

321



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ARAGON"**

**El Proceso de Planeación del Desarrollo Rural 1983-1988 y la Crisis del Sector Agrícola Mexicano.**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :  
LICENCIADO EN PLANIFICACION PARA EL  
DESARROLLO AGROPECUARIO**

**P R E S E N T A :  
SOCORRO GALVAN CAPISTRAN**

MEXICO, D. F.

**TALLA DE ORIGEN**

1990



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

## CONTENIDO

### INTRODUCCION

#### I.- MARCO GENERAL DE ANALISIS

##### 1.1. Marco Conceptual Básico

1.1.1. Planeación, Planificación Centralizada e Indicativa, Instrumentos de Política Económica e Instrumentos de Planeación Crecimiento-Desarrollo y Sector Rural.-----	1
1.1.2. El Proceso de Planeación: Concepto y - Estructura.-----	10
1.1.3. Funciones e Importancia de la Planeación en la Actividad Económica,-----	15
1.1.4. Antecedentes de la Planeación (Los planes sexenales).-----	26
1.1.5. Avances de la Planeación.-----	43

#### II.- CRISIS Y DESEQUILIBRIO ECONOMICO EN MEXICO

##### 2.1. Antecedentes

2.1.1. El Boom Petrolero de 1978.-----	47
2.1.2. El Endeudamiento Externo 1978-1981.-----	55
2.1.3. Comportamiento del Gasto y de la Inversión y su Injerencia en el Desarrollo Rural.-----	58

#### III.- EL ESQUEMA DE PLANEACION AGRICOLA 1985-1988

##### 3.1. Estructura Funcional del Sistema Nacional de Planeación Democrática.-----

3.1.1. El Plan Nacional de Desarrollo.-----	61
3.1.2. El Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral. Objetivos y Estrategia.-----	62
3.1.3. El Programa Estatal de Desarrollo Rural Integral.-----	68
3.1.4. El Programa Distrital de Desarrollo Rural Integral.-----	72
3.1.4. El Programa Distrital de Desarrollo Rural Integral.-----	75

3.2. Ajustes en los Instrumentos de Política Económica de fomento al sector agrícola.	
3.2.1. Gasto Público.	76
3.2.2. Precios de Garantía.	76
3.2.3. Financiamiento y Tasas de Interés.	77
3.2.4. Tipo de Cambio.	77
3.2.5. Subsidios y Transferencias.	78
IV.- RESULTADOS ECONOMICOS Y SOCIALES DEL SECTOR 1983-1988	
4.1. PIB Nacional y Sectorial; Producción: Superficie Sembrada y Cosechada.	80
4.2. Oferta y Demanda Interna de Productos.	94
4.3. Comercio Exterior: Exportaciones e Importaciones.	97
4.4. Empleo e Ingreso Rural.	99
4.5. Bienestar Social Rural: Salud, Vivienda y Educación.	101
V.- LIMITACIONES Y PERSPECTIVAS DE LA PLANEACION	
5.1. Factores Limitantes en la Planeación del Sector.	105
5.2. Perspectivas de la Planeación en el Sector Agrícola.	109
CONCLUSIONES.	113
BIBLIOGRAFIA.	122

## INTRODUCCION

Se considera importante al sector agrícola porque representa en cualquier país, la producción de alimentos para la población y de materias primas para la industria, así como por -- transferir recursos humanos a los centros urbano e industrial.

Por su importancia y debido a la crisis agrícola que se vive en los últimos años, se ha despertado el interés del entorno político, económico y social que se presenta en el campo; -- considerándosele como un problema que afecta tanto la vida social del sector agrícola como sus niveles de producción y por ende de su crecimiento.

Asimismo, se menciona crisis agrícola en el sentido de falta de producción para satisfacer la demanda interna y más aún, - falta de capacidad para generar exportaciones; este rezago - de producción genera bajo nivel de empleos, ingreso, nutrición y en general desarrollo desigual en el campo.

Por ello, el papel más importante del sector agrícola es el de la producción de alimentos. Sin embargo, durante la década de los 80's se a hecho evidente la insuficiencia de la planeación y de la política económica para fortalecer al sector.

En este contexto, el objetivo central de este trabajo tiene como finalidad analizar la interrelación entre la planeación y la política agrícola; ello a través de los instrumentos de planeación (PRONADRI, PREDRI'S, PRODRI'S, SNPD y PND) y los instrumentos de política económica (precios de garantía, tasas de interés, créditos etc.); y sobre todo, analizar los efectos que se presentaron en el comportamiento del agro durante el período 1983-1988.

Asimismo, derivados de este objetivo se tienen los siguientes objetivos específicos: analizar el comportamiento del sector agrícola en México en el período 1983-1988, dentro de una política económica restrictiva; analizar el esquema y la importancia de la planeación como instrumento de la conducción económica y explicar la forma en que ha incidido la política económica implantada al sector agrícola, a través de los instrumentos de política económica.

Con el fin de orientar el desarrollo del trabajo, de acuerdo al objetivo señalado, a continuación se postula la hipótesis básica de trabajo.

Por las medidas recesivas de la política económica 1983-1988 caracterizadas por la reducción del gasto público y por la liberación de precios y tarifas de bienes y servicios del sector público, se ha afectado en forma importante al sector agrícola, a través de la reducción real del gasto e inversi-

ón pública, por las altas tasas de interés, los escasos créditos y por la inadecuada fijación de precios de garantía.

Lo cual ha provocado, que se frene el crecimiento del sector agrícola, por lo que se dice que ha perdido su capacidad de crecimiento estancándose en la producción de alimentos principalmente de granos básicos.

De esta manera, la crisis agrícola condiciona a que en el sector agrícola, se busquen alternativas que permitan optimizar los recursos disponibles, así como ordenar los esfuerzos de los agentes que participan en la economía, es decir, se hace necesario llevar a cabo un proceso de planeación agrícola que plantee correcciones profundas a los instrumentos de planeación y de fomento al campo como son: el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral, los Programas Estatales y Distritales; el crédito, las tasas de interés, la política de precios de garantía y la asignación de gasto público para el desarrollo rural, respectivamente.

Así, el presente trabajo se ha desagregado en cinco capítulos; en el primero se define la planeación, el proceso de planeación y su estructura; se describe la función e importancia de la planeación en la actividad económica; se conceptualizan los instrumentos de política económica (gasto público, precios de garantía y tasas de interés) y los de -



planeación ( SNPD, PND, PRONADRI, etc.); se analizan los antecedentes de la planeación en México, se maneja el caso concreto del sector agrícola, lo cual se describe históricamente a partir del primer plan sexenal que se da en 1934 y se concluye con el plan global de desarrollo de 1976-1982 y finalmente se presentan los avances de la planeación.

En el segundo capítulo se presentan los factores principales que profundizaron el desequilibrio económico en México como lo fueron el auge petrolero y el endeudamiento externo. Asimismo, se analiza el comportamiento del sector agrícola durante el auge de exportaciones petroleras y la entrada de capitales así como su canalización al impulso de las inversiones en el sector agrícola.

Respecto al tercer capítulo, se presenta el análisis del esquema de planeación específicamente del sector agrícola, considerando fundamentalmente la conceptualización teórica declarativa del plan y programa. Cabe mencionar que en este capítulo se presenta el contenido teórico de la política económica implantada en la economía nacional y su influencia sobre el proceso productivo del sector agrícola, esto con base en el comportamiento de los principales instrumentos de apoyo y fomento al campo como son: gasto público, precios de garantía, créditos, tasas de interés y subsidios.

En el cuarto capítulo se dan a conocer los resultados económicos y sociales que sobre el sector trajeron consigo las políticas de ajuste implantadas durante el sexenio 1983-1988; analizando algunos de los principales indicadores que nos permiten observar cual fue el comportamiento económico y social durante el período de estudio.

En el quinto capítulo se dan planteamientos que contemplan cuales son los elementos que se pueden considerar en el futuro -surgidos estos del análisis- a fin de mejorar el proceso de planeación agrícola y que sirvan como perspectivas del sector rural a fin de lograr un crecimiento y/o desarrollo económico y social; aspecto en el cual la planeación debe considerar que el Estado tiene la responsabilidad de promover el progreso en el campo, para mejorar el bienestar de la sociedad rural, con niveles de producción crecientes, -- así como lograr la participación del sector hacia la consecución del desarrollo de la economía nacional.

Finalmente, en el último apartado se presentan algunas conclusiones que son resultado del análisis y descripción del trabajo en su conjunto.

## I. MARCO GENERAL DE ANALISIS

### 1.1. Marco Conceptual Básico

#### 1.1.1. Planeación, planificación centralizada e indicativa,- Instrumentos de Política Económica e Instrumentos de Planeación

A manera de aclaración es importante señalar, que para los fines del presente trabajo serán utilizados indistintamente los conceptos de planeación y planificación; ahora bien, a fin de estar en posibilidad de presentar una definición de planeación es necesario realizar la diferenciación entre planificación centralizada e indicativa.

Dada la presencia de diferentes modos de producción, se ha clasificado a los países en dos grandes bloques, los denominados socialistas en cuyas economías domina la propiedad social sobre los medios de producción, el Estado controla en su totalidad el mercado nacional cuya producción se destina al consumo interno, garantizando consumos mínimos a toda la sociedad, produciendo a través de empresas estatales que obedecen a planes económicos quinquenales de carácter obligatorio.

Los llamados capitalistas, en donde domina la propiedad pri-

vada sobre los medios de producción y en cuya economía se -- produce a través de empresas privadas que destinan su producción a consumidores con poder de compra. En estos países las funciones del Estado se limitan a proteger y garantizar el libre desenvolvimiento del orden económico privado.

Existe un tercer bloque de países, que de ninguna manera --- conforman un modo de producción distinto, quienes retoman -- aspectos de los modos de producción antes mencionados, es -- decir, en el coexisten propiedad social y privada sobre los medios de producción; en estas economías el Estado se reserva la dirección del sistema económico, creando un sector público estratégico y sediendo al sector privado otras áreas - estratégicas; se da una liberación parcial del comercio exterior y la producción se destina a consumidores reales y a -- grupos marginados.

Ahora bien, puesto que la forma de realizar la conducción -- económica es diferente para cada bloque, se observan diferentes modos de planificar y por lo tanto cada bloque instrumenta un plan distinto.

En los países socialistas se le conoce como planificación -- centralizada, integral o imperativa en la que el principal - objetivo es el de lograr el equilibrio entre la producción y el consumo y que se caracteriza por la elaboración de pla-

nes quinquenales de carácter obligatorio y exige la socialización de los medios de producción lo que permitirá a la planificación convertirse en el principal mecanismo para la distribución de las fuerzas productivas (fuerza de trabajo, maquinaria y equipo y materias primas) entre las distintas ramas y actividades económicas; las decisiones económicas y políticas son tomadas a nivel central con la finalidad de facilitar el adecuado encauzamiento de los recursos productivos hacia el logro de los objetivos plasmados en el plan. Es decir, en este tipo de modo de producción la planificación es indispensable ya que se constituye en su modo de funcionamiento y viene a ser la única fuente de racionalidad de las decisiones. "...El problema de la decisión económica es el problema central de la planificación. Y ello no porque una economía planificada no pueda funcionar sin que la decisión se tome racionalmente, sino porque cuanto menos racionalmente se tome la decisión más lejos estaremos de la eficiencia económica..." <sup>1/</sup>

1/ Bettelheim, Charles. Problemas teóricos y prácticos de la planificación. Ed. Tecnos. Madrid, 1982. p. 239.

El tipo de planificación llevada a cabo en los países capitalistas y en las economías en que coexisten el sector público y privado en las que "... la preocupación fundamental es la de administrar los recursos escasos en busca de objetivos -- prioritarios para poblaciones... numerosas y con...carencias ..."<sup>2/</sup>, se denomina planificación indicativa, flexible o parcial. Siguiendo los planteamientos de Charles Bettelheim, - se observa que el tipo de planificación llevado a cabo por - las economías de capitalismo avanzado, denominado por él como planificación flexible"...es aquella que se pretende realizar sin actuar directamente sobre la producción y sin que el Estado sea propietario de los medios de producción...en - la planificación flexible el Estado actúa indirectamente, por medio de la distribución de materias primas, del control de precios, del control de inversiones, del control del crédito etc., y no actúa sino sobre una parcela del conjunto de las actividades económicas. Para que haya planificación flexible es necesario que el conjunto de estas medidas estén coordinadas dentro de un plan...que debe abarcar el conjunto de las actividades económicas, aún en caso de que la actividad del Estado sólo deba ejercerse sobre unas cuantas de estas..."<sup>3/</sup>.

<sup>2/</sup> Andrade, Sánchez Eduardo. La intervención del Estado en - la economía. UNAM, 1986. P. 28.

<sup>3/</sup> Bettelheim, Charles. Problemas teóricos y prácticos de la planificación. Ed. Tecnos. Madrid, 1982. P. 159 y 160.

Es decir, en este tipo de planificación, el Estado busca -- por medio del plan orientar la actividad privada, pero dirigiendola dentro de una visión de conjunto de la economía.

Asimismo, Bettelheim señala que ha medida que el Estado va nacionalizando diferentes ramas productivas la planificación flexible pasa a convertirse en una planificación parcial, en la que de la misma forma el plan debe contemplar la existencia del sector privado, pero ahora además la participación productiva del Estado en la economía. "...La plnificación parcial supone la existencia de un sector planificado y, por tanto, socializado. Implica también que este sector tenga un peso específico suficiente para poder desarrollarse según un plan e independientemente de las fluctuaciones de coyuntura que puedan afectar al sector privado... El Plan debe entonces prever tareas obligatorias para el sector socializado y objetivos de simple previsión para el sector privado..."<sup>4/</sup>.

<sup>4/</sup> Ibid p. 427.

Específicamente, en México y por los primeros intentos a partir de 1934, el plan que se ejecuta para la conducción de la economía, se centra dentro de lo que se denomina planificación indicativa, por las siguientes características:

- Porque es una economía en la que participan tanto el sector público como el sector social y privado.
- Porque es indicativa en dos formas y dirigida a tres sectores:
  - a) Una, porque constitucionalmente corresponde a cada gobierno la formulación del Plan Nacional de Desarrollo.
  - b) Dos, porque indica objetivos e induce medidas de acción al sector privado y a las organizaciones sociales, sin la imposición coactiva de los mismos.

Una vez establecida la diferenciación entre planeación centralizada e indicativa podemos decir que: planeación es " un proceso racional organizado para elegir las alternativas en función de las necesidades del país, el cual posibilita fijar -- prioridades, establecer objetivos y metas económicas, y sociales en función de los recursos físicos, humanos y financieros con que se cuenta"<sup>5/</sup>.

Asimismo, por proceso de planeación se entiende:

El conjunto de actividades destinadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar el plan y los programas que deriven de él.

<sup>5/</sup> S.P.P. Glosario de Programación-Presupuestación, 1987.



Específicamente LA PLANEACION AGROPECUARIA considerada como una subdivisión de la PLANEACION NACIONAL, puede ser definida como:

" la actividad deliberada y permanente de los gobiernos, -- que realizada de una manera sistemática, tiene el propósito de preparar, facilitar y racionalizar las decisiones - que se adopten, así como controlar y evaluar su posterior ejecución con el fin de acelerar el desarrollo agropecuario en el contexto del desarrollo nacional y lograr que - el sistema agropecuario alcance los objetivos que le son asignados" 6/.

De la definición anterior se desprenden tres características principales de la planeación:

- Es una actividad realizada a nivel estatal y de la cual - es responsable el gobierno en representación de la comunidad.
- No es una actividad ocasional, sino que debe presentar su ficiente continuidad administrativa.
- Es una actividad completa pues deben tomarse decisiones - referentes al futuro.

6/ González, Montero. La Planificación del Desarrollo Agropecuario. Vol. I. México. S. XXI; 1977. p. 89 y 90.

Por instrumentos de planeación se entiende estructuras de apoyo a las organizaciones o dependencias que tienen a su cargo el desarrollo de programas ya sean de producción, inversión y organización; dichas estructuras son lineamientos constitucionales que plantean las metas, estrategias y objetivos que se persiguen con un determinado programa.

Asimismo, por instrumentos de política económica se entiende mecanismos por los cuales el gobierno orienta el proceso de la política económica vigente, para poder lograr los objetivos previstos en dicha política.

Por crecimiento se entiende, el incremento cuantitativo en los niveles de producción, mientras que el desarrollo implicará además, la distribución del ingreso y la maximización de los niveles de bienestar social ( salud, vivienda, educación, nu--trición y servicios), así como incremento en los niveles de empleo.

Finalmente por sector rural se entiende, aquella región económica cuya actividad se centra en la producción agrícola, pe--cuaria y forestal; independientemente de que esta producción sea para la exportación, el mercado interno o el autoconsumo y que además sea realizado por grupos empresariales, organismos campesinos o familias campesinas.

