



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

32  
2es-

"LA EXPERIENCIA DE LA PLANEACION EN MEXICO  
1934-1982"

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIATURA EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA ESPECIALIDAD:  
ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A ;  
LUIS MENDEZ ARELLANO

MEXICO, D. F.  
TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

1993



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

# I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION	1
I. CONCEPTO Y PROCESO DE PLANEACION	8
1.1. LA NECESIDAD DE LA PLANEACION	8
1.2. CONCEPTO DE PLANEACION	10
1.3. PLANEACION Y ADMINISTRACION PUBLICA	16
1.4. PROCESO DE PLANEACION	20
II. LA EXPERIENCIA DE LA PLANEACION EN MEXICO (1934-1976)	28
2.1. MARCO NORMATIVO	29
2.2. PRIMER PLAN SEXENAL (1934-1940)	34
2.3. SEGUNDO PLAN SEXENAL (1941-1946)	38
2.4. COMISION DE INVERSIONES (1954-1958)	42
2.5. PLAN DE ACCION INMEDIATA (1962-1964)	47
2.6. PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL (1966-1970)	50
2.7. PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO (1974-1976)	53

<b>III. SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION 1976-1982</b>	<b>60</b>
<b>3.1. PLAN BASICO DE GOBIERNO</b>	<b>63</b>
<b>3.2. LA REFORMA ADMINISTRATIVA</b>	<b>67</b>
<b>3.3. PLAN GLOBAL DE DESARROLLO</b>	<b>74</b>
<b>3.3.1. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO</b>	<b>77</b>
<b>3.3.2. PLAN DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL</b>	<b>84</b>
<b>3.3.3. PLANES ANUALES DEL SECTOR AGROPECUARIO                     Y FORESTAL</b>	<b>88</b>
<b>3.3.4. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO PESQUERO</b>	<b>92</b>
<b>3.3.5. PLAN NACIONAL DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES</b>	<b>98</b>
<b>3.3.6. PROGRAMA NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGIA</b>	<b>103</b>
<b>3.3.7. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO INDUSTRIAL</b>	<b>106</b>
<b>3.3.8. PLAN NACIONAL DE COMERCIO</b>	<b>116</b>
<b>3.3.9. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO AGROINDUSTRIAL</b>	<b>121</b>
<b>3.3.10. SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO</b>	<b>124</b>
<b>3.3.11. PROGRAMA NACIONAL DE EMPLEO</b>	<b>129</b>
<b>3.3.12. PLAN NACIONAL DE TURISMO</b>	<b>137</b>
<b>3.3.13. PROGRAMA DEL SECTOR EDUCATIVO</b>	<b>144</b>
<b>CONCLUSION</b>	<b>153</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>169</b>

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

En México, la planeación es una necesidad política; permite a la sociedad articular eficazmente sus esfuerzos y lograr, en el marco de libertad y pluralismo que consagra la Constitución, que las acciones de los diferentes sectores sociales se complementen para resolver la difícil situación del país, buscando satisfacer más ampliamente las demandas internas de la población y propiciar un mejor equilibrio frente a las relaciones de competencia internacional. En épocas de crisis, con márgenes reducidos de acción y dificultades para anticipar el futuro, se requiere, con mayor razón y urgencia, la conjunción de los esfuerzos y la solidaridad social para introducir orden en las acciones, generar confianza y racionalizar el uso de recursos escasos, como punto de partida de cualquier estrategia de desarrollo.

México es un país con herencia de reledumbre nacional y popular que conforma sus instituciones, su cultura y su proyecto nacional. Es un país que ha tenido que ganarse a cada momento su visibilidad y su independencia, construyendo un Estado, una sociedad, una economía, una cultura y un sitio propio en la comunidad internacional.

La Ley sobre Planeación General de la República de 1930 es parte de esa tradición. Su contenido internacional fue la crisis de 1929, y recogía la preocupación revolucionaria de usar el poder del Estado para impulsar en forma ordenada el proceso de desarrollo nacional.

El camino recorrido para llegar a crear la necesidad, la conciencia y la factibilidad de la planeación ha sido larga y tiene sus raíces en el movimiento de la revolución de 1910. En nuestra Carta Magna se incorporaron las demandas populares del movimiento revolucionario y se sentó la base para para el establecimiento de la futura estructuración social y económica del país. Quedó constitucionalmente establecida una nueva concepción de los fines del Estado, el condicionamiento de la propiedad privada al interés público, el mandato de crear las condiciones materiales para hacer efectiva la libertad, las

bases de una economía mixta, la defensa de los derechos obreros y campesinos y el dominio de la nación sobre sus recursos básicos, como condición necesaria para la afirmación de nuestro ser nacional.

Nuestra Constitución es a la vez historia, Ley y Plan. Cuando hablamos de la necesidad de planeación, recogemos aspiraciones plasmadas en la Constitución y que se expresan incipientemente en la primera Ley de Planeación. Los esfuerzos por sistematizar la planeación nunca han estado totalmente ausentes del quehacer gubernamental, aunque la concepción e instrumentación de esta necesidad han ido variando.

En 1930 se trataba, principalmente, de realizar un inventario regionalizado de recursos para planear las obras públicas que requería la construcción de la infraestructura física que apoyará al progreso nacional.

El plan sexenal de 1934-1940, del Partido Nacional Revolucionario, constituyó un avance más sistemático en el proceso de la planeación del desarrollo. Adoptado por el Gobierno, permitió al Estado una clara plataforma de orientación de los procesos del desarrollo y las acciones efectuadas en aquellos tiempos muestran su influencia decisiva en los cambios estructurales que entonces se produjeron. La aceleración de la reforma agraria, la organización de instituciones de crédito al campo, el fortalecimiento de las organizaciones obreras y campesinas que ratificaron su pacto solidario con el Estado Mexicano, el establecimiento de un moderno sistema financiero, el impulso a la infraestructura de comunidades y de obras hidráulicas, el fomento a la educación pública y la nacionalización de los recursos del petróleo son menciones suficientes para demostrar la influencia de aquel documento en la vida nacional.

El Partido de la Revolución Mexicana elaboró el segundo plan sexenal, que si bien representó algunos avances conceptuales en las técnicas de planeación, tuvo realmente escasa operatividad, por las circunstancias económicas generadas por la segunda guerra mundial. Sin embargo, algunas de sus orientaciones se vieron realizadas, tales como la promulgación, en 1943, de la Ley del Seguro Social y el establecimiento del sistema de fijación de salarios

mínimos por zonas económicas. A partir de entonces, los diferentes gobiernos fueron avanzando más en la programación de inversiones que en un sistema integral de la planeación. En 1954 se creó la Comisión Nacional de Inversiones, originalmente dependiente de la Presidencia de la República, que propuso un programa de inversiones públicas para el período 1954-1958 que fue ejecutado en buena medida. Por primera vez, en esa ocasión se programaba con base en un esquema de contabilidad nacional.

El Plan de Acción Inmediata 1962-1964 se elaboró en cumplimiento de los acuerdos de la Carta de Punta del Este, la distribución del ingreso para llegar a un mercado interno más vigoroso.

En 1965, una Comisión Intersecretarial de la Secretaría de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público elaboró el Plan de Desarrollo Económico y Social en 1966-1970, y que estableció directrices para el sector público y estímulos a la iniciativa privada por medio de marcos iniciativos. Este plan se complementó con el Programa de Inversiones Públicas para el quinquenio 1966-1970 y es el antecedente de planeación gubernamental más sistemático de los últimos años.

Estos documentos se usaron como guías internas de la política gubernamental y no fueron publicados. En estos ensayos se realizaron avances técnicos importantes y se formaron profesionistas especializados.

En el período 1970-1976 se registraron avances significativos en el establecimiento de Unidades de Programación Sectorial y en las diferentes dependencias del gobierno federal para proporcionar el enfoque participativo de la planeación del sector público federal.

En 1975, el Partido Revolucionario Institucional elaboró el Plan Básico de Gobierno que intentó fortalecer el proceso de planeación, al sistematizar sus bases políticas y articular las demandas populares.

En 1976 bajo la dirección del Presidente José López Portillo, la tarea de planeación adquirió la mayor relevancia y se convirtió en un estilo de gobierno. El esfuerzo sistemático de ubicar las decisiones cotidianas en un marco

congruente se inicia desde un discurso de toma de posesión y avanza sustancialmente con la introducción de la Reforma Administrativa y elaboración de los planes sectoriales y estatales.

Los principios de filosofía política que configuraron el proyecto nacional, los objetivos generales y la estrategia global, con elementos fundamentales y permanentes dentro de la experiencia de la planeación. Hay que reconocer, sin embargo, que las metas, como cuantificación y ubicación en el tiempo y en el espacio de los propósitos globales, así como el manejo de los instrumentos de política económica y social, están sujetos a constante revisión.

Estos tendrán por ello, que ser revisados permanentemente así lo consideraba el plan, como instrumento de creación libre y continua, en el que los elementos estructurales de congruencia se conjugan con metas y objetivos flexibles.

El proceso de consolidación del Sistema Nacional de Planeación llevó, sin duda, varios años. La planeación representa el camino para convertir las expectativas de hoy en sus soluciones, la manera de concebir el país en el largo plazo, superar la improvisación y la política de las circunstancias y del sólo instinto, para arribar a sistemas más racionales y eficaces que sirvan de manera auténtica al desarrollo nacional.

La planeación está en marcha, siguiendo el camino de la concertación por la vía participativa y democrática, a partir de los planes globales, sectoriales y estatales, hacia la visión integrada que permita alcanzar los objetivos nacionales, a través de proyectos armonizados.

La planeación en México, como lo señaló el presidente López Portillo, requiere de la participación de la sociedad y del respeto a los derechos individuales y sociales, dada nuestra estructura política y jurídica y nuestro sistema económico. Es por ello que, si bien se concibe el sistema mexicano de planeación bajo el mandato constitucional de la rectoría del Estado, como responsable del desarrollo, la planeación se apoya en mecanismos de obligación, coordinación, introducción y concertación.



La acción obligatoria se circunscribe al sector público federal y se manifiesta mediante la programación de sus actividades; la coordinación se establece por, la vía de convenios entre la Federación y los Estados, para respetar la distribución de competencia que establece nuestro sistema federativo; la inducción de comportamientos económicos de la comunidad, mediante el uso de un amplio instrumental de políticas del desarrollo de que dispone el Estado Mexicano, y la concertación, a través de convenios libremente aceptados por el Gobierno y particulares, en el sistema de economía mixta.

No es el plan una panacea ni se asegura su cumplimiento por el hecho de su promulgación; requiere vencer inercias y corregir desviaciones; necesita del trabajo perseverante y organizado de todos los sectores de la nación mexicana. Ciertamente, el aspecto más arduo de los procesos de planeación es el de la ejecución.

La construcción del Sistema Nacional de Planeación estuvo afinando los mecanismos operativos y las unidades de planeación en las diferentes dependencias gubernamentales. Igualmente, se revisaron los aspectos normativos, administrativos y metodológicos del proceso de planeación, desde la información hasta el desglose de las prioridades en metas, acciones, recursos y políticas instrumentales y su ubicación en el tiempo y el espacio, conforme a un sistema metodológico matricial.

La concepción general del gobierno del presidente López Portillo dió cauce a las energías nacionales, promoviendo una reforma social que nos permite, en un proceso de cambio planeado, alcanzar con firmeza los principios políticos fundamentales de la Revolución Mexicana.

## **CAPITULO I**

### **CONCEPTO Y PROCESO DE PLANEACION**

## 1. CONCEPTO Y PROCESO DE PLANEACION

Establecer un Sistema Nacional de Planeación para satisfacer las necesidades y aspiraciones de cualquier país. Puede decirse que la planeación centralizada nació en el campo socialista, que utilizó inicialmente medidas directas de aplicación compulsiva. A partir de la posguerra varios países de empresa privada adoptaron muchos de los elementos de la planeación a su sistema económico. La notable recuperación europea y el rápido crecimiento de la producción, en el marco de una mayor intervención estatal o lo que se ha llamado Economía Mixta, han alcanzado el éxito con este sistema.

"El proceso de planeación gubernamental mexicano ha sido por mucho tiempo un área descuidada en el estudio de los sistemas político y burocrático del país. El proceso de planeación en México, es como un sistema de ajustes en sus organismos gubernamentales, y en el sector privado llegan a acuerdos en cuanto a la dirección inmediata y a largo plazo, de la vida económica. Un grupo guía central controla la toma de decisiones en la esfera económica". (1)

La relación con el concepto y proceso de planeación, es una de las críticas más comunes formuladas a la planeación, ante todo debe ubicarse en el contexto socio-político en que ha actuado y no fuera de él. Como muchos de sus defectos son propios del sistema que opera mientras en éste no se creen ciertas condiciones mínimas no es posible esperar milagros de la planeación. Por otro lado, se aceptará que es ésta una disciplina en formación que en muchos aspectos está en pleno aprendizaje y que sólo en algunos campos posee una experiencia capaz de hacerla operativa. Sólo en este contexto deben entenderse los aspectos positivos y negativos que presenta el proceso de planeación.

Las tareas de planeación a la administración pública de casi la totalidad de los países existe todo un sistema de negociaciones, presiones y nuevas relaciones de poder referidas a la actitud efectiva de las simpatías personales y del diálogo político. En esta situación, la posibilidad de racionalizar la organización administrativa, queda ligada a la dificultad de eliminar la incertidumbre en el cuadro de la acción humana y quien tiene el mayor poder

está en posibilidad de controlar hasta cierto punto el margen engendrado por su acción.

### 1.1. LA NECESIDAD DE LA PLANEACION

En las últimas décadas ha habido lo que algunos autores llaman 'la toma de conciencia' de los países subdesarrollados, que ven en la planificación un instrumento que puede construir un medio poderoso para acelerar sus tasas de desarrollo y que de una estructura diferente a la utilización de recursos existentes, la que podría haberse derivado del libre juego de las fuerzas económicas. Las condiciones en que viven los países subdesarrollados, tienen como consecuencia las siguientes causas: Las intervenciones extranjeras y la tenencia de la tierra no han permitido un cambio en la estructura productiva; la débil formación de capital en estos países; no han implantado plantas productivas propias, haciéndolas cada vez más dependientes, tanto en la tecnológica como financieramente del exterior. Esto ha creado golpes de Estado, revoluciones e intervencionismos para defender intereses económicos.

En la economía liberal que deja al Estado fuera de las fuerzas productivas que movían al mercado ha caído en desuso; el libre juego de las leyes del mercado genera riqueza pero no la distribuye equitativamente entre todos los que participan en su creación. Esto es, el liberalismo económico de un sistema de gran eficiencia y productividad, que promovía el desarrollo; sin embargo procreó también injusticia social y desigualdad económica.

El fin primordial del Estado es asegurar la vigilancia real de los derechos sociales; son derechos del hombre, en cuanto forma parte de un grupo o clase social con necesidades que requieren de una consideración y protección específica de las leyes de una esencial actitud del Estado, sin las cuales no habría justicia en tal situación concreta ni posibilidad de que las necesidades de la clase o grupo fueran satisfechas.

El Estado está obligado a intervenir en toda la extensión que sea preciso para garantizar el interés público y los intereses particulares que se crean en función de derechos individuales; la medida de la intervención es un asunto de

críterios políticos que deben conformarse democráticamente y frente a las etapas diversas del desarrollo.

Fortaleciendo la idea, Cibotti y Sierra nos señala que la producción de bienes y servicios "es inherente a la naturaleza del Estado su responsabilidad en la prestación de ciertos servicios generales relacionados con la organización y el funcionamiento de la comunidad y el propio gobierno. Así, aún en la concepción liberal más extrema, se admite que el Estado organice y preste los servicios de justicia, policía, defensa nacional, representación en el exterior, aduana, correo, registros de personas y propiedades, etc." (2)

El carácter mixto de las economías en los países subdesarrollados las acciones de producción de bienes y servicios están a cargo del Estado y el sector privado; tales actitudes no resultan inherentes a las responsabilidades del Estado como ocurre con muchas regulaciones o con los servicios antes comentados. En este tipo de acciones destacan los servicios públicos de educación, salud, abastecimiento de agua potable y alcantarillado, transportes, almacenaje, comercialización y comunicaciones, la producción de ciertos insumos de uso difundido como acero y petróleo, y en algunos casos, la fabricación de ciertos artículos de consumo y de bienes de capital. Esta posición ha traído una serie de vicios y malas prácticas en la Administración Pública: estatismo exagerado; burocracia y exceso de personal.

La economía mixta que vive el mundo y que practica la producción de mercado, debe tener las libertades que garantice el orden jurídico de cada país, ya que es importante para su desarrollo. La presencia del Estado ha traído la idea de la planeación para el desarrollo, para la mejor utilización de los recursos escasos a fin de alcanzar así, de la mejor manera, al sistema capitalista.

#### I. La Planeación Indicativa.

La intervención del Estado concierne únicamente a las inversiones del Sector Público, el Sector Privado conserva su autonomía y sus inversiones son orientadas en parte por la intervención indirecta del Estado.

Este concepto es el de la planeación "indicativa" o flexible, donde la orientación general de la economía es únicamente indicada, se apoya principalmente en la política del Estado en lo que concierne a las intervenciones del Sector Público y los efectos que pueden engendrar en el Sector Privado, también en la política financiera y económica del Gobierno.

## 2. La Planeación Imperativa.

El Estado centraliza todos los recursos, asimismo los asigna y distribuye para controlar el proceso de desarrollo, la planeación se encarga de englobar el conjunto de las actividades sociales y económicas del país en que se aplique.

Esta clasificación entre planeación indicativa y planeación imperativa es sumamente esquemática, el alcance del plan varía de un país a otro y puede situarse entre las dos alternativas.

Se ha constatado que la acción del plan se amplifica a medida que crecen los recursos públicos y las disponibilidades de la administración en personal calificado.

En muchos países se empezó por emprender programas limitados que fueron ulteriormente coordinados en un programa a corto o mediano plazo, para llegar a una tercera etapa al establecimiento de un plan general nacional.

En el momento en que se alcanza este término, desde el instante en el cual los poderes públicos toman la decisión de planificar el desarrollo de manera global (de manera indicativa o imperativa), esta concepción de la economía implica una estructura administrativa central especializada y permanente.

### 1.2. CONCEPTO DE PLANEACION

El concepto de planeación es entendido de muchas maneras por la ideología e interpretación. También es necesario establecer la diferencia entre planeación y planificación ya que estos conceptos son usados para referirse a lo mismo.

Por ejemplo, Ezequiel Ander Egg dice que " la planeación es el conjunto de procedimientos mediante los cuales se introduce una mayor racionalización y

organización en unas acciones y actividades previstas de antemano. Es también aplicar la inteligencia para tratar los hechos y las situaciones como son, y para encontrar un modo de resolver los problemas\* (3).

Por otra parte, Oscar Lange opina que \* la planeación es el medio de someter la acción de las leyes económicas y el desarrollo económico de la sociedad a la dirección de la voluntad humana\* (4).

Queda aquí asentado tan sólo un ejemplo de dos posiciones respecto al tema de la planeación. De esta manera, se afirma que la planeación no es nueva y que cada autor la interpreta en su corriente ideológica más adecuada.

Se puede concebir la planeación como un sistema para tomar decisiones sobre la base de un conocimiento general y objetivo de los hechos, considerando los distintos intereses nacionales, regionales, globales y sectoriales, y los instrumentos para alcanzarlos.

En consecuencia, precisando el significado de la planeación se puede definir como 'un esfuerzo continuo y deliberado de los gobiernos para alcanzar objetivos a través de una selección sistemática de medios y la asignación racional de los recursos necesarios. Este concepto de planeación se concreta en un plan a largo y mediano plazo que comprende toda la economía, y que se traduce en planes para su ejecución' (5).

La planeación no es un esfuerzo aislado, constituye un proceso continuo que va ajustando al plan a la realidad existente; de aquí que la técnica de planeación deba cumplir con un requisito básico de flexibilidad para buscar su ubicación acertada.

Para darle mejor forma, diremos que la planeación económica se puede definir como la \*adaptación de la producción a las necesidades de la sociedad, ya que la elaboración de un plan no obedece al deseo de organizar y reglamentar la producción, sino de adaptarla a su fin, que consiste en la satisfacción de las necesidades sociales adecuadamente jerarquizadas\* (6).

Tomando en cuenta esta definición podría formularse un plan económico con las medidas adoptadas para hacer posible un objetivo dado. Asimismo, la definición podría aplicarse a un plan económico, que abarque la totalidad, de la vida económica del país.

La racionalización social de la actividad económica demanda que los objetivos de las empresas individuales queden subordinadas a un fin o meta que abarque, como un todo, el proceso social de producción, la distribución y el consumo.

La planeación económica significa que: "el gobierno ha organizado sus decisiones en forma tal que tomen en cuenta todos los efectos económicos de cada uno de sus actos y su programa de acción está estructurado, coherentemente, para lograr un desarrollo económico, tan rápido, como lo permita la consecución de las otras metas" (7).

La técnica de planeación lleva implícito elementos de tipo político, aunque la formulación de un plan, sobre todo en lo que las metas se refiere, exige la incorporación simultánea de decisiones políticas y de criterios técnicos.

La planificación -dice Galenko-, "es la preparación de los planes de fomento de la economía nacional y la organización de la producción sobre la base de un plan único" (8). Por su parte Bettelheim sostiene que "la planeación no es simplemente una técnica de elaboración de planes. Cuando es efectiva es un proceso social. No se detiene en la elaboración de planes económicos, si no que abarca al conjunto de las actividades que interesan a toda la sociedad. Ello explica que la planificación como actividad real sólo sea posible en una sociedad cuyas estructuras permitan la elaboración y realización de un plan económico de conjunto. Esto significa, prácticamente, que la planificación, sólo es posible si se eliminan las contradicciones económicas provenientes de la propiedad privada de los medios de producción y se les reemplaza por la propiedad social. Únicamente sobre esa base se puede realizar el proceso social de la planificación" (9).

También se podría decir que la planificación es de uso exclusivo del sistema socialista y la planeación del capitalista. Esta separación reside en las



características diferenciales que exhiben ambos sistemas en cuanto se refiere al gobierno, la apropiación de los medios de producción, la estructura productiva y los diversos elementos de la superestructura.

Para mayor distinción de esta separación veamos lo siguiente:

- a) El objetivo de "la planeación consiste en fijar la debida proporción del desarrollo de la economía nacional y asegurar sobre esta base la máxima eficiencia de la producción social para mejorar continuamente el nivel de vida del pueblo" (10).

Por la anarquía de la producción que priva en el sistema capitalista y los ciclos y crisis económica que trae como consecuencia, la planeación tiene uno de sus objetivos el de aminorar los cambios bruscos del proceso económico, en este sentido los planes son cálculos generales de las futuras ofertas y demandas, y sostiene apreciaciones para la estructura más racional de las inversiones de capital, consolidando e incrementando el poderío de la oligarquía financiera.

- b) El plan global de una economía socialista adquiere carácter de Ley para que las empresas económicas estatales y cooperativas estén obligadas a funcionar con el máximo de eficacia, ya que la función que desempeñan las ramas económicas están interrelacionadas, pues la falta de una provoca dificultades en las otras.

Por lo que se refiere al carácter de los planes de los países capitalistas, éstos adoptan una condición recomendatoria e indicativa, modalidad que el gobierno les asigna en virtud de ser el único posible, siendo los resultados obtenidos diferentes y aún opuestos a los prefijados por el organismo que concibió tales planes.

- c) En los países de la esfera exsocialista, el Estado está en posibilidad de asignar y distribuir los recursos productivos existentes lográndose un crecimiento positivo del proceso de desarrollo económico. Es decir no habrá ni excesos, ni limitaciones. "Cuando transitoriamente los recursos sean excesivos, el trabajo y el capital serán movidos en favor de las áreas diferentes" (11).

En los países, cuyo gobierno haya adaptado como una de sus políticas de desarrollo a la planeación, éste no se encuentra en facultad de controlar ni asignar los recursos productivos totales existentes del país -aunque sí los propios- en virtud de que los intereses privados no darán lugar a que el Estado movilice sus recursos, ni dejarán que se trasladen a su área que requiera de ellos.

d) La planificación analiza y evalúa las necesidades de la población y los recursos y reservas que las satisfagan.

La planeación por su parte, aun cuando las señala e incluso adopta medidas para solucionarlas, no vienen sino a hacer una parte complementaria y marginal del plan de conjunto.

e) Uno de los efectos económicos más sustanciales que la planificación ha logrado, es el haber nulificado el fenómeno del desempleo y el de haber asegurado la plena ocupación a la población apta para el trabajo; capacitando a la mano de obra y distribuyéndola racionalmente según los requerimientos de las ramas económicas.

Por su parte, el desempleo que priva en los países capitalistas, surgió como una necesidad del propio sistema; al que hay que añadir el fenómeno del sub-empleo, rasgo característico de los países subdesarrollados, por lo que el fin de tal problema rebasa los alcances y aún los más notables propósitos de la planeación.

Todavía se debe precisar que puede entenderse por planeación y programación, cuales son sus características principales y cuales las indicaciones que una y otra requieren.

La planeación no debe confundirse con la tarea más simple de hacer previsiones, pues supone proyectar a largo plazo el desarrollo de la economía conforme ciertos criterios generales.

La planeación significa lo siguiente:

1. Anticipar el carácter y la naturaleza de ciertos fenómenos independientes tales como el clima, los recursos humanos, materiales y naturales, etc., así como los movimientos de la población.
2. Prever la naturaleza de los factores susceptibles de ser regulados de un modo o de otro (esfera de las decisiones económicas) y cuyo comportamiento está sujeto a ciertas leyes objetivas (consumo, desarrollo tecnológico, productividad del trabajo, etc), y
3. Proyectar la actividad económica futura sobre la base de elecciones económicas directas o de criterios sociales y políticos.

Es obvio que la planeación debe decidir lo que ha de hacerse y contar con los instrumentos necesarios para hacerlo en su oportunidad.

En el caso de la programación, sólo consiste en presupuestar la inversión pública para algunos años fiscales y dar ciertas recomendaciones de política económica al sector privado. Asimismo, J. Timbergen nos señala como función esencial de la programación, no una transformación estructural, de los países capitalistas sino más bien lograr cierto equilibrio y evitar determinados abusos que son fuente de intranquilidad y descontento. Por ejemplo, "prever un mínimo de seguridad social y corregir las desigualdades más extremas en el ingreso, desigualdades que fácilmente conducen a la intranquilidad social y a la falta de espíritu cooperativo en la producción"(12).

Atendiendo la opinión anterior puede decirse que la planificación es: un conjunto de procedimientos por parte del Estado, encaminadas a determinar la acción futura con el fin de lograr un cambio en la estructura nacional, a través de una secuencia de decisiones, desde la selección de objetivos hasta la ejecución y logro de los mismos.

Gonzalo Marther define la programación como "la selección cuidadosa de fines y medios apropiados para alcanzar lo que debe hacerse y lo que no debe hacerse para la realización de los valores finales que sustentan los hombres,

familias, gobierno o empresa" (13), asimismo dice que "programación es hacer planes, programas y proyectos, es fijar metas cuantitativas a la actividad; destinar los recursos humanos y materiales necesarios, definir los métodos de trabajo a emplear, fijar la cantidad y calidad de los resultados, y determinar la localización especial de las obras y actividades. También menciona los principios más importantes de la programación como son: la racionalidad, la previsión, la universalidad, la unidad, la continuidad y la inherencia" (14).

Todos estos principios tienen relevancia en materia de gestión a su menor respeto se reflejará en el nivel de eficiencia que se alcance.

De acuerdo con las opiniones anteriores respecto de la planeación y programación puede decirse que la primera es un conjunto de procedimientos por parte del Estado, encaminados a determinar la acción futura con el fin de lograr un cambio en la estructura nacional, a través de una secuencia de decisiones, desde la selección de objetivos hasta la ejecución y logro de los mismos. Asimismo, el programa de acción es más limitado no se propone el cambio de estructuras, sino lograr incrementar la producción en determinadas ramas o sectores de la actividad económica, o en aumentar las obras de beneficio social, según se hayan fijado previamente en su elaboración.

### 1.3 PLANEACION Y ADMINISTRACION PUBLICA

En los países subdesarrollados abundan los ejemplos de como la planeación de sus economías fue un fracaso por no haber pensado e instrumentado la planeación administrativa conciente a su realidad.

A través de amargas experiencias se ha llegado al conocimiento que el proceso del desarrollo económico requiere un conocimiento realista de la estrecha interdependencia entre Planeación y Administración Pública. La carencia de este conocimiento puede conducir a una peligrosa separación entre la formulación del plan y la implementación del mismo y a un serio mal entendido entre los técnicos de planeación y los administradores de todos los niveles de gobierno.

La Ciencia de la Administración nos da las herramientas para estudiar la vitalidad administrativa de la planeación económica, a través de sus teorías y principios en general y las funciones administrativas de planeación en particular.

Por otro lado, podemos considerar que la planeación encuentra su origen en la Ciencia Administrativa, sin embargo esta función administrativa se fue especializando cada vez más y de ahí saltó al campo de la economía. La planeación económica por su parte es solamente una parte de la ciencia económica.

'La planeación es, a su vez, parte de todo un quehacer administrativo, paralelamente con la implantación de ese sistema racionalizador, es indispensable modernizar otros aspectos de la Administración Pública' (15).

La integración de las funciones de planeación económica, planeación administrativa, administración de personal, administración presupuestaria y estadística, podría dar al más alto ejecutivo nacional los instrumentos institucionales más importantes para elaborar planes, programas y proyectos, ejecutarlos, controlarlos y evaluarlos. Asimismo, obtener sus más grandes logros en sus esfuerzos.

La Planeación Administrativa la ha definido Koontz y O' Donnell como: 'la función de elegir los objetivos de la empresa, así como los planes de acción, programas y procedimientos para conseguirlos' (16).

Le Breton y Henning proponen lo siguiente: 'la planeación administrativa reconoce siete subcategorías, cuyo conjunto forma una teoría general de la planeación'(17).

1. Determinan la necesidad, la diagnosis del problema una vez que se haya determinado la necesidad de la planeación, el planificador deberá estudiar el problema para determinar cuáles son sus causas y poder formular claramente los objetivos del plan;

2. La selección; ésta puede referirse a alternativas, a variables, a asignación de valores cuantitativos y de probabilidades a las variables;
3. La recolección y procedimiento de información; aquí se hace especial énfasis de problemas tales como complejidad, importancia, alcance, tiempo, especificación, integridad, flexibilidad, frecuencia, confiabilidad, formalidad, autorización, exactitud, facilidad de control;
4. Comprobación o ensayo; esta se da en función de la naturaleza del plan y sus componentes, la experiencia ajena, la obtenibilidad de patrones de comprobación etc., las dificultades de comprobación aumentan a medida que cubre largos periodos de tiempo; que carezca de las suficientes especificaciones, etc.;
5. Organización para el planeamiento; este se divide en cuatro unidades diferentes al papel que desempeñan: las unidades de alto nivel, los departamentos importantes, los comités y los especialistas;
6. La comunicación en el planeamiento; las comunicaciones efectivas en la planeación están en función de la naturaleza del plan y sus componentes, el nivel de conciencia dentro de la organización, lo adecuado en los medios disponibles y el número de personas que participen del proceso de planeamiento; y,
7. La persuasión del planeamiento y características del plan, el tiempo en que se debe preparar, la extensión del mismo, etc.

Por otro lado la planeación administrativa en general implica varios principios:

- a) DE INHERENCIA. Cada acto administrativo requiere planeación, por tanto éste no se reduce a una simple ejecución, sino fundamentalmente al uso de la facultad de programar. Los gobiernos tienen una necesidad inherente de planificar sus actividades si quieren conseguir coherencia en la realización de sus propósitos, por lo tanto, la planeación es inherente a la administración pública;

- b) DE UNIVERSALIDAD. La planeación debe abarcar todas las fases de la administración y prever, hasta donde sea posible, todas sus consecuencias, esto nos lleva a la conclusión de que el gobierno debe tener un plan general o una visión completa de todas sus actividades, de ésta manera se podrá abarcar las diferentes fases del proceso económico, social y administrativo;
- c) DE UNIDAD. Todas las partes de un plan deben integrarse en el conjunto. Los planes deben ser de tal naturaleza, que pueda decirse que existe uno sólo para cada función, y todos los que se aplican en la empresa deben estar, de tal modo coordinados e integrados, que en realidad pueda decirse que existe un sólo plan general. Asimismo, los planes deben coordinarse en tal forma, que en un mismo plan puedan encontrarse todas las normas de acción aplicables para cada función. De ahí la necesidad de que todo el personal coopere en su formación.
- d) DE PREVISION Las actividades de la previsión son: fijar los objetivos que se persiguen; determinar los factores positivos o negativos que favorecen u obstaculizan su consecución, y planear alternativas posibles. El concepto mismo de planificar entraña la idea de prever, de antecederse a los hechos, la previsión es como una guía de conducta hacia el futuro que fija plazos para la ejecución de acciones.

El Estado no puede planificar el desarrollo de un país sin modificar las estructuras de su economía y las relaciones entre los diferentes grupos sociales.

La viabilidad administrativa de planeación en las economías nacionales es un imperativo de nuestro tiempo, para evitar pérdidas de dinero, de esfuerzos productivos y de paciencia de las clases y así lograr que la planeación puede llevarse a cabo exitosamente en los países que la practiquen. Esto no quiere decir que la planeación sea la panacea moderna para todos los males que aquejan a nuestra sociedad, sin embargo ésta puede construir una ayuda para clarificar la magnitud de la problemática social, de las soluciones a la misma y

de los recursos físicos y humanos con que se puede contar en determinado momento.

#### 1.4. PROCESO DE PLANEACION

Las decisiones son necesarias en todas las fases del proceso de planeación, y por tanto, están estrechamente enlazadas a ésta. De esta manera la planeación implica la selección de objetivos, y las estrategias, políticas, programas y procedimientos para lograrlos, ya sea para todo el gobierno o para cualquier parte de su organización. La planeación es así, por supuesto, la toma de decisiones que implica selección de alternativas.

Las funciones esenciales de los órganos que deben intervenir en el proceso de planeación en las diferentes etapas, son las siguientes:

- a). Formulación del plan.
- b). Aprobación.
- c). Ejecución.
- d). Control y vigilancia.

Aquí señalaremos las características administrativas semejantes en cada una de las fases que integran este proceso.

- a) **FORMULACION.** Todo plan precisa recabar información estadística indispensable, definir las prioridades, trazar objetivos detallados para cada sector de actividad, efectuar los ajustes necesarios y proceder a la aprobación del propio plan.

La concentración de información estadística, su normalización y análisis, significa una tarea primordial en el proceso de elaboración. Información proveniente no únicamente de las dependencias gubernamentales y de los entes paraestatales sino, asimismo, del sector privado.



Una vez recabada la información estadística adecuada, corresponde al poder político determinar los objetivos globales del plan, ya que un plan es fundamentalmente el instrumento de una política de desarrollo, sin embargo, esta definición de prioridades debe hallarse, precedida por un estudio preparatorio tendiente a mostrar implicaciones a largo plazo de diferentes alternativas. En los países que practican la planeación global, suele ser un órgano central de planeación el responsable de elaborar dichos estudios preliminares, que permitan posteriormente el poder político, establecer un orden de prioridades entre los objetivos económicos y sociales de la política de desarrollo.

Una vez determinadas las prioridades acerca de los grandes objetivos del plan, elegida la variante que servirá de pauta para los estudios posteriores, y que corresponda a la máxima tasa de crecimiento compatible con la preservación de los equilibrios fundamentales, entre los sectores productivos, es preciso detallar dichas previsiones y metas globales, fase en la cual suelen intervenir, además del órgano planificador, altos funcionarios del gobierno central de entes paraestatales, así como representantes de los sectores patronal, obrero y campesino, a menudo bajo la forma de comisiones.

Cuando tales comisiones han concluido sus apreciaciones acerca de los objetivos detallados, el órgano planificador suele encargarse de elaborar la síntesis de las diversas proposiciones y verificar su compatibilidad.

