

REVISTA  
DE  
ADMINISTRACION  
PUBLICA

ORGANO DEL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA  
*Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas*

---

---

No. 18

Agosto 1965

México, D. F.



# REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

ORCANO EDITORIAL DEL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA  
PUBLICACION TRIMESTRAL - RESPONSABLE: LIC. ALVARO RODRIGUEZ REYES

## SUMARIO

	PAG.
EDITORIAL .....	3
EL CONTROL CONTABLE EN LA PLANEACION ECONOMICA Lic. y C.p Seeluel Alatríste	7
PLANEACION COMO CONDICION DEL DESARROLLO ... Lic. Fernando Zamora Millán	31
PLANEACION DE LA INFRAESTRUCTURA ECONOMICA. El Cese de las Inversiones en Vías terrestres ... In9_ Rodolfo Félix Valdés	S9
DESARROLLO ECONOMICO y PLANEACION REGIONAL Lic. Eliseo Mendoza Berrueto	87
PLANEACION ADMINISTRATIYA PARA EL DESARROLLO ECO- NOMICO Lic. Alvaro Rodríguez Reyes	113
NOTAS BIBLIOGRAFICAS	135

## EDITORIAL

La complejidad de la vida moderna hace imperativo - adoptar normas de convivencia que permitan no solo la garantía de la seguridad pública y la estabilidad política, sino la oportunidad económica y crear las condiciones sociales para el progreso individual. En todas las latitudes, los responsables de la política gubernamental tratan de encontrar las fórmulas más adecuadas para alcanzar metas de desarrollo económico compatibles con los avances logrados en otros campos de la actividad humana y en respuesta a la urgencia de los pueblos por una vida mejor,

Esta preocupación, ha estado presente en el proceso histórico de nuestro país donde se han intentado cambios institucionales y sistemas de acción colectiva que, en perspectiva histórica, han revelado una tendencia hacia la solución de los grandes problemas nacionales.

Por ella, en el curso actual de los acontecimientos internacionales, nuestro país no puede quedar a la zaga en el desarrollo de una forma de gobierno que ha demostrado eficacia para el cumplimiento de los fines colectivos en otros países. Obviamente, queda dentro de este contexto, un amplio margen de discusión sobre si esos sistemas de gobierno y esos métodos de operación en el orden público son --

adaptable, a la idiosincrasia, a la tradición histórica y al carácter del pueblo para el cual están destinados; mas lo que no es ya discutible es que una buena norma de gobierno pueda fundamentarse en la improvisación.

Atentos a estos desarrollos y conscientes de que la intervención económica del Estado en nuestro país reclama de una administración más amplia y más eficaz, hemos integrado este número de -- nuestra REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA con tema, relativo, a la planeación del desarrollo. Con ello se pretende hacer referencia no solo a la planeación económica como una definición de metas para alcanzar más altos niveles de progreso material, social y cultural, sino también, relacionarlo con el aspecto instrumental representado por la planeación de la Administración Pública, como condición ineludible para la realización de los programas económicos del Estado.

Diversos son los enfoques de los trabajos que aquí se incluyen; sin embargo, todos ellos convergen en la necesidad de racionalizar la acción del Estado en el cumplimiento de las metas de carácter social y económico. Y en este propósito subyace también la necesidad de superar la estructura y funcionamiento del aparato administrativo como instrumento fundamental para impulsar el desarrollo económico.

Está fuera de duda que la planeación del desarrollo socio-económico no es un sistema privativo de ningún régimen de go-

bierno: es mas bien, valga la expresión, un expediente de eficacia comprobado para acelerar el progreso de la sociedad humana; y si en un afán tendencioso se le ha conceptualizado como atentatoria de las libertades políticas, puede aseverarse que, por el contrario, al permitir en su formulación y desarrollo una amplia participación de los diversos sectores sociales, lejos de limitar las libertades políticas, les da un significado real, - al atenuar los efectos del libertinaje económico.

Es sintomático que, recientemente, la preocupación por estos temas haya motivado diversas iniciativas en varias de las instituciones de cultura superior de nuestro país; lo mismo en la Universidad Nacional Autónoma de México, que en el Instituto Politécnico Nacional, se han celebrado diversos eventos que ponen de relieve la importancia de la planeación para el desarrollo económico y social.

No hay argucia válida para evitar que se estructure una forma de gobierno que beneficie a las grandes mayorías del pueblo. Configurar un desarrollo de la acción pública, paralelo a la evolución del mundo que en otros campos ha logrado nuestro país, representa no sólo una responsabilidad de la presente generación, sino un imperativo - impostergable para aglutinar la conciencia nacional en la hora dramática que nos ha tocado vivir, y que, en lo exterior, ha de manifestarse en el decoro de nuestra posición internacional y en lo interior, en una más justa distribución de nuestra riqueza y en una visión más segura y digna de nuestro porvenir.

