la existencia de un régimen democrático y de libertades.

18.- Adecuar la enseñanza a las necesidades del desarrollo del país.

Los puntos y objetivos citados muestran que el plan presentaba un vacío en el aspecto cuantitativo.

PRINCIPALES ORGANISMOS CREADOS PARA IMPLEMENTAR EL PLAN Y DE APOYO AL DESARROLLO ECONOMICO.

Los organismos más importantes creados durante el sexenio de Luis Echeverría para apoyar y fomentar el desarrollo socio-económico del país fueron los siguientes: el Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología y el Instituto de Comercio Exterior; las Comisiones Internas de Administración en 1970; el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular; los Comités Promotores de Desarrollo Económico de los Estados; la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec en 1971; la Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres en 1972; los Comités de Pro

moción Económica; la Comisión Nacional de Desarrollo Regional en 1973; la Comisión Coordinadora de Política Industrial del Sector Público; la Comisión -- Coordinadora para el Desarrollo Industrial en 1975; la Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario en 1976.

De los organismos citados pocos fueron los que realmente desarrollaron tareas relativas a la planeación económica. Entre ellos se distinguen los Comités Promotores de Desarrollo Socio-Económico de los Estados (COPRODES) que tenían como finalidad coordinar y supervisar la ejecución de los programas sectoriales y regionales.

En términos generales los objetivos de los COPRODES eran los mismos en todos los estados y eran los siguientes: a) Incrementar el empleo en el campo y la ciudad; así como aumentar la capacidad y el desarrollo de los recursos humanos; b) Racionalizar el aprovechamiento de los recursos; c) Brindar asesoría a las autoridades y a los diversos sectores de la entidad; d) proponer programas de desarrollo económico y social a corto, mediano y largo plazos; e) Elaborar proyectos de inversión basados en las necesidades prioritarias; f) Promover y coordinar la ejecución de obras de las diferentes dependencias gubernamentales; g) Proponer al Ejecutivo Federal las medidas administrativas necesarias para el cumplimiento de sus funciones y la consecución de sus objetivos.

Otra modalidad de planeación regional en este sexenio fue la desarrollada por los comités estatales de desarrollo rural, en el marco del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER). Los comités dependían de la Secretaría de la presidencia, específicamente de la Subdirección de Desarrollo Rural de la Dirección de Inversiones Públicas.

Las funciones del PIDER cubrían algunas microregiones seleccionadas en los 31 estados de la República, en ocho de ellos estuvo a cargo el coordinador general de los COPRODES, en tanto que los 23 restantes, desarrollaron sus actividades por separado, bajo la coordinación de los comités estatales de desarrollo rural, los cuales en 1977, por acuerdo de la nueva Secretaría de

Programación y Presupuesto, se unieron a los lineamientos de los COPRODES correspondientes.

Sin embargo, el organismo de mayor relevancia fueron las Unidades de Programación creadas por la Comisión de Administración Pública en todas las dependencias gubernamentales y paraestatales, las que junto con la Comisión Coordinadora y de Control de Gasto Público, buscaban una mayor eficiencia del Gobierno Federal, mediante el control estricto y continuo de las asignaciones del gasto presupuestal.

LOGROS Y AVANCES DE LA ECONOMIA 1970-1976

El régimen del presidente Luis Echeverría Álvarez se caracterizó por la introducción de una política económica tendiente a robustecer el papel del Estado en todos sus niveles y muy especialmente en el aspecto económico. La actividad de éste se multiplica con el fin de garantizar la reproducción y expansión del sistema capitalista mexicano que se hallaba debilitado a consecuencia de las propias contradicciones del proceso de desarrollo económico adoptado.

En efecto, el gobierno echeverrista deberá de enfrentar inminentemente problemas, entre otros; 1) el estancamiento en la producción en ramas de vital importancia como: la siderurgia, minería, petróleo, electricidad, etc.; 2) un sector agrícola poco productivo debido al abandono en que se le mantuvo por varios sexenios; 3) una reducción en la inversión privada especialmente en sectores que presentaban baja o nula rentabilidad, por ejemplo: el de bienes de consumo popular y el de productos intermedios; 4) un serio rezago en la atención al sector social, además de la profundización en el deterioro de la balanza de comercio, el que impactaba seriamente a la balanza de pagos, pues existían grandes obstáculos para contratar empréstitos del exterior.