- b) APROBACION. Esta facultad corresponde originalmente al Poder Legislativo, el cual puede dictar una ley general en donde fije las normas jurídicas fundamentales y conceda facultades al Ejecutivo Federal en lo que se refiere a la adopción específica de los planes, si es que no se reserva el Legislativo la facultad de hacerlo.

Para tener posibilidades de éxito, "todo programa debe contar con la aprobación del gobierno, la anuencia de la opinión pública y el interés de los diversos sectores sociales comprometidos. Por esta razón una vez formulado el programa por los técnicos, procede iniciar una discusión intensiva, que tenga por objeto regular las conveniencias de los principales sectores" (18)

En todo caso, parece conveniente buscar en el trámite de discusión y aprobación de un sistema que, junto con resguardar los deseos de la opinión pública y de los grupos sociales, sea lo suficientemente flexible y racional como para impedir que en la discusión se introduzcan modificaciones que a la postre desarticulan el proyecto o programa y dificulten su aplicación.

El plan es más que una simple previsión, ya que abarca el acto administrativo global por parte del sector público. El compromiso a largo plazo que el entraña, plantea difíciles problemas de la autoridad a la cual corresponde su aprobación.

Sin embargo se distinguen dos tipos de aprobación:

- Administrativa. Que es la que ejercen los órganos directores de la planeación, pasando por todos y cada uno de ellos a todo lo largo del sistema jerárquico imperante, desde aquellos que recaban información, la procesan y elaboran los planes, hasta aquellos que aprueban las decisiones más importantes en la planeación a la cabeza del órgano central de planeación o el centro coordinador de planeación.
- Política. Que el plan tenga un carácter nacional, sea de observancia general dentro de la colectividad, es necesario que el Congreso lo apruebe mediante la expedición de una ley. Cada país cuenta con modalidades jurídicas para recoger las iniciativas de ley, promulgarlas y ejecutarlas.

- c) EJECUCION. Esta función es la que más reclama de una apropiada organización, de donde emanen las decisiones ejecutivas y que a la vez dispongan de los elementos necesarios. Especial importancia adquiere la centralización o descentralización, estimular la cooperación y la aportación de todos los sectores y entidades federativas. Debe haber compenetración entre la unidad central y las regionales y sectoriales. Es decir, el plan debe concebirse de arriba a abajo y de abajo hacia arriba, con el objeto de establecer una doble corriente ascendente y descendente.

La ejecución estará a cargo de las Secretarías y Departamentos de Estado, las instituciones descentralizadas y las empresas de participación estatal mayoritarias, e igualmente deberán participar las entidades federativas en cuanto acepten convenios de cooperación para el desarrollo de sus propias entidades y los sectores privados en la medida que se logre la cooperación de trabajadores y empresarios, las cooperativas y los productores independientes.

Dentro del contenido del plan, se especifican los mecanismos necesarios para la ejecución, la organización que tendrá a su cargo la planeación y sus relaciones con el Poder Ejecutivo y con los secretarios y demás organismos estatales vinculados al desarrollo de la economía. Deberá asimismo asegurar las respectivas responsabilidades para la ejecución de los diversos programas; las relaciones con el presupuesto nacional; las medidas que deben adoptarse para armonizar la política monetaria fiscal y con el plan de desarrollo; los métodos para poder apreciar y evaluar la marcha de los programas y, disposiciones que convengan para seleccionar y capacitar el personal vinculados a la planeación. Para que una planeación sea eficaz, debe haber estrecha vinculación con el mecanismo presupuestario para estar al tanto en todo momento de las disponibilidades de recursos, de los ingresos y gastos fiscales. También se deben realizar reuniones con los dirigentes de planeación y los funcionarios de los presupuestos para examinar y evaluar los programas y presupuestos de las diversas Secretarías del Estado para darles su aprobación.

Para el funcionamiento eficiente de las organizaciones es indispensable contar con una dirección acertada; los directores y supervisores deben tener una orientación definida, conocer a fondo el sentido y alcances del programa, tener capacidad para tomar oportunamente las decisiones, tener una conducta directiva, unitaria.

Cuando el sistema ejecutivo del gobierno alcanza un grado de eficiencia aceptable, podrán alcanzarse las metas, e incluso separarse dentro de un proceso de emulación entre los organismos. La ejecución eficiente de programas es fundamentalmente, una tarea de buena administración.

De hecho es la fase ejecutiva la que aporta los verdaderos frutos de la planeación. En esta etapa concurren factores políticos, administrativos y técnicos, trascendentes unos y otros en el éxito del propósito planificador.

En el sector central de la administración, el paso de la ejecución del plan descansa fundamentalmente sobre las secretarías del estado, particularmente aquellas con funciones de orden económico; la banca central y la mayor parte de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. La actividad de este sector administrativo, por lo que respecta a la planeación del plan, debe tener a comprometer su responsabilidad directa en el cumplimiento de los propósitos del plan en la esfera de la competencia correspondiente a cada organismo; conceder prioridades a las tareas de planeación; y reestructurar su organización administrativa, en beneficio de una mayor eficiencia en sus nuevas funciones.

d) CONTROL Y VIGILANCIA. El control y la vigilancia del plan es uno de los casos menos definidos. En general, suele quedar en manos de un organismo creado ex-profeso, que podríamos denominar Contraloría General encargada de inspeccionar e intervenir la marcha de la operación práctica del plan y recomendar los cambios pertinentes. Es obvio que deberá estar en contacto estrecho con el organismo formulador del plan, ya que cada año habría necesidad de reformar éste, a fin de que la experiencia sirviera de pauta para el futuro.

El exámen de los resultados a la luz de las realizaciones, permitirá observar las desviaciones, las fallas, las interrupciones, las fricciones administrativas, etc., con el objeto final de hacer una reconsideración adecuada al confrontar los resultados reales con los previstos.

A medida que se van ejecutando los actos incluidos en el programa, es preciso controlar sus resultados. En forma periódica se deberán obtener informaciones relativas a la forma como se van cumpliendo las metas del programa del trabajo. Para este efecto, se deben producir estadísticas que muestren con claridad los resultados obtenidos.

El oportuno conocimiento de lo que acontece sirve para rectificar errores en forma dirigente para reorientar actividades antes de producir malgasto de recursos. Para tal efecto, debe hacerse una labor permanente de evaluación de los resultados que se van obteniendo. El exámen periódico y objetivo de lo que se hace, permite a los gobiernos cambiar rumbos a tiempo, reconocer sus errores y evitar despilfarros y corrupción en el manejo de recursos en actividades que a la postre no serán fructíferas, por alteraciones en las condiciones no previstas en la programación.

## C I T A S   B I B L I O G R A F I C A S

1. GREENBERG, MARTIN H.      BUROCRACIA Y SUBDESARROLLO.REVISTA DE CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA NO. 1, ENERO - ABRIL. EDIT. COLEGIO DE LIC. EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA. MEXICO 1975, p. 98.
2. CIBOTTI, RICARDO Y SIERRA, ENRIQUE.      EL SECTOR PUBLICO EN PLANIFICACION DEL DESARROLLO. EDIT. SIGLO XXI, MEXICO 1976, pp 17-18.
3. ANDER EGG, EZEQUIEL.      INTRODUCCION A LA PLANEACION. EL CID EDITOR, VENEZUELA 1978, pp.15-18.
4. LANGE, OSCAR.      PROBLEMAS DE LA ECONOMIA POLITICA DEL SOCIALISMO. EDIT. F.C.E.MEXICO 1965, p.21.
5. RODRIGUEZ T., LUIS A.      LA CONCRECION EN LOS PLANES DE DESARROLLO EN EXPERIENCIAS Y PROBLEMAS DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA. EDIT. SIGLO XXI , MÉXICO 1974, (Apuntes Mimeoграфiados).
6. TAMAYO, JORGE      BASES DE LA PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL DE MEXICO. EDIT. SIGLO XXI, MEXICO 1965, p. 69.
7. EVERET E. HAGEN      PLANEACION DEL DESARROLLO ECONOMICO. EDIT. F.C.E. MEXICO 1964, p. 72.

8. GALENKO, P. Y OTROS AUTORES. ECONOMIA POLITICA DEL SOCIALISMO, EDIT. PROGRESO, MOSCU s/f., p.103.
9. BETTELHEIM, CHARLES PROBLEMAS TEORICOS Y PRACTICOS DE LA PLANIFICACION, EDIT. TECNOS, PRIMERA EDICION, MADRID 1982, p. 19.
10. GALENKO, P Y OTROS AUTORES. OP. CIT., p. 105.
11. SEYMOUR, HARRIS. PLANEACION ECONOMICA, EDIT. F.C.E., MEXICO 1952, p. 27.
12. TIMBERG, J. LA PLANEACION DEL DESARROLLO, EDIT.F.C.E. MEXICO 1974, p. 9.
13. MARTNER, GONZALO PLANIFICACION Y PRESUPUESTO POR PROGRAMAS, EDIT. SIGLO XXI, MEXICO 1978, p.45.
14. MARTNER, GONZALO IBIDEM, p 47.
15. JIMENEZ CASTRO, WILBURG ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL, EDIT. F.C.E. MEXICO 1975, p.67.
16. KOONTZ HAROLD O' DONELL CIRYL PRINCIPIOS DE DIRECCION DE LA EMPRESA, EDIT. MC. GRAW HILL BOOK CO. MADRID 1981, p. 36.
17. LE BRETON, PRESTON P., HENNING, DALE A. TEORIA DEL PLANEAMIENTO, EDIT. HERRERA HERMANOS, S.A. MEXICO 1963, p 371.
18. MARTNER, GONZALO OP. CIT. pp. 48-49.

**CAPITULO II**  
**LA EXPERIENCIA DE LA PLANEACION EN MEXICO 1934-1976**



## 2.1. MARCO NORMATIVO

Con el triunfo de la Revolución de 1910 y el derrocamiento de la dictadura de Porfirio Díaz, el pueblo mexicano tuvo oportunidad de elaborar una nueva Constitución que debería recoger todas las aspiraciones de los hombres que asistieron a la lucha armada. Con esta nueva Constitución que nace en Queretaro en 1917 y que contiene, entre otros, una serie de artículos básicos del sistema jurídico tendientes a asegurar la intervención directa del Estado en el desarrollo económico, político, social y cultural del país. Estos artículos son: 3o, 25, 26, 27, 28, 123 y 131:

**ARTICULO 3o.** El gobierno tiene la responsabilidad de intervenir directa y decisivamente en la educación del pueblo mexicano. "La educación que imparta el Estado-Federación, Estados y Municipios tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor de la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia". (1)

La educación impartida por el Estado será gratuita, sin costo alguno para el desarrollo del pueblo mexicano.

**ARTICULO 25.** Establece y ordena, de manera explícita, las atribuciones del Estado en materia económica siempre referidas al interés general y limitadas por la propia Constitución y las leyes. Con ella se afirma el principio de la rectoría del Estado y se hace consistente con los instrumentos de la política económica y de la estrategia de desarrollo. Se asigna explícitamente al sector social como integrante fundamental de la economía mixta y se reconoce la función social del sector privado y la necesidad de crear condiciones favorables para su desenvolvimiento. "La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social, de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios". (2)

En el marco de la economía mixta, la Constitución reconoce la necesidad de alentar las actividades del sector privado, con objeto de que cumpla el importante papel que le toca desempeñar en el proceso de desarrollo. La Constitución protege la seguridad, el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos y grupos.

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

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La Ley facultará, al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. (3)

La Ley de Planeación expedida el 5 de enero de 1983 reglamentó al artículo 26 y precisa el marco normativo para la planeación: tiene por objeto encausar las actividades de la Administración Pública Federal y garantizar la participación social en la integración del plan y los programas de desarrollo; establece bases para que el Ejecutivo Federal, responsable de conducir la planeación nacional, coordine sus actividades en este sentido con las entidades federativas. La Ley señala con precisión y claridad las atribuciones que corresponden en esta materia a las dependencias y entidades de la

Administración Pública Federal dentro del Sistema de Planeación, quedando estas obligadas a elaborar sus programas en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.

**ARTICULO 27.** "La propiedad de la tierra y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada. Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización". (4)

Este artículo interpreta los ideales de la revolución al sentar las bases para poder destruir latifundios de la sociedad en beneficio del país. Establece también el derecho de la nación de regular el aprovechamiento de los recursos naturales, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública para su conservación; y quedan bajo el dominio directo del Estado los minerales y sustancias del subsuelo, así como la explotación directa y exclusiva del petróleo para nuestro desarrollo.

**ARTICULO 28.** "En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de alguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibición a título de protección a la industria; exepctuándo únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafia, a la emisión de billetes por medio de un sólo banco, que controlará el Gobierno Federal". (5)

En consecuencia, la Ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesarios y que tenga por objeto el alza de los precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria, comercio y servicios públicos; todo acuerdo o combinación de cualquier manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de cualquier otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados, y, en general todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

**ARTICULO 123.** Son atribuciones del Estado expedir leyes sobre el trabajo. Faculta la intervención del Estado en materia laboral y en el campo de la seguridad social. Tanto en la jornada máxima de trabajo, en la fijación de salarios mínimos, días de descanso, condiciones de trabajo para mujeres, reglamentación sobre accidentes de trabajo y su previsión, enfermedades profesionales, higiene y salubridad de los centros de trabajo y pago del trabajo extraordinario como lo estipula la Ley. (6)

**ARTICULO 131.** \*Es facultad privada de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito en el territorio nacional.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras así para restringir o prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando los estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país\*. (7)

Son importantes estos siete artículos constitucionales señalados en esta tesis, para bien del desarrollo económico, político, social y cultural que tanta falta hace a un país como el nuestro en su transformación. La Constitución de 1917, señala la estructura jurídica y política del Estado Mexicano, contiene varias disposiciones que implica la idea de planeación a que nos referimos en esta tesis. Los artículos 27, 28, y 123 establecen lineamientos generales para la intervención del Estado en aspectos fundamentales como el régimen de propiedad, las relaciones de producción, de industria, comercio y trabajo.

**ARTICULO 73.** La Ley orgánica correspondiente establecerá los medios para la descentralización y desconcentración de la administración para mejorar la calidad de vida en los habitantes del Distrito Federal, incrementando el nivel de bienestar social, ordenando la convivencia comunitaria y el espacio urbano y propiciando el desarrollo económico, social y cultural de la entidad. El congreso tiene la facultad para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus

respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de ésta Constitución, y para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social. También para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios. (8)

ARTICULO 89. Son facultades y obligaciones del Presidente las siguientes: Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Asimismo, la de nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, al Procurador General de la República, al titular del órgano u órganos por el que se ejerza el Gobierno del Distrito Federal, remover a los agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinando de otro modo en la Constitución o en las leyes, buscará también la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales. (9)

El artículo 73 al referirse a las facultades del Congreso de la Unión, indica ciertas tareas legislativas encaminadas a este fin, y los artículos 89 y 131 al hablar de las facultades del Titular del Poder Ejecutivo, confiere a éste una serie de atribuciones en su carácter de cabeza de la Administración Pública, que lo facultan para las decisiones que constituyen el principio de toda planeación.

Por primera vez dentro del cuerpo de nuestra legislación, la ley de Secretarías y Departamentos del Estado, de 1958, introdujo la idea moderna de planeación. Este concepto aparece en el artículo relativo a las facultades y atribuciones de la Secretaría de la Presidencia, heredada de la Comisión de Inversiones, fue concebida como una institución encargada de llevar a cabo la programación financiera administrativa del sector público, ya que la función de coordinación de la política gubernamental en México está centralizada en la Presidencia de la República. Las atribuciones concedidas a la Secretaría de la Presidencia

manifestaron el propósito de contar con una organización previsor que fuera capaz de ver las alternativas a mediano y largo plazo con las que podría contar la administración pública.

A partir de la Constitución Política de 1917, la sociedad mexicana ha avanzado en el propósito de afianzar una nueva concepción social del Estado en la de promover planes y programas, y de establecer los canales institucionales para la organización y participación populares en las tareas del desarrollo y en la renovación de nuestro sistema de vida nacional.

## 2.2. PRIMER PLAN SEXENAL (1934-1940)

Sin duda el primer intento serio de programar las actividades de los gobiernos posrevolucionarios se dá en 1934, al elaborarse el Primer Plan Sexenal. Cuando el Plan Sexenal es elaborado, la situación económica del país es realmente difícil, por un lado, los efectos de la depresión de 1929-1933 se dejaron sentir con todo rigor. Es necesario recordar que la primera Ley sobre Planeación General de la República fue expedida a mediados de 1930 durante la administración de Pascual Ortíz Rubio.

En la exposición de motivos de dicha ley publicada en el Diario Oficial del 12 de julio de ese año se hablaba de la urgente necesidad de elaborar el Plan Nacional de México en términos principalmente, del inventario de recursos nacionales. (10)

El plan sexenal fue compromiso del Gobierno y del Partido Nacional Revolucionario, ante la acción, de convertir en realidades los propósitos que se proclamaron en los años de lucha armada. La revolución de 1910 procuró con todas sus fuerzas el progreso del pueblo mexicano, es decir, el mejoramiento de la vida común y de la distribución honrada de la riqueza.

El Partido Nacional Revolucionario, mantuvo contacto, por conducto de una Dirección especial, con las organizaciones regionales del Partido y las autoridades de los Estados y de los Municipios, a efecto de agrupar a las comunidades interesadas a estudiar las obras más urgentes de la utilidad común que debieron llevarse a cabo escalonadas, en seis años de este plan.

Cada Estado formó un programa de obras por realizar, que quedaron bajo el control y continua vigilancia de los órganos del partido y bajo la responsabilidad de los gobiernos de los Estados y de los Ayuntamientos.

El Partido Nacional Revolucionario computó cada año las obras públicas que las comunidades se comprometieron a construir.

El plan únicamente abarcó las actividades del sector público y estuvo dividido en once capítulos que son los siguientes:

1. Agricultura y Fomento.
2. Trabajo y Previsión Social.
3. Economía Nacional.
4. Comunicaciones y Obras Públicas.
5. Salubridad Pública.
6. Educación.
7. Gobernación.
8. Ejército Nacional.
9. Relaciones Exteriores
10. Hacienda y Crédito Público.
11. Obras Constructivas de las Comunicaciones.

Estos once capítulos, son relativos a diferentes aspectos de la administración pública. Destacan, por la importancia que se le da a este plan, la cuestión agraria, es el problema educativo y rescate de recursos en manos extranjeras.

En relación al problema del campo no quedan dudas acerca de la importancia del capital que se le concede. El Partido Nacional Revolucionario, en la forma más solemne y energética, da por reproducida la declaración de principios

hecha desde su Constitución, afirmando que el plan social de mayor importancia en nuestro país es sin duda alguna, el relativo a la distribución de la tierra y a su mejor explotación.

Para alcanzar este objetivo se propusieron varias medidas, como son: \* el incrementar el crédito agrícola, la introducción de maquinaria, el uso de fertilizantes y la construcción de obras de riego y vías de comunicación. Además se consideró alentar la formación de cooperativas, con que se consideraba por un lado, elevar la productividad, y por el otro que los campesinos pudieran contar con la fuerza organizativa necesaria para influir en la formación de los precios de sus productos". (11)

El plan sexenal no se llevó a la práctica porque el gobierno de Cárdenas en lugar de cumplirlo se orientó hacia los ideales agrarios de la revolución y el nacionalismo extremo.

Cárdenas significó una primera limitante para los objetivos del plan, ya que los colaboradores del Gobierno Cardenista. \* Simplemente tomaron del Plan Sexenal lo que se ajustaba a su propia lista de prioridades en cuanto a metas económicas y sociales, y trataron de ejecutar esas partes del plan de acuerdo con las circunstancias existentes y los medios financieros disponibles". (12)

El reparto agrario no consistió en la entrega de la tierra, sino que fue acompañado, tal como lo señalaba el plan, por la realización de obras de riego y por la concesión de créditos por parte del Estado.

En 1934 el plan descansaba, en su parte económica, en las metas de identificar la reforma agraria, el control y expansión de industrias estratégicas como la petrolera, y un programa de obras públicas fundamentales (riego, caminos y electrificación). En ese tiempo tenía que decidirse una política de crédito y financiera, a fin de llevar a cabo el primer plan de desarrollo sexenal. México no podía en aquel entonces recurrir a un sistema moderno impositivo, ya sea basados en impuestos al ingreso o al gasto. Tal sistema requiere de una administración moderna y ésta no puede improvisarse de un día para otro. Tampoco se puede recurrir a un mercado de capitales, que prácticamente no existía. Después de las expropiaciones de intereses extranjeros tampoco podía



recurrirse al financiamiento externo. El Plan no proponía un programa financiero apto para apoyar los demás aspectos, muchos de los cuales señalaban aumentos en el gasto tanto del gobierno federal, como los gobiernos locales. En el Cardenismo caminaban paralelamente los propósitos de las mejoras sociales y de desarrollo económico.

En 1934 el Ejecutivo estaba en plena expansión. Con el 'Plan Sexenal se puntualizó de manera tajante la responsabilidad del Estado en la política a seguir; concibiendo esa etapa como la primera en un régimen progresivo de la economía planificada' (13). Las funciones prioritarias fueron:

- 1) Acelerar al máximo el reparto y la reforma agraria;
- 2) Promoviendo la colectivización a través de los ejidos;
- 3) Educación socialista;
- 4) Impulso a la industrialización, en la cual tendrían especial importancia las cooperativas obreras;
- 5) Explotación de los recursos nacionales.

Con el Cardenismo se dió a entender que las masas tenían el absoluto derecho a participar y a beneficiarse del desarrollo económico del momento. Este plan sexenal distaba mucho de ser un simple planteamiento de acción burocrática; era, más que todo, un programa ideológico en el cual era visible el afán de reivindicación para las masas. Ahí ubicó su justificación y base la acción organizadora del Estado, precisamente esa era la clave de la movilización de masas: la organización. Las fuerzas revolucionarias encontraban a su Estado y éste actuaba en nombre del pueblo que así lo pedía.

Los avances del capitalismo en México indudablemente quedaba favorecido por la ampliación de las actividades económicas. No podía considerarse que se estaban gestando dos tipos distintos de economía la incorporación del trabajo masivo bajo la dirección gubernamental rompió los estrechos parámetros del antiguo sistema para entrar en una etapa superior dentro del mismo modo de producción. 'La industrialización comenzó a ser el signo dominante'. (14)

Sólo el Estado tiene un interés general y, por eso, sólo él tiene una visión de conjunto. La intervención del Estado, ha de ser cada vez mayor, cada vez más frecuente y cada vez más a fondo. En la regulación industrial comenzaron a funcionar diversos mecanismos, dentro de los cuales se destacó el Departamento de Industrias de la propia Secretaría de Economía. En esta misma Secretaría existía el Departamento de Petróleo donde se realizaban labores de investigación, información y propaganda. Oficina que a la postre participaría en la planeación de la Industria petrolera nacionalizada.

El régimen político al que dió lugar el Cardenismo afianzaba un Estado mucho más sólido capaz de garantizar y fomentar el desarrollo del sistema. Las condiciones estaban dadas para abrir un período de acelerada expansión capitalista a la sombra de un sistema político que pudo resolver el trato con los obreros y campesinos. Un presidente con una administración pública poderosa con una ascendencia política sobre las masas innegable, las organizaciones sociales y empresariales agrupadas en torno al Estado. Todo estaba organizado para emprender sobre sendas seguras el avance del sistema político y económico del capitalismo, por medio de la industrialización que se estaba fortaleciendo en México.

El período cardenista, aparte de los múltiples acontecimientos que comprendió, tiene una especial significación en la vida política mexicana por haber sido el período en el que se hizo posible la institucionalización del país, ahí encontró la revolución mexicana su verdadera estabilidad. De ahí en adelante México pudo contar con un gobierno fuerte y con organizaciones que garantizaron la relación con las masas populares.

### 2.3. SEGUNDO PLAN SEXENAL ( 1941-1946)

El segundo plan sexenal elaborado por la Oficina Técnica de Planeación, dependiente de la Secretaría de Gobernación y aprobado por la Asamblea Nacional del Partido de la Revolución Mexicana (antes Partido Nacional Revolucionario), celebrada en la ciudad de México el 10. de Noviembre de 1939, fue preparado por el grupo de Cárdenas para el siguiente período de gobierno (1941-1946).

Este documento era más ambicioso que el Primer Plan Sexenal, pues la experiencia adquirida por el Ejecutivo en éste, permitía a los dirigentes del Partido de la Revolución Mexicana y el propio Ejecutivo Federal trazar planes de trabajo más amplios y mejor preparados técnicamente.

Los sectores fundamentales en que trataron de sobresalir son los siguientes:

1. Reparto Agrario y Económico-Agrícola
2. Economía Industrial, Comercio y Crédito
3. Comunicaciones y Obras Públicas
4. Trabajo y Previsión Social
5. Educación Pública
6. Salubridad Pública
7. Asistencia Pública
8. Relaciones Exteriores
9. Gobernación
10. Publicidad
11. Hacienda Pública
12. Defensa Nacional
13. Departamento del Distrito Federal
14. Planeación y Coordinación

Este Plan al igual que el anterior, consistía principalmente una serie de exhortaciones genéricas con mínimas posibilidades de éxito, no obstante representó una superación en la relación al anterior, pues en él se trataban los problemas que eran implícitos en la planeación, como la política institucional a

seguir, el trazar metas cuantitativas en el campo económico y la proposición del establecimiento de un organismo encargado de la planeación que debería tener facultades de tipo consultivo, pero como una dependencia del ejecutivo, que le permitiera actuar a un alto nivel, a fin de evitar los escollos nacidos por diferentes rivalidades, dicho organismo se llamaría Consejo Nacional Supremo y se integraría con representantes de todas las fuerzas económicas, políticas, sociales y militares, además de los técnicos del sector público.

Arturo Guillén dice que: " El Gobierno no está capacitado para intervenir directamente en la producción industrial y, por tanto, para dirigir centralmente la economía. La incapacidad a que hacemos referencia no se deriva del escaso conocimiento que se pudiera tener de las técnicas de planeación. En realidad los redactores de este segundo plan, cardenista en la mayoría, conocían seguramente los beneficios que alcanzaría nuestro país con un sistema de planeación central, acompañado de una profundidad de los cambios en la estructura económica" (15). Pero este segundo plan fue un intento más para reafirmar y llevar adelante los logros del cardenismo; reitera como una necesidad primordial continuar el reparto agrario al mismo ritmo, y nuevamente señalaba que la distribución de tierras resulta estéril, si no es acompañada de crédito barato, riego y buenas vías de comunicación; considera; además, que el Estado debe fortalecer el ejido e incluso se hablaba enfáticamente de su colectivización.

En el proceso económico y social se llevó a cabo la industrialización del país, de hecho Cárdenas había comenzado con un paso firme a definir políticas generales de desarrollo. " El periodo histórico que va de 1940 en adelante que sería: industrialización. Como proyecto político y económico no se expresó por primera vez en 1940, desde luego, pero en 1940 los gobernantes mexicanos la proclamaron como el propósito que en adelante estaría en el centro de toda la actividad nacional" (16). El régimen de Avila Camacho tuvo un trato mucho más directo, consecuencia lógica de la industrialización, con los empresarios al hacerlos partícipes de las discusiones acerca de los programas gubernamentales.

El proceso de industrialización en México está asociado a crecientes niveles de penetración del capital transnacional, lo cual ocurre paralelamente al impulso que se da al desarrollo industrial internamente. Además de la política industrial antes señalada, destaca el estímulo a la intervención extranjera directa ante la necesidad imperiosa de los distintos gobiernos para industrializar el país, sin que ello fuera acompañado de una delimitación clara de la expansión y ubicación de tales empresas. \* La segunda guerra mundial creó condiciones para el fenómeno industrial en la medida en que las necesidades de reconversión hacia la producción bélica en los países desarrollados desatendía el abastecimiento de productos hacia las economías subdesarrolladas. El cierre de fronteras configuraba niveles de rentabilidad para avanzar en el proceso de industrialización por la vía de la sustitución de importaciones". (17)

El sistema económico mexicano tuvo un aumento en la demanda de productos de exportación por la segunda guerra mundial; asimismo se abre la posibilidad de emprender el llamado proceso de "sustitución de importaciones", que no es otra cosa que el desarrollo de cierta industria nacional aprovechando la retracción de las industrias extranjeras por estar ocupadas en el suministro de guerra; todo esto sin romper los esquemas de dependencia. La coyuntura era, pues favorable para emprender y justificar el desarrollismo que no buscaba ser autónomo, puesto que, entre otras cosas, suponía la operación de la inversión extranjera. Se trataba de encontrar mejores posiciones en el capitalismo internacional, para mejorar la economía del país.

El gobierno del General Manuel Avila Camacho no se destacó en el campo de la Reforma Agraria en cuanto al reparto de la tierra, impulsó un movimiento nacional de colonización hacia las costas, de gran proyección para el futuro del país, como consecuencia de las obras efectuadas; realizó un importante tarea de irrigación, estabilizó la legislación agraria mediante su perfeccionamiento y definió bases más técnicas, para el avance futuro de las realizaciones agrarias.

Bajo esta realidad el presidente Avila Camacho entregaba el poder en 1946 a Miguel Alemán. La segunda guerra mundial había concluido y la economía interna y externa apuntaba hacia una nueva tendencia. El proyecto mexicano

siguió centrándose en los esfuerzos de industrialización respaldado por una administración pública ampliamente consolidada y en plena expansión en su desarrollo.

#### 2.4. COMISION DE INVERSIONES ( 1954-1958)

La posguerra en México se distinguió por la participación abierta de la llamada iniciativa privada en el proceso económico. La industrialización estaba en pleno auge; la expansión y profundización de las diversas ramas era notable, de tal suerte que ya era un hecho la existencia de empresas privadas mexicanas nacidas al calor de la evolución socioeconómica experimentada en años anteriores.

En el periodo alemanista "se acaparó más poder porque pudo burocratizarse la esfera del quehacer político. La expansión del Estado se tornó irremediamente en un asunto que afectó la estructura del poder. Y esto, parece ser, ha quedado al margen, o al menos no se le ha dado la debida importancia en los estudios sobre la política mexicana. Hay algo que hace a la burocracia mexicana un elemento concentrador de poder: su naturaleza popular por haber nacido de una revolución" (18). En el tiempo de Alemán contaba con un apatato burocrático significativo, además, tuvo un gran apoyo para desarrollar el capitalismo mexicano. El presidente Alemán fue favorecido en la actividad económica, esto, sin dejar de ser cierto, tiene que ser visto, también, a la luz de la capacidad para adaptar un sistema burocrático que cumpliera tales requerimientos.

El Gobierno de Alemán se caracterizó como en los gobiernos anteriores de Avila Camacho y Cárdenas en la política de masas, esto a la vez quiere decir de la relación con los grupos sociales entró en una etapa de burocratización. Esto implica haber tomado una actitud mucho más rígida frente a dichos grupos. Cosa que se conjugó perfectamente con la necesidad que se tenía de reforzar el control para favorecer la explotación del proletariado y así incrementar la acción del capital nacional y extranjero.

Las limitaciones con la que nació la Comisión Nacional de Inversiones tuvo una vida efímera y el año siguiente de su creación en el periodo alemanista

desapareció. En 1952 surgió el llamado Comité de Inversiones que vino a ocupar el lugar dejado por la antigua Comisión. Aunque con mayores atribuciones sobre el aspecto de coordinación. Este nuevo Comité estuvo integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda, y la Secretaría de Economía; pero seguía subordinada a la primera, hasta que en 1954, se tomó la acelerada decisión de transformarla en Comisión de Inversiones sujeta directamente a la oficina del presidente Ruíz Cortínez.

Una de las estrategias políticas con la que entraba a la presidencia Adolfo Ruíz Cortínez, en la que también se incluía la puesta en marcha de una campaña contra la corrupción y la inmoralidad burocrática, y la proclamación de un estilo honesto para manejar los asuntos públicos. Era el afán por conseguir una nueva imagen, tan deteriorada por las corruptelas del sexenio alemanista. Para ganarse la adhesión empresarial, se proclamó toda una política de incentivos económicos, estímulos fiscales y ampliación de los servicios crediticios.

Muchos y graves eran los problemas que aquejaban el país en 1953 y a los que tenía forzosamente que hacer frente el Presidente, Adolfo Ruíz Cortínez. La Administración Pública anterior dejó al nuevo mandatario una situación mala de las finanzas federales, presiones inflacionarias en aumento y problemas constantes de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal por conseguir fondos para sus inversiones, mismos que por otra parte, operaban de manera independiente y sin ningún control efectivo sobre sus operaciones, administración y vigilancia en las partidas que les eran asignadas anualmente.

Una Comisión Mixta formada por técnicos mexicanos y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, elaboró un estudio sobre la situación mexicana que decía entre otras cosas es "el momento de que México considere como un todo orgánico un problema de su desarrollo económico y deje de abordarlo fragmentariamente, tratando cada proyecto por separado. Esto no significa que deba imponerse el plan rígido del que no haya desviación posible. Por el contrario; es importante que los cambios de la situación mundial o en las necesidades interiores del país se reflejen prontamente en la política

económica. Esto requiere que todo proyecto o medida de política se justifiquen según el grado en que contribuyan al desarrollo económico, y que los ahorros se canalicen adecuadamente. Es una palabra, lo que se necesita es un programa de desarrollo\* (19).

Este estudio fue puesto en manos del Presidente Ruíz Cortines y sus consejeros, sin embargo; el nuevo régimen no formuló el plan a largo plazo que sugería la Comisión Mixta, pero a mediados de 1953 el Presidente ordenó a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y Economía que prepararan un plan de inversiones del Sector Público para todo el periodo de administración (1953-1958). Conforme a estas disposiciones todas las Secretarías de Estado, los organismos autónomos y las empresas de participación estatal debían comunicar a un organismo de nueva creación, el Comité de Inversiones, integrado con representantes de las dos Secretarías mencionadas: sus propios programas de inversión y sus recursos financieros actuales y previstos. El Comité de Inversiones debería funcionar bajo la Autoridad de la Secretaría de Hacienda, Banco de México y Nacional Financiera. Al iniciar el exámen y comprobar las actividades y programas de inversión de los numerosos organismos autónomos, inmediatamente no se hicieron esperar las dificultades políticas ya que los Directores o Presidentes de los organismos mencionados tenían ideas opuestas en cuanto a la administración e inversiones, de las que advertía, emplearía el comité. Por otra parte, la propia Secretaría de Hacienda se veía en dificultades internas ya que las instrucciones federales eran de elaborar el Plan de Inversiones a largo plazo, lo que dificultaron el manejo tradicional, de esta Secretaría, del presupuesto federal, de las asignaciones anuales y su obligación de destinar mayores recursos para determinados proyectos de inversión mayores de un año. Ante esta serie de dificultades se propuso la transferencia del Comité de Inversiones a las oficinas Presidenciales argumentándose además que el asunto de la planeación y programación de inversiones del sector público debería ser controlado al más alto nivel de coordinación política (20). Fue así como nació la Comisión de Inversiones.

La Comisión de Inversiones tenía responsabilidad directa ante el Presidente y quedaría integrada con los técnicos que este eligiera, sus funciones fueron:



- a) Estudiar y evaluar los proyectos de la inversión según su importancia para las necesidades económicas y sociales inmediatas del país;
- b) Formular estudios económicos destinados a coordinar la prioridad, el volumen y el papel de las inversiones públicas conforme a los objetivos de la política económica, fiscal y social;
- c) Someter a la consideración del Presidente un plan coordinado de inversiones públicas; y,
- d) Sugerir al Presidente ajustes periódicos en el programa de inversiones en vista de nuevos desarrollos imprevistos.

Se prohibió a todos los organismos autónomos y empresas de participación estatal realizar inversiones si antes no fueron sometidas a la Comisión de Inversiones y aprobada por el Presidente. La Secretaría de Hacienda proporcionaba los fondos necesarios siempre y cuando hubieran sido autorizados por la Comisión, cuyos técnicos establecieron los siguientes criterios:

1. La productividad del proyecto, o sea la realización entre el rendimiento económico y el costo;
2. El beneficio social;
3. El grado de coordinación con otros proyectos;
4. El grado de avance de los proyectos ya iniciados;
5. La protección de inversiones anteriores en el caso de proyectos ya emprendidos; y,
6. El volumen de ocupación generada por el proyecto, una vez terminado.

