

INT-0793

c.1

E/CEPAL ()

NACIONES UNIDAS

Distr.
RESERVADA

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

Original: ESPAÑOL

Tercer Seminario Interregional sobre Planificación
del Desarrollo
Políticas de Ejecución de Planes
(especialmente en relación con la América Latina)
Santiago, Chile: 18-29 de marzo de 1968

ISDP.3/B/R.5

LA PLANEACION EN MEXICO

por

Enrique Velasco Ibarra
Sub-director de Planeación
Secretaría de la Presidencia
Gobierno de Mexico

El seminario ha sido organizado conjuntamente por el Centro de Planificación, Proyecciones y Política del Desarrollo, la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, en colaboración con la Oficina de Cooperación Técnica.

Las opiniones expresadas en el presente trabajo son las del autor y no reflejan necesariamente las de la Secretaría de las Naciones Unidas o de la organización con la cual el autor está asociado.

67-41928

LA PLANEACION EN MEXICO.

INTRODUCCION.

En los últimos años la economía mexicana se ha caracterizado por un desarrollo apreciable. Han sido logrados significativos aumentos en el ingreso nacional, en el presupuesto federal, en la inversión pública y privada y en el valor de la producción de muchas de las ramas de la actividad económica.

Sin embargo aún falta mucho por hacer para que el país llegue a tener la estructura económica y social de las naciones desarrolladas y las condiciones que aseguren en forma plena la prosperidad del pueblo. Si bien es cierto que la agricultura ha logrado superar la forma semi-feudal en que se mantuvo durante mucho tiempo, que el desarrollo de las comunicaciones y los transportes han facilitado el proceso de integración económica y que la industria y los servicios han abierto nuevas fuentes de trabajo y producción, México padece hoy en día fuertes contrastes y desequilibrios tanto económicos como sociales y culturales.

El país está creciendo conforme una dinámica nueva y más compleja. Si algunas de las actividades tradicionales siguen siendo fuentes importantes de ocupación, paralelamente se han desarrollado modernas industrias en los campos más variados.

México se encuentra colocado en el umbral del desarrollo. Difícil etapa de transición en la que se padecen, en el mismo momento, las seculares carencias propias del subdesarrollo y los complejos problemas que plantea el inicio del desarrollo.

El desarrollo económico y social sostenido y equilibrado que se busca, requiere de una decisión razonada y conciente que conduzca a utilizar plenamente nuestros recursos naturales, proporcionar ocupación productiva y remuneradora a nuestra cada vez más creciente población, elevar el nivel de vida del mexicano, fortalecer nuestra independencia y aumentar nuestra capacidad de cooperación internacional.

El desarrollo económico ha contribuido, en forma evidente, a dar en muchos aspectos una nueva fisonomía a nuestro país, mediante cambios alcanzados en la estructura económica y social, pero los beneficios que con ese desarrollo se persiguen deben llegar en mayor medida que hasta el momento a las masas populares.

Es necesario cada vez más, reforzar la política económica con el fin de fomentar en mayor grado las condiciones adecuadas al aumento de la producción y a la mejor distribución del poder de compra, - con el fin de contribuir a la ampliación del mercado interno y así tender a reducir la desigualdad de los sectores populares y los grupos privilegiados.

Delinear una política económica no es únicamente tarea del

gabinete, ni solo tema de discusiones académicas. Podrían efectuarse construcciones muy ambiciosas y por demás atractivas, pero alejadas de la realidad. Lo que nuestro país persigue, con apoyo en la realidad, es facilitar la conjugación de esfuerzos para acelerar su crecimiento - en beneficio de todos. Se trata de resumir en sencillos esquemas todas las posibles situaciones sin prejuicios ni exageraciones y de proponer aquellas soluciones que responden al propósito de afirmar su progreso. Para alcanzarlo es necesario proseguir la labor de coordinar acciones, de consolidar e integrar realizaciones y plantear los objetivos que permitan lograr nuevas etapas.

ANTECEDENTES.

Desde las primeras etapas que siguieron al triunfo de la Revolución de 1910 y a la consagración de sus principios en un nuevo estatuto político, la solución de los problemas nacionales se orientó sobre todo en función del bienestar social de los sectores populares.

La economía nacional estaba entonces muy poco articulada, el país prácticamente carecía de técnicos, de recursos financieros y se disponía de una industria incipiente, en fin no se contaba con los medios adecuados para la resolución de nuestros problemas seculares. No obstante estas y otras limitaciones y aún errores, había clara visión en los propósitos que se perseguían debidos a las causas justas y al pleno con-

vencimiento de que los anhelos del pueblo expresados en su lucha revolucionaria no podían quedar sin cumplirse.