Sin tomar en cuenta el plan básico de gobierno 1975 por razones obvias y con el fin de subsanar dichas deficiencias así como de consolidar la presencia del Estado, el gobierno echeverrista puso en práctica la política económica

ca llamada de "Freno y Arranque" la que a su vez se deriva del modelo económico "Desarrollo Compartido" el que políticamente se bautizó como "Democracia Social" o de "Apertura Democrática". Este nuevo modelo sustituyó al modo lo económico del "Desarrollo Estabilizador" cuya vigencia se remonta al sexenio de Miguel Alemán.

La política económica adoptada al inicio del sexenio derivó en un paquete de medidas monetarias y crediticias de tipo contraccionista, cuyos efectos durante el primer año fueron fuertemente inflacionarios y en mediano y - largo plazo contribuyeron a un rápido y exorbitante incremento del endeudamiento público y a una devaluación gradual del peso con respecto al dólar.

Si bien Luis Echeverría logró ampliar la participación del Estado en la economía nacional, el incremento de la inversión pública repercutió gravemente en el desenfrenado endeudamiento tanto interno, como externo, profundizando el desequilibrio de la balanza de pagos y acentuando la dependencia del - país.

La inversión pública total en el régimen en cuestión ascendió a - - - - 1,394,177,990.00 cifra que se distribuyó anualmente y que prácticamente triplicó a la del sexenio precedente.

La inversión pública federal absorbió en el período 372 mil millones de pesos orientándose al logro de los siguientes objetivos:

- a) Acelerar el ritmo de crecimiento de la producción.
- b) Elevar el nivel de empleo.
- c) Mejorar la distribución del ingreso.
- d) Fortalecer la independencia económica.

Para la consecución de dichos objetivos la inversión pública total se - distribuyó anualmente en forma equitativa.

A pesar de que el régimen echeverrista destinó fuertes cantidades a la inversión y al gasto público el primer año de gobierno la inversión pública-

total experimento un importante estancamiento que contribuyó a que el proceso económico cayera en un completo debilitamiento. Esta situación se agravó debido a la negativa del sector empresarial de invertir en el país, así como a la escasa participación del capital extranjero.

La inversión pública total de 1971 ascendió a 79,656 millones de pesos, apenas siete mil millones mas que la de 1970. Este mínimo aumento que registró el presupuesto de egresos junto con las decisiones de carácter político que tomó Luis Echeverría Álvarez durante el primer año de su mandato, concuerrieron a crear un clima de desconfianza y renuencia con el grupo empresarial rural y urbano propiciándose con ello, lo que se llamó el período de atnía, esto es, de estancamiento productivo. Ante esta situación y como consecuencia de los ajustes introducidos por el gobierno echeverrista la tasa de crecimiento del PIB en este año (1971) se redujo hasta un 3.4% cifra apenas-comparable con la tasa de crecimiento demográfico que fue de 3.5 %

Por otra parte, la evolución de la deuda del sector público contraída por el Estado Mexicano fue como sigue: en 1970 el saldo de la deuda del sector público ascendía a 4,262.8 millones de dólares; para 1971 sumó 4,545.8; en 1972 llegó a 5,064.6; en 1973 a 7,070.4; en 1974 se elevó a 9,975; en - - 1975 a 14,449 y en 1976 ya sumaba 19,600.2 millones de dólares, es decir, entre 1970 y 1976 la deuda casi se quintuplicó.

Además del fuerte endeudamiento en el sexenio en cuestión y de la disminución de la inversión privada nacional como consecuencia de la política social de Luis Echeverría, se dió un fuerte ingreso de la inversión extranjera directa a partir de 1972.

