CEPAL

ILPES

PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

Versión preliminar
Diciembre, 1979

LA PLANIFICACION EN MEXICO

Humberto Vega

El presente trabajo fue realizado como antecedente para el estudio del ILPES, Estado de la Planificación en América Latina y el Caribe.

El análisis y las opiniones que este informe contiene son las de su autor y ellas no comprometen necesariamente al ILPES.

79-12-3219-60

Indice

Página

PRIMERA PARTE

EL SISTEMA DE PLANIFICACION EN MEXICO

I ORIGENES DE LA IDEA DE PLANIFICAR

A. LA IDEA DE LA PLANIFICACION EN EL PORFIRIATO Y EN LA REVOLUCION MEXICANA

Los orígenes más remotos de la planificación o planeación[1/] como conceptos vinculados a la gestión gubernamental se pueden rastrear en el Porfiriato (1877-1911)[2/]; donde el grupo político de los "científicos", conducido por el Ministro de Hacienda José I. Limantour, recurrió a un concepto embrionario de planeación para ilustrar un determinado tipo de ejercer la administración pública como una forma de realizar, sin conflictos, los cambios económicos y sociales que requería México.[3/]

El grupo de los "científicos" concebía la planeación como un estilo de la administración pública que debía ser incrementado en la misma medida que disminuyera la actividad política. El programa económico, en la concepción tecnocrática de este grupo, debía orientarse a la creación de las bases económicas de la sociedad mexicana mediante inversiones en transporte, el saneamiento de las finanzas públicas, la producción de bienes exportables de la minería y de la agricultura y la estabilidad de la moneda.[4/]

1/ Usaremos indistintamente los conceptos de planeación y de planificación, así como los de planear y planificar.

2/ Estrictamente Porfirio Díaz ocupó la presidencia entre 1876-1880 y 1884-1911. En el período 1880-1884 el presidente fué Manuel González.

3/ Ver : Daniel Cosío Villegas: Historia Moderna de México. El Porfiriato.

4/ Howard F. Cline: México. Revolution to Evolution : 1940-1960 Oxford University Press. New York 1963.

/Todas estas

Todas estas orientaciones que, en gran medida fueron llevadas a la práctica se justificaban por "la ciencia" y estaban fuera de cualquier discusión política. Del mismo modo, el recurso a la inversión extranjera como forma de financiamiento de este tipo de desarrollo se constituirá en la herramienta clave y estratégica de su programa económico.[1/]

El concepto de planificacion como una técnica de administración neutral y sin connotaciones ideológicas y ajena al proceso político fue abruptamente rechazado por el Movimiento Revolucionario de 1911. La negación del proyecto político y del esquema de desarrollo del Porfiriato, así como de sus racionalizaciones ideológicas, llevó a los dirigentes de la Revolución (1911-1917) a expresar sus planteamientos ideológicos y sus reivindicaciones políticas, económicas y sociales en categorías y conceptos propios del lenguaje de la planificación integral; y a anatematizar todo lo que caracterizaba al régimen anterior. Por esta razón expresaron su proyecto político de transformación de la sociedad mexicana como un Plan.

El examen de los orígenes de la Revolución Mexicana revela que el acuerdo de los diferentes grupos que confluyeron para derrocar el régimen de Porfirio Díaz se tradujo en un Plan, en el lenguaje de los revolucionarios: el Plan de San Luis de Potosí. Al romperse el acuerdo entre el Presidente Madero y el General Emiliano Zapata el 13 de Noviembre de 1911 [2/];

1/ José I. Limantour: Presupuesto 1907/1908 Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Citado por Sergio de la Peña : La Formación del Capitalismo en México. Siglo XXI Editores, Cuarta edición 1978.

2/ Ver : Porfirio Palacios : El Plan de Ayala. Sus orígenes y su promulgación, Ediciones del Frente Zapatista de la Revolución. Comité Directivo Nacional. Tercera Edición 1953, página 56.

/éste clude el

éste elude el cerco de las fuerzas que pretendían reducirlo y una vez recuperado militar y políticamente, reivindica los contenidos y las orientaciones básicas del plan anterior, en un nuevo plan : el Plan de Ayala, el 28 de Noviembre de 1911.[1/]

El Plan de Ayala expresa con mayor propiedad que el de San Luis de Potosí, la fuerza ideológica y política del Movimiento Revolucionario Campesino. Este Plan, en palabras del propio caudillo revolucionario, afirmaba: " la causa por que luchamos, los principios e ideales que defendemos, son ya bien conocidos de nuestros compatriotas, puesto que en su mayoría se han agrupado en torno a esta bandera de redención, de este lábaro santo del derecho, bautizado con el sencillo nombre de Plan de Villa de Ayala. Allí están contenidas las mas justas aspiraciones del pueblo, planteadas las más imperiosas necesidades sociales y propuestas las más importantes reformas económicas y políticas, sin cuya implementación el país rodaría inevitablemente al abismo, hundiéndose en el caos de la ignorancia, de la miseria y de la esclavitud".[2/]

El Plan de Ayala constaba de quince puntos y su naturaleza era principalmente política y militar, salvo en sus puntos 6°, 7°, 8° y 9° que resumen las principales reivindicaciones económicas y sociales del Movimiento Campesino y que se refieren, sucesivamente, a la restitución de tierras, montes y aguas usurpadas; a la expropiación de los monopolios de la tierra y de las aguas y a su entrega bajo la forma de "ejido, colonias, fundos o campos de sembradura" a los mexicanos; a la expropiación de los bienes de

---

1/ Porfirio Palacios, opus cit, página 71.

2/ General Emiliano Zapata : "Manifiesto a la Nación", desde el Campamento Revolucionario en Morelos, 20 de Octubre de 1913. Citado por Porfirio Palacios, opus cit, página 78.

/los hacendados

los hacendados, caciques y científicos que se opongan al Plan, cuyas dos terceras partes se destinarán a "indemnizaciones de guerra, pensiones para las viudas y los huérfanos"; y, finalmente, a la aplicación de las leyes de desamortización y nacionalización para los bienes enumerados en los puntos anteriores.

El Plan de Ayala no era un hito aislado en el pensamiento de Zapata, por el contrario, el General Revolucionario tenía plena conciencia de que su aplicación abría la posibilidad de generar una genuina política nacional de desarrollo y así lo expresó, años más tarde, el 20 de Abril de 1917 en un nuevo Manifiesto al Pueblo Mexicano desde Tlaltizapan, Morelos, que afirmaba : "Unidos los mexicanos por medio de una política generosa y amplia que dé garantías al campesino y al obrero lo mismo que al comerciante, al industrial y al hombre de negocios, otorgar facilidades a todos los que quieran mejorar su porvenir y abrir horizontes más vastos a su inteligencia y a sus actividades; proporcionar trabajo a los que hoy carecen de él; fomentar el establecimiento de industrias nuevas, de grandes centros de producción, de poderosas manufacturas que emancipen al país de la dominación económica del extranjero; llamar a todos a la libre explotación de la tierra y de nuestras riquezas naturales; alejar la miseria de los hogares y procurar el mejoramiento moral e intelectual de los trabajadores, creándoles más altas aspiraciones; tales son los propósitos que nos animan en esta nueva etapa que ha de conducirnos, seguramente, a la realización de nobles ideales, sostenidos sin desmayar durante seis años, a despecho de todos los obstáculos y a costa de los mayores sacrificios." 1/

Si se analiza con conceptos actuales la experiencia de planificación de fines del siglo XIX y de los tiempos de la Revolución Mexicana, es posible colegir, precipitadamente, que nada existió de planificación realmente

1/ Porfirio Palacios : El Plan de Ayala, opus cit, página 3.

/y, por tanto,

y, por tanto, estos períodos no tienen significación alguna para el desarrollo posterior de la planificación en México. No obstante, en ese período se fundaron ciertas características del proceso político de la planificación y del rol ideológico y práctico que juegan hoy día las actividades planificadoras en la sociedad mexicana.

Lo importante, para nuestro particular punto de vista, en las afirmaciones del General Emiliano Zapata y, en general, en los pronunciamientos de todo el Movimiento Revolucionario es el lenguaje y el contenido de ruptura con la tradición de los "científicos" en materias de planificación. El lenguaje revolucionario busca expresar su proyecto político e ideológico como un conjunto de objetivos de distinta naturaleza, articulados en lo que denomina y es social y políticamente aceptado como un "plan". El Plan, y esto ha perdurado en la política mexicana, viene a simbolizar la voluntad del Movimiento Revolucionario que es capaz de integrar sus propias reivindicaciones a un proyecto de desarrollo nacional. Este proyecto incorpora a distintos grupos sociales en la búsqueda de soluciones a ciertos problemas que, en mayor o menor grado, han estado siempre presentes en la historia y en las opciones del desarrollo económico y social de México durante las últimas seis décadas.

Así, al nivel del lenguaje que resume los conflictos ideológicos y da forma a los objetivos de la Revolución Mexicana, integrándolos a un proyecto nacional de desarrollo, se origina la tradición actual y el carácter peculiar de la planificación en México. El itinerario seguido por este lenguaje y su progresiva traducción en acciones, programas y estructuras nos ocupará el resto de esta sección, en que la planificación nunca perderá su sello originario de vehiculización formal de los proyectos políticos e ideológicos de los grupos que se sucedieron en el poder, impusieron un determinado estilo de desarrollo y transformaron la economía y la sociedad de México.

/B. Los primeros

B. LOS PRIMEROS ESFUERZOS DE PLANIFICACION FORMAL

El hecho de haber incorporado ciertos conceptos y categorías propias de la planificación al lenguaje político e ideológico de la Revolución Mexicana, legitimó su introducción en los planteamientos programáticos de los gobiernos mexicanos posteriores y su aceptación, por lo menos al nivel de las declaraciones de principios, de todo el universo político mexicano. Cincuenta años después de los planteamientos del General Emiliano Zapata, un destacado analista mexicano afirmaba : "la idea de la planificación económica, administrativa y social forma parte de la plataforma y el programa de acción de los diversos partidos políticos mexicanos, aunque su distinta ideología se traduce, como es natural, en enfoques particulares del problema. También el gobierno y los grupos económicos y culturales importantes apoyan la noción de planificación". 1/ No obstante esta realidad irredargüible, la traducción sustantiva del apoyo a la idea de la planificación, en términos de estructuras, procesos, métodos y planes de acción, ha sido un proceso extremadamente lento y errático, principalmente en los primeros decenios posteriores a la Revolución Mexicana. Esto es lo que pretendemos mostrar en el resto de esta sección.

La primera expresión institucional del desarrollo de la planificación en México fué la creación, por decreto presidencial, del Consejo Económico Nacional en 1928. Este consejo tenía carácter asesor del Ejecutivo y del Legislativo y estaba diseñado para hacer investigaciones y responder las consultas de ambos poderes en asuntos económicos y sociales. En la práctica, su limitada acción se orientó a la proposición de medidas de organización

1/ Ignacio Pichardo : "El proceso administrativo de la planeación económica en México". Artículo del libro "Aspectos Administrativos de la Planeación Económica en México. Naciones Unidas, Santiago de Chile, Febrero 1968.

/de la Presidencia

de la Presidencia.[1]

La crisis de 1929-1933 y el derrumbe de la economía norteamericana afectaron a la economía mexicana "si bien en forma no muy severa".[2] No obstante, se hicieron más imperiosas y urgentes las búsquedas de soluciones para superar la crisis y, en este contexto resurgió con renovada fuerza la idea de planificar la economía que se expresó en la Ley General de Planificación de la República de 1930. Esta ley establecía una Comisión Nacional de Planificación, de carácter consultivo, en la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. El carácter consultivo y sectorial de la Comisión, así como la magnitud y agudeza de los problemas de corto plazo, redujeron su capacidad operativa y, prácticamente, no pudo cumplir ninguno de los mandatos de la ley. Entre estos mandatos estaba el de realizar los estudios previos para la elaboración de un Plan Nacional y el levantamiento de un catastro de recursos naturales.[3]

La inoperancia de la Ley General de Planificación de la República trató de ser superada mediante la creación del Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos en 1933. Este Consejo debía, en lo principal, coordinar las acciones del Gobierno Federal con los Estados y los diferentes sectores y asesorar al Presidente de la República en asuntos de política económica. Su gran número de miembros y los problemas propios de

---

1/ Edgardo Valencia Fontes : The Mexican experience in planning : a critical evaluation. Tesis Doctoral. Departamento de Política Económica y Economía Política de la Facultad de Ciencias Socioeconómicas. Varsovia, Mayo 1977.

2/ Leopoldo Solís : "Hacia un análisis general a largo plazo del desarrollo económico de México."Revista Demografía y Economía. El Colegio de México. Volumen I, Nº 1, 1967.

3/ Edgardo Valencia, opus cit, página 191.

/esa difícil

esa difícil época hicieron del Consejo una instancia irrelevante. Se trató primero de reorganizarlo en 1941 y, finalmente, fué disuelto en 1942.[1/]

La consideración del conjunto de la historia política y económica del período 1920-1933, permite apreciar la imposibilidad estructural de desarrollar actividades de planificación y dan una explicación más profunda de los factores que hicieron estériles las iniciativas planificadoras y las redujeron a una pura expresión formal en leyes que no se aplicaron o en instituciones que no desempeñaron su rol. En este período se sucedieron los siguientes hechos : el derrocamiento del Presidente Carranza en 1920; una recesión del comercio internacional y una aguda sequía en 1921; la revuelta del General de la Huerta entre 1923 y 1924; serios conflictos entre la Iglesia y el Estado entre 1926 y 1928; una frustrada revuelta militar en 1927; la Revolución de los Cristeros entre 1927 y 1929; y, finalmente, los comienzos de la crisis mundial y su prolongación desde 1929 en adelante.[2/] Es evidente que la inestabilidad política y los efectos recesivos de las crisis económica hacían estériles los esfuerzos por establecer en la práctica un proceso sustantivo de planificación; en esta razón descansa la explicación de las frustraciones producidas y de la mantención de la planificación al nivel del lenguaje, sin una traducción sustantiva en la práctica de los Gobiernos. Sin embargo, la idea de la planificación y su aceptación política y social no sucumbieron en este período, permanecieron en la herencia y el ideario de la Revolución Mexicana y resurgieron con mayor vigor y fuerza.

1/ Edgardo Valencia, opus cit, página 192.

2/ I.B.R.D. The Economy of México. A Basic Report. Volume II The Past. June 27,1973; página 33.