En la reunión ordinaria del Consejo Directivo del Instituto de Administración Pública, celebrada el 6 de julio del presente año, fueron aceptadas las solicitudes de ingreso a esta Asociación de las siguientes personas:

**Lic. Sergio Benhumea**

**Lic. Lidia Camorena**

**Lic. Evangelino Castro**

**Lic. Luis García Cárdenas**

Dr. Miguel Angel Gil Corrales

Lic. Eduarda Guerrero del Castillo

Ing. Victor Lomeli Delgado

Lic. Adolfo Lugo

Lic. Victor Manzanilla Schéiffer

Lic. Juan José Ortega Espinosa

Lic. Ignacio Pichardo

Lic. Roberto Ríos Elizondo

Lic. Luis Adolfo Santibañez

Arq, Fernando Sepúlveda Amor

**Lic. y Profa Diana Torres Ariceaga**

**Sr. Dcyno Tótoro Nieto**

**Al expresar nuestro beneplácito por la incorporación de los nuevos Miembros a este Instituto, hacemos votos porque la aportación de su esfuerzo contribuya al desarrollo de la ciencia y prácticas administrativas en nuestro país.**

INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA

México, D.F., agosto de 1965

**EL CONTROL CONTABLE  
EN  
LA PLANEACION ECONOMICA**

Lic. y C.P. Sealtiel Alatraste

DIRECTOR GRAL. DEL INSTITUTO MEXICANO  
DEL SEGURO SOCIAL

## INTRODUCCION

La circunstancia de que el contador público sea familiarizado, dentro del ejercicio de su profesión, con las técnicas de la planeación de la empresa privada, me facilita considerablemente la exposición del tema que trato, por cuanto que los elementos administrativos que requiere toda empresa económica realizada con éxito, son también los medios indispensables para el desarrollo económico de una comunidad. Es decir, que en la planeación económica nacional o internacional, al igual que en las actividades de la empresa privada, "los programas deben ser adecuadamente planeados, eficazmente ejecutados y continuamente coordinados".<sup>1</sup>

Las relaciones del contador con la actividad económica social son muy estrechas. En efecto, gran parte del material estadístico utilizado para formar la cuenta del ingreso nacional bruto se obtiene de las cuentas de las empresas privadas y públicas, que son llevadas por los contadores.

La contabilidad es la base de las cuentas nacionales que abarcan el sector público y el privado. "El propósito de la contabilidad nacional es describir la estructura de un sistema económico en función de las transacciones efectuadas en él."<sup>2</sup> La contabilidad nacional se lleva por un sistema de partida do-

ble y comprende un método poro medir los hechos económicos. Uf lizo conceptos económicos definidos para clasificar las transaccio nes , En el Estado moderno, las técnicas de la contabilidad nacio- nal son la base para planear el desarrollo económico.

La cuenta del ingreso nacional bruto, que es un con cepto fundamental macroeconómico, tiene forma similar al estado de ingresos y gastos de una empresa privada y bien sabido es que- dicho ingreso mide el valor de la producción de la actividad eco- nómica social. Por tanto, la contabilidad es base de la estadística utilizada en la planeación económica.

La actividad económica tiene que planearse con ba- se en experiencias y en observaciones del pasado. Todo programa- debe fundamentarse en un conocimiento realista de las necesida- des y de los recursos. Pues bien, lo que se relaciona con los hechos del pasado, con la realidad presente y con los actos del futuro, es preciso cuantificarlo, reducirlo a magnitudes, a cuentas, a camp- aaciones a análisis y, en suma, a cifras exactas que sólo pueden - obtenerse mediante la disciplina de los números.

Estas tareas tan importantes constituyen la oportu- o- ción del contador público en la actividad económica general y - especialmente en la planeación. Es evidente, sin lugar a dudas,

que ninguna etapa del proceso económico puede programarse correctamente sin una estrecha relación con la contabilidad, columna total de la productividad social. Por eso tratamos en nuestros propios terrenos de la práctica profesional y en nuestros congresos nacionales e internacionales, de perfeccionar, generalizar y uniformar los instrumentos contables, que permitan colocar en niveles superiores la colaboración y la responsabilidad del contador. La participación del contador público en la planeación y en el desarrollo económico tiene objetivos que progresivamente van cumpliéndose. En lo presente época, en que la vida cívica, las complicaciones financieras y la modificación constante de las condiciones económicas - caracterizan el devenir histórico, el contador no sólo debe suministrar servicios de auditoría; sino realizar una verdadera tarea de asesoramiento a los órganos públicos y privados que intervienen en el desenvolvimiento económico.<sup>3</sup>

El profesor W. A. Potan va más adelante en cuanto al papel que debe realizar el contador público en el proceso de desarrollo, al afirmar que si el objetivo central del esfuerzo -- económico consiste en elevar al máximo el rendimiento, mediante la mejor utilización de los recursos humanos y materiales, y dado que la contabilidad proporciona la valorización, el análisis y los

informes financieros, el contador debe participar en las decisiones y no sólo permanecer como consejero de la autoridad.

No es posible negar, pues, la existencia de una estrecha relación del contador público con la actividad económica, ni evadir, por parte de nuestra profesión, las responsabilidades - que de esta relación se derivan, cada vez COn mayor amplitud, - en el marco de la planeación del desarrollo económico, es decir, dentro de la macroeconomía.