La comisión contaba con un buen número de técnicos que le prestaban un gran auxilio en verificación de los datos que proporcionaban los organismos respecto a los proyectos en marcha. Los técnicos no solamente verificaban el avance de las obras, sino que también, reunía datos adicionales concernientes

a las implicaciones sociales y políticas, de los nuevos programas de inversión especialmente en lo que hace a la actitud de la población local y a la necesidad de inversiones futuras en campos conexos.

La información reunida por los técnicos de la Comisión era desde luego entregada al Presidente de la República, misma que le servía para comprobar la exactitud de la que recibirá por conducto de las diferentes Dependencias del Ejecutivo Federal, las autoridades estatales y locales. Aunque cada Secretaría y organismo o empresa estatal le era asignada una cantidad determinada de fondos para realizar sus planes o programas de acuerdo a la necesidad de sus prioridades, quedaba a criterios del Presidente la última palabra sobre la ejecución de los mismos.

Una vez aprobado el plan y los fondos destinados para su ejecución, la Comisión entraba nuevamente en funciones al hacer referencia detallada de las características físicas y técnicas de la obra a realizar durante el año, de tal modo que el desembolso de los fondos federales correspondieran exclusivamente a esa obra.

Sin embargo; la Comisión no se salvó de ciertas críticas. Se dijo por ejemplo que desempeñaba la simple tarea de encuadrar los proyectos de inversión preparados por los numerosos organismos y dependencias del Estado, en lugar de establecer una tabla de prioridades sectoriales.

Esta situación traía como consecuencia que muchos organismos que preparaban planes técnicamente avanzados o a los que disfrutaban de una buena administración conservaban una posición privilegiada frente a los que no contemplaban esta situación.

En realidad la Comisión de Inversiones inició sus labores cuando estaban en marcha los programas de inversiones, no coordinados, por lo que muchas veces se limitaban a impulsar la opinión de los técnicos, los recursos disponibles y los compromisos del Ejecutivo. A pesar de esta situación real, nunca se perdieron de vista lo que se consideró en los tres renglones más importantes para darle impulso al desarrollo del país: irrigación, energía (electrificación y petróleo) y comunicaciones y transportes.

El trabajo de la Comisión de Inversiones \*se mantuvo de manera permanente y más o menos efectiva a lo largo del régimen de Ruiz Cortines. La Comisión fue un instrumento adecuado para imponer cierto orden de prelación en las inversiones públicas, para lograr la coordinación de dependencias acostumbradas a hacer sus inversiones a manera autónoma y con base en criterios diferentes y, en muchas ocasiones, opuestas\* (21).

La Comisión de Inversiones tuvo como funciones estudiar y evaluar los proyectos de Inversiones públicas según su importancia para las necesidades económicas destinadas del país y formular los estudios económicos destinados a coordinar la prioridad, el volumen y la función de las inversiones conforme a los objetivos de la política nacional. Al terminar el sexenio 1952-1958 el país ya tenía una presencia definida aunque contradictoria; una industrialización en plena expansión aunque con los lacerantes contrastes con respecto a otros sectores; una agricultura comercial e industrial, pero conviviendo con la miseria endémica de millones de campesinos; un gobierno dinámico en el eje de la dirección del país, pero que cargaba ya con una pesada máquina burocrática; grandes centros urbanos junto a poblaciones carentes en los servicios industriales. Al lado del milagro mexicano se ha podido alcanzar el desarrollo estabilizador del país.

#### 2.5. PLAN DE ACCION INMEDIATA (1962-1964)

El cambio de sexenio representó un buen momento para renovar la deteriorada fachada de la edificación construida por el régimen de la revolución: tenía que aceptarse el atraso presente para abrir la posibilidad del progreso futuro.

En el gobierno de López Mateos se elaboró el Plan de Acción Inmediata de 1962-1964, este fue elaborado por la Comisión Intersecretarial (Secretaría de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público), en cumplimiento a los acuerdos de la Carta de Punta del Este, con el fin de racionalizar la formación de capital y mejorar la distribución del ingreso para llegar a un mercado interno más vigoroso (22).

Los principales objetivos que determinaron la acción y la orientación del plan fueron las siguientes:

- a) Crecimiento del producto interno bruto
- b) Mejor distribución del ingreso
- c) Reformar la estructura económica y social para facilitar el crecimiento dinámico del país.

El plan incorporaba diversas orientaciones de política-económica y fiscal cuyo objetivo era estimular la inversión privada y la producción agrícola e industrial, así como el aumento de la exportación y la provisión de servicios turísticos. Formaban parte del plan de reforma tributaria iniciada ese año, una mejor orientación al crédito agrícola e industrial y en general un ordenamiento más adecuado del financiamiento interno y mayor aprovechamiento de las fuentes del ahorro.

Este plan estableció como meta la tasa media anual de crecimiento del PIB del 5.4%, para el periodo 1962-1964. Además tuvo una importancia especial porque constituye el punto de partida para la elaboración oficial de programas de desarrollo económico y social de México.

El programa de Inversiones del Sector Público fue elaborado en detalle por la Secretaría de la Presidencia, con base en los planes presentados por las diversas dependencias oficiales, organismos descentralizados y empresas de participación estatal y teniendo en cuenta la necesidad de una mejor coordinación de todos los programas.

El plan no arrojó luz alguna sobre los métodos utilizados para estimar el comportamiento del sector privado en cuanto a inversiones durante el periodo de 1962-1964.

Los planificadores indicaron de manera un tanto velada que la coordinación más eficiente de las políticas gubernamentales que afectan directamente las decisiones de las empresas sería de gran ayuda al logro de las metas señaladas a la inversión privada, pero se mostraron concientes de las limitaciones que hay a este respecto al manifestar, con franqueza poco usual en documentos oficiales, lo siguiente:

"Si bien la programación de la ayuda económica y el desarrollo social en México ha hecho progresos considerables en los últimos dos años, la combinación de los elementos que son necesarios para acrecentar la eficiencia de la planeación dentro de la estructura de una economía mixta, no existe todavía. Hay particularmente una necesidad grande y urgente de que el sector privado logre mejorar la comprensión de los objetivos a largo plazo y de las perspectivas generales del desarrollo económico" (23).

Entre los lineamientos principales de la política económica sugeridos por el Plan de Acción Inmediata; se enunciaba -en términos de política deseables- el máximo de esfuerzo por movilizar el mayor volumen posible de recursos internos para el programa de Inversiones proyectado; "la reforma sistemática y el mejoramiento administrativo del Impuesto Sobre la Renta y otros aspectos del sistema fiscal; la estructura de las tarifas y precios de los servicios y bienes vendidos por las empresas estatales, la revisión de la política de subsidios agrícolas; un mayor acceso al ahorro externo, principalmente el crédito a largo plazo; una política congruente ante la inversión extranjera privada que permita, por lo menos un ingreso neto de capital igual a las transferencias de utilidades al exterior; una política monetaria y crediticia que estimule la expansión moderada del crédito y una mejor orientación; el mantenimiento de una relativa estabilidad en el nivel de los precios" (24).

Entre otros ajustes importantes, "Adolfo López Mateos promovió la reforma al artículo 123 para hacer partícipes a los trabajadores de las utilidades de las empresas y hacer más equitativa la distribución de la riqueza" (25). Esta reforma también comprendió la modificación al sistema de fijación del salario mínimo por región, para lo cual se instaló una Comisión Nacional para tal fin, y la reglamentación a la defensa del trabajo femenino e Infantil.

La modificación al artículo 123 hizo necesaria, de igual manera la reforma de la Ley Federal del Trabajo.

Finalmente el "Plan de Acción Inmediata" quedó limitado a esbozar los grandes lineamientos de políticas y económicas generales sin entrar en un análisis pormenorizado de la viabilidad de aplicación de estas políticas en su conjunto.

En otras palabras, no se hizo el esfuerzo indispensable para juzgar si el uso de los recursos reales considerados como necesarios a través de los mecanismos administrativos existentes, hubiera permitido alcanzar las metas cuantitativas trazadas por el plan y los objetivos de bienestar social implícitos en él.

La continuidad del "Plan de Acción Inmediata 1962-1964" proclamado por el Presidente Adolfo López Mateos que vino a unificar, en cierta manera, los diferentes esquemas presentados en forma dispersa en los anteriores años de su mandato. El Plan de López Mateos encontró su continuidad en el "Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970" presentado por el Presidente Gustavo Díaz Ordaz, los dos coincidieron en diversos puntos; pretendían introducir objetivos sociales tales como el mejoramiento de los servicios asistenciales, educación, vivienda y bienestar social; reactivación de la agricultura y ganadería, y ponían especial énfasis en las actividades industriales como generadoras de empleo y continuar la sustitución de importaciones. Los planes intentaron interesar al sector paraestatal para ubicarlo de manera más directa en los esfuerzos estatales. Suscesivos intentos en este sentido vinieron a dar con la reforma a la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal hecha en 1966.

## 2.6. PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL (1966-1970)

En 1965 se anunció en el informe anual rendido por el Presidente de la República Gustavo Díaz Ordaz, que para fines de ese año se dispondría de "un plan previo para el Desarrollo Económico y Social que comprende los años de 1966 a 1970 y de éste 1975. Dicho programa abarcaron los sectores públicos, privado y social porque ellos forman la economía de México. Fue un plan que no sólo dejó intactas la libertad y la iniciativa de los particulares, sino que las fortaleció con una información oportuna para satisfacer las necesidades que requiere el progreso del país" (26).

La línea de este pensamiento se continuó al año siguiente, cuando en septiembre de 1966 el Presidente de la República reiteraba que nunca apartaremos del principio de nuestra programación, no es imperativa ni

suprime la posibilidad de rectificaciones. En el sector público, jerarquiza y determina. Para el sector privado indica, informa y orienta. Le concierne establecer pautas y realizar acciones que coordinen ambos sectores de la economía nacional.

El Plan fue elaborado por la Comisión Intersecretarial (Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Presidencia), durante la administración del Presidente Gustavo Díaz Ordaz, intentó cubrir el periodo 1966-1970, asimismo, lo instituyó el Plan de Desarrollo Económico y Social (27). Este plan significó un esfuerzo gubernamental por continuar el proceso de planeación.

La Comisión Intersecretarial encargada de elaborar el proyecto de lineamientos para el desarrollo económico y social de 1966-1970, señaló los siguientes objetivos:

1. Alcanzar un crecimiento económico por lo menos del 6% en promedio anual;
2. Impulsar la industrialización y mejorar la eficiencia productiva de la industria;
3. Otorgar prioridad al sector agropecuario para acelerar su desarrollo y fortalecer el mercado interno;
4. Atenuar y corregir desequilibrios en el desarrollo, tanto regionales como sectoriales;
5. Distribuir con mayor equidad en el ingreso nacional;
6. Mejorar la educación, la vivienda, las condiciones sanitarias y asistenciales, la seguridad y en general, el bienestar social;
7. Fomentar el ahorro interno; y,
8. Mantener la estabilidad del tipo de cambio y combatir presiones inflacionarias.

Las disposiciones que fueron puestas en marcha en el periodo de Díaz Ordaz destacaron:

El acuerdo presidencial del 23 de julio de 1965, que obliga a las Secretarías de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal a enviar a la Secretaría de la Presidencia, antes del 31 de agosto de cada año, sus programas de Inversiones del siguiente ejercicio fiscal.

En México los impuestos como porcentaje del producto interno bruto permanecieron prácticamente estancados durante la década de los años sesenta. De hecho, en diferentes estudios preparados por organismos internacionales, México ocupaba uno de los últimos lugares dentro de los países en proceso de desarrollo, en materia de carga fiscal. El ahorro público también se deterioraba. Para 1970, el ahorro en cuentas corrientes del sector público sólo representaba el 42% del producto interno bruto.

La Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, de diciembre de 1965, que establece las atribuciones de la Secretaría del Patrimonio Nacional como órgano de vigilancia institucional e indica la competencia que tiene en esos mismos aspectos de control y vigilancia, las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público.

En los años setenta, 'las empresas del Estado, al proporcionar a la comunidad un servicio o un producto debía cobrar por él un precio reducido. Se pretendía, al argumentar de esa forma, que se estaba ayudando a los sectores más débiles de la población. Se decía también que, al participar el Estado en la actividad económica del país, debía hacerlo con fines sociales y sólo secundarios con fines económicos: por tanto, se insistía, el Estado debía vender el producto o el servicio de sus empresas a un precio moderado, evitando cualquier alza de éste para no promover presiones inflacionarias' (28). También se afirmaba que una política de los precios bajos aceleraba el crecimiento económico del país pues al, proveer insumos a un precio moderado coadyuvaba a la industrialización.

Las necesidades se multiplicaban y el sector público tuvo que acudir al endeudamiento con el exterior y promover las inversiones extranjeras. Esto último provocó remesas al exterior de las utilidades y pagos crecientes de



intereses sobre la deuda pública (pagos a los factores) lo que requería mayores recursos, vía endeudamiento externo, para pagarlos. Mientras tanto, si bien la economía crecía se iba minando su base objetiva de sustentación: un sector público crecientemente débil.

En México, a finales de la década de los años sesenta era muy distinto al que se imaginaban los círculos de poder económico: junto a la solidez monetaria, el crecimiento económico y la aparente estabilidad, estaban la creciente concentración de la riqueza, los rasgos en la atención de los servicios sociales, la concentración de la propiedad de los medios de producción, la penetración del capital extranjero, la insuficiencia agropecuaria, la ineficiencia industrial, el desempleo, la represión y el debilitamiento del sector público.

## 2.7. PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO (1974-1976)

Este programa fue enunciado el primero de diciembre de 1970 por el Presidente Luis Echeverría Álvarez, el cual se compone de dos etapas en lo relativo a la Planeación de Desarrollo Nacional. A principios del Gobierno de Echeverría, no se encuentran intentos serios de planeación que venía impulsándose en mayor o menor grado en los últimos periodos gubernamentales. Este desinterés por el establecimiento de los planes y programas que ordenaran y racionalizaran el Desarrollo Económico y Social del país se manifestó hasta en el terreno institucional con la desaparición de la Dirección de Planeación, que formaba parte de la Secretaría de la Presidencia.

Este programa pretendía el logro de objetivos similares a los ya expuestos por los anteriores y éstos fueron los siguientes:

1. La reducción del desempleo;
2. Distribución equitativa del ingreso nacional;
3. Acelerar el crecimiento económico; y,
4. Lograr la independencia técnica y económica.

Las debilidades del programa ya eran de esperarse al igual que los anteriores intentos. Las fallas en el manejo de recursos, y apoyo de gente capacitada para ello.

La programación, "surge desde los inicios del régimen de Echeverría, enmarcado en las unidades de programación de cada una de las dependencias del Ejecutivo, y en el transcurso de su actuación adquiere una mayor dimensión; es así como con motivo de su Quinto Informe de Gobierno el primero de septiembre de 1975, proclamó: "No concebimos ya una sociedad mexicana sin programación; pero debemos programar para la libertad" (29).

Las unidades de programación expresaron la filosofía del régimen respecto a la programación económica y social en nuestro país. El proceso no fue exclusivo de un organismo central; de acuerdo a nuestra tradición económica se creó un mecanismo flexible que permitió, a través de los programas de las distintas dependencias, adecuar los objetivos nacionales en cuanto a recursos, facilitando así, suprimir las posibilidades incompatibles de los distintos programas con las metas generales, su creación respondió, fundamentalmente, a la urgencia de instrumentar la toma de decisiones a nivel sectorial y nacional.

El establecimiento de las unidades de programación constituyó una de las primeras expresiones de la voluntad de reforma en la administración que el gobierno se encuentra realizando para el cabal cumplimiento de las metas que se ha fijado. Es a la vez un paso firme para perfeccionar una estrategia general que permite, no sólo continuar nuestro proceso de desarrollo, sino hacer los reajustes necesarios que la propia mecánica que el proceso requiere.

Muchos de los aspectos de "la política económica de la administración del presidente Echeverría en los primeros años significaron un esfuerzo imprescindible para hacer posible en la realidad esa reorientación de la economía buscada por las reformas legales e institucionales" (30). Estos aspectos son, principalmente:

1. El rápido crecimiento del gasto público en el sector rural, fundamentalmente en forma de crédito agropecuario e inversiones.

2. El rápido incremento del gasto en bienestar social, principalmente en materia de educación y construcción de vivienda.
3. La aceptación y promoción de las demandas obreras por elevaciones de salarios para ajustarlos a los incrementos de los precios.
4. La participación más activa del sector público para fortalecer el desarrollo agrícola y defender la economía de las clases populares.
5. La multiplicación de la capacidad instalada en las industrias básicas: acero, energéticos, petroquímica, etcétera.
6. El incremento en los precios y tarifas de los bienes y servicios más importantes que proporciona el sector público.
7. Una política exterior más agresiva.
8. La adopción de una actitud distinta a la tradicional en muchos tratos con el sector privado.
9. La adopción de un estilo distinto de trato con los sectores populares, escuchándolos, haciéndolos participar más en la toma de decisiones y activando explícita o indirectamente, sus expectativas y sus acciones políticas.

La escasez de oferta y la consecuente inflación, al amenazar los intereses del sistema bancario y los supuestos tradicionales de la política económica (principalmente la estabilidad monetaria interna y externa y la política de subsidios a la inversión privada mediante el sostenimiento artificial de esa estabilidad) hicieron que el sector público creara una seria recesión artificial en 1971.

"La situación en México en 1971 era crítica y la economía a fines de 1973 puso en peligro los avances logrados en los primeros tres años por lo que es necesario recapitular sobre las causas de los principales problemas en que se manifestó la crisis: el desempleo, la inflación y el peligro de la devaluación" (31). El seguimiento que se le dió a la economía durante 1974 no resultó como

se había previsto. No podía, por lo demás, comportarse conforme a las previsiones ya que éstas se apoyaban en supuestos erróneos, e incluían contradicciones evidentes. Además, como en otros años, se había quedado a medio camino la restructuración de la política económica que era necesario para que el país avanzara de manera sólida y justa.

En 1974 se manifiesta un debilitamiento del ritmo de crecimiento global de la producción que se explica en buena parte por la aplicación de una política financiera progresivamente apretada; sin embargo, se volvió a aducir que esta menor expansión económica la determinaba la disminución de la demanda externa.

La crisis económica en 1976 es una de los tantos errores de la política económica del país. Una de las medidas adoptadas por el presidente Echeverría en sus últimos meses de gobierno significaron para muchos el fracaso de una política económica instrumentada a lo largo de seis años\* (32).

La crisis estructural que venía limitando las posibilidades de desarrollo económico del país se añadió, en el periodo 1970-1976, una política económica contradictoria, de freno y aceleración en la que predominó una política monetaria restrictiva. A ello se vino a sumar una crisis profunda del capitalismo mundial.

La llamada crisis de confianza que se observó principalmente durante 1976 tiene su origen principal en estos fenómenos y sólo fue reforzada y en menor medida, por el lenguaje populista utilizado.

Por otra parte, en el periodo, se restringieron avances significativos en el establecimiento de unidades de programación sectorial, en las diferentes dependencias del Gobierno Federal para propiciar en enfoque participativo en la planeación del sector público federal. En 1975 el Partido Revolucionario Institucional elaboró el Plan Básico de Gobierno que coadyuvó a fortalecer el proceso de planeación; al sistematizar bases políticas y articular las demandas populares.

## C I T A S B I B L I O G R A F I C A S

1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. EDIT.PAC, MEXICO 1990, p. 5.
2. IBIDEM; pp. 10-11
3. IBID, p. 11
4. IBID, p. 20
5. IBID, p. 33
6. IBID, pp. 92-104
7. IBID, p. 108
8. IBID, pp.40-46
9. IBID, pp. 53-54
10. WIONCZEK, MIGUEL S. ANTECEDENTES E INSTRUMENTOS DE LA PLANEACION EN MEXICO, EDIT.SIGLO XXI, MEXICO 1976, p.25.
11. GUILLEN ROMO ARTURO PLANEACION ECONOMICA A LA MEXICANA, EDIT.NUESTRO TIEMPO, MEXICO 1979, p.56.
12. WIONCZEK, MIGUEL S. OP. CIT. p. 62
13. FERNANDEZ SANTILLAN, JOSE POLÍTICA Y ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO, EDIT. UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA AZCAPOTZALCO, MEXICO 1989, p. 23.

14. IBIDEM, P. 28
15. GUILLERMO ROMO, ARTURO OP. CIT., p. 62.
16. FERNANDEZ SANTILLAN, JOSE OP. CIT., p. 46.
17. HUERTA G., ARTURO ECONOMIA MEXICANA MAS ALLA DEL MILAGRO, EDIT. DIANA, MEXICO 1991, p. 19.
18. FERNANDEZ SANTILLAN, JOSE OP. CIT., p. 65.
19. NACIONAL FINANCIERA COMISION MIXTA "EL DESARROLLO ECONOMICO DE MEXICO Y SU CAPACIDAD PARA ABSORBER CAPITAL DEL EXTERIOR", MEXICO 1953, S/P.
20. DIARIO OFICIAL ACUERDO QUE DISPONE LA COMISION DE INVERSIONES QUE DEPENDERIA DIRECTAMENTE DEL PRESIDENTE, MEXICO 29 DE OCTUBRE DE 1964.
21. GUILLEN ROMO, ARTURO OP. CIT., p. 73.
22. DE LA MADRID, MIGUEL LA PLANEACION EN MEXICO. EDIT. REVISTA DE COMERCIO EXTERIOR, VOL.30. NUM.11 MEXICO, NOVIEMBRE DE 1980, p. 1254.
23. WIONCZEK, MIGUEL S. OP. CIT., pp. 36-37.
24. IBIDEM, PP.57-58.
25. FERNANDEZ SANTILLAN, JOSE OP. CIT., pp.92-93.

26. DIAZ ORDAZ, GUSTAVO INFORME PRESIDENCIAL DEL 10. DE SEPTIEMBRE DE 1965, MEXICO.
27. FERNANDEZ SANTILLAN, JOSE OP. CIT., p. 98.
28. TELLO, CARLOS LA POLITICA ECONOMICA EN MEXICO 1970-1976, EDIT. SIGLO XXI, MEXICO 1979, p. 38.
29. VELAZCO IBARRA, ENRIQUE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, EDIT. POR LA REVISTA DE COMERCIO EXTERIOR DE AGOSTO DE 1976, p. 81.
30. TELLO, CARLOS OP. CIT., pp. 73-75.
31. IBIDEM, p. 76
32. IBID, p.183.

**C A P I T U L O   I I I**

**SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION**

**1976- 1982**



### III. SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION (1976-1982)

México es un país que practica una economía mixta en la cual, el sector público y privado coadyuvan en el logro de mayores tasas de crecimiento económico y en donde la idea de progreso está firmemente imbuida en el sistema de valores del mexicano, como lo comprueba el desenvolvimiento material del país a partir de la revolución mexicana.

La colectividad mexicana a través de sus cauces políticos normales, ha manifestado su voluntad y su deseo de planear las actividades económicas de la nación a fin de coadyuvar en el aceleramiento del progreso de la misma. Así el artículo 73, fracción xxx de la Constitución Política que nos rige, otorga al Congreso de la Unión la facultad de expedir leyes, dentro de las cuales cabría una sobre planeación, y el Ejecutivo Federal de la elaboración, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo económico y social en concordancia a lo estipulado en el artículo 89, fracción I, de la propia Carta Magna.

La metodología que el Estado a definido para implementar el proceso de conducción y orientación de la economía a corto, mediano y largo plazo para identificar las prioridades y ordenar en tiempo y espacio las acciones que permitan en lo futuro dar continuidad a los planes sectoriales y estatales.

Se consideró conveniente precisar este marco conceptual, para ubicar el modelo de planeación al que aspira el desarrollo del país, reconociendo los avances actuales y sus limitaciones. Las acciones cotidianas del sector público y las que se concertan e induzcan con los sectores social y privado tendrán como marco de referencia este esquema conceptual, lo que permite avanzar en la construcción y consolidación de un Sistema Nacional de Planeación.

Los avances en cada una de estas experiencias han creado las condiciones necesarias para lograr que, en lo futuro, los instrumentos de racionalidad de las actividades del sector público respondan integralmente en las necesidades del país.

Concientes de las aspiraciones y del estado actual de la planeación, se pretendió, durante 1976-1982, lograr la mayor congruencia posible entre el

Plan Global y los planes sectoriales y estatales, uniforme la metodología para su formulación, actualizar y profundizar en los estudios de ramas estratégicas, así como fortalecer las áreas técnicas programáticas para mejorar los instrumentos de previsión del plan.

Esta organización, producto de una reforma administrativa a fondo, integrada en tres niveles de decisión. En un nivel global, la Secretaría de Programación y Presupuesto tiene la responsabilidad de concertar las acciones sectoriales en el marco de la planeación global, coordinándose para ello con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de proveer el funcionamiento adecuado.

La creación de los sectores programados, como un responsable de cada uno de ellos, significó un reordenamiento de funciones en las dependencias de la administración central, a las que se adscribieron atribuciones más homogéneas y propias.

Las entidades paraestatales fueron agrupadas bajo la coordinación de Secretarías y Departamentos de Estado, encargados de desempeñar desde las tareas de planeación hasta las de evaluación y control, en un nivel sectorial. Todo esto apunta hacia la articulación de un sistema de planeación de niveles múltiples, como responsabilidades bien definidas en los aspectos global, sectorial y de entidad, que permite un funcionamiento flexible y participativo del conjunto de la administración pública en la determinación de objetivos, metas y estrategias. Esto complementa con la labor de planeación de los gobiernos locales.

En este sentido, es necesario continuar con esta orientación para dar plena vigencia y operatividad a la sectorización de la Administración Pública Federal, en distintos niveles. Al estar disponible los lineamientos que rigen las relaciones de las entidades paraestatales. La coordinación sectorial y el nivel globalizador, se torna imperativo avanzar en el marco normativo que regule estas relaciones y la disposición de los sistemas administrativos, que permitan la relación eficiente y oportuna de las acciones públicas.

### 3.1. PLAN BASICO DE GOBIERNO

En la campaña del presidente José López Portillo, en un intento de revivir el Plan Sexenal Cardenista, se anunció que el PRI (Partido Revolucionario Institucional) preparó un plan de gobierno para el período 1976-1982 el que, después de que se dió a conocer, sería protestado y cumplido por el candidato oficial.

El Plan Básico de Gobierno estuvo lejos de ser un plan de desarrollo. Amparándose en el hecho de que el plan implicó la participación de más de sesenta mil mexicanos, sus redactores plantearon que "hubo que sacrificar un escrúpulo técnico a la necesidad política, dejar a un lado la responsabilidad académica frente a la imperativa necesidad. Reiteramos que creamos a la decisión política y, por tanto, nos apartamos en nuestros propósitos y métodos de acción de cualquier proyecto tecnocrático, propiciador, cuando más, de fría eficiencia" (1).

El Plan es un documento del partido, no una pauta de conductas burocráticas, no hubo el menor esfuerzo por balancear sus distintos objetivos y entre estos y los medios necesarios para alcanzarlos.

"La pretención de los formuladores del plan, fue construirlo con un conjunto coherente de objetivos, políticas y medidas encaminadas a resolver los problemas con que tropieza el desarrollo del país" (2). Los principales objetivos y metas que se destacan en el documento, son los siguientes:

1. Mejorar la distribución del ingreso y elevar los ingresos reales de los campesinos y obreros, ante la disyuntiva de desarrollo compartido o pseudodesarrollo acaparado -se dice-, que nuestro país ha optado por un desarrollo equilibrado y no por un desarrollo espectacular, precario y generador de una nueva oligarquía.
2. Afianzar la independencia económica y política del país. Se busca consolidar la independencia nacional mediante una política interna que fortalezca nuestra economía, diversifique nuestras producciones, incremente la sustitución de importaciones y exportaciones.

3. Luchar por los niveles de empleo y combatir el desempleo y subempleo de la fuerza de trabajo.
4. Mantener en el periodo 1976-1982 una tasa anual de crecimiento, del producto interno bruto de 8%.
5. Lograr una tasa promedio de acumulación del 25% del producto nacional.
6. Elevar la productividad de la economía nacional. Es indispensable realizar una verdadera revolución en la eficiencia. Incrementar la eficiencia industrial, administrativa, laboral, intelectual, técnica y social.
7. La inversión pública deberá ser independiente de la oscilación de la inversión privada, de factores coyunturales y de las variaciones cíclicas de la economía. Se impone una intervención programada y el abandono de una intervención fragmentaria, circunstancial y a veces contradictoria.
8. La inversión pública se dirigirá de manera preferente a los siguientes renglones: alimentos, energéticos, petroquímica básica, fertilizantes y crédito y asistencia al sector agropecuario.
9. Lograr un desarrollo regional equilibrado.
10. Financiar el desarrollo del país con recursos internos; reducir el consumo suitario; evitar el financiamiento inflacionario del gasto público; el endeudamiento externo debe ser complementario y sujetarse a nuestra capacidad de pago.
11. Elevar los recursos fiscales del Estado mediante mejoras en los procedimientos para el cobro de los impuestos de la elevación de los precios de los productos y servicios que ofrecen las empresas estatales.
12. Estimular la entrada de inversiones extranjeras directas, si acatan las disposiciones legales y no desplazan a los capitales nacionales 'Considerados -dice el Plan- que las corrientes de capital y tecnología de las naciones más desarrolladas pueden desempeñar un papel positivo en la promoción económica de los países receptores de capital, siempre y cuando

existen las metas y objetivos perseguidos, operen complementariamente en relación al capital nacional y estén subordinados a la política de desarrollo del país\* (3).

13. En la producción agrícola, alcanzar una tasa anual de crecimiento del 4.8% anual.

14. En materia agraria, se consideró que la distribución de las tierras se encontraba en su fase final y que las tareas más importantes tuvieron que ver con la elevación del nivel de vida de los campesinos, la generación de nuevos empleos y la explotación colectiva de los minifundios.

15. Consolidar la existencia de un régimen democrático y de libertades "En materia política, propiciar el diálogo, realizar la autocrítica e incluso, no sólo respetar, sino estimular la expresión de las disidencias" (4).

16. Adecuar la enseñanza a la necesidades del desarrollo del país.

El Plan Básico se concibió como un plan indicativo. El país se planteaba, requiere una planeación democrática y participativa, respetará las garantías individuales y sociales; imperativa por lo que se refiere al sector público e indicativa para el sector privado.

Una planeación del tipo de la que se propuso no sólo permitió arribar a "una nueva sociedad" orientada hacia el uso y la satisfacción de -objetivos- que sólo el socialismo podía satisfacer, sino que, inclusive volvió inviables muchas de las metas que estableció el Plan Básico.

El Plan Básico representó, un avance importante en el crecimiento de las fuerzas productivas. "De ahí que la intervención estatal haya iniciado sobre la demanda global y sobre la oferta (capacidad productiva), tanto directa como indirectamente, en la perspectiva de evitar fuertes problemas que frenarán la actividad económica. La intervención del Estado en la economía se incrementó en el periodo de 1972-1976, ante la iniciabilidad de que la sola acción del sector privado mantuviera los ritmos de crecimiento de la economía" (5).

La reproducción ampliada del capitalismo monopolista de estado es la única alternativa que tuvo la oligarquía dominante a la mano para hacer frente al debilitamiento de la economía mexicana.

En el periodo 1970-1975, la tasa promedio anual de crecimiento del producto nacional estuvo por abajo de la tasa -histórica- de 6%, en 1971 y 1975, la tasa de crecimiento (3.4 y 4% respectivamente), apenas si rebasó el crecimiento de la población, por lo que en esos años prácticamente no aumentó el producto por habitante. El Estado Mexicano estuvo consciente de que fue necesario ampliar la intervención estatal con el fin de mantener la tasa de acumulación de un nivel que no amenazara la estabilidad del país. Según el Plan; las crecientes dificultades que han enfrentado en estos años, los países desarrollados para sostener la expansión de sus economías, llevan necesariamente a la reflexión de que, lejos de abandonar o limitar la acción del Estado en la economía. Esta debe ampliarse y perfeccionarse, no sólo para complementar o suprimir las deficiencias de inversión de los particulares, sino para emprender una acción de planeación y regulación de nuestra economía mixta que evite el estancamiento y de un nuevo impulso al desarrollo.

Como el Plan rechazaba el financiamiento inflacionario de la inversión pública y a la vez consideró necesario que el endeudamiento externo sea complementario y limitado a nuestra capacidad de pago, la única alternativa para elevar la tasa de acumulación es la fiscal. Y aunque los autores del Plan saben que los ingresos provenientes del capital, utilidades, intereses y rentas representan las dos terceras partes del ingreso nacional, y no obstante que la recaudación se basa esencialmente en los ingresos provenientes del trabajo, en lugar de proponer una profunda reforma que grave dichos capitales, utilidades y rentas, se limitan a planear una serie de medidas superficiales como la lucha contra la evasión, la acumulación de los ingresos gravables, la eliminación de deducciones sin justificación, la simplificación de los procedimientos de recaudación, etc.

Las ambiciones del Plan Básico de Gobierno y su ilusión de crear una nueva sociedad, se convierten, así, en una utopía que no se compadece con los problemas actuales del capitalismo mexicano. La real independencia económica

y política del país, la eliminación del desempleo, el establecimiento de un verdadero sistema de planificación y un auténtico desarrollo en beneficio del pueblo.

En 1978 se presentaron elementos en gran medida exógenos al sistema económico nacional, que generaron solvencia financiera capaz de cubrir las obligaciones externas y permitir un flujo de importaciones, que contrarrestó la insuficiente oferta interna. El petróleo, en efecto, posibilitó en un breve lapso la reactivación de la economía. El auge petrolero incrementó la disponibilidad de divisas, tanto por las exportaciones como por el mayor endeudamiento externo.

Es necesario señalar que las metas de crecimiento en este Plan, difícilmente se pudieron alcanzar por la situación de la crisis capitalista. Desde fines de la década de los sesentas, el sistema capitalista internacional vivió la crisis más importante de toda la historia. México enfrentó y siguió enfrentando, como el resto de los países capitalistas, crecientes dificultades para lograr un crecimiento satisfactorio de las fuentes productivas.

### 3.2. LA REFORMA ADMINISTRATIVA

La Reforma Administrativa fue un punto de arranque de los cambios de largo alcance emprendidos por el Gobierno del Presidente José López Portillo en su período de 1976-1982. En ella se basan dos de sus objetivos de más significación: "Incrementar la eficiencia del aparato gubernamental y lograr una eficiencia superior del instrumento de mayor peso del Estado, las entidades paraestatales" (6). Esta reforma apuntaba a la creación de las condiciones necesarias para poner en práctica un sistema de planeación económica global.

El propósito de esta planeación no puede ser otro que organizar al país para el cambio y hacer reformas de manera programada, con una visión económica, social y política integral, que armonizara las medidas urgentes y las más importantes.

"Los programas y pasos de la Reforma Administrativa emanan de la Coordinación General de Estudios Administrativos substituto de la Dirección

General de Estudios Administrativos, de la ya desaparecida Secretaría de la Presidencia\* (7). A la Secretaría de Programación y Presupuesto correspondió la elaboración de planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social.

La política y la Administración Pública forman una unidad, ésta forma parte de un sistema político, económico y social. Es un medio para hacer realidad la decisión política.

La cabal comprensión de los esfuerzos de la Reforma Administrativa que se llevan a cabo en nuestro país, hace necesario reformarse en los términos de la administración y reforma. La administración significa servir, connotación particularmente válida en el caso de la administración pública. De conformidad con esta aceptación se puede afirmar que, cuando la administración es deficiente al servir, se habló de reformarla.

En los últimos años, la reforma de la administración pública ha tenido en el mundo una atención considerable y ha suscitado expectativamente entre los ciudadanos, servidores públicos y políticos, y aunque no existe un consenso sobre su conceptualización y alcances, se coincide en que el descontento ante la Administración Pública origina que se impulse la reforma.