/C. LA EPOCA

C. LA EPOCA DE LOS CLANES SEXENALES

El Primer Plan Sexenal surge en un momento muy particular del desarrollo histórico de la sociedad mexicana, cuando en el seno del partido de gobierno el entonces Partido Nacional Revolucionario (PNR), se hicieron sentir con gran fuerza las presiones por lograr, simultáneamente, dos grandes categorías de objetivos. Por una parte la de recuperar los objetivos revolucionarios iniciales, especialmente aquellos vinculados a la Reforma Agraria; y, por otro, la de definir un esquema dinámico de crecimiento económico. Se esperaba que la combinación de ambas categorías de objetivos, junto a ciertas transformaciones políticas, producirían la estabilidad política que buscaban los grupos emergentes del país.[1/]

La significación del Primer Plan Sexenal fué más la de ser una definición política y de una estrategia de desarrollo que una experiencia efectiva de aplicación de un plan. El análisis de su contenido muestra que consistía en una determinación de objetivos que en su conjunto conforman una determinada concepción estratégica del desarrollo mexicano. Siguiendo a Leopoldo Solís, podemos resumir sus objetivos en los siguientes :

a) Aprovechamiento planificado de las riquezas nacionales y adecuado desarrollo de las energías humanas;

b) alza de los salarios de los trabajadores para obtener su rehabilitación física, intelectual y moral;

c) creación de oportunidades de trabajo, fomentando la industrialización que permitiera activar el intercambio de productos entre el campo y la ciudad;

d) fundación de una economía propia, autónoma, dirigida por la inteligencia y el trabajo de los mexicanos.[2/]

1/ Ver: Roger D. Hansen: La política del desarrollo mexicano. Siglo XXI Editores. Primera edición en español. 1971.

2/ Leopoldo Solís: Planes de desarrollo económico y social en México, Secretaría de Educación Pública. Dirección General de Divulgación. Primera Edición 1975, Página 106.

/El conjunto

El conjunto de los objetivos y de sus lineamientos prácticos definen un esquema nacionalista de desarrollo que rescata los ideales agrarios y legitima la estrategia de crecimiento hacia adentro, mediante la industrialización sustitutiva, y un rol determinante del Estado en la conducción de la economía.[1] Es este esquema global el que permitió al Presidente Cárdenas realizar grandes transformaciones económicas e institucionales mas que el propio Plan que adolecía de grandes deficiencias, entre las que pueden señalarse las siguientes :

a) el plan carecía de instrumentos de aplicación;

b) no existían instituciones ni personal calificado en planificación;

c) no estaban cuantificados los objetivos, y, finalmente,

d) no existía ningún esquema de financiamiento de sus actividades.[2]

No obstante las deficiencias del Plan, el período presidencial del General Cárdenas se caracterizó por un vigoroso avance del proceso de Reforma Agraria; la nacionalización del petróleo, ferrocarriles y energía; el aumento de los gastos públicos, especialmente en construcción; y el surgimiento de un conjunto dinámico de instituciones públicas que han desempeñado roles estratégicos en lo que se ha denominado el "modelo de desarrollo mexicano".[3]

1/ Miguel S. Wionczek: "Antecedentes e instrumentos de la planeación de México". Artículo del libro : Bases para la planeación económica y social de México, Siglo XXI Editores. 9a. edición 1978.

2/ Ver Wionczek, opus cit; Solís, opus cit; y Valencia, opus cit. Además, conviene revisar la crítica de Alonso Aguilar a la interpretación que hace Wionczek del Primer Plan Sexenal en el mismo libro, página 247.

3/ Edgardo Valencia, opus cit. Conviene recordar que entre estas instituciones están : El Banco Nacional de Crédito Ejidal, la Nacional Financiera, el Banco Nacional de Comercio Exterior, la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos S.A., la Oficina Federal de Estadísticas y los Departamentos de Estudios Económicos de la Secretaría de la Presidencia, del Banco de México y de Nacional Financiera.

/Todos estos

Todos estos cambios fueron producto de la interacción entre coyunturas políticas y económicas derivadas de la situación internacional y del planteamiento prepotente y obcecado de ciertas empresas extranjeras por una parte, y de las definiciones políticas, ideológicas y económicas contenidas en el "Plan Sexenal para normar las actividades económicas y sociales del país 1934-1940" o Primer Plan Sexenal por otra. Es evidente que, aunque no existieron ni estructuras ni procesos de planificación permanentes, el Primer Plan Sexenal sirvió como base o marco de referencia orientador del proceso político del desarrollo económico durante la Administración del Presidente Cárdenas. Esta función política de la planificación, heredada del período revolucionario que en lo ideológico inspiraba al Presidente Cárdenas, fué reforzada por los positivos resultados globales en lo económico. Todos los sectores productivos recuperaron y sobrepasaron los niveles alcanzados antes de la crisis mundial y la tasa anual promedio de crecimiento del producto alcanzó a un 5,6% en el período 1933-1939.[1/]

El éxito económico alcanzado fue complementado en lo político por la transformación del P.N.R. en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), que implicó el cambio de una organización basada en una estructura geográfica que estimulaba el caudillismo regional y local por una nueva organización funcional en que se distinguían cuatro frentes sociales: obrero, campesino, popular y militar. Este cambio fortaleció el poder presidencial y le proporcionó una estabilidad política sin precedentes al modelo de desarrollo mexicano; aunque el costo de mantenerla haya sido el sacrificar gran parte del ideario cardenista, tal como puede describirse al analizar la suerte corrida por el Segundo Plan Sexenal.

1/ IBRD: The Economy of Mexico. A basic report. Volume II The Past page 33. June 27, 1973.

/El Segundo Plan

El Segundo Plan Sexenal al igual que su antecesor, se originó en en PRM. Fué formulado por el Comité Ejecutivo del Partido y "contiene una exposición de la doctrina revolucionaria y presenta los postulados y las acciones concretas que normarían la política del gobierno en el período constitucional de 1940-1946".[1] El Segundo Plan Sexenal implicaba la culminación del proyecto político cardenista, especialmente en lo relativo a la reforma agraria y demás cambios introducidos en las estructuras económicas y sociales, y en el fortalecimiento y consolidación de las instituciones económicas que constituyen la base de la intervención del Estado mexicano en la economía. Sin embargo, sus diseñadores e impulsores cometieron un grueso error político al no considerar los mecanismos de compensación y de equilibrio que operan en el seno del sistema político mexicano, en cuyo espectro el proyecto cardenista era un extremo que no podía ser continuado sin poner en peligro el complejo juego de tendencias, cuya lógica y razón de ser fundamental era y es el de la mantención y estabilidad del propio sistema. Además, uno de los pilares del sistema descansa en el doble juego de concentración del poder en la persona del Presidente y en su compromiso e imposibilidad constitucional de no ser reelegido.[2] En la práctica, el Segundo Plan Sexenal no contó con ningún apoyo del Presidente Avila Camacho ni sus orientaciones se adecuaban a los intereses políticos y económicos predominantes en la nueva administración.

El período presidencial del General Avila Camacho fué de una extraordinaria prosperidad. El producto bruto interno creció a una tasa anual

1/ Leopoldo Solís : Planes de desarrollo económico y social en México, opus cit, página 27.

2/ Pablo González Casanova. La democracia en México. Ediciones ERA. 1965.

/promedio del

promedio del 7,0%; la industria lo hizo a un 8,8%; el sector servicios a un 7,7%; y la agricultura, a pesar del vertiginoso avance de la Reforma Agraria en el período anterior, creció a un 2,5% como tasa anual promedio entre 1941-1945.[1] La prosperidad alcanzada fué producto del auge provocado por el conflicto bélico mundial y la preparación de un complejo de nuevas estructuras e instituciones favorables al modelo de desarrollo hacia adentro, heredados del régimen anterior.[2] En estas circunstancias, el Segundo Plan Sexenal no desempeñó ningún rol político ni económico. No era necesario ni existía un compromiso real entre sus orientaciones y los planteamientos del gobierno de Avila Camacho.

No obstante el juicio general sobre la escasa o nula importancia del Segundo Plan Sexenal, en el período 1940-1946 se crearon algunos organismos consultores en materia de planificación que no tuvieron gran trascendencia pero que confirman la presencia de la idea de planificación en el sector público mexicano. En 1941 el Consejo Económico Nacional se transformó en un Consejo Nacional para la economía, asesor del Secretario de Economía; este mismo Consejo fué reemplazado en 1942 por una comisión de expertos de seis miembros : la Comisión Federal de Planificación Económica dirigida por el propio Secretario de Economía con la finalidad de estudiar los problemas económicos derivados de la coyuntura provocada por la segunda guerra mundial a nivel nacional e interamericano y problemas de integración económica nacional.[3] En 1942 se crearon el Consejo Mixto de Economía Regional y un Comité de coordinación y fomento de la producción que fué eliminado en 1944 por duplicar funciones con el anterior.

1/ Leopoldo Solís : "Hacia un análisis ....", opus cit.
2/ Miguel S. Wionczek, opus cit, página 29.
3/ Edgardo Valencia, opus cit, página 195.

/Por último

Por último, en 1944 se creó por ley la Comisión Federal para el Desarrollo Industrial que fué eliminada en 1953, y que estaba encargada de la planificación sectorial del desarrollo industrial.

En términos generales, la diferente suerte corrida por los Planes Sexenales se debe al diferente contexto político nacional e internacional en que se desarrollaron y a que, en el segundo período, se hicieron sentir con gran fuerza factores exógenos a las tareas de dirección y promoción del desarrollo del Estado, entre los cuales están la masiva inversión extranjera, el aumento del crédito externo y el esfuerzo privado de inversión. Todos estos factores contribuyeron poderosamente a la pérdida del rol político y de la influencia orientadora de la planificación - al estilo mexicano - en los períodos posteriores.

D. LAS EXPERIENCIAS DE PLANIFICACION EN EL "MODELO DE DESARROLLO ESTABILIZADOR"

En una visión retrospectiva de largo plazo sobre el proceso político y económico del desarrollo mexicano, es posible afirmar que a partir del régimen del Presidente Cárdenas y por su acción política y económica, se fueron imponiendo ciertas tendencias peculiares, dentro de la experiencia común de América Latina de industrialización sustitutiva que conforman lo que ha sido denominado como el "modelo mexicano" o el "modelo de desarrollo estabilizador."

La génesis del "modelo de desarrollo estabilizador", en lo que dice relación con el patrón de utilización de los recursos y las fuerzas dinámicas que lo impulsaron, tienen orígenes anteriores a la Revolución, éstos se fueron acumulando y sucediendo con distintos acentos y énfasis en varias etapas. En palabras de uno de los más notables economistas mexicanos de la actualidad : "El crecimiento económico del México moderno tuvo en parte su origen en la inversión extranjera que llegó durante el

/Porfiriato. Más

Porfiriato. Más tarde, después de la Revolución, el factor estratégico para el crecimiento económico fué sin duda la acción estatal de promoción económica directa y la aplicación de medidas que dieron como resultado un considerable auge agrícola, así como nuevas modalidades en la estructura social mexicana que abrieron posibilidades de una mayor movilidad social. Estos procesos permitieron que, a partir de 1940, se iniciara una larga fase de desarrollo económico. De ese año en adelante, el conjunto de las políticas gubernamentales fué motivo de una reorientación : el fortalecimiento de la inversión privada y de la industrialización, específicamente, se convirtió en el eje de la política económica, con lo que se logró una mayor productividad de la inversión en general." 1/

La industrialización, como proceso central del esquema de crecimiento económico mexicano, fué concomitante con el afianzamiento y consolidación del sistema político mexicano. En la práctica, la garantía del éxito del proceso de sustitución de importaciones de productos manufacturados descansa en la efectividad de las medidas proteccionistas, su permanencia en el tiempo y la mantención de una tasa de crecimiento de la demanda efectiva interna que asegure el mercado necesario para la expansión industrial. Todas estas medidas llevan a una convergencia estrecha de intereses entre los grupos que controlan el Estado y, particularmente, los que definen la política económica y los grupos industrializadores. Esta convergencia es también una dependencia mutua entre el sistema político y el capital privado industrializador. El Estado necesita de una respuesta positiva del sector privado para que invierta en la industrialización y, a su vez, los grupos nacientes de industriales, necesitan de la mantención de ciertas

1/ Leopoldo Solís : La economía mexicana. I análisis por sectores y distribución. Introducción General, página 7. Lecturas El Trimestre Económico. Fondo de Cultura Económica. Primera Edición 1973.

/políticas económicas

políticas económicas definidas para hacer rentables sus inversiones y cautelar sus intereses.

El examen de la experiencia mexicana muestra que la dimensión fundamental de la estabilidad del modelo económico no corresponde ni a las bajas tasas de inflación logradas ni a las altas tasas promedio de crecimiento económico, sino fundamentalmente, a la institucionalización de un patrón político del desarrollo económico. Este patrón político del desarrollo económico durante el período 1940-1970, ha consistido en la imposición y mantención del esquema de industrialización sustitutiva, cuyo desarrollo se privilegia por la política económica; y en la imposición a las fuerzas sociales de la sociedad mexicana de alcances y límites bien definidos de contribución al crecimiento económico y a una participación diferenciada por grupos sociales, sectores productivos y regiones en los frutos del desarrollo. Estos alcances y límites, así como la participación, son fruto de una negociación al interior del sistema político y van variando de acuerdo a los diferentes énfasis que le dan los Presidentes a su gestión gubernativa en lo económico, dentro del patrón político y económico global al que difícilmente podrían alterar, salvo en situaciones críticas extremas.

En la medida que la dinámica de la industrialización sustitutiva dependía crecientemente de la inversión privada y que se desarrollaba una mutua dependencia entre los grupos que controlaban el sistema político y el capital industrial, en un contexto de exitosos resultados en materia de crecimiento económico, inflación y modernización del aparato productivo; la necesidad de contar en lo político y en lo económico, de planes globales de desarrollo era cada vez menos significativa. En lo político no existían discrepancias fundamentales respecto a la estrategia de desarrollo económico; y en lo económico, la creciente inversión privada nacional y extranjera hacía innecesario un esfuerzo significativo y orientador del

/Estado para

Estado para lograr objetivos nacionales de desarrollo. Por estas razones, entre otras, aparece un retroceso de las experiencias globales de planificación en el período y una concentración de los esfuerzos de planificación en la inversión pública y en ciertos proyectos regionales de consideración.