### CONCEPTO DE LA PLANEACION

Las definiciones que se aplican a la planeación -- son numerosas e influidas por la naturaleza y el objeto de las actividades que han de realizarse, se orientan igualmente según las escuelas a que pertenecen. Una de las definiciones más conocidas las considera como "el inventario de los recursos y necesidodes y la determinación de los programas que han de ordenar esos recursos para atender esas necesidades".<sup>4</sup> Para el objeto que persigo, considero adecuada la definición dada por el Dr. Y Dror, en la cual señala que "10 planificación es un proceso de preparación de un conjunto de decisiones, para una acción que en el futuro tiende a alcanzar ciertos fines utilizando los mejores medios;"

La planeación abarca diversas eteces que se ini--

cien con la investigación y el análisis y prosiguen con el plan y el programa. Posteriormente se ajusta por medio de la supervisión y el control. Según Lewis, la planeación "consiste realmente en poner en práctica las medidas para alcanzar los objetivos. El descuido de esta etapa convierte en farsa cuanto se ha hecho antes."<sup>5</sup>

Al trozar los planes no debe olvidarse que lo accián gubernamental o privada, recibe constantemente el impacto del progreso científico y tecnológico que cada día automatizo más los procesos de producción, reduce la intervención de la mano de obra, la especializa y afecta los costos y los precios.

Tinbergen establece que en la planeación debe "utilizarse toda la información disponible y todos los métodos de que se disponga", Agrega que es indispensable que haya "congruencia entre los recursos de que se puede echar mano y los guarismos relativos al desarrollo, y que la planeación "consiste en llegar a un cuadro general o a una serie de cifras que sirva de armazón al desarrollo posible de una economía".<sup>6</sup>

Dos observaciones de W. W. Rostow son aplicables a la economía mexicana. Primero- El desarrollo económico es fundamentalmente una empresa nacional, por lo que toda ayuda exterior sólo será útil en la medida en que permita al gobierno y al

pueblo del país aprovechar mejor sus propios recursos. Segundo: No existe antagonismo entre empresas privadas y gobierno en el proceso de desarrollo, pues cada uno de los dos sectores tiene una tarea que realizar, complementarias entre sí y necesitadas de mutuo refuerzo.

#### FINALIDADES DE LA PLANEACION

El tema central doctrinario de la planeación se refiere a las finalidades que persigue dentro de la sociedad y a las metas que debe alcanzar. La planeación en México persigue la finalidad de mejorar las condiciones de vida del hombre, dándole seguridad económica y social y mayores oportunidades de educación y de trabajo, puesto que hemos adoptado la doctrina de que el hombre es la máxima riqueza que tiene el país>

Definir la orientación de la planeación es marcar el camino del desarrollo económico futuro, ya que dicha planeación es un instrumento de control sobre las fuerzas que concurren a ese desenvolvimiento.

Al adentrarse en las finalidades de la planeación surgen interrogantes que conducen a los terrenos de la ética, de la filosofía y de la política. Por ejemplo, se plantea el problema de si es justo llevar a cabo programas a largo plazo, que van a

beneficiar a generaciones futuras a costa de grandes sacrificios por la presente, o bien programas que alivian necesidades actuales con cargo al bienestar de lo posteridad.

Lo planeación del desarrollo persigue el establecimiento de un estado social justo, racional, eficaz y equitativo, -- tanto para el hombre actual como para el hombre del futuro; de un estado social en que se logre "10 liberación moral del hombre, es - decir, que cuente con más favorables condiciones para su verdade ro perfeccionamiento espiritual " .<sup>7</sup>

En resumen, lo ploneación tiene como objetivo primordial suministrar a la política económica, bases científicas - conforme a las cuales se logre un empleo óptimo de los recursos - disponibles, con estas finalidades concretas: 1) ejercer un desarro 110 armónico de las diversas ramas económicas; 2) satisfacer las ne cesidades colectivas en forma creciente, y 3) llegar a metas supe riores de producción y distribución de la riqueza; todo materializado en este objetivo esencial: aumentar el producto y el ingreso " per ccpito" sin menoscabo del libre ambiente en que opera - lo iniciativo privada y de los derechas fundamentales del hom bre<sup>8</sup> A este respecto, son lapidarias las palabras de Raúl Prebisch: " No hay nada inherente a la planificación ni a la pro

pagación de la tecnología contemporánea que lleve a subordinar al individuo en desmedro de sus derechos Fundcmentoles".<sup>9</sup>

## EL CARACTER ADMINISTRATIVO DE LA PLANEACION

La planeación requiere un aparato administrativo - eficaz. Dado que el Gobierno toma a su cargo la planeación del desarrollo económico, le corresponde a él organizarse para satisfacer esta nueva función que ha absorbido. La administración p<sub>ú</sub>blica debe modernizarse rompiendo con los métodos y sistemas ca<sub>u</sub>ducos, que han sido retocados para que subsistan, pero que en -- verdad requieren cambios fundamentales. En nuestro país, es un- hecho que los procedimientos administrativos gubernamentales han permanecido congelados, aunque en diversas dependencias ha ha<sub>u</sub>bido notables mejoramientos en su organización interna; pero estos casos constituyen la excepción.