Es por ello que la política económica de los gobiernos emanados de la Revolución ha sido siempre un instrumento al servicio del desarrollo de nuestra colectividad.

La primera Ley sobre Planificación General de la República fue expedida el 12 de julio de 1930, y en su exposición de motivos expresaba la necesidad de elaborar el Plan Nacional de México, basado fundamentalmente, en un inventario de los recursos nacionales para coordinar y regular el "desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica".

En el año de 1933, bajo la gran depresión se formuló lo que se llamó el Plan Sexenal, amparado, en parte, en la política de intervencionismo estatal que en boga en los países más desarrollados, era una respuesta a la crisis económica mundial. Este plan constituía un esquema general de la política económica a seguir orientada a lograr que el país saliera de serias dificultades de origen exterior y alentar el desarrollo económico conforme a los lineamientos y postulados de la lucha Revolucionaria. En el documento se reconocía la necesidad de elaborar programas económicos anuales a fin de comprender la estructura general del plan, así como la revisión periódica de sus metas.

El plan fue elaborado conjuntamente por los técnicos del Gobierno Federal y la Comisión del Programa del Partido Nacional Revolucionario.

El Segundo Plan Sexenal que abarcaría el período de la siguiente administración (1941-1946), en un primer capítulo examinaba, con detalle, los problemas referentes a la planeación concreta de las actividades del gobierno y la coordinación de las diferentes dependencias federales que formaban el mismo, y entre estas y las autoridades estatales y municipales. Contenía sugerencias para que el Gobierno Federal determinara su plan de acción en el campo económico en términos cuantitativos.

En 1947 se promulgó una Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, la que facultaba a la Secretaría de Hacienda "para controlar y supervisar a las operaciones de los organismos descentralizados y las entidades con participación estatal, a fin de mantenerse informada de su progreso administrativo y asegurar su correcto funcionamiento económico, mediante un sistema permanente de auditorías e inspecciones técnicas". Con base en estas disposiciones legislativas la Secretaría de Hacienda creó una entidad administrativa a la que denominó Comisión Nacional de Inversiones, la que, dentro de sus funciones, tenía la de controlar, vigilar y coordinar los presupuestos de capital y cuenta corriente de los organismos descentralizados y empresas estatales,

además de las tradicionales de formulación de presupuesto, etc.

Esta dependencia solamente funcionó desde un punto de vista meramente formal, y transcurrieron 7 años para un nuevo intento, esta vez más a fondo con el fin de coordinar las actividades de inversión del sector público. Así fue como se creó el Comité de Inversiones, esta vez integrado por las Secretarías de Hacienda y Economía, el cual funcionaba bajo la autoridad de la Secretaría de Hacienda, el Banco de México y la Nacional Financiera.

El funcionamiento de este Comité de Inversiones, bajo la responsabilidad de dependencias federales pero en lo fundamental dependiendo de la Secretaría de Hacienda, creaba no solo fricciones políticas con los demás organismos del sector público, sino que limitaba la libertad de acción de la propia Secretaría de Hacienda debido a su calidad de árbitro supremo en asuntos del gasto público. Estos inconvenientes hicieron que el Comité de Inversiones se transfiriera a las oficinas presidenciales, naciendo así en octubre de 1954 la Comisión de Inversiones.

De entre sus funciones debemos destacar las siguientes: el - estudio y la evaluación de los proyectos de inversiones según su importancia para las necesidades económicas y sociales inmediatas del país; el - formular los estudios económicos destinados a coordinar la prioridad, el volumen y función de las inversiones públicas conforme a los objetivos de la política económica, fiscal y social; el sometimiento a la consideración

del Presidente de un plan coordinado de inversiones públicas, y de sugerir al mismo los ajustes periódicos necesarios en el programa de inversiones a la vista de desarrollos no previstos. Por disposición presidencial se prohibió a todos los organismos y dependencias del Gobierno Federal, realizar cualquier inversión que no fuera sometida previamente a la Comisión de Inversiones y aprobada por el Presidente. Solamente en estos casos la Secretaría de Hacienda podía proporcionar fondos con propósitos de inversión.

UNA NUEVA ETAPA

La creación de la Secretaría de la Presidencia establecida por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estados de diciembre de 1958, abrió una nueva etapa en los esfuerzos por organizar la planeación del desarrollo económico y social de México. Entre sus facultades, cuenta con la de recabar los datos necesarios para elaborar el plan general del gasto público e informaciones del poder Ejecutivo y los programas especiales que fije el Presidente de la República; la de planear obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos; la de proyectar y fomentar el desarrollo de regiones y localidades, para el provecho general; la de planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal; la de coordinar los programas de inversión de los diversos organismos de la administración pública y estudiar las modificaciones que a esta deban hacerse.