El descontento ante la Administración Pública puede resultar de múltiples causas: de su inadecuación de los programas gubernamentales; falta de respuesta a las demandas sociales; ineptitud o falta de integración de los servidores públicos; inapropiada utilización de técnicas nuevas; no correspondencia de la administración a la realidad y, en general, no recibir el público un servicio de acuerdo con sus exigencias.

Las diferentes causas de inconformidad conducen a diversas acciones de reforma administrativa, lo que ha producido el uso indiscriminado del término, haciéndose con referencia a todo cambio e incluso se ha negado ha considerar reforma, toda solución a un problema.

La reforma de la administración pública consiste en su mejoramiento y perfeccionamiento, está determinada por los objetivos gubernamentales que ha



de conseguir, y su cumplimiento requiere de apoyo y de recursos de toda índole.

La administración pública, para responder a lo que esperan de ella los ciudadanos y el gobierno, tiene la obligación de mejorarse; con mayor razón, en sociedades como la nuestra, que buscan transformarse.

\*En consecuencia, la función de reforma es inherente a la administración pública, ahí su necesidad permanente, ya que se requiere para el cumplimiento de sus atribuciones, al igual que la planeación, la dirección o el control. Por ello, los esfuerzos por reformar las administraciones públicas que son tan antiguas\* (8).

Los ajustes importantes a la administración pública, sobre todo en materia económica. \*La reorganización que se requiere debe orientarse más que revolucionar la actual estructura, a generalizar a aquellas soluciones que han acreditado su eficacia en alguno de sus ámbitos. Se trata más bien de realizar los ajustes indispensables que permitan avitar las duplicaciones existentes, precisar responsabilidades y simplificar estructuras\* (9). Con fin de dar congruencia a las acciones del gobierno el titular del Ejecutivo Federal estableció los siguientes objetivos globales de la Reforma Administrativa:

1. organizar el gobierno para organizar el país. Este objetivo se refiere al esfuerzo para adoptar la organización de la administración pública a las necesidades del país. Ello estableció una revisión a fondo de toda la organización gubernamental, no sólo la central, sino también la paraestatal, con el propósito de hacerla congruente al nivel de desarrollo del país. Estas medidas permitieron una programación global y una evaluación permanente de los resultados.
2. Adoptar la programación como instrumento fundamental del gobierno. Fue urgente adoptar la programación como instrumento fundamental del gobierno para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la Administración Pública Federal. La programación facilitó la evaluación de los resultados, pues estableció sistemas y procedimientos

administrativos que permitieron formular planes sectoriales y regionales de desarrollo económico y social.

3. Sistematizar la administración y el desarrollo del personal público federal. El ejecutivo estableció un sistema de administración y desarrollo del personal público federal, que garantizó los derechos de los trabajadores y permitió un desempeño honesto y eficiente de sus funciones.
4. Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México. El Ejecutivo Federal integró y fortaleció los mecanismos de coordinación para el desarrollo socioeconómico de los estados, con estructuras políticas de operación y procedimientos homogéneos en las 31 entidades federativas. Para tal efecto, el Presidente de la República se reunió en varias ocasiones con los Gobernadores de los Estados.

También promovió a través de los convenios únicos de coordinación con los estados, mayores recursos financieros que ampliaran la capacidad ejecutiva de las administraciones locales y se fortalecieran, así, el Sistema Federal de Gobierno.

5. Mejorar la administración de justicia. El Gobierno Federal decidió mejorar la administración de justicia para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución. Se pretendió garantizar a los ciudadanos de seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades, consolidando su confianza en las instituciones y sus gobernantes.

\*Para el logro de los cinco objetivos básicos, durante los primeros tres años en el régimen del Presidente José López Portillo, la reforma administrativa se instrumentó convencionalmente. Simultáneamente se dieron las siguientes etapas; ya que no se requiere la terminación de una para dar comienzo de la otra. Se conciben también como estrategia sujeta a la evaluación de sus resultados positivos, o de sus defectos, para seguir avanzando, o hacer las rectificaciones convenientes\* (10). Las cinco etapas que se realizaron fueron las siguientes:

**PRIMERA ETAPA: 'Reorganización Institucional'.**

Se inicia en enero de 1977 y pretende adecuar las estructuras y funciones de las dependencias a las nuevas realidades del país. Ello se tradujo en ajustes de las estructuras de la Administración Pública Centralizada, lo que requirió reformas y adiciones a las Leyes. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal aprobada en los inicios del régimen de López Portillo, permitió simplificar las estructuras administrativas y precisar responsabilidades, eliminando la duplicidad y la superposición de funciones que se habían acumulado a través de los años, ya que anteriores reformas legislativas no pudieron operar porque, al momento de su realización, no se contaba con un modelo integral de cambios dentro de la administración pública. La Ley Federal del Presupuesto, Contabilidad y Gastos públicos y la Ley General de Deuda Pública, instituyeron la obligación de programar todas las acciones gubernamentales, conforme a los objetivos y metas claramente establecidas al inicio del régimen.

Las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, se fortaleció la función fiscalizadora del Gasto Público a cargo del Congreso de la Unión.

**SEGUNDA ETAPA: 'Reorganización Sectorial'.**

Se inició en julio de 1977, y ordena las estructuras y funciones de los órganos directivos del Ejecutivo a efecto de agrupar, bajo su coordinación, las 900 entidades paraestatales, cuya imprecisa ubicación anterior complicaba las tareas de coordinación y propiciaba la falta de control y vigilancia de las mismas.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en sus artículos 50 y 51, faculta al Presidente para agrupar por sectores de la actividad económica y social las entidades, responsabilizando a los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento de la programación, coordinación, evaluación y reformas administrativas del sector a su cargo.

Conforme a los intereses de la economía nacional, se liquidaron entidades paraestatales que habían cumplido ya con sus objetivos, algunas se transformaron y otras quedaron en proceso de revisión. De esta manera se garantiza la eficiencia, la eficacia y la congruencia del aparato gubernamental en ámbito sectorial.

#### **TERCERA ETAPA: "Cruces Intersectoriales".**

Se inició en diciembre de 1977, establece mecanismos y criterios para coordinar los esfuerzos de los distintos sectores entre sí, especialmente en las actividades que, por sus características, se ubica en diferentes áreas, constituyendo las llamadas zonas "Grises" o de "Frontera", en las que se diluyen las responsabilidades y en consecuencia, se tergliversan las acciones.

El propósito de esta etapa es enmarcar los esfuerzos de toda la administración pública, en un contexto coherente y global, que permita la utilización más eficiente y eficaz de los instrumentos con que cuenta el poder público para el cumplimiento de los objetivos que señala la Constitución y le demanda el desarrollo del país.

#### **CUARTA ETAPA: "Reforma de Ventanillas".**

Se inició en abril de 1978. En ella se demanda una participación más efectiva de los servidores públicos para ofrecer un mejor servicio y atención al público. Esto se hace posible, al simplificar los procedimientos de trabajo relativos al trato directo con el público que asiste a las oficinas gubernamentales a ejercer un derecho o a cumplir una obligación.

En esta etapa se promovió la participación de la ciudadanía para que planteara sus problemas y sugiriera soluciones a través de los canales: el primero, planeado para que las asociaciones de profesionistas, las cámaras de confederaciones, los colegios, las juntas de vecinos y los grupos organizados del país, presentaran sus recomendaciones en torno a problemas que les afectan de manera directa; y el segundo, constituido por los módulos de orientación, información y quejas de las dependencias donde los ciudadanos, a título individual exponen sus problemas, quejas y recomendaciones.

Los objetivos específicos de esta etapa fueron los siguientes:

- Atender de manera eficiente, eficaz y honesta, a los usuarios de los servicios.
- Facilitar al público el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
- Generar en el público, mediante acciones concretas, una actitud favorable y de apoyo al esfuerzo que en materia de Reforma Administrativa, vienen realizando los del Gobierno Federal.

#### QUINTA ETAPA: "Administración y Desarrollo de Personal".

Se inició en mayo de 1979 y contempló uno de los objetivos más importantes del programa de Reforma Administrativa: el establecimiento de un sistema de administración y desarrollo del personal público federal. Por medio de éste, se pretendieron mejorar las condiciones laborales del trabajador y sus oportunidades de desarrollo a través de los siguientes programas:

1. Sistema Escalafonario.
2. Capacitación y Desarrollo.
3. Relaciones Jurídico-Laborales y Prestaciones.
4. Planeación y Organización.

En la instrumentación de éstas etapas es de gran importancia la participación de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado, pues es corresponsable con las autoridades de la programación, coordinación y evaluación de las acciones de la reforma administrativa.

La riqueza más importante con que cuenta la Administración Pública, para cumplir con sus responsabilidades de servicio, es el elemento humano. Por ello, dentro del Programa de Reforma Administrativa, la Administración y el Desarrollo de Personal al Servicio del Estado adquirieron una gran trascendencia.

### 3.3. PLAN GLOBAL DE DESARROLLO (1980-1982)

Este Plan fue la integración de los diferentes planes sectoriales y estatales, que permitieron al Estado definir los objetivos, metas, estrategias, políticas y mecanismos de acción de cada sector a fin de cumplir con las prioridades que permitieron consolidar la economía.

En el proceso de elaboración de este documento se tomaron en consideración las experiencias históricas de la planeación nacional. Se estudiaron con mayor atención los programas y demandas de las organizaciones sociales y políticas del país y, las opiniones de las fuerzas productivas. Se revisaron los principales estudios sobre los temas incluidos dentro del documento y se compararon, también se revisaron las técnicas, las características y resultados de los diversos planes vigentes en otros países en los que ya existen sistemas de planeación en operación. Todo ello, para recoger las experiencias más útiles a los propósitos del plan.

La fase de instrumentación consistió en hacer operativo el Plan Global de Desarrollo y llevar a la práctica el Sistema Nacional de Planeación como instrumento de modificación de la realidad nacional.

La definición de una orientación política fue seguida de una estrategia programática en un sistema globalizador de todas las acciones del Estado y de todos sus posibles impactos e interacciones de la sociedad, que sirvió para integrar los puntos de vista y las demandas en un programa de gobierno que, sometido al electorado, recibió su aprobación mayoritaria.

La orientación política y la metodología configuraron, desde el primero de diciembre de 1976, la parte sustantiva de la planeación. El discurso de toma de posesión, las primeras acciones y la definición de prioridades respondieron a esa visión programática. A partir de este esquema general se fueron elaborando los planes sectoriales y estatales, que permitieron guiar la política económica y social con mayor certidumbre y establecer los compromisos de los distintos sectores de la sociedad.

El diseño básico inicial y la experiencia de la planeación sectorial y estatal se sistematizaron luego en el Plan Global de Desarrollo, que presentó el gobierno a la comunidad.

El cumplimiento de ésta etapa de instrumentación hizo posible utilizar las experiencias adquiridas para conducir los esfuerzos hacia la ampliación de los beneficios de este esquema.

La etapa de control, que es básicamente la verificación del cumplimiento de leyes, reglamentos y deberes administrativos, se ha incorporado ya a la planeación con un nuevo sentido, para poder prever antes que corregir, sancionar o castigar.

Se han dado pasos importantes en la normatividad de la tareas de control y en la inspección, vigilancia o superación en general, al integrar los instrumentos diversos de control y los resultados de su aplicación a la evaluación y al proceso de toma de decisiones.

Los objetivos son verificar el cumplimiento en tiempo, lugar y calidad de los programas, relacionados con el ejercicio del presupuesto aprobado por la máxima representación nacional, con el uso de los medios e instrumentos globales y sectoriales disponibles y con el manejo de los recursos materiales, técnicos, financieros y humanos.

El propósito es evitar que las acciones del rumbo previsto y, en su caso, precisar el motivo de inducir con energía la disciplina en el gasto público, la productividad y eficiencia en los servicios y en la regularidad de los actos.

La evaluación, como función de la administración pública es una tarea de amarre, de análisis y de síntesis de información múltiple procedente del avance y logros de los programas.

Como función al servicio de la planeación ha ido afinando su metodología, sus sistemas y ante todo su normatividad para convertirse en una instancia efectiva, útil, en el control de gestión, en la toma de decisiones y en cada una de las etapas de la planeación.

La evaluación debe integrar una visión global de todo el proceso de la actividad gubernamental y de cada una de las partes, brindando un análisis de la congruencia de los programas consigo mismo, entre sí y con sus objetivos; de la eficacia, o sea el cumplimiento de las metas de acuerdo a los resultados, sus efectos y su calidad, y de su eficiencia, es decir, la forma en que se manejan los recursos, se organiza la actividad y se integra cada una de sus fases.

La evaluación incorpora los elementos informativos y de juicio procedentes del ejercicio de control y otra información cualitativa y cuantitativa seleccionada, que permite mantener una conciencia vigilante del desarrollo de los planes y programas para formularlos, actualizarlos y corregirlos a tiempo. Aunque queda mucho que hacer, se dieron las bases normativas y operativas para extender este ejercicio a todos los niveles y obtener resultados útiles para la formulación y ejecución de planes y programas.

Sin duda, una mayor participación ciudadana fue el incentivo para hacer evaluación y mantener alerta la conciencia nacional.

El Plan presentó un reto y un peligro para el gobierno, porque entró en una serie de compromisos con el pueblo mexicano, cuyo cumplimiento es claramente mensurable. Estableció una responsabilidad difícil para futuros gobiernos aludir.

De igual consideración correspondió un avance importante para el Sistema Nacional de Planeación que aportaron con sus planes, los Estados de la Federación. La experiencia de la planeación sectorial se sistematiza en este Plan Global de Desarrollo 1980-1982, que presentó el Gobierno a todo el país.

El documento estuvo impuesto por tres partes. Una política, una económica y una social. La primera se integra por el conjunto de conceptos de filosofía política que sustentó el Proyecto Nacional, surgido de la Revolución Mexicana y la Constitución de 1917. Se presentó el modelo del país al que se aspira, que es la expresión del proyecto nacional en el sistema político, en la economía, en lo social, y en la administración pública. A partir de los principios de la



filosofía política y del modelo del país referidos ambos a los objetivos principales del Plan.

### 3.3.1. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO (11)

Con el Gobierno de José López Portillo cuando, por primera vez se relaciona el desarrollo económico y social con el espacio territorial de manera integral. Se trata de un planteamiento de fondo que preparó soluciones para las décadas siguientes. Se planteó cambiar los procesos migratorios, ocupacionales de urbanización y de localización industrial, fortaleciendo el pacto federal y apoyando la orientación hacia las costas y fronteras, dentro de un esquema de desconcentrar concentrando. De esta forma, la política regional y urbana se orienta hacia el logro de un desarrollo espacial más armónico en función de la estrategia global de desarrollo, del óptimo uso y distribución de los recursos económicos y materiales y del potencial humano.

La actividad económica presentó una distribución territorial desigual. Más del 35% de la población económicamente activa y el 25% total de la población del país, estaba ubicada en la áreas metropolitanas de las Ciudades de México, Monterrey y Guadalajara.

La realización de proyectos estratégicos y el impulso al desarrollo nacional, conforme a criterios de racionalidad productiva, generaron polos en donde se concentró el cambio. La modernización de la Federación y los polos impulsados evidenciaron el desarrollo menor de otras zonas y, en algunos casos, su estancamiento.

El rápido crecimiento de población urbana en México es una de las características más importantes del desarrollo económico. Dicho desarrollo requirió de una creciente especialización de la fuerza de trabajo, lo cual ha implicado cambios importantes en la estructura de la ocupación urbana y rural. De 1960 a 1979 el porcentaje de la población acupada en el sector agropecuario se redujo del 54 al 34 por ciento.

Esta transferencia determinó, también, una notoria concentración de la población económicamente activa en la zona metropolitana de la capital de la república.

Por otra parte, ante la incapacidad del sector industrial de absorber una cada vez más creciente fuerza de trabajo urbana y ante la elevada presión demográfica y bajas tasas de acumulación de áreas rurales, principalmente de la meseta central, los flujos migratorios se orientaron también hacia el vecino país del norte, atraídos primordialmente por las oportunidades de ocupación en el sector agrícola, aunque en esos años, las oportunidades se estaban extendiendo a las actividades urbanas industriales, de comercio, construcción y de servicios.

En cuanto a la distribución demográfica interna, la concentración y dispersión excesivas limitaban seriamente el aprovisionamiento de servicios básicos para asegurar un nivel mínimo de bienestar, tanto en las ciudades como en las pequeñas poblaciones. Sólo en tres grandes urbes se concentraban la cuarta parte de la población total del país, mientras que el 38% se localizaba en 95,356 localidades menores de 2,500 habitantes. La dispersión se agudizaba en la meseta central del país, donde prevalecían la pequeña propiedad y el minifundio en zonas temporales que habían permanecido marginadas del proceso de modernización, sin cambios importantes en los métodos de producción, con bajos niveles de ingreso y sin posibilidades de generación de empleo productivo.

Esto, aunado a una elevada tasa de crecimiento natural de una población predominantemente joven, representa una presión sobre la cantidad de tierra laborable necesaria y axacerba las demandas por servicios básicos, en especial las relaciones con vivienda, las cuales, al no verse plenamente satisfechas, estimulan los movimientos migratorios hacia las grandes ciudades del país.

El desarrollo regional armónico es fundamental para corregir la excesiva concentración de la actividad económica, valorizar la explotación de los

recursos naturales, favorecer el empleo productivo y buscar localizaciones más apropiadas para la instalación de industrias especializadas en la exportación.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano (12), contiene la política de asentamientos humanos, mediante la cual se plantea la distribución de la población y el ordenamiento del territorio nacional. Para tal efecto, el gobierno delimitó las zonas prioritarias en función de los recursos humanos y naturales, así como en razón de su potencial de crecimiento autosostenido. Es en estas zonas donde se inició prioritariamente, participación concertada de los sectores público, privado y social en los diversos rubros de la política de desarrollo.

Asimismo, con el propósito de apoyar a la política de asentamientos humanos y fortalecer el desarrollo de ciudades intermedias hacia donde se puedan orientar los movimientos internos de la población, se planteó en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, la desconcentración de la actividad económica de las zonas altamente industrializadas, como la Ciudad de México, para dar mayor importancia a zonas que, además de ser congruentes con la política de asentamientos humanos, por su localización estratégica (puestos industriales) o por sus recursos naturales (sureste), son consideradas prioritarias. Con éste propósito, se han diseñado una serie de incentivos fiscales y crediticios, así como una política de precios de las empresas paraestatales, tendientes a facilitar el desarrollo industrial en dichas zonas. Por la especialización de la problemática de ciertas zonas, se crearon organismos responsables para coordinar la acción del sector público en las mismas. Destacaron al respecto, la Comisión Coordinadora del Programa Nacional del Desarrollo de Franjas Fronterizas y Zonas Libres (CODEF) y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).

La acción de CODEF tuvo como principal objetivo fomentar la concurrencia de productos nacionales a los mercados fronterizos; promovió el establecimiento de nuevas industrias y se ampliaron la ya existentes con la finalidad de sustituir importaciones, satisfaceron necesidades locales y promovieron las exportaciones; alentaron a las actividades artesanales, así como a pequeños y

medianos talleres, con la finalidad de generar empleo; también se programaron las actividades tendientes a incrementar el turismo extranjero y así aumentar su permanencia en el país.

La acción del COPLAMAR tuvo como objetivo lograr que las zonas rurales marginadas contaran con los elementos materiales y de organización suficientes para aumentar una participación más equitativa en la riqueza nacional.

Por lo tanto, el federalismo fue el camino a seguir para contar con un gobierno capaz de integrar, eficientemente, las actividades de la colectividad nacional y estados federados. Para ello, se requirió que todo proceso de desconcentración geográfica se vió precedido por el fortalecimiento económico, político, social y administrativo de las entidades elegidas para la reorganización regional del desarrollo.

En este sentido, fueron creados los Convenios Unidos de Coordinación, Instrumento que representó la concreción de la voluntad política de fortalecer y desarrollar el federalismo mexicano.

En estos acuerdos, se especificaron las materias de colaboración, sus mecanismos de operación y se estableció el canal único de todas las acciones federales y estatales, para buscar su racionalidad y congruencia.

La estrategia de desarrollo en su expresión regional y de desarrollo urbano, buscó la creación de las condiciones necesarias que sustentaran un crecimiento más autónomo de las regiones y los asentamientos humanos. Con esto se fortaleció el federalismo en sus dimensiones económicas y sociales, esto significó una disminución en las desigualdades regionales, en términos de mínimos de bienestar para toda la población. Se buscó, así avanzar en el cambio cualitativo del proceso de desarrollo económico y social.

Para lograr estos propósitos, se hizo una mejor asignación de los recursos entre regiones con la finalidad de diversificar la actividad económica, tanto en el ámbito rural como en el urbano y orientó las acciones, obras y servicios del

sector público, de acuerdo a los lineamientos señalados en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Por otra parte, se elevó el nivel de participación comunitaria en la solución de los problemas relacionados con los asentamientos humanos. Esta meta planteó requisitos de organización social autónoma de las comunidades y la creación de instrumentos operativos de participación programadas estatales, municipales y metropolitanos relacionados con el desarrollo regional y la planeación de los asentamientos humanos.

Con la operación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el sector público realizó acciones en materia de ordenamiento del territorio y desarrollo urbano de los centros de población. La planeación del desarrollo coadyuvó al logro de los objetivos globales, al tiempo que permitió retroalimentar con lineamientos de políticas de planeación sectorial.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano se situó en una política de desarrollo regional y de ordenamiento del territorio, con acciones relativas a reservas territoriales y suelo urbano, vivienda, infraestructura y equipamiento urbano, ecología urbana, prevención y atención de emergencias urbanas, y participación de la comunidad.

Al mismo tiempo, la inversión realizada por el sector público constituyó un valioso instrumento de acción regional. Su asignación tomó en cuenta la reducción de las desigualdades sociales, el atraso de ciertas zonas rurales, la necesidad de ciudades intermedias y el crecimiento e integración regional de los polos prioritarios, de acuerdo a lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano propuso, además, políticas para desalentar el crecimiento de la zona metropolitana de la Ciudad de México, promovió la desconcentración de la industria y de los servicios públicos y privados, inducir el crecimiento de las ciudades con servicios regionales y de aquellas ciudades medias de desarrollo, y estimular la integración y el crecimiento de centros de apoyo a la población rural dispersa de acuerdo con los planes estatales de desarrollo urbano.

Dentro de las zonas costeras figuraron como preferentes los puertos industriales de Coatzacoalcos, Tampico, Salina Cruz y Lázaro Cardenas, así como su respectivas áreas de influencia.

En las zonas fronterizas destacaron la Baja California y la de Chihuahua, con los centros de población de Tijuana, Mexicali, Ensenada y Ciudad Juarez, también se consolidó el desarrollo de la ciudades como Nuevo Laredo, Matamoros, Reynosa y Nogales.

A través del Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, se emprendió la tarea de descentralizar gradualmente los servicios de diversas dependencias, delegando responsabilidades y capacidad para tomar decisiones a entidades estatales y gobiernos locales. Se hizo, como parte de la Reforma Administrativa, de que el gasto de inversión pública federal se ejecieran en mayor grado en sus lugares de destino. También el programa contribuyó a descongestionar las áreas metropolitanas, transfiriendo recursos humanos, financieros y materiales a diferentes ámbitos geográficos. De esta forma, el crecimiento en la Administración Pública Federal se orientó hacia las zonas prioritarias de desarrollo, cada dependencia y entidad del Gobierno Federal realizó estudios para establecer que tipo y proporción de sus funciones, nuevos empleos, inversiones y que gastos debían desconcentrarse y hacia que ciudades de provincia tenían que hacerlo.

El sector público contaba con un instrumento de planeación regional de nombre; Convenios Unicos de Coordinación (CUC). Es mediante este instrumento que, por primera vez, se tuvo la posibilidad de plasmar y resumir, congruentemente en un sólo convenio, todas las acciones parciales que cada estado puede tener con la Federación a través de sus diversas dependencias.

Los Programas de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) se incorporan al Convenio. Mediante sus acciones, en congruencia con la estrategia de desarrollo social, se buscó la participación de los gobiernos en los estados para acelerar la

integración de los grupos menos favorecidos por el desarrollo en los niveles de bienestar que exigía el progreso general del país.

Con el propósito de lograr que el Convenio fuera el canal único de concertación de acciones entre la Federación y los estados se formalizó la práctica de programas sectoriales concertados. Desde 1979 se inició el establecimiento de compromisos en ambos ordenes de gobierno, integrando al convenio programas de los sectores comercio, laboral y educación. Otros ejemplos en este tipo de convenios sectoriales fueron los celebrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de coordinación fiscal.

Se establecieron también conductas institucionales entre la Secretaría de Programación y Presupuesto y los sectores agropecuario y pesquero, consistentes en el estudio de las acciones de dichos sectores y su posibilidad de incorporación a los programas de coordinación federal.

Con base en lo logrado durante los primeros tres años, se fortaleció el mecanismo que representaba el Convenio Único de Coordinación, para imprimirle mayor dinamismo, incrementarlo cuantitativa y cualitativamente y hacerlo funcionar al máximo de sus posibilidades, con la finalidad de convertirlo en Convenio de Desarrollo.

La formulación de planes estatales fue responsabilidad de cada entidad federativa. Se buscó que las acciones realizadas por la federación en la asignación de recursos, tuvieran su contraparte a nivel estatal, para que los fondos se distribuyeran en forma tal que se aprovecharan las ventajas comparativas infraestatales existentes.

La planeación a nivel estatal fue un esfuerzo continuo en el que participaron los diversos niveles de gobierno y los diferentes sectores sociales. Con el fin de lograr los grandes propósitos nacionales, el Sistema Nacional de Planeación debía integrar los lineamientos de política regional para asegurar, por una parte, la compatibilidad y homogeneidad de presentación de las necesidades del desarrollo regional que presentaban los estados y, por la otra para que se reflejaran las prioridades regionales de nivel nacional expresadas en los diversos planes de las dependencias coordinadoras de cada sector.

Las necesidades de la población es parte medular del proceso de planeación. Una de las dos vertientes de la planeación estatal, la subregional, permitió que fueran tomadas en consideración las necesidades expresadas por los habitantes de cada estado. La otra vertiente, la sectorial, fue posible reforzar la planeación de las obras y servicios regionales y apoyar la actividad estatal de cada sector. Ambas vertientes permitieron presentar más ordenadamente, diagnósticos, señalar objetivos, cuantificar metas y diseñar estrategias para cada sector y subregión, así como conjugar los diversos factores-productivos orientados hacia el fortalecimiento de la Alianza para la Producción.

El ciclo de la planeación comprendió integralmente las etapas de planeación, programación y presupuestación, ejecución y evaluación de las estrategias diseñadas se expresaron en términos de acciones programadas para integrar, cada año, la propuesta de inversiones.

### 3.3.2. PLAN DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL

La Ciudad de México ha de constituir uno de los centros nodales en el proceso de descentralización, las acciones han de ser efectivas, sistemáticas y progresivas, y el esfuerzo habrá de dirigirse sobre dos vertientes: la que se refiere a la relación de la Ciudad de México con otras regiones del país -lo que supone crear en ellas oportunidades de empleo, educación, salud y vivienda, a fin de revertir las tendencias de migración hacia el Distrito Federal- y la relativa a la distribución y reordenamiento de las actividades económicas, los asentamientos humanos, la vivienda, el abasto, la seguridad pública y el resto de los servicios comunitarios y las redes básicas de producción de los mismos al interior de la propia ciudad.

La Ciudad de México en 1980 contaba con una población aproximada de 14 millones de habitantes, la zona metropolitana incluye al 20% del total de habitantes en el país, y su tasa anual de crecimiento demográfico es superior al 5%. Para enfrentar la magnitud de las demandas de espacio, vivienda, agua potable, transporte, equipamiento urbano y servicios de todo tipo. Que genera esta gran concentración, es necesario regular el crecimiento de la zona metropolitana, definir los límites físicos y promover un desarrollo urbano más



equilibrado. Para ello, se contó con el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (13), concebido de acuerdo a los objetivos y políticas establecidas por el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Los objetivos y políticas de éste plan constituyeron el marco que norma las estrategias, programas y procedimientos instrumentados en el corto y largo plazos. Con este documento se incorpora la planeación urbana al proceso general de planeación, programación, presupuestación, operación y evaluación en el Distrito Federal. Se trató de proporcionar los lineamientos generales para recabar y analizar, en forma sistemática y permanente, las recomendaciones y propuestas sectoriales; propiciar la congruencia de las propuestas de desarrollo urbano con las políticas y programas de las demás dependencias del Gobierno Federal y fortalecer el proceso de consulta ciudadana.

En congruencia con las políticas sectoriales y territoriales adoptadas ya, a nivel nacional, en la región central y en la zona de conurbación del centro. Así como también, en concordancia con la política demográfica regional elaborada por el Consejo Nacional de Población, el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal se concibió como un esfuerzo para inducir un cambio gradual en el uso del suelo y la densidad de la Zona Metropolitana y evitar así que ésta exceda los 21.3 millones de habitantes para fines del presente siglo. Para ello el plan incluye cuatro objetivos generales:

1. Ordenar y regular el crecimiento y desarrollo del área urbana del Distrito Federal para lograr una distribución equilibrada de las actividades económicas y de la población.
2. Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado del Distrito Federal, para lograr una mejor distribución de los componentes de su estructura urbana.
3. Propiciar las condiciones favorables para que la población del Distrito Federal tenga acceso a los beneficios del desarrollo urbano en materia de suelo, vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios públicos.

4. Conservar, mejorar y aprovechar el medio ambiente del Distrito Federal para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Para la consecución de los mencionados objetivos y de acuerdo a la Ley General de Asentamientos Humanos, el plan estableció las siguientes políticas:

- Controlar la expansión urbana en el Distrito Federal, particularmente en la parte sur poniente, sur y sur oriente.
- Densificar el área urbana para optimizar la ocupación de zonas actualmente subutilizadas en lo referente a su capacidad instalada de infraestructura, equipamiento y servicios públicos.
- Orientar el crecimiento demográfico a zonas dentro del área susceptible de desarrollo urbano.
- Preservar y aprovechar los espacios abiertos de uso público del Distrito Federal.
- Preservar y reforestar los bosques del Distrito Federal.
- Mantener y aprovechar las áreas para explotación agropecuaria intensiva.
- Establecer y mantener un área de amortiguamiento entre el área susceptible de desarrollo urbano y las áreas del Distrito Federal.
- Conservar el patrimonio cultural e histórico de interés nacional e internacional que caracteriza a la Ciudad de México.
- Ordenar la estructura urbana del Distrito Federal mediante un sistema de centros urbanos que sirvan a un conjunto de unidades socioeconómicas en alto grado autosuficiente.
- Propiciar una distribución más equilibrada de usos del suelo urbano a través de la relocalización de establecimientos industriales, administrativos y de abasto.

- Incrementar las acciones de mejoramiento o renovación urbana acordes con una mayor desinfitación de las zonas actualmente consolidadas.
- Revitalizar el centro histórico de la ciudad.

En el nivel estratégico, de acuerdo con los límites físicos y demográficos deseables, la estructuración básica de la ciudad, incluyendo doce municipios del Estado de México, deberá hacerse en función de dos componentes genéricos: centros urbanos y sistemas de transportes, incluida la red vial. La estrategia indica la formación de corredores urbanos en el área de influencia inmediata a las líneas de transporte colectivo, cuyo desarrollo sea intensivo y permita tanto la vivienda de alta densidad como el establecimiento de servicios.

Se definieron las acciones a realizar a corto, mediano y largo plazos, o sea el periodo de 1980-1982, 1988 y hasta el 2000. Estas etapas y acciones están contenidas en el nivel de corresponsabilidad sectorial del Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, donde se definieron los programas, subprogramas y compromisos institucionales para el cumplimiento de los objetivos del plan.

La concentración en el capital del país ha sido producto de causas históricas, políticas, culturales y geográficas, reforzadas por un modelo de desarrollo basado en la industrialización sustitutiva de importaciones y la polarización del campo mexicano.

El acelerado crecimiento de la Ciudad de México ha experimentado durante las últimas décadas, la hacen figurar entre las ciudades de mayor densidad demográfica del mundo. Su demografía distorsionada no sólo el perfil de la ciudad sino el de todo el país. En tan sólo 1% del territorio nacional se concentra el 20% de la población total de México.

La Ciudad de México es uno de los ejemplos más claros del carácter desigual de nuestro desarrollo. En el interior se reúnen las particularidades más ilustrativas de la modernidad y del atraso en un heterogéneo conjunto de condiciones de vida y de trabajo. El acelerado crecimiento de la Ciudad de México, además de causar desequilibrios a nivel nacional, ha originado fuertes desigualdades sociales en su interior, donde la marginalidad urbana afecta a

dos millones de personas. Esta población carece de un ingreso suficiente para solventar sus necesidades básicas, especialmente las de alimentación, vivienda y salud, que traducen en altos niveles de desnutrición y mortalidad, bajos niveles de escolaridad y un habitat precario.

Entre los principales problemas que enfrenta la Ciudad de México destacan la especulación del suelo, la escasez de agua y la falta de un transporte público eficiente. También, el deterioro de la calidad del medio ambiente que se ha convertido en un problema de salud para los habitantes; se emiten diariamente a la atmosfera metropolitana 11 mil toneladas de contaminantes, producto de más de dos millones de vehículos y de 40 giros industriales. Por otra parte el 33% de los automotores emiten ruidos que sobrepasan los 90 decibeles, cuando el límite de tolerancia humana es de 80.

El esquema financiero del Distrito Federal, se caracterizó por una creciente dependencia de ingresos extraordinarios para equiparar el ritmo de crecimiento que ha presentado su gasto. Lo anterior ha provocado, entre otras cosas, que la deuda del Departamento se haya incrementado fuertemente. En tan sólo cinco años ésta aumentó en trece veces, pasando de 16 mil millones de pesos en 1977 a 213 mil millones en 1982\* (14). Asimismo, el crecimiento del gasto del Departamento se intensificó como consecuencia de una acción decidida para resolver los problemas de desarrollo urbano y como única respuesta a necesidades largamente soslayadas, así como por los incrementos en los costos de los bienes y servicios debidos al proceso inflacionario. Sin embargo a esta situación se agrega la inadecuada planeación financiera del gasto del sector, así como también al crecimiento de la deuda a pagar, debido a un sistema de ingresos propios que ha permanecido estático, perdiendo eficiencia y capacidad de respuesta frente a los objetivos recaudatorios y de carácter instrumental que la dinámica de la ciudad le impone.

### 3.3.3. PLANES ANUALES DEL SECTOR AGROPECUARIO Y FORESTAL (15)

La producción de los sectores agropecuario y pesquero creció a un ritmo superior al de la población, con el propósito principal de avanzar en el proceso de autosuficiencia alimentaria. En la producción agropecuaria, el crecimiento

propuesto prolongó la tendencia a su recuperación lograda en 1977 y 1978, lo que permitió sostener un promedio dos veces mayor, aproximadamente, al registrado en el periodo de 1965-1976.

El aumento sostenido de la producción del campo y el cambio de la estrategia, iniciado por la Administración de López Portillo, hacia un desarrollo de las áreas de temporal y una mayor organización de los productores, significa aumentar las posibilidades de ocupación, sobre todo para los núcleos de población más desprotegidos.

La orientación de las inversiones públicas y la coordinación en la canalización de insumos y recursos hacia el campo, permitieron elevar el nivel de vida de su población. Es especialmente importante subrayar el aumento sustancial de la inversión pública al sector agropecuario que continuó en el horizonte del plan.

La aportación del sector a la generación de divisas, mediante un sano equilibrio entre cultivos básicos y aquellos que se exportan y generan gran cantidad de empleo, apoyando el esfuerzo de la economía en el sentido de aprovechar la demanda del exterior para impulsar la producción interna. México, a diferencia de otros países en proceso de desarrollo, tiene potencial suficiente para lograr la autosuficiencia en granos, sin penalizar la producción de otros bienes.