Para llevar a cabo una transformación completa de- be existir un plan debidamente estudiado, pero la única forma de poderlo realizar en plazo breve, será descentralizando su ejecu- ción, a fin de que cada Secretaría de Estado pueda recloncllzc r- su estructura bajo la responsabilidad del titular. La planeación se<sub>e</sub>rá más eficaz en la medida en que el órgano administrativo lo sea.

Los propósitos del gobernante, los anhelos del polí-

tico y los afanes del sociólogo infuierón considerablemente en la planeación; pero aparte de las posiciones doctrinarios, el proceso forma una cadena de decisiones, programas y actos que necesariamente caen dentro de técnicas administrativas.

En cada una de las etapas de la planeación deben aplicarse los procedimientos más adecuados de tipo administrativo, acordes con la época en que vivimos y con las características de los problemas por resolver. Sin esos procedimientos modernos resultorio punto menos que imposible coordinar el pensamiento y la acción de Científicos, profesionistas, técnicos, obreros calificados y, en general, de todos los trabajadores que cooperan en el plan del crecimiento económico.

Con frecuencia se enderezan críticas justas o exageradas respecto al contenido o a la forma en que se preparan los planes de desarrollo, principalmente en los países que no han alcanzado pleno desenvolvimiento, calificando dichos planes de utópicos, demagógicos o ayunos de bases y de información valederas. Los encargados de la planeación deben tomar en consideración estos comentarios, pues lo negativo de su contenido tiene siempre aspectos positivos que sirven para corregir errores o superar la calidad de los programas.

El Dr. Prebisch, así como otros eruditos en materia de planeación, señala que "hoy un trasfondo de inercia, de perpetuación de ineficacia; que está impidiendo a la administración pública latinoamericana adaptarse a las exigencias del desarrollo económico." Estas a su vez, a su vez, tocan simultáneamente a los órganos de la administración gubernamental y a las entidades de la iniciativa privada, pero debemos reconocer que en el seno de los primeros radica la principal deficiencia de ese trasfondo que casi invalida los impulsos del desarrollo: existe una evidente divergencia entre los métodos administrativos gubernamentales y los avances de la técnica aplicable a los programas del crecimiento económico moderno,

El esfuerzo por adecuar la maquinaria administrativa a la planeación requiere el empleo de recursos que, por cuantiosos que sean, van a dar rendimientos que cubrirán con exceso las inversiones respectivas, merced inclusive a la productividad de las labores oficiales de rutina. Lo que ya no se puede soslayar en nuestros días; es que la planeación exige un aparato administrativo al mismo nivel, en sus sistemas, que el alcanzado por 10-tecnología en la producción económica,

## LA PLANEACION EN MEXICO

El Plan Sexenal de 1933 representa la primera tentativa formal de México en materia de planeación del desarrollo económico, sin que esto quiera decir que antes del citado año no se hubieran programado importantes aspectos de la actividad económica. En todo lo que va del presente siglo han sido frecuentes las promociones gubernamentales para acelerar nuestro desarrollo agrícola, financiero, crediticio, fabril, salubre, demográfico, etc., casi siempre con la tendencia que expandir y multiplicar las oportunidades del sector privado de nuestra economía.

Fue, sin embargo, el mencionado plan el que inició la etapa de los programas sistematizados, integrales, con el objetivo manifiesto de distribuir mejor el ingreso nacional y de elevar el nivel de vida de las grandes masas de la población.

Cada nuevo régimen de gobierno ha adoptado desde entonces su instrumento de planeación, preparado con diversas técnicas y con materiales de información de las más variadas procedencias, que cubre el sexenio a que se refiere y a veces lo rebasa, cuando se trata de programas de largo alcance.

En nuestro país, cuya economía es mixta, la planeación se ha elaborado sobre la base de que los programas de -

acción fortalezcan al sector privado. Simultáneamente, se ha procurado crear una verdadera mística en el ánimo de todos los mexicanos, transformando sus mentalidades y su comportamiento social, en favor del interés general y del esfuerzo colectivo que condiciona el éxito de todo plan nacional de desarrollo.

Los planes para el sector público y para el sector privado tienen sus características propias y puntos de interrelación. No trato siquiera de formular un resumen de los capítulos que deben abarcar estos planes, sino tan sólo de señalar que aunque cada uno de estos sectores tiene sus características y objetivos propios, deben examinarse desde el punto de vista de los intereses nacionales, coordinarse y controlarse.

Es alentador confirmar que con la concentración de las responsabilidades, iniciada al crearse por acuerdo presidencial la Comisión Intersecretarial respectiva en octubre de 1962, se enmiendan muchas de las deficiencias que prevalecían en la planeación del desarrollo. Alentador es también señalar que tanto en las labores de formular los planes como en su realización, en las tareas de la agricultura, de la hidráulica, de las comunicaciones, del saneamiento, de la seguridad social, de la minería, de la industria y de la ampliación de mercados, son compa-

hiatos quienes empeñan sus aptitudes y sus esfuerzos.