En el período del Presidente Miguel Alemán 1946-1952, se experimenta un retroceso en la experiencia de planificación. Este retraso se expresó en dos sentidos. En primer lugar se abandonaron los esfuerzos anteriores re relativos a la definición de Planes para el sexenio que, a pesar de sus deficiencias, expresaban con cierta propiedad la dimensión política del proceso de definición de las grandes líneas de la estrategia de desarrollo y de la política económica. En segundo lugar, la creación de una Comisión Nacional de Inversiones en Enero de 1947, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Plan de Inversiones elaborado en 1948 por el Banco de México fueron experiencias frustradas, en que la Comisión no funcionó y el Plan nunca llegó a concretarse, a pesar de haber sido elaborado con la finalidad de conseguir crédito externo que parcialmente se logró. En ambas experiencias el factor básico en la explicación de sus fracasos fué la falta de un apoyo político decidido.[1/]

El inorgánico crecimiento del aparato estatal y sus consecuencias para la coordinación de sus actividades y las finanzas públicas, durante el período 1946-1952, junto a problemas de balanza de pagos e inflación, obligaron al nuevo Presidente Adolfo Ruiz Cortínez, a racionalizar el gasto público en inversión mediante la creación de un Comité de Inversiones, en 1953 al que se le encargó un plan de inversiones del sector público para el período 1953-1958. Las dificultades institucionales y políticas con que tropezó el Comité obligaron a una revisión de su concepción y diseño que

1/ Ver : Mr. Wionczek, opus cit, página 32; y E. Valencia, opus cit, página 197.

/culminó con

culminó con la creación de la Comisión de Inversiones dependiendo directamente del Presidente de la República.

En la historia de la planificación del sector público mexicano la labor de la Comisión de Inversiones constituye un ejemplo notable de las potencialidades y limitaciones de la planificación, en el contexto del sistema político mexicano y del modelo de desarrollo estabilizador.

En la línea de las potencialidades, la Comisión desarrolló una vasta y eficaz acción debido, principalmente, a los siguientes factores :

a) el decidido y vigoroso apoyo del Presidente Ruiz Cortinez, facilitado por su posición de directa vinculación a la presidencia en el esquema organizativo gubernamental;

b) su eficacia en la sistematización y ordenamiento de la acción inversora y en la coherencia de su acción con la estrategia política y económica implícita al modelo de desarrollo y a sus consecuencias distributivas que nunca cuestionó;

c) su concentración en un área determinada de la política y acción gubernativa, sin extenderse a otras dimensiones de la gestión pública y, por tanto, concentrando y reduciendo los inevitables conflictos entre sectores de intereses, derivados de las distintas alternativas de decisión que enfrenta toda administración pública;

d) las amplias posibilidades que creó para que economistas y técnicos mexicanos desplegaran toda su capacidad en función de la elaboración y preparación de alternativas sujetas a decisión política, sin interferir en lo que hemos denominado el proceso político del desarrollo mexicano.

En cuanto a sus limitaciones, en una visión retrospectiva de la labor de la Comisión, es posible señalar las siguientes :

a) su función en el proceso administrativo y político global no tuvo

/permanencia debido

permanencia debido a que se concentró, básicamente, en tareas de corto plazo; y a que sus atribuciones y participación dependieron de la importancia que le otorgó un Presidente concreto. Este problema de permanencia y continuidad de las instituciones planificadas se debe al tipo de funcionamiento del sistema político y a la naturaleza política e ideológica que se confiere a los planes en México;

b) la falta de un enfoque de planificación global e integral del desarrollo debido a que se aceptó como dada la estrategia de desarrollo heredada y a la práctica de gobernar sin coordinación horizontal entre sectores y Secretarías de Estado. Esta limitación no es particular de la Comisión, sino que constituye una deficiencia estructural del proceso político y administrativo gubernamental.

c) el programa nacional de inversiones que elaboró la Comisión[1], subestimó la inversión privada y careció de una orientación e instrumentación adecuada para integrarla a los objetivos que se había prefijado. Esta es una de las grandes omisiones de la Comisión y la que principalmente explica porqué en ese período se reforzaron los aspectos concentradores del modelo y se mantuvo la situación de postergación de amplios grupos sociales.

En síntesis, la Comisión Nacional de Inversiones constituyó una valiosa experiencia de planificación del gasto público en inversiones. Su acción mostró que "el organismo se encontraba bastante bien adaptado a la realidad política mexicana. No constituía una innovación revolucionaria, pues las limitaciones bajo las cuales actuó fueron muchas, ni constituía una oficina nacional de planeación o de programación, porque la iniciativa

1/ Ver Leopoldo Solís, opus cit, páginas 52 y 135.

/de señalar metas

de señalar metas para toda la economía no se generaba en ella. Tampoco tenía facultades para formular un plan de inversiones a más largo plazo."[1]

En el sexenio 1958-1964 es posible destacar tres hitos importantes en el desarrollo y penetración de las ideas o conceptos de planificación en el sistema político mexicano, a saber : la creación de la Secretaría de la Presidencia a la que se integró la Comisión Nacional de Inversiones, el Plan de Acción Inmediata 1962-1964 y el proyecto de Ley Federal de Planificación.

La creación de la Secretaría de la Presidencia hizo perder efectividad a la Comisión Nacional de Inversiones al transformarla en Dirección de Inversiones Públicas y ser una de las cinco dependencias que constituía la Secretaría. Originalmente se trató de realizar una concepción más amplia, una Secretaría de Planeación y Presupuestos que no prosperó y que al ser reducida administrativamente y no contar con apoyo político práctico, hizo retroceder los avances que en materia de planificación de inversiones públicas había logrado la Comisión en el sexenio anterior. La Secretaría de la Presidencia fracasó en sus tareas por su doble intento de centralizar funciones y tratar de coordinar al sector público en los consejos intersecretariales que no se adaptan al proceso político al interior del Gobierno mexicano, donde los Secretarios sólo responden ante el Presidente y gozan de amplia autonomía respecto de sus iguales, y de un poder casi omnímodo en relación a sus subordinados.[2]

En relación al Plan de Acción Inmediata 1962-1964, es importante señalar que surge en el contexto de los compromisos adoptados por los gobiernos americanos en la Carta de Punta del Este que inaugura la Alianza para el Progreso y, en lo interno, por un período de relativa depresión

1/ Miguel Wionczek, opus cit, página 41.
2/ Miguel Wionczek, opus cit, página 43.

/debido a

debido a la caída de la demanda externa y a la inversión privada.[1/] No tuvo importancia práctica, sino sólo como requisito para lograr créditos externos proporcionados por la propia Alianza. Además, su elaboración se extendió hasta 1964 y coincidió con el final del sexenio.[2/] Fué elaborado por una Comisión Intersecretarial entre las Secretarías de la Presidencia y la de Hacienda y Crédito Público. Es formalmente un plan coherente y bien diseñado que paradojalmente, subestimó la potencialidad de la economía mexicana aunque no se implementó en absoluto.

El Proyecto de Ley Federal de Planificación fué sólo eso, un proyecto. Fué presentado por una Comisión Senatorial, creada ex-profeso, al Senado que lo discutió en sus trámites iniciales y después fué archivado por su disfuncionalidad con la estructura del sector público y la falta de apoyo político del Ejecutivo. Es interesante señalar que su diseño contemplaba una amplia representación democrática en una Comisión Nacional de Planificación, idea nueva en la tradición mexicana de planificación donde siempre se contaba con las instancias jerárquicas del sector público y no se consideraban la participación de los diferentes sectores sociales en la planificación.

En resumen, durante el sexenio del Presidente Adolfo López Mateos la planificación se circunscribió al ámbito de las definiciones formales del proceso político mexicano, pero no se tradujo en orientaciones y acciones prácticas del sector público ni menos del sector privado. En este sentido, se perdió la valiosa experiencia de la Comisión de Inversiones del sexenio anterior y no se realizaron experiencias valiosas en el ámbito práctico de la planificación.

1/ Leopoldo Solís, opus cit, página 70.
2/ Edgardo Valencia, opus cit, página 205.

/El período

El período 1964-1970 constituyó una de las etapas de culminación y crisis del modelo de desarrollo estabilizador; culminación porque despliega su máxima potencialidad y crisis porque hacen irrupción en la política mexicana las contradicciones económicas y sociales que el propio modelo genera. En relación a la planificación se elaboró el Plan de Desarrollo Económico y Social que algunos autores denominan como "Programa del Sector Público 1966-1970.[1/] Este Plan en su diseño utilizó la matriz de insumo-producto de 1960 y, al igual que el Plan de Acción Inmediata "constituyeron esquemas limitados a la jerarquización y coordinación de programas de inversión pública y su financiamiento.[2/] En otras palabras, se mantienen las características de la planificación en cuanto es funcional al sistema político para ciertos grandes definiciones u omisiones, se centra en la inversión pública y su financiamiento, se instrumentalizan los aspectos sectoriales y se desvincula de toda consideración de corto plazo y de política económica.

1/ Ignacio Pichardo, opus cit, página 319.
2/ Leopoldo Solís, opus cit, página 193.

II. CONCEPTO Y ALCANCES DE LA PLANIFICACION

A. LOS RASGOS MAS SOBRESALIENTES DE LA EVOLUCION DE LA PLANIFICACION EN MEXICO HASTA 1970

El análisis de los orígenes de la idea de la planificación y de su desarrollo a la luz de las experiencias prácticas que hemos desarrollado en los puntos anteriores, nos permite identificar los siguientes y más sobresalientes rasgos o características básicas, a saber :

1. La planificación, como herencia cultural de la Revolución Mexicana, ha sido principalmente un lenguaje; en cuyas categorías y conceptos se expresan los proyectos ideológicos y las opciones políticas de los diferentes gobiernos, cuando juzgaron conveniente hacerlo. Estas definiciones que la planificación vehiculizó no han sido ni arbitrarias ni antagónicas entre sí, debido a que siempre se enmarcaron en el espacio definido por dos grandes parámetros : el sistema político mexicano y el modelo de desarrollo estabilizador.
2. El sistema político mexicano en la medida que se consolidaba fué desarrollando un doble movimiento. Por una parte se fué centralizando el poder político en la persona del Presidente, lo que implicó reducir la ingerencia real del Partido en los asuntos públicos y disminuir hasta prácticamente desaparecer la influencia militar en el Gobierno y en el propio Partido. Por otra parte, el poder político y económico se difundía entre los sectores que convergían en la elección del Presidente y éste, no obstante su gran poder y por lealtad al sistema político que lo había elegido, debía mantener el equilibrio entre estos sectores, al interior y al exterior de la administración pública, como requisito de estabilidad del propio sistema. En este doble movimiento se encuentra gran parte de la explicación de la imposibilidad de aplicar una planificación global a la economía mexicana y, en particular, al sector público; que

/supondría alterar

supondría alterar el complejo y delicado sistema de relación del Presidente con los diferentes sectores entre los que generalmente se reparten las Secretarías de Estado, organismos descentralizados y las empresas estatales o de participación estatal. En términos analíticos, lo anterior puede expresarse diciendo que el sistema político impide la coordinación horizontal en el sector público mexicano y sólo permite la coordinación vertical que converge en la persona del Presidente.

3. El modelo de desarrollo estabilizador corresponde a una experiencia de industrialización sustitutiva que se empieza a desarrollar en un ámbito económico, social y político determinado por un país que, recién en el período 1934-1940, había logrado consolidar institucionalmente las principales reivindicaciones de la Revolución mexicana, había realizado una gran transformación en los sistemas de tenencia y propiedad de la tierra, desarrollado grandes inversiones en la infraestructura de irrigación, transporte y comunicaciones y, principalmente, había convertido a la acción estatal en el principal factor dinamizante del desarrollo económico.

Sobre las bases reseñadas, la industrialización es promocionada y apoyada por el Estado, pero es realizada efectivamente por el sector privado. Le corresponde a la iniciativa privada nacional y extranjera realizar el esfuerzo de inversión que requiere el proceso de industrialización, en condiciones extremadamente favorables dada la alta protección arancelaria, los créditos de fomento estatal y la elevación creciente de la demanda efectiva por la propia política económica.

La alta tasa de crecimiento económico, la estabilidad en los precios y el equilibrio de balanza de pagos se convirtieron en los tres

/objetivos básicos

objetivos básicos y reales (no meramente formales o declarativos) de la política económica. El crecimiento económico se logró mediante el favorecimiento sostenido del desarrollo industrial; la acción promocional, en algunos períodos, del crecimiento agrícola; y el desarrollo de las exportaciones de base minera y agropecuaria principalmente. La estabilidad en los precios se derivó de la conjunción de políticas de financiamiento del desarrollo basadas en niveles crecientes de ahorros internos, derivados de los altos márgenes de ganancias logrados por el sector capitalista en condiciones de tasas de salarios bajas relativamente a otros países, y que se mantuvieron constantes e incluso se deterioraron en algunos períodos; la aplicación de políticas fiscales cuidadosas de no generar presiones inflacionarias y hábiles en cuanto a captar ahorros privados; y la mantención por largos períodos de tipos de cambio fijos que favorecieron la importación de insumos y maquinarias que necesitaba el crecimiento industrial. El equilibrio de balanza de pagos se logró mediante la combinación de créditos externos, una creciente inversión extranjera, el desarrollo del turismo y el crecimiento de las exportaciones, aunque éste no fué sostenido.

El modelo de desarrollo estabilizador supuso el cambio del centro dinámico de la economía de la acción promotora directa del Estado a las actividades propias del desarrollo industrial, es decir, de la inversión pública a la privada; en un contexto dinámico y de positiva interacción, en que ambas crecían pero a tasas diferentes y con ventajas para la inversión privada. Esto implicó un retroceso de la necesidad de planificar la acción global del Estado en la economía, debido a que el esfuerzo inversor y la orientación y

/calidad del

calidad del desarrollo descansaban y dependían crecientemente de la acumulación privada; no obstante que la permanencia del esquema industrializador requería de la mantención de las medidas de política económica que lo generaron. De este modo la planificación no pudo abarcar el conjunto de la acción estatal, se desvinculó del manejo de la política económica de corto plazo y sólo pudo desarrollarse como planificación de inversiones del sector público, dentro de los condicionantes generados por el sistema político descritos en el punto anterior.

4. La permanencia y solidez del sistema político y el modelo de desarrollo estabilizador, a pesar de sus contradicciones, fueron modernizando y transformando las bases materiales de la economía y de la sociedad mexicanas. En este proceso de modernización se fué produciendo de tiempo en tiempo, un desfase entre los cambios económicos, sociales y tecnológicos con la estructura administrativa del sector público mexicano. El sector público fué creciendo en forma inorgánica, a partir de la administración pública central que, en lo sustantivo, fué heredada incólume del Porfiriato y sin modificar sustancialmente sus procedimientos y métodos administrativos. Su crecimiento más significativo se realizó en el sector paraestatal y de empresas con participación estatal y en los organismos descentralizados que se expandieron sin una lógica de conjunto y sin una adecuada coordinación entre ellos. De esta forma, cada cierto tiempo se trataron de definir los ámbitos y funciones del conjunto de las instituciones del sector público total y las jerarquías y relaciones de dependencia entre ellas. En cada una de estas re-estructuraciones administrativas resurgieron con fuerza y como una necesidad las ideas de planificar y programar las actividades del sector público, así como la de radicar

/en una Secretaría

en una Secretaría o en un conjunto de ellas las funciones planificadoras. De este modo, la planificación como necesidad y principio organizador del sector público, a pesar de los problemas derivados del sistema político y del modelo de desarrollo, renace en todas las iniciativas de reorganización parcial o global del sector público. Esta es otra de las características del desarrollo de la planificación en México.