Para la realización de estas funciones es indispensable una amplia colaboración entre las entidades del sector público federal, y dentro de él, de la Secretaría de la Presidencia y el conocimiento, por parte de ésta, de los programas que lleven a cabo todas las dependencias del Ejecutivo Federal, de los Estados y de la iniciativa privada.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado a que se ha hecho mención, prevé, como caso único, que las facultades de la Secretaría de la Presidencia pueden ser ampliadas por las tareas que le encomienda el Presidente de la República. En ejercicio de esta facultad el Ejecutivo

ha ido estructurando el sistema de planeación nacional.

Las bases para la acción coordinada del sector público, orientada a aumentar el capital nacional, fueron dadas por el Ejecutivo Federal al señalar, por Acuerdo Presidencial promulgado en junio de 1959, los objetivos, los lineamientos y las normas para que las dependencias, organismos y empresas de la federación formularan sus programas de inversión, precisando la intervención de la Secretaría de la Presidencia en esta materia, a fin de contar con un programa coordinado y jerarquizado de las inversiones del sector cuyos lineamientos permitieran, junto a la acción de las inversiones privadas, estimular el desarrollo económico en beneficio de los más amplios sectores de la población. Este Acuerdo señalaba, además, una serie de objetivos sociales y económicos, como son entre otros, acelerar el desarrollo económico y social del país, crear nuevas fuentes de ocupación, mejorar la redistribución del ingreso nacional, estimular preferentemente las zonas menos desarrolladas del territorio nacional y fortalecer la balanza de pagos por la sustitución de importaciones.

Intensificar los esfuerzos para alcanzar los objetivos y metas nacionales en el menor plazo posible, determinaron que, como base de su acción, por Acuerdo Presidencial de agosto de 1961, el Ejecutivo Federal por medio de las Secretarías, Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, incrementara sus -

esfuerzos para proseguir las tareas conforme a los siguientes lineamientos: puntualizar la política económica y social más adecuada para acelerar el desarrollo del país con justicia social; elaborar planes nacionales de desarrollo económico y social que fijaran metas concretas en beneficio de la colectividad y la forma de alcanzarlas; calcular el monto, la estructura y el financiamiento del gasto y de la inversión públicas; planear el desarrollo integral de las regiones o localidades que permitieran un crecimiento equilibrado del país; fomentar la coordinación de las actividades de las entidades del sector público entre sí y con los gobiernos locales y la iniciativa privada y, promover las modificaciones que fueran necesarias en la estructura y funcionamiento de la administración pública.

Los procedimientos que norman la acción conjunta del sector público en la realización de las metas señaladas son fijados por la Secretaría de la Presidencia, a quien igualmente le corresponde la coordinación y vigilancia de este sector.

Ya que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene encomendadas, entre otras, las funciones de proyectar y calcular los ingresos y egresos federales, formular los proyectos de presupuesto de egresos respectivos; de intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del crédito público y de dirigir la política monetaria y crediticia, el Ejecutivo, por Acuerdo Presidencial de marzo de 1962, consideró que mediante el ejercicio coordinado de las funciones de las Secretarías de la Presidencia

y de Hacienda y Crédito Público se podrían obtener mejores resultados en la elaboración de los planes nacionales de desarrollo integral a corto y largo plazo.

Esta decisión del Presidente de la República dió origen a la constitución de la Comisión Intersecretarial, responsable de la elaboración de dichos planes con base en los principios de política económica y social que determinan la acción del Gobierno Federal y en las disposiciones existentes sobre el presupuesto de egresos y el uso del crédito por parte del sector público.

En 1962 se elaboró el Plan de Acción Inmediata, que consideraba toda la economía nacional. Un resumen del mismo fue presentado por el Gobierno de México ante la primera reunión anual del Consejo Interamericano Económico y Social de la Organización de Estados Americanos (CIES), que se celebró en México en octubre de ese mismo año.

Este plan formulado en consonancia con los principios de la Carta de Punta del Este, estableció como meta una tasa media anual de crecimiento del producto nacional bruto del 5.4%, a precios constantes, para el período de 1962-1965. Además, procuró crear las condiciones para que a partir del año de 1966 se alcanzara un aumento mínimo del 6% al año en el producto.

Este documento constituyó el antecedente del esfuerzo realizado por la Comisión Intersecretarial integrada por representantes de las

Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, que preparó el Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970.