## MEXICO HA ENCONTRADO SU PROPIO CAMINO

México ha encontrado su propio camino para manter e l proceso de desarrollo, en gran parte sujeto a una planeo--ción experimental durante los últimos 30 años y con característi--cas específicas en cada uno de los períodos presidenciales, En el presente período se ha log rada que la planeación pase a formar - parte integrante de la administración pública.

La intervención del Estado en el desarrollo econó--mico del mundo moderno es un hecho. En México, es el Gobier--no el que ha creado y apoyado lo estructuro sobre la cual descaso la empresa privada. Es el Gobierno proteccionista el que ha - promovido nuestra floreciente industrialización y la vigilancia de la inversión extranjera, teniendo en cuenta nuestros intereses na--cionales. En consecuencia, el poder del Estado es insustituible en la planeación del sistema económico del país y en su influen--cia sobre las fuerzas del desarrollo, preservando la libertad humana. Esto no significa que sólo al Gobierno le incumbe la planeación, pues todos los habitantes son partícipes de esta actividad - y es de esperarse que el conglomerado social haya formado opi--nión sobre el tema y que la iniciativa privada tome la parte que-

le corresponde en esta tarea de interés nacional. Lo que quiero - significar es que en nuestro país el Gobierno es el órgano rector de esta función, concordando perfectamente con el concepto de las atribuciones del Estado moderno.

El Senado de la República, en el anterior período de sesiones, designó una comisión que estudiara y presentara un proyecto de ley federal de planeación económica. Se ha dado a conocer ya el informe y el proyecto de la citada comisión, que por su importancia, respecto al desarrollo del país debe ser objeto del análisis y de la discusión de todos los sectores productivos de la República. De la exposición que esos sectores hagan de sus opiniones y necesidades, se desprenderán seguramente las dos conclusiones más relevantes: que el ordenamiento de que se trata es de inaplazable expedición para lograr la coordinación de esfuerzos y de objetivos, y que en la elaboración de los planes respectivos son inseparables las responsabilidades y la acción de los grandes sectores de nuestra economía, el público y el privado.

En esta labor conjunta de pueblo y Gobierno, la ruta a seguir está claramente señalada por las palabras del Ex-presidente de México, Lic. Adolfo López Moteos, pronunciadas al inaugurar las trabajos del último Congreso de la Cámara de -

Comercio Internacional: "Necesitamos el desarrollo --dijo-- para robustecer la soberanía de la Patria, para conseguir el pleno imperio de la justicia social y para obtener un máximo de bienestar colectivo en lo material y en lo cultural ,

El desarrollo está estrechamente relacionado a formas diversas de interdependencia de las naciones entre sí. De aquí que el factor internacional es un elemento fundamental en la planeación. "Nadie puede ser autosuficiente, sino que requiere para progresar múltiples formas de intercambio, cooperación y asistencia". El mercado común europeo y el mercado común latinoamericano son ya realidades y están modelando rápidamente un nuevo tipo de economía basada en estas consideraciones.

Así abierto el camino que ha de conducir a México o sus altos destinos, se borra toda separación y todo huella de fisuras entre el sector público y el privado, pues la planeación, tal como la concibe el moderno espíritu cívico, se basa en la armonía existente entre el crecimiento económico y la libertad humana y en la tesis de que la riqueza esencial es el hombre, en cuyo alrededor giran todas las instituciones creadas para darle seguridad económica, social y política.

## EL CONTROL DE LA EJECUCION DEL PLAN

El control de la ejecución del plan es difícil y se encuentra todavía en proceso de experimentación. Las técnicas de estimación son recientes y lo son aún más las relativas al control macroeconómico •

No obstante la abundancia de literatura sobre el tema de la planeación económica, son muy escasos los comentarios que aparecen acerca de la imprescindible necesidad de que todo programa se complemente con el obliqodo proceso de control. Esta ausencia de comentarios es indicadora, sin duda alguna, de que en la realidad se omite generalmente el uso de esta poderosa orma de eficacia de los planes de desarrollo. La gravedad de esta omisión se cprec.c en toda su magnitud si se tiene en cuenta que la realización de todo plan corre el riesgo del desperdicio y del despilfarro, si no es objeto del control respectivo.

## EL CONTROL DESCENTRALIZADO Y LA COORDINACION CENTRALIZADA

Desde el punto de vista ejecutivo, el control macroeconómico implica establecer los objetivos a los cuales se debe llegar con los recursos propios y ojenos, evoluondo lo hecho.

De esa manera se tiene la posibilidad de considerar diversas 01-

alternativas para utilizar los recursos en la mejor forma posible. En consecuencia, el proceso de seleccionar y balancear los recursos para obtener de ellos el mayor beneficio social, es el objetivo final del control a que nos referimos.

El control debe ser objeto de descentralización a distintos niveles y en diversas áreas de operación. Al abordar el problema del control de las grandes empresas descentralizadas, se ha comprobado la eficacia del ejercicio del control descentralizado. En cambio, la coordinación debe estar centralizada, para lo cual se requiere contar con una información oportuna de cada empresa descentralizada, en la cual figuren con destacada importancia las observaciones de los auditores externos independientes, pues de ellas se habrán de derivar las correcciones consiguientes. Mediante este sistema, se descentralizan las responsabilidades, pero subsiste la unidad de coordinación y de mando.