El análisis de la situación económica del sexenio nos permite arribar - a las siguientes conclusiones:

Al iniciarse el gobierno del presidente Echeverría la situación agrícola era difícil: inversión insuficiente, lento crecimiento de la producción - desempleo, precios de garantía rígidos, fuertes transferencias de plusvalía del campo a la industria y al comercio así como una seria desconfianza del -

empresario agrícola acerca de la perspectiva agraria, estas eran algunas de las principales características. Ante el temor de que las circunstancias se agravaran y de que produjeran fuertes conflictos y escases de productos (agrícolas) básicos el gobierno optó por una política de fomento que en la práctica, consistió esencialmente en: destinar fuertes sumas a través del presupuesto para fomentar y dinamizar la actividad maxime que la inversión privada permaneció al margen de este sector; en dar grandes facilidades a los latifundistas y en general a los empresarios agrícolas más poderosos: esto es, en aumentar generosamente los precios de garantía; dar apoyo crediticio; conceder subsidios, rehabilitar tierras; construir caminos y obras de riego, aumentar la producción de fertilizantes, mantener un régimen de bajos impuestos, facilitar la mecanización de los mayores predios, ampliar las compras gubernamentales y mantener en el mercado de trabajo un estado de cosas favorables a los terratenientes, es decir, un alto nivel de desempleo, bajos salarios reales y grandes contingentes de jornaleros no organizados, a los que frecuentemente se reprimía directamente por parte de los grandes latifundistas, al tratar de exigir que las relaciones de trabajo se apegaran a la Ley y/o que se respetaran sus propiedades.

Además ésta política agrícola estuvo acompañada de una constante demagogia oficial al pretender hacer creer a la población campesina, que la reforma agraria seguía su marcha y que en este gobierno alcanzaría su máxima expresión. Siendo que en realidad desde el inicio del mandato echeverrista, se hizo caso omiso del reparto de tierras sustituyendo esta actitud con la promoción de colectivizar la producción, a través de la creación de cooperativas. Sin embargo, ante la falta de tierras de buena calidad; la inoperancia del minifundio y las difíciles condiciones de los trabajadores del campo, diversos grupos campesinos a menudo se manifestaron a través de una constante y creciente agitación política y en múltiples ocupaciones de predios por todo el país.

Por otra parte, Luis Echeverría en su afán por solucionar los problemas del campo decreta la creación de organismos públicos entre los cuales destacan: El Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, la Comisión Inter-

secretaríal de Colonización Ejidal, Tabamex, la Comisión para la regularización de la tierra, la Comisión Nacional de Cacao, las tiendas SEDENA, Almacenes Nacionales de Depósito, las Bodegas Rurales Cónasupo y el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización es transformado en la Secretaría de la Reforma Agraria. También en este sexenio se crean INMECAFE, el Fondo Nacional para el Fomento Ejidal y el Fideicomiso para la Comercialización de Productos Agrícolas perecederos.

No obstante, a pesar de los esfuerzos gubernamentales que incluso llegaron al extremo de prescribir la expropiación de importantes extensiones de tierras propiedad de latifundistas de Sonora y Sinaloa principalmente. Con este acto confiscatorio el gobierno echeverrista buscaba atenuar el déficit en la producción agrícola y satisfacer las crecientes demandas campesinas -- con respecto al reparto de tierras. Por otra parte, la acción estaba encaminada a rescatar tierras en manos ociosas, o bien que estuviesen dedicadas a actividades ajenas a la agricultura. Estas acciones del Estado provocaron -- que los grupos de terratenientes y empresarios agrícolas mas poderosos del país, se manifestaran en contra de la política agraria del presidente Echeverría, propiciando con ello un clima de desconfianza y descontento (generalizado) en el campo. La Agricultura se vio seriamente afectada en su estructura misma y en su nivel de producción. Por ejemplo de 1940 hasta 1970 la agricultura había cumplido satisfactoriamente tres funciones básicas para el desarrollo del capitalismo mexicano: a) Satisfacer la demanda interna y generar un excedente agropecuario destinado a la exportación y con las divisas obtenidas contribuir de alguna manera al financiamiento de los bienes de capital que requería el proceso de industrialización del país. b) Transferir la plusvalía generada por el trabajo del campo para reforzar el sector industrial y c) Reproducir una parte importante de la fuerza de trabajo necesaria para el sistema a través de un mecanismo de retención y liberación de la mano de obra.

Estas funciones económicas básicas que han contribuido a la configuración de un sector agropecuario se fundamentaron en los siguientes elementos complementarios: 1) Un sector amplio de empresarios agrícolas que poseen la-

mayor parte de las tierras de agostadero y de riego contando además con los medios de producción agrícola necesarios y un abastecimiento seguro de mano de obra barata y temporal. 2) Un sector de capitalistas agrocomerciales y agroindustriales que controlan y explotan a pequeños y medianos agricultores refaccionando, comprando y procesando su producción. 3) Un amplio sector de pequeños y medianos productores que cultivan tierras y temporal y disponen de escasos medios de producción por lo que sus productos los destinan en su mayoría al consumo popular y a abastecer a las grandes compañías agroindustriales y agrocomerciales y 4) Una cantidad importante de trabajadores rurales disponibles que solo obtienen empleo por temporadas con lo que complementan su actividad principal de pequeños productores de "subsistencia".