Dicho programa se elaboró teniendo en consideración las siguientes directrices del C. Presidente de la República: "Nunca nos apartaremos del principio de que nuestra programación no es imperativa ni suprime la posibilidad de ajustes o reacomodo. En el sector público, jerarquiza y determina. Para el sector privado indica, informa y orienta. Le concierne establecer pautas y realizar acciones que coordinen a ambos sectores de la economía nacional. No hemos erigido la programación con un fin en sí; la consideramos medio e instrumento".

Así es como en el Programa se establecen las directrices concretas para normar la acción pública y orientar la privada, a fin de que se promueva un equilibrio dinámico entre dichos sectores en la realización de los siguientes objetivos básicos que habrían de alcanzarse en los siguientes años:

1. Lograr que el producto bruto interno real carezca, en promedio, por lo menos 6% al año;
2. Dar prelación a las actividades agropecuarias y programar su desarrollo acelerado, procurando que se fortalezca el mercado interno, que se mejoren las condiciones de vida de la población rural y se asegure el abastecimiento de alimentos, de materias primas para la industria y la producción de bienes de exportación;

3. Impulsar aún más la industrialización y mejorar su eficiencia productiva, a fin de que la industria y los servicios estén en condiciones de absorber los excedentes de la población rural y el incremento de la fuerza de trabajo urbana. Mejorar, asimismo, su capacidad competitiva para incrementar la sustitución de importaciones y aumentar las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas. Al mismo tiempo, incorporar plenamente los adelantos de la ciencia y la técnica al desarrollo económico;
4. Atenuar y corregir los desequilibrios en el desarrollo, tanto entre las diversas regiones como en las distintas ramas de actividad;
5. Distribuir más equitativamente el ingreso nacional para que los trabajadores y campesinos se beneficien con los incrementos de la productividad por hombre y el desarrollo brinde mayores oportunidades y beneficios sociales;
6. Mejorar la educación y las condiciones sanitarias y asistenciales, de habitación, de seguridad y bienestar social en el país para elevar el nivel de vida de la población;
7. Continuar fomentando el ahorro interno, a fin de que el desarrollo se apoye cada vez más en recursos nacionales;

8. Mantener la estabilidad del tipo de cambio y combatir las presiones inflacionarias.

A fin de alcanzar los objetivos anteriores sin descuidar otros que hasta la fecha mantienen su vigencia, es indispensable continuar la acción de todos los sectores, públicos y privados, de la economía y crear los mecanismos para que sean compatibles entre sí las decisiones que sea preciso tomar y que éstas formen un todo congruente. A este propósito responde la Parte Primera del Programa mencionado, referente a los Lineamientos para el Desarrollo Económico y Social 1966-1970.

Las responsabilidades concretas asignadas al sector público federal en la consecución de los objetivos nacionales se establecen en la Parte Segunda de ese mismo documento, constituyendo el Programa del Sector Público, en el que se orientan con mayor eficacia y en forma sistemática las actividades de este sector fundamental de nuestra economía.

En él se establecen las bases y los principios de una coordinación flexible a fin de que la acción del sector público federal se lleve a cabo de conformidad con las prioridades que se derivan de los objetivos antes señalados. Comprende cuatro sectores de actividad: el agropecuario y pesquero; el de industria; el de comunicaciones y transportes y el de bienestar social. En ciertos casos el Programa se traduce en informaciones concretas que facilitan y a la vez contribuyen a alcanzar las

metas nacionales; en otros presenta las normas indicativas y de estímulo que orientarán las actividades del resto de la economía, y en algunos más se traza la política para conseguir objetivos sociales específicos.

En la programación del sector público, se decidió desde un comienzo que ésta fuera hecha por las entidades que tienen la responsabilidad de su ejecución y de que la Secretaría de la Presidencia interviniera con el carácter de órgano técnico de programación y de coordinación sin pretender sustituir en sus funciones a las dependencias del ejecutivo, de manera que su éxito se alcanzaría por la canalización de las actividades en una sola dirección, respetando la iniciativa, la esfera de competencia y de responsabilidad de cada una de las entidades del sector, para obtener de éstas la más amplia cooperación.

En consecuencia, con este propósito se iniciaron relaciones directas con las entidades correspondientes; se recibió toda la información adicional sobre sus programas, así como aquellos datos y estudios complementarios; se pudo conocer el punto de vista de sus directivos y de sus técnicos sobre aspectos de importancia primordial, recibir sus orientaciones y obtener gran cooperación de unos y otros. Estas entrevistas fueron solo el principio de un diálogo constante mantenido entre todo el sector público durante la confección de los programas y en la ejecución de los mismos, lo que ha permitido afinar numerosos conceptos y conocer y analizar problemas prácticos que afectan el desarrollo y la coordinación

de las actividades.