#### EL CONTROL EN EL SECTOR PÚBLICO

Los objetivos del Gobierno Federal en materia de control sobre el sector público comprenden, para un futuro inmediato, la totalidad de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, a diversos niveles y en determinados aspectos de su operación. Hasta ahora la Secretaría del Patrimonio

Nacional trabaja activamente para establecer el control sólo en los organismos y empresas que producen bienes y servicios para el mercado. Los logros obtenidos comprenden información en materia de cuentas y estadísticas; cuyas cifras son de un gran valor para evaluar su magnitud y operación. De esta manera se ha llegado a la consolidación de las cuentas de balance y de resultados, que muestran la importancia de este núcleo del sector público.

Cualquiera que sea la magnitud del control en este sector, la profesión del contador tiene allí nuevas y grandes responsabilidades, puesto que se trata de establecer y afinar un control sobre el manejo de un patrimonio que pertenece a la Nación y es indispensable informar oportunamente al pueblo de los resultados obtenidos.

El Presidente Venustiano Carranza creó mediante la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1917 el Departamento Autónomo de Controlaría y al siguiente año se expidió la Ley Orgánica correspondiente. La finalidad básica de ese Departamento /autónomo era establecer el control gubernamental sobre el empleo de los recursos federales en la administración pública. Los beneficios que la acción de la Controlaría trajo consigo en materia de progreso en la administración, no es posible de

tallarlos en esta ocasión; pero puede dejarse constancia de que los principios en que se fundaba el control y los métodos establecidos entonces, perduran todavía. Infortunadamente en 1932 se reformó la Ley de Secretarías de Estado de 1917 y se suprimió la Controlaría. Con su desaparición, la administración pública se privó de los servicios de todo un grupo de profesionistas de gran capacidad en la contabilidad gubernamental y en el control; al mismo tiempo, se perdió la oportunidad de que adquirieran preparación y entrenamiento quienes deseaban especializarse en esta importante actividad.

Frente al crecimiento progresivo de la organización gubernamental y a la importancia ascendiente de las transacciones que realiza el Gobierno, se pone de manifiesto la necesidad de establecer nuevamente lo Controlaría, dependiente del Poder Ejecutivo, con funciones y con una organización que estén a la altura de las necesidades del país. Son incalculables los beneficios que una institución de ese género acarrearía a México.

Dentro del sector privado, la planeación y el control no se conciben la una sin el otro. Sin embargo, en nuestro país falta mucho por hacer en el sector industrial, a pesar de los avances logrados. Los volúmenes de producción adecuados, los -

costos bajos y los precios razonables, forman una trilogía inseparable, sólo resultante de la planeación y el control correspondiente. Sin la aplicación de estas técnicas, no pueden alcanzarse niveles de eficiencia en la producción de bienes y servicios, base indispensable para conservar el mercado interno y estar en posibilidad de competir en el externo.

#### FUTURO DESARROLLO

En el futuro desarrollo de México influirán indudablemente las tendencias económicas nacionales e internacionales y los adelantos de la ciencia y de la técnica. Pero es al Gobierno al que corresponde encauzar ese desarrollo en sentido favorable a la mayoría de la población. Sólo una ideología basada en el concepto de que el hombre es el sujeto y no un objeto de la economía, hará que la planeación sea un instrumento para mejorar su nivel de vida sin menoscabo de sus libertades.

Porque vivimos dentro de una revolución científica y tecnológica, debemos poner al día nuestra organización socioeconómica, introduciendo en cada uno de los sectores que la componen los adelantos de la época, para impulsar su eficiencia y obtener un rendimiento mayor en la producción de bienes y servicios.

**Si México requiere acelerar el ritmo de su desarrollo económico, la necesidad de planear es evidente, puesto que en forma consciente y deliberada debe elegirse el camino más propicio. Cualquiera que sea la magnitud de la planeación, el control de su ejecución es indispensable para obtener los mejores resultados.**

**La capacidad productiva crece con la inversión y también con el progreso técnico que debe entenderse como la eficiencia alcanzada gracias a los cambios tecnológicos, al mejoramiento de la organización y de la calidad del trabajo, logrado-este último como consecuencia de una educación mejor, del mayor entrenamiento y de la mejoría de la salud. Al aumentar la productividad del trabajo y del capital, como resultado del progreso técnico, mejorarán las condiciones de vida, y con ello se satisfarán las justas demandas de la población trabajadora.**

#### REFERENCIAS

- 1.- Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Estudios sobre Administración. Tomo 1, p. 11.
- 2.- Un Sistema de Cuentas Nacionales y correspondientes cuadros estadísticos, Naciones Unidas, N.Y.
- 3.- Sycip, Dr. W. VIII Congreso Internacional de Contadares,- p. 27.