Una vez establecidos los principales conceptos que se utilizarán en este trabajo, se enuncia la concepción que se tiene por modelo de planeación; concibiéndose como un modelo de -- planeación que deriva de lo sectorial a lo nacional. El cual consiste en: Como un primer punto deberán establecerse regiones socioeconómicas (por sectores de actividad), cada uno de los cuales tendrá la responsabilidad de formular un programa que contenga el estudio de los recursos con que se cuenta y la determinación de los objetivos, metas e instrumentos a través de los cuales se pretende lograr el desarrollo sectorial; dichos -- programas deberán ser conjuntados y depurados a nivel central- de modo que de ellos surgan a partir del establecimiento de prioridades, los programas regionales, sectoriales y el Plan Nacional.

Debe tenerse en cuenta que para que dicho proceso pueda llevarse a cabo eficazmente, se requerirá de la participación de la población a través de un considerable grupo de personal calificado y de organizaciones que realmente representen los intereses de sus agremiados en cuanto a los objetivos de desarrollo sectorial, además de que la participación de dichas organizaciones no deberá limitarse a la formulación de los objetivos del programa, sino también a la determinación de las metas y los instrumentos a través de los cuales deberán cumplirse los objetivos.

### 1.1.2. El Proceso de Planeación: Concepto y Estructura

La instrumentación de la planeación requiere de un proceso -- normativo, que guíe y evalúe tanto su diseño como su avance; por ello la elaboración y seguimiento de un Plan o programa, se norma por el proceso de planeación y por sus cuatro eta-- pas que lo conforman, así:

El Proceso de Planeación se define como un conjunto de acti-- vidades encaminadas a formular, instrumentar, controlar y -- evaluar tanto el Plan Nacional como todos aquellos programas derivados de él.

Asimismo, el conjunto de actividades que conforman la acción del proceso de planeación son a su vez sus componentes; es de cir, se encuentra formado por cuatro etapas: la formulación, - la instrumentación, el control y la evaluación.

Cabe mencionar que estas cuatro etapas se delimitan en el -- Sistema Nacional de Planeación Democrática sin embargo, en el ámbito académico se les conoce con diferente nombre pero con - las mismas funciones, ahora bien, por ello resulta benéfico - antes de conceptualizar cada una de ellas, plantear la diferen - ciación gramática pero no de acción.

	SNPD <u>a/</u>	LA PLANIFICACION <u>b/</u> DEL DESARROLLO - AGROPECUARIO	MESA REDONDA <u>c/</u> INTERNACIONAL
E	Formulación	Diagnósis	Diagnósis
T	Instrumenta- ción	Formulación	Formulación
A	Control	Control de la ejecución	Seguimiento
P	Evaluación	Evaluación y Reformulación	Evaluación y Reformulación
A			

a/ S.P.P. Sistema Nacional de Planeación Democrática, Principios y Organización. México, abril de 1988, p. 31

b/ González, Montero Jesús. La Planificación del Desarrollo-Agropecuario Vol. I. S. XXI., p. 96

c/ FAO: Mesa Redonda Internacional: "La Planificación del Desarrollo Rural de América Latina Ante la Crisis Económica. Orientaciones Estratégicas". Ciudad de México, 8 al 19 de junio de 1988, p. 7-13.

## Etapas del Proceso de Planeación

- 1.- **Formulación o Diagnóstico:** Esta etapa es el inicio de la elaboración del Plan y los programas que lo conforman, - por ello su acción principal consiste en materializar un diagnóstico que contemple el comportamiento de la economía tanto global, sectorial y regionalmente; deberá contener también los problemas que se detecten y las probables causas que les dieron origen. Es decir, este diagnóstico incluirá el análisis del comportamiento económico y social en sus tres niveles (global, sectorial y regional); considerando los objetivos y las acciones prioritarias para la consecución del desarrollo nacional.

" ... conocer, medir, interpretar y evaluar la estructura, el funcionamiento y los resultados del sistema ..."

b/.

- 2.- **Instrumentación o Formulación:** la segunda actividad del proceso de planeación consiste en diseñar la estrategia del desarrollo, es decir, en plantear las líneas y las - estrategias de acción sobre las cuales se deberá actuar,

b/ Ibidem

a fin de especificar los objetivos cualitativos y metas-cuantitativas, que representarán el avance y cumplimiento de los objetivos definidos.

" ... elaborar los mecanismos que constituyen la política planificada que debe ser ejecutada ... " b/.

3.- Control o Seguimiento: esta etapa está encaminada a la -vigilancia y ejecución, su importancia radica en observar la correcta ejecución de las acciones permitiendo --ello realizar correcciones en el curso de la formulación y de la instrumentación, de las decisiones que adopten -las instancias estatales y cuya línea debe ser congruente con la normatividad del SNPD y del PND, así como por las formulaciones políticas.

" ... controlar en forma continua la ejecución de la política planificada, que debe ser ejecutada ... " b/.

4.- Evaluación y Reformulación: esta etapa final del proceso de planeación permite observar los resultados cualitativa y cuantitativamente, tanto de un plan como de un programa en un periodo determinado de tiempo. El cumplimiento de esta etapa nos lleva al conocimiento de los resultados obtenidos, plasmados con anterioridad en los objetivos y en las metas.

b/ Ibidem

Asimismo, permite replantear la formulación de planes, - políticas, programas y proyectos; a fin de reorientarlos en la búsqueda de los objetivos y metas que se persiguen

" ... evaluar periódicamente los resultados esperados de los distintos mecanismos de la política y diseñar las mo dificaciones que se estimen adecuadas ... "b/.

Estas actividades, conforman el proceso normativo y examinador que se debe seguir tanto en la elaboración de un plan - o programa, como en su formulación, evaluación y reformulación; ello con la finalidad de mejorar la instrumentación - de la planeación.



### 1.1.3. Funciones e Importancia de la Planeación en la Actividad Económica.

Con la finalidad de comprender como surgió la planificación como instrumento que utiliza el Estado para actuar dentro de la economía, se requiere entender en forma por demás general a que obedece la participación del Estado en la actividad económica.

Se considera pues, que la participación del Estado obedece a la necesidad de regular la actividad económica la que al volverse más complicada como consecuencia de la división -- del trabajo y la expansión económica, hace necesaria la especialización de un determinado sector social con el carácter de gobernante.

Así pues, el estado interviene en la economía a través de la fijación de normas que obligan a limitar ciertas conductas con efectos económicos, asimismo, interviene directamente en actividades económicas a partir de la circulación y distribución de la producción. Ahora bien, en su afán por coordinar las actividades económicas con el fin de emplear mejor los recursos, el Estado utiliza a la planificación, planificación que para el caso de México se conoce como planificación indicativa o parcial.

Es decir, la planificación surge como el instrumento a través del cual el Estado racionaliza su intervención en la economía de modo que pueda influir y acelerar el proceso de desarrollo.

Específicamente en el sector agrícola, dicha intervención se refiere a la participación del Estado en la determinación de precios que subsanen el problema de la estacionalidad de la producción, así como la distribución de los recursos asignados a la investigación, créditos, seguro y demás servicios que presta el Estado, con el fin de evitar la concentración de la producción y de recursos, así como para mejorar las condiciones de vida del sector rural. Como una medida para controlar y evitar las fallas o errores de esta intervención, el Estado adopta a la planificación y a través de ella racionaliza su intervención.

Es importante considerar que a la planificación no se le pueden asignar las mismas funciones en una economía socialista, que en una economía de capitalismo avanzado o en una economía subdesarrollada de capitalismo dependiente, economía en la que encaja México, puesto que la política de conducción económica aplicada es diferente en cada caso.

Es bien sabido que en una economía socialista a la planificación se le asigna la conducción total de la economía, así

como el desarrollo sociocultural del país.

Mientras que en una economía de capitalismo avanzado, siguiendo los planteamientos de Charles Bettelheim, la planificación es tomada como el instrumento a través del cual el Estado dirige la economía y se apoya en instrumentos de política económica tales como el control de precios, de inversiones, de créditos, etc., y que en esencia significan -- una contradicción interna "... el precio expresa... las condiciones de oferta y de demanda; los niveles de ingreso expresan las condiciones... sobre la participación de los propietarios de los medios de producción, de los propietarios de capitales y de los asalariados..."<sup>7/</sup>.

Lo antes mencionado da pauta para argumentar que la planeación como instrumento del Estado en la actividad económica, se caracteriza por el uso de factores económicos que encierran contradicción en la medida que se implementan con la -- finalidad "de alcanzar un desarrollo económico racional y -- equilibrado"<sup>8/</sup>. Por ello se presenta a continuación cuales son los medios de que se vale la planificación flexible y -- en que medida permiten alcanzar el desarrollo mencionado.

<sup>7/</sup> Bettelheim, Charles. Problemas teóricos y prácticos de la planificación. Ed. Tecnos. Madrid, 1982. p. 174.

<sup>8/</sup> Ibid. p. 161.

- La política de precios: el objetivo principal es el de utilizarlos para orientar la actividad económica a un nivel tal que a través de la fijación de precios rindiera - amplias posibilidades de ganancia, es decir, se trata "de un sistema que manipula los precios para adaptarlos a los objetivos del plan"<sup>9/</sup>.

A partir de esto, se observan dos contradicciones propias de este mecanismo: por una parte nos encontramos con la problemática de la fijación de precios por encima de los costos de producción y en la que "se encuentra falseado...todo cálculo económico racional"<sup>10/</sup> y por otro lado con la fijación de precios por debajo de los costos de producción en la que "un producto puede ser barato, siendo su costo real elevado"<sup>11/</sup> caso concreto es la fijación de los precios de garantía del campo mexicano para ciertos productos básicos<sup>12/</sup>.

Sin embargo en la planificación flexible el control y política de precios puede ser instrumentado con resultado positivo en casos de inflación en el corto plazo, pero en el largo plazo "es incapaz de suscitar una expansión económica ordenada"<sup>13/</sup>.

<sup>9/</sup> Ibid. p. 167

<sup>10/</sup> Ibid. p. 168

<sup>11/</sup> Ibidem.

<sup>12/</sup> Ver página 89 de esta tesis.

<sup>13/</sup> Bettelheim, Charles. Problemas teóricos y prácticos de la planificación. Ed. Tecnos. Madrid, 1982. p. 170.

- Otro instrumento importante es el control de las inversiones y el crédito, en el que "los partidarios de la planificación flexible creen poder... lograr la ejecución del plan"<sup>14/</sup>.

No obstante esta aseveración al igual que la política de -- precios encierra contradicciones en su instrumentación, ya que los niveles de inversión y crédito en la planeación flexible responden a acciones previas de autorización, en las que las decisiones dadas por los grupos que detentan el poder financiero presentan dos situaciones: primero que asumen créditos aquellos que tienen el nivel de absorber el pago de intereses y segundo que aquellos empresarios o productores que carezcan de capacidad de liquidez "reduzcan... la voluntad de ampliar sus negocios"<sup>15/</sup> caso concreto son los créditos e intereses otorgados al sector agrícola mexicano en el período 1983-1988<sup>16/</sup>.

- Finalmente la acción de la planificación flexible sobre la distribución del ingreso: el argumento central de la realización de un plan, es el hecho de alcanzar el equilibrio entre la producción y el consumo para lo cual el monto de los distintos niveles de ingreso permita en forma acepta

14/ Ibidem

15/ Ibidem

16/ Ver página 91 de esta tesis.

ble la venta de productos. Sin embargo, "en un régimen de planificación flexible la expansión del producto... depende no de una baja, sino de una alza de la tasa de ganancia"17/.

Por lo anterior "el resultado es...la irracionalidad de un sistema de planificación...que no es capaz de superar contradicciones de intervencionismo y de restriccionismo"18/ y menos aún de mantener congruencia en los instrumentos de política económica que habrán de influir sobre esta planificación.

17/ Bettelheim, Charles. Problemas teóricos y prácticos de la planificación. Ed. Tecnos. Madrid, 1982. p. 173.

18/ Ibid. p. 174.

En una economía subdesarrollada de capitalismo dependiente las funciones que se asignan a la planificación adquieren una importancia fundamental precisamente por la necesidad de administrar racionalmente los escasos recursos con que cuentan (recursos tanto humanos como materiales y de capital), es decir, la planificación se constituye en el instrumento de definición y ejecución de la política económica del país, y es precisamente por su condición de subdesarrollo que la planificación se justifica y define como planificación del desarrollo, es decir, que con ella no sólo se busca el crecimiento económico sino además también atender simultáneamente los problemas sociales del subdesarrollo. Asimismo, en este tipo de economía la planificación debe establecer algunas líneas de conducción en lo referente al funcionamiento de los mercados con la finalidad de subsanar sus imperfecciones; ya que tanto por condiciones internas como por la dependencia con el exterior se deben determinar ciertos sistemas de precios de mercado que sean favorables tanto a los productores como a los consumidores.

La planificación aplicada en los países subdesarrollados tiene como objetivos primordiales la liquidación del atraso económico y de la dependencia con respecto a los países capitalistas desarrollados, la lucha contra la inflación, la desocupación y el analfabetismo entre los más importantes.

Considerando que México encaja dentro de las economías subdesarrolladas de capitalismo dependiente, se detallan más ampliamente las funciones que a nivel nacional y del sector agropecuario deberá cumplir la planificación:

- Racionalizar el proceso de toma de decisiones y la intervención del sector público en el sistema económico.
- Especificar claramente cuales serán los campos en que intervendrá el Estado, señalando en que consistirá dicha intervención.
- Ser el instrumento a través del cual se racionalise el -- uso de los recursos humanos, materiales y de capital.
- Permitir la organización de la actividad del sector público e indicar y orientar a los sectores privado y social - en el logro de los objetivos y metas planteados.
- Servir como instrumento sustituto parcial del mercado en la asignación de recursos y en el logro de coherencias, generando una respuesta eficiente a los incentivos económicos de modo que permanezcan los beneficios y ventajas de una -- economía competitiva.
- La planificación deberá permitir al Estado identificar, -



preveer y en cierta medida contrarrestar los desajustes o fluctuaciones del sistema económico que entorpezcan la estabilidad, de modo que no se inhíba la inversión privada.

- Incorporar dentro de los planes de desarrollo una interpretación que abarque los aspectos sociales, políticos y culturales.
- Entrenar equipos técnicos capaces de asumir las nuevas responsabilidades y sistematizar la recopilación de información.
- Ofrecer métodos y procedimientos a través de los cuales se logre la coordinación de las diferentes actividades y decisiones del Estado en el sector agrícola, a fin de que permitan el logro de los objetivos planteados.
- Permitir la definición y selección adecuada de los objetivos del desarrollo agropecuario.
- Permitir la armonización entre los objetivos de desarrollo agropecuario y los de la economía en su conjunto.
- Señalar los procedimientos a través de los cuales se puedan determinar las necesidades prioritarias del sector, -

así como la disponibilidad de recursos físicos, humanos y financieros existentes, de modo que el establecimiento de los objetivos, metas e instrumentos se conviertan en un proceso racional y organizado.

- Facilitar el diseño y ejecución de reformas estructurales a las explotaciones agropecuarias en lo concerniente a -- las características de las explotaciones -tamaño, especialización productiva, etc.- a la forma de producir -intensiva y extensiva- y al tipo de productor.
- La determinación de los precios que subsanen el problema de la estacionalidad productiva
- Permitir la distribución de los recursos asignados para -- investigación, créditos, seguro y demás servicios que -- presta el Estado al sector rural.

En síntesis la planificación deberá permitir alcanzar en -- el menor plazo y con el mínimo costo social el desarrollo -- regional y nacional.

Es pues innegable la importancia que la planificación ha -- ido adquiriendo como el principal instrumento de que se vale el Estado para racionalizar su acción en la actividad -- económica, pues dentro de la gran gama de actividades a rea

lizar en busca del desarrollo, se presenta la alternativa -  
planificada de adecuar o asignar el uso de los recursos con  
base en las prioridades del país.

#### 1.1.4. Antecedentes de la Planeación en México

##### (Los Planes Sexenales)

Los antecedentes de la planeación se ubican en diferentes -- períodos y hechos históricos como son el Plan de Ayala en -- 1911, en la Ley Agraria de 1915 y en la Constitución de 1917.

Todo ello originado por las demandas del movimiento social -- de 1910. Sin embargo, es en la década de los treinta en que desaparece la inestabilidad política y social del país, dando -- causa a la conformación de lo que serían los gobiernos -- con períodos sexenales, impulsándose la participación del -- Estado en la economía a través de la planeación, como medio -- para fortalecer el crecimiento y/o desarrollo global y sectorial; se analiza la evolución de esta planeación sexenal a partir de 1934.

##### El Primer Plan Sexenal 1934-1940.

Es importante mencionar que la elaboración del primer plan -- sexenal, fue utilizado como plataforma política por el Partido Nacional Revolucionario (PNR), correspondiéndole al General Lázaro Cárdenas llevarlo a cabo.

Para la elaboración del plan concurren tres órganos del Estado; el Gobierno de la República, El Comité Ejecutivo Nacional del PNR y la Segunda Convención Nacional de Dicho partido.

"Los objetivos que perseguía el plan pueden resumirse como sigue:

a) Aprovechamiento planificado de las riquezas nacionales y adecuado desarrollo de las energías humanas; b) alza de los salarios de los trabajadores para obtener su rehabilitación física, intelectual y moral; c) creación de oportunidades de trabajo, fomentando la industrialización que permitiera activar el intercambio de productos entre el campo y la ciudad; d) fundamentación de una economía propia, autónoma, dirigida por la inteligencia y el trabajo de los mexicanos <sup>19/</sup>.