Y por lo que se refiere a la producción agrícola hasta fines de los sesentas tuvo un crecimiento notable mismo que contribuyó a reducir al mínimo las importaciones agropecuarias y obtener una masa creciente de excedentes exportables que permitieron compensar la balanza comercial. El crecimiento de la producción agrícola de 1940 hasta 1965 había sido de 5% anual y de 1965 a 1970 disminuye notablemente al 1.2% y de 1970 hasta 1976 prácticamente se estanca al reducirse la tasa de crecimiento promedio anual 0.2%.

Este deterioro en la producción agrícola se originó entre otros factores por el lento crecimiento de ciertos productos principalmente hortalizas, así como a la reducción del valor de productos exportables como: el algodón, azúcar, henequén, etc. y a las crecientes importaciones de trigo, maíz, arroz, oleaginosas y lácteos. Esta situación además determinó que México haya dejado de ser exportador de productos agrícolas y se haya transformado en importador de productos agropecuarios. La causa particular que propició este deterioro en la producción agrícola y por consiguiente un déficit en la balanza comercial agropecuaria fue la transformación estructural que sufrió este sector al derrumbarse los cultivos destinados al mercado interno y en especial al consumo humano directo como el maíz y el frijol productos fundamentales en la agricultura tradicional predominantemente campesina y temporalera. Por ejemplo de 1950 a 1960 la producción de frijol y maíz creció 4.8% promedio anual y la agricultura en su conjunto tuvo un crecimiento promedio de 4.3%

mientras que para 1970-1976 período en que la producción de dichos granos se contrae estrepitosamente reflejándose una tasa de crecimiento negativa de -- 0.4% anual con lo que la agricultura en su conjunto decreció a una tasa del - 0, 1%.

En resumen la política agraria del gobierno echeverrista condujo a que el desarrollo de la agricultura de riego se sobrepusiera a la temporal y se le imprimiera un mayor impulso a la producción agropecuaria de exportación a costa de la de mercado interno. Asimismo la ganadería y la producción forrajera amplió su campo de acción en detrimento de la producción de granos básicos mismos que cada vez mas se encarecen y alejan del consumo popular. A estos problemas de producción paralelamente se originan desajustes en la estructura social y política del campo, es decir, ni el movimiento campesino se circunscribe a los estrechos causes institucionales ni la burguesía agraria se somete políticamente al Estado.

En el Sector Industrial también se dió un alto grado de intervencionismo estatal. De tal suerte que en su afán de fomentar y compensar al sector industrial, desde los primeros días del gobierno echeverrista se crearon -- múltiples empresas paraestatales y por otra parte el gobierno federal adquirió participación generalmente mayoritaria en el capital social, de gran cantidad de empresas ya establecidas. Con estas medidas el Estado pretendía fortalecer y dinamizar la actividad económica en general, así como conferirle -- una mayor dirección, por otra parte, contribuiría a resolver los problemas de demanda de insumos y productos básicos que el mercado nacional requería.

La actitud del gobierno echeverrista en el ámbito económico tenía como propósito fundamental consolidar la presencia del Estado en la economía a -- través de una participación directa en los sectores que componen la actividad económica del país. De tal suerte, que en base a la política económica -- configurada, el producto interno bruto evolucionó de la siguiente manera:

El crecimiento del producto interno (PIB) en 1971 registró una tasa del 3.4%, cifra bastante desalentadora en comparación a el 7.6% logrado en 1970.

Después de la contracción de 1971, se observa una importante recuperación -- en 1972 y 1973 en donde el PIB logró crecer en 7.3 y 7.6 % respectivamente.

Mientras que para los siguientes tres años el producto interno disminuye en forma persistente observándose las siguientes tasas: 5.9% en 1974; -- 4.1 y 1.7% en 1975 y 1976 respectivamente.