- 4.- Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Ob. cit. 11.
- 5.- Lewis W.A. Planeación económica.**
- 6.- Tinbergen J. Lo Planeación del Desarrollo, ps, 14 y sigo
- 7.- Colombo, Emilio. Proqrammozione e Svilupio. "Operare", enero-febrero, 1963, p. 37.
- 8.- Ekker, Martín H. Seminario sobre la Planeación Económica, P. 15.**
- 9.- Prebisch, Raúl. Hacia uno Dinámico del Desarrollo Latinoamericano, "**Comercio Exterior**", **abril 1963, p. 23.**
- 10.- Prebisch, Raúl. Ob. clt.,; p. 23.
- 11.- López Mateos, Lic. Adolfo. Discurso en lo ceremonia inaugural del XIX Congreso de lo Cámara de Comercio Internacional, abril 22 de 1963.

**PLANEACION  
CO MO  
CONDICION DEL DESARROLLO**

Lic. Fernando Zamora Millón

DIRECTOR DEL **INSTITUTO** NACIONAL  
DE LA VIVIENDA

Conferencia dictada por el Director del Instituto Nacional de la Vivienda, en el Instituto Politécnico Nacional, el 30 de julio de 1965. -

Quienes vemos con interés el desarrollo histórico de la humanidad en las últimas décadas, advertimos un panorama histórico de contrastes, que puede dividirse en tres grandes etapas.

En efecto, aparece, en los albores del capitalismo, una actitud hacia lo social que, aunque imprecisa y desviciada en sus inicios, cobra una fuerza definitiva en los destinos del Hombre. Así, en esos primeros años, es notorio que tanto en el ánimo de empresarios como en el de los consumidores, prevalece una actitud egoísta, de lucha individual, y de marcado desinterés frente a las cuestiones sociales; no existe orden ni concierto en los esfuerzos que particularmente realizan unos y otros. Es la etapa en que el liberalismo degenera en libertinaje: el hombre, como individualidad, se sitúa por encima de todo; la sociedad es sólo la suma o el continente de actividades personalistas, en donde el ser humano actúa sin tomar en consideración más que su propio y exclusivo interés.

El hombre económico ha substituido ya al "homo fa

heril y aplica toda su energía y conocimientos a una sola meta: el lucro. La ley del máximo provecho con el mínimo esfuerzo, está en su apogeo.

En una segunda fase, al transcurso de varios decenios en los que tienen lugar multitud de acontecimientos económicos, políticos y sociales de toda índole, aparece en el mundo una posición ideológica-política totalmente opuesta a la tesis liberalista: el Estado asume la representación de todos los intereses de grupo, en cuya defensa impone su autoridad sobre individuos y sectores, de suerte que su labor totalizadora influye poderosamente tanto en la conciencia colectiva, como en lo individual.

Estamos ya situados en los años 30 de este siglo: las dictaduras nazi-fascistas de Adolfo Hitler y Benito Mussolini, así como las de otros medianos y menores oligarcas, marcan con sello indeleble las páginas de la Historia: la vida del hombre, su actuación y su hacer en ella, todo se realiza en función de la propia vida, actuación, ser y hacer del Estado.

Como siglos antes lo había concebido Hobbes, el Estado vuelve a ser visto como un gran Leviatán, como un monstruo que devora individualidades, como un organismo completo y total en sí mismo, y surgen los primeros esfuerzos para establecer un sistema

ordenado, metódico, que haga que las actividades de los diversos individuos se ajusten en un gran todo en servicio de los poderes políticos

Es entonces cuando en el campo económico tiene lugar la primera gran polémica en materia de libertad y planeación. Cuando las escuelas subjetiva y objetiva chocan violentamente, y aparece el antagonismo irreconciliable entre "democracia" y "dictadura". En la práctica, la política autoritaria se sobrepone a la economía nacional. Es también la época en que el fetichismo de las palabras alcanza su máxima fuerza, e intenta cubrir con su abundancia y repetición, las contradicciones de los hechos.

Pero esta segunda gran etapa de la época moderna, no pudo ser y no fue eterna. No está, en nuestros días, aun concluida; pero sí se aprecian ya cambios; aparecen nuevas posiciones que dan una connotación precisa y diferente al mundo de hoy, a una tercera etapa.

En el campo político, el individualismo vuelve por sus fueros enmarcado en un nuevo personaje: la colectividad. El ser humano admite ser miembro de una sociedad, pero no parte sin voluntad frente al Estado. El hombre concibe que el valor más grande es su propia vida; es, precisamente, el hombre mismo. Pero el -

hombre como un ser social, como un ser cuyas relaciones con otros - hombres deben estar sujetas a actitudes racionales, a sistemas precisos, a metodologías específicas. Del hombre económico, triunfador del "horno Iober", se pasa a la nueva hegemonía del hombre colectivo, del hombre social.

Es en esta coyuntura histórica donde surge, con la máxima fuerza, el concepto de planeación económica, que se maneja por los defensores de los credos políticos más diversos; concepto que, por su uso y abuso, viene poco a poco a tomarse como una panacea universal, buena para la cura de todos los males. Tras él, viene todo una cohorte de técnicos que sienten la particular obligación de hablar de planeación, de sus métodos y de sus mecánicas, sin más motivo y propósito que el usar un nuevo concepto en boga, para cobrar patente de hombres enterados.