En este plan se proponía apresurar la distribución de la tierra; se organizaría al sector agrícola por medio del fomento de cooperativas de agricultores, de modo que estas permitirían mejorar los métodos de cultivo, y funcionarían como canales de distribución del crédito.

Asimismo, el plan contemplaba la creación de criaderos de ganado con el fin de proveer de sementales para el desarrollo ganadero, así como un programa específico de conservación forestal.

<sup>19/</sup> Solís Leopoldo. Planes de desarrollo económico y social en México. Ed. SEP Setentas Diana. México, 1980. p. 106.

El Segundo Plan Sexenal 1941-1946.

Al igual que el primero, el segundo plan sexenal fue utilizado como plataforma política por el PNR para la campaña presidencial del Lic. Manuel Avila Camacho, dicho plan fue aprobado primeramente por la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y definitivamente aceptado por la Asamblea Nacional el 27 de septiembre de 1939.

Entre las propuestas del plan destacan: la intervención del Estado en la economía; realizar integralmente el reparto -- agrario ya iniciado, enfatizando en que la producción ejidal fuese la base de la economía agrícola; impulsar la industrialización de productos agrícolas, ganaderos y forestales; interrelacionar la industria petrolera a la química, eléctrica y de guerra, todo ello con la finalidad de insertar la producción nacional en un marco de competitividad con el mercado mundial.

En cuanto a las finanzas públicas se plantea fundamentalmente realizar inversiones en el sector educativo y dar impulso al crédito agrícola; finalmente en materia de salud se enfatiza en el abastecimiento de agua potable, campañas contra el paludismo, difteria, servicios médicos obligatorios por parte de patrones; y políticamente se otorga el derecho de voto a la mujer.

En 1941 y con la finalidad de apoyar las metas del segundo plan sexenal, se crea el Consejo Nacional de Economía cuya función no sólo sería la de resolver consultas del Ejecutivo Federal, sino además "facilitar las relaciones entre el Estado y los intereses económicos particulares ... presentar --- anualmente proyectos de Ley ... para estimular el incremento de las actividades económicas"<sup>20/</sup>.

Para el año de 1942, se crean los Consejos Mixtos de Economía Regional, estas organizaciones operarían en cada Entidad Federativa y dentro de sus funciones destacaron: la elaboración de programas que tiendan a mejorar las condiciones económicas y sociales de la población rural, así como el incremento en la producción agropecuaria.

#### El Tercer Plan Sexenal 1947-1952.

Este tercer plan se le conoció como "Programa de Recuperación Nacional" y se caracterizó por el fuerte impulso de las inversiones tanto externas como internas a fin de generar el crecimiento económico nacional.

A mediados de 1948 en un estudio elaborado por el Departamen-

<sup>20/</sup> Ceceña Cervantes, José Luis. La Planificación Económica-Nacional en los Países Atrasados de Orientación Capitalista. (El caso de México). UNAM, 1983. p. 77

to de Estudios Económicos del Banco de México, S.A., y de Nacional Financiera, S.A., se demandaba al Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF), un crédito con la finalidad de realizar un programa de inversiones que provocara una recuperación económica tomando como base un desarrollo industrial; por lo que el monto solicitado fue de 250 millones de dólares.<sup>21/</sup>

Es importante destacar que entorno a la actividad política, económica y social del tercer plan sexenal giraron tres elementos esenciales:

1. El análisis que sustentaba la petición del crédito al -- BIRF.

Este análisis presentaba dos características fundamentales: por un lado, el estudio y la descripción de las necesidades de la planta industrial y agrícola; y por el otro la tabulación de maquinaria y equipo en que se tuviese déficit.

Destaca dentro de la elaboración de este plan como programa general de análisis, que la elaboración de cada proyecto que conformaba el plan de acción, debía contemplar la prioridad y objeto que se perseguía con su probable ejecución, así como los gastos que se realizarían y la forma de financiarlos y finalmente presentar las repercusiones que se ge

<sup>21/</sup> Ob. cit. p. 82 y 83



nerarían en cuanto a ingreso nacional, ingresos fiscales y comportamiento de la Balanza de Pagos.

Se elaboraron así, 31 grupos de proyectos agrupados en la siguiente forma:

- Primera división: agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca.
- Segunda división: minas, petróleo y gas natural.
- Tercera división: industrias.
- Cuarta división: comunicaciones y transportes.
- Quinta división: administración pública. 22/

2. La respuesta por parte del BIRF no fue la que se esperaba ya que para este organismo el documento de análisis presentado por las instituciones mexicanas no reunió los requisitos que reclamaban y además el BIRF argumentó que ese análisis se había realizado a la ligera y que las estadísticas presentadas no reflejaban la realidad de la actividad económica mexicana, asimismo, señalaba que el programa era muy ambicioso para llevarse a cabo con un gasto de inversión de tal magnitud y que factiblemente era irrecuperable; por lo que el crédito a México fue negado.

3. Independientemente de que se haya recibido o no el crédito, el tercer plan sexenal se caracterizó por ser un pe--

riodo de altas inversiones estatales, las cuales se lograron a través del financiamiento interno.

El Cuarto Plan Sexenal 1953-1958.

(El Programa Nacional de Inversiones)

Previo a la elaboración del cuarto plan sexenal, se creó por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Comité de Inversiones, cuya función sería: reunir la información necesaria que sirviera de base para elaborar un programa de inversiones para el sexenio 1953-1958. Dicho Comité se integró por los siguientes organismos: la Secretaría de Hacienda, el Banco de México y Nacional Financiera; durante su periodo de duración (un año) el Comité de Inversiones logró reunir información precisa sobre las inversiones del sector público y privado.

Corresponde al Lic. Adolfo Ruiz Cortínez llevar a cabo la ejecución del cuarto plan sexenal, destacando dentro de sus objetivos: mejorar el nivel de vida, lograr un mayor incremento en la producción, obtener una estabilidad en el nivel de precios y canalizar los recursos financieros hacia aquellos sectores con mayores problemas económicos.

Este plan se caracterizó por el proceso de inversiones que se llevaron a cabo, a partir de la creación en 1954 de la nueva Comisión de Inversiones cuyas funciones eran: estudiar

los proyectos de inversión que se les enviaran; tener concordancia con los objetivos de la política económica a través de sus investigaciones; jerarquizar y cuantificar el monto y función de la inversión pública en el desarrollo del país y presentar al Ejecutivo un plan coordinado de inversiones.

Dentro de los aspectos fundamentales que debía de considerar la Comisión para la formulación del plan destacan los siguientes puntos:

- Considerar la productividad de la obra.
- Enfatizar en el grado de interrelación con otros proyectos.
- Determinar su influencia en el beneficio social.
- Establecer con precisión y prioridad el volumen de ocupación generado por la realización del proyecto.

Para el periodo bianual que comprende de 1957 a 1958, se formula un programa con la asesoría de la Comisión de Inversiones, el cual se puso a consideración del BIRF. y cuya respuesta fue la otorgación de un crédito denominado Plan Reducido, sus características fueron: en el año de 1957 se otorga un crédito por 5 229.9 millones de pesos, es decir, 886.9 millones menos que el monto original. Cabe destacar que la mayor reducción se dió en la agricultura con 250 millones de pesos; respecto a 1958 el monto otorgado fue de 5 899.3 millones de pesos, observando una reducción de 530.4 mill.<sup>23/</sup>

Este programa bianual abarcó fundamentalmente a cuatro sectores de la economía: agricultura, transportes, energía eléctrica y educación, salud pública y bienestar social.

Ahora bien, dentro de estos cuatro sectores, destacaron aspectos como; programas de riego a través de la construcción de presas con un monto de gasto de 717.7 millones de pesos, producción de granos, algodón, café, frutas, así como reparo de tierras. Al desarrollo del transporte se destinaron -- 2 420 millones de pesos para ferrocarriles, puertos y carreteras. Finalmente se destinaron 540.4 y 1 158.0 millones de pesos a electricidad y bienestar social respectivamente.<sup>24/</sup>

Se observa en torno a este cuarto plan sexenal que: " la base del programa 1957-1958, como lo fueron el de 1947-1952 y el de 1953-1958, son las cifras ... a actividades improductivas ... pero no contempla para nada la actividad industrial " <sup>25/</sup>.

<sup>24/</sup> Ob. cit. p.113

<sup>25/</sup> Ob. cit. p.113

El Plan del Sexenio 1959-1964.

En este sexenio, el gobierno elaboro un plan denominado Plan de Acción Inmediata el cual tenia como finalidad activar la economía, dicho plan cubria un periodo de tres años (1962-1964). La elaboraci3n de este plan surgi3 como consecuencia de los compromisos adoptados en la Carta de Punta del Este de formular y ejecutar programas de desarrollo econ3mico y social, amplios y bien concebidos.

La estrategia y objetivo principal del plan consistia en lograr un crecimiento del PIB a tasas no menores del 5% en el quinquenio 1961-1965 y de 6% en el siguiente de modo que se permitieran oportunidades de empleo.

Con respecto al sector agr3cola, el plan incluia la ejecuci3n de programas que permitieran el aumento de la productividad ampliando las zonas de cultivo y mejorando las condiciones de vida de las 3reas rurales. Dichos programas deberian buscar el reforzamiento de la investigaci3n y extensi3n agr3cola, la ampliaci3n de las zonas de riego, la zonificaci3n de la actividad agropecuaria, la aplicaci3n de una pol3tica adecuada de precios y subsidios al sector, el mejoramiento de la capacidad de almacenaje y distribuci3n de la producci3n agropecuaria y promover la industrializaci3n de la producci3n agropecuaria. As3 como la adecuada canalizaci3n del cr3dito.

El Plan del Sexenio 1965-1970.

En este sexenio el plan abarcaba el período 1966-1970 y se conoció con el nombre de Plan de Desarrollo Económico y Social.

Los objetivos que perseguía el plan eran: a) un crecimiento anual del PIB del 6.5%; b) prioridad a las actividades agropecuarias, fortaleciendo el mercado interno, mejorando las condiciones de vida de la población rural y asegurar el abastecimiento de materias primas y alimentos baratos a la industria y la producción de bienes de exportación; c) acelerar la industrialización; entre otros.

Las metas que se plantearon para dichos objetivos consistían en: una tasa de crecimiento media anual de la producción agropecuaria del 5.3%; una tasa media anual de la inversión fija bruta del 5.4%; fomentar la organización de las unidades de productores con predominio del minifundio; la intensificación de las obras de riego y la rehabilitación de obras complementarias.

El Quinto Plan Sexenal 1971-1976.

(El Programa de Inversión Financiamiento)

Este plan fue elaborado por la Subcomisión de Inversión-Finan

ciamiento, y correspondió llevarlo a cabo al Lic. Luis Echeverría Alvarez; este quinto plan se estructuró con los siguientes seis capítulos:

- Los objetivos del programa.
- La estructura del programa.
- La estructura sectorial del programa, el cual fue dividido a su vez en cuatro subprogramas, a saber: el programa industrial, el programa de comunicaciones y transportes, el programa de bienestar social y el programa de fomento agropecuario.
- La estructura de programas especiales.
- El programa a nivel regional.
- Y por último la ejecución del programa.

Los objetivos que manejaba el plan se basaban fundamentalmente en el proceso de inversiones, las cuales se orientaron a generar un mayor número de empleos, principalmente en áreas rurales, a dar apoyo a aquellos proyectos que procurarán elevar el bienestar social, así como promover el desarrollo e integración nacional.

Cabe destacar que el quinto plan sexenal dió un énfasis especial a la agricultura, asignándole un gasto de 25000 millones de pesos <sup>26/</sup>, cuya inversión fue destinada a rubros como: --

riego, conservación de suelo y agua, educación e investigación agrícola, sustitución y mejoramiento de cultivos, así como almacenamiento, comercialización e industrialización.

En apoyo a la ejecución del quinto plan sexenal, se crearon otros organismos con la idea de dar un mejor manejo a la implementación del proceso de planeación, dentro de los cuales destacan:

- El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) creado en 1970, destacando la función a su cargo de estudiar y proyectar políticas, planes y programas en materia de comercio exterior.
- En el mismo año se crea el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular.
- A mediados de 1971, se crean los Comités Promotores de Desarrollo Económico de los Estados, cuya función fue la de capacitar los recursos humanos y el fomento económico de las entidades que comprendía cada Comité.
- En 1975 se crea la Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario, cuya actividad principal sería la de integrar, analizar y evaluar los programas de inversión en materia agropecuaria y forestal.
- En 1976 se crea la Comisión Nacional Coordinadora para el Desarrollo Industrial, sus objetivos eran: coordinar las acciones de los organismos que participan en el proceso de industrialización, así como formular los programas y pro-



puestas para la integración industrial a nivel internacional.

- Punto importante fue la creación del Plan Nacional Hidráulico, cuyas características principales fueron: elaborar un plan que contemplara un proceso de planeación para el aprovechamiento y preservación de los recursos naturales; la elaboración del mencionado plan presentó diferentes periodos, a saber: la elaboración de datos, de 1973 a 1974; la elaboración de resultados en una primera estimación, en 1975; de 1976 a 1982 quedó comprendido el periodo de las proyecciones y de 1983 al 2000, se plantearon alternativas a problemas futuros de suministro de recursos renovables (forestales) y no renovables (agua, el más importante).

Para la formulación del Plan Hidráulico se consideraban 3 partes:

- La situación económica y social: en la que se analizó la importancia y papel del sector agrícola, industrial y de servicios, lo cual permitió establecer el nivel de ingerencia e impacto de la instrumentación de una política y programas que contemplaran fundamentalmente, la utilización de agua, su demanda y disponibilidad.
- Las necesidades de obras de riego y drenaje: destacando el punto de abastecimiento de agua a poblaciones y la industria, a la destinada a generar energía eléctrica y a la destinada a la preservación de recursos (reinyección al --

subsuelo).

- La implantación del proceso de investigación: cuyo análisis contemplaría el inventario y disponibilidad y uso de agua, la investigación y capacitación y las perspectivas de suministro y usos futuros de este recurso.

Cabe destacar que la elaboración de este plan arrojó dos resultados importantes:

- Se elaboró un diagnóstico de la situación económica del país y un plantamiento de las necesidades y posibilidades de hacerse del recurso.
- Asimismo, respecto a aspectos físicos, se cuantificó el ciclo hidrológico de México.

#### El Sexto Plan Sexenal 1974-1980.

(El Anteproyecto de Lineamientos para el Programa de Desarrollo Económico y Social).

Como se observa a través de la fecha de este plan 1974-1980, fue elaborado todavía bajo el régimen del Lic. Luis Echeverría Alvarez, a través de la coordinación y participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Patrimonio Nacional y de la Presidencia de la República.

Dicho plan enfatizaba la persecución de cuatro objetivos: generar empleo a aquella porción de la población que se encon-

trara desocupada, realizar una adecuada distribución del ingreso nacional, impulsar el crecimiento económico y sentar las bases para una mayor independencia financiera y económica con el exterior.

Cabe mencionar que sería innecesario enfatizar más sobre este plan ya que no fue tal, sino que únicamente fue un trabajo de anteproyecto de un probable plan, que no sólo no se -- dió a conocer, sino que no se siguió.

El Séptimo Plan Sexenal 1976-1982.

(El Plan Básico de Gobierno).

Correspondió llevar a cabo este séptimo plan al Lic. José López Portillo; dicho plan comienza a estructurarse en abril de 1975, año en que se convoca a una conferencia nacional para la elaboración de dicho plan.

Esta reunión de trabajo tenía como finalidad investigar y analizar los problemas socioeconómicos y políticos tanto a nivel nacional como regional, que afectaran el crecimiento económico del país; asimismo, debían plantearse las necesidades y recursos con que se contaba para de ahí partir hacia aquellas áreas consideradas como prioritarias de apoyo.

Es así como se llega a la formulación del Plan Global de De-

sarrollo, cuya aportación principal fue la realización e implantación del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), el cual significó un avance en la planeación sectorial, ya que su política alimentaria se caracterizó por alcanzar objetivos de atención prioritaria como son: la redistribución del ingreso nacional y regional, así como una mayor integración del sector rural en el resto de la economía. Es importante destacar que este proceso de desarrollo se dió en el contexto de una favorable situación derivada de los altos ingresos provenientes de la exportación petrolera.

Sus principales objetivos tanto del plan como del programa fueron: alcanzar la autosuficiencia alimentaria; aumentar el nivel de integración de la economía agroalimentaria, revitalizar la oferta de productos agrícolas consumidos internamente y; mejorar el estado nutricional y los ingresos de la población. La consecución de estos objetivos se pretendía alcanzar mediante las siguientes estrategias: el cambio tecnológico, el riesgo compartido entre los campesinos y el Estado y la organización campesina.

### 1.1.5. Avances de la Planeación

Después del primer plan sexenal llevado a cabo en México en 1934, se ha procurado que los siguientes planes observen un mejoramiento tanto a nivel metodológico como en la ejecución de los mismos, con el fin de alcanzar los objetivos -- planteados.