Este comportamiento del PIB durante el sexenio echeverrista se debió en tre otros factores a la política económica de freno y arranque que instrumen tó el Estado acompañada de importantes restricciones y aumentos a la inver-- sión pública; al estancamiento de la inversión privada; a la nula participa-- ción del sector agrario así como a las consecuencias originadas por los-- desajustes económicos de carácter internacional que en múltiples aspectos -- afectaron la actividad económica del país.

No obstante, las altas tasas registradas en 1972-1974 fueron el resulta do de un repunte logrado en el sector industrial gracias a las fuertes inver-- siones públicas.

Por otra parte, en términos relativos el sector en cuestión registró un avance importante en el presente sexenio, aún cuando resintió severas bajas-- en algunas ramas. Por ejemplo en el período 1970-1973 la minería registró un crecimiento promedio anual del 3.5%; el petróleo y petroquímica del 5.0%; -- las manufacturas de un 6.7%; la construcción y la electricidad crecieron en-- un 9.9 y 9.3% respectivamente; el comercio un 5.8 y 7.3% los servicios. Y pa-- ra 1974-1977 las tasas de crecimiento en porcentajes fueron las siguientes:-- minería 1.1%, petróleo y petroquímica 11.4%, manufacturas 3.3%, construcción 0.6%, electricidad 7.0% comercio 1.5% y servicios 4.4 %.

Como se puede observar el sector petrolero incluyendo la petroquímica -- así como el sector eléctrico son las únicas actividades relativamente dinámi-- cas de la economía. Mientras que la más afectada es la industria de la cons-- trucción.

Ante este desarrollo desigual de las diversas actividades productivas,-

el desequilibrio estructural del aparato productivo consolidado en la década anterior, en el gobierno echeverrista se acentúa, dando por resultado altas tasas de inflación, un fuerte déficit en la balanza comercial lo que finalmente obliga a que el Estado a finales de 1976 abandone el tipo de cambio -- del peso respecto al dólar y devalúe, hecho que se tradujo en una agudiza-- ción grave de problemas como: fuga de capitales; desequilibrio externo; descenso en la inversión pública y privada; estancamiento productivo; inflación irrefrenable y un aumento considerable en el monto de la deuda externa.

Pese a la difícil situación que caracterizó al proceso económico hubo -- dos renglones que se vieron favorecidos aunque en menor medida (con respecto al sector industrial) por las partidas presupuestales que destinó el gobierno federal. En este caso, los relacionados con los servicios educativos y de salud que configuran el sector social.

El Sector Educativo se desarrollo en el marco de la llamada "Reforma -- Educativa" que da inicio con la renovación de los libros de texto gratuito -- y la transformación de las Vocacionales en Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos también se descentraliza el Instituto Politécnico Nacional y se inicia la Construcción de la Ciudad de la Ciencia y la Tecnología en la que -- se daría lugar a un centro interdisciplinario de ciencia de la salud, de -- ciencias exactas y tecnológicas, de ciencias sociales y de arquitectura, urbanismo y diseño.

La educación primaria se vió favorecida por la construcción de 55 mil -- nuevas aulas y por la remodelación de otras mil. Se imprimieron y distribuyeron mas de 542 millones de libros de texto gratuito. Para la educación media y media superior (en un gran esfuerzo gubernamental) se construyeron las siguientes obras; 31 escuelas técnicas pesqueras, 136 técnicas industriales y 623 técnicas agropecuarias. Además, se pusieron en marcha cinco Colegios de Ciencias y Humanidades y otros tantos de Bachilleres así como 76 Centros de Estudios Tecnológicos agropecuarios y seis marinos.

La educación superior representada básicamente por la UNAM y el IPN se-

vió beneficiada en forma notable debido a la magnitud de las partidas presupuestales destinadas por el gobierno federal. Con lo que dichas instituciones lograron ampliar su infraestructura y dar cabida a una importante cantidad de demandantes, incrementándose inusitadamente la población estudiantil del país en todos sus niveles educativos. Por ejemplo: la asistencia de alumnos a los ciclos de enseñanza primaria, media, media superior y superior pasó de 10 millones en 1970 a 15 millones en 1976 y la relación de alumnos -- maestros pasó de 43.1 en la enseñanza primaria a 44.8, en la media fue de 13.0 a 17.3 y en la media superior y superior fue de 11.3 a 14.6. Este último ciclo se incrementó en gran medida por la construcción de las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales (cinco ENEP'S) y por la creación de la Universidad Metropolitana con sus diferentes planteles (UAM).