La Tercera Parte, trata aspectos de la administración pública a fin de ir introduciendo las modificaciones necesarias para convertir al sector público en un instrumento cada vez más eficaz para el desarrollo económico y social, al lograr una equilibrada distribución de facultades entre las diversas dependencias que lo integran, precisando sus atribuciones y superando anticuadas prácticas y procedimientos.

INVERSION - FINANCIAMIENTO.

La responsabilidad del Estado en la consecución de los objetivos y metas nacionales a que se hizo referencia anteriormente, encuentra una decisiva manifestación en el programa de inversiones públicas para el quinquenio 1966-1970 y en la política de financiamiento que lo hace viable.

Para alcanzar las metas señaladas en el programa, se requerirá una inversión total de 350 mil millones de pesos: 125 mil millones por parte del sector público y 225 mil millones por parte del sector privado.

De 1966 a 1970 la inversión pública federal calculada quedará distribuida de la siguiente manera: 39.5% del total a la industria; 22.6% a las comunicaciones y transportes; 14.2% al fomento agropecuario y pesquero; 22.1% a obras de beneficio social y 1.6% a administración y defensa.

Los montos de inversión asignados a cada uno de los sectores están respaldados con proyectos específicos que permitirán alcanzar las

metas físicas que el sector público se ha trazado.

Como consecuencia de las bases sentadas para el desarrollo nacional y asegurado un crecimiento más acelerado a partir del año de 1966, la economía nacional creció a una tasa real de 7.5% para ese año y en 8.4% (cifra preliminar) en el pasado año de 1967, estas tasas se obtuvieron, en buena medida, debido a la programación de las actividades e inversiones del sector público, que elevó la eficiencia del gasto y mejoró su productividad, lo que aunando a las inversiones realizadas en ese período por el sector privado permitió alcanzar los índices antes mencionados y establecer nuevas y más sólidas condiciones para el desenvolvimiento de nuestro país.

La Secretaría de la Presidencia en estrecha colaboración con la de Hacienda y Crédito Público, aumentó la eficiencia del programa de inversiones públicas; aseguró el financiamiento adecuado para cada tipo de inversión y las orientó en función de las necesidades del país para alcanzar las metas establecidas en el Programa de Desarrollo.

De acuerdo con esos lineamientos, en los tres primeros años de la presente Administración los organismos públicos canalizaron mayores recursos humanos, técnicos y financieros al logro de las metas programadas. La inversión pública federal se ha propuesto obtener, como motivo esencial del desarrollo económico nacional más acelerado, un adecuado equilibrio con los fines de la justicia social.

La coordinación en materia de inversiones públicas ha dado muestras durante los últimos tres años, en particular al ponerse en ejecución por primera vez en el año de 1967, el programa de inversión-financiamiento, que consiste en analizar de modo coordinado las inversiones proyectadas por las entidades del sector público y los medios que permitirán realizarlas, en tal forma que los recursos financieros disponibles se utilicen en un grado óptimo en relación a las inversiones programadas, lo que permite oportunidad, continuidad y economía en las obras.

Como consecuencia del programa de inversión-financiamiento, se logró un avance sustancial al analizar los programas de inversiones: sólo cuando se proyectan a plazos mayores, sólo se autorizan aquéllas inversiones que son factibles de llevarse a cabo cada año, de acuerdo con la capacidad de las entidades del sector público responsable de ellas. Con esto se logró eliminar la posibilidad de diferir la ejecución de las obras que, por falta oportuna de proyectos, ausencia de estudios económicos, o trámites para la obtención del financiamiento, tenían que ejecutarse en años posteriores al de su aprobación, lo que limitaba los efectos de la inversión pública en la economía del país, además de impedir obtener sus beneficios en la forma prevista debido al retraso en su ejecución.

Una vez obtenidas las metas inmediatas del programa de inversión-financiamiento formulado para el año de 1967, se continúa perfeccionando el método y su aplicación.

En el presente año de 1968 se ha iniciado el ajuste del Programa de Desarrollo en materia de inversiones y se revisan las metas que el sector público habrá de alcanzar en 1970, tomando en consideración la imperiosa necesidad de mantener el ritmo de desarrollo y de alentar o desalentar inversiones, según se requiera.

Con el fin de que el Programa de Desarrollo se encuentre actualizado, permanentemente, se continúan revisando en forma sistemática las proyecciones en él establecidas.