5. Por último, la combinación de la legitimidad ideológica y del lenguaje de la planificación en la política mexicana con las determinaciones derivadas del sistema político y los condicionantes del modelo de desarrollo estabilizador y la vinculación de la planificación con los intentos de modernización de la administración pública crearon una tradición planificadora en México. Esta tradición se ha expresado a nivel académico, en la docencia e investigación universitaria; a nivel administrativo en la introducción de métodos y procedimientos de programación y de presupuestación utilizados en el sector público y en la propia capacitación administrativa; y en el desarrollo de ciertas técnicas e instrumentos de la planificación en ciertos sectores de la propia administración y en el sector privado.[1/] Se ha generado de este modo un potencial autónomo de capacidad planificadora que, no obstante las dificultades reseñadas para un desarrollo y aplicación más integral de la planificación, ha contribuído a su actualización permanente y a la introducción de técnicas y prácticas de la planificación y de la programación que, por muchas deficiencias que hayan tenido, han permitido acometer mayores desarrollos en la década de los setenta.

1/ Ver : Pedro Uribe Castañeda : "La planeación de la actividad privada", artículo en Bases para la Planeación Económica y Social de México. Siglo XXI Editores.

/ B. La planificación

B. LA PLANIFICACION Y LOS ESFUERZOS DE SUPERACION DEL MODELO DE DESARROLLO ESTABILIZADOR

El desarrollo de la planificación en México, a partir de 1970, no puede interpretarse cabalmente sin referencia a los intentos realizados por los gobiernos de los Presidentes Luis Echeverría Alvarez y José López Portillo de superar las principales contradicciones y problemas que fué generando el modelo de desarrollo estabilizador.

El modelo de desarrollo estabilizador es uno de los mejores ejemplos de los efectos que puede producir un desarrollo capitalista basado en la industrialización sustitutiva, combinado con una pauta de distribución "por derrame" y sobre una rica base de recursos naturales, en un país en vías de desarrollo. El análisis de la experiencia mexicana muestra que en el período 1940-1970 la economía logró altas tasas de crecimiento promedio anual de 6% y, en términos per-cápita de 3%. Además, se alcanzaron bajas tasas de inflación anual promedio que oscilaron entre un 3,3% y un 8%; mientras el tipo de cambio permaneció fijo durante largos períodos.[1/] Por otra parte, el acelerado crecimiento económico transformó la estructura productiva de la economía mexicana y elevó considerablemente el ingreso global, pero mantuvo inalteradas en el tiempo las pautas de distribución del ingreso y agravó los problemas de absorción de la creciente demanda de empleos derivados de la combinación del elevado crecimiento poblacional, la modernización y estancamiento agrícola y de la acelerada urbanización. En suma, el modelo de desarrollo estabilizador generó crecimiento económico, pero no mejoró la distribución relativa del ingreso y el crónico problema del desempleo y subempleo; aunque por la vía de los mejoramientos absolutos

1/ Las devaluaciones del peso mexicano ocurrieron en 1938, 1948, 1954 y 1976.

/del ingreso

del ingreso permitió el acceso de los grupos medios y de ciertos sectores de empleados y obreros organizados, a la relativa abundancia y diversidad de bienes que generaba el propio crecimiento, y por algunas acciones correctivas de la distribución primaria del ingreso, derivadas del gasto público en los sectores de bienestar social.[1/]

La permanencia de los problemas y de las contradicciones del modelo de desarrollo estabilizador y la creciente conciencia de sus consecuencias políticas, económicas y sociales, no sólo se fueron haciendo evidentes en medios académicos y universitarios, sino que la crítica a sus fundamentos se extendió a los dirigentes obreros y campesinos y, lo que es más fundamental, cundió en los cuadros profesionales y técnicos de la administración pública y persuadió a grupos importantes de personalidades, con participación y liderazgo en el sistema político, de la necesidad de reemplazar el esquema de crecimiento heredado por otro que correspondiera más a una concepción nacional, independiente y democratizadora del desarrollo económico y social de México.

Como la estrategia de superación y el contexto nacional e internacional difieren en las dos administraciones y, por ende, el carácter que asume la planificación en ellas, las analizaremos separadamente. No obstante que en ambas experiencias, la dinámica fundamental de la acción gubernativa está dada por la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo global de la sociedad mexicana.

1/ Las cifras que avalan estas afirmaciones pueden confirmarse en Leopoldo Solís : La Economía Mexicana, Tomos I y II. Lecturas de El Trimestre Económico. FCE. Primera Edición 1973. e IBRD: The Economy of México. A Basic Report. 1973.

/1. La planificación

1. La Planificación en el Sexenio 1970-1976.

El desarrollo de la planificación en el sexenio del Presidente Echeverría fué condicionado por dos conjuntos de elementos antagónicos entre sí y que son :

a) el conjunto de acciones y definiciones orientadas a la aplicación de una línea estratégica de superación del modelo de desarrollo estabilizador y de perfilamiento de un nuevo modelo.

b) el conjunto de determinaciones y acciones derivadas de la agudización de problemas económicos coyunturales originados algunos en el esquema de crecimiento heredado, otros en la propia acción del gobierno y en la situación económica y financiera internacional.

La superación del modelo de desarrollo estabilizador se pretendió realizar mediante la dinamización de la acción económica y social del sector público y la creación de nuevas instituciones e instrumentos legales, orientados a la consecución de nuevos objetivos de la política económica relacionados con la erradicación de la pobreza, la atenuación de los desequilibrios regionales y el control sobre la participación extranjera en la economía.[1/]

El rol que le cupo a la planificación en la expansión del sector público se centró en la programación del gasto público, especialmente en la inversión pública; responsabilidad de la Secretaría de la Presidencia y de la Subcomisión de Inversión Financiamiento integrada por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional y de la Presidencia. Las actividades de esta Comisión se complementaron con las funciones y atribuciones de la Comisión Coordinadora y del Control del Gasto Público que

1/ IBRD : The Economy of Mexico. A Basic Report. Volume III, p.4, June 1973.

/evalúa la

evalúa la ejecución de los proyectos y sus resultados.[1] Además, se crearon Unidades de Programación y se formaron grupos sectoriales de estudio y programación en el sector agropecuario, el sector educacional y el de bienestar social. En lo que se refiere a la planificación regional se formaron los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados que se coordinan en la Comisión Nacional de Desarrollo Regional de la Secretaría de la Presidencia. Finalmente, se creó el Sistema de Información para la Programación Económica y Social cuya primera tarea fué la de iniciar el inventario de los recursos nacionales como insumo básico de las futuras actividades de programación. Este esfuerzo se complementó con la generación de la Comisión de Estudios del Territorio Nacional responsable del levantamiento cartográfico del territorio mexicano y de desarrollar estudios de los recursos naturales, humanos y de infraestructura para la programación sectorial, regional y nacional.[2]

En general, la experiencia de planificación en el sexenio 1970-76 presentó los mismos rasgos descritos para la evolución anterior y los condicionantes originados en el sistema político y en el estilo de desarrollo siguieron operando; aunque la impresionante expansión del sector público favoreció el surgimiento de múltiples y heterogéneas aplicaciones del instrumental planificador en distintas áreas, sectores y regiones de la economía que no fueron integrados a un plan global - del que se careció - ni a una perspectiva integradora del desarrollo y del crecimiento del sector público. Entre estas iniciativas enumeraremos las siguientes : la creación de la Comisión Nacional de Puertos; el Plan Nacional de Telecomunicaciones; la Comisión Coordinadora del Sector Agrícola; el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER); el Plan Nacional Agrícola 1975-1980; el Plan Benito Juarez de construcción de sistemas de reservas

1/ Secretaría de la Presidencia : La Planeación Nacional y el Sector Público. Dirección General Coordinadora de la Programación Económica y Social 1976.

2/ IBID, p. 23 y sgtes.

/de agua

de agua para consumo humano, consumo ganadero e irrigación complementaria; el Plan Hidrológico Nacional; el Plan Ganadero Nacional, la Comisión Coordinadora de Política Industrial del Sector Público; la Comisión Nacional de Energía; la Comisión Coordinadora Nacional de la Industria del Acero; la Comisión para el desarrollo de la maquinaria y equipamiento industrial; los Planes de largo plazo para el desarrollo del petróleo y de la electricidad; el plan de ampliación del complejo siderúrgico Lázaro Cárdenas - Las Truchas; el programa de descentralización urbana y regional; la Comisión Nacional de Zonas Aridas; el Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal; la introducción por decreto presidencial del uso del presupuesto por programa del Sector Público.[1/]

Todas las iniciativas de planes, creación de comisiones coordinadoras y generación de nuevas instituciones, a pesar de las limitaciones y deficiencias que presentan, constituyeron avances positivos para el proceso de desarrollo de la planificación, pero no alteraron sustantivamente las características que el modelo de desarrollo estabilizador, por condicionamiento estructural, le imponía y le impone a la experiencia planificadora mexicana. En la explicación de esta situación no sólo es necesario consirar las determinaciones y limitantes objetivos, sino también, la falta de una concepción clara y operativa del nuevo modelo de desarrollo que se buscaba y del papel del sistema de planificación en dicho modelo.[2/]

A los problemas y limitantes estructurales que el modelo de desarrollo estabilizador imponía a la experiencia planificadora en el sexenio, hay que agregar, y con mucha mayor relevancia, las dificultades surgidas de la

1/ Edgardo Valencia F., opus cit, p. 216

2/ No deja de ser ilustrativa de esta afirmación el contenido de la publicación La Planeación Nacional y el Sector Público de la Secretaría de la Presidencia, 1976; y el libro de Carlos Tello : La Política Económica en México: 1970-1976; Siglo XXI. 1979.

/situación económica

situación económica de coyuntura y del manejo de la política económica de corto plazo. En efecto, una ojeada retrospectiva a las principales variables macroeconómicas nos muestra que en el período no se mantuvieron las principales tendencias heredadas y que, en lo sustantivo, coexistieron grandes avances con muchos retrocesos y surgieron nuevos problemas desconocidos hasta entonces, en las tres décadas de historia económica anterior.

El crecimiento económico fué cíclico e inestable, trasladándose el centro dinámico de la economía, en cuanto a inversión se refiere, del sector privado al sector público, como puede verse en el siguiente cuadro :

CUADRO Nº 1 : Crecimiento e Inversión 1970 - 1976
(cifras en porcentajes de variación anual)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	Promedio
- Producto Interno Bruto	6,8	3,4	7,2	7,7	5,6	4,0	1,6	4,9
- PIB per cápita	3,5	0,2	3,9	4,4	2,3	0,8	- 1,6	1,63
- Inversión Fija :	-	- 3,7	13,7	15,9	8,6	6,8	- 5,6	5,6
- Pública	-	-17,4	27,1	34,2	2,9	23,5	-12,0	7,9
- Privada	-	3,8	7,5	6,5	12,2	- 3,1	- 0,8	4,2

Fuentes : IBRD : Special Study of the Mexican Economy : Major Policy Issues and Prospects; Volume II
- Banco de México

La disminución de la tasa de crecimiento promedio del sexenio en relación a la alcanzada en el período 1940-1970, se vio acompañada de nuevos fenómenos que se consideraban superados en la historia económica mexicana. Así se produce una aceleración de la inflación y un aumento de los salarios reales y de la participación de las remuneraciones al trabajo en el ingreso. Esto es lo que puede examinarse en el siguiente cuadro :

/ CUADRO Nº 2

CUADRO Nº 2 : Tasas de variación de precios, salarios sector manufacturero y distribución funcional del ingreso 1970 - 1976

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	Tasa prom.
-Precios al consumidor	5,1	5,4	4,9	12,1	23,7	15,0	15,8	12,8
Indice salarios reales								
Salario promedio	- 1,8	3,4	1,0	0,2	3,4	- 1,5	10,5	2,8
Salario mínimo	7,9	- 5,2	12,0	- 4,5	8,9	0,6	13,2	3,6
-Composición ingreso :	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
- Pagos al trabajo	38,6	39,7	41,5	40,6	40,6	43,4	45,6	41,9
- Pagos otros factores	61,4	60,3	58,5	59,4	59,4	56,6	54,4	58,1

FUENTE : IBRD, opus cit
- Banco de México

Los aumentos de los ingresos reales del sector manufacturero no explican los mejoramientos en la participación de las remuneraciones del trabajo en el ingreso, porque aumentan a tasas menores a las del producto y del ingreso. Esto señala que los sueldos y salarios en otros sectores debieron haber mejorado en una proporción mayor. En todo caso, es importante consignar que en el sexenio coexistieron una aceleración de la inflación con aumentos en los salarios reales y una distribución más progresiva del ingreso funcional; no obstante que algunos indicadores de la distribución personal del ingreso señalan que ésta mejoró entre 1963 y 1975 en las áreas urbanas y empeoró en las rurales, siendo el resultado global negativo.[1]

1/ IBRD, opus cit, volume I, p. 20

/ El esfuerzo

El esfuerzo por superar los problemas del crecimiento económico y de la inflación se concentró en el sector público, así como el agravamiento de la situación de comercio exterior. El resultado de la combinación de estos factores fué el de una elevación de los déficits del sector público y un aumento considerable de la deuda externa que pueden analizarse en el siguiente cuadro :

CUADRO Nº 3 : Comercio Exterior, Deuda Externa y Déficit Público 1970-1976
(en millones de dólares y billones de pesos mexicanos)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	Tasa variación Prom.anl.
-Balance de mercancías y servicios(US$)	-1123,3	-894,5	-980,6	-1489,5	-2989,5	-4304,5	-3566,3	21,2%
-Servicio Deuda(US$)	691,5	723,3	851,2	1151,7	1193,3	1589,7	2292,8	22,1%
-Saldo Deuda externa pública(US$)	3704,1	4027,0	4534,7	6058,7	8434,3	12091,5	16767,8	28,6%
-Déficit Público ($)	7,53	8,83	21,76	33,85	50,33	86,32	91,09	51,5%
-Déficit Público como Porcentaje del Ingreso Geográfico Bruto	1,80	1,95	4,25	5,46	6,19	8,73	7,38	

FUENTE : Secretaría de Programación y Presupuestos.
- Estimación del IBRD, opus cit, Volume II Statistical Appendix.