Por otra parte, la Escuela de Agricultura de Chapingo se transforma en Universidad, se construye el Colegio de México; y el Centro de Estudios del Tercer Mundo. Asimismo se crean las Casas de la Cultura Popular y se adquiere la administración de Radio Educación y Canal 13 de Televisión. Estas son algunas de las obras en que participa el gobierno federal para enriquecer y ampliar el acceso de la población a los servicios educativos.

El Sector Salud también recibió importantes montos presupuestales logrando con ello ampliar la prestación de servicios, relativos a este renglón.

Así el número de derechohabientes del Instituto Mexicano del Seguro Social al terminar el sexenio era de 17 millones aproximadamente. Mientras que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los trabajadores del Estado ya cubría tres millones cuatrocientos veintisiete mil derechohabientes.

Con el aumento constante de afiliados en las dos instituciones más importantes del país y con el apoyo de la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública con sus múltiples instalaciones el gobierno echeverrista pretendía resolver la creciente demanda de servicios médicos. Sin embargo, como todas las acciones gubernamentales en este renglón se desarrollaron sin ninguna política definida, no se pudo rebasar el marco de la medicina curativa.

CUMPLIMIENTO DEL PLAN

A través del presente trabajo se ha incluido un apartado en el que se alude al cumplimiento o incumplimiento del o los planes diseñados en los diferentes sexenios, a partir de Cárdenas. En este caso el gobierno echeverrista desde el principio de su mandato aunque en forma desorganizada y sin firmeza demostró gran interés por planificar la economía nacional. A esto se debe la configuración de múltiples planes nacionales, regionales y sectoriales destacando entre ellos el "Plan Básico de Gobierno 1975" que aun cuando se elaboró a fines del sexenio con el propósito fundamental de que sirviera de plataforma política y de base para la política económica del próximo gobierno y que por lo mismo no fue posible implementarlo y menos cumplirlo por el gobierno echeverrista, es indistinguible y le imprimió un sello especial a dicho sexenio.

No obstante, e independientemente del citado plan el sexenio echeverrista contribuyó en gran medida a la industrialización del país y al desarrollo de la industria petrolera. Factores que en su conjunto ampliaron la existencia del grupo social denominado clase media.

C O N C L U S I O N

Las consideraciones finales a que se llegó después de la elaboración del presente trabajo son las siguientes:

I.- En el entendimiento de que es de vital importancia comprender objetivamente algunos factores estructurales de política económica y de historia-económica intentaremos dejar claro en primer lugar que:

La intervención del Estado en la economía independientemente del sistema de producción y distribución ha sido determinante desde la concepción y difusión del concepto de planificación económica hasta de su planteamiento y ejecución. Esto implica que:

La planificación económica lleva implícita la concepción y el manejo de las leyes económicas, mismas que hacen factible su optimización o impracticabilidad. Y el empleo de la planificación en la economía debe considerar con claridad su significado y principios que en correspondencia con una realidad permitiera establecer objetivos, metas, etapas y niveles.

II.- En este sentido debemos tener en cuenta que la URSS se sintió obligada en 1917 a plantear y ejecutar la planificación económica con el propósito de fundamentarse en ella para la creación y consolidación de una economía socialista y lo que este tipo de economía conlleva.

Mientras que las economías capitalistas altamente desarrolladas también se vieron en la necesidad de adoptar la planificación económica a partir de la crisis de 1929 (El Crack del 29) como una alternativa para superar y resolver los problemas económicos que se derivaron de dicha crisis. Pero como es de suponerse esta planificación económica, tenía como objetivo fundamental la reactivación de la economía capitalista, con base en un amplio apoyo a los grandes monopolios.

Y por lo que respecta a las economías con un bajo grado de desarrollo, --subdesarrollados o tercer mundistas-- particularmente los países Latinoamericanos se encontraron en la situación (dilema) de sumarse a la práctica de la planificación económica a partir de 1961, con tres objetivos fundamentales.

1.- Como requisito insoportable todo gobierno que recurriera a empréstitos ante los organismos financieros internacionales, como el Fondo Monetario Internacional FMI, el BID y BM tenía la obligación de elaborar un plan económico apegado a los lineamientos económicos, políticos y sociales que el o los organismos otorgantes del crédito marcaran.