La elaboración metodológica de los planes ha ido evolucionando favorablemente a través de los años.

Así se tiene que en lo referente al primer plan sexenal constituyó tan sólo un bosquejo de la política económica a seguir, es decir, el plan era abundante en "orientaciones generales para regular la acción del gobierno en la vida nacional, aunque no especifica metas globales o sectoriales que definieran concretamente la forma de alcanzar los objetivos-establecidos" <sup>27/</sup>; es decir, no contenía los instrumentos para su ejecución, esto como consecuencia de que el país no contaba con los elementos estadísticos necesarios para traducir las instrucciones generales del plan en términos cuantitativos.

El segundo plan sexenal representó un avance conceptual ya --

<sup>27/</sup> Solís, Leopoldo. Planes de desarrollo económico y social en México. Ed. SEP Setentas Diana. México, 1980. p.

en este "se examinan con amplitud los problemas relacionados con la planeación concreta de las actividades del gobierno y la coordinación de las diferentes dependencias del mismo, in cluso aquella entre las autoridades federales, estatales y - municipales"<sup>28/</sup> .

Los planes posteriores fueron constituyendo avances metodol<sup>ó</sup> gicos ya que a medida que transcurría el tiempo y considerando las experiencias anteriores, los planes ahora consideraban no tan sólo el establecimiento de objetivos y metas sino además la determinación de la estrategia de acción para toda la economía; así, se tiene que en el plan que se diseñó para el período 1962-1964 "se expresan las metas de largo y corto plazo, así como las políticas que sustentaba el programa, es decir, los instrumentos de acción que se emplearían para alcanzar los objetivos propuestos"<sup>29/</sup> .

De este modo se puede observar que en los primeros planes de desarrollo se expresaban una serie de propósitos y objetivos a alcanzar, sin señalar las medidas concretas de política económica y social que permitieran alcanzar dichos propósitos, lo que en algunos casos condujo al abandono del plan.

<sup>28/</sup> Ibid. p.

<sup>29/</sup> Ibid. p. 149.

Asimismo, se tiene el hecho de que el Estado encargaba la elaboración del plan a un sólo organismo, al que se le designaba como responsable del mismo, sin considerar la participación del resto de los organismos (de crédito, de fomento, de capacitación, etc.) ligados directamente al proceso planificador.

Derivado de la carencia cronológica y detallada de información estadística, los primeros planes de desarrollo se concretaban al análisis de variables macroeconómicas (PIB, precios, etc.) que impedían el grado de detalle que se requiere para identificar los instrumentos de política económica y social necesarios para la toma de decisiones.

Posteriormente en el avance de la formulación de los planes se incluyó la dimensión regional tanto en la elaboración de los diagnósticos como en las alternativas de política de desarrollo. Del mismo modo, la planificación desciende al nivel sectorial (sectores económicos: agropecuario, industrial, servicios, etc., y sectores sociales: educación, salud y vivienda) y aún a niveles más detallados.

Del mismo modo, la formulación de objetivos se ha ido realizando en etapas y en cada una de ellas se es más concreto y específico hacia los sectores de la actividad económica que se contempla.

Otro de los avances que se han observado en el proceso de planeación es su consolidación en tanto que no concibe únicamente acciones cuantitativas como orientación del gasto, de la inversión y de crecimiento, sino que ahora también considera aspectos cualitativos como son los referentes al bienestar social y al mejoramiento del nivel de vida.

Se ha logrado también una sistematización entre los objetivos que se plantean y las metas, así como las estrategias y políticas de acción a seguir.

Se considera pues, que la evolución de la planificación ha sido favorable ya que ha permitido darle una mayor racionalidad a las decisiones que toma el Estado en su intervención en la economía, aunque esto no quiere decir, que se haya convertido en el instrumento a través del cual se de solución a todos -- los problemas que aquejan al país.



## II. CRISIS Y DESEQUILIBRIO ECONOMICO EN MEXICO

### 2.1. Antecedentes

#### 2.1.1. El Boom Petrolero de 1978

Es 1976 el año en que se descubren grandes yacimientos petrolíferos en la zona sur de México, en 1978 se comienza la explotación de recursos descubiertos, iniciándose así, un crecimiento extraordinario en todos los ámbitos que conformaban la economía nacional; sin embargo este proceso duraría sólo un período de tres años, ya que para mediados de 1982 se presenta en México una de las peores crisis económicas caracterizada fundamentalmente por el endeudamiento externo, generado por el proceso de apertura a las importaciones, proceso al que respaldaban las extraordinarias reservas petroleras.

"... Las noticias de una súbita riqueza llegaron al país... se creó otra mentalidad nacional cuyo prerequisite era la frase del presidente López Portillo (preparemonos para administrar la abundancia) ... ya todo estaba ... cundían la manía del lujo, la corrupción, la imitación de norteamericana ... se creyó en que el auge petrolero ... traería un nuevo país ... ¡Los Arabes de América Latina; " <sup>30</sup> / .

<sup>30</sup> Facultad de Economía. El Auge Petrolero de la Euforia al Desencanto UNAM. 1987. p. 35 y 36.

Con el descubrimiento y explotación del petróleo, se inicia una etapa de crecimiento económico durante el período 1978-1981, ya que el PIB nacional crece en términos reales a una tasa promedio anual del 8.4%; las exportaciones petroleras representan el 30.7% y el 75.0% del total exportado en 1978 y en 1981 respectivamente; el proceso de inversiones se encausa hacia dos vertientes: a la industria petrolera y a -- los sectores comercio y servicios. En cuanto al sector agrícola su producto crece a una tasa promedio anual del 4.3% - durante el período 1978-1981, mientras que la inversión pasa de 19.4% a 13.9% respectivamente en el mismo período<sup>31/</sup>.

" ... en la época actual los países pueden dividirse entre los que tienen y los que no tienen petróleo. Nosotros lo tenemos. J.L.P. " <sup>32/</sup>.

<sup>31/</sup> S.P.P. Sistema de Cuentas Nacionales 1970-1978; 1979-1981; 1981-1983 y estimaciones preliminares para 1984.

<sup>32/</sup> Facultad de Economía. El Auge Petrolero, de la Euforia al desencanto. UNAM, 1987. p. 81.

Así con un alto crecimiento del PIB, con un incremento sostenido de las exportaciones petroleras y el deterioro de las no petroleras; la economía mexicana se caracteriza en su comercio exterior por dos elementos principales: uno el de generar exportaciones de un sólo producto, el petróleo y dos que debido a la entrada de divisas, se comienza un proceso de entrada incontrolable de importaciones buscando incrementar la formación de capital y generar un crecimiento de la producción, -- fundamentalmente del sector de bienes de capital que diera -- apoyo al crecimiento tanto de la industria petrolera y eléctrica, como puntos estratégicos; sin embargo, así se iniciaba un proceso agudo de endeudamiento externo.

**COMPORTAMIENTO DE LAS EXPORTACIONES, IMPORTACIONES Y DEUDA  
EXTERNA DE LA ECONOMIA MEXICANA 1978 - 1982**

---

TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL EN % A PRECIOS DE 1970	1978	1979	1980	1981	1982
EXPORTACIONES TOTALES	17.4	6.6	6.1	6.2	13.7
EXPORTACIONES PETRO- LERAS	77.4	49.7	74.4	36.4	19.4
EXPORTACIONES NO PETROLERAS	28.2	-0.6	-4.9	-6.9	15.3
EXPORTACIONES DE SERVICIOS	6.8	6.4	1.7	5.4	10.7
IMPORTACIONES TOTALES	18.7	33.4	31.9	20.3	-37.1
ADQUISICION DE DEUDA PUBLICA COMO PROPORCION DEL PIB EN %	3.5	4.6	4.0	6.6	13.0

---

FUENTE: SPP Sistema de Cuentas Nacionales 1970-1978, 1979-1981,  
1981-1983 y estimaciones preliminares para 1984.

Banco de México: Estadística de Balanza de Pagos e Informes  
Anuales.

Es innegable que con las divisas generadas por la exportación del petróleo, se presenta un auge general en la economía, lo cual se refleja en los siguientes indicadores:

Durante el periodo 1978-1981 el ingreso nacional real pasa de un crecimiento anual del 8.0% al 12.1%; las inversiones como proporción del PIB pasan del 20.1% al 24.9% respectivamente, y la tasa de desempleo disminuye del 6.8% al 4.2% en el mismo periodo<sup>33/</sup>.

Sectorialmente el comportamiento fue el siguiente:

COMPORTAMIENTO DE LA ECONOMIA MEXICANA 1978-1981

---

PIB POR SECTORES PRECIOS DE 1970, TASAS DE CRECI- MIENTO (%)	1978	1979	1980	1981	PROMEDIO
PIB TOTAL	8.1	9.3	8.3	8.0	8.4
PIB AGROPECUARIO	5.2	-1.3	7.1	6.1	4.3
PIB PETROLERO	16.9	18.2	23.6	26.5	21.3
PIB INDUSTRIAL	9.7	11.0	7.9	7.8	9.1
PIB COMERCIO	7.6	9.9	8.1	7.9	8.4

---

Fuente: S.P.P. Sistema de Cuentas Nacionales 1970-1978; 1979-1981; 1981-1983 y preliminares para 1984.

<sup>33/</sup> S.P.P. Sistema de Cuentas Nacionales 1970-1978; 1979-1981; 1981-1983 y preliminares para 1984.

Como se puede observar el rubro más favorecido es el del PIB petrolero y el industrial, mientras que el más afectado es el agropecuario.

Por otra parte, si bien es cierto que con la entrada de divisas se mejoran las actividades económicas, también es cierto que se inicia un proceso de endeudamiento como consecuencia del auge petrolero, ya que la deuda externa del sector público crece de 26.3 miles de millones de dólares en 1978 a 53.0 en 1981 <sup>34/</sup>.

Así pues, si durante el periodo 1978-1981 el precio del barril iba en aumento, llegando a su cotización más alta que fue de 32 dólares por barril; para mediados de 1982 empieza a declinar cotizándose entre los 7 y los 9 dólares por barril, este fue el principal factor que llevó a la economía mexicana a un callejón sin salida puesto que "... quienes discreparon y señalaron los peligros de la petrolización de la economía... de la dependencia con el comprador único no fueron oídos"<sup>35/</sup>; más aún la fuga de capitales era excesiva, ya que para-

<sup>34/</sup> Miguel de la Madrid Hurtado. Anexo Estadístico del VI Informe de Gobierno. Septiembre de 1988. p. 117

<sup>35/</sup> Facultad de Economía: El Auge Petrolero, de la Euforia al Desencanto. UNAM, 1987. p. 36 y 37

1981 sumaba 20 mil millones de dólares; aunado a esta al finalizar 1982 debía pagarse o refinanciar el endeudamiento -- contraído, que ascendía a 58.9 mil millones de dólares <sup>36/</sup>

Estas fueron las características que se presentaron en la etapa 1978-1981: el descubrimiento y explotación de los yacimientos petroleros, el constante incremento del precio del petróleo, el depender de un sólo producto de exportación el cual generó el más comprometido proceso de endeudamiento externo; ello desembocó en tres consecuencias principales:

- 1.- La nacionalización de la Banca en 1982.
- 2.- La adopción de un control de cambio a partir de 1982.
- 3.- La firma de acuerdos con el Fondo Monetario Internacional para la renegociación de la deuda y la preparación de un programa de ajuste que debería ser aplicado por la administración entrante. Acuerdo firmado en noviembre de 1982.

Es así, como en la década de los 80's se inicia la implantación de una política económica recesiva, a través de un largo y agudo proceso de ajuste y racionalización, que afectó los niveles de producción y productividad de los diferentes sectores que conforman la actividad económica del país.

36/ Miguel de la Madrid Hurtado. Anexo Estadístico del VI Informe de Gobierno. Septiembre de 1988. p. 117

" ... ni los países más desarrollados ... ni las más grandes empresas financieras ... advertían en el mundo y en México que la economía internacional entraría a la más grave y -- prolongada crisis ... ni que los precios de nuestras exportaciones cayeran con estrépito ... J. L. P. " 37 / .

37 / Facultad de Economía: El Auge Petrolero de la Euforia al Desencanto. UNAM, 1987. p. 35 y 36.



### 2.1.2. El Endeudamiento Externo 1978-1981.

El auge económico que se presentó a partir del descubrimiento y explotación de los yacimientos petroleros, provocó un crecimiento económico, en la industria petrolera y en consecuencia se inyectó dinamismo a los otros sectores de la economía dando como resultado un proceso de industrialización del país a través de una mayor demanda de bienes importados, principalmente de maquinaria y equipo.

Este proceso de importaciones que se da en la economía nacional, presenta dos rasgos importantes:

Por un lado, el hecho de que la balanza comercial comienza a presentar rasgos negativos, en el sentido de que a partir de 1978 se incrementan los déficits y debido al alto nivel de importaciones realizadas, por lo que el endeudamiento crece a pasos agigantados por el respaldoy garantía que representaba el tener petróleo para financiar importaciones.

El déficit entre exportaciones e importaciones pasa de -1854 millones de dolares en 1978 a -4150 millones de dólares en 1981<sup>38/</sup> más aún, de los ingresos en 1978 por 11653.1 mill.de dlrs. se dan egre-

<sup>38/</sup> Banco de México. Indicadores del Sector Externo.

sos en el mismo año por 14346.1 millones de dólares registrando un déficit en cuenta corriente de -2693.0 millones de dólares; para 1981 la diferencia entre ingresos y egresos se incrementa extraordinariamente llegando a -12544.3 millones de dólares<sup>39/</sup>.

BALANZA DE PAGOS: MILLONES DE DOLARES

CONCEPTO	1978	1981
CUENTA CORRIENTE	-2693.0	-12544.3
CUENTA DE CAPITAL (deuda contraída)	3254.1	21859.6
ERRORES Y OMISIONES (fuga de divisas)	-127.0	-8372.7
RESERVA EN BANCO DE MEXICO	434.1	1012.2

Fuente: Banco de México. Indicadores del  
Sector Externo.

Dada la presencia del déficit entre ingresos y egresos, fue necesario recurrir a la cuenta de capital a fin de corregir las disminuciones observadas en la cuenta corriente.

<sup>39/</sup> Banco de México. Indicadores del Sector Externo.

Asimismo, se observa que para financiar el déficit, fue necesario contraer deuda por 3254.1 millones de dólares en 1978 y 21859.6 en 1981; de la misma forma se presenta un superávit en la reserva del Banco de México, superávit que responde a lo deducido del préstamo por la deuda.

Finalmente, como ya se mencionó el periodo 1978-1981 se caracteriza por una política de endeudamiento, favorecida por las perspectivas de los hallazgos petrolíferos y por el precio internacional en ascenso.

### 2.1.3. Comportamiento del Gasto e Inversión Pública y su Ingerencia en el Desarrollo Rural.

Como ya se mencionó en el apartado anterior, a partir de -- 1978 y hasta 1981 se generan percepciones de capital hacia - el interior de la economía por las exportaciones de petróleo, lo cual puede inferirse a través del comportamiento del gas- to y la inversión pública federal en el desarrollo rural, de la siguiente manera:

#### ESTRUCTURA FINANCIERA DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO FEDERAL (miles de millones de pesos de 1980)

CONCEPTO	1978	1979	1980	1981	1982
GASTO TOTAL EJERCIDO DEL SECTOR PUBLICO PRESUPUESTAL	1334.2	1469.2	1711.7	2098.9	2421.9
GASTO PROGRAMABLE TOTAL EJERCIDO DEL SECTOR PUBLICO PRESUPUESTAL POR CLASIFICACION SECTORIAL	875.2	987.8	1159.8	1431.3	1303.5
GASTO EN DESARROLLO RURAL	79.4	95.6	139.6	152.2	123.2

Fuente: Miguel de la Madrid Hurtado. Anexo Estadístico del VI Informe de Gobierno. Septiembre de 1988. p. 55 y 57.

Deflactado con el Índice Nacional de Precios Implícitos del PIB, base 1980=100.

Como puede observarse en el cuadro anterior, durante el periodo del auge de las exportaciones petroleras (1978-1981), el Gasto Público del Gobierno Federal se incrementa en términos reales en una tasa acumulada del 57.3%, mientras que el Gasto Programable lo hace al 63.5% y el Gasto destinado al Desarrollo Rural se comporta extraordinariamente llegando a una tasa acumulada del 91.7%.

Así pues, se puede manejar que durante la etapa del auge petrolero, el Gasto Público Total se incrementa a tasas por encima del 50%; correspondiendo la mayor participación al Gasto para el Desarrollo Rural.

Respecto al comportamiento de las inversiones se tiene que, en términos reales la inversión total ejercida por el Gobierno Federal durante la etapa del auge petrolero de 1978 a 1981, pasa de 336.5 miles de millones de pesos a 598,5 miles de millones de pesos, observando una tasa media de crecimiento del 21.2%.

El punto importante, es el hecho de destacar que la inversión canalizada al fomento y al desarrollo rural fue en aumento en este mismo periodo, pasando en 1978 de 65.2 miles de millones de pesos a 83.3 miles de millones de pesos en 1981 en términos reales; lo cual significa que tanto el gasto como la inversión para el desarrollo rural durante la etapa del auge petrolero (1978-1981) fue siempre en aumento.