/Los déficits

Los déficits crecientes del sector público y el aumento del endeudamiento se tradujeron en una expansión de la oferta monetaria que posibilitó la traducción de los desequilibrios del sector público y del externo en aceleración de la inflación. Esto es lo que puede examinarse en el cuadro siguiente :

CUADRO N° 4 : Tasas de variación de algunos agregados monetarios 1970-1976
(porcentajes anuales de variación)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	Tasa Promedio
- M 1	38,5	8,2	21,2	24,1	22,0	25,2	30,5	21,0
- M 2	53,2	16,8	19,1	15,9	9,0	20,1	7,8	13,7
- M 3	70,0	17,0	21,4	14,5	19,9	27,0	4,5	17,1
- M 4	67,3	16,5	20,8	16,2	19,1	26,4	8,5	17,8

FUENTE : - Banco de México
- IBRD, opus cit

Las definiciones usadas en el cuadro anterior son las siguientes :

M 1 = Billetes y Monedas y depósitos a la vista (Dinero Sector Privado).

M 2 = M 1 más depósitos de ahorro de corto plazo y bonos de instituciones financieras de fácil liquidez.

M 3 = M 2 más depósitos de ahorro hasta dos años y cartas de crédito.

M 4 = M 3 más depósitos de ahorro del sistema bancario en el Banco Central.

El examen de los distintos componentes de la oferta monetaria agregada nos muestra una expansión considerable de las distintas formas de dinero, así como la incapacidad mostrada por la política monetaria de

/controlar el

controlar el dinero del sector privado (M 1) que es la principal fuente de realización de las presiones inflacionarias generadas por los desequilibrios reales y financieros.[1/]

En resumen, el conjunto de problemas reseñados derivados de la coyuntura internacional, del cambio de dinamismo de la inversión privada y el aumento de la inversión y del gasto público, así como de los problemas derivados de la política monetaria y fiscal obligó al Gobierno del Presidente Echeverría a concentrar sus esfuerzos en la política económica de corto plazo y, consecuentemente, a posponer el desarrollo de la planificación.

2. Los esfuerzos actuales de planificación : 1976-1979.

El balance del sexenio 1970-1976 en términos de la superación del modelo de desarrollo estabilizador y búsqueda de una fórmula alternativa, quedó inconcluso. Conspiraron contra este resultado los desequilibrios del sistema monetario internacional y la crisis mundial, las resistencias de los poderosos grupos económicos a incorporarse a los temas del desarrollo y a mejorar la distribución del ingreso, y la incapacidad de la estructura administrativa del Estado para captar una parte creciente del excedente económico e implementar los ambiciosos programas de expansión productiva y de redistribución de los ingresos y de los consumos. Junto a estos factores hay que señalar que el Gobierno careció de un esquema teórico sólido y coherente que permitiera implementar un esfuerzo integrado de planificación y política económica, capaz de enfrentar con éxito las nuevas y difíciles coyunturas que surgieron.

La Administración del Presidente López Portillo ha diseñado una estrategia económica, social y política que recoge la experiencia del sexenio anterior y que descansa en los siguientes ejes :

1/ El 31 de Agosto se devaluó el peso mexicano y se inició un nuevo sistema de tipo de cambio flotante e inmediatamente se firmó un convenio de estabilización con el Fondo Monetario Internacional.

/ a) La Alianza

a) La Alianza para la Producción como esquema político de incorporación de todos los sectores económicos y sociales a un gran esfuerzo de desarrollo económico y social.

b) La Reforma Administrativa implementada mediante la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de Diciembre de 1976. Este ley establece renovadas bases de organización y funcionamiento de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, con la finalidad de adecuarla a las nuevas y emergentes situaciones internas y externas y de impulsar la estrategia de desarrollo.

c) La definición de una nueva estrategia de desarrollo, basada en los nuevos y crecientes recursos aportados por el petróleo, que pretende superar los problemas heredados del modelo de desarrollo estabilizador.

d) Un esquema de política económica dividido en dos fases. En una primera fase la prioridad la tienen los problemas monetarios, financieros y fiscales y la desaceleración de la inflación. En una segunda fase se despliega el nuevo potencial del sector público para emprender una nueva fase de la industrialización, modernizar y ampliar la infraestructura, acelerar el crecimiento agrícola y solucionar los grandes problemas sociales heredados.

En el marco definido por estos cuatro ejes se ha desarrollado la experiencia de planificación 1976-1979. Esta experiencia se ha centrado en lo fundamental en la Reforma Administrativa y ha estado condicionada, al igual que las anteriores, por el sistema político y los problemas de la política económica de corto plazo. Esto es lo que analizaremos en los puntos siguientes.

III. LA ORGANIZACION INSTITUCIONAL DE LA PLANIFICACION A PARTIR DE 1976

La experiencia del sexenio 1970-1976 mostró con singular claridad que cualquier intento serio de superar el modelo de desarrollo estabilizador y de extensión y profundización del sistema de planificación mexicano, debía solucionar el problema de la inadecuación de la estructura organizativa del sector público mexicano en relación al tamaño, complejidad y grado de desarrollo que habían alcanzado los sectores más dinámicos y modernos de la economía mexicana y el propio sector público.

Este problema fué claramente percibido por el candidato y posterior Presidente, Lic. José López Portillo, que asumió el 1° de Diciembre de 1976 y el 29 del mismo mes, publicaba la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Esta Ley inicia el proceso de Reforma Administrativa que se concibe como un proceso permanente, programado y participativo.

La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las bases de la organización y funcionamiento de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. Define esencialmente las unidades administrativas básicas o dependencias de la Administración Pública Centralizada y los criterios de pertenencia a la Administración Pública Paraestatal y los tipos de unidades o instituciones que la componen. Las dependencias de la Administración Pública Centralizada son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, cuyas funciones y responsabilidades se detallan. Las instituciones de la Administración Pública Paraestatal están formadas por las empresas de participación estatal mayoritaria, las empresas de participación estatal minoritaria y los fideicomisos.

Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos establecidos por la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fueron los siguientes :

/- Secretaría de

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Programación y Presupuesto
- Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial
- Secretaría de Comercio
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salubridad y Asistencia
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría de Turismo
- Departamento de Pesca
- Departamento del Distrito Federal

Desde el punto de vista de la planificación, la Reforma Administrativa ha significado un gran avance en cuanto a la estructuración del proceso y a su expresión institucional. La creación de la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto y la sectorización de la Administración Pública permitió inscribir las funciones y tareas de la planificación en un cuadro claro de responsabilidades, dependencias y coordinación, por lo menos a nivel formal. Le corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuestos, en forma resumida, los siguientes asuntos :

a) elaborar los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social con participación de los grupos sociales interesados,

/cuando corresponda

cuando corresponda.

b) planear y fomentar el desarrollo regional y local.

c) establecer el sistema nacional de información

d) programar el gasto federal y paraestatal

e) formular el programa de gasto público federal y el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

f) planificar y programar la inversión pública.

g) Controlar, vigilar y evaluar el gasto público y su operación financiera.

h) Supervisar y consolidar la contabilidad del sector público, federal y paraestatal.

i) Autorizar los compromisos de gasto y realizar auditorías.

j) En general, responsabilizarse de vigilar, controlar, y evaluar todo tipo de gastos de la Administración Pública Federal y Paraestatal.

La nueva ley orgánida de la Administración Pública Federal y la experiencia de casi tres años de aplicación del proceso de Reforma Administrativa, ha permitido ir estableciendo en términos legales, institucionales y operativos un auténtico sistema de planificación que opera desde la organización administrativa misma y que convierte al proceso administrativo en un proceso de planificación.

El sistema de planificación que va emergiendo del proceso de Reforma Administrativa consta de tres niveles básicos, aparte del nivel superior de decisión que corresponde al Presidente de la República. Estos tres niveles básicos son los siguientes :

A - Nivel Global : Corresponde a las funciones de orientación y apoyo global que son realizadas por las Secretarías de Programación y

/Presupuesto y

Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público.

B - Nivel Sectorial : Corresponde a las dependencias coordinadoras de los sectores definidos por la ley orgánica de la Administración Pública Federal. Estas dependencias son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.

C - Nivel Paraestatal : Corresponde a las entidades paraestatales que han sido sectorizadas por Acuerdo Presidencial.[1/]

D - Nivel Regional.

Los principales desarrollos ocurridos en estos tres niveles del sistema de planificación son los siguientes :

A. NIVEL GLOBAL

El diseño del sistema de planificación implica entregar, en el nivel global del sistema a dos Secretarías de Estado las funciones normativas, las de vigilancia y control, y las de apoyo y asistencia técnica. En lo sustantivo, la autoridad y efectividad del sistema descansa en la capacidad de coordinación entre ambas Secretarías y de éstas con la Presidencia que decide en última instancia. La respuesta al problema de la coordinación entre ambas Secretarías es la Comisión Gasto-Financiamiento.

La Comisión Gasto-Financiamiento fué creada en forma interina inicialmente y ratificada con carácter permanente por Acuerdo Presidencial publicado el 29 de Agosto de 1979. Esta Comisión es una instancia de coordinación "para el despacho de asuntos en materia de gasto público y su financiamiento, así como de los programas correspondientes de la competencia de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público."

1/ Ver : "Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal, a que se refiere este acuerdo, se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el ejecutivo federal, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determina." Diario Oficial del 17 de Enero de 1977.

/Los integrantes

Los integrantes de la Comisión son los Secretarios de ambas carteras y los Subsecretarios de Programación, de Presupuestos, de Hacienda y de Crédito Público y cinco representantes por cada Secretaría que son :

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público :
  1. Director General de Crédito
  2. Director General de Planeación Hacendaria
  3. Asesor del Secretario
  4. Asesor del Subsecretario
  5. Asesor del Director General de Crédito
- Secretaría de Programación y Presupuestos :
  1. Director General de Egresos
  2. Director General de Inversión Pública
  3. Director General de Política Económica y Social
  4. Director General de Programación
  5. Coordinador de Gestión del Secretario.

En la práctica, asisten a sus sesiones los representantes de cada Secretaría, en casos especiales asisten los Subsecretarios y no asisten los Secretarios habitualmente.

Dados los problemas de coordinación horizontal y las tensiones inevitables que se producen entre las instancias de planificación y las hacendarias en todos los aparatos públicos, es importante subrayar las funciones que el Acuerdo Presidencial confiere a la Comisión Gasto-Financiamiento, a saber :

1. Recomendar medidas que hagan compatibles las decisiones que se tomen en materia de gasto público, de su financiamiento y de los programas correspondientes;
2. Estudiar la congruencia de las finanzas públicas con los objetivos nacionales así como examinar la incidencia del gasto y financiamiento público en la situación macroeconómica del país;

/ 3. Proponer

3. Proponer un calendario de pagos que permita que el programa de gasto cuente con los recursos financieros necesarios cuidando que armonice el ejercicio del Presupuesto de Egresos con los recursos provenientes de la Ley de Ingresos de la Federación y del financiamiento del sector público federal.

4. Sugerir las medidas necesarias para evitar las desviaciones en el ejercicio del gasto y su financiamiento y para corregir las que se produzcan en su caso;

5. Recomendar modificaciones cuando se propongan reformas sustanciales a los programas de gasto y financiamiento anuales de las entidades de la Administración Pública Federal;

6. Analizar la situación financiera que guarden las empresas y organismos públicos mas importantes y de aquellos que presenten condiciones críticas, en colaboración con los coordinadores del sector y en su caso, con las propias entidades y proponer las medidas conducentes;

7. Proponer mecanismos de comunicación permanente entre las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, que permitan conocer el ejercicio del gasto público y su financiamiento;

8. Formular su reglamento interior;

9. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto.

La Comisión Gasto-Financiamiento es capaz de resolver teórica y prácticamente el problema de la coordinación horizontal global, siempre que se compartan, entre ambas Secretarías y el Gobierno en su conjunto, ciertas concepciones básicas comunes respecto de la estrategia de desarrollo, los objetivos y metas a alcanzar, los criterios de asignación de recursos y los programas concretos de acción. En otras palabras, supuesto que la coordinación vertical no ofrece problemas y se cuenta con un decidido respaldo de la

/Presidencia, la

Presidencia, la coordinación horizontal descansa en los criterios y orientaciones que aporta el Plan Global de Desarrollo. En este punto es donde se han experimentado las mayores dificultades en el nivel global del sistema de planificación, no obstante haberse realizado un esfuerzo de elaboración de un Plan Global que no llegó a aprobarse. La tardanza en contar con un Plan Global fue explicada por el Presidente López Portillo en su tercer Informe de Gobierno, en términos de que el Plan original de candidato tuvo que ser reemplazado porque "ocurrieron circunstancias transformadoras al extremo de que nuestros supuestos macroeconómicos cambiaron radicalmente... La alternativa consistía en empecinarnos, por pruritos formales, en un Plan cuyos supuestos habían variado, o bien afrontar los hechos y replantear bases más congruentes con la realidad y con las expectativas extraordinarias de los descubrimientos petroleros, que entrañaban una nueva concepción del desarrollo de México."

B. NIVEL SECTORIAL

Los sectores definidos por la ley orgánica de la Administración Pública Federal corresponden a las Secretarías y Departamentos Administrativos y a las entidades que lo conforman. Es responsabilidad de cada Secretaría o Departamento Administrativo realizar la planificación de su sector que, por definición, debe abarcar a todas las instituciones integrantes del mismo, ya sean centralizadas o pertenezcan al sector paraestatal.

La sectorización favorece notablemente al desarrollo de la planificación sectorial porque lo integra como una totalidad y permite la armonización de los planteamientos nacionales con los objetivos y metas sectoriales, tarea que realiza la Secretaría de Programación y Presupuesto. Asimismo, obliga a la Secretaría responsable a coordinar las acciones de las instituciones centralizadas con las de las entidades paraestatales del sector,

/ transformándose en

transformándose en un canal de integración y de presentación de planes y programas de dichas entidades e instituciones ante las dependencias responsables a nivel global. Producto de estos cambios orgánicos y funcionales ha sido la proliferación de planes sectoriales y una elevación en la calidad de las políticas sectoriales que se han formulado.

Durante el actual Gobierno se han formulado hasta Septiembre de 1979, diez planes sectoriales que son :

1. El Plan de Asentamientos Humanos.
2. El Plan Nacional de Desarrollo Industrial
3. El Plan de Turismo.
4. El Plan de Comunicaciones y Transportes.
5. El Plan de Salubridad.
6. El Plan de Educación.
7. El Plan de Comercio.
8. El Plan del Sector Agropecuario.
9. El Plan Nacional del Empleo.
10. El Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.