El impulso otorgado a la agricultura contribuye a lograr una mejor asignación de recursos entre los sectores económicos y sociales de la economía. La estrategia en el campo tiene como propósitos el incremento de la productividad, la ampliación de la frontera agrícola, una mayor atención a las zonas de temporal y una integración con la industria a través del desarrollo de sistemas agroindustriales-alimenticios.

El Estado no produce alimentos; los alimentos lo producen los campesinos. El Estado será guía, fomentará y promoverá la producción, con el Sistema Alimentario Mexicano. El Estado revitalizó la alianza con los campesinos, asumiendo compartida y solidariamente los riesgos en la producción de alimentos, subsidió, por la vía de insumos, investigaciones y extensionismos, el cambio tecnológico para lograr aumentos en la productividad y fomentar un

proceso de organización campesina de orden superior que permitiera generar una mayor dinámica de productividad.

La edificación de Almacenes, la creación de mercados de origen, centrales de abasto y mercados de destino, integraron una red de distribución que apoyó a la actividad agropecuaria que permitió lograr un sistema de abasto eficaz para su población. La distribución oportuna y suficiente de insumos para esa actividad aumentó su productividad; la adquisición organizada de insumos y servicios por los productores permitió lograr economías de escala y les dió mayor poder de negociación.

La política sectorial en materia agropecuaria tiende hacer concurrir, en obligada concertación, los programas de mejoramiento social y de desarrollo económico en el campo, que están a cargo de las diversas dependencias del sector público. Entre otros programas destacan por su importancia los educativos; los que tienden a mejorar el nivel de la población rural, a través de la creación de oportunidades de ocupación (16), y elevando el nivel de capacitación campesina; los que extienden los programas de salud a los habitantes de zonas marginadas, por medio de clínicas rurales, tal como el programa IMSS-COPLAMAR que atendió a millones de habitantes; los que procuran la justicia en el campo, con la aplicación de la legislación agraria; los que financian y promueven cultivos prioritarios y cultivos que demandan mano de obra y generan divisas; y los que protegen, conservan e incrementan los recursos naturales.

Desde el punto de vista de la conservación y el uso de la tierra con fines turísticos, se realizaron diversos programas en coordinación con las actividades agropecuarias de las zonas correspondientes. Una proporción importante del gasto turístico lo constituyen los alimentos, por lo que el suministro adecuado de éstos apoya al desarrollo de dicha actividad. Así, el desarrollo integral de los servicios turísticos es un impulso a las actividades productivas y proporciona empleos a sus habitantes.

La conservación, ampliación y articulación de la red de transporte, especialmente la construcción de caminos rurales y alimentadores y la

aplicación de los ejes troncales, mejora la distribución de los productores agropecuarios e integra regiones marginadas con el resto del país.

La ampliación de la red de telecomunicaciones, con especial atención a las comunidades rurales, integra a éstas a la actividad económica y social del país. Igual prioridad tuvo la orientación a los consumidores y productores del campo, y la difusión de la educación a la cultura a través de los medios masivos de comunicación.

El marco de acción en el sector agropecuario estuvo definido por la Constitución, sus leyes reglamentarias, y las decisiones de política que emanan del Ejecutivo. El plan postuló, por lo tanto, una perseverante actitud de compromiso con los campesinos, a partir de las más modestas autoridades agrarias y por parte de quienes tienen deber legal y responsabilidad política en el campo, para que los principios de justicia, solidaridad y promoción de la organización y la productividad entre los campesinos presidan sus acciones.

"La problemática forestal en México tiene origen en la época del porfiriato, cuando las compañías deslindadoras y las grandes corporaciones internacionales, realizaron una intensa e irracional explotación forestal, amparadas en concesiones que les otorgaban derechos sobre más de una cuarta parte del potencial arbolado nacional" (17). La revolución de 1910, consolidó el principio constitucional del dominio del Estado sobre los recursos naturales y definió la posesión de la mayor parte de la superficie agrícolas, ganaderas y forestales.

El fracaso de la política forestal, mezcla el conservacionismo extremo con la explotación de enfoques puramente mercantil, ha sido evidente. La producción nacional de no moderables ha disminuido en forma considerable. Esto atribuye a la baja en la producción de resinas, de ixtles, de rizomas y de gomas. Otros productos bajaron también y sólo la producción de ceras aumentó entre 1970 y 1982.

La finalidad de satisfacer las necesidades de productos forestales, el Estado definió una estrategia de explotación encaminada a facilitar el suministro de materias primas a la industria, el menor costo posible; mediante permisos a

corto plazo a empresas privadas y concesiones de unidades industriales de explotación forestal a largo plazo. Con ello se revivieron los viejos esquemas de concesión de áreas que llevan al industrial a las zonas forestales a extraer directamente el recurso. Aunque con esto se alentó la inversión y se favoreció la atención al bosque, los dueños y poseedores del recurso sólo tuvieron cabida como rentistas o asalariados de la empresa.

### 3.3.4. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO PESQUERO

La necesidad de contar con alimentos suficientes para la creciente población del país y el potencial que ofrece la pesca para este fin, que otorgan a este sector un carácter prioritario dentro de la estrategia del plan. Las grandes posibilidades de incrementar el empleo productivo en un medio rural y contribuir de éste modo, a garantizar fuente de trabajo a toda la población económicamente activa, fuerzan dicho carácter.

Uno de los objetivos del plan consiste en promover el crecimiento alto y sostenido de la economía. El impulso que tuvieron las actividades relacionadas con la pesca fue determinante para el desarrollo de las costas y otras regiones, con lo cual los mercados regionales fueron fortalecidos y ampliados.

La rápida evolución de la pesca constituyó la modernización del país. Se logró la consolidación definitiva y el desarrollo acelerado del sector, exige considerarlo en forma integrada, como una actividad vertical, que abarca desde la captura hasta la comercialización y el consumo, evitando duplicaciones y dispersión de esfuerzos.

El sector pesquero mexicano cuenta con amplio potencial, adecuado para el logro de los grandes objetivos nacionales.

La extensión del límite jurisdiccional, de 12 a 200 millas marinas, amplió la perspectiva pesquera del país, en un momento en que la presión mundial sobre fuentes de alimentos resulta cada vez mayor. Adicionalmente, la acuicultura ofrece amplias posibilidades para la producción de alimentos, pues las características geográficas del país lo sitúan entre los de mayor potencial para el desarrollo acuícola.



La actividad pesquera tiene un escaso aprovechamiento, sin embargo su participación es significativa en el renglón de exportación, ya que participó con el 5% del total destacando el camarón que en 1979 ocupó el tercer lugar en importancia entre los productos de exportación, después del petróleo y el café. La orientación de esta actividad hacia el mercado externo es evidente, ya que en la década de los setentas más del 59% de su producción fue exportada, debido, en parte, a que los patrones de consumo del pueblo mexicano incluyen marginalmente a los productores pesqueros y acuícolas. Se realizaron esfuerzos para incorporar estas proteínas, en mayor medida, a la alimentación popular, ampliando de esta manera su mercado interno.

La pesca es la base de sustentación de gran cantidad de comunidades rurales localizadas en los litorales o en los márgenes de los cuerpos de agua interiores. Esta actividad sostiene una demanda constante de insumos y equipos de fabricación nacional y está ampliamente vinculada con las actividades turísticas.

El sector tuvo como problemas principales, la falta de integración de sus actividades desde la captura hasta el consumo, un sistema de comercialización inadecuada que ha propiciado una descapitalización del mismo, y una infraestructura y equipo insuficientes. Otros problemas se derivaron de un patrón tecnológico obsoleto que hace ineficiente al sector, de la falta de diversificación de la producción y del mantenimiento inadecuado de su aparato productivo. Existen, también, problemas de organización y un marco legal con ordenamiento insuficiente.

En los años setentas, los distintos sectores del país han reconocido la gran importancia que tiene la pesca como fuente de recursos, principalmente alimenticios. De ahí su inclusión como sector estratégico, la creación del Departamento de Pesca como entidad rectora y la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Pesquero (18).

En este sentido, y con fundamento en una mejor programación de esta actividad, aumentó considerablemente la captura destinada al consumo interno y a los mercados internacionales. Se ampliaron los programas de construcción

y rehabilitación y la capacitación de los pescadores, creando, además obras de infraestructura en algunos poblados y un buen número de empresas mixtas de capital nacional mayoritario para la pesca de altura. Se ha reconocido, además, la importancia creciente de la acuicultura construyendo centros de reproducción de especies. La adopción de un modelo único de contrato camarero, con la finalidad de reorganizar una actividad, constituye otras de las medidas adoptadas junto con el establecimiento de bases normativas en áreas críticas de producción.

La estrategia de desarrollo del sector continuo orientada hacia la explotación del potencial pesquero y de la acuicultura, para satisfacer las necesidades de alimentación básica de la población del país.

Este desarrollo tuvo un papel fundamental en la estrategia de autosuficiencia en alimentos básicos que propuso el Sistema Alimentario Mexicano, por el alto valor nutritivo del pescado y por el precio más bajo por gramo de proteína del mismo, entre los alimentos de origen animal. Este propósito implicó tanto la aceptación gradual de los productos pesqueros en la dieta de la población mayoritaria del país, como incrementos cuantiosos y diversificados de la producción, de la ocupación y del consumo, así como el incremento acelerado de la planta industrial y de la red de comercialización.

Se propició la captura de especies diversas para el consumo humano y se sostuvo la explotación de aquellas especies económicamente importantes, con el objeto de proveer empleos y generar divisas, procurando su previa transformación industrial y evitando la sobreexplotación.

Se dió un mayor apoyo a los pescadores, fortaleciendo su organización, su capacitación y sus sistemas de comercialización y las autoridades del ramo hicieron mayores esfuerzos por mejorar la productividad del sector e integrar las fases de captura, procesamiento, comercialización y consumo.

Durante el período 1980-1982, el crecimiento real anual promedio previsto para el sector pesquero fue de 9.4% (19), crecimiento que es congruente con; el objetivo de conseguir que este sector produzca alimentos, de empleos y genere divisas. El esfuerzo que implicó este crecimiento fue significativo, si se le

compara con el que tuvo en el periodo 1970-1978, que fue de 4.3% y con el total de la economía para el periodo 1980-1982 (8.0%). En términos de inversión pública, ésta creció en 24% anual real durante el periodo.

La consecución de los propósitos mencionados requirió la realización de un conjunto de acciones coordinadas que integraron los programas operativos del sector pesquero.

**CAPTURA.** Apoyar e intensificar la explotación de los recursos de altamar, en especial los de la zona económica exclusiva, a partir de nuevas empresas con capital nacional o mixto; diversificar la captura de especies de profundidades medias, en especial de aquellas destinadas al consumo popular; propiciar el uso múltiple e intensivo de la flota camaronera y mejorar las condiciones de captura de los pescadores ribereños, por medio de pequeñas obras de infraestructura básica pesquera como muelles, atracaderos, centros de recepción y energía eléctrica.

Incrementar y diversificar la flota y el equipo de explotación y promover el aumento en la capacidad de construcción de los astilleros nacionales, en la industria pesquera auxiliar y en la reparación de embarcaciones, conforme al plan rector para la construcción de embarcaciones; mejorar la infraestructura portuaria, dragado y servicios de acuerdo con el plan rector de desarrollo de la infraestructura pesquera básica (20).

**ACUACULTURA.** Promover el desarrollo de centros acuícolas y granjas piscícolas que cumplan las funciones de difusión y explotación de especies propias de esa actividad con la participación de los sectores social y privado; desarrollar la acuicultura extensiva, por medio de la siembra de crías en todos aquellos cuerpos de agua susceptibles para ello, como medio complementario de generación de empleo; ingreso y alimentación de las zonas rurales.

**INDUSTRIALIZACION.** Incrementar el procesamiento y conservación de productos pesquero, especialmente mediante procesos sencillos y baratos; fomentar la diversificación de especies a procesar y de formas de presentación de las mismas, con el objeto de lograr un mayor acceso de los productos pesqueros a los lugares más apartados del país; impulsar el aprovechamiento

industrial de las especies que componen la fauna de acompañamiento de la pesca de arrastre.

Elevar la eficiencia de la planta industrial de las empresas paraestatales, mediante la reubicación de plantas y la sustitución de equipos, sistemas y tecnologías cuando ello sea necesario; crear en los puertos la infraestructura necesaria para la descarga del producto a fin de inducir el establecimiento de nuevas industrias y el crecimiento de las ya existentes.

**COMERCIALIZACION Y TRANSPORTE.** Inducir el establecimiento de una red coordinadora de distribución a nivel nacional; promover la ampliación y mejoramiento de los sistemas de transporte para superar las condiciones de conservación y manejo de los productos; propiciar mayores niveles de apropiación del excedente económico por parte de los pequeños productores, a través de mecanismos más eficientes de comercialización; desarrollar campañas institucionales de difusión encaminadas a consolidar el mercado interno y estimular las exportaciones a través de la creación de sistemas de información oportunos sobre las condiciones de los mercados internacionales.

**INVESTIGACION Y TECNOLOGIA.** Desarrollar la tecnología pesquera más adecuada a las necesidades propias del país, en especial, en materia de captura; establecer los mecanismos que permitan la rápida difusión entre los productores de las innovaciones técnicas o científicas y acelerar las investigaciones sobre la ubicación y cuantificación de los recursos pesqueros.

**ORGANIZACION Y CAPACITACION.** Promover la organización, con fines productivos y de comercialización, de funciones locales o estatales, de cooperativas y unidades de producción; intensificar la capacitación de los pescadores, como instrumento de adopción y difusión de nuevos métodos de captura, procesamiento de comercialización de los productos; promover sistemas para mejorar la coordinación entre las entidades que conforman la estructura educativa pesquera del país y estrechar la vinculación entre éstas y la práctica pesquera.

**ADIESTRAMIENTO, PLANEACION, FOMENTO Y REGULACION PESQUERA.** Integrará el marco jurídico de la actividad pesquera adecuándolo a las

necesidades actuales de su desarrollo; implementar los sistemas de información necesarios para regular la pesca con base en criterios de estímulo y fomento; robustecer la coordinación institucional para acelerar el desarrollo pesquero; establecer y clarificar los esquemas de estímulos fiscales, crediticios, tarifarios y de precios de insumos básicos que propicien el desarrollo pesquero; propiciar la cooperación científica y técnica internacional, a través de los convenios realizados por nuestro país, así como la cooperación económica mediante la creación de empresas mixtas y fortalecer los mecanismos de participación en los procesos de planeación, programación y evaluación pesquera por los sectores interesados.

La acción conjunta de los sectores públicos, social y privado permitió un incremento sustancial de la producción en los últimos años. 'De las 254 mil toneladas capturadas en 1970, se alcanzó un volumen superior a un millón y medio de toneladas en 1982, con lo cual se superó la escala marginal en que se había operado hasta entonces y se llegó a una etapa industrial. Con ello, México se convirtió en el decimotercer país pesquero del mundo' (21). El consumo humano de productos pesqueros se incrementó más de tres veces en el periodo señalado, aunque persisten desequilibrios entre el consumo de zonas urbanas y rurales, entre las regiones costeras y las interiores y entre los diversos estratos de ingresos.

La flota operó con bajos niveles de productividad y altos costos, debido a obsolescencia, insuficiencia de refacciones y artes de pesca, escasez de mano de obra calificada y falta de diversificación. Al crecimiento acelerado de la flota y las capturas durante la última época, no correspondió el desarrollo de las instalaciones para la recepción y habilitación del producto en tierra, tanto en los centros de pesca de ribera como en los puertos para pesca de altura, que se rezagaron en relación al crecimiento económico del país.

La industrialización pesquera presentó también problemas de estructura, como la poca diversificación de la subutilización de la planta industrial, así como su orientación a la producción de harina de pescado, en detrimento esta última de la producción para el abasto popular, y la deficiente localización de algunas

plantas. La industria hizo frente, además, a los problemas que se derivan de la inflación y de la escasez de divisas.

Es conveniente afirmar que la utilización de equipos, maquinaria, partes y tecnología de importación, elevó el costo de la producción, y que la heterogeneidad y obsolescencia en los equipamientos creó problemas de mantenimiento y de productividad.

La acuicultura adoleció de infraestructura básica, siembra indiscriminada de especies, deficiente asistencia técnica y crediticia, dispersión organizativa de los productores, falta de capacitación y consecuentemente baja productividad.

### 3.3.5. PLAN NACIONAL DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

En el sector transportes y comunicaciones mostró un rezago respecto a la expansión de la actividad económica, pese a su crecimiento sostenido en alguna de sus actividades durante largo tiempo. a causa de una inversión insuficiente y ante una demanda cada vez mayor -muchas veces inesperada- se acentuaron los cuellos de botella y saturaron una gran parte de los servicios, principalmente el transporte de carga por ferrocarril y el carretero. Dos de los principales problemas fueron la insuficiencia de la infraestructura carretera para responder a una demanda creciente y su limitada cobertura, que dejó aislada a un gran porcentaje de la suficiencia y de la población del país. Destaca el hecho de que la carretera se responsabilizó del 70% de las toneladas -kilómetros de transporte terrestre, mientras que la vía férrea absorbía el 30% restante; en cuanto al transporte de pasajeros, la producción fue del 97% y 3%, respectivamente. El tránsito por carretera aumentó en una mayor proporción respecto al ferroviario, de ahí que la participación del transporte carretero siguió aumentando aún más en todo el país.

La incapacidad mencionada de la red carretera se derivó de una política de asignación insuficiente de recursos que limitó las características físicas y geométricas de las carreteras. En contrapartida, la demanda de transporte carretero aumentó aceleradamente ya que en 1960, los tramos más transitados tuvieron volúmenes comprendidos entre los 1,000 y 2,000 vehículos diarios y entre los 300 y 800 en el resto de la red. En la actualidad, las cifras

correspondientes aumentaron el número de vehículos diarios en los alrededores de la Ciudad de México, y en las rutas troncales principales.

Mejorar el proceso de modernización de la economía, que proporcione empleos productivos y mejore cualitativamente el patrón de desarrollo, requiere para ser viable de una mejor integración y eficiencia de los transportes y comunicaciones, ya que este sistema sustenta todo servicio y toda posibilidad de desarrollo.

Se dió un crecimiento acelerado de éstos medios, que previó los aumentos en la demanda de sus servicios, permitió alcanzar tasas elevadas y sostenidas de crecimiento de la actividad económica general. Fue importante superar los cuellos de botella en los transportes para darle visibilidad a la estrategia de desarrollo.

La apertura de nuevas áreas de desarrollo económico y social, así como la integración de las comunidades rurales aisladas, con el resto de la actividad económica, por medio de la expansión del transporte y las comunidades, dió oportunidad para mejorar el nivel de vida de amplios grupos de población. La atención a zonas de gran potencialidad económica previstas en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (22), coadyuvó a una mejor distribución de la población y de la actividad económica en el territorio nacional.

Los programas más importantes del sector continuaron encaminados al fortalecimiento del transporte colectivo como medio para evitar el congestionamiento, reducir la contaminación y hacer mejor uso de las facilidades existentes; a procurar que la distribución de carga y pasajeros resulte apropiada a las características y ventajas que ofrece cada sistema; así como a fomentar el uso del transporte combinado y el desarrollo de centros de carga y consolidar la organización e incrementar la cobertura del sistema en el país, por medio de la conservación, la aplicación y el mejoramiento de la infraestructura y el equipo (23).

El sistema carretero constituyó uno de los elementos básicos para el ordenamiento territorial y de los asentamientos humanos, y en un componente fundamental de la infraestructura del transporte. De ahí que aumentó su

longitud y capacidad, para lo cual se construyeron extensamente caminos rurales y alimentadores en beneficio de zonas deprimidas y grupos marginados, así como un gran número de caminos de especificaciones modestas, para integrar a la red numerosas áreas potencialmente productivas y dar servicios a zonas forestales, ganaderas, cañeras, cuencas lecheras, centros pesqueros, mineros, distritos de temporal y lugar de atractivo turístico. Asimismo se extendió y modernizó en forma importante la red troncal mediante ampliaciones y modificaciones significativas en el trazo, aumentó de dos a cuatro y a seis carriles en las secciones más congestionadas y la resolución de los puntos críticos mediante intersecciones a desnivel, encauzamiento de la circulación, señalamiento especial y otras acciones similares. Se intensificó también, la conservación de la red carretera aumentando la inversión destinada a este objetivo.

Se adoptó un sistema tarifario que reflejara los costos de prestación de los servicios o, en su caso, hicieran explícito el subsidio cuando éste sea necesario, con el objeto de dotar de fondos suficientes para su expansión a los ferrocarriles y a otros organismos que prestan servicios; racionalizar el uso de los distintos medios de transporte y disminuir los subsidios.

El transporte interurbano como elemento de movilización de personas, principalmente por ferrocarril rápido, para el desarrollo.

Este medio significó, además un consumo eficiente de energía en relación a otros medios de transporte.

Uno de los bienes socialmente necesarios más importantes es el tiempo. De ahí la alta prelación que se le dió al transporte urbano en la asignación de recursos. Este servicio fue ampliado y fortalecido en las ciudades del país, a través de acciones que aseguran la prestación oportuna y eficaz del mismo.

La crisis pasada hizo evidente la necesidad de reevaluar la participación de los ferrocarriles en el total del sistema y la exigencia de ordenar la demanda. La adecuada coordinación entre los sectores demandantes del servicio de comunicaciones y transportes y éste, se buscó activamente. En especial se procuró una estrecha vinculación con los sectores agropecuarios, pesquero e



industrial, dada la importancia de la producción y la distribución de bienes social y nacionalmente necesarios.

Respecto al sector agropecuario, se previeron los ciclos agrícolas y la localización de la producción, así como el destino hacia los centros de consumo. Lo anterior también es válido para el sector pesquero en lo que se refiere a sus productos. Respecto al sector industrial, sobresale la importancia de una coordinación que asegure el transporte de insumos estratégicos tales como productos agroquímicos, minerales y siderúrgicos, entre otros, así como una correspondencia entre la industria constructora de equipo de transporte y comunicaciones y las metas del sector.

La vinculación eficiente con el exterior y el impulso a las exportaciones de manufacturas se apoyan en parte a la orientación del desarrollo regional hacia costas y fronteras. Ello requirió el desarrollo del sistema de transportes, particularmente ferrocarriles, en dichas zonas. Este desarrollo implicado en el corto plazo la necesidad de adquisición de algunos equipos de importación; sin embargo, se dió, eventualmente, en una mayor capacidad de intercambio con el exterior.

Un sistema amplio e integrado de transportes y comunicaciones fortaleció el pacto federal y fue un factor importante para lograr un desarrollo equilibrado de las diferentes regiones del país.

La selección y adaptación de la tecnología conveniente para el país en el campo de las telecomunicaciones, constituyeron un paso importante para fortalecer su desarrollo y propiciar la producción interna del equipo, así como para sentar las bases de una mayor investigación propia (24).

Las cuantiosas inversiones públicas, destinadas a lograr un rápido crecimiento de los transportes y las comunicaciones, indican el recogimiento del rezago en esta área y la alta prioridad que tiene este sector dentro de la estrategia global.

La articulación entre los distintos modos de transportes es deficiente. La infraestructura de transporte se emplearon con características

predominantemente unimodales, debido a la incipiente organización para establecer cadenas de transporte que disminuyan los costos de arrastre y maniobras.

En relación a los factores institucionales, destacó el atraso de la legislación y de la reglamentación del funcionamiento del sistema de transporte, la aplicación de políticas tarifarias y financieras inadecuadas, y la falta de coordinación entre la construcción de infraestructura, la prestación de servicios, la fabricación de equipos, la aplicación de tecnología, y el empleo y capacitación de la mano de obra.

En este periodo se dieron rezagos importantes, el país contaba con una infraestructura importante de comunicaciones y transportes. Se dispuso de una red carretera y ferroviaria que comunica entre sí a las principales ciudades y regiones del país. 'Ha sido notable el aumento de la red carretera, la que pasó de 71 mil kilómetros en 1970 a 213 mil en 1982. La infraestructura actual permite, con inversiones adecuadas a un gran esfuerzo de reorganización y mantenimiento, elevar la capacidad de transporte' (25). Esto ha permitido que un 85% de la población disponga de comunicación terrestre permanente, en buena parte debido al impulso otorgado durante los últimos años a las carreteras alimentadoras y caminos rurales. Sin embargo, la red manifestaba deterioro y congestionamiento significativos en diversos tramos, particularmente en los 25 mil kilómetros de la red troncal básica, debido a la insuficiencia de las inversiones destinadas a la conservación y a la ausencia de modernizaciones.

A pesar de los problemas y deficiencias de la industria nacional, el monto de inversiones en el sector y el dinámico crecimiento industrial de las últimas décadas, permitieron aumentar la capacidad instalada en ramas básicas para el desarrollo nacional. Existen inversiones, principalmente del sector público, que aún no se reflejan en incrementos en la producción y constituyen las bases para una fuerte recuperación en el futuro próximo.

### 3.3.6. PROGRAMA NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA (26)

Como parte de la estrategia de desarrollo hacia el empleo, la política tecnológica juega un papel de primera importancia, concibiéndose de manera paralela y en concordancia con los objetivos nacionales, como una política con la que pueda difundirse masivamente las innovaciones tecnológicas que incidan directamente en la productividad y los programas de capacitación a todos los niveles, que vinculen la ciencia con las necesidades sociales y productivas de México.

El sistema científico y tecnológico mexicano cuenta con un número creciente de universidades, institutos de investigación y centros de desarrollo y adaptación tecnológica. En 1970, el gasto en investigación y desarrollo experimental ascendió a alrededor del 0.1% del producto interno bruto.

Para 1978 se elevó a 0.6%. La actividad científica y tecnológica se orientó en mayor medida a la investigación básica y al fortalecimiento del sistema educativo. Sin embargo, enfrentó diferentes problemas según la fase que se observa en el proceso de generar, difundir, adaptar o aplicar conocimientos científicos y técnicos.

Las causas de lo anterior se atribuyen principalmente a factores tales como insuficientes recursos financieros; escasez, tanto en calidad como en cantidad de recursos humanos; ausencia de políticas definidas en la materia; falta de coordinación, tanto dentro de las instituciones de investigación, como entre ellas mismas; atomización, de los recursos dedicados a la investigación y al desarrollo experimental.

Es necesario señalar que la industria nacional aún manifiesta un alto grado de dependencia tecnológica: gran parte de las demandas en esta materia se orientaron a los mercados internacionales en los cuales las características de las tecnologías difieren de las que serían idóneas para los países en vías de desarrollo. Esta situación señala la necesidad de ampliar la base de personal calificado y especializado y estimular, a partir de la sustitución de importaciones de bienes de capital, el desarrollo de tecnologías propias y la participación activa de los industriales nacionales en el proceso de innovación,

lo que generaron un elemento de soporte y retroalimentación a las actividades que desarrollaron las Instituciones especializadas.

Entre estas, son de mencionar los meritorios esfuerzos que se han logrado en materia de investigación científica y tecnológica, en aspectos referentes a petróleo, agricultura, salud, electricidad y siderurgia entre otros, así como las investigaciones realizadas en los Institutos de Investigación de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Politécnico Nacional, el Instituto Mexicano de Investigaciones Tecnológicas.

El Programa Nacional de Ciencia y Tecnología 1978-1982 (27), elaborado con la participación del sector productivo público y privado, la Administración Pública Federal, y representantes de la comunidad científica y académica nacional, representa la principal acción nacional indicativa y reguladora de las funciones del sistema científico y tecnológico nacional.

Las acciones más significativas que conviene señalar son las siguientes:

1. Fortalecimiento de Instrumentos de planeación, programación y asignación de recursos a inversiones netas, de interés nacional, como son los Programas Indicativos del CONACYT, así como los de enlace entre la comunidad científica y el Consejo, como son los Comités de Ciencia y de Consulta Específica.
2. En materia de becas además de continuar en aumento, se dió preferencia a las Instituciones que tenían programas en marcha. Asimismo se establecieron convenios que garantizaron mayor grado de incorporación de becarios y se mejoró la coordinación entre las distintas instituciones que otorgaron becas para lograr una política más congruente en el área.
3. Se avanzó en la consolidación de los centros de investigación existentes, dejando la creación de nuevos centros como una opción en la medida en que con ello se intentó coadyuvar a la solución de aspectos concretos a nivel regional o de áreas prioritarias.

4. Mediante acciones en cuatro áreas principales: proyectos de riesgo compartido, en que las empresas interesadas aportaban el 50% del valor de contratación de servicios de investigación y desarrollo; enlace industrial que vinculó a los demandantes nacionales de tecnología con los centros de investigación o firmas de ingeniería y consultoría; estudios de política tecnológica para conocer la interrelación entre las estructuras industrial tecnológica del país; y estudios de prefactibilidad que analizarán la posibilidad técnico-económica para el uso de nuevas tecnologías de impacto social.
5. En relación al fortalecimiento de la infraestructura científica y tecnológica, se apoyaron aquellos centros de asesoría y gestión para la adquisición de equipo e instrumentos; a los centros especializados en mantenimiento y reparación de equipos, así como los que prestan servicios de normalización, metrología y control de calidad. Se incrementó el apoyo a publicaciones especializadas, a la realización de los eventos de carácter científico y tecnológico y se impulsó la divulgación técnica, agrícola y pesquera, así como la que se realiza mediante medios masivos de comunicación. Fue necesario evaluar la capacidad nacional en materia de actividades relacionadas con la investigación, también conocida como servicios científicos y técnicos, con el fin de evaluar su escasez y proceder en consecuencia, a ampliar la capacidad, ya sea fortaleciendo los centros existentes o iniciar la creación de los que se requieran.
6. La acción gubernamental, además de lo relativo a la canalización de fondos y las funciones de regulación y control en la materia que ya estaban previstas y que le son inherentes, extendió y racionalizó sus acciones de tal modo que se alcanzó mayor oportunidad en la asignación presupuestaria destinada a los centros relacionados con la ciencia y la tecnología. Además, instrumentó paquetes fiscales y crediticios para fomentar e impulsar la acción innovadora del sector productivo, vía generación interna o de transferencia internacional de tecnología. Asimismo, mediante su sistema de programación-presupuestación se convirtió en una fuente más efectiva de información sobre el esfuerzo nacional en ciencia y tecnología.

7. Se impulsó el desarrollo de la tecnología de alimentos, acorde con el Sistema Alimentario Mexicano y en apoyo a la agroindustria, a la industria pesquera y, en general, al enriquecimiento, distribución y conservación de alimentos. Asimismo, se realizó una vigorosa campaña de promoción de educación para mejorar los hábitos alimenticios.

La insuficiencia de servicios de ingeniería y consultoría y las deficiencias en control de calidad, normalización y metrología, en las ramas de bienes y consumo duradero y de capital son notables. Por otra parte, la pequeña y mediana industria tienen acceso muy limitado a esta clase de servicios.

Las relaciones entre centros de investigación y desarrollo y firmas de ingeniería y consultoría son prácticamente inexistentes. Esto se debe en gran parte a que tales firmas desarrollan muy poca ingeniería de diseño de productos y procesos que es, entre sus actividades, la que más directamente se liga con la investigación.

Los cuerpos técnicos del gobierno, que pueden constituir un eficaz puente de comunicaciones entre las necesidades de innovación tecnológica del sector público y los centros de investigación, son una posibilidad que prácticamente no se aprovecha.

En cuanto a instrumentos de política tecnológica de orientación, regulación y fomento, si bien existen, la mayor parte de éstos han carecido de coherencia y de mecanismos operativos apropiados.

Finalmente, las actividades científicas y tecnológicas muestran una marcada concentración geográfica y sectorial, puesto que la mayor parte de estas actividades se desarrollan en el Distrito Federal y dentro del sector público.

### 3.3.7. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO INDUSTRIAL (28)

El sector industrial juega un papel central en la estrategia del Plan, ya que regeneraron los recursos petroleros que contribuyeron, en forma importante, a proporcionar los medios adicionales para crear empleos por encima del crecimiento de la población y aumentar, simultáneamente, el ahorro, la

inversión y el consumo socialmente necesario. Dentro del contexto de dicha estrategia, el sector impulsó, asimismo, la modernización de la economía, a través de un nuevo esquema de desarrollo industrial, a partir de la política de energéticos y por medio de la creación de sistemas agroindustriales-alimenticios y energéticos-recursos minerales, que aprovecharon integralmente las materias primas, vinculados por la industria de bienes de capital. El esquema de desarrollo industrial favoreció la producción amplia de bienes de consumo popular a fin de elevar el nivel de bienestar de la población, mejoró el poder adquisitivo de los salarios para apoyar una demanda constante y suficiente para los productos del campo de uso industrial. En especial, se fomentó el desarrollo de la industria alimenticia, como parte del esfuerzo de producción, distribución y consumo del Sistema Alimentario Mexicano. Asimismo, el impulso de la producción de bienes de capital, ligada a una sólida industria siderúrgica, permitió una mayor autonomía tecnológica, después del petróleo -un recurso no renovable que se agotará más temprano que tarde-, hará posible independizar la estructura industrial del país del ciclo económico del exterior y dió, también, capacidad de importar.

La contribución del sector a la meta de empleo es parte esencial del cambio propuesto en la estrategia. En este sector estaba contemplado integrar los procesos para aprovechar la mano de obra campesina, ocupar de manera óptima a la población económicamente activa y crear empleos, adicionales a los que generarían en un crecimiento sin Plan, para la creciente fuerza de trabajo del país. Estas metas resultaron de inversiones mayores, del desarrollo de ramas orientadas tanto a los consumos populares como a la exportación, del apoyo decidido a la pequeña y mediana industria y a la selección de la tecnología más adecuada. Mediante un aumento en la productividad de los factores de producción, creció la calidad del trabajo y mejoró, en forma gradual y permanente, la distribución del ingreso.

La producción industrial tuvo un crecimiento alto impulsado tanto por la demanda externa como interna, lo que permitió duplicar el aparato industrial en siete años. Este rápido crecimiento contribuyó en forma decisiva a alcanzar un crecimiento alto y sostenido de la actividad económica general. En el esquema del sector estuvo contemplada también una política de diversificación y

aumento de las exportaciones, en conjunto con una industria selectiva y eficiente que sustituyera importaciones. Al sector correspondió también, dentro de la estrategia global, un papel destacado en el objetivo de mejorar la distribución regional del Ingreso y por tanto, la ubicación espacial de la población y de la actividad económica. Las acciones en este sector contribuyeron, en forma importante, a la desconcentración y al desarrollo de ciudades de tamaño intermedio, tanto en el interior del país como en las fronteras y en las costas, en donde destaca el desarrollo, a largo plazo, de cuatro puertos industriales.

En suma, el proyecto de viabilidad de México, como nación independiente, tuvo en el sector industrial uno de los pilares principales. La evolución y el cambio cuantitativo del mismo, contribuyeron al fortalecimiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad mediante la concertación de acciones hacia un mismo fin con los sectores social y privado.

A finales de la década de los sesentas y, particularmente, durante a mediados de los años setentas, el desarrollo industrial mostró una desaceleración y una incapacidad para producir, en forma suficiente, bienes socialmente necesarios para avanzar hacia nuevas ramas de manufacturas, especial en el área del capital, lo que derivó entre otras cosas, en una baja capacidad de absorción de mano de obra por parte del sector.

La estrategia seguida y el efecto conjunto de políticas y presiones de corto plazo han producido una estructura industrial caracterizada por lo orientación casi exclusiva hacia el mercado interno y por una relativa ineficiencia e incapacidad para exportar, por la excesiva concentración urbana-industrial, la proporción elevada de la producción de bienes de consumo en particular los duraderos y el rezago de otras ramas como de bienes de capital, así como la reducida explotación y procesamiento de materias primas disponibles, la coexistencia de grandes empresas oligopólicas con una multitud de pequeñas empresas dispersas y poco estabonadas. Si bien la estrategia seguida tuvo validez en el tiempo en que el país construyó las bases de una planta industrial, la dirección del desarrollo económico que la nación requiere ahora, en



particular para mediar las consecuencias sociales del modelo económico anterior, exige una reorientación en la política industrial.