INVERSION PUBLICA FEDERAL EJERCIDA

(miles de millones de pesos de 1980)

CONCEPTO	1978	1979	1980	1981	TCMA
FOMENTO AGRO PECUARIO Y - DESARROLLO - RURAL	65.2	70.0	91.0	83.3	8.5
TOTAL	336.5	397.0	478.6	598.5	21.2
PARTICIPA - CION (%)	19.4	17.6	19.0	13.9	

Fuente: José López Portillo. Anexos Estadísticos de 3º, 4º, 5º y 6º Informes de Gobierno.

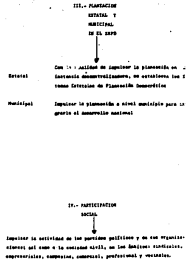
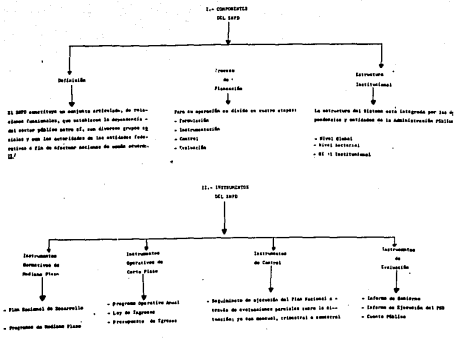
Deflactado con el Índice Nacional de Precios Implícitos del PIB, base 1980 = 100.

II. EL SISTEMA DE PLANEACION DEL SECTOR AGRICOLA 1959-1960

I. El Sistema Nacional de Planeación Económica (SNPE)

El SNPE es un sistema concebido por el sector privado y el gobierno para el desarrollo del país, que incluye el desarrollo del sector público y el desarrollo del sector privado.

Este sistema representa un punto decisivo para el desarrollo del país, ya que permite la coordinación de las actividades de los diferentes sectores económicos, así como la asignación de recursos y la planificación de las actividades que serán necesarias para el desarrollo del país.



El sistema del SNPE fue creado por el Decreto del Poder Judicial No. 10,000, del 15 de mayo de 1959, y se modificó por el Decreto del Poder Judicial No. 10,000, del 15 de mayo de 1960.

### 3.1.1 El Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo surge por las actividades realizadas en los foros de consulta popular, concretizando así una experiencia más de la planeación. Dentro de los foros realizados para la elaboración del plan se tiene: desarrollo rural integral, industria y comercio, pesca-transporte, ecología, entre otros.

Así, en la administración presidencial del Lic. Miguel de la Madrid -- Hurtado, se instrumenta el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en el que se destaca el propósito fundamental de: "mantener...la independencia de la nación, para la construcción de una sociedad...que garantice libertades individuales y colectivas...para ello se requiere de mayor fortaleza interna... a través de la recuperación del crecimiento sostenido, que permita generar empleos, un medio de vida digno, una mejor distribución del ingreso...y el continuo perfeccionamiento del régimen democrático"<sup>42</sup>.

Derivado del anterior propósito, el Plan Nacional de Desarrollo persigue la consecución de cuatro grandes objetivos:

- a) Se pretende conservar y fortalecer las instituciones democráticas.
- b) Vencer la crisis, por medio de la disminución de la inflación, defender el empleo, proteger el consumo básico y la planta productiva; así como superar los rezagos de los problemas financieros y la inestabilidad cambiaria.
- c) Recuperar la capacidad de crecimiento, apoyado fundamentalmente en un proceso de descentralización con la finalidad de lograr una articulación del proceso de producción,-

<sup>42</sup> / Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, pag.107.



distribución y consumo, para el fortalecimiento del mercado interno y dinamizar el intercambio con el exterior.

- d) Iniciar los cambios cualitativos en las estructuras económica, política y social del país.

Así el Plan Nacional de Desarrollo plantea dos estrategias a seguir:

1.- LA REORDENACION ECONOMICA: En la que los objetivos a alcanzar son:

- Abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria.
- Proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico.
- Recuperar la capacidad de crecimiento.

2.- EL CAMBIO ESTRUCTURAL: cuyo principal argumento es restablecer el equilibrio del proceso de industrialización y urbanización; con el fin de superar la desigualdad social, la ineficiencia del aparato productivo, la falta de ahorro interno y las transacciones al exterior; por lo que las acciones globales, sectoriales y regionales a implantar son:

- a) Mejorar los aspectos sociales y distributivos como son: - brindar atención a las necesidades básicas, elevar el nivel de empleo y mejorar la distribución del ingreso.
- b) Reorientar el aparato productivo incrementando la oferta de bienes y servicios, desarrollando la industria de bienes de capital a nivel nacional, impulsar la capacitación

para el desarrollo de tecnología e incrementar la producción y productividad y mejorar los términos de intercambio del sector agrícola.

- c) Descentralizar las actividades productivas y de bienestar social.
- d) Mejorar las acciones de financiamiento considerando el -- ahorro interno y reorientando las relaciones financieras con el exterior.
- e) Dinamizar el potencial nacional a través de relacionar la ciencia y la tecnología en las acciones de desarrollo nacional, preservar el medio ambiente y los recursos renovables y no renovables.
- f) Impulsar las actividades sociales y brindar estímulos al sector privado.

El Plan Nacional a Nivel Sectorial: Objetivos y Políticas en el Agro.

En el PND se manifiesta, que se debe considerar al sector -- agropecuario como una de las bases principales para lograr -- el desarrollo nacional por lo que la prevaencia de un rezago productivo en el medio rural, sería un obstáculo para -- el crecimiento y/o desarrollo económico del país; es por -- ello que en el PND se especifican los objetivos a alcanzar -- en el sector agropecuario como son:

- a) Mejorar el ámbito social del sector considerando los si--

güentes rubros: alimentación, vivienda, salud, dando prioridad a las zonas más desprotegidas.

- b) Implementar términos de intercambio más equitativos, entre los sectores agrícola, industrial y de servicios; promoviendo una mayor aplicación del excedente a fin de generar un proceso de capitalización en el campo.
- c) Mantener una generación constante de empleo e incrementar el nivel de ingreso, con la finalidad de disminuir la -- transferencia de mano de obra al interior y exterior del país.
- d) Incrementar los niveles de producción de los productos básicos dando preferencia a la zana de temporal con la finalidad de reforzar la autosuficiencia alimentaria.
- e) Revertir el proceso de exportaciones e importantes.

Los lineamientos y las políticas a seguir para la consecución de los objetivos son:

- a) Para la organización social: se pretende impulsar la organización de productores, respetando su autonomía como comunidades rurales; con la finalidad de que se dinamice la producción y productividad del campo y generar una mayor integración en el proceso de industrialización y distribución de sus productos.
- b) Para el bienestar social: se contempla la satisfacción de las necesidades sociales como son: alimentación, nivel nutricional, salud, educación y vivienda.

- c) Apoyos a la producción: este lineamiento incluye 4 políticas para lograr una mayor valorización de los productos - agropecuarios.
- El incremento a la inversión pública canalizándose principalmente a las áreas de temporal, a los proyectos de pequeña irrigación y a la incorporación de tierras.
  - Determinación de precios de garantía basada en una relación de costos que incentive a los productores, logrando además un proceso de intercambio favorable para el sector rural.
  - Otorgar subsidios al sector, bajo determinación selectiva en sus diferentes características, insumos, seguros y créditos.
  - Incrementar la investigación y desarrollo tecnológico, como factor principal de la producción agropecuaria.
- d) Integración del sector rural a la industria: a fin de incorporar al campo al proceso de transformación de sus materias primas, se generará la participación de productores rurales en este proceso, a través del establecimiento de agroindustrias y en base al nivel de capacitación de - productores, lo cual favorecerá la utilización de mano de obra local.
- e) Reforma agraria integral: la política se centra en el reparto y reglamentación del uso y tenencia de la tierra -- destacando:
- La seguridad jurídica en cuanto a la estructura interna de

los grupos sociales, garantizando la propiedad ejidal y -  
pequeña propiedad.

Los objetivos mencionados para el impulso del crecimiento  
del sector plasmados en el PND, así como sus líneas de --  
acción y políticas a seguir, se desagregan más detallada-  
mente en el siguiente apartado.

### 3.1.2. El Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral: Objetivos y Estrategias.

De acuerdo a lo establecido en el SNPD, se realizan foros de consulta - popular para la elaboración del PND, por lo que el PRONADRI 1985-1988 - recoge los objetivos del PND correspondientes al sector rural, y los -- encauza para alcanzar un mejor desarrollo, através de la congruencia en tre objetivos por ello:

"El propósito fundamental y los objetivos que se plantean en el PRONA - DRI 1985-1988, se sustentan en los principios básicos de justicia agraria, soberanía alimentaria y bienestar social, considerando la participación democrática y activa de la población para promover su incorporación plena al desarrollo económico y social del país" <sup>43/</sup> .

A través de esta declaración, se plantea la necesidad de impulsar medidas que dinamicen la actividad económica en el - medio rural, a fin de lograr un crecimiento y/o desarrollo- en los ámbitos político, económico y social del campo; así- como una mayor integración de este en la economía nacional.

El programa establece dos tipos de objetivos a alcanzar en- el agro, por una parte globales y por otra y detalladamente se presenta la particularización de cada uno de estos.

Dentro de los primeros las acciones se orientan hacia cua - tro vertientes:

<sup>43/</sup> Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral 1985-1988, pag. 17.

- Bienestar social: en el que el aspecto principal es el de mejorar los factores que concurren en el campo y que tienen injerencia en las condiciones de vida de la población rural como son: alimentación, salud, educación y vivienda.
- Reforma Agraria Integral: cuya finalidad es acrecentar la incorporación de tierras susceptibles de trabajar, y que se derive de ello un mejor aprovechamiento de los recursos para lo cual es necesario garantizar la propiedad de la tenencia de la tierra.
- Producción: se plantea incrementar la producción a fin de conseguir la autosuficiencia en granos básicos, tanto en áreas de riego como de temporal; así como impulsar en base a la producción el proceso de capitalización de las unidades productivas.
- Empleo e ingreso: cuyo incremento paulatino representa una garantía en el desarrollo social de las comunidades que se desarrollan en el campo.

Respecto a los objetivos particulares, en el PRONADRI se contemplan los encaminados a mejorar el bienestar social del agro destacando: la alimentación, la salud, la educación, la vivienda, agua potable y la electrificación; en cuanto a reparto agrario se contemplan: la tenencia y la organización de la tierra; respecto a la producción del sector se desagregan en sus cuatro componentes: producción agrícola, pecuaria forestal y pesca; asimismo se presentan como objetivos particulares el mejorar el proceso de abasto, comercialización y

distribución de productos e insumos tanto a ciudades como al medio rural e impulsar el desarrollo científico y tecnológico a fin de apoyar a la industria rural que genere transformación y comercialización de productos agropecuarios que -- agreguen valor a estos y propicien mayor empleo en el campo.

Para dar cumplimiento a los objetivos mencionados el PRONADRI plantea cuatro líneas de estrategia a seguir:

- Disponibilidad y acceso a los servicios básicos como son: alimentación, distribución y consumo; salud, educación y vivienda.
- Reforma agraria integral: tomando en cuenta tres aspectos; el reparto agrario, la regularización de la tenencia de la tierra y la organización agraria.
- Reactivación productiva: contemplando una dinámica del proceso productivo abarcando los subsectores agrícola, pecuario y forestal; a fin de mejorar los términos de intercambio y la formación de capital en el campo para generar un mayor impulso de la agroindustria. Asimismo, la reactivación productiva será apoyada por diversas políticas destacando: la de gasto público, la de crédito y seguro, de precios de garantía, de subsidios a insumos y maquinaria.
- Participación de la población: a través de la organización de la población para el desarrollo rural y de la articulación.



Punto importante del PRONADRI, es el establecimiento de metas en el periodo 1985-1988 dentro de las que destacan:

METAS DE PRODUCCION AGRICOLA, PECUARIA Y FORESTAL 1985-1988  
(miles de toneladas)

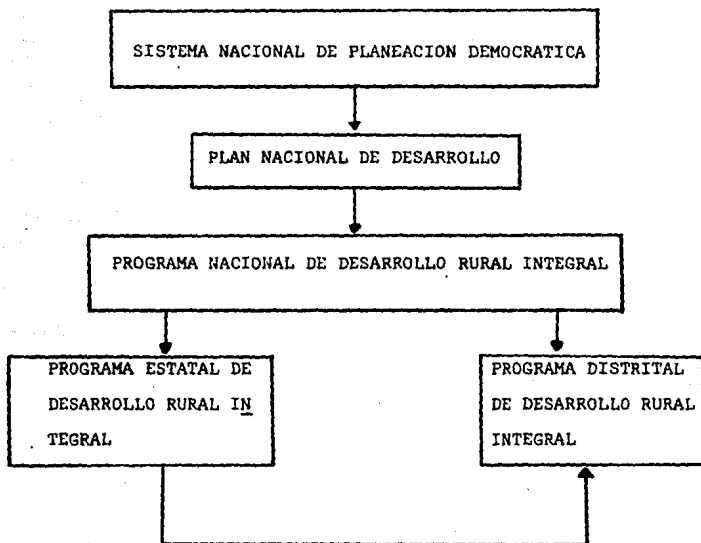
CONCEPTO	1985	1988
GRANOS BASICOS		
ARROZ	597	797
FRIJOL	1322	1467
MAIZ	12545	16530
TRIGO	4541	4766
CARNE EN CANAL		
BOVINO	961	1034
PORCINO	1357	1448
OVINO	25	28
CAPRINO	36	40
AVES	510	580
LECHE		
(millones de litros)	7525	8499
HUEVO	776	937
MADERABLES		
(miles de m <sup>3</sup> rollo)	9875	12439
NO MADERABLES	68400	73659

Fuente: Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral

1985-1988. Abril de 1985. p. 103, 106 y 107.

### 3.1.3 El Programa Estatal de Desarrollo Rural Integral

Es importante señalar que la planeación sigue una secuencia en su conformación, partiendo de lo general a lo particular, por lo que el esquema de planeación considerando los instrumentos de mediano plazo quedaría conformado así:



Así el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral, surge por la necesidad de implementar lineamientos de política hacia la consecución de objetivos a nivel sectorial; por lo -- que es indispensable formular políticas y objetivos homogé-- neos interrelacionados con el Plan y el Programa, con la finalidad de alcanzar un crecimiento y/o desarrollo integrado.

Sin embargo, en el ámbito regional deben orientarse acciones derivadas del programa, por lo que el siguiente nivel del -- proceso de planeación es la instrumentación, del Programa Es tatal de Desarrollo Rural Integral, cuya finalidad es llevar a cabo lineamientos de política a nivel estatal, que mantengan congruencia con los planteados en el PRONADRI a fin de - alcanzar los objetivos propuestos.

Por lo anterior, la integración de los programas estatales - persiguen el objetivo de servir de concretización del PRONA- DRI a nivel de los estados; así como manifestar su evolución y evaluación en el desarrollo del agro. Derivado de ello, -- las finalidades de los programas estatales son:

- Instrumentar orientaciones surgidas del análisis de cada - entidad, determinando su problemática y potencialidad, a fin de impulsar el desarrollo de áreas rurales.
- Determinar estrategias y acciones, cuyo propósito sea mej<sup>o</sup> rar las condiciones de vida de la población rural; así como incrementar la producción y productividad.
- Ser base del proceso de planeación para su implementación-

en cada estado.

- Servir como punto principal para la interrelación de las - políticas y objetivos estatales y nacionales, para la consecución del desarrollo del sector rural.

### 3.1.4. El Programa Distrital de Desarrollo Rural Integral

Como se puede observar en el esquema, el proceso de planeación parte de lo general a lo particular, por lo que el programa distrital se concibe como una actividad que deriva primero del Plan Nacional, y segundo del apoyo que brinda al programa estatal en congruencia con el PRONADRI; por lo que el objetivo general del programa distrital es:

" aplicar operativamente, las políticas nacionales, y estatales, a nivel distrito o municipio ... a fin de fortalecer la producción y facilitar la coordinación ... de las instituciones que aporten apoyos y servicios al campo"<sup>44/</sup>.

Asimismo, la finalidad del programa distrital es:

- Mantener homogeneidad entre las políticas establecidas a nivel federal y estatal, a fin de mantener una retroalimentación.
- E impulsar la extensión de la planeación distrital, en función de las condiciones y necesidades que presente cada región.
- Servir como instrumento para generar una mejor canalización de los recursos, hacia el mejoramiento del bienestar de la sociedad rural y del incremento de la producción.

<sup>44/</sup> Metodología para la formulación de los PRODRI's; SARH, octubre de 1986. p. 1

## 3.2. Ajustes en los Instrumentos de Política Económica de Fomento al Sector Agrícola

### 3.2.1. Gasto Público

El objetivo principal a nivel nacional para el periodo 1983-1988, con respecto al gasto público es disminuirlo paulatinamente, es decir, no gastar más de lo necesario a fin de contribuir al saneamiento de las finanzas públicas.