Estos planes son fruto del esfuerzo sectorial o de la colaboración entre sectores involucrados en el problema que se pretende resolver, como es el caso del Plan del Empleo que trata de solucionar un problema crónico y agudo de la economía y sociedad mexicanas. El hecho de contar con planes sectoriales sin tener un plan global de referencia, aparte de generar tensiones entre ambos niveles del sistema de planificación y de la administración, ha obligado a un cambio en la secuencia habitual del proceso de planificación global que va de lo más general a lo particular. Esto ha sido reconocido por el propio Presidente al afirmar : "la circunstancia ha elegido su propia lógica y estructura. Así se estableció primero la definición y orientación sectorial de decisiones, previa al esfuerzo de avance global....

/Por eso la

Por eso la metodología del Plan Global de Desarrollo debía ser inductiva."[1]

C. NIVEL PARAESTATAL

Este nivel está compuesto por todas las entidades de la Administración Pública Paraestatal, sectorizado por el Acuerdo Presidencial del 17 de Enero de 1977 a que se hizo referencia, más ciertas modificaciones adicionales que no alteran sustantivamente las definiciones y criterios originales del Acuerdo. Es un nivel fundamentalmente operativo de la Administración Pública Federal y no le corresponden definiciones normativas, de coordinación y de evaluación sectorial o global.

Las entidades paraestatales en cada sector son coordinadas por una Secretaría o Departamento Administrativo, aunque siguen manteniendo su "autonomía patrimonial, técnica, administrativa y operativa, aunque quedan obligadas a compatibilizar sus objetivos y metas con los del sector en su conjunto, por lo que su autonomía debe entenderse como el ejercicio de una necesaria libertad de acción dentro de los marcos normativos globales y sectoriales, lo que se consigue al establecer como conducto para sus relaciones con el Ejecutivo Federal a la dependencia coordinadora de sector respectiva."[2]

La imposibilidad de contar hasta la fecha con un Plan Global y la proliferación de planes sectoriales sin una referencia general común y las inevitables tensiones que se generan entre el nivel global y el nivel sectorial, en un contexto de puesta en marcha del proceso de Reforma Administrativa, han dificultado la integración del conjunto del sistema de planificación

1/ Ver : Presidente José López Portillo : Tercer Informe de Gobierno. Informe Complementario. Septiembre de 1979.

2/ Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos Base Legal y Lineamientos para la Reforma Administrative Global, Sectorial e Institucional del Poder Ejecutivo Federal. Julio de 1979, p. 31

/y el desarrollo

y el desarrollo de métodos e instrumentos homogéneos de programación operativa al nivel paraestatal. Es evidente que el proceso "permanente, programado y participativo de reforma administrativa" tardará en llegar a estos niveles y, por tanto, se retrasará el desarrollo del sistema de planificación en su dimensión operativa.

D. NIVEL REGIONAL

Junto con el desarrollo del sistema de planificación de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, se han impulsado como producto del proceso de Reforma Administrativa avances potencialmente significativos en el campo de la planificación regional.

La Reforma Administrativa le confiere poder formal al Ejecutivo Federal sobre lo regional, ya sea estatal o municipal, que le permite impulsar los planes estatales y locales de desarrollo. Con esta finalidad se han tomado las siguientes disposiciones :

1. Creación de una Dirección de Programación Regional en la Secretaría de Programación y Presupuesto.
2. Establecimiento de los Convenios Unicos de Coordinación entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales. Estos convenios convierten acciones que no sólo integran a los gobiernos estatales, sino que a través de éstos, se incorporan los municipios y los sectores social y privado de provincia.
3. Fortalecimiento de los Comités Promotores de Desarrollo Económico y Social (COPRODES), donde se articulan los esfuerzos de planificación regional de la Secretaría de Programación y Presupuestos con los Gobiernos Estatales.
4. Generación de Planes Estatales de Desarrollo. Estos planes, que ya existen en la mayoría de los estados, son producto combinado de la

/ preocupación de

preocupación de los Gobiernos estatales por su propio desarrolly y de la implementación de las medidas de fomento a la dimensión regional de la planificación por parte del Gobierno Federal.

5. El Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) que tiene una inversión autorizada de US$ 320 millones opera en 120 regiones rurales deprimidas, en las 31 entidades productivas y abarca un total de 964 municipios.[1/]

En general, el examen de casi tres años de Administración del Presidente López Portillo, revela una gran preocupación por los aspectos regionales de la planificación, aunque ésta sólo se ha circunscrito a un sólo instrumento : el gasto público. Quedan muchos otros instrumentos sin utilizar como son precios, subsidios, ventajas zonales y mecanismos de participación del sector privado y social. En este nivel también se resiente la acción al no contar con un Plan Global previo.

1/ Presidente José López Portillo : Tercer Informe de Gobierno. Informe Complementario, p. 38, 1979.

IV INSERCION DEL SISTEMA DE PLANIFICACION EN LOS MECANISMOS NACIONALES DE DECISION

El análisis de la inserción del sistema de planificación en los mecanismos nacionales de decisión se hará en dos partes. En la primera de ellas estudiaremos la dimensión formal del sistema que, en lo principal, deriva del proceso de Reforma Administrativa. En la segunda parte se tratará de establecer, en términos muy generales y primarios, el avance de las definiciones formales en el proceso real de decisiones en materia de política económica y de planificación sustantiva.

A. DIMENSION FORMAL

El sistema de planificación en los cuatro niveles que lo componen, está integrado legalmente al sector público mexicano y participa con propiedad en el sistema político de toma de decisiones del Ejecutivo Federal, de los sectores de la administración, del sector paraestatal y de los estados. Esto es lo que reseñaremos brevemente, en el entendido que lo fundamental del sistema fué descrito en el punto anterior.

1. Nivel Global

El nivel global del sistema de planificación en cuanto a sus capacidades de decisión, funciones y responsabilidades está legalmente sancionado por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la creación de la nueva Secretaría de Programación y Presupuestos. Le corresponde a esta Secretaría realizar las funciones generales del sistema de planificación del sector público y, principalmente, la programación del gasto y de la inversión que son sus principales instrumentos de planeación efectiva.[1/]

1/ Ver : Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial del 29 de Diciembre de 1976. - Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Diario Oficial del 31 de Diciembre de 1976. - Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Federal deberán remitir a la Secretaría de Programación y Presupuesto los planes de inversión que se incluyan en el anteproyecto de programa y presupuesto del siguiente ejercicio fiscal de acuerdo con las normas, fechas, montos y plazos establecidos.D.O.3 Octubre,1977.

/En este nivel

En este nivel global la Secretaría de Programación y Presupuesto se relaciona institucionalmente a través de la Comisión Gasto-Financiamiento con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con lo que formalmente queda resuelto el problema de la coordinación entre el sistema financiero público y el sistema de planificación.[1/]

El rol más importante, en cuanto a la estructura del sistema de planificación, lo desempeña la Secretaría de Programación y Presupuesto en el proceso de Reforma Administrativa. Este proceso es dirigido por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, pero el canal que somete al Presidente los proyectos de programas de acción del sector público y el presupuesto de egresos de la Federación es la Secretaría de Programación y Presupuestos. De esta forma esta Secretaría encabeza la implementación del proceso de Reforma Administrativa, coordina, evalúa y establece sus instancias de participación y conoce previamente cualquier iniciativa o modificación que se quiera realizar. En la medida que la Reforma Administrativa proporciona la estructura de la planificación del sector público, ésta es una de las inserciones claves del sistema en el mecanismo de decisiones gubernamental.[2/]

1/ Ver : Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento para el despacho de asuntos en materia de gasto público y su financiamiento, así como de los programas correspondientes de la competencia de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público. D.O. 29 de Agosto de 1979.

2/ Ver : Acuerdo por el que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal adecuarán sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos conforme al proceso permanente, programado y participativo de reforma administrativa. D.O. 24 de Abril de 1979.

/2. Nivel sectorial

2. Nivel Sectorial

El sistema de planificación a nivel sectorial depende fundamentalmente de la voluntad del Secretario de planificar y de elaborar y diseñar un plan sectorial. No existen obligaciones formales de hacerlos y la creación de oficinas sectoriales de planificación ha sido forzada por la necesidad de proponer y lograr financiamiento para el gasto del sector y sus proyectos de inversión de gran envergadura.

La definición de sectores y la incorporación de las entidades paraestatales a éstos ha contribuído a su integración.[1/] y al desarrollo del sistema de planificación en cada sector.

3. Nivel Paraestatal

En la medida que las entidades del sector paraestatal se integran a cada sector definido por la Reforma Administrativa, estas unidades van perdiendo autonomía y deben sujetarse a las disposiciones que emanen de la Secretaría respectiva. No obstante, existen algunas empresas públicas que por su envergadura y su importancia estratégica siguen gozando de un comportamiento independiente y ajeno al sistema de planificación y a los cambios orgánicos en la administración.

4. Nivel Regional

La dimensión regional y estatal de la planificación se ha visto notablemente incrementada con la creación de los Convenios Unicos de Coordinación entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales, y con la creación de los Comités Promotores del Desarrollo Socio-económico que son organismos públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio y

1/ Ver : Acuerdo Presidencial aparecido en el Diario Oficial el 17 de Enero de 1977, opus cit.

/cuya finalidad

cuya finalidad es de asesorar y coadyuvar en la planificación y la programación a nivel local, con la colaboración de los diversos sectores de la comunidad.[1/]

En general estas iniciativas legales han reforzado y permitido al Ejecutivo Federal extender el sistema de planificación al nivel regional, estatal y municipal.

B. DIMENSION SUSTANTIVA

Al analizar los rasgos más sobresalientes de la evolución de la planificación en México hasta 1970, distinguíamos cinco características de la misma, a saber:- la planificación como una tradición cultural y un lenguaje portador de los proyectos políticos.

- la planificación determinada y condicionada por el sistema político que dificulta la planificación global y sólo favorece la planificación sectorial.
- la planificación reducida a la programación del gasto público y, especialmente, la inversión pública; por las características que asumía el modelo de desarrollo mexicano que la desvinculaba del manejo de la política económica de corto plazo y entregaba el dinamismo del sistema a la acumulación privada nacional y extranjera.
- la planificación vinculada a los intentos de modernización de la estructura administrativa del sector público.
- la planificación como una tradición autónoma de su grado de vigencia y aplicación por parte del Gobierno.

1/ Ver : Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal celebrará convenios únicos de coordinación con los Ejecutivos Estatales. D.Oficial del 6 de Diciembre de 1976. - Decreto de creación de los COPRODES. D. Oficial del 11 de Marzo de 1977. - Modelo de Convenio Unico de Coordinación que celebran el Ejecutivo Federal y el Gobierno del Estado de ....

/ En la práctica

En la práctica de estos tres años del Gobierno del Presidente López Portillo, estas características han corrido diferente suerte.

El hecho de iniciar una vasta Reforma Administrativa, en un contexto de búsqueda de una nueva estrategia de desarrollo, ha permitido avanzar sustantivamente en el diseño de un sistema de planificación integral. A esta tarea han aportado con notable eficiencia los profesionales, investigadores, académicos y técnicos generados por la tradición planificadora. Este aporte ha sido respaldado políticamente y es reconocido y legitimado por la tradición cultural y el lenguaje heredado.

El problema principal, aparte de las dificultades surgidas en los dos primeros años por la política de estabilización, es el del sistema político que no ha sido enfrentado. El hecho indicador de que las dificultades que el sistema político impone a la planificación no han sido superadas, se expresa en la carencia de un Plan Global de Desarrollo y que, el que está en elaboración, tendrá que adecuarse a los planes sectoriales ya aprobados y en ejecución. En la raíz de este fenómeno y en la "metodología inductiva" que obligadamente ha tenido que seguir su elaboración, están los problemas de la adecuación del complejo sistema de relaciones, accesos, compromisos y lealtades que conforman el sistema político mexicano a los imperativos de un proceso global de planeación y a las exigencias de definir una nueva estrategia de desarrollo. Mientras no se resuelva este problema, la inserción del sistema de planificación en los mecanismos nacionales de decisión no será resuelto estable y definitivamente, aunque es necesario reconocerlo, mucho se ha avanzado en cuanto a estructura, procedimientos y extensión del sistema de planificación mexicano en estos últimos tres años.

/ SEGUNDA PARTE

SEGUNDA PARTE

I. EXPERIENCIA EN LA FORMULACION DE PLANES Y ASPECTOS TECNICO-METODOLOGICOS

En el entendido que los principales problemas y características del sistema de planificación han sido descritos en la primera parte de este trabajo, revisaremos esquemáticamente la experiencia acumulada en la formulación de planes y los principales instrumentos técnico-metodológicos.

A. FORMULACION DE PLANES

Una de las características del desarrollo de la planificación en México ha sido la de generar una tradición autónoma de las experiencias de aplicación del instrumental teórico y práctico de la planeación, derivada de su legitimidad y aceptación ideológica a nivel político y académico. Esta tradición se ha enriquecido con la aplicación de ciertas técnicas y procedimientos introducidos en la administración y enseñadas en la educación superior, favoreciendo el desarrollo de ciertos tipos de planes : los planes sectoriales. En cambio, las dificultades de coordinación horizontal de la estructura político-administrativa del Gobierno ha impedido el desarrollo de los planes globales.

En la sección anterior se enumeraron los diez planes sectoriales o por frentes de problemas que están en aplicación. Estos planes han sido formulados recurriendo a todo el instrumental teórico y metodológico de la planificación moderna y formalmente son impecables, aunque puedan ser objetados desde el punto de vista de la estrategia de desarrollo que suponen y por su falta de articulación a un Plan Global.

En general, los planes sectoriales están referidos al gasto e inversión pública sectorial y su extensión y metas se inscriben dentro del sexenio, siendo esta última característica uno de los factores de su falta de

/continuidad, sobre

continuidad, sobre todo en aquellos planes que por su envergadura exceden un período de seis años para realizarse completamente.

Los sectores y los problemas donde se han generado los planes corresponden a aquellos en los cuales han surgido los problemas más significativos del desarrollo económico mexicano. Revelan cuáles son los sectores prioritarios y a los cuales el Presidente le confiere mayor urgencia y jerarquía. En el caso de la actual administración, la enumeración de los sectores o problemas que cuentan con planes que reflejan con claridad sus reales preocupaciones, a saber : industrial, desarrollo urbano, turismo, comunicaciones y transportes, salubridad, educación, comercio, agropecuario, empleo y las zonas deprimidas y grupos marginados.