Por otra parte, este plan económico independientemente del período que abarcara en lo fundamental debía cumplirse como condición a nuevos créditos. Además de que la distribución y asignación de recursos presupuestales debían estar en función de reforzar y/o reactivar algún sector o región económica de capital importancia en la generación de insumos necesarios para el financiamiento o apoyo de las grandes empresas transnacionales.

2.- Se recurrió a la planificación económica, como una forma de legitimación del régimen gobernante y

3.- Se aceptó la planificación económica como una alternativa para salir del subdesarrollo.

III.- En este marco contextual México, incursiona en la práctica de la --planificación económica en términos institucionales a partir de que se decretó la Ley Sobre Planeación General de la República en 1930 como una necesidad imperativa de establecer una jerarquización y disciplina en la utilización de los ingresos y egresos del gobierno federal así como de los gobiernos estatales.

Con base en lo anterior, históricamente la planeación económica mexicana se retomó e instrumentó al iniciarse el período presidencial del General Lázaro Cárdenas con la publicación del primer plan sexenal. De esta etapa a la fe

cha, el Estado Mexicano ha sido prolífico en lo que ha planes económicos se refiere ya que en la busca de un sistema nacional de planificación económica, se han elaborado e intentado llevar a la práctica una multiplicidad de planes algunos más completos que otros en términos cuantitativos y cualitativos pero todos con un sello muy peculiar que se identifica con los intereses de la clase económica y políticamente gobernante, y con la demagogia de su partido político el PRI.

En política, la planificación económica ha representado para los políticos mexicanos un elemento fundamental para demostrar coincidencia y disciplina al aceptar y apegarse al plan vigente, pero siempre en función de la coyuntura política, Este postulado ha trascendido en las altas esferas de la administración pública así como en los organismos políticos del gobierno, a partir de que el multicitado primer plan sexenal elaborado a instancias del General Calles y aceptado por el General Cárdenas en primer lugar, como plataforma política durante su campaña electoral y posteriormente como el plan económico indicativo con un amplio grado de flexibilidad mediante el cual orientaría las actividades del Estado en la economía nacional. A ésta práctica, los últimos presidentes que ha tenido el país no han escapado, por el contrario, cada uno de ellos se ha preocupado por enriquecer en su momento, los métodos para la formulación y planteamiento del plan económico el cual dará la ansiada justificación histórica a su quehacer político, además de contribuir en la búsqueda que con el apoyo del Estado Mexicano ha emprendido la burguesía mexicana en perfeccionar y consolidar un sistema nacional de planificación idóneo para la economía mexicana, que permita seguir obteniendo el máximo de ganancias y que contribuya fundamentalmente en el control ferreo sobre la clase obrera y campesina así como de las capas medias de la sociedad mexicana a través de una política laboral y salarial rígida y antipopular.

En términos económicos, si bien es cierto que se han planteado y ejecutado diversos planes económicos de gobierno en los cuales se "han considerado" las demandas de los diferentes sectores de la población, a través de las asambleas populares, mesas redondas y foros de consulta popular y que como se desprende del presente trabajo, ninguno se cumplió por las propias limitaciones

del plan y/o bien por las limitaciones del sistema político mexicano. La economía mexicana de 1934 a 1976 aún cuando no consiguió un desarrollo económico y social que correspondiera a los ideales básicos de la revolución mexicana - y a los principios fundamentales de la Constitución Política, cuestiones esenciales para superar la dependencia económica y política con respecto a los Estados Unidos de Norteamérica, si logró un crecimiento económico que en algunos períodos presidenciales se reflejaron considerablemente en el crecimiento y consolidación de una clase media.

Finalmente, debe quedar claro que a la fecha no ha existido una verdadera planificación económica en México entendiéndola ésta como la satisfacción de las necesidades sociales debidamente jerarquizadas. Concibiendo estas necesidades como las de la población mayoritaria y marginada del país y que además para la consecución de tal planteamiento es impostergable la existencia de un Estado verdaderamente democrático así como un partido político que aglutine a las principales fuerzas políticas del país que aspiren a una Democracia real y concreta.