Por ello, la política de gasto público se fundamenta en la reducción paulatina del gasto corriente, principalmente en el administrativo; en cuanto al gasto de inversión, se fomentará su crecimiento y orientación.

Derivado de lo anterior, la política de gasto para el agro observa las mismas condicionantes; por lo que el gasto destinado al campo se verá disminuído. Así, se da prioridad al gasto de inversión dando preferencia a zonas de temporal y de pequeña irrigación, para fortalecer la actividad productiva del sector rural.

### 3.2.2. Precios de Garantía

En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se enmarcan tres aspectos fundamentales en cuanto a la política de precios de

garantía, mismos que se recogen en el Programa Nacional de -  
Desarrollo Rural Integral, a saber:

- Mejorar la relación de intercambio de los precios agríco--  
las con los del resto de la economía.
- Determinar una relación adecuada entre costos de producci-  
ón y precios, con la finalidad de incentivar la productivi-  
dad y entrar en un proceso de autosuficiencia alimentaria.
- Encauzar el cultivo hacia aquellos productos que se consi-  
deren prioritarios para el país, mejorando el nivel de in-  
greso de los productores de cultivos básicos.

### 3.2.3. Financiamiento y Tasas de Interés

Con la finalidad de impulsar la inversión en el campo y mejo-  
rar su producción, el Gobierno ha delineado una política de  
financiamiento (créditos), caracterizada por el otorgamiento  
de créditos tanto del tipo de avío como refaccionario, con -  
tasas de interés inferiores a las comerciales.

Asimismo, se enmarca que los créditos que se otorguen en con-  
cordancia de la SARH con BANRURAL y FIRA, se orienten a zo-  
nas prioritarias.

### 3.2.4. Tipo de Cambio

La expansión al comercio internacional por parte del sector agrícola debe de estimularse a través de diferentes instrumentos -simplificación de trámites, fortaleciendo la infraestructura de exportación, disminuyendo el proteccionismo comercial, etc.,- dentro de los que destaca el tipo de cambio, a fin de que se apoye a los exportadores directa e indirectamente (importaciones), poniendo en marcha mecanismos que pre determinen el movimiento de tipo de cambio, que signifiquen mejoras en el intercambio comercial (vía exportaciones) y mejoras en la adquisición de mercancías (vía importaciones) para la capitalización del agro.

### 3.2.5. Subsidios y Transferencias

El fin principal de la política de subsidios y transferencias a la producción en el campo, consistió en impulsar el desarrollo de tres factores:

- Elevar la producción y productividad del agro, hacia la consecución de la soberanía alimentaria.
- Impulsar el abastecimiento de insumos y materias primas a la industria, y
- Beneficiar a la población más necesitada.



Por ello, el llevar a cabo esta política significa que no se deben de incrementar los subsidios y transferencias, sino -- que se maneja un proceso de racionalización de estos recursos por medio del Gobierno Federal; hacia las zonas consideradas como prioritarias y en beneficio de la población más necesitada.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

#### IV. Resultados Económicos y Sociales del Sector 1983-1988

En este apartado se analizan los resultados obtenidos en el sector, tomando en cuenta los objetivos planteados, las líneas de política económica y sus instrumentos (gasto público, tasas de interés, crédito y precios de garantía), así como los lineamientos de los instrumentos de planeación (el PND y PRONADRI); con la finalidad de interrelacionar los instrumentos de política económica y los de planeación; explicitando el resultado económico y social en el agro bajo los dos factores mencionados.

##### 4.1. PIB Nacional y Sectorial; Producción: superficie sembrada y cosechada

Tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, como en los planteamientos del Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral 1985-1988, se enfatizó en el incremento de la producción agrícola, pecuaria y forestal; dando mayor importancia a la producción de granos básicos, con el propósito de asegurar la autosuficiencia alimentaria y el suministro de insumos a la industria.

Los logros observados en la economía, han sido determinados en gran parte por el comportamiento de las políticas de ajuste mencionadas en el apartado 3.2.; y los avances registrados son los siguientes: reducción de los niveles inflacionarios, equilibrio en las finanzas públicas por las restricciones del

gasto y equilibrio en el sector externo, aunque este último es sensible por las fluctuaciones del precio internacional -- del petróleo.

Sin embargo, esta política de ajuste y restricciones se ha lo grado a través de un alto costo económico y social.

Específicamente en el sector agropecuario, el PIB registró una tasa de crecimiento promedio anual (pesos de 1980) de 0.76% de 1983-88 que es menor a la de 1.2% observada en el periodo 1980-1988. Asimismo, el PIB nacional crece a una tasa promedio anual de 0.96% durante 1983-1988, inferior a la de 1.0% registrada durante los años de 1980-1988<sup>45/</sup>.

Como puede observarse, en el periodo 1980-88 el PIB sectorial es más alto que el nacional 1.2% y 1.0% respectivamente sin embargo por el proceso de ajuste que se dió en la economía (principalmente de reducción del gasto público y por ende de los apoyos a la producción) en 1982, para el periodo 1983-1988 el comportamiento se revierte, siendo mayor el PIB nacional que el del sector agrícola.

Este comportamiento es más notorio si consideramos que en 1983

<sup>45/</sup> S.P.P. Sistema de Cuentas Nacionales, Cifras Consolidadas de la Nación, 1987. p. 33 y Preliminares para 1988. p.26

la producción de cultivos básicos a nivel nacional pasa de - 24.9 millones de toneladas a 27.3 millones de toneladas en - 1988; mientras que la superficie nacional cosechada de cultivos básicos pasa de 13.4 a 15.2 millones de hectáreas, es - decir, que en un periodo de 6 años la producción crece sólo - en 2.4 millones de toneladas.<sup>46/</sup>.

Respecto a la producción de los granos básicos se tiene:

PRODUCCION DE GRANOS BASICOS 1983-1988  
(miles de toneladas)

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988 <sup>e/</sup>
MAIZ	13061	12932	14103	11721	11575	14339
FRIJOL	1282	974	912	1085	1023	1175
TRIGO	3460	4506	5214	4770	4415	4266
ARROZ	275	319	533	360	390	248

<sup>e/</sup> Estimado

Fuente: Miguel de la Madrid Hurtado. Anexo Estadístico del -  
VI Informe de Gobierno, septiembre de 1988. p. 219

<sup>46/</sup> Miguel de la Madrid Hurtado. Anexo Estadístico del VI In  
forme de Gobierno, septiembre de 1988. p. 219

Se observa que los productos alimenticios principales como son: frijol y arroz, presentan decrecimiento durante el periodo 1983-1988 con una tasa promedio anual de -1.7% y del -2.0% respectivamente; únicamente en el caso del trigo se da un crecimiento promedio anual del 4.3%. Por su parte el maíz observa un crecimiento promedio apenas significativo del 1.9%.

Respecto a la producción pecuaria se da un decremento en dos de sus principales productos: así la tasa de crecimiento promedio anual en el periodo 1983-1988 para la leche y la carne es de 0.3% y de -0.4% respectivamente; caso contrario se observa en la producción de huevo la cual se incrementa a una tasa promedio anual del 9.9%.

PRODUCCION PECUARIA 1983-1988

(miles de toneladas)

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988 e/
LECHE*/	7057	7140	7474	6538	6350	7175
CARNE	3073	2996	2921	2942	2917	3009
HUEVO	715	740	826	998	975	1144

\*/ millones de litros

e/ Estimado

Fuente: Miguel de la Madrid Hurtado. Anexo Estadístico del VI Informe de Gobierno, septiembre de 1988. p. 231 a 233

El principal problema que enfrentó el subsector pecuario, es el de la producción de leche, lo cual responde a las dificultades de las zonas productoras por el alza en los costos de producción que están por encima del precio autorizado al producto.

Producción Forestal: el subsector forestal ha observado un crecimiento notorio en sus componentes, ya que la producción maderable pasa de 8747 miles de m<sup>3</sup> rollo en 1983 a 10983 miles de m<sup>3</sup> en 1988 y la producción no maderable de 70.7 a 75.6 miles de toneladas de 1983 a 1988, es decir, observan un crecimiento acumulado del 25.6% y del 6.9% respectivamente<sup>47/</sup>.

Derivado de lo anterior se observa que la producción del sector agropecuario se vió afectada durante el periodo 1983-1988; obligando en algunos productos a realizar importaciones, los rezagos más claros se notan en los subsectores agrícola y pecuario (maíz, frijol y arroz) y (leche) respectivamente.

<sup>47/</sup> Miguel de la Madrid Hurtado. Anexo Estadístico del VI Informe de Gobierno, septiembre de 1988. p. 235 y 237.

IMPORTACIONES AGROPECUARIAS

(miles de toneladas)

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
MAIZ	4632	2445	1724	1675	3572	2601
FRIJOL	1	119	144	178	39	--
ARROZ	--	170	165	1	18	--
LECHE */	968	1040	1340	1710	1861	2200

\*/ millones de litros

Fuente: Miguel de la Madrid Hurtado. Anexo Estadístico del VI Informe de Gobierno, septiembre de 1988. p. 219 y 233.

Por ello, es importante manejar que el propósito del Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral, en cuanto a producción en el sector no fue satisfactorio, en función de que las metas planteadas para 1988 no fueron cumplidas; así se tiene que para el caso de los cultivos básicos se generó un déficit de producción de -13%, -19.9%, -10.5%, -68.9% para maíz, frijol, trigo y arroz respectivamente con respecto a las metas planteadas en el programa sectorial; en cuanto a los productos pecuarios, la leche presentó un déficit del -15.6% y la carne del -3.9%, en cambio el huevo rebasó la meta planteada en el PRONADRI en un 22%. Así pues, se considera que son tres los elementos que explican esta situación:

1.- La contradicción interna del Plan como Instrumento de Planeación y la Política Económica de Gasto Público como Instrumento de Fomento al Campo en la siguiente forma:

- De acuerdo al Plan y Programa asignado al sector rural, se pretende incrementar la producción y alcanzar la autosuficiencia alimentaria, sin embargo, para el-

periodo 1983-1988 la política de gasto público iba en caminata hacia la reducción paulatina del mismo, por lo que la orientación del gasto para el desarrollo rural, disminuyó su participación respecto al gasto -- programable del gobierno federal del 9.6% en 1983 al 7.5% en 1988; más aún en términos reales el gasto para el desarrollo rural pasa de 105.7 miles de millones de pesos en 1983 a 75.3 miles de millones de pesos en 1988, así se tiene que el gasto como principal instrumento de fomento al campo se ve disminuido en 28.8% acumulado en el periodo, es decir, que el Estado como principal inversionista del sector rural resta importancia al agro.

ORIENTACION SECTORIAL DEL GASTO 1983-1988

(miles de millones de pesos de 1980)

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
GASTO PROGRAMABLE	1099.8	1162.3	1098.0	1024.7	976.0	1002.7
GASTO PARA EL DESARROLLO RURAL	105.7	98.4	89.0	84.1	62.2	75.3
PARTICIPACION (%)	9.6	8.5	8.1	8.2	6.4	7.5

Fuente: Miguel de la Madrid Hurtado. Anexo Estadístico del VI Informe de Gobierno, septiembre de 1988. p. 55 y 57.

Deflactado con el Índice Nacional de Precios Implícitos del PIB, base 1980 = 100.



2.- La incongruencia entre el Plan como instrumento de planeación y la política de inversión pública, cuya asignación sigue destinándose tradicionalmente a la zona norte y centro del país, así:

- Las inversiones canalizadas al desarrollo rural pasan en términos reales de 30.9 miles de millones de pesos en 1983 a 14.3 miles de millones de pesos en 1988, observándose una tasa de decrecimiento acumulada del -53.7% y su participación respecto a la inversión total pasa de 8.7% a 7.8% en el mismo periodo.

ESTRUCTURA DE LA INVERSION PUBLICA FEDERAL 1983 - 1988

(miles de millones de pesos de 1980)

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
INVERSION TOTAL	353.6	368.2	314.7	290.2	268.7	182.8
INVERSION PARA EL DESARROLLO RURAL	30.9	35.5	28.1	26.7	21.9	14.3
PARTICIPACION (%)	8.7	9.6	8.9	9.2	8.2	7.8

Fuente: Miguel de la Madrid Hurtado. Anexos Estadísticos de los Informes de Gobierno, 1983-1988.  
Deflactado con el Índice Nacional de Precios Implícitos del Pib, base 1980 = 100.

Este proceso de inversiones a diferencia de como se señalaba en el Programa de Desarrollo Rural, no fueron canalizados a zonas prioritarias y de temporal sino que su orientación fue la siguiente:

DISTRIBUCION REGIONAL DE LA INVERSION PUBLICA PARA EL DESARROLLO RURAL 1982-1988 (porcentajes)

CONCEPTO	PROMEDIO DE PARTICIPACION 1982-1988
TOTAL DESARROLLO RURAL	100.0
DISTRITO FEDERAL	17.6
SINALOA	5.8
TAMAULIPAS	4.2
SONORA	3.9
MICHOACAN	3.6

Fuente: Miguel de la Madrid Hurtado. Anexos Estadísticos de los Informes de Gobierno. 1983-1988.

3.- Como puede observarse la distribución de la inversión se localiza en la zona centro y norte del país, por lo que se genera una dicotomía con la parte sur y un desarrollo desigual del campo (más que desarrollo desigual se genera un crecimiento y producción de caractefísticas bipolar)

En cuanto a los precios de garantía de los cultivos básicos, como uno de los principales instrumentos de la política económica, se planteaban incrementos reales hacia los productos a fin de recuperar los costos de producción, sin embargo:

EVOLUCION DE LOS PRECIOS DE GARANTIA 1983-1988  
(pesos de 1980 por tonelada)\*

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
MAIZ	4972.8	5444.3	5535.4	5720.4	6096.5	4517.8
FRIJOL	8547.0	8601.9	16097.2	12930.5	13063.9	9585.1
TRIGO	4713.8	4443.4	3842.6	3456.1	2986.0	3785.2
ARROZ	5439.0	5550.1	5587.3	5839.6	5922.3	4621.6
INFLACION DE LOS PRECIOS- DE MATERIAS PRIMAS PARA LA AGRICULTU RA. (%)	90.6	52.3	77.1	103.6	176.0	N.D.
INFLACION DE LOS PRECIOS DE MATERIAS PRIMAS PARA LA GANADERIA (%)	100.0	77.2	36.3	120.2	182.7	N.D.

Fuente: Banco de México. Indicadores Económicos, mayo de 1988

CONASUPO. Dirección de Planeación.

\* Deflactado con el índice de precios implícito del - PIB, base 1980=100.

La evolución de los precios de garantía no fue acorde, para recuperar los costos de producción ya que el nivel inflacionario crece más que los precios de garantía. Por lo que en el período 1983-1987 la tasa de crecimiento promedio anual para los precios de garantía del maíz, frijol, trigo y arroz fueron de 5.2%, 11.2%, -10.8% y 2.2%; mientras que el comportamiento de la inflación de los precios de las materias primas para la agricultura fue del 18.1%; lo que deja ver claramente que la inflación estuvo por encima de los precios de garantía; este comportamiento es similar en el subsector pecuario, ya que el crecimiento promedio anual de la inflación de los precios de materias primas para la ganadería fue del 16.3%, razón que junto con la disminución del gasto y la inversión coadyuva a que la producción decaiga en el período 1983-1988.

En este sentido el atraso que se observa en la fijación de los precios de garantía, da como resultado un impacto negativo en la producción y productividad del agro y por ende del desarrollo rural. La escasez de la producción responde tanto al rezago de los precios, derivado éste del alto nivel inflacionario, como a los elevados costos de producción y el poco acceso a los créditos y seguros para productores del campo.

Otro instrumento importante de apoyo a la producción del campo son los créditos, cuyo comportamiento fue el siguiente:

TASAS DE INTERES A PRODUCTORES 1983-1988  
(porcentajes)

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
AVIO ACTI VIDADES PRIMARIAS	27.0	27.0	40.0	63.3	71.3	38.7
REFACCIO- NARIO AC- TIVIDADES PRIMARIAS	26.0	26.0	38.0	59.3	63.2	37.9

Fuente: SARH. Dirección General de Política y Evaluación Sectorial, enero de 1989.

Así lejos de incentivarse la producción a través de créditos, se desincentiva, la de determinados productores que no pueden -- asimilar el pago de intereses, originando una contracción -- en la demanda de créditos.

Específicamente el comportamiento del crédito para product-- res fue el siguiente: las tasas de interés para el crédito de avío se incrementan a una tasa acumulada del 43.3% en el pe-- riodo 1983-1988, pasando de una tasa de interés anual del -- 27.0% al 38.7%; mientras que la del tipo refaccionario pasa -- del 26.0% anual a 37.9%, por lo que la tasa de crecimiento -- acumulada en el periodo fue de 45.8%.

Asimismo, los créditos otorgados al sector agropecuario pasan en términos reales de 104.0 miles de millones de pesos en --

1983 a 80.3 miles de millones de pesos en 1988, lo cual responde a la astringencia en la disponibilidad de recursos durante el periodo 1983-1988, así como al apego a la política de austeridad implantada.