El proceso global de planificación ha recibido un fuerte impulso con el "Acuerdo por el que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal adecuarán sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos conforme al proceso permanente, programado y participativo de reforma administrativa" (D.O. 24 de Abril de 1979) que ya se hizo mención; y por el documento oficial sobre "Lineamientos que deben observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en sus programas de reforma administrativa." En este último documento se definen con claridad los niveles de decisión y los sistemas administrativos y el proceso de planificación en relación a la articulación de los niveles y las funciones y responsabilidades institucionales en cada uno de ellos.

El proceso de planificación del sector público queda dividido en cinco fases que se repiten en los distintos niveles ya señalados, y que son :

1. Planeación;
2. Programación-Presupuestación
3. Evaluación
4. Información
5. Normas jurídicas. Organización y Reforma Administrativa.

/ En cada una

En cada una de estas fases están claramente definidas las funciones y responsabilidades para el mejor desarrollo e implementación del proceso de reforma administrativa y del propio sistema de planificación que se confunden.

Los niveles y las entidades que operan en este proceso son los siguientes :

- Nivel Global : Presidencia de la República :
  - a) Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República
  - b) Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación de la Presidencia de la República.
  - c) Unidad de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República.
  - Secretaría de Programación y Presupuestos :
    - a) Sistema Nacional de Información.
    - b) Comités Promotores de Desarrollo Económico y Social.
  - Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
  - Comisión Gasto-Financiamiento.
    - a) Grupos Interinstitucionales de Programación-Presupuesto.
- Nivel Sectorial : Coordinadores del sector : Secretarías o Departamentos Administrativos.
  - a) Oficinas Sectoriales de Planificación
- Nivel Paraestatal : - Empresas e Instituciones paraestatales.
  - a) Oficinas institucionales de programación y presupuesto.

En estos tres niveles y en su dimensión regional se formulan planes. Por el hecho de que su definición es reciente y no existe todavía la evidencia empírica necesaria para evaluar el funcionamiento del proceso, no es

/posible extenderse

posible extenderse sobre su calidad, pero el hecho de haberse definido constituye de por sí un gran avance.

B. ASPECTOS TECNICO-METODOLOGICOS

El examen de las actividades de planificación y de la abundante producción intelectual mexicana sobre economía y desarrollo, indican que al nivel superior de dirección y ejecución de la Administración Pública existe una gran capacidad técnica y conocimientos relativos a las más modernas técnicas e instrumentos de planificación. No obstante, hay notorias deficiencias de capacitación en los niveles medios y bajos de la administración. Esto se refleja en las técnicas y metodologías empleadas en que contrastan el adelanto y sofisticación de algunos planes con su pobre instrumentación a nivel operativo.

En los instrumentos globales de planificación y de política económica se utilizan, entre otros, los siguientes :

- Modelos globales de programación, simulación y de proyección.
- Matrices de insumo producto. Una de 1970 y otra actualizada en 1975 y prolongada hasta 1978.
- Presupuestos : Público y Federal.

En relación con el nivel sectorial se utilizan modelos de programación sectorial y métodos de generación y evaluación de proyectos. El presupuesto por programa se ha ido extendiendo paulatinamente.

En los niveles inferiores se sigue con los procedimientos y técnicas tradicionales, aunque los programas de capacitación y el proceso de reforma administrativa constituyen una fuerza modernizadora que paulatinamente se va imponiendo.

/ Areas prioritarias

C. ÁREAS PRIORITARIAS PARA LA CAPACITACION TECNICA

En las entrevistas realizadas a funcionarios oficiales de alta jerarquía del sector público mexicano, fué posible detectar las siguientes áreas de capacitación técnica y de cooperación internacional, a saber :

1. Investigar sobre la posibilidad de contar con una metodología básica común, para todos los sectores, en la elaboración de los planes sectoriales y que permita su coherencia con un marco global de desarrollo.
2. Necesidad de desarrollar instrumentos operativos de planificación que integren lo financiero con lo real.
3. El problema de la coordinación y la sistematización de la planificación.
4. Asesoría en las tareas de organización del sector público dentro del contexto del proceso de Reforma Administrativa.
5. Desarrollo de una gran capacidad de generar proyectos como requisito indispensable de mantener una alta tasa de crecimiento.
6. Consultorías respecto de ciertos problemas claves para la estrategia económica de largo plazo, como son : los problemas de la orientación y tendencias del comercio internacional, los problemas del sistema monetario mundial, la crisis energética y los problemas ecológicos.
7. Asistencia Técnica en capacitación (que ya se realizó) para la Reforma Administrativa, el fortalecimiento de los cuadros directivos y para acrecentar la disponibilidad de recursos humanos calificados.
8. Perfeccionar y ampliar las técnicas de presupuesto por programas, de modo que puedan definirse con mayor simplicidad las concepciones generales en presupuestos y programas.
9. Necesidad de contar con información actualizada sobre las experiencias de planificación de otros países y de promover el intercambio

/entre ellos

entre ellos en relación a dichas experiencias.

10. Asesoría en la búsqueda de alternativas y la definición de las opciones de un nuevo modelo de desarrollo en el actual contexto internacional.

11. Investigar las formas de vincular la política económica de corto plazo con el sistema de planificación y el desarrollo de los planes.

12. Estudiar la integración del sistema financiero en el sistema global de planificación.

/TERCERA PARTE

TERCERA PARTE

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La evaluación de la experiencia mexicana reciente en materia de planificación debe hacerse en relación con los esfuerzos por superar el modelo de desarrollo estabilizador y aplicar una nueva estrategia de desarrollo económico, social y político que permita resolver los problemas crónicos heredados del modelo anterior y sus principales contradicciones.

La planificación en el modelo de desarrollo estabilizador estaba condicionada y limitada por la política económica implícita en dicho modelo y sus dificultades coyunturales; y por el sistema político mexicano que sólo permitía desarrollar la coordinación vertical y convergente en la persona del Presidente y obstruía cualquier intento de coordinación horizontal que desembocara en un Plan Global de Desarrollo y en su correspondiente estructura de aplicación. Por otra parte, favorecía el desarrollo de la planificación la aceptación y legitimación ideológica como un lenguaje heredado de la Revolución Mexicana y portador de los proyectos políticos; así como la generación en la Administración Pública y en los medios académicos, de un desarrollo teórico y empírico de los conceptos e instrumentos de la planificación, que por acumulación e institucionalización pasó a constituir una tradición autónoma de planificación. Esta tradición y sus avances cobraba vigencia pública cuando los Gobiernos trataban de modernizar la estructura orgánica del sector público e iniciaban reformas administrativas. De ahí que las experiencias prácticas de planificación en México aparezcan estrechamente asociadas a los intentos parciales o totales de Reforma Administrativa.

Estas características del desarrollo de la planificación en México surgen con gran fuerza en la presente década y se expresan principalmente en los últimos tres años. En función de ellas evaluaremos sus resultados.

/1. La planificación

1. La Planificación y la Reforma Administrativa.

En lo que va corrido del sexenio la Reforma Administrativa ha posibilitado los siguientes avances:

a) Establecimiento de un sistema de planificación del sector público con claras definiciones respecto de su estructura, niveles y jerarquías en relación con el proceso de planificación que se confunde y asimila al propio proceso de reforma administrativa.

b) Surgimiento de un apreciable número de planes sectoriales que reflejan el desarrollo de la capacidad planificadora en los sectores y de su receptividad a sus problemas específicos; así como el grado de integración de los propios sectores.

c) Mejoramiento de la dimensión regional de la planificación al permitir una vinculación más estrecha del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Programación y Presupuestos, con los Ejecutivos Estatales y los Municipios. Expresión de este mejoramiento son los Planes Estatales, el fortalecimiento de los Comités Promotores del Desarrollo Económico y Social y el aumento de los Convenios Unicos de Coordinación entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales.

d) Desarrollo, a pesar de las ineludibles dificultades que ha experimentado, de una verdadera Secretaría de Planificación que es la Secretaría de Programación y Presupuestos; de la cual depende, en gran medida, la extensión y profundidad del proceso de Reforma Administrativa, y con ella, del propio sistema de planificación.

e) Creación de una instancia de coordinación horizontal en el nivel global del sistema de planificación, entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Programación y Presupuestos. Los resultados de esta coordinación dependerán de la eficiencia de la Comisión Gasto-Financiamiento de reciente creación. En la misma dirección

/actúan los

actúan los Grupos Interinstitucionales de Programación-Presupuesto en los diferentes niveles y sectores, aunque éstos aún no han tenido una amplia difusión.

f) Aplicación de un vasto programa de capacitación de funcionarios públicos que permite la difusión e incorporación masiva de ciertos instrumentos de programación y de presupuestación, en los niveles técnicos y profesionales del sector público federal y del estatal.

Las dificultades principales de la planificación, en relación al proceso de Reforma Administrativa, han surgido de la inercia de la propia organización del sector público; de la concepción de los sectores como entes políticos que sólo se deben al Presidente; de la velocidad de crecimiento de la economía y de la prioridad dada a los problemas económicos de corto plazo, en especial los de la estabilización, que obligaron a posponer ciertas medidas claves del proceso de reforma administrativa y de planificación para la fase actual de consolidación de la política económica (1978-1979).

2. La Planificación y la Superación del Modelo de Desarrollo Estabilizador.

La crisis económica que se extendió desde el segundo semestre de 1975 hasta fines de 1977 ha sido superada, a la luz de los resultados del año 1978 y de las optimistas predicciones oficiales y privadas para 1979.[1/] Los ingresos derivados de los nuevos descubrimientos petroleros, la recuperación del sector industrial y, en menor medida, de la agricultura, así como el desarrollo de nuevas exportaciones permiten aceptar fundadamente que el actual Gobierno Mexicano recorrerá exitosamente las fases que se prefijó para su política económica, a saber :

1/ Ver : CEPAL: Estudio Económico de América Latina, Volumen II : México, p. 637-697.

/ a) superación de

a) superación de la crisis 1977-1978;

b) consolidación de la economía 1979-1980;

c) crecimiento acelerado 1981-1982.[1]

En el entendido que la trayectoria de crecimiento económico se ajustará al pronóstico, trataremos de evaluar el aporte y las responsabilidades del sistema de planificación en la definición de la nueva estrategia de desarrollo, a partir de las siguientes consideraciones :

a) El problema central de todo modelo de desarrollo radica en que todo esquema de crecimiento económico es simultáneamente un esquema de distribución. El nudo de la relación no radica en las variables económicas en juego, sino en los agentes que lo impulsan y en la organización económica que se va generando en el propio proceso de desarrollo. Es claro que cualquier esquema de crecimiento económico que siga entregando el grueso del esfuerzo de acumulación y su calidad a la inversión privada nacional y extranjera, reforzará el patrón regresivo de distribución y reducirá los grados de libertad de la política económica para corregir los resultados de la distribución primaria del ingreso. Por estas consideraciones, la planificación debe velar por evitar la concentración económica y el reforzamiento de algunas estructuras oligopólicas que están en situación privilegiada para captar el excedente económico adicional del petróleo y de las nuevas demandas que se generan en la economía, por los efectos multiplicadores de las nuevas inversiones. Este aspecto está sólo parcialmente recogido por la política económica, especialmente por la política tributaria, y por la política de expropiaciones agrícolas.

b) En la medida que la brecha externa de la economía mexicana vaya perdiendo significación por los ingresos derivados de las exportaciones de petróleo, el problema de la brecha interna se hace más relevante

1/ Ibid. p. 640.

/ en cuanto

en cuanto a la estabilidad en los precios y la redistribución del patrimonio. La tentación de la política económica será la de sustituir ahorro interno por ahorro externo, dejando que se eleve el consumo privado interno, el gasto público y la inversión privada creando presiones inflacionarias adicionales y logrando un nivel de bienestar desproporcionado con el desarrollo del aparato productivo interno que, inevitablemente, elevará el nivel de importaciones y reducirá el monto del ahorro externo. En otras palabras, la bonanza petrolera no solucionará todos los problemas y va a generar nuevos. Las fuerzas del desarrollo se transforman con el propio desarrollo y la trayectoria de la "tasa garantizada de crecimiento" es similar al filo de una navaja para transitar por ella, de acuerdo al conocido dictum harrodiano. Esto es conocido y aplicado por el actual Gobierno y es reconocido en el último Estudio Económico de América Latina 1978 de la CEPAL que afirma : "En las esferas oficiales prima el criterio de que el aprovechamiento del petróleo debería dosificarse en función de la capacidad que tenga el país para absorber los mayores recursos financieros productivamente en el contexto del programa de desarrollo económico y social planteado en la estrategia del gobierno. A este respecto, se procura en especial evitar que los recursos adicionales provoquen presiones inflacionarias." 1/ La planificación de corto plazo y la programación de inversiones pueden hacer un vasto aporte al respecto, en la medida que la Comisión Gasto-Financiamiento sepa operar con eficiencia y se reconozca su labor en las decisiones globales.

1/ CEPAL, ibid, p. 639.

/c) Las anteriores

c) Las anteriores consideraciones conducen a reconocer la importancia clave del sector público y del Gobierno en el nuevo modelo de desarrollo que se está perfilando en México, si se quieren obtener los objetivos que formalmente orienten la actual política económica. El hecho de poseer el Estado Mexicano el control absoluto de la actividad petrolera no sólo le otorga una nueva relevancia y un gran poder de negociación en el contexto internacional, sino que le permite asumir con propiedad su responsabilidad de ser promotor del desarrollo y generador de una mayor y efectiva igualdad económica y social. En estas tareas, de por sí difíciles y complejas, la planificación de los diferentes aspectos de la acción del Estado es insoslayable. Así debe existir una cuidadosa programación de las finanzas públicas de modo de no generar presiones inflacionarias; velar por la orientación y calidad de las inversiones públicas; evaluar y provocar un rendimiento y eficiencia creciente de las actividades públicas y, fundamentalmente, modernizar y diversificar los instrumentos de captación del excedente económico por parte del Estado, en especial el sistema tributario.

d) El problema clave que la actual experiencia de planificación no ha resuelto satisfactoriamente es el de la vinculación entre los centros de decisión de la política económica, especialmente la de corto plazo, y el sistema de planificación. Ha contribuído a esta separación el énfasis puesto en las políticas monetarias, de endeudamiento externo y de captación de ahorros para controlar la inflación y superar la crisis en el período 1977-1978. Estas políticas redujeron el gasto fiscal y con ello la capacidad orientadora de la Secretaría de Programación y Presupuestos. En el futuro, de persistir

/esta separación

esta separación entre las políticas financieras, monetarias y externas con la acción del sistema de planificación a través del gasto, se perderá gran parte del esfuerzo realizado por diseñar e implementar un auténtico proceso de planificación del sector público mexicano.