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

- 1.- Aguilar Monteverde, Alonso.- Dialéctica de la Economía Mexicana.- 9a.Ed. Edit. Nuestro Tiempo.- México, 1976.
- 2.- Barre, Raymond.- El Desarrollo Económico.- Edit. Fondo de Cultura Económica.- México, 1966.
- 3.- Bettelheim, Charles.- Planeación y Crecimiento Acelerado.- Edit. Fondo de Cultura Económica.- México, 1965.
- 4.- Carmona, Fernando.- El Drama de A.L.: El Caso de México.- Cuadernos Americanos, 1964.
- 5.- Cervantes Ceceña, José Luis.- Introducción a la Economía Política de la Planificación Económica Nacional.- Edit. Fondo de Cultura Económica.- México, 1975.
- 6.- Cibotti, Ricardo.- La Planificación del Desarrollo en América Latina.- Lectura No. 11.- Edit. Fondo de Cultura Económica.- México.
- 7.- Córdova, Arnaldo.- La Formación del Poder Político en México.- 3a. Ed.- Edit. Era.- México, 1974.
- 8.- Fedorenko, N.- Desarrollo Económico y Planificación Perspectiva.- Edit. Progreso.- Moscú, 1976.
- 9.- González Casanova, Pablo.- La Democracia en México.- 8a. Ed.- Era.- México, 1976.
- 10.- González Casanova, Pablo.- El Estado y los Partidos Políticos en México 2a. E.- Edit. Era.- México, 1982.

- 11.- González Casanova, Pablo.- México, Hoy.- Edit. Siglo XXI.- México, 1972
- 12.- Guillén, Arturo.- Planificación Económica a la Mexicana.- 2a. Ed.- Edit. Nuestro Tiempo.- México, 1976.
- 13.- Hansen D., Poger.- La Política del Desarrollo Mexicano.- 10a. Ed.- Edit. Siglo XXI.- México, 1980.
- 14.- Hermann, Max.- Investigación Económica (su Metodología y su Técnica).-2a. Ed.- Edit. Fondo de Cultura Económica.- México, 1965.
- 15.- Herschel J., Federico.- Política Económica.- 3a. Ed.- Edit. Siglo XXI - México, 1978.
- 16.- Lange, Oskar.- Ciencia, Planificación y Desarrollo.- Edit. Nuestro Tiempo.- México, 1974.
- 17.- Lange, Oskar.- Economía Política I.- Edit. Fondo de Cultura Económica - México, 1974.
- 18.- Lange, Oskar.- Problemas de Economía Política del Socialismo.- Edit. - Fondo de Cultura Económica.- México, 1965.
- 19.- Matus, Carlos.- Estrategia y Plan.- 4a. Ed.- Edit. Siglo XXI.- México - 1983.
- 20.- Gómez Granillo, Moisés.- Breve Historia de las Doctrinas Económicas. Edit. Esfinge.- México, 1979.
- 21.- Moreno, Daniel.- Los Partidos Políticos del México Contemporáneo 1916-1979.- 7a. Ed.- Edit. Costa Amic.- México, 1979.
- 22.- Peña, Sergio de la.- Introducción a la Planeación Regional.- Banco de México, S.A.- México, 1959.

- 23.- Semo, Enrique.- Historia Mexicana; Economía y Lucha de Clases.- Edit. - Era. México, 1978.
- 24.- Solís M., Leopoldo.- Los Problemas Nacionales.- Serie de Estudios No.23 Fac. de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM.
- 25.- Tello, Carlos.- La Política Económica en México, 1970-1976.- 2a. Ed. - Edit.. Siglo XXI.- México, 1979.
- 26.- Tinbersen, Jan.- Política Económica.- Edit. Fondo de Cultura Económica- México, 1968.
- 27.- Ugriumov, A.- La Victoria del Socialismo en la URSS.- Edit. Progreso. - Moscú, 1977.
- 28.- Waterstan, Albert.- planificación del Desarrollo; Lecciones de la experiencia.- Edit. Fondo de Cultura Económica.- México, 1969.
- 29.- Wionczek, Miguel s.- Bases para la Planeación Económica y Social de México.- Edit. Siglo XXI.- México, 1965.
- 30.- Zamora, Fernando.- La Planeación Económica en México.- Edit. Fondo de - Cultura Económica.- México, 1962.

DOCUMENTOS:

Alvarez Zamora, Gpe.- Trayectoria de la Planeación en México.