Finalmente, por el aumento en las tasas de interés tanto a los créditos de avío<sup>48/</sup> como refaccionario<sup>49/</sup>, la producción del sector agrícola se vió afectada ya que adquirieron créditos sólo aquellos productores que pudieron absorber el pago de intereses, concentrándose el 48.1% en los estados del Norte --- (B.C.N., B.C.S., Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas); el 22.7% a la zona Centro (Aguas calientes, Colima, D.F., Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México Morelos, Querétaro, S.L.P., Zacatecas y Nayarit) y el 29.2% a la zona Sur (Campeche, Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán).

48/ El crédito de avío se refiere a la contratación de préstamos para la adquisición de insumos agrícolas.

49/ El crédito refaccionario se refiere a la contratación de préstamos para la adquisición de maquinaria y equipo.

CREDITOS OTORGADOS AL SECTOR AGROPECUARIO  
(miles de millones de pesos de 1980)

AÑO	CREDITO OTORGADO	T.C.A.	T.C.M.A.
1983	104.0	-	
1984	114.9	10.5	
1985	118.2	2.9	
1986	91.1	-22.9	
1987	79.8	-12.4	
1988	80.3	0.6	-5.0

Fuente: Banco de México, FIRA. División de Programación del  
Crédito Agrícola.

PARTICIPACION DE RECURSOS CREDITICIOS POR REGIONES  
(porcentajes)

AÑO	NORTE	CENTRO	SUR
1983	49.7	21.3	29.0
1984	50.0	20.8	29.2
1985	48.2	22.8	29.0
1986	47.2	22.7	30.1
1987	N.D.	N.D.	N.D.
1988	45.3	25.8	28.9

Fuente: Banco de México, FIRA. División de Programación del  
Crédito Agrícola.

#### 4.2. Oferta y Demanda de Productos

Durante el periodo 1983-1988 el comportamiento de la demanda, tanto de productos agrícolas como pecuarios fue el siguiente:

DEMANDA ESPERADA DE ALIMENTOS 1983-1988  
(miles de toneladas)

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988	TCMA
MAIZ	15030	15410	15645	15780	15920	16230	1.5
FRIJOL	1220	1250	1275	1305	1330	1390	2.6
TRIGO	3340	3285	3330	3525	3745	4265	5.0
ARROZ	670	665	675	710	745	780	3.1
LECHE <sup>*/</sup>	8180	7950	8085	8585	9165	10155	4.4
CARNE	2155	2111	2146	2260	2400	2570	3.6

<sup>\*/</sup> millones de litros

Fuente: SARH. Dirección General de Política Sectorial, enero de 1989.

La evolución de la demanda crece a un promedio anual de los cuatro granos básicos en 3.1%, mientras que los productos pecuarios lo hacen al 4.0%.

Sin embargo, como puede observarse durante el periodo 1983 - 1988, la producción es menor que la demanda; así, derivado -



de lo anterior y tomando en cuenta el cuadro de producción agrícola (p. 82) y producción pecuaria (p.83), se observa -- que la demanda esperada de los productos básicos, así como -- la de carne y leche, es mayor que lo producido en cada año, -- a excepción de la carne; por lo que en lo establecido en -- cuanto a autosuficiencia alimentaria en el Plan y Programa -- de Desarrollo Rural no se cumplió, teniendo que realizarse im portaciones para aquellos productos en los que la demanda su pera a la producción; más aún, considerando el consumo y la producción per cápita de los cuatro productos básicos se ob- serva el mismo comportamiento, donde el consumo generalmen- te es mayor que la producción.

PRODUCCION PERCAPITA  
(Kg. por persona)

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
ARROZ	3.7	4.2	6.9	4.5	4.8	4.8
FRIJOL	17.2	12.8	11.6	13.6	14.7	11.7
MAIZ	174.8	169.4	179.1	147.4	173.8	173.4
TRIGO	46.3	59.0	66.8	60.0	49.4	51.2

SARH. Dirección General de Política y Evaluación Sectorial,  
enero de 1989.

CONSUMO PERCAPITA  
(Kg. por persona)

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
ARROZ	3.7	6.4	9.0	4.5	5.0	3.0
FRIJOL	16.6	12.6	13.5	15.9	13.1	14.2
MAIZ	236.8	201.5	203.1	168.4	186.7	142.4
TRIGO	51.6	63.4	70.9	62.8	59.1	49.3

Fuente: Miguel de La Madrid Hurtado. Anexo Estadístico del -  
VI Informe de Gobierno, septiembre de 1988. p. 219

#### 4.3. Comercio Exterior: Exportaciones e Importaciones

La balanza comercial del sector agropecuario observó problemas, ya que a partir de 1983 y hasta 1985 se obtuvieron saldos negativos; sin embargo, a partir de 1986 esta tendencia se revierte pasando de un saldo de -198.0 millones de dólares en 1985 a un superávit de 1160.8 millones de dólares en 1986.

Este comportamiento fue el mismo para los dos años siguientes, registrándose superávits de 434.5 millones de dólares en 1987 y de 542.5 millones de dólares en 1988.

#### SALDO DE LA BALANZA COMERCIAL AGROPECUARIA 1983 - 1988 (millones de dólares)

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
EXPORTACIONES DEL SECTOR.	1188.5	1460.8	1408.9	2098.4	1543.0	1030.2
IMPORTACIONES DEL SECTOR.	1700.9	1879.8	1606.9	937.6	1108.5	487.7
SALDO	-512.4	-419.0	-198.0	1160.8	434.5	542.5

Fuente: SARH. Dirección General de Política y Evaluación Sectorial, enero de 1989.

Debe tenerse en cuenta que el superávit logrado en la balanza del sector, se debe en gran medida a la reducción de importaciones que se da en el periodo, las cuales observan una tasa de crecimiento media anual del -22.1%.

Independientemente de la mejora, las importaciones realizadas reflejan la falta de producción y de capacidad para satisfacer la demanda interna de productos como son: el maíz y la leche, cuya tendencia es:

- El maíz se importó en 4 632 miles de toneladas en 1983 pasando a 2 601 miles de toneladas en 1988, observando una tasa media de crecimiento anual de -10.9%, lo cual significa que se han reducido pero que siguen presentes<sup>50/</sup>.
- Por su parte la importación de leche pasa de 968 a 2 200 millones de litros de 1983 a 1988 respectivamente, observando una tasa de crecimiento acumulada durante el periodo de 127.3%<sup>51/</sup> este comportamiento responde a problemas de costos de producción y fijación de precios acordados, así como al desarrollo tecnológico rezagado en la producción de leche.

<sup>50/</sup> Madrid, Hurtado Miguel de la. Anexo Estadístico del VI Informe de Gobierno. Septiembre de 1988. p. 219.

<sup>51/</sup> ob. cit. p. 233

#### 4.4. Empleo e Ingreso Rural

Una de las características principales de la problemática por la que atraviesa el sector agrícola, se manifiesta en la concentración de las remuneraciones pagadas a los trabajadores - del campo, factor que aunado a los bajos niveles de empleo, - conforman los rezagos sociales más significativos en el medio rural.

La evolución de la población económicamente activa rural, presentó durante el periodo 1983-1988 una tendencia decreciente - en cuanto a su participación en la PEA total, pasando de 25.0% en 1983 a 23.7% en 1988; dicho comportamiento se debe entre - otras cosas a la constante migración que se lleva a cabo, de esta zona hacia los centros urbanos y a las ciudades fronteri - zas de Estados Unidos de Norteamérica fenómeno derivado prin - cipalmente de los bajos niveles de ingreso de la población ru - ral y de los bajos niveles de producción y utilización de los recursos, presentes fundamentalmente en las zonas de temporal obligando a sus habitantes a emplear su fuerza de trabajo en otras actividades de mejor retribución, como son el trabajo - jornalero y el rentismo de parcelas.

Así, se tiene que el ingreso rural ha observado el siguiente - comportamiento: el salario mínimo general para los trabajado - res del campo (medido en pesos de 1980), ha tendido a dismi - nuir, pues mientras que en 1983 era de 111.0 pesos diarios, -

para 1988 fue de 87.3; lo cual significó un decrecimiento acumulado del 21.4% durante el periodo.

SALARIO MINIMO GENERAL PROMEDIO PARA LOS TRABAJADORES DEL CAMPO  
(pesos diarios)

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
SALARIO	428.5	658.8	1032.2	1854.2	4224.9	7146.8
SALARIO EN PESOS DE - 1980	111.0	107.2	107.2	110.5	105.1	87.3

\*/ A partir del 1 de marzo de 1988.

Fuente: Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA DEL MEDIO RURAL  
(miles de personas)

AÑO	TOTAL	RURAL
1983	23200	5790
1984	23600	5830
1985	24000	5860
1986	24340	5890
1987	24740	5930
1988	25150	5960

Fuente: Nacional Financiera. La Economía Mexicana en Cifras -

#### 4.5. Bienestar Social Rural: Salud, Vivienda y Educación

##### SALUD

La concentración urbana de todo tipo de bienes y servicios, ha originado que las zonas rurales se desenvuelvan en condiciones de marginación, provocando entre otros factores, la existencia de una reducida accesibilidad a los servicios de salud y la concentración urbana del ingreso.

Por otro lado, como consecuencia del deterioro sufrido en los niveles de ingreso a lo largo del período de estudio, se deduce que en las zonas rurales se agudiza el problema de desnutrición; ahora bien, a manera de ejemplo se puede mencionar que según la encuesta de nutrición realizada en 1979, de 19 millones de personas que presentaban un grave déficit en consumo de calorías y proteínas, 13 millones habitaban en áreas rurales.

Asimismo, en cuanto a la cobertura de la población rural -- asegurada por el IMSS, se observa que en el período 1983-1988, el crecimiento fue negativo observando una tasa de -- crecimiento medio de -0.3%. Mientras que en las zonas urbanas la tendencia fue contraria presentándose una tasa de -4.1%. Así pues, como puede observarse es en el medio rural donde la problemática se agudizó en detrimento de la población.

IMSS-POBLACION ASEGURADA RURAL Y URBANA  
(miles de personas)

ANO	URBANA	RURAL	TOTAL
1983	6431	628	7059
1984	6994	636	7630
1985	7501	631	8132
1986	7353	632	7985
1987	8107	649	8756
1988	7880	620	8500

Fuente: SARH. Estadísticas Básicas 1960-1986 para la Planeación del Desarrollo Rural Integral, Tomo 2.. Variables Macro económicas y de Bienestar Social.

Miguel de la Madrid Hurtado. Anexo Estadístico del VI - Informe de Gobierno, septiembre de 1988.



## VIVIENDA

Otra de las consecuencias que trae consigo el deterioro del nivel de ingresos sufrido en el medio rural, es el que se refiere a la vivienda ya que entre los principales problemas que afectan el crecimiento de la vivienda rural, destaca el difícil acceso de la población al apoyo de organismos financieros, puesto que dichos organismos establecen criterios de rentabilidad que traen como consecuencia que los estratos de bajos ingresos no sean considerados como sujetos de crédito.

## EDUCACION

Es bien sabido que los problemas educacionales del país se agudizan en las zonas indígenas y rurales, zonas en que los índices de deserción y analfabetismo son muy elevados.

Considerando la evolución de la matrícula, se observó que a nivel preescolar el número de niños atendidos durante el período 1983-1988, presentó una tasa de crecimiento media anual del 27.3%; en cuanto al número de escuelas y maestros el comportamiento fue similar. A nivel primaria la tendencia fue diferente, pues para el período 1983-1988 el comportamiento fue negativo, observando un decrecimiento promedio anual del -1.4% en el número de alumnos atendidos.

Finalmente al analizar la relación maestros-grupos, se observa que ha existido déficit en cuanto a personal docente, pues

mientras que en el periodo 1983-1984 a nivel preescolar la relación se encontraba en 1.3 grupos por maestro, para el ciclo 1987-1988 el índice se incremento a 1.4 grupos por maestro. En primaria la tendencia fue más favorable pues los índices observados fueron de 1.8 y 1.7 respectivamente para cada ciclo.

EDUCACION PREESCOLAR EN EL MEDIO RURAL  
(unidades y personas)

CICLO	ESCUELAS	MAESTROS	GRUPOS	ALUMNOS
1983-1984	16070	21468	27364	585977
1987-1988	24100	34441	46940	832628

Fuente: SARH. Estadísticas Básicas 1960-1986 Para la Planeación del Desarrollo Rural Integral. Tomo 2, Variables Macroeconómicas y de Bienestar Social. México, 1988.

EDUCACION PRIMARIA EN EL MEDIO RURAL  
(unidades y personas)

CICLO	ESCUELAS	MAESTROS	GRUPOS	ALUMNOS
1983-1984	56651	178019	315384	5829726
1987-1988	53950	187951	320478	5445049

Fuente: SARH. Estadísticas Básicas 1960-1986 Para la Planeación del Desarrollo Rural Integral. Tomo 2, Variables Macroeconómicas y de Bienestar Social. México, 1988.

## V. LIMITACIONES Y PERSPECTIVAS DE LA PLANEACION

### 5.1. Factores Limitantes en la Planeación del Sector

Derivado de los resultados económicos y sociales observados en el sector rural, se destaca que dentro de los factores - limitantes que originan esta situación se encuentran:

- a) La conducción de lo global a lo sectorial de la planeación. La definición y conducción de la política macroeconómica derivada del Plan Nacional de Desarrollo, obedece a un - objetivo nacional rebasando cualquier acción sectorial. Sin embargo, Debe considerarse que la política macroeco- nómica no puede desentenderse del desarrollo agrícola, - por lo que es indispensable prever el impacto de la po- lítica macroeconómica sobre el sector.

Por ello, se considera que uno de los factores que limitan- la acción de la planeación sectorial es el hecho de que la- planeación agrícola a través del PRONADRI, señala cuales se- rán los propósitos y objetivos a alcanzar en el agro; sin - embargo estos son derivados del Plan Nacional de Desarrollo por lo que únicamente se transcriben dándole una orientaci- ón sectorial. Así mismo, la planeación agrícola se queda a nivel metodológico y de establecimiento del programa, pero- no se concretizan los objetivos planteados.

b) El impacto globalizador de la política macroeconómica - en la producción.

Asimismo, la incidencia de los instrumentos de la política macroeconómica (gasto público, inversión, créditos, -tasas de interés y precios de garantía) influyen de manera negativa sobre la actividad económica del sector, tal como se refleja en el análisis descrito de resultados -- económicos y sociales del apartado IV.

Se hace necesario replantear que la planeación agrícola debe surgir de la realidad política, económica y social que se vive en la economía; ya que representa la utilización óptima de los recursos humanos, naturales y financieros con - que se cuenta, con la finalidad de conseguir los objetivos - para el desarrollo tanto sectorial como nacional.

Por ello, los objetivos de la planeación económica en general y de la planeación agrícola en particular, deben hacer referencia al desarrollo económico y su distribución equitativa, a fin de mejorar al sector y satisfacer las necesidades de la población rural y nacional, así como del aparato productivo a través de insumos y materias primas. Por ello es importante priorizar la forma en que se deben utilizar - los recursos con que se cuenta, considerando:

- El desarrollo y la participación y organización de los -- productores ya que, el avance de la organización en el --

sector rural, significa una de las formas sociales que -- tienen mayor incidencia y representan una mayor presión -- para participar en la toma de decisiones de orden político, económico y social; a través de la participación de -- instituciones y productores en la delimitación y formulación de la política agrícola.

- La realización de estudios de inversión para la diversificación en la producción, a fin de lograr la modernización de la agricultura y conservar los recursos naturales renovables.
- El mejoramiento de la producción, mediante el desarrollo tecnológico con la finalidad de reducir los costos e incrementar los niveles de productividad.

Finalmente, dentro de los factores que inciden en la producción y que fueron analizados en el capítulo cuatro, están -- las condiciones generales de la política macroeconómica que han influido fundamentalmente en la integración de arriba -- hacia abajo de la agricultura destacando:

- Las políticas de precios agrícolas que se convierten en -- instrumentos de transferencias intersectoriales de ingreso, de la agricultura hacia el resto de la economía.

- La inflación, que ha influido en los costos reales de financiamiento por las altas tasas de interés de crédito -- agrícola. Estos últimos, han sido afectados por las restricciones de los mismos.
  
- La participación del gasto e inversión pública a través - de su asignación al campo, lo cual influye sobre la in---fraestructura básica para la producción y la población ru ral en forma negativa.
  
- " si la planificación no ofrece una brújula que sirva de -- guía ... no cumplirá su papel de ayuda importante para la toma de decisiones y su impacto sobre la realidad ... se--rá menor " 52/.

52/ Yehezkel, Dror: Gobernabilidad, Participación y Aspec--tos Sociales de la Planificación. Revista de la CEPAL.- N.ºm. 31. Santiago de Chile, abril de 1987.

## 5.2. Perspectivas de la Planeación en el Sector Agrícola

La planeación en el sector agrícola tiene como propósito alcanzar el desarrollo en el agro, el lograr esto implicaría avanzar en los problemas como: bajo nivel de producción, - desigual distribución del ingreso, migración campesina, desequilibrio en el comercio internacional y dependencia alimentaria. Sin embargo, el comportamiento de estos aspectos ha sido contradictorio y cada vez se profundizan más.