La aplicación de la nueva estrategia de desarrollo industrial se plasmó con la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Industrial (29). En esta estrategia están definidos los sectores prioritarios en función de su contribución a los objetivos generales, las zonas de localización preferentes y las medidas que atienden, de manera integral, los problemas en áreas industriales. Para efectos de operación de éste plan, fue creada la Comisión Nacional de Fomento Industrial, como foro de discusión y concertación de acciones con los sectores social y privado.

El sector industrial, dentro de los objetivos generales de la estrategia global, coadyuvará a resolver el problema de la desocupación y el desempleo y contribuirá a garantizar un nivel mínimo de bienestar para toda la población. En ese contexto, los objetivos de la política industrial fueron los siguientes:

1. Reorientar la producción hacia bienes de consumo básicos, particularmente los alimentos, que son el sustento real de una remuneración adecuada del trabajo.
2. Desarrollar ramas de alta productividad, capaces de exportar y sustituir importaciones de manera eficiente.
3. Integrar la estructura industrial para aprovechar, en mayor medida, los recursos naturales y humanos del país y para desarrollar ramas como las productoras de maquinaria y equipo.
4. Desconcentrar territorialmente la actividad económica acorde con los propósitos de desarrollo regional, explotación de recursos naturales y exportación, orientando las inversiones hacia las costas y las fronteras para que puedan convertirse en alternativas viables a los grandes centros industriales del país.

5. Equilibrar la estructura del mercado, atacando las tendencias a la concentración oligopólica de las industrias más dinámicas y articulando a la gran empresa con la mediana y la pequeña.
6. Aumentar la eficiencia de la producción industrial, evitando las diferencias excesivas entre los precios internos y los que rigen en el exterior, así como integrando selectivamente la industria nacional.
7. Diversificar las exportaciones mediante el desarrollo de ramas que tengan capacidad de exportar una proporción significativa de su producción y combinar este esfuerzo con la selección adecuada de las importaciones reemplazables para que, en ramas como la de bienes de capital y de química, entre otras seleccionadas, disminuya proporcionalmente el saldo negativo en la cuenta de comercio exterior, sin que esto implique una política cuya meta sea dejar de importar, sino aprovechar la disponibilidad de recursos del país y la evolución de los mercados internacionales.
8. Avanzar hacia la autodeterminación tecnológica a través del desarrollo de tecnologías propias, congruentes con la dotación de factores y la modificación de aquellas que, estando disponibles a nivel mundial, puedan adaptarse a las condiciones del país.

El eje de la estrategia industrial es el potencial financiero que brindaron los recursos derivados de la exportación de hidrocarburos conforme a la plataforma definida, lo que proveerá al país de una mayor auto determinación financiera. el ritmo de explotación de éstos fue determinando de acuerdo a los objetivos nacionales, en función de las necesidades de la política global de desarrollo y sobre la premisa de no rebasar la capacidad real de la sociedad para absorber eficientemente dichos recursos, sin crear distorsiones graves en el aparato productivo y financiero que pudieran obstaculizar la orientación social del desarrollo.

La plataforma de producción y exportación de petróleo que se ha definido, buscando armonizar la estructura del país conjugada con sus necesidades, responsabilidades y su situación coyuntural quedó en una capacidad de producción de 2.5 millones de barriles diarios de crudo, con rango de

flexibilidad de 10% para garantizar el suministro interno, las metas de exportación y dar así, capacidad de respuesta al país para resolver cualquier riesgo y cualquier eventualidad, sin rebasar la cifra de 2.7 millones de barriles diarios.

En este contexto, el crecimiento de la industrial paraestatal jugó un papel de doble pivote, al garantizar, por una parte, la oferta de insumos estratégicos y, por otra, al asegurar la demanda de bienes de capital necesaria para el establecimiento y para el desarrollo de una capacidad eficiente en la fabricación nacional de esos bienes.

El siguiente paso en la estrategia consistió en indicar a la economía a entrar en un proceso de crecimiento alto, sostenido y eficiente. Es decir, la disminución en la restricción financiera que producirán los excedentes petroleros, es sólo el impulso inicial al proceso de crecimiento. La economía en general y el sector industrial en particular continuaron el proceso, retroalimentándolo. Asimismo, se reorientó el desarrollo industrial con la instrumentación de una política selectiva de estímulos con criterios de carácter sectorial, regional y temporal, considerando también la dimensión de la empresa. Los apoyos favorecieron la creación de empleos, la acumulación de capital, la generación y ahorro de divisas, en el desarrollo regional y la eficiencia en la asignación de recursos.

Este tipo de apoyos vinculan los planes de desarrollo que han venido realizando los sectores económicos. Así, el Plan de Desarrollo Industrial plantea la política de descentralización industrial en función del apoyo que le pueda brindar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Por otra parte, el sector agropecuario señala, entre otros aspectos, la necesidad de que el sector industrial le proporcione los fertilizantes y los implementos agrícolas que requiere.

1. Inversión Pública. Se orientó parte de la inversión pública hacia el desarrollo de la infraestructura económica y social en las regiones preferentes de descentralización industrial, sobre todo en los puertos industriales.

- 2. Ramas Estratégicas.** Continuó la promoción intensiva de la agroindustria en apoyo al Sistema Alimentario Mexicano y el fomento a la producción de bienes de capital e insumos estratégicos para el sector industrial, tales como hierro, acero y cemento.

Las empresas del Estado contribuyeron a la formación de capital en ramas estratégicas de la economía, particularmente energéticos, petroquímica básica, siderurgia y fertilizantes. Los programas de expansión de estas empresas, fomentaron la inversión en otros sectores prioritarios al contar con mayor disponibilidad de los productos que éstas elaboraron y significaron un incremento en su demanda de insumos, principalmente maquinaria y equipo.

- 3. Adquisiciones del Sector Público.** Se reforzó la orientación de las adquisiciones del sector público hacia la industria nacional, particularmente en lo que toca a bienes de capital y servicios de ingeniería y se profundizó en la instrumentación del mecanismo del presupuesto de divisas para las empresas públicas.
- 4. Precios Energéticos.** Se continuó con la política de fomento a la inversión en las zonas designadas como prioritarias a través de descuentos en los precios internos de energéticos. Con ello aumenta la capacidad competitiva de la industria al otorgarle un margen sustancial de protección, vía los costos de los insumos, estableciendo adicionalmente un impulso directo a la exportación.
- 5. Programas de Fomento.** Avanzó la instrumentación de los programas de fomento en el nivel de la rama industrial, en los que se precisaron los estímulos específicos y las medidas de protección extensiva al conjunto de empresas que realizan la misma actividad, así como los compromisos de inversión, producción, fijación de precios, exportación e integración de componentes nacionales por parte de las empresas favorecidas. En particular, se precisó el apoyo preferente a la industria alimenticia en el marco del Sistema Alimentario Mexicano.

6. **Proteccionismo.** Continuó la política de sustitución gradual del permiso previo por el arancel. Con esta sustitución se pretendió modernizar la economía y estimular la competitividad de la industria, buscando proteger no sólo al productor, sino también al consumidor y continuar con la apertura gradual de la economía, conforme evolucionaba el panorama internacional y las posibilidades industriales del país. Se tomó en cuenta el concepto de protección efectiva, que consideró el impacto neto de los aranceles tanto en el precio del producto como sobre el costo de los insumos. La determinación del nivel arancelario siguió haciéndose de acuerdo al criterio de favorecer a los bienes de producción sobre los de consumo, y a los de consumo necesario sobre los suntuarios, a fin de alentar la producción de aquellos cuya sustitución resultara factible y necesaria, como los intermedios y de capital, para mejorar la integración del aparato industrial e incrementar la producción de bienes social y nacionalmente necesarios. Fue analizada la implantación de un mecanismo de arancel diferenciado a las importaciones que requieran algunas actividades prioritarias, que establezcan compromisos con el gobierno a través de los Programas de Fomento.
7. **Estímulos Fiscales.** Se prosiguió la promoción selectiva de la Industria a través de los estímulos fiscales al empleo, a la inversión, a la pequeña industria y a la producción de bienes nacional y socialmente necesarios, en forma preferente a los alimentos, procurando unificar y dar congruencia al régimen de la promoción general, con aquellos específicos que estaban dirigidos a promover alguna rama industrial en lo particular.
8. **Exportaciones.** Continuaron el apoyo a las exportaciones mediante los instrumentos de acción directa e indirecta establecidos por el Gobierno Federal, adecuando los beneficios fiscales al nuevo régimen del Impuesto al Valor Agregado. Asimismo, prosiguieron los esfuerzos para otorgar mayor automatización al régimen de importaciones temporales para exportación.
9. **Desconcentrar Concentrando.** Se impulsó el establecimiento de industria en cuatro puertos: Coahuila de Zaragoza, Lázaro Cárdenas, Tampico y Salina Cruz, con sus respectivas áreas de influencia, al igual que en las principales

ciudades fronterizas y en el corredor del Bajío, entre las once áreas ya definidas. El enfoque fue selectivo hacia ciudades de tamaño medio que pueden convertirse en alternativas viables de localización industrial, así como otras situadas a lo largo de la red nacional de gas, o en áreas en que existen materias primas abundantes.

10. Pequeña y Mediana Industria. Se intensificaron los esfuerzos para apoyar el desarrollo de la pequeña y mediana industria y para mejorar su posición económica. Se buscó la complementación industrial a través de la subconcentración de operaciones que permitieron la especialización y el vínculo entre las grandes empresas con las pequeñas y medianas y se indujeron a la gran industria a transferir su tecnología y a mejorar a la gran industria a transferir su tecnología y a mejorar los patrones de calidad de la empresa más pequeña. Continuó la dotación a esta industria de apoyos financieros integrales.
11. Maquiladoras. La promoción del establecimiento de la industria maquiladora en la frontera y particularmente en el interior, estudiando permanentemente la posibilidad de participar en el mercado interno de bienes que interesen al país, siempre y cuando no desplace a la producción nacional y que la proporción de éstas ventas, en su facturación total, sea reducida y se comprometa a incorporar insumos nacionales en forma creciente.
12. Financiamiento. Estaban coordinados los diversos fondos de financiamiento al sector industrial, de tal forma que otorgaran un financiamiento integral de acuerdo con los nuevos lineamientos de política industrial y financiera.
13. Servicios de Ingeniería. Fue diseñado un régimen de apoyo que fomentara la expansión de servicios de ingeniería y consultoría dentro del marco de un esquema de apoyo integral a la industria.

El desarrollo industrial de México ha sido estimulado, sobre todo en la última década, por medio de políticas macroeconómicas de activación de la economía en general. Sin embargo, durante el curso de este proceso se generaron desequilibrios en la balanza de pagos, en la capacidad de financiamiento

Interior y en la generación de fuerzas inflacionarias que finalmente obligaron a una concentración de la economía que frenó el crecimiento de la industria.

\*En la década de los setentas, la industria manufacturera creció aceleradamente a una tasa promedio anual del 7.1% por lo que para 1980 se había duplicado la producción real del sector respecto a 1970\* (30). Durante el periodo de alto crecimiento de la economía, el desarrollo industrial no pudo realizarse con la amplitud y profundidad deseada debido a que las políticas cambiarias y sectoriales no siempre fueron conducentes a ello, y por los desequilibrios de la propia estructura industrial.

Los resultados pueden sintetizarse en tres problemas fundamentales:

1. Un proceso de industrialización centrado en la sustitución de importación de bienes de consumo, que se hizo extensivo sólo algunos bienes intermedios y de capital, de escasa contribución a la integración de las cadenas de producción, y que se concentró en unas cuantas regiones del país.
2. La inconsistencia entre las políticas macroeconómicas y sectoriales que favorecieron dicho desarrollo.
3. La insuficiente concertación entre los diversos agentes que participan en nuestro sistema de economía mixta.

La falta de concertación de esfuerzos entre los diversos agentes económicos, no permitió la articulación de las cadenas productivas. La demanda del sector público no fue suficiente canalizada hacia los proveedores nacionales; la inversión extranjera no se ha articulado suficientemente a la base productiva nacional; el mismo sector empresarial nacional no ha logrado consolidar una capacidad de organización tal que le permitiera aprovechar economías de escala y participar con mayor eficiencia y liderazgo en el mercado nacional e internacional.

### 3.3.8. PLAN NACIONAL DE COMERCIO (31)

La actividad comercial sirve de vínculo a todas las actividades económicas y gracias a ésta la producción cumple su labor de satisfacer la demanda. Dentro de la estrategia del Plan, el sector comercio tiene una labor importante en dos grandes áreas: aumentar la productividad de la economía en su conjunto y apoyar a las clases mayoritarias del país, especialmente a las marginadas.

La contribución del sector comercio al aumento de la productividad de la economía es importante porque la mayor eficiencia del aparato comercial reforzó el esfuerzo de los sectores productivos. El mejor uso de los recursos de que dispone el país, tiene su expresión final en el precio que depende en buena medida de los márgenes de comercialización aplicados. Esos márgenes reflejaron el valor de servicio real del comercio, lo que benefició tanto al productor como al usuario final.

El apoyo a la economía popular, pieza indispensable de la estrategia global y parte esencial del Sistema Alimentario Mexicano, descansa en forma importante en el sector comercio. Tomando esto como premisa, el Plan se propuso incrementar, dentro de un proceso totalizador de producción, distribución y consumo, el abasto de bienes básicos a precios reducidos. Este esfuerzo protegió los ingresos reales de las clases populares y, junto con la lucha contra las prácticas de abuso y especulación comprometió al Estado en el marco del Plan, a mejorar la distribución del ingreso entre los mexicanos.

La economía campesina fue beneficiada mediante mecanismos congruentes en sus objetivos. Por un lado, se dió tratamiento flexible a los precios de los productos e insumos que indicaron en el desarrollo del sector agrícola y se acercara a los productores y consumidores por medio de su organización y de la participación de entidades estatales como CONASUPD, para abatir los márgenes de intermediación. Por otro lado, se reforzó el abasto de producto básico alimenticios a precios bajos, el transporte adecuado y el almacenamiento en las zonas rurales del país. La mejoría en la posición relativa de los grupos más rezagados propuesta en la estrategia global tiene una clara manifestación en las acciones del sector comercio.



La lucha contra la inflación y la protección del salario se apoyaron también en la modernización del sector comercio. Esta modernización consistió en una mejora de los sistemas de distribución y técnicas de comercialización que sirviera para estimular la oferta de bienes y servicios básicos y para atender a los consumidores con oportunidad y al menor costo posible.

Es notable que la participación del sector comercio en el producto interno bruto sea constante durante las dos últimas décadas, y que participe (alrededor del 30%) con mayor proporción en el total. Esta proporción fue, en buena medida, resultado de la estrategia de desarrollo adoptada a partir de la década de los cuarenta, para transformar a la nación de una economía básicamente a una economía urbano-industrial. Tal estrategia requirió de la conformación de un aparato distributivo capaz de vincular una dinámica oferta de bienes y servicios, a una creciente masa de consumidores urbano-industrial que se encontraba funcionalmente alejada de las unidades productivas.

El producto generado por el sector comercio creció de 1950 a 1970 a una tasa de 6.7%, tasa superior a la del producto interno bruto, con una participación cada vez mayor de productos manufacturados y un patrón de consumo que resultó, en gran parte, de la evolución de la distribución del ingreso. En tanto que en el resto de la economía ocurrían modificaciones importantes de estructura, el sector comercio sólo aumentó proporcionalmente su participación en el producto total.

La rapidez en el crecimiento del mercado interno, el importante grado de cautividad del mercado, entre otros factores, configuraron progresivamente un aparato comercial, caracterizado por un claro dualismo. Por un lado, un sector moderno con eficientes niveles de operación y con los canales, los recursos y las técnicas más eficaces, que le permiten operar con márgenes de utilidad significativos comprar directamente a los productores agrícolas e industriales y con los sistemas de información oportunos.

Por otro lado, un sector comercial compuesto por una estructura en la que prevalece la atomización, que opera normalmente en el medio rural y en amplias zonas urbanas marginadas, y que trabaja con una escala reducida y

una especialización excesiva que le impide hacer uso de economías en sus operaciones. El acceso al crédito a pesar de los esfuerzos oficiales, es difícil, por lo que con frecuencia recurre a canales no institucionales, en donde las operaciones resultan más costosas e ineficientes. En virtud de los pocos requerimientos económicos y administrativos para establecer una unidad comercial de estas características, este sector fue receptor de los recursos humanos liberados de otras áreas de la economía, por lo que presenta un alto nivel de subempleo y constituye un medio de supervivencia para una parte de la población.

Adicionalmente se encontraba una red de intermediarios, transportistas, almacenistas y bodegueros. Estos grupos realizaban labores importantes al eliminar diferencias entre la oferta y la demanda, y aun realizan transformaciones físicas menores de los mismos. Sin embargo, en su estructura se han desarrollado prácticas monopólicas y especulativas que son de origen frecuente de alzas injustificadas en los precios, principalmente en los artículos de primera necesidad.

Por otra parte, la conformación de la estructura productiva, tanto en el perfil de productos ofrecidos como en la ubicación espacial de las unidades productivas, aunada al crecimiento no planeado de los centros de consumo, hacen que la labor de enlace se dupliquen por la incongruencia de las redes de comunicación y los centros de origen-destino. Sumado a lo anterior, la falta de capacidad instalada de almacenamiento para artículos en tránsito y para los de destino final, ha dificultado la relación entre los medios de transporte y las necesidades de abastecimiento.

En esta situación compleja, el Estado ha intervenido creando e instrumentando diversas medidas de políticas y ha puesto en operación distintos programas. Destacan entre otros: la actividad normativa y reglamentaria de la actividad comercial, así como la intervención directa en operaciones de compra-venta, almacenaje y elaboración industrial con propósitos de regulación del mercado de productos básicos. En la medida en que las actividades normativas e indicativas son insuficientes para resolver los problemas que presenta la estructura y el proceso de la actividad comercial, la participación del Estado es

mayor, tanto en magnitud como en las modalidades, con el objeto principal de abastecer zonas poblacionales que no son atendidas suficientemente por agentes de comercialización o que son afectadas por la operación ineficiente del aparato económico.

En los años setentas el objetivo de subsanar las deficiencias en la comercialización y apoyar a la población más desprotegida, el Estado inició la instrumentación de un nuevo sistema de abasto alimentario para zonas marginadas, a través del convenio CONASUPO-COPLAMAR, apoyado por la construcción de bodegas gracias al convenio SAHOP-COPLAMAR. La ampliación de los canales de distribución implica un gran esfuerzo, que en el marco del Sistema Alimentario Mexicano, permitió alimentar a millones de mexicanos. Dentro de este sistema, también se propuso establecer una red distributiva integrada que comience en el acopio, continúe en el almacén y finalice en el abasto y que avance en el propósito de que los subsidios se otorguen a la producción de lo que el país requiere y al consumo de quienes es justo que los reciban.

En este período se aumentaron también los recursos crediticios canalizados al pequeño comercio y se aprobaron adiciones y reformas a la legislación para fortalecer la competencia de las autoridades encargadas del comercio en materia de sanciones y captación o distribución de artículos de consumo generalizado.

La estrategia del plan considerada a la actividad comercial como una tarea de utilidad insoslayable. Su importancia económica y social la ubica como una actividad sectorial de primer orden. El desarrollo del país no será posible sin una modernización del comercio y sus prácticas, que impulse el esfuerzo global encaminado hacia la creación de pautas de producción y consumo adecuadas a las posibilidades y necesidades del país. La actividad del comercio se debe ver como un todo continuo, en el que la orientación dada a la actividad productiva, o a la desconcentración de la actividad económica y a la política de transporte, entre otras medidas, influyó en sus acciones. La proporción en que éste sector redujo el costo económico y social de sus operaciones y proporcionó los

bienes básicos a la mayoría de la población, contribuyó significativamente, a los objetivos centrales del plan.

Se dió un crecimiento de la demanda global en promedio de 9.4%, durante el período que comprende el plan, fue que el consumo aumentó más rápido que la población. De ahí que se procuró que el sector incrementara su eficiencia y adoptara mecanismos flexibles que lo hicieran responder, eficazmente, a la estrategia en el resto de los sectores de la economía. Para esto, fue necesario disponer de los recursos financieros y humanos esencialmente para capitalizar la actividad comercial y hacerla crecer, establecer las disposiciones y los reglamentos que faciliten su desarrollo y aumentar su eficiencia espacial y temporal, orientandola sobre todo hacia prácticas de comercio sanas que protejan el ingreso de los consumidores, en particular, el ingreso de las clases populares.

El propósito del sector es de coadyuvar a la generación de empleos mediante el aumento en la capacidad instalada requerida para abastecer una economía con mayor crecimiento. A su vez, el apoyo a los programas de modernización del pequeño comercio, donde se observaron los rangos más amplios de subempleo, permitió que los recursos humanos incorporados fueran productivos. La orientación al consumidor de menos ingresos, con el objeto de modificar los hábitos de consumo de alimentos, propiciaron un nivel de nutrición mayor y un destino racional de su gasto.

El Estado, en sus áreas fundamentales de producción, comercialización y transporte se fijó como objetivo la regulación y la modernización de las relaciones de intercambio del mercado de las subsistencias populares y asume el compromiso de garantizar el abasto real y oportuno de bienes básicos, en un esfuerzo totalizador que conjugue responsabilidades y compromisos en la producción, la distribución y el consumo dentro del marco del Sistema Alimentario Mexicano.

Entre los problemas estructurales que demandan mayor atención se encuentran los obstáculos para la satisfacción adecuada de los requerimientos del consumo popular, el crecimiento distorsionado del comercio, la vinculación

insuficiente y desigual con los sectores productivos y las prácticas nocivas que condicionan el consumo.

En la producción, la presencia de actividades de acaparamiento y especulación se sustenta en la escasa capacidad de negociación que poseen las diversas organizaciones de productores, ya sea por sus niveles inferiores de agrupación o por la carencia de capacitación técnica para la venta de sus productos, insuficiencia de equipo y almacenes, así como una disposición inmediata de liquidez. En cuanto a la articulación entre el acopio y la distribución mayorista, la insuficiencia en las redes de comunicación que unen los centros productores con los de distribución y consumo, aumenta las etapas de intermediación.

Se careció de un sistema coordinado de servicios de transporte carretero, ferroviario, marítimo, y la distribución de las vías de comunicación es inadecuada para conectar la estructura atomizada de la producción con los centros de consumo.

### 3.3.9 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO AGROINDUSTRIAL

La política económica en México, a partir de la segunda mitad de los años cuarenta, sustentó un patrón de orientación hacia la sustitución de importaciones. El esquema de medidas de política económica que se construyó para tal objeto, comprendía un proteccionismo indiscriminado a todo tipo de producción industrial interna. El modelo de industrialización nacional supuso, así, una creciente descapitalización del Sector Agropecuario y Forestal, en su interior parecían encontrarse condiciones propicias para tal proceso; los productores primarios enfrentaban una retracción de su participación en el PIB y las organizaciones de productores veían limitada su capacidad de negociación frente al mercado.

Aún cuando el crecimiento agroindustrial alude a una dinámica e importante en sus ramas de producción, que se expresó en una tasa media anual de 6.1% para el período 1960-1975, su comportamiento presentó una contracción para el último quinquenio analizado, al pasar su tasa media anual de 7.1% en 1965-1970 a 4.5% en 1970-1975 (32).

Los objetivos que se presentaron fueron los siguientes:

1. Autosuficiencia dinámica en los productos básicos de consumo popular.
2. Creación de fuentes de empleo en el medio rural.
3. Aumento de ingresos de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios.
4. Establecimiento de una base productiva agroindustrial que coadyuve a un desarrollo rural armónico e integral.
5. Mejoramiento de la dieta popular.
6. Desarrollo de un patrón tecnológico y organizativo agroindustrial.
7. Reducción del déficit externo del país.

Con esto se deseaba obtener una mejoría en el nivel de vida de la población, especialmente de los marginados, mediante la obtención de una tasa de crecimiento del consumo, superior a la demográfica, derivada del empleo productivo, la salud, la educación y la vivienda de los mexicanos. Ello requiere de un incremento en la oferta de los bienes básicos, en lo cual juega un importante papel el Estado, a través de sus funciones de promoción y estímulo a la producción de esos bienes, así como por su acción en la comercialización y abastos; a través de estímulos fiscales y financieros y con apoyo a los distritos de temporal y el desarrollo de sistemas agroindustriales alimenticios.

Con apoyo a los sectores estratégicos se generaron nuevos empleos y abatieron las condiciones de subempleo. La orientación de la estrategia requirió que los incrementos de la producción provengan prioritariamente de sectores con amplia capacidad de absorción de mano de obra. Para ello se apoyó aún más a las ramas y tipos de establecimiento con mayor potencialidad para generar empleo. Especial importancia tiene el apoyo integral a las empresas productoras de bienes de consumo básico, agroindustrias y agroindustriales, y ciertos bienes intermedios de capital.

El apoyo específico a la pequeña y a la mediana industria, a efecto de reforzar la expansión de la producción de los sectores prioritarios y satisfacer así las necesidades básicas de la población del país.

En lo que se refiere al gasto, la política de adquisiciones del sector público, tanto de bienes de consumo final como intermedio y de capital, impulsaron empresas con alto potencial de empleo productivo.

La inversión e infraestructura se orientaron principalmente a los sectores agropecuario, pesquero, industrial y comunicaciones y transportes, haciendo especial hincapié en el desarrollo de zonas prioritarias, donde el potencial de generación de empleos era elevado.

Por otra parte "El Fondo Agroindustrial apoyó en materia de financiamiento y asesoría técnica, a las industrias que procesen, distribuyan y comercialicen productos agrícolas de consumo básico" (33).

Las investigaciones agropecuarias y el desarrollo tecnológico apropiado a zonas de temporal, así como de variedades de semillas resistentes a la helada y la sequía, constituyen un medio importante para aumentar la productividad del campo. Se realizó un esfuerzo para que los avances tecnológicos llegaran a los agricultores en pequeño y se incorporaran a sus sistemas de trabajo mediante la provisión de insumos complementarios.

La promoción de la agroindustria y la ubicación de ésta en las costas, fronteras y zonas preferentes en el interior del país, apoyó un desarrollo más equilibrado. Se culminó la fase del reparto agrario y se promovieron programas que incluían la colaboración entre las diversas modalidades de propiedad en el campo, pero se combatió también resueltamente, toda forma de acaparamiento y latifundismo, por ser contrarias al interés público. La manera de superar los defectos y limitaciones del minifundismo fue a partir de programas que apoyaron la organización social del trabajo cooperativo.

A través de "Sistemas Agroindustriales-Alimenticios se integró a la producción con el procedimiento de los productores del campo y se propició el desarrollo de productos baratos con alto poder nutritivo, en el esquema del Sistema

Alimentario Mexicano. La industria alimenticia dependía de la producción agropecuaria que, a la vez, impulsó y promovió. En esta industria, por su importancia para lograr la autosuficiencia nacional en alimentos, el Estado concertó acciones, buscó compromisos y ofreció estímulos preferenciales' (34).

Con esto el Estado pretende impulsar el desarrollo agroindustrial orientado, hacia las prioridades nacionales del Sistema Alimentario Mexicano, con la finalidad de establecer procesos de enriquecimiento y conservación de alimentos, multiplicar las fuentes de empleo e ingresos en el medio rural y disminuir su estacionalidad, aprovechar cabalmente los productos y subproductos del campo, integrar vertical y horizontalmente las actividades agropecuaria y forestales y disminuir los riesgos asociados a la producción primaria y su comercialización. El Estado será el principal promotor de esta estrategia aportando recursos financieros, tecnológicos y dotación de servicios.

La promoción intensiva de la agroindustria en apoyo al Sistema Alimentario Mexicano y el fomento a la producción de bienes de capital e insumos estratégicos para el sector industrial, tales como hierro, acero y cemento.

Las empresas del Estado contribuyeron a la formación de capital en ramas estratégicas de la economía, particularmente energéticos, petroquímica básica, siderurgia y fertilizantes. Los programas de expansión de estas empresas fomentaron la inversión en otros sectores prioritarios al contar con mayor disponibilidad de los productos que éstas elaboraron y significaron un incremento en su demanda de insumos, principalmente maquinaria y equipo. Con esto el país fortaleció el desarrollo agroindustrial.

### 3.3.10. SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO (35)

En este contexto, el 18 de marzo de 1980, se anunció la implantación del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y el 21 de mayo se puso en marcha. Ello resultó muy alentador. Se trata, probablemente de la expresión mejor acabada del Estado en materia de política agropecuaria en los últimos años.

El SAM fue ambicioso proyecto que cubrió los siguientes aspectos:



1. La insuficiente producción nacional de granos básicos, colocó a México en una creciente dependencia alimentaria, que llegó a distraer una parte significativa de las divisas que proporcionaron las exportaciones petroleras y a vulnerar nuestra soberanía en el concierto internacional. Nuestra insuficiente producción de alimentos es también desempleo para muchos mexicanos, con sus consecuencias de subalimentación.
2. El país tiene recursos humanos y naturales con los cuales garantiza un crecimiento económico de verdadero desarrollo que beneficie realmente a las grandes mayorías del país.
3. Con frecuencia los productores primarios están en desventaja, particularmente los campesinos del temporal desorganizados, que no sólo participan desigualmente en el excedente generado en sistemas como el maíz y el frijol, sino que su participación ha sido decreciente desde hace más de tres lustros, lo que ha conducido al país al decremento de su actividad y al consecuente aumento de las importaciones.
4. El Sistema Alimentario Mexicano fue un planteamiento del Presidente López Portillo, de carácter totalizador y orientado a un sector específico, sino a fijar objetivos instrumentados y acciones en todos los sectores de actividad a fin de satisfacer la fundamental prioridad de autosuficiencia alimentaria en nuestro país.
5. El Sistema Alimentario Mexicano fue, un vasto esquema estratégico de objetivos, metas concretas e instrumentos de acción de corto y largo plazo, que integró la producción agropecuaria y pesquera, la industria alimentaria, la tecnología, la comercialización y distribución de alimentos.
6. El Sistema Alimentario Mexicano fue una estrategia de producción-ingreso que cubrió todas las fases de cada sistema básico para la alimentación nacional. Para el logro de las metas productivas que señaló la Canasta Básica Recomendable y de los propósitos redistributivos del ingreso, a la estrategia del SAM se construyó de las siguientes políticas:

- Combatir solidariamente el riesgo de los campesinos temporaleros productores de básicos, revitalizando la alianza estado-campesino.
- Inducir un cambio tecnológico que permita aprovechar el potencial productivo del temporal agrícola y ganadero.
- Impulsar la organización campesina como medio fundamental para llevar a cabo la estrategia de producción a Ingreso del SAM.
- Adecuar la red estatal de comercialización a las características y requerimiento de los diversos productores primarios. Desarrollar una infraestructura de caminos y ampliar y racionalizar los servicios de transporte.
- Estimular la producción a través de precios de garantía adecuados y de subsidio selectivos a insumos y servicios.
- Promover agroindustrias integradas de coparticipación campesina de los sistemas de producción a los que está ligada la población objetivo del SAM, a la vez como productores y consumidores.
- Por último, la política para mejorar la situación nutricional planteada por el SAM, previo el aprovechamiento de los canales de distribución a los que acude la población, objetivo, como vías altamente selectivas de subsidios al consumo alimentario.
- Complementariamente se reorientaron los hábitos alimentarios distorcionados por la publicidad, la cual induce a consumos caros y poco nutritivos.

La autosuficiencia alimentaria se convierte en una estrategia de objetivos múltiples y complementarios: elevar la producción nacional de alimentos básicos con un propósito de redistribución del ingreso y mejorar la situación alimentaria de la población. Por ello el Sistema Alimentario Mexicano no es un programa sino una estrategia de política económica. El SAM es un elemento para la revitalización de la alianza del Estado con los campesinos. Esta revitalización es posible porque los intereses de los campesinos en la

producción de granos básicos coinciden plenamente con los de la nación y el Estado Mexicano.

El interés nacional es la base de esta alianza que convierte a los campesinos en depositarios de uno de los elementos esenciales de la soberanía nacional: la autosuficiencia alimentaria.(36)

La estrategia que hará viable la autosuficiencia alimentaria implica la organización de los campesinos en entidades autónomas y multiactivas. Esta es una de las condiciones básicas para su alimentación con el Estado y es la garantía insustituible de protección de sus intereses y de acceso a una vida más justa.

La organización autónoma y multiactiva es premisa fundamental para lograr el equilibrio en la distribución del ingreso en los distintos sistemas de productos básicos, que hoy están en crisis precisamente debido a la concentración de la riqueza y al consecuente empobrecimiento de los campesinos.

La autonomía de las organizaciones campesinas significa que sean ellas las que controlen el proceso productivo, decidan cuándo y qué mejoras tecnológicas aplicar y como utilizar el excedente generado por su actividad. Su carácter multiactivo se refiere a la participación activa que las organizaciones campesinas deberán tomar en las distintas etapas del proceso productivo, desde la programación de la producción y el aprovisionamiento de insumos, hasta la comercialización, transformación industrial y distribución de los productos.

Para las estrategias y medidas operativas del SAM redunden en el logro y distribución de los beneficios, se requiere la participación activa de los productores rurales en los procesos de programación, ejecución y evaluación de todas las medidas de fomento a la producción y al desarrollo rural.

Se requiere unificar la estrategia de organización y capacitación del sector. En este sentido, el proceso de organización y capacitación de los productores rurales debe desarrollarse en forma coordinada y complementaria, incorporando

los programas de las dependencias participantes a la estrategia de organización del SAM.

Se conformaron en forma inmediata los programas únicos de organización y capacitación, se requirió de iniciativa de todas las entidades federativas, buscando integrar los aportes y las experiencia de cada Estado. Asimismo, se requirió la estrategia de organización y capacitación para que fuera adoptada por todas las instituciones que operaban en el ámbito rural.

Se diseñó y difundió en algunos distritos un programa de formación de recursos humanos, en el que todos los técnicos gubernamentales que realizaban tareas de prestación de servicios a los productores rurales recibieran información, capacitación y adiestramiento sobre las características del proceso de organización, sus técnicas y procedimientos, así como sus modalidades sociales jurídicas.

El programas de capacitación diseñado para apoyar el SAM fue resultado del trabajo conjunto entre el Instituto Nacional de Capacitación del Sector Agropecuario, la S.A.R.H., los centros de capacitación de CONASUPO y el Fidelcomiso de Organización y Capacitación Campesina.

La agroindustria es un factor fundametal para inducir aumentos en la producción, para mejorar el aprovechamiento de productos y subproductos para incorporar innovaciones tecnológicas en la agricultura, la ganadería, la porcicultuta, la avicultura y la pesca, así como para incrementar el ingreso de los productores primarios.

El SAM se propuso dirigir el proceso de agroindustrialización en congruencia con la estrategia de producción-ingreso agropecuaria y pesquera, fundamentalmente a partir de la promoción de agroindustrias integradas en aquellos sistemas en los que predomina la población, objetivo como productora y consumidora.

La lenta evolución de la producción interna de alimentos condujo a importaciones crecientes de granos, semillas oleaginosas y lacteos. La creciente dependencia del exterior para el abasto de alimentos, ha provocado

situaciones críticas en materia de almacenamiento y distribución, y afecta a nuestra soberanía alimentaria.

Por su parte la industria alimentaria mexicana se caracteriza por la presencia de un amplio número de establecimientos medianos, pequeños y aún familiares en varias de las ramas que la integran, en tanto que otras de ellas predominó un grupo de grandes empresas con una elevada participación de capital extranjero. Algunos condicionaron la producción agropecuaria sus requerimientos y la modificaron, a través de la publicidad y sus redes de penetración, los patrones de consumo en los estratos poblacionales, al promover alimentos sofisticados y caros, muchas veces con escaso valor nutritivo.

Finalmente, a pesar de varios esfuerzos, la cadena alimentaria se caracterizó por la falta de articulación eficiente y ordenada entre las distintas fases que la integran, así como por ausencia de coordinación entre los programas gubernamentales que inciden en ella.