3. La Planificación y el Sistema Político Mexicano.

Los cambios en el modelo de desarrollo no pueden independizarse de la inevitable transformación del sistema político. Las características de la planificación y los obstáculos a su desarrollo no sólo dependían del modelo de desarrollo, sino, también y muy principalmente del sistema político.

Las transformaciones de la economía y de la sociedad mexicana que acarreó el modelo de desarrollo estabilizador, a pesar de mantener una desigual distribución relativa del ingreso, mejoraron la posición absoluta de todos los grupos y en especial de los grupos medios y sectores de obreros organizados y de alta productividad. Son estos grupos los que presionan al sistema político por una mayor apertura y los que asumieron el liderazgo de la crítica al esquema de desarrollo.

Los grupos hegemónicos dentro del sistema político han aceptado la crítica y tomado conciencia del agotamiento del modelo de desarrollo en dos fases. En una primera fase, coincidente con el sexenio del Presidente Echeverría Alvarez, se trató de responder a las presiones por mejorar los niveles de vida de la gran mayoría del pueblo mexicano mediante un aumento y reorientación del gasto público que fracasó por las razones ya analizadas. En una segunda fase, las nuevas circunstancias económicas y el diseño de una Alianza para la Producción han permitido superar la crisis económica y, sin avanzar en términos de distribución del ingreso, se han dado los primeros pasos para ampliar efectivamente la participación política a través de la Reforma Política.

/La Reforma Política

La Reforma Política orientada a ampliar la democracia política y la participación ciudadana en el proceso gubernativo, se inició con el registro condicionado al resultado de las elecciones federales de 1979, otorgado por la Comisión Federal Electoral, a los partidos Demócrata Mexicano, Comunista Mexicano y Socialista de los Trabajadores, así como el registro de las asociaciones políticas nacionales : Unificación y Progreso, Unidad de la Izquierda Comunista, Movimiento por el Partido Revolucionario de los Trabajadores, y Acción Comunitaria. Se ha reconocido constitucionalmente a los Partidos Políticos como entidades de interés público y se formularon las disposiciones reglamentarias que garantizan su libre organización y facilitan su integración y desarrollo. Además, se otorgaron importantes prerrogativas a los partidos como el acceso equitativo a los medios de comunicación, la exención de impuestos y derechos de franquicias postales y telegráficas y - durante los procesos electorales - se les concedió un mínimo de recursos económicos encaminados a la obtención del sufragio popular.[1/]

La Reforma Política, en cuanto a sus principios y orientaciones, ha sido recogida por la gran mayoría de los estados que soberanamente han modificado sus normas constitucionales y legales de carácter electoral para adecuarlas a la Reforma Política Nacional.

El nuevo esquema de desarrollo no resolverá permanentemente los problemas de desigual distribución del ingreso, de extrema pobreza y de grandes desequilibrios regionales, sin una participación decisiva del Estado en la economía y sin una democratización efectiva del acceso de los diferentes grupos sociales y políticos a su gestión. En esta doble cuestión reside

1/ Ver : Presidente José López Portillo : Tercer Informe de Gobierno Informe Complementario. 1° de Septiembre de 1979, p. 4

/el nudo del

el nudo del proceso futuro de transformación de la sociedad mexicana. La tarea de buscarle soluciones y caminos viables es de por sí complejísima y difícil. El desarrollo del sistema de planificación y la actualización permanente de la tradición política de la Revolución Mexicana, que siempre ha usado del lenguaje de la planificación para expresarse, pueden hacer un valioso aporte a este gran y apasionante desafío que enfrentan las actuales generaciones de mexicanos.

/ANEXO

ANEXO

Entrevistas Realizadas

Entrevista a : Lic. Francisco Labastidas
Subsecretario de Programación
Secretaría de Programación y Presupuestos

Doctor Leopoldo Solís
Subdirector Adjunto
Banco de México

Lic. Carlos Salinas de Gortari
Director General de Política Económica y Social
Secretaría de Programación y Presupuestos

Dr. René Villarreal
Director de Planeación Hacendaria
Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Lic. Rosa Olivia Villa
Jefe de Asesores
Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Dra. Clara Yusidtman
Directora del Plan de Empleo
Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Licenciado Federico Torres A.
Director General de Programación
Secretaría de Programación y Presupuestos

Entrevista a: Lic. Luis de Pablo
Director General de Programación Regional
Secretaría de Programación y Presupuestos

Lic. Arturo Caballero
Director General de Productividad
Secretaría de Programación y Presupuestos

Lic. Luis Almeyda
Director de Programación y Proyectos
Nacional Financiera S.A.

Lic. Mauricio Campillo
Director del CECADE
Secretaría de Programación y Presupuestos

Lic. Ernesto Marcos
Director General de Industrias
Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial

/BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

I Documentos Oficiales del Gobierno Mexicano

1. Presidencia de la República : Tercer Informe de Gobierno que rinde ante el H. Congreso de la Unión, José López Portillo. Presidente Constitucional. 1° de Septiembre de 1979.

2. Presidencia de la República : Tercer Informe de Gobierno. Informe Complementario. 1° de Septiembre de 1979.

3. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos : Base legal y lineamientos para la Reforma Administrativa global, sectorial e institucional del Poder Ejecutivo Federal. Julio de 1979.

4. Ley para el control, por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Diario Oficial del 31 de Diciembre de 1970.

5. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial del 29 de Diciembre de 1976.

6. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Diario Oficial del 31 de Diciembre de 1976.

7. Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal celebrará Convenios Unicos de Coordinación con los Ejecutivos Estatales, a fin de coordinar las acciones de ambos órdenes de gobierno en materias que competen al Ejecutivo Federal y a los Ejecutivos Estatales de manera concurrente, así como en aquellas de interés común. Diario Oficial del 6 de Diciembre de 1976.

8. Decreto por el que se dispone que los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico establecido en todos y cada uno de los Estados de la República son organismos públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, con el fin de coadyuvar en la planificación y programación a nivel local, con la colaboración de los diferentes sectores de la comunidad. Diario Oficial del 11 de Marzo de 1977.

9. Modelo de Convenio Unico de Coordinación que celebran el Ejecutivo Federal y el Gobierno del Estado de

10. Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal, a que se refiere este acuerdo, se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determina. Diario Oficial de 17 de Enero de 1977.

11. Acuerdo por el que se agregan a los sectores a que se refiere el artículo 1° del Acuerdo Presidencial, del 13 de Enero del presente año, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 del mismo mes, las entidades de la Administración Pública Paraestatal que se señalan. Diario Oficial del 12 de Mayo de 1977.

12. Acuerdo que modifica al diverso de 13 de Enero de 1977, por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupan por sectores. Diario Oficial del 10 de Abril de 1978.

13. Acuerdo por el que se establece un procedimiento de reasignación de personal al servicio de la Administración Pública Centralizada, coordinado por la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. Diario Oficial de 31 de Enero de 1977.

14. Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Federal deberán remitir a la Secretaría de Programación y Presupuestos los planes de inversión que se incluyan en el anteproyecto de programa y presupuesto del siguiente ejercicio fiscal, de acuerdo con las normas, fechas, montos y plazos establecidos. Diario Oficial del 3 de Octubre de 1977.

15. Acuerdo por el que la Secretaría de Programación y Presupuestos dictará las medidas necesarias para coordinar las tareas de informática que desarrollan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de 16 de Enero de 1978.

16. Decreto por el que se crean la Comisión Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres y la Coordinación General del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres. Diario Oficial de 22 de Junio de 1977.

17. Acuerdo por el que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal adecuarán sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos conforme al proceso permanente, programado y participativo de Reforma Administrativa. Diario Oficial del 24 de Abril de 1979.

18. Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento para el despacho de asuntos en materia de gasto público y su financiamiento, así como los programas correspondientes de la competencia de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público. Diario Oficial del 29 de Agosto de 1979.

19. Acuerdo por el que se crea como órgano asesor del Ejecutivo Federal, la Comisión Consultiva del Empleo. Diario Oficial del 9 de Mayo de 1978.

20. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Comisión Consultiva del Empleo. Documentos Básicos.

21. Secretaría de la Presidencia : La Planeación Nacional y el Sector Público. 1976 México.

22. Memoria del Seminario de alto nivel sobre la industria de bienes de capital. Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, Secretaría de Programación y Presupuesto y Nacional Financiera, S.A.

23. Proyecto Conjunto de Bienes de Capital. NAFINSA-ONUDI : México : una estrategia para desarrollar. La Industria de Bienes de Capital. México D.F. 1977.

24. Proyecto Conjunto de Bienes de Capital. NAFINSA-ONUDI : La demanda de bienes de capital para las industrias petrolera y petroquímica básica en México. Monografías sectoriales sobre bienes de capital Nº 5. México. D.F. 1979.

25. Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial : Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979-82. Marzo 1979.

26. Secretaría de Programación y Presupuesto. CECADE : "La capacitación para el desarrollo. Programa y Organización 1980".

II Documentos Instituciones Internacionales

27. CEPAL : Estudio Económico de América Latina. 1978.

28. CEPAL : Estudio Económico de América Latina, 1977.

29. CEPAL : Estudio Económico de América Latina 1976.

30. CEPAL : Estudio Económico de América Latina 1975.

31. CEPAL : Estudio Económico de América Latina 1974.

32. CEPAL : Estudio Económico de América Latina 1973.

33. CEPAL : Estudio Económico de América Latina 1972.

34. CEPAL : Estudio Económico de América Latina 1971.

35. ILPES : Discusiones sobre planificación. Informe de un Seminario. Santiago de Chile, 6 al 14 de Julio de 1965. Siglo XXI Editores. 1966.

36. CEPAL : El pensamiento de la CEPAL. Editorial Universitaria. Colección Tiempo Latinoamericano. 1969.

37. IBRD : Special Study of the Mexican Economy : Major Policy Issues and Prospects. Volume I y II. May 30,1979.

38. IBRD : The Economy of Mexico. A basic report. (In six volumes) June 27, 1973.

39. IBRD : Current Economic Position an Prospects of Mexico; November 15,1971.

40. CEPAL : El Desarrollo Económico y Social y las Relaciones Económicas Externas de América Latina. (Volumes I y II) E/CEPAL/1061. 31 de Enero de 1979.

III Estudios e Investigaciones de la realidad mexicana no institucionales.

41. Enrique Contreras Suárez: "Movilidad individual y oportunidades de empleo en la ciudad de México", artículo del libro "El Empleo en América Latina : problemas económicos, sociales y políticos. Seminario de CLACSO. Coordinación por Víctor Tokman y Paulo Renato Souza. Siglo XXI Editores. Primera Edición 1976.

42. Carlos Muñoz Izquierdo y José Lobo: "Expansión escolar, mercado de trabajo y distribución del ingreso en México", artículo del libro El Empleo en América Latina: problemas económicos, sociales y políticos. Seminario de CLACSO. Coordinación por Víctor Tokman y Paulo Renato Souza. Siglo XXI Editores. Primera Edición 1976.

43. Leopoldo Solís M.: "La planificación ¿un agente de cambio económico-social? "Artículo El Trimestre Económico Nº 166 Abril-Junio de 1975, Volumen XLII (2).

44. Leopoldo Solís M. : "Hacia un análisis general a largo plazo del desarrollo económico de México", artículo en la Revista Demografía y Economía, El Colegio de México, Volumen I, Nº 1, 1967.

45. Leopoldo Solís M. : Planes de desarrollo económico y social en México. Secretaría de Educación Pública. Dirección General de Divulgación. Primera Edición 1975.

46. Leopoldo Solís M. : La economía mexicana: I Analisis por sectores y distribución, II Política y desarrollo. Selección de artículos. El Trimestre Económico. Fondo de Cultura Económica. Primera Edición. 1973.

47. Saúl Trejo Reyes : "Un modelo de política económica: promoción de exportaciones y crecimiento óptimo de la economía mexicana", artículo del libro La planificación del desarrollo en América Latina, selección de Eduardo García D'Acuña. El Trimestre Económico. Fondo de Cultura Económica, Primera Edición 1975.

48. Miguel S. Wionczek: "Antecedentes e Instrumentos de la planeación de México", artículo del libro Bases para la planeación económica y social de México. Seminario de Escuela Nacional de Economía UNAM, Abril 1965. Siglo XXI Editores, novena edición 1978.

49. Ignacio Pichardo P. : "El órgano central de planeación", artículo del libro Bases para la planeación económica y social de México. Seminario Escuela Nacional de Economía. UNAM. Abril 1965. Siglo XXI Editores, novena edición 1978.

50. Eduardo Bustamante : "La Reforma Administrativa para la planeación", artículo del libro Bases para la planeación económica y social de México. Seminario Escuela Nacional de Economía. UNAM, Abril 1965. Siglo XXI Editores, novena edición, 1978.

51. Pedro Uribe Castañeda: "La planeación de la actividad privada", artículo del libro Bases para la planeación económica y social de México. Seminario Escuela Nacional de Economía. UNAM, Abril 1965. Siglo XXI Editores, novena edición, 1978.

52. Daniel Cosío Villegas : Historia Moderna de México. El Porfiriato

53. Howard F. Cline : México: Revolution to Evolution: 1940-1960. Oxford University Press. New York 1963.

54. Sergio de la Peña : La formación del capitalismo en México. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Siglo XXI Editores, cuarta edición, 1978.

55. Porfirio Palacios: El Plan de Ayala. Sus orígenes y su promulgación. Ediciones del Frente Zapatista de la Revolución. Comité Directivo Nacional. Tercera Edición, 1953.

56. Ignacio Pichardo : "El proceso administrativo de la planeación económica en México", artículo del libro Aspectos Administrativos de la Planeación Naciones Unidas, Santiago de Chile, Febrero 1968.

57. Edgardo Valencia Fontes : The Mexican experience in planning : a critical evaluation. Tesis doctoral. Departamento de Política Económica y Economía Política de la Facultad de Ciencias Socio-económicas. Varsovia, mayo 1977.

58. Roger D. Hansen : La política del desarrollo mexicano. Siglo XXI Editores. Primera edición en español, 1971.

59. Pablo González Casanova : La democracia en México. Ediciones Era,1965.

60. Carlos Tello : La política económica en México 1970-1976. Siglo XXI Editores, tercera edición, julio de 1979.

61. Quarterly Economic Review of Mexico. Años 1976-1979 y los suplementos anuales respectivos.

62. Alberto Rébora : "El ordenamiento territorial y urbano en México. Problemas y Perspectivas". Artículo en la Revista de Comercio Exterior, Vol. 28, N° 10, Octubre de 1978.