Ello debido en gran medida, a que se ha carecido por parte de la planeación agrícola de una participación decisiva, en la determinación de políticas e instrumentos que habrán de guiar la conducción de la economía a nivel sectorial.

Aunado a esta falta de participación en la determinación de objetivos e instrumentos; se tiene el hecho de que la política económica se encuentra influida por factores que tienen gran incidencia sobre la planeación del sector rural, destacando entre otros:

- La conformación de una estructura empresarial de carácter hegemónico, cuyas tendencias principales son: acceso a mejores tierras, tecnología capaz de impulsar la producción y productividad, impulso a la investigación genética de cultivos y especies animales y la concentración de la tierra en zonas de riego.

- El acaparamiento de financiamiento, principalmente en la zona norte caracterizada por su área exportadora.
- Es decir, aunque el proceso de planeación agrícola contemple un desarrollo justo y equitativo; serán los grupos -- que detentan el poder económico, de comercialización y de investigación los que determinen la acción de la planificación; siendo esta de tipo inductivo.

Así, se hace necesario instrumentar acciones de planeación-sectorial, que se deriven del interior del agro y cuya finalidad sea alcanzar el desarrollo del campo. Por lo tanto, - la planeación agrícola debe adquirir una nueva conformación que actúe dentro de los siguientes niveles:

- En el desarrollo de un nuevo enfoque que signifique la -- realización de una integración macroeconómica y sectorial en la que la participación de los agentes que conforman - la actividad económica global y sectorial, implique la -- elaboración e instrumentación de la planeación del sector agrícola, que conlleve a un proyecto de desarrollo nacional.

Lo anterior con la finalidad de rebasar la línea que presenta la planeación del sector respecto a la planeación global, - es decir, no crear un programa sectorial que derive del -- Plan Nacional de Desarrollo; sino crear un programa que --



surja del agro.

- En el establecimiento de formas de organización al interior del agro, que planteen las demandas políticas, sociales y económicas cuyos objetivos principales sean: alcanzar una mayor equidad social y tener una mayor participación política, a fin de que la planeación agrícola sea -- más eficaz y pueda influir en el proceso de toma de decisiones.
  
- La planificación deberá participar en los aspectos coyunturales de la política económica y social con una clara - perspectiva del proceso de desarrollo, es decir, la planificación deberá incidir sobre los centros de decisión del - poder político, pues sólo de esa forma adquirirá su pleno sentido.
  
- Considerando que el desarrollo agrícola es una condición indispensable para dar solución a los problemas de empleo y pobreza que aquejan al país en su conjunto, la planificación deberá ser considerada como el instrumento a través del cual se revierta la tendencia secular de atraso del - sector, por medio de la innovación de formas de organización agraria que permitan incrementar la productividad de la tierra y de la mano de obra; por lo que se hace necesario replantear la posición del campo frente a la ciudad,-

asignando al desarrollo rural mayores recursos pero al -- mismo tiempo estableciendo el uso racional de los mismos -- de modo que se propicien mayores inversiones en el agro.

- Finalmente considerar que dentro de los constantes cambios tecnológicos y de transformación económica , política y social que se están gestando; la planeación en sus diferentes niveles (global, sectorial y regional), deberá considerarse como el instrumento más importante para administrar los recursos físicos, naturales, de capital, etc., con que se cuenta a fin de superar los efectos de crisis que se generan en la economía.

## CONCLUSIONES

### Del Proceso de Planeación

La evolución económica del país ha tenido un crecimiento es caso incapaz de resolver la mayoría de los problemas de cre cimiento y/o desarrollo, dando lugar en ocasiones a otros - nuevos, con todo ello, no se puede atribuir a la planifica- ción la responsabilidad de dicho comportamiento, puesto que han sido otros factores (grupos de poder económico y políti- co) los que en realidad han impedido el desarrollo y han -- afectado además al propio proceso de planificación.

Se considera que la planificación no ha fracasado, aunque - debe reconocerse que los planes elaborados distan mucho de poseer una viabilidad infalible, puesto que en la mayoría - de los casos no poseen bases reales.

La evolución de la planificación ha sido pues favorable en lo referente a su nivel técnico o formal, ya que ésta ha si do el instrumento a través del cual el Estado ha orientado- su acción permitiéndole un nuevo conocimiento y encauzamien- to de los problemas del desarrollo y la introducción paula- tina de una mayor racionalidad en sus decisiones y su inter- vención en el sistema, a través del aterrizaje de las deci-

siones a niveles más concretos, por ejemplo, la determinación de políticas de mediano, largo y corto plazo, la elaboración de planes por sectores económicos y a nivel regional la distribución del presupuesto por programas, etc., presentando en fin grandes avances en lo referente a la elaboración metodológica de los planes.

Se observa que la planificación se constituye en el instrumento a través del cual se ha determinado la problemática del desarrollo y las posibles vías de solución, pero de ninguna forma ha establecido la política de desarrollo que permita transformar las estructuras económicas, sociales, políticas e institucionales que determinan el desarrollo del país, sencillamente porque no se han creado las condiciones mínimas del sistema económico en que opera que le permitan participar en la toma de decisiones, única forma de incidir en el desarrollo. Todo esto es de suma importancia, pues mientras los mecanismos de planificación no sean capaces de superar uno de sus principales aspectos negativos, esto es, la falta de vinculación entre los organismos de decisión y los de ejecución, ésta no podrá influir favorablemente en el desarrollo.

Se hace necesario que la planeación amplie su propósito, no limitandose al logro del crecimiento económico, sino incluyendo además elementos cualitativos, es decir, sociales, --

culturales y políticos, propiciando los cambios estructurales que permitan beneficiar efectivamente a la gran mayoría de los habitantes, aún a costa de algún sacrificio del crecimiento global. Es decir, la planeación deberá concebirse como un instrumento de transformación que conjunte los objetivos sociales y culturales con los económicos; por lo tanto todo intento de planeación deberá partir del propósito de desarrollar integralmente a la sociedad.

En el proceso de planeación se deberán superar las categorías economistas que olvidan los aspectos distributivos y que minimizan la contribución de los sectores no económicos al desarrollo integral de la sociedad, por lo que se hace necesario corregir las discrepancias que surgen entre las exigencias políticas y las posibilidades económicas.

Asimismo, se requiere que la planificación en sus diferentes ámbitos (plazos, sectores, regiones, etc.) logre una integración que le confiera el carácter de proceso unitario en lo temporal, en lo espacial y en lo sectorial.

Por último es importante considerar que el papel del planificador es de suma importancia, pues deberá percibir con claridad el contexto político y analizar las consecuencias económicas, sociales, culturales y políticas que sus proposiciones entrañan, de modo que pueda corregir las imperfec-

ciones de sus políticas, superando la rigidez burocrática y las barreras institucionales; ya que debe tenerse presente que la planeación administrativa es componente de la planeación del desarrollo integral.

## Del Sector Agrícola

Las conclusiones se dan desde dos puntos de vista:

- 1.- Tomando en cuenta el establecimiento de una política reg  
trictiva y sus efectos en el comportamiento productivo -  
del sector agrícola.

La integración de la política sectorial y macroeconómica más que interrelacionarse genera contradicción, ya que al instru  
mentarse la política macroeconómica en lugar de impulsar el  
crecimiento del sector agrícola lo estanca presentandose re-  
sultados tales como:

- El PIB nacional crece a una tasa promedio anual del 0.96%,  
mientras que el sectorial fue de 0.76% durante el período -  
1983-1988 presentando una tendencia a la inversa durante el  
período 1980-1988 en el que el PIB sectorial es mayor que  
el nacional (1.2% y 0.76%) respectivamente.

Lo anterior debido al proceso de ajuste que se dió apartir -  
de 1982, principalmente por las reducciones al gasto público  
y a los apoyos a la producción, destacando:

- La reducción del gasto para el desarrollo rural disminuye  
en términos reales de 105.7 miles de millones de pesos en

1983 a 49.0 miles de millones de pesos en 1988, es decir, - que se vió disminuido en 53.6% en período. Asimismo su participación en el gasto programable del gobierno federal pasó de 9.6% a 5.6% de 1983 a 1989 respectivamente.

- La inversión para el desarrollo rural pasó en términos reales de 30.9 miles de millones de pesos en 1983 a 14.3 miles de millones de pesos en 1988, presentando una tasa de decrecimiento del -53.7% y su participación respecto a la inversión total pública, pasa de 8.7% a 7.8% en el mismo período.

- Los precios de garantía se vieron afectados por el elevado índice inflacionario que se presentó durante 1983-1988, ya que el crecimiento promedio de los precios de garantía para maíz, trigo y arroz fue de 92.2%, 62.8% y 86.3% ; mientras que los precios de las materias primas agrícolas crecieron en 102.2%.

- Los créditos pasan en términos reales de 104.0 miles de millones de pesos en 1983 a 80.3 miles de millones de pesos en 1988, lo cual responde a la astringencia de recursos como apego a la política de austeridad implantada.

Asimismo, por el aumento en las tasas de interés, adquiriendo créditos aquellos productores con capacidad para pagar los intereses, concentrándose los créditos en un 48.1% - en la zona norte, el 22.7% en la zona centro y el 29.2% en



la zona sur.

La acción de estos instrumentos de política económica, influyeron negativamente sobre la dinámica productiva del sector-- puesto que el propósito del Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral en cuanto a -- producción, no fue satisfactorio ya que las metas plantea-- das para 1988 no fueron cumplidas; así para el caso de los -- cultivos básicos se generó un déficit de producción de -13.3%, -19.9%, -10.5% y -68.9% para maíz, frijol, trigo y arroz -- respectivamente con respecto a las metas planteadas en el -- PRONADRI; en cuanto a los productos pecuarios; la leche pre-- sentó un déficit de -23.4% y la carne de -3.6%.

Lo anterior obligó a que se realizarán importaciones de maíz por un monto de 3000 miles de toneladas en 1988 y 2200 mi-- llones de litros de leche en el mismo año.

2.- Tomando en cuenta el establecimiento de la política eco-- nómica a través de la planeación global y no sectorial.

Los objetivos agrícolas planteados a través de la planeación del sector, no se han cumplido favorablemente, debido a que-- no se ha logrado una integración entre la política económica nacional y sectorial, es decir, que los objetivos que se pre-- tenden alcanzar se derivan del Plan Nacional y no del Progra

ma del Sector Agrícola.

- Existe la problemática de que la aplicación de la política económica a través de sus instrumentos analizados en el -- trabajo (gasto e inversión públicos, créditos, tasas de interés y precios de garantía); son determinados a nivel global y no son derivados del sector agrícola por lo que en - lugar de favorecerlo, lo condicionan a lo establecido por - la política a nivel nacional, generando retroceso en su dinámica productiva.
  
- La influencia del sector para incorporar cambios en la instrumentación de objetivos no se presenta, debido a que la planeación agrícola se realiza sólo metodológicamente y la toma de decisiones y fijación de objetivos e instrumentos - de política económica, se derivan de la acción directa de las institucionaes gubernamentales, quienes llevan a cabo - las acciones derivadas del Plan Nacional.
  
- Por ello, es necesario volver la vista hacia un modelo de - planeación en el que se planteen objetivos e instrumentos - de política económica sectorial, mediante los cuales se favoreza el desarrollo del sector rural; es decir, se requie - re de un modelo que parta de lo sectorial a lo global des - tacando acciones como:

- . Concertar un programa de gasto e inversión, canalizándolo primordialmente al sector rural, con el objetivo de buscar el desarrollo del sector y no el crecimiento.
  
- . Llevar a cabo un esquema en torno a los precios de garantía, el cual debe considerar el diálogo entre los productores y las instituciones gubernamentales, para su establecimiento de acuerdo con los costos de producción.
  
- . Incorporar un esquema a tasas de interés sobre crédito, dividido de acuerdo a las posibilidades de productores -- con altos ingresos; productores medios y productores de bajos ingresos que requieran de apoyo crediticio.

En consecuencia, la planeación agrícola y no la nacional, debe contemplar el establecimiento de objetivos y políticas autónomas del sector, que den respuesta a las necesidades del sector rural y de la economía nacional; de lo contrario la planeación agrícola seguirá como hasta ahora, la línea a la nacional.

BIBLIOGRAFIA

Andrade, Sánchez Eduardo.

La intervención del Estado en la economía. Ed. UNAM. México, 1986.

Banco de México. Indicadores Económicos. Mayo de 1988.

Banco de México. Indicadores del Sector Externo.

Bettelheim, Charles.

Problemas teóricos y prácticos de la planificación. Ed. Tecnos. Madrid, 1982.

Calva, José Luis.

Crisis agrícola y alimentaria en México 1982-1988. Ed. Fontamara 54. México, 1988.

Campo, Antonio Martín Del.

Estado, planificación y agricultura. Economía Mexicana, serie temática, CIDE, Departamento de Economía. Núm. 1. México, 1983.

Ceceña, Cervantes José.

La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista (el caso de México). Instituto -- de Investigaciones Económicas. UNAM-México, 1982.

CESPA-SARH-ONU-CEPAL.

El desarrollo agropecuario en México: pasado y perspectivas. Tomo 1. México, 1982.

Cibotti y Sierra.

El sector público en la planificación del desarrollo. Ed. -  
S. XXI. México, 1980.

Comercio Exterior.

Necesidades de definir otro estilo de desarrollo rural. Re-  
vista Comercio Exterior, Vol. XXV. México, mayo de 1975.

Facultad de Economía.

El auge petrolero, de la euforia al desencanto. UNAM, 1987.

Facultad de Economía.

Los Problemas del Desarrollo. Vol. 75. México, 1988.

FAO.

Mesa redonda internacional: "La planificación del Desarrollo Rural de América Latina Ante la Crisis Económica. Orientaciones Estratégicas". Ciudad de México, 8 al 19 de junio de 1988.

Feder, Ernest.

Capitalismo y agricultura en crisis. Nueva sociología. México 1984.

García D'Acuña, Eduardo.

Nuevas orientaciones para la planificación: un balance interpretativo. Revista de la CEPAL. Núm. 31. Santiago de Chile, abril de 1987.

González, Montero.

La planificación del desarrollo agropecuario. Vol. I. Ed. -  
S. XXI. México, 1977.

Guillen, Arturo.

La planeación económica a la mexicana. Ed. Nuestro Tiempo, 1985.

Gurrieri, Adolfo.

Vigencia del Estado planificador en la crisis actual. Revista de la CEPAL, Núm. 31. Santiago de Chile, abril de 1987.

Hewitt, Cynthia.

La modernización de la agricultura mexicana 1940-1970. Ed. S. XXI. México, 1978.

Leiner, A. B.

Crisis en la agricultura; crisis en la economía. Revista Comercio Exterior. Vol. XXVII. México, diciembre de 1977.

Lizardo de las Casas, P.

La crisis, el papel del Estado y la planificación en la conducción del desarrollo agrícola rural. Documento Proplan 50 IICA, OEA.

López, Portillo José.

Anexos estadísticos del 3ro, 4to, 5to, y 6to informes de Gobierno.

López, Rosado Diego.

Problemas Económicos de México. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM-México, 1984.

Lusting, Nora.

Balance de sombras. El precio social del ajuste mexicano. - Revista Nueva Sociedad, marzo-abril de 1987.

Miller, Eric J.

Desarrollo integral del medio rural. Ed. F.C.E., México, 1976.

Navarro, Angel.

Planificación en economías capitalistas: la experiencia francesa. Ed. UNAM. México, 1986.

Ortega, Blake. J. Arturo (Comp.).

Planeación la opción al cambio. Ed. Edicol. México, 1984.

Pablo S. Luis de, y Santoyo, Gamico.

Viabilidad política y efecto social de la planificación para el desarrollo. Revista Comercio Exterior, Vol. XXIV. México, marzo de 1974.

Poder Ejecutivo Federal.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Proel, Juan.

Los intentos de planificación en México. Revista Comercio Exterior, Vol. XXIII. México, enero de 1973.

SARH.

Estadísticas básicas 1960-1986 para la planeación del desarrollo rural integral. México, 1988.

SARH.

Metodología para la formulación de los Programas Distritales de Desarrollo Rural Integral. Octubre de 1986.

SARH.

Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral 1985-1988.

S.P.P./F.C.E.

Antología de la planeación en México. Ed. F.C.E. Tomos VII y VIII. México, 1985.

S.P.P.

Glosario de programación-presupuestación. México, 1987.

S.P.P.

Sistema de Cuentas Nacionales de México. Diversos años.

Ramírez, J. Ricardo.

La política económica en México 1982-1988. Ed. UNAM-México, 1989.

Ramos, Boyoli Luis.

El desarrollo regional mexicano. El papel de la inversión pública federal. Revista Comercio Exterior. Vol. XXVI. México, febrero de 1976.

Solís, Leopoldo.

Planes de desarrollo económico y social en México. Ed. SEP - Setentas Diana. México, 1980.

Vuskovic, Pedro.

Análisis de una autoderrota programada, las políticas de -- ajuste y la naturaleza de la crisis. Revista Nueva Sociedad, marzo-abril de 1987.

Yehezkel, Dror.

Gobernabilidad, participación y aspectos sociales de la planificación. Revista de la CEPAL. Núm, 31. Santiago de Chile, abril de 1987.