Sin embargo, el país posee un enorme potencial alimentario que es necesario aprovechar para contribuir a resolver los problemas de empleo, ingreso y alimentación que afectan a un gran número de mexicanos. Es necesaria la integración del sector alimentos como palanca importante para la reactivación económica. Esta integración tuvo efectos inmediatos en la distribución del ingreso, incrementando la productividad y el empleo rural, ensanchando el mercado interno y optimizando el uso de los recursos actuales y potenciales en México.

### 3.3.11. PROGRAMA NACIONAL DE EMPLEO

La estrategia recogió las propuestas del movimiento obrero organizado de transformación acelerada de la economía para alcanzar nuevos estadios de productividad y justicia, a través de un Plan Global de Desarrollo que armonizara los intereses del Estado y la sociedad, que coinciden con los propósitos de la nación. El gran énfasis que concedió el movimiento obrero al derecho del trabajo fue un propósito central de esta estrategia de desarrollo. Su concepción respecto al aprovechamiento de los recursos energéticos como

Instrumento para impulsar el cambio de las estructuras económicas, está también, en el centro de la estrategia. Su preocupación respecto al fortalecimiento del Estado y el carácter participativo del sistema de planeación fueron parte de la filosofía política que orientó las acciones específicas. Sus propósitos de encausar la modernización acelerada del comercio y la mayor participación y organización en el campo, también se correspondieron con los lineamientos propuestos.

El desarrollo reconoció la fortaleza de la población, por su calidad y capacidad, y la riqueza de los recursos físicos del país, reconoció también los desafíos de un mundo en continua transformación, sujeto a cambios bruscos y de difícil predicación. Estos reconocimientos impusieron modalidades y limitaciones a la estrategia que se presentó.

Este programa propuso un nuevo uso de los instrumentos de la política económica y social y un fortalecimiento de los mismos, dando mayor atención a las variables sociales para que el crecimiento cualitativamente distinto (37).

La coordinación del desarrollo estuvo integrada por las orientaciones específicas que permitieron dirigir el desarrollo social de acuerdo con los objetivos nacionales. Se trató del camino a través del cual el país buscó superar los retos de la modernidad y la marginación social, constituyendo un modelo propio. Cada uno de los elementos que configuraron las metas le fue necesaria al conjunto y estuvo estrechamente relacionado con dichos objetivos. A continuación se presentan las políticas básicas que integran la estrategia; ésta supone la utilización concertada de todos los instrumentos y medios a disposición del sector público y que se precisan en instrumentos, metas y acciones en los siguientes puntos.

1. Fortalecer al Estado, para satisfacer las demandas de una sociedad en pleno crecimiento y conducir eficazmente el proceso social hacia los objetivos de independencia racial y justicia.
2. Modernizar los sectores de la economía y de la sociedad, como respuesta a la necesidad de proporcionar empleo y mejorar la calidad de la vida, de tal manera que el desarrollo, en el mediano y largo plazos, se finquen en la

competitividad de bienes y servicios, y en la capacidad global del sistema económico para aprovechar las innovaciones tecnológicas y organizativas.

3. **Generar empleos en un ambiente digno y de justicia como propósito básico de la estrategia.** Se buscó generar empleos productivos como un objetivo valiosos y necesario por sí mismo, y como resultante de programas aislados; se requiere por lo tanto, impulsar preferentemente aquellos sectores que tienen mayor capacidad para generar puestos de trabajo. La creación de empleos continuará superando en volumen a la demanda derivada del crecimiento demográfico, como lo ha venido haciendo desde 1978, para eliminar en el mediano plazo el desempleo abierto y sentar las bases para que en el largo plazo se solucione el subempleo. El plan reconoce que un mero crecimiento de la economía, si no va acompañado de una abundante oferta de ocupación remuneradora, en un ambiente social y de trabajo digno y justo, no permitirá resolver con solidez y en forma permanente los, problemas de la estructura económica y social.

El apoyo al crecimiento y el cambio estructural del sector agropecuario y del industrial coadyuvan a generar empleos adicionales a los que produciría un crecimiento económico sin plan.

En este sentido, se aseguraron que las políticas, programas y acciones, tomen en cuenta de manera explícita sus efectos sobre la ocupación para avanzar así en el cumplimiento del mandato constitucional del derecho al trabajo.

4. Consolidar la recuperación económica y alcanzar el crecimiento más alto y sostenido posible en el periodo 1980-1982. Se consideró factible lograr por lo menos una tasa de crecimiento promedio del producto interno bruto del 8.0% anual, en términos reales.
5. Reorientar la estructura productiva para fortalecer la producción de bienes básicos, social y nacionalmente necesarios, mediante el estímulo a la creación de sistemas agroindustriales-alimenticios, y de energéticos-recursos minerales, articulados por la industria de bienes de capital, como

requisito necesario para alcanzar altos ritmos de crecimiento con una elevada generación de puestos de trabajo.

6. Racionalizar el consumo y estimular la inversión de los grupos más favorecidos por el crecimiento, para fomentar el ahorro y evitar el desperdicio y la destrucción del medio ambiente como conducta económica.

Se incrementó el ahorro público con base en los recursos del petróleo y las políticas impositivas, de gastos y de empresas, públicas. Se aumentó la capacidad de ahorro de los sectores social y privado, por medio de generación de empleos productivos y remuneradores, y su permanencia a través de la política financiera.

7. Desarrollar en forma acelerada al sector agropecuario, para elevar el nivel de vida de los campesinos y se satisfagan las necesidades alimenticias de nuestra población. Este sector incrementa el porcentaje de producción nacional dentro del consumo y el saldo comercial favorable que proporciona. La estrategia tiene como propósito, en el mediano plazo, alcanzar la autosuficiencia alimentaria, mismo que debió ser apoyado por todos los sectores productivos.

8. Impulsar al Sistema Alimentario Mexicano. En paralelo y vinculado al propósito anterior se creó el Sistema Alimentario Mexicano, mismo que en un enfoque integral de producción, distribución y consumo que, abarcando el área agropecuaria, la pesca, la industria de los alimentos y la tecnología alimentaria, incluye acciones para inducir cambios tecnológicos; apoyar una organización campesina de orden superior; aumentar la productividad; proporcionar estímulos preferenciales a sistemas de enriquecimiento de alimentos y de conservación; establecer una red distributiva que incluyera desde el acopio y almacenamiento hasta el abasto, y realizar una vigorosa campaña de promoción y educación para recuadrar los hábitos alimenticios.

El Sistema Alimentario Mexicano, significó un gran compromiso de eficiencia y productividad para los organismos y personas a quienes se les encomendó su realización. Se constituyó como una seria responsabilidad.



Es en esto donde más esfuerzos debieron hacerse para lograr que la reforma administrativa y la planeación sean más eficientes.

9. Fomentar el gasto prioritario y reforzar a la empresa pública, eliminando los subsidios excesivos. Es el gasto público atendió las prioridades, debidamente jerarquizadas y definidas en función de los objetivos, y se aumenta la eficiencia con que se realizaron los avances de la reforma administrativa. La estrategia a seguir en el sector paraestatal continuó siendo orientada a generar suficiente ahorro corriente para financiar una proporción importante de la inversión que realicen las empresas públicas, mediante niveles adecuados de precios y tarifas, eliminando gradualmente los subsidios implícitos en los casos en que no respondan a objetivos prioritarios de política económica y social. En este sentido, se continuaron los esfuerzos para garantizar y racionalizar los subsidios de forma tal, que sus efectos de estímulos a la producción de bienes social y nacionalmente necesarios signifiquen un beneficio sustancial para los estratos más desprotegidos de la población.
10. Utilizar el petróleo como palanca del desarrollo económico y social, pues no se trata de aplicar una política petrolera de desarrollo sino una política de desarrollo que se sirve del petróleo. Por ello, los recursos del petróleo se usaron sobre la base de no rebasar la capacidad de absorción real de la economía para utilizarlos eficientemente, sin distorcionar la estructura productiva y el aparato financiero.
11. Estimular una política de productividad y una adecuada distribución de sus beneficios que comprenda y toda actividad y a todo centro de trabajo, para beneficio de los trabajadores del campo y la ciudad y la sociedad en su conjunto.
12. Destinar mayores recursos para la provisión de mínimos de bienestar para la población, particularmente la marginada, urbana y rural, y aumentar significativamente la eficacia y la eficiencia de los programas dedicados a éste propósito.

Ello permitió mejorar los niveles nutricionales, facilitó el acceso a servicios de prevención y atención de enfermedades, hacer efectiva la igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en el sistema educativo y apoyar la generación de vivienda digna para la población, dentro de un marco de asentamientos humanos, justo y racional.

13. Inducir, con pleno respeto a la libertad individual, la reducción del crecimiento de la población y racionalizar su distribución territorial, mediante el avance de la aplicación de la política poblacional y de asentamientos humanos ya trazada, y el apoyo a la planificación familiar, buscando alcanzar además una distribución territorial más racional de la población y una mejor migración rural-urbana, por medio de un mayor bienestar campesino.
14. Obtener una mejoría en el nivel de vida de la población, especialmente de los marginados, mediante la obtención de una tasa de crecimiento de consumo superior a la demográfica, derivada del empleo productivo y la mejoría creciente y generalizada de la alimentación, la salud, la educación y la vivienda de los mexicanos. Ello requirió de un incremento en la oferta de bienes básicos, en lo cual juega un importante papel el Estado, a través de sus funciones de promoción y estímulos a la producción de esos bienes, así como por su acción en la comercialización y abasto, a través de estímulos fiscales y financieros, y con el apoyo a los distritos de temporal y el desarrollo de sistemas agroindustriales alimenticios.
15. Ampliar y mejorar la educación básica para los niños y adultos, con el objeto de lograr la máxima cobertura posible y elevar el nivel de escolaridad del pueblo mexicano.
16. Vincular la educación terminal-media y superior con las necesidades de trabajadores capacitados, técnicos medios profesionales que requiere el sistema nacional de producción de bienes y servicios, a efecto de afrontar adecuadamente las crecientes demandas de empleo calificado que está generando el proceso del desarrollo del país, y como un medio para hacer

efectivas las políticas de empleo y de elevación del nivel de vida de las mayorías.

17. Impulsar la capacidad y la organización social para el trabajo, como uno de los medios viables para aumentar las oportunidades de empleo y mejorar los niveles de vida y de productividad de los trabajadores.
18. Desconcentrar concentrando. La estrategia buscó, a través de la desconcentración de la actividad económica y los asentamientos humanos hacia las costas y fronteras, reducir la aglomeración urbana, atacando al mismo tiempo la excesiva dispersión de pequeños núcleos de población.
19. Controlar y reducir el ritmo de la inflación a niveles similares a los de los principales clientes comerciales, y propiciar precios asequibles al poder adquisitivo de la población de los bienes básicos mediante la acción en distintos ámbitos: política de precios, salarios utilidades y fisco; eliminación de cuellos de botella; estímulos a la producción de bienes socialmente necesarios; concentración de esfuerzos para incrementar la productividad; modulación del ritmo de expansión del gasto global y modernización del sistema comercial, considerando la importación de productos básicos cuando sea necesario.
20. Avanzar en la estrategia de nuevas formas del financiamiento para el desarrollo, mediante el fortalecimiento del ahorro interno y la reducción de la dependencia del ahorro externo. Se consideran dos elementos igualmente importantes: la producción y exportación de petróleo (que incrementa el ahorro público por la vía de impuestos y el propio ahorro interno de PEMEX), y alivia el déficit de la balanza de pagos por el ingreso de divisas, y el perfeccionamiento de los instrumentos fiscales y financieros, básicamente la reforma fiscal ya en marcha, el manejo de la deuda pública y la política de empresas públicas, que fortalece las finanzas nacionales mediante la adecuación costos-precios y las mejoras de su productividad y administración.
21. Establecer una vinculación eficiente con el exterior, que estimule la modernización y la eficiencia del aparato productivo, aliente las

exportaciones no petroleras, racionalice las importaciones y elimine gradualmente el proteccionismo excesivo, reduzca el déficit externo, fortalezca la independencia financiera, y abatir la proporción de la deuda nacional respecto del producto interno bruto; se continuaron fomentando las relaciones comerciales, bilaterales y multilaterales acordes con los objetivos nacionales. Se continuaron estimulando, en forma gradual pero eficaz, aumentando en la productividad de toda la economía.

22. Ampliar la concertación de acciones en los sectores social y privado en el marco de la Alianza Nacional, Popular y Democrática para la Producción y fortalecer el proceso de participación popular en nuestro desarrollo.

Las políticas básicas que integran la estrategia del plan propugnan la configuración de una comunidad laborista, en la cual las oportunidades de empleo respondan a la demanda, en términos cuantitativa y cualitativamente satisfactorios. Así, la mayor inversión hace posible la creación de un mayor número de empleos; la explotación de los hidrocarburos y el esfuerzo interno de ahorro aportan los recursos financieros indispensables para el impulso; la reducción del ritmo de inflación permitió darle continuidad y permanencia al empleo, en tanto que la política de productividad eleva la calidad del mismo y contribuye también a su permanencia.

En México subsisten agudas desigualdades sociales, tanto entre grupos sociales, como entre el campo y la ciudad y entre las regiones del país. El incremento de la población así como otros factores de política y de comportamiento que introdujeron desequilibrios en el aparato productivo, han diluido los beneficios del crecimiento económico y el progreso social y han derivado en un patrón inequitativo de distribución del ingreso y del bienestar.

El desarrollo ha sido desigual entre los sectores y al interior de un mismo sector. La modernización de los sectores atrasados se ha visto obstaculizada por particularidades culturales o factores de organización. Así, la mejor distribución del ingreso entre factores de la producción no se tradujo en una mejoría compatible de la distribución entre personas y familias. A su vez, las

dificultades geográficas para incorporar dispersas zonas marginadas, las diferencias étnicas y las presiones para atender las demandas crecientes de la población urbana, influyeron para que resultaran insuficientes el esfuerzo y los recursos dedicados a integrar la actividad económica en todo el territorio.

La desigual concentración del ingreso es resultado también del patrón de industrialización. La protección del sector industrial, indiscriminada y mantenida más allá de lo necesario, acentuó la incapacidad de la economía para crear ocupación en el volumen y la calidad suficientes, requisitos para absorber eficientemente la nueva fuerza de trabajo.

La estrategia de protección privilegió lo industrial sobre lo agropecuario, lo urbano sobre lo rural, agudizando el rezago de la agricultura y las diferencias ciudad-campo.

### 3.3.12. PLAN NACIONAL DE TURISMO (38)

El 4 de febrero de 1980, se publicó en el Diario Oficial del decreto de aprobación del Plan Nacional de Turismo (PNT). Se dispone en que la ejecución del plan sea obligatorio para el sector público federal y de carácter indicativo para los estados, municipios y los sectores privado y social.

El sector turismo cumplió una función importante en la coyuntura, entre otras razones porque fue intensivo en el uso de mano de obra, permitió la capacitación de volúmenes significativos de divisas, promovió el desarrollo regional, utilizó recursos renovables y abundantes y representó un campo propicio para la inversión privada y social. Así, dentro de ese marco a condiciones y actividades, fue conveniente fomentar su desarrollo a través de políticas a nivel nacional y regional, y los instrumentos jurídicos, administrativos y de política económica, que estimularon el crecimiento de la oferta turística, así como su diversificación, de tal manera que capte de un número cada vez mayor de turistas nacionales y extranjeros. En la medida en que se fomentó esa actividad, se contribuyó a una mejor ubicación espacial de la producción y de la población, contribuyó así a los propósitos de desconcentración urbana, de desarrollo regional y distribución del ingreso.

El turismo es un importante generador de divisas. Junto con las transacciones fronterizas representó alrededor de 40% de las exportaciones de bienes y servicios. Asimismo, es un importante generador de empleo. Por otra parte, la variedad y riqueza de los recursos turísticos naturales, así como la extensa frontera, con los Estados Unidos de Norteamérica, dieron a nuestro país ventajas y condiciones únicas para el desarrollo de esta actividad.

No obstante, cabe señalar que apartir de la década de los setenta, la contribución del sector para compensar el déficit de la balanza comercial disminuyó en términos porcentuales, pasando del 45% en 1972 al 17% en 1979. Entre los factores que han afectado el comportamiento de la actividad turística están: la inestabilidad política económica internacional, la especialización en el origen de influencia turística, el mayor dinamismo en el turismo agresivo de los mexicanos y el grado de competitividad relativa que tiene la oferta turística nacional. Mereció especial atención el impacto de la distribución del ingreso tuvo en la actividad turística y que reflejó, por una parte, el elevado promedio de gasto de los turistas mexicanos de altos ingresos en el exterior y, por otra, la baja capacidad de la mayor parte de la población del país para viajar con fines recreativos y de descanso, aunque esta última aumentó, paulatinamente, su participación en el turismo.

Conviene señalar que la intervención del Estado en materia turística estribó fundamentalmente en proporcionar infraestructura de apoyo, otorgar financiamiento y regular y orientar la actividad del sector, siendo marginal su distribución en la presentación directa del servicio.

El papel del turismo en el desarrollo nacional habría de ser más amplio. La participación de México en el mercado mundial de turismo fue reducida (en 1976 sólo captó el 1.5% de su gasto) por lo que existieron amplias posibilidades de desarrollo.

Las actividades del sector estuvieron tradicionalmente orientadas a satisfacer las necesidades del turismo de altos ingresos y la capacidad para satisfacer dichas necesidades estaban casi al límite. Por otro lado, el crecimiento de la demanda de turistas, tanto de nacionales como extranjeros, de medios y bajos

igresos, mostró una tendencia creciente y el turismo interno creció rápidamente por lo que comenzó una reorientación de la industria turística nacional hacia un mayor crecimiento de la oferta para satisfacer esas demandas.

En los últimos años, la reorientación del turismo se intensificó a través de una ampliación de los servicios prestados a las clases populares (entre otras medidas mediante la creación de Fideicomisos de Turismo Obrero), un incremento e la oferta vía medidas de fomento a la inversión y al empleo, y en forma paralela, por medio de una restructuración del marco legal, a fin de garantizar el desarrollo de los proyectos turísticos.

La elaboración y puesta en ejecución del Plan Nacional de Turismo, este vino a reforzar la nueva orientación del turismo y enmarcó la estrategia del sector dentro de los objetivos generales de la estrategia global.

La estrategia de desarrollo turístico tuvo dos propósitos centrales, el primero se refirió a satisfacer el derecho de los mexicanos a un descanso recreativo y creativo, que a la vez promoviera su identificación e integración con el espacio patrio, las tradiciones y la herencia cultural; el segundo atendió a la importancia de consolidar el papel del sector en la economía nacional, lo que significó la creación acelerada del empleo turístico, la ampliación de oportunidades de inversión para los sectores social y privado, la contribución al crecimiento acelerado del producto interno bruto, la capacitación creciente de divisas, y un desarrollo regional más equilibrado, con el consiguiente efecto favorable en la distribución del ingreso.

El desarrollo del turismo fue orientado hacia una estructura balanceada del turismo receptivo y del turismo interno. Respecto al primero, el sector buscó un equilibrio conveniente entre los distintos tipos de turistas, mercados y segmentos motivacionales. Esto supuso recuperar la dinámica histórica del turismo respectivo fronterizo y la del turismo que se interna por vía terrestre. También implicó diversificar los mercados del turismo de intervención por vía aérea.

En relación al turismo interno, este fue cada vez más importante respecto al receptivo, como consecuencia de una concepción del turismo asociado al derecho y al trabajo. El turismo social creció ampliamente, como resultado de una concepción turística donde el descanso, la recreación y el goce del tiempo libre, constituyeron un complemento a los niveles mínimos de bienestar que se pretendieron para todos los residentes del país. En general, fue necesario hacer el turismo interno una experiencia recreativa y creativa al alcance de capas más amplias de la población, lo que propició la identidad y solidaridad nacional, mediante el conocimiento y aprovechamiento de los recursos que conforman el patrimonio turístico del país.

Para que el sector turismo lograra alcanzar sus propósitos, fue necesario su desarrollo complementando y apoyado con el de diferentes sectores económicos que tuvieron una estrecha relación con el turismo, como es el caso del sector de transportes y comunicaciones, el de la industria de la construcción, el de bienes capital, así como el sector agropecuario. En consecuencia, la compatibilización entre los objetivos y metas de los diferentes sectores, que comprendieron las actividades económicas, jugaron un papel preponderante.

No menos importante es la estrecha vinculación con el ámbito institucional. Así por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano contempló la ubicación y dotación de la infraestructura de centros turísticos, mientras que el Programa Nacional de Empleo incluyó, dentro de sus metas, la capacitación y adiestramiento de personal especializado en las diferentes actividades turísticas.

Las acciones más importantes que se tomaron fueron las siguientes:

1. Racionalización del desarrollo turístico. Se planteó, programó, presupuestó y evaluó la actividad del sector, a través del Sistema Nacional de Planificación Turística (SIPLANTUR). La planificación sistemática y coherente del desarrollo turístico, estableció los principios normativos fundamentales que aseguran la congruencia entre los propósitos de las acciones en materia de turismo.



2. Aprovechamiento eficiente de los atractivos turísticos. Se fomentó la explotación de los atractivos con mayor capacidad para motivar corrientes importantes de turistas, y se realizaron acciones de preservación y regeneración de los atractivos susceptibles de deterioro por su uso y por el tiempo, buscando que su explotación fuera racional. La puesta en valor de atractivos, fue realizada conforme a una estrategia de desarrollo de espacios turísticos que permitieran el funcionamiento integral de las zonas de concentración de atractivos y estableciera un carácter distintivo a la oferta turística del país. Particular atención recibió la zona fronteriza norte para atender este mercado natural.
3. Promoción del turismo social. Se formularon programas nacionales de turismo social por sectores obreros, campesinos, estudiantiles, juveniles, burocráticos y otros, tomando en cuenta sus necesidades y características especiales, y atendiendo a la aspiración última del descanso recreativo y creativo de la población.
4. Servicios turísticos. Se intensificó la construcción de alojamiento hotelero convencional y de otras formas no tradicionales. Para ello, se ampliaron los hoteles ya existentes, se promovió la construcción de campamentos, de condominios hoteleros y de tiempo compartido, entre otros. Se estimularon y desarrollaron servicios para los viajes de corta duración y para los que realizan excursiones en lugares cercanos a las ciudades. Se estimuló el desarrollo y mejoramiento de la calidad de servicios, asimismo, se adoptaron criterios para definir a nivel nacional la clasificación y jerarquización de los establecimientos de hospedaje, de alimentos y bebidas, de esparcimiento y servicios conexos.
5. Utilización de la capacidad instalada. Se elevaron las tasas de ocupación de los servicios turísticos, mediante el incremento en el número de visitantes y en los promedios de estadía. Se promovió la diversificación de precios y tarifas, y los sistemas de tiempo compartido. El funcionamiento integrado de las zonas de concentración de atractivos permitió ofrecer un producto diversificado, lo que motivó que el turista prolongue su estadía.

Se promovió la organización de la pequeña y mediana empresa turística, especialmente la orientada al turismo social.

6. Transporte. Se amplió la coordinación intersectorial en lo relativo a la planeación y operación de la infraestructura y medios de transporte, a través de la celebración de convenios, a fin de que los servicios de transporte impriman a su organización modalidades que les permitan apoyar, con reducción en costos, la promoción del turismo social. Se promovió la creación de sistema de información y reservaciones de cada medio de transporte, para integrarlos progresivamente a un sistema nacional de reservaciones. Se procuró mejorar y diversificar las instalaciones de servicios en las rutas turísticas se elevaron los índices de seguridad en las mismas, con un sistema de señalación horizontal y vertical, y ampliando los servicios de auxilio al turista.
7. Promoción y comercialización. Se diversificó la promoción en el mercado internacional, hacia Canadá, Europa y Japón, y se intensificó la realizada en Estados Unidos. Se recurrió, cada vez más, a la promoción de paquetes turísticos que integraron diversos servicios, tanto para el turismo respectivo como para el interno. Se fortalecieron los organismos que promueven el turismo social y las agencias de viaje mexicanas son vocación para captar turismo en el exterior.
8. Ciencia, Tecnología, Educación y Capacitación Turísticas. Se integró un sistema de información turística sobre recursos, tecnología, servicios y afluencias, y sobre la información económica de los bienes y servicios que demanda el turismo. Se instrumentó una política de transferencia y tecnología para elevar la capacidad de negociación y facilitar la difusión y asimilación de la misma. Se promovió la investigación turística, creando los mecanismos y organismos más adecuados. Se estimuló la investigación cuyo objeto fuera perfeccionar y actualizar los mecanismos de promoción, planeación, mejoramiento y operación de los programas de turismo social. Se celebraron reuniones nacionales e internacionales de intercambio de experiencias y armonización de criterios sobre turismo social; asimismo, se promovieron programas de becas e intercambio cultural. Se subsanaron las

diferencias más notables en el funcionamiento de las escuelas de turismo, se elevó la calidad de la enseñanza y se instrumentaron mecanismos para la capacitación.

9. **Alianza para la producción.** Se intensificó la concertación de acciones con los sectores social y privado, a fin de fortalecer su participación en el desarrollo de una oferta razonable y proporcional de paquetes, planes y circuitos turísticos individuales, familiares o grupales a base de cuotas y tarifas reducidas. Se diseñaron mecanismos adicionales para la ejecución de las acciones convenidas.
10. **Organización y financiamiento.** El sector público continuó apoyando las actividades de organización, regulación, promoción, vigilancia y coordinación del turismo, por una parte, y por la otra, la regulación y urbanización, de las áreas turísticas, con el fin de fomentar y canalizar las inversiones de los sectores privado y social hacia las actividades turísticas directas. Asimismo, dentro de la disponibilidad de recursos financieros totales, se siguió destinando parte de éstos créditos para la construcción de hoteles y centros de esparcimiento, que se concertaron en acuerdos y convenios en el marco de la Alianza para la Producción. Los proyectos de inversión de sociedades cooperativas, asociaciones, comités y patronatos que se canalizaron al turismo social, recibieron tratamiento crediticio preferencial.
11. **Marco legal.** Se expidieron los reglamentos necesarios para la adecuada aplicación de la Ley Federal de Turismo, y se continuó con la reestructuración del marco legal para adecuarlo a las condiciones actuales y a la evolución deseada. Se establecieron normas de construcción y urbanización, así como la regulación de la propiedad y el uso de las tierras de interés turístico y sobre diversas modalidades de alojamiento como tiempo copartido y condohoteles.

En lo que refiere a las vías de comunicación que utiliza el turismo que proviene del exterior, se ha observado un desaceleramiento del turismo carretero durante los años setentas, llegando a disminuir, en términos absolutos, en

1982. Tal comportamiento se explica en parte por deficiencias de la infraestructura, los servicios de apoyo básico y los complementarios.

El turismo de los nacionales en el exterior, se incrementó sustancialmente hasta 1981, entre otros factores, por el incremento en el ingreso disponible de algunos estratos de la población que tradicionalmente no viajaban al extranjero, el agudizamiento del proceso inflacionario y el rezago en el ajuste de la paridad de la moneda con relación al dólar, que encareció los servicios turísticos nacionales respecto a los ofrecidos en el exterior.

### 3.3.13. PROGRAMA DEL SECTOR EDUCATIVO (39)

El país ha realizado un gran esfuerzo frente a las crecientes demandas educativas. Es notable el crecimiento de la matrícula en todos los niveles. En 1960, el gasto educativo en proporción al PIB era del 1.3%. De 1970 a 1979 paso de un 2.8% a más del 5% en este último año. No obstante, existieron serias deficiencias, que se pusieron de manifiesto al comparar la cobertura de los ciclos educativos, frente a los diferentes grupos de edad. En 1978 no tuvieron acceso a la educación primaria 1.2 millones de niños y de cada 100 que ingresaban sólo 46 terminaban en 6 años, en parte debido a la situación socioeconómica que les impide terminar su preparación básica. Las reformas hacia el aprendizaje activo y personalizado mejoraron sustancialmente los planes, programas y libros de texto, pero requirieron todavía un mayor apoyo en la capacitación permanente del magisterio.

Fue necesario mejorar la articulación entre los distintos ciclos educativos así enfrentaron el deterioro cualitativo de la educación superior; se apreció una incongruencia entre la estructura del mercado educativo y la del mercado de trabajo. En cuanto a la administración del sector se advirtió que estaba excesivamente centralizada. Son limitados los sistemas administrativos, planeación y desarrollo de los recursos humanos en el sector.

De este panorama resaltó la importancia de la planeación para acrecentar el nivel educativo de los mexicanos, integrar a los grupos marginados, atenuar las

desigualdades e incorporar a la población adulta al esfuerzo conjunto para elevar la calidad de vida.

Los objetivos que orientaron la acción del sector fueron:

1. Asegurar la educación básica universal de diez grados a toda la población.
2. Vincular el sistema educativo con el sistema productivo de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios.
3. Elevar la calidad educativa.
4. Mejorar el nivel cultural del país.
5. Aumentar la eficiencia del sistema educativo.

De cada objetivo, el sector derivó programas, atendiendo a las situaciones señaladas en el diagnóstico. Las metas que pretendió en 1982 fueron las siguientes: Ofrecer a los mexicanos en edad escolar acceso a la educación primaria; avanzar hacia la educación básica universal de diez grados; elevar la eficiencia para terminar en primaria, de modo que de cada 100 niños que ingresaron en 1980, 75 terminaron el sexto grado seis años después. Con esto se elevó la retención terminal en un 50%. Castellanizar a la población indígena de entre cinco y siete años de edad, para que pueda cursar la primaria bilingüe y reducir en un 25% el mongoligüismo de la población adulta; se redujo el nivel del analfabetismo de 20% de la población total a sólo 10%; se ampliaron las oportunidades para atender la primaria o secundaria completa a grupos rezagados; incrementaron la proporción de inscritos en educación media y superior.

Las principales acciones del sector educativo fueron las siguientes:

- Fortalecer programas y proyectos con técnicas de enseñanza de aprendizaje formal y no formal más avanzadas, de menor costo y que incidan en una ampliación de cobertura de los servicios educativos a grupos marginados rurales y urbanos.

- Estimular la formación y el reciclaje de maestros, elevando la calidad de la educación normal e impulsando la educación superior a la investigación educativa.
- Impulsar las acciones sobre capacitación en y para el trabajo.
- Orientar los contenidos educativos al desarrollo de la cultura nacional, la mejora en hábitos de consumo de grupos de edad, como son difusión de hábitos nutricionales adecuados, aprovechamiento de recursos comunitarios para la salud, apoyo a técnicas de autoconstrucción de vivienda rural y urbana.
- Seguir fomentando la vinculación del sistema educativo en sus diferentes niveles, con los procesos productivos, de acuerdo a las características de cada región.

Entre los instrumentos destacan el óptimo aprovechamiento de la capacitación instalada y los programas de educación extraescolar y abierta. La implantación de los diez grados de educación básica se logrará a través de procedimientos, técnicas y sistemas de acreditación adecuados a las necesidades de educación para adultos, personas que no pueden asistir físicamente a instituciones de enseñanza y jóvenes de extracción rural con educación primaria incompleta.

El plan educación-trabajo permitió convertir los centros de trabajo en centros educativos, a la vez que permite vincular a la capacitación con la productividad.

La educación en y para el trabajo se apoyó en el derecho constitucional de capacitación para los trabajadores y en los programas de educación agropecuaria, pesquera e industrial que se desarrollaron de acuerdo con las necesidades regionales y sectoriales del país. Los programas del CONACYT permitieron reforzar y avanzar en el campo de sistemas, técnicas e investigaciones para la elevación del nivel educativo general.

La estrategia educativa incluyó la descentralización y la prestación de servicios educativos y racionalizar el funcionamiento de los recursos humanos, físicos,

materiales, financieros, organizativos y tecnológico. Para completar la estrategia, se propició y apoyó la participación integral en las tareas educativas, tanto del sector público federal, como de los estados y municipios, así como de los particulares y del sector social.

La educación es punto de apoyo para la transformación social y un medio para canalizar fuerzas sociales y orientarlas a la realización de valores. De ahí que las acciones y estrategias educativas tengan un papel central en la instrumentación de una nueva estrategia de desarrollo.

Las acciones que ha emprendido el Estado a fin de enriquecer y desarrollar la cultura requieren de una mayor vinculación a la política educativa. No se han aprovechado las potencialidades del magisterio para la producción cultural. En la enseñanza primaria, la falta de una adecuada formación artística limitó las posibilidades creativas en el detrimento de la vida cultural.

En las últimas décadas, el país ha sufrido permanentes agresiones a su identidad cultural y se ha acentuado la marginación de sus culturas étnicas y populares. En este proceso influyeron los medios masivos de comunicación que impusieron patrones de conducta enajenantes, que desvirtúan los valores superiores a que aspira nuestra educación.

\*La educación preescolar pasó de 400 mil a un millón 767 mil niños entre 1970 y 1982; empero, en este último año quedaba por atender casi el 50% de la población de 5 años de edad\* (40).

En la educación especial, sólo ha sido posible atender un escaso porcentaje de la demanda real. El número de maestros especializados para prestar este servicio es insuficiente y se localiza principalmente en las grandes ciudades. Mientras existan en el país seis millones de analfabetas y 15 millones sin haber concluido la educación primaria será imposible alcanzar el objetivo de la sociedad igualitaria.

El analfabetismo es, además de un problema educativo, un problema de orden social con hondos repercusiones en el terreno político, pues limita la participación ciudadana debidamente informada.

Por lo que se refiere a la educación superior no se han establecido criterios y mecanismos adecuados y eficientes para gestionar la asignación de recursos federales y estatales. Tampoco los hay para que, quienes han recibido el beneficio de la educación superior, reintegren solidariamente parte de su costo.





11. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. VERSION RESUMIDA DEL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982. EDIT. CENTRO DE CAPACITACION PARA EL DESARROLLO (CECADE), MEXICO 1980, pp.167-177.
12. SECRETARIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS. VEASE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO, MEXICO 1978.
13. DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. VEASE EL PLAN DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL, MEXICO 1980.
14. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988, MEXICO 1983, p.413.
15. SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS. VEASE EL PLAN NACIONAL AGROPECUARIO Y FORESTAL (ANUAL), MEXICO, 1978, 1979 Y 1980.
16. SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL. VEASE EL PROGRAMA NACIONAL DE EMPLEO, 1980-1982, MEXICO, 1979.
17. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988. OP. CIT., p. 310
18. DEPARTAMENTO DE PESCA. VEASE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO PESQUERO 1977-1982, MEXICO 1977.
19. PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982. OP. CIT., p. 159.
20. IBIDEM, p 158.
21. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988. OP. CIT., p. 302.

22. PLAN GLOBAL DE DESA- OP. CIT., pp. 163-165.  
RROLLO 1980-1982.
23. SECRETARIA DE COMUNI- VEASE EL PROGRAMA DE AUTOTRANSPORTE  
CACIONES Y TRANSPOR- FEDERAL 1977-1982, MEXICO 1977.  
TES.
24. CONSEJO NACIONAL DE VEASE EL PROGRAMA NACIONAL DE CIENCIA Y  
CIENCIA Y TECNOLOGIA. TECNOLOGIA 1978-1982, MEXICO 1979.
25. PLAN NACIONAL DE DESA- OP. CIT., p. 89.  
RROLLO 1983-1988.
26. PROGRAMA NACIONAL DE VERSION RESUMIDA.  
CIENCIA Y TECNOLOGIA  
1978-1982.
27. PLAN GLOBAL DE DESA- OP. CIT., pp. 139-141.  
RROLLO 1980-1982.
28. SECRETARIA DE PATRIMO- VERSION RESUMIDA DEL PLAN NACIONAL DE  
NIO Y FOMENTO INDUS- DESARROLLO INDUSTRIAL 1979-1982, MEXICO  
TRIAL. 1979.
29. IBIDEM, pp. 21-27.
30. PLAN NACIONAL DE DESA- OP. CIT., p.316.  
RROLLO 1983-1988.
31. PLAN GLOBAL DE DESA- OP. CIT., pp. 447-456.  
RROLLO 1980-1982.
32. COMISION NACIONAL DE VERSION RESUMIDA DEL PLAN NACIONAL DE  
DESARROLLO AGROINDUS- DESARROLLO AGROINDUSTRIAL, MEXICO 1980.  
TRIAL.

33. PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982. OP. CIT., p.247.
34. IBIDEM, pp.494-495.
35. IDEM, pp. 198-200.
36. REVISTA DE COMERCIO EXTERIOR VEASE "EL SAM PRINCIPIO DE UNA ESTRATEGIA", EN LA R.C.E. VOL. 30 NÚM. 3, MEXICO, JUNIO DE 1980.
37. PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982. OP. CIT., pp. 73-80.
38. SECRETARIA DE TURISMO. VERSION RESUMIDA DEL PLAN NACIONAL DE TURISMO, MEXICO 1979.
39. PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982. OP. CIT., pp. 189-191.
40. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988. OP. CIT., p. 224.

## C O N C L U S I O N

Se ha considerado conveniente precisar este marco conceptual para ubicar el modelo de planeación al que se aspira, reconociendo los avances y sus limitaciones. Las acciones cotidianas del sector público y las que se concierten e induzcan con los sectores social y privado tendrán como marco de referencia este esquema conceptual, lo que permitirá avanzar en la construcción y consolidación de un Sistema de Planeación en México.

La necesidad de inventariar los recursos naturales, se pasó de la planeación orientada al cumplimiento de los objetivos de transformación social planteados por la Revolución. Muestra destacada de ello es el Plan Sexenal 1934-1940. Después, con mayor participación del Estado en la vida económica del país, se aplicó la programación a la inversión pública para complementar la política Industrial.

A partir de 1941, se inició una etapa de vigoroso estímulo a la industrialización, durante la cual la economía se transforma, de una organización fundamentalmente agrícola y con algunos rasgos semif feudales, en una estructura productiva urbano-Industrial; proceso en el cual se observaron periodos de considerables fluctuaciones en los precios, el tipo de cambio y el crecimiento del producto interno bruto, y otros caracterizados por un crecimiento elevado y sostenido, con estabilidad de precios, pero acompañado de tensiones sociales.

Estos cambios reflejaron en parte los estímulos y adaptaciones de la economía mundial, entre los que sobresalieron las modificaciones al sistema económico internacional, provocadas por la segunda guerra mundial y la guerra de Corea, que propiciaron la flotación de 1948-1949 y la devaluación de 1954, así como la estabilidad de la década de los sesentas.

El apoyo a la industrialización vino acompañado de una política agrícola articulada por las grandes obras de irrigación y el incremento del área cultivable, que junto con la continuación de la reforma agraria, permitió que se acelerara la producción agropecuaria; sin embargo, la menor atención en zonas de temporal, la mayor demanda hacia los sectores secundarios y terciarios, el

proteccionismo y las políticas de fomento industrial, derivadas del esquema de sustitución de importaciones, y la política de precios de garantía de los productores agrícolas, provocaron un rezago en los términos de intercambio del sector primario. Este sector llevó parte de peso del crecimiento de los demás sectores, transfiriéndoseles recursos, vía los cambios en precios relativos, liberación de mano de obra y generación de divisas, apoyando así la formación de capital, la inversión en el crecimiento del país, pero a costa del rezago de gran parte del campo.

En retrospectiva, la evolución económica a partir de 1941 refleja, al propio tiempo, logros fundamentales en lo económico y social y carencias que más adelante se señalarán, lo mismo que modificaciones en la conformación de la estructura social, resultante de la expansión de las fuerzas productivas durante el período. Así, la buena sociedad con su estructura actual es un producto deliberado de la Revolución y de la expansión de la economía; expresa una muy importante transformación social.

Es importante señalar que, no obstante que el sector agropecuario significó un importante sostén del proceso de desarrollo, no sólo proporcionando la mano de obra que la industria requería, sino registrando un ritmo suficiente (4.4% promedio entre 1940 y 1970) para cubrir las necesidades de una población creciente, generar divisas, a través de la explotación de sus productos -que junto con los de la minería apoyaron la industrialización- y adicionalmente proporcionaron a la industria materias primas y bienes que significaban gran parte de la producción industrial una vez procesados. También, el proceso de urbanización se vio acompañado por el surgimiento de nuevas y crecientes clases medias, a la vez que aparecen sectores obreros también crecientes y participantes. Esta nueva estructura social se ha difundido gradualmente a lo largo del país, lo que ha motivado cambios importantes en la composición de la distribución demográfica, así como transformaciones continuas en la morfología de las ciudades y regiones.

El patrón de desarrollo seguido a partir de 1941 significó una estrategia adecuada a la época, dadas las condiciones prevalecientes. Sin embargo, empezó a mostrar signos de insuficiencia, agudizados sensiblemente por la

presión demográfica, signos que se manifiestan de manera importante en la agricultura. En ésta, desde 1965, debido a la estrategia adoptada que enfatizó el apoyo al sector industrial y la agricultura comercial, la producción de alimentos quedó rezagada respecto al crecimiento urbano y de la población y se aceleró la migración del campo a la ciudad. Asimismo, el segundo contraste entre la agricultura capitalizada y la de subsistencia se volvió cada día mayor, afectando la distribución del ingreso.

En 1971, el rompimiento unilateral de las reglas que habían regido el orden financiero mundial desde 1946, significó para los países en desarrollo el padecimiento de severas restricciones en su comercio internacional y en su acceso a los mercados de capital, una participación exígua en la creación y distribución de la liquidez internacional y un recrudescimiento de la carga, ya desproporcionada, en el proceso de ajuste.

La crisis económica se mantuvo en los años siguientes y en 1973, con el signo visible de la crisis energética, pero cuyas causas son más variables y complejas, se inició la más grave y larga recesión mundial de las últimas tres décadas.

El desorden de la economía mundial se reflejó dramáticamente a fines de 1973 en los conflictos de la disponibilidad y el precio real de los hidrocarburos que, a su vez, inciden directa o indirectamente sobre la problemática existente; incrementan las restricciones al comercio de bienes, servicios y capitales, agravan el problema generalizado de los energéticos y por ende afectan el bienestar y las expectativas de desarrollo, el nivel de vida y aún de sobrevivencia de las naciones.

Si bien desde finales de 1975 se inicia la recuperación de la actividad económica mundial, ésta manifiesta una desaceleración en su crecimiento, acompañada de niveles elevados de inflación; adicionalmente se observa una divergencia notable entre los países.

La situación económica internacional de los últimos años se caracterizó, en términos generales, por una disminución en el ritmo de crecimiento de la actividad económica, en muchos casos aún en términos absolutos; un aumento

en la tasa de desempleo hasta niveles que no se observan desde finales de la Segunda Guerra Mundial; enormes déficits en las balanzas de pagos de los países importadores de petróleo; inestabilidad en los mercados financieros y cambiarios, una inusitada alza de precios a la falta de coordinación de las políticas seguidas por los diferentes países.

A finales de 1976 se manifiesta internamente en toda su extensión el agotamiento de la estrategia de desarrollo seguida en el país. Los problemas estructurales a la coyuntura internacional condujeron a una retracción severa de la producción y el empleo, al debilitamiento de la formación de capital, al incremento acelerado de los precios, la desintermediación en el sistema financiero y su dolarización, así como a la agudización del desequilibrio externo que condujo al abandono del sistema cambiario de paridad fija del peso. La inflación y la recesión combinada expresaron la crisis. A partir de esta crisis, la planeación cobró particular importancia. Así, en el período 1970-1976 se dieron los primeros pasos para conformar un Sistema Nacional de Planeación que fortalecería el siguiente régimen presidencial de Miguel de la Madrid.

El Sistema Nacional de Planeación de 1976-1982, propuso metas que no se pudieron alcanzar en su totalidad por inercia; señaló también los elementos que todavía requerían de un desarrollo más amplio para que fueran operativas todas las partes que constituían el Sistema Nacional de Planeación. Por ello, el proceso de planeación no terminó con la elaboración de este planteamiento global. Sin embargo, los resultados fueron los siguientes:

**EL PLAN BASICO DE GOBIERNO.** No pudo considerarse como un plan de gobierno porque fue presentado por un partido político. Asimismo, el compromiso que tuvo el presidente López Portillo con este plan fue la promoción de su campaña política, en la que señaló la necesidad de planear cada renglón de la actividad nacional. Esto fue como una recomendación para elaborar el Sistema Nacional de Planeación.

**LA REFORMA ADMINISTRATIVA.** Puede decirse que la racionalización administrativa fue necesaria dentro de cada una de las dependencias del



sector público. Esta reforma trajo cambios en el criterio de control y coherencia administrativa, así como, la simplificación de métodos y sistemas, los estudios de flujo de trabajo en las oficinas, la definición técnica de las funciones en todos los niveles, fueron todas ellas tareas de reorganización administrativa. La Reforma Administrativa le abrió paso al Sistema Nacional de Planeación.

**EL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO.** Buscó actuar sobre toda la sociedad, con base en una concepción de desarrollo integral, que requería la conjunción de lo económico, político y social, enmarcado en las decisiones políticas del pueblo mexicano. El modelo económico se da en y por un modelo político, si hay estrategia de desarrollo e instituciones para conducirla, es porque existe la estructura de un Sistema Político derivado de nuestra revolución. La técnica está al servicio del proyecto nacional instaurado por ese movimiento social. Los principales avances de los planes y programas fueron los siguientes:

**PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO.** La problemática del desarrollo urbano y la vivienda se derivó de la gran inercia de un patrón territorial tradicionalmente disperso y centralizado, agravada por la insuficiencia puesta en práctica de la política regional, urbana y de vivienda, y de factores estructurales tales como una inequitativa distribución del ingreso, y una desmedida especulación inmobiliaria.

Con el objeto de promover un crecimiento económico equilibrado se avanzó en las acciones de desconcentración de actividades y recursos de zonas densamente pobladas, fortaleciendo ciudades intermedias para atraer el flujo migratorio.

El programa de enlaces carreteros, además de promover el desarrollo de las principales zonas, permitió integrar a los grupos marginados así como incorporar las zonas prioritarias, las franjas fronterizas al acelerado desarrollo económico y social de la nación, contribuyendo de esta manera a disminuir las disparidades regionales y a mejorar la calidad de vida de los mexicanos.

**PLAN DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL.** La Ciudad de México está considerada como una de las cinco ciudades más contaminadas del

mundo. A pesar de los desequilibrios que han acompañado al proceso de desarrollo, se ha dedicado una proporción importante del producto a la aplicación y fortalecimiento de la capacidad industrial. Esta proporción, de alrededor de una cuarta parte, es de las más altas del mundo. La infraestructura física importante que ya poseemos requiere ahora de un mayor grado de integración interna y de autonomía frente al exterior, así como de una mejor ubicación en el territorio nacional y de una estructura más equilibrada en lo que se refiere al tamaño de las empresas.

En suma se reflejó el número de niños sin escuela, los transportes empezaron a ser congruentes con las necesidades. La vialidad se articuló y se subordinó al transporte masivo. El metro quintuplicó su capacidad, con más líneas. Hay agua para todos y drenaje para la mayoría. Hay más iluminación. Se multiplicaron las tiendas populares. Arte, cultura, recreación y deporte se practican masivamente. Hay más empleo y se atendió la lacra de marginación.

**PLANES ANUALES DEL SECTOR AGROPECUARIO Y FORESTAL.** Entre los más importante destacaron la indefinición de la estructura agraria, la irregularidad en la tenencia, la gran demanda de tierras, la existencia de un creciente minifundismo, las deficiencias en la organización de los productores, la escasez de recursos humanos capacitados y la polarización del desarrollo agropecuario. Los efectos directos más importantes generados por estos problemas de carácter estructural son: la carencia de un proceso de inversiones y de reinversión que generó la descapitalización del sector y mantiene bajos niveles de producción y productividad. La baja productividad de los recursos, el rentismo, el exceso de mano de obra ocupada en el predio, la carencia de organismos representativos que canalizaban sus productos para hacer más redituable la comercialización de diferentes mercancías, fueron los principales problemas que se presentaron en el minifundio.

La participación de los dueños y poseedores del recurso en el proceso productivo, y de no propiciarse alternativas de empleo en las áreas sujetas a planes de reforestación, se agudizará la problemática social, impidiendo las labores de aprovechamiento, preservación y fomento del recurso; lo que

propiciará el inadecuado cambio de uso de suelo y su consecuente degradación general.

De mantenerse la tendencia descrita, en los próximos años se afrontarán serios problemas de producción y abasto de materia prima, y de rentabilidad y supervivencia de las empresas; habrá la necesidad de continuar importando volúmenes significativos de productos, fundamentalmente celulósicos. Los altos costos de capital, la inflación y el cambio de paridad, dificultarán la inversión en el subsector forestal y la creación de fuentes de trabajo; paralelamente, se agudizará la problemática social incrementándose los índices de marginación y la emigración hacia las zonas urbanas, y se propiciará el cambio del uso del suelo con la consecuente degradación del recurso forestal.

**PLAN NACIONAL DE DESARROLLO PESQUERO.** A pesar de los grandes avances logrados en los años setentas, el sector pesquero tuvo como problemas principales, el desconocimiento de las especies existentes, sus volúmenes explotables, características, localización y demás elementos para la determinación del potencial pesquero real; la carencia de un inventario actualizado de equipos en el que se indique su monto y estado actual, infraestructura y otros recursos; la falta de integración de sus actividades desde la captura hasta el consumo; la inadecuación del sistema de comercialización, que en lo interno encareció los productos pesqueros, y en lo externo concentró las exportaciones sólo en las especies de mayor rendimiento y en pocos países destinatarios.

Se careció de una adecuada política integral de financiamiento, se contempló un alto índice de irrecuperabilidad de los créditos concedidos a las sociedades cooperativas y falta de oportunidad en otorgamiento de préstamos.

Otros problemas que incidieron en la ineficiencia y baja productividad del sector pesquero, se derivaron de un patrón tecnológico obsoleto, de la falta de capacidad y especialización en materia pesquera, así como de la diversificación de la producción y de un mantenimiento adecuado del aparato productivo.

**PLAN NACIONAL DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.** La comunicación estuvo asociada a un acelerado avance tecnológico, estrechamente vinculado al desarrollo de la electrónica. Esta situación provocó una gran dependencia externa y fuga de divisas por la creciente y desordenada importación de materiales y equipo, desarticulada del fomento a la incipiente industria electrónica nacional. La investigación y desarrollo tecnológico en telecomunicaciones en México fue reducida, la falta de personal capacitado constituyó la principal limitante, agravada por la deficiente coordinación entre los esfuerzos del sector educativo, centros de investigación, la industria y los prestadores de servicios.

Aún cuando existieron resagos importantes que se fueron agudizando, el país contó con una infraestructura importante de comunicaciones y transportes. Se dispuso de una red carretera y ferroviaria que comunicó entre sí a las principales ciudades y regiones del país. Fue notable el aumento de la red carretera, la que pasó de 71 mil kilómetros en 1970 a 213 mil en 1982. La infraestructura permitió, con inversiones adecuadas y un gran esfuerzo de reorganización y mantenimiento, elevó la capacidad de transporte.

Se logró un rápido crecimiento de las grandes líneas aéreas nacionales que culminó en su reunión administrativa y operativa para atender con la máxima eficiencia la demanda nacional y extranjera.

Se amplió notablemente la infraestructura de los diversos sistemas de comunicación, tales como teléfonos, radio, televisión, telex y telégrafos.

Especial atención mereció la creación de un centro de cómputo y comunicación que permitió generar eficientes avances en la integración de sistemas públicos, bancarios, comerciales y económicos en general, así como el mejor control y registro de fondos y su utilización más eficiente, sustituyendo con mayor seguridad y confiabilidad.

**PROGRAMA NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGIA.** De hecho puede afirmarse que, a pesar de los recursos asignados en materia de ciencia y tecnología provienen, prácticamente en su totalidad, del sector público, no ha existido

una programación de ciencia y tecnología que las oriente al logro de los objetivos nacionales.

La contribución de las empresas al desarrollo tecnológico nacional fue muy reducida; algunas industrias tenían grupos dedicados a resolver sus propios problemas, pero la escala de tal actividad es poco significativa; en general la pequeña y mediana industria no mostraron interés en la investigación, mientras que la gran industria pagaba regalías explícitas por tecnología importada o implícitas en los equipos que compraba. Lo anterior es aplicable tanto a las empresas privadas como a las paraestatales.

A pesar de los grandes esfuerzos en materia de formación de recursos humanos, éstos aún son insuficientes en áreas estratégicas de la actividad económica; por otra parte, se observa subutilización de la infraestructura en algunas áreas del sistema de ciencia y tecnología mientras que otras presentan severas deficiencias en esta materia.

**PLAN NACIONAL DE DESARROLLO INDUSTRIAL.** En el sector industrial la producción manufacturera se redujo en el último trimestre de 1982; se registró una caída de más del 7%. La construcción decayó casi 14%.

Un número de importantes empresas se encontraba en la situación de no poder seguir operando por carecer de capital de trabajo y de divisas para importar insumos o hacer frente al servicio de su deuda.

La inflación no sólo había alcanzado niveles del 100%, sino que se estaba acelerando a una velocidad inusitada. En unos cuantos meses se había pasado de tasas anuales del 40% a tasas de más del 100% en el segundo semestre de 1982.

El 80% de las empresas apoyadas por los mecanismos de fomento derivados del Plan Industrial, lo conformaron industrias pequeñas y medianas de capital 100% mexicanas.

Lo alcanzado confirma la potencialidad empresarial nacional, pública y privada, y la importancia de articular internamente las demandas de las empresas

públicas, los productores nacionales, las empresas de ingeniería y la infraestructura tecnológica de apoyo.

El rigor, las causas de la desaceleración se debe en fuerte proporción, en algunos casos como el del cemento y otros, a la limitación de oferta de plantas, equipo e insumos; en la forma general a las interrupciones de energía eléctrica sufridas por accidentes superados y en ramas como la metalmecánica, la electrónica, textiles y siderurgia, la importación de manufacturas sustituyó nuestra producción en lugar de complementarla.

Al nuevo proteccionismo de los mexicanos industriales se añadieron presiones para que México, por su posición única como economía de gran tamaño y rápido crecimiento, importe lo que otros países no puedan comprar. En el contexto, en que la economía internacional atravesó quizá por la peor crisis de la posguerra, una política de comercio exterior demasiada liberal resultaba particularmente riesgosa.

El resurgimiento de México como una potencia petrolera ha sido constituido, quizá, el acontecimiento económico más importante del país en las últimas década. Después de ser un importador de productos petrolíferos en una año tan cercano como 1974, México pasó a ser, en 1982, el cuarto productor de crudo en el mundo; sus reservas probadas lo sitúan, en este aspecto, en el cuarto lugar. Aun cuando el petróleo no será una fuente tan importante de recursos como lo fue en el pasado, seguirá siendo, en el futuro próximo, un punto de apoyo para hacer frente a las necesidades y obligaciones nacionales.

**PLAN NACIONAL DE COMERCIO.** La política de comercio interior, en su conjunto, tuvo como propósitos fundamentales reorientar y reestructurar la actividad comercial con el fin de estimular la producción de bienes social y nacionalmente necesarios, asegurar un ingreso adecuado a los productores para garantizar el abasto oportuno y al menor precio posible, así como promover los hábitos de consumo adecuados a las necesidades y capacidades de población.

México dispuso en 1981 las reservas de granos más altas de su historia, más de cinco millones de toneladas. Se pudo garantizar permanentemente el suministro en todo el país mediante la operación de los comités de abasto, y estaban aseguradas nuestras disponibilidades de los próximos años.

Una de las contracciones más delicada para un Estado de servicio es armonizar los intereses de los productores, fundamentalmente del campo, que reciben ingresos por la vía de los precios de sus productos y los de los consumidores, principalmente los urbanos, que concentran su opinión y sus presiones políticas. Conciliar aumento de la producción estimulada por precios justos, y consumos a precios bajos.

La contradicción se resuelve mediante una difícil política de subsidios, tanto a la producción, en su extremo, como al consumo, en el otro. Por los subsidios significan dinero que de alguna parte sale. Por ello, sólo el Estado puede tomar, de la riqueza pública y para repartir mejor ingreso, recursos para estimular la producción y para bajar precios de consumo. El manejo de esta política es difícil, riesgoso, se presta a ineficiencia y abusos; pero hay momentos en los que es el único camino. No es lo deseable; pero es lo debido.

En 1981 y 1982 respondieron con mayor congruencia a la estrategia planeada y a criterio de selectividad, eficiencia, temporalidad, condicionalidad y control de su origen y destino.

**PLAN NACIONAL DE DESARROLLO AGROINDUSTRIAL.** En la modernización de la economía alimentaria jugó un papel estratégico en la agroindustria, que fue la punta de lanza en la actualización tecnológica; por ello, ese proceso que tuvo gran influencia tradicional y fue dirigido para que las innovaciones tecnológicas no nos impongan patrones de producción y consumo que rechazamos. Estuvieron en marcha ambiciosos proyectos al efecto, apoyados en sistemas financieros adecuados.

Es importante mencionar que los convenios suscritos por la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Politécnico Nacional y la Universidad Metropolitana con el SAM para que sus actividades de investigación y docencia nos permitieron crear una tecnología autónoma en materia de alimentos.

**SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO.** Parte del aparato comercial de alimentos operó un freno a la integración eficiente de la cadena alimentaria y contribuyó a la extracción de recursos de las actividades primarias. La infraestructura de acopio, almacenamiento y distribución se concentró en las zonas de riesgo y en los grandes centros urbanos, propiciando un intermediarismo excesivo en las áreas de temporal y traslado innecesario de productos. Paradójicamente, el comercio que sirvió a la población de más bajos recursos es el más caro; además de que en las zonas rurales escaseaban los productos básicos y se especulaban con los de origen industrial.

Los cambios en los hábitos de alimentación han reflejado la sustitución de alimentos tradicionales de elevado contenido nutricional, por productos industrializados de escaso o nulo valor. Por otra parte, la promoción de un modelo de consumo que enfatiza la ingestión de proteínas de origen animal, cuyo costo es más elevado, ha incidido negativamente en el balance nutricional de la población de bajos ingresos.

Razones de justicia social y soberanía nacional se impulsaron para dar prioridad a la producción de alimentos. El propósito era acabar con la dependencia del exterior en granos básicos, riesgosa para nuestra autonomía económica y política, y acortar el crecimiento, rezago de la producción rural frente a la urbana provocando por las características del desarrollo del país.

En apoyo al SAM, la pesca pasó de mera expectativa a un sector que constituyó una fuente fundamental de trabajo, alimento y divisas para el pueblo de México.

**PROGRAMA NACIONAL DE EMPLEO.** En la evolución de la desigualdad social, los efectos de la crisis económica se superaron a las características estructurales. La estrategia de protección privilegió lo industrial sobre lo agropecuario, lo urbano sobre lo rural, agudizando el rezago en la agricultura y las diferencias ciudad-campo.

La carrera de precios-salarios fue muy cerrada y de que la serenidad de los trabajadores mereció todo el reconocimiento de la nación. Por ello, en condiciones de crisis como la de febrero de 1982 atravesó, se antepuso el



interés de los trabajadores a esquemas teóricos de estabilización. Asimismo, en diciembre de 1982, la situación era sumamente crítica. La tasa de desempleo se había duplicado, alcanzando niveles del 8% y prevaleció una tendencia al deterioro creciente del mercado laboral.

**PLAN NACIONAL DE TURISMO.** Los polos de desarrollo turístico representaron una considerable aplicación de la oferta en la materia, y su rápido crecimiento rezagó las inversiones en instalaciones para la población de estratos económicos medios y bajos, presentandose algunos contrastes entre el turista y la población local. Asimismo, la falta de coordinación para el abasto de productos básicos y de consumo generalizado, elevó los costos de la planta turística y afectó el nivel de vida de la población.

Los servicios de transporte que utiliza el turista se han modernizado rápidamente. No obstante, se acusan deficiencias en los servicios complementarios, horarios, puntualidad, calidad de las unidades y definición de rutas. La transportación turística ferroviaria y marítima por su parte, fue casi inexistente, aún cuando ofrece perspectivas muy favorables; los vuelos de fletamento, indispensables para la captación de un volumen adicional de visitantes, fueron poco explotados, en tanto que el transporte carretero careció de una visión turística.

No obstante las dificultades económicas que se dieron a nivel mundial, México ha sido uno de los países menos afectados en materia turística y aunque la balanza relativa sigue favorable, la proporción disminuyó, debido entre otras razones, al alto y sostenido ingreso personal en México que le permitió a los sectores medios y ricos a salir.

**PROGRAMA DEL SECTOR EDUCATIVO.** En el campo de la cultura, el Estado mexicano definió su política, conforme a los principios de respeto y libertad de creación, estimuló a la producción cultural, participación en la distribución de bienes y servicios culturales y preservación del patrimonio cultural de la nación.

Se dispuso en el momento un importante acervo de profesionistas y técnicos de alto nivel, técnicos medios, investigadores y obreros especializados. El índice

del analfabetismo se redujo del 26% en 1970 al 15% en 1980; el número de estudiantes inscritos desde el nivel preescolar hasta la educación superior pasó de 13 millones en el ciclo escolar 1972-1973, a 23 millones en 1982, lo que representó, con respecto a la población total, un incremento del 24 al 32%. El número de estudiantes en educación superior aumentó de 355 mil a más de un millón de estos mismo años.

Se contó además, con una importante y diversificada base académica de investigación en universidades e instituciones de educación superior. El gobierno impulsó la formación de un creciente número de investigadores que se incorporaron, a diferentes tareas del desarrollo científico y tecnológico y que poseen la capacidad para abordar proyectos de investigación y desarrollo tecnológico orientados a aportar nuevas opciones de solución a los problemas del desarrollo.

Los principales obstáculos que enfrenta México para tener un buen desarrollo, en la planificación son los siguientes:

1. Dependencia Económica. Que se traduce en subordinación tecnológica de la economía. La entrada de capital extranjero y la salida aún mayor de capitales por conceptos de dividendos, regalías y otros conceptos, aunado al control de las principales industrias, opone serios obstáculos a un desarrollo económico armónico y que no ha permitido que la economía mexicana tome el camino del verdadero progreso. Las influencias extranjeras siempre serán motivo, mientras existan en México de rémoras a la implantación de planes de fomento económico nacional.

2. Debilidad Económica del Sector Público. No obstante el avance constante y la mejor posición que ha venido adquiriendo el sector público mexicano en la actividad económica general del país, todavía no se ha transformado en la columna principal que apunte el proceso de desarrollo económico nacional. Un desarrollo económico planificado exige un sector público vigoroso y con capital mayoritario sobre el privado, para que éste se subordine a los lineamientos que el sector público le ilje.

3. Organismos de Planificación. El aparato gubernamental mexicano adolece de organismos adecuados y capacitación para planificar, y con la suficiente autoridad para subordinar a las demás dependencias públicas a los objetivos que les fije la Secretaría de Programación y Presupuesto.

4. Reforma Administrativa. El burocratismo, el centralismo y la apatía de los funcionarios públicos motivaron un pobre desarrollo de iniciativas y proyectos de desarrollo económico. Por ello es urgente la necesidad de un análisis serio y concluyente del funcionamiento de la Administración Pública.

5. Carencia de Cuadros Técnicos. La insuficiencia de personas capacitadas y especializadas en planos de fomento económico, ha sido motivo de un desarrollo débil de la planificación. El desarrollo planificado requiere de técnicos capaces, que no obstante se cuenta con algunos, no se les da oportunidad por la ideología que profesan.

El panorama que se presenta al pueblo de México no es nada halagüeño, basta observar la realidad nacional para percatarnos de que las perspectivas para planificar nuestra economía son nulas, mientras no se modifiquen ciertos obstáculos. El sistema económico y social en que vivimos favorece sin lugar a dudas a la clase burguesa que detenta el poder económico, y a los intereses extranjeros que sangran nuestro patrimonio nacional; ambos luchan con tenacidad para que el actual estado de cosas se mantenga y así seguir gozando de los privilegios que ellos han adjudicado. A las actuales generaciones nos toca remover esos obstáculos, con la ayuda y el esfuerzo común de todos aquellos que desean el progreso y el desarrollo del país.

Los problemas que ha enfrentado la nación no son sólo de errores de política; se derivan también de factores externos y de la dinámica de crecimiento y las contradicciones internas de la evolución de la sociedad mexicana, que se ha convertido en una Nación Grande, compleja y desigual. Por ello, la estrategia de la planeación en México, no pretende materializar integralmente la reorientación y el cambio estructural de cada uno de los sexenios. En algunas áreas se avanzó significativamente; en otras, los resultados tomaron más tiempo para su reestructuración. Por ello, México se prepara para fortalecer el

proceso de constante renovación. Pero es propósito firme el establecer bases sólidas para su eficaz consecución y dar los primeros pasos en la dirección de la planificación adecuada de México.

El logro de los propósitos en los planes requerirá de disciplina administrativa y financiera, y modificar los hábitos de la administración pública para adecuarse a los requisitos de una eficiente planeación en todos sus hábitos de competencia. Asimismo, es necesario una actividad vigilante de la sociedad y la actualización de los procesos participativos en su ejecución.

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

1. ANDER EGG, EZEQUIEL      INTRODUCCION A LA PLANEACION, EL CID EDITOR VENEZUELA, 1978.
2. BETTELHEIM, CHARLES      PROBLEMAS TEORICOS Y PRACTICOS DE LA PLANIFICACION, EDIT. TECNOS PRIMERA EDICION, MADRID 1982.
3. CIBOTI, RICARDO Y SIERRA, ENRIQUE      EL SECTOR PUBLICO EN LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO, EDIT. SIGLO XXI, MEXICO 1976.
4. CHANES NIETO, JOSE      LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y LA DESCONCENTRACION, BOLETIN DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS No. 5 EDIT. POR LA SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA, MEXICO 1975.
5. DE LA MADRID, MIGUEL      LA PLANEACION EN MEXICO, EDIT. POR LA REVISTA DE COMERCIO EXTERIOR, VOL. 30. NUM.11 MEXICO, NOVIEMBRE DE 1980.
6. DIAZ ORDAZ, GUSTAVO      INFORME PRESIDENCIAL DEL PRIMERO DE SEPTIEMBRE DE 1965, MEXICO.
7. EVERET E., HAGEN      PLANEACION DEL DESARROLLO ECONOMICO, EDIT. FONDO DE CULTURA ECONOMICA, MEXICO 1964.
8. FERNANDEZ SANTILLAN, JOSE      POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO, EDIT. UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA-AZCAPOTZALCO, MEXICO 1989.

9. GALENKO, P. Y OTROS AUTORES. ECONOMIA POLITICA DEL SOCIALISMO, EDIT. PROGRESO, MOSCU S/F.
10. GREENBERG, MARTIN H BUROCRACIA Y SUBDESARROLLO, EDIT. REVISTA DE CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA No. 1, ENERO-ABRIL, MEXICO 1975.
11. GUILLEN ROMO, ARTURO. PLANIFICACION ECONOMICA A LA MEXICANA, EDIT. NUESTRO TIEMPO, MEXICO 1979.
12. HUERTA G., ARTURO ECONOMIA MEXICANA MAS ALLA DEL MILAGRO, EDIT. DIANA, MEXICO 1991.
13. JIMENEZ CASTRO, WILBURG ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL, EDIT. F.C.E., MEXICO 1975.
14. KOONTZ HAROLD O'DONELL CRYL PRINCIPIOS DE DIRECCION DE LA EMPRESA, EDIT. Mc. GRAW HILL BOOK Co. MADRID 1961.
15. LANGE, OSCAR PROBLEMAS DE LA ECONOMIA POLITICA DEL SOCIALISMO, EDIT. F.C.E., MEXICO 1965.
16. LE BRETON, PRESTON P., HENNING, DALE A TEORIA DEL PLANEAMIENTO, EDIT. HERRERA, HERMANOS, S.A. MEXICO 1963
17. MARTNER, GONZALO PLANIFICACION Y PRESUPUESTO POR PROGRAMAS, EDIT. SIGLO XXI, MEXICO 1979.
18. RODRIGUEZ T., LUIS A. CONCRECION EN LOS PLANES DE DESARROLLO EN EXPERIENCIAS Y PROBLEMAS DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA, EDIT. SIGLO XXI, MEXICO 1974.
19. SEYMOUR, HARRIS PLANEACION ECONOMICA, EDIT. F.C.E., MEXICO 1952.

20. SOLIS, LEOPOLDO PLANES DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL EN MEXICO, EDIT. SEP-SETENTAS, MEXICO 1975.
21. TAMAYO, JORGE BASES DE LA PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL DE MEXICO, EDIT. SIGLO XXI, MEXICO. 1965.
22. TELLO, CARLOS LA POLITICA ECONOMICA EN MEXICO 1970-1978, EDIT. SIGLO XXI, MEXICO 1979.
23. TIMBERGEN, J. LA PLANEACION DEL DESARROLLO, EDIT. F.C.E., MEXICO 1974.
24. WIONCZEK, MIGUEL S. ANTECEDENTES E INSTRUMENTOS DE LA PLANEACION EN MEXICO, EDIT. SIGLO XXI, MEXICO 1976

#### D O C U M E N T O S

25. COMISION NACIONAL DE DESARROLLO AGROINDUSTRIAL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO AGROINDUSTRIAL, MEXICO 1980.
26. CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGIA. PROGRAMA NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGIA 1978-1982, MEXICO 1979.
27. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EDITORIAL PAC, MEXICO 1990.
28. DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL PLAN DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL. MEXICO 1980.

29. DEPARTAMENTO DE PESCA PLAN NACIONAL DEL DESARROLLO PESQUERO 1977-1982, MEXICO 1977.
30. DIARIO OFICIAL ACUERDO QUE DISPONE LA COMISION DE INVERSIONES QUE DEPENDIERA DIRECTAMENTE DEL PRESIDENTE, MEXICO 29 DE OCTUBRE DE 1964.
31. I.S.S.S.T.E. PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA, BOLETIN No. 4. EDIT. POR EL CENTRO DE CAPACITACION ADMINISTRATIVA, MEXICO 1978.
32. NACIONAL FINANCIERA COMISION MIXTA 'EL DESARROLLO ECONOMICO DE MEXICO Y SU CAPACIDAD PARA ABSORBER CAPITAL DEL EXTERIOR', MEXICO 1953.
33. P.R.I. TEMATICA DE LOS CIEN PUNTOS DEL PLAN BASICO DE GOBIERNO 1976-1982, MEXICO 1975.
34. REVISTA DE COMERCIO EXTERIOR VEASE 'EL SAM PRINCIPIO DE UNA ESTRATEGIA', VOL. 30.NUM. 3, MEXICO, JUNIO DE 1980.
35. SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS PLAN NACIONAL DE DESARROLLO AGROINDUSTRIAL 1980-1982, MEXICO 1980.
36. SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS PLAN AGROPECUARIO Y FORESTAL (ANUAL), MEXICO, 1978, 1979 Y 1980.



37. SECRETARIA DE ASENTA- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO,  
MIENTOS HUMANOS Y MEXICO 1978.  
OBRAS PUBLICAS
38. SECRETARIA DE COMUNI- PROGRAMA DE DESARROLLO DE  
CACIONES Y TRANS- AUTOTRANSPORTE FEDERAL 1977-1982,  
PORTES MEXICO 1977.
39. SECRETARIA DE PATRI- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO INDUSTRIAL  
MONIO Y FOMENTO 1979-1982, MEXICO 1979.  
INDUSTRIAL
40. SECRETARIA DE PROGRA- PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982,  
MACION Y PRESUPUESTO EDIT. CENTRO DE CAPACITACION PARA EL  
DESARROLLO (CECADE), MEXICO 1980.
41. SECRETARIA DE PROGRA- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988,  
MACION Y PRESUPUESTO MEXICO 1983.
42. SECRETARIA DEL TRABA- PROGRAMA NACIONAL DE EMPLEO 1980-1982,  
JO Y PREVISION SOCIAL MEXICO 1979.
43. SECRETARIA DE TURISMO PLAN NACIONAL DE TURISMO, MEXICO 1979.
44. VELAZCO IBARRA, LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA  
ENRIQUE SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO  
PUBLICO, EDIT. POR LA REVISTA DE COMERCIO  
EXTERIOR DE AGOSTO DE 1976.