Pero cualesquiera que sean los motivos para hablar de la planeación, y cualquiera que sea la forma en que se presente, la verdad es que reviste, en nuestro tiempo, una actitud racional ante los problemas humanos, y en particular frente a los económicos, que la hacen digna de un más cuidadoso tratamiento y una mayor atención.

Paralelamente al gran desarrollo de fuerzas políticas y de nuevas concepciones económicas, nuestras generaciones han presenciado en los últimos años un renacer de otro grupo de ideas: - las correspondientes al subdesarrollo económico. Y es que cuando se encuentra el ansia de independencia, la lucha por la autonomía por parte de un gran número de pueblos: se puede decir, sin exagerar, - que más de las dos terceras partes de esta Humanidad del siglo XX.

¿Qué de sorprendente tiene, pues, que ambos conceptos: planeación y subdesarrollo hayan llegado a unirse?

En nuestro país, la lucha de esos conceptos viene de años atrás. Desde principios de los años 30, también nos vimos circundados por los conceptos de planeación; también nos sacudió la ola de positivo nacionalismo, y una actitud de enérgica lucha por el progreso; y también nosotros recurrimos entonces a unir estos dos conceptos: desarrollo y planeación .

Los que han estudiado este tema y han analizado su importancia, sobre todo en lo que se refiere a la planeación en el México moderno, aseguran frecuentemente que nuestro país todavía no ha llegado a una aplicación total ni a una concepción perfecta - de lo que el término planeación encierra. Pero ninguno puede negar, ni ha negado, que México se ha convertido, desde hace ya va-

rios lustros, en un campo experimental de concepciones y metodologías sobre la planeación y el desarrollo. No podía ser menos, porque la República busca, por instinto de sobrevivencia que poco a poco se convierte en actitud racional de desarrollo, un camino rápido y expedito que la lleve a metas superiores de convivencia social. La dinámica conceptual de que hablamos, la energía que ha sido puesta en su impulso por hombres de los más diversos sectores del país, ha llegado ya a permear los criterios y las acciones tanto de los hombres públicos como de los representantes de los sectores privados. Prueba fehaciente de este hecho, se encuentra en la multitud de declaraciones en las que funcionarios y hombres de empresa hacen fe pública de su creencia en la necesaria unión del desarrollo económico y la planeación,

Ahora bien, ¿por qué se concibe a la planeación como condición moderna de desarrollo?

Para encontrar una respuesta lógica a esa pregunta, no queda menos que bucear en las explicaciones recogidas por la teoría, del por qué del desarrollo y de cuáles son los elementos causales que lo justifican.

La vida, en síntesis, es crecimiento, es desarrollo, es progreso. Es, pues, en pocas palabras, sucesión de cambios

cuantitativos y cualitativos. Cambios que han sido una constante in quietud del ser humano por encontrar su causa y para cuyo propósito ha ofrecido los más variadas interpretaciones.

Para el caso de la vida económica, la teoría de los cambios es igualmente válida. Los economistas de todas las ten dencias, los sociólogos, los antropólogos, los historiadores, han pues to a la disposición de los investigadores y de los curiosos en estas - materias, las explicaciones más diversas y las mecánicas más dife-- rentes. En lo que a la ciencia económica concierne, son nobles las formas propuestas por los clásicos y neoclásicos para resolver es- te problema, y no menos interesantes las fórmulas que proponen los ortodoxos y heterodoxos; los objetivos y los subjetivos.

Yo poso y medido en que los inquietudes del hom bre, con relación a estas materias, se han convertido en tearros, en- doctrinas, lo interpretación de las causas de desarrollo se han vuel to cada vez más complejos y difíciles de entender. Sin embargo, - dentro de la multitud de las variables ofrecidas, siempre ha predominao un hecho: todas y cada una de ellas tienen validez propia, de acuerdo con su relatividad en tiempo y en particulares condicio nes naturales y sociales.

Lejos está del propósito de esta charla, el hacer

una investigación exhaustiva del tema. Su estudio y presentación - quedan, obviamente, para una tarea más cuidadosa y detallada de la que en estos momentos nos ha reunido aquí, en esta Aula Magna. Empero, los que por una u otra razón nos hemos dedicado a la investigación de estas materias, tenemos siempre en la mente algunos factores centrales que son ofrecidos como explicaciones del desarrollo. Recuérdense, si no, los factores que caen dentro de los rubros generales de la tecnología; los que informan de la ampliación y conquista de mercados; el problema central de la época moderna que cae dentro del rubro siempre actuante y siempre vigente de la población; el correspondiente al capital; y, en fin, el que se refiere a las condiciones de ese ente casi mitológico que es el mercado libre.

Lo validez de tan diversos factores debe ponderarse a la luz de la época en que se destacaron como tales. Y es esta relatividad la que permite, para nosotros, establecer los cambios de carácter y de la dinámica que ha sufrido la economía moderna, en comparación con lo económico de años anteriores, y que, de manera esencial, justifica las necesidades de una planeación en los países subdesarrollados.

Por tanto, permítaseme, para poder fincar con precisión mis ideas a propósito de cada uno de estos elementos causales

del desarrollo económico, exponer a ustedes algunas reflexiones personales al respecto.

Empecemos por un viejo problema: el de la tecnología, que está íntimamente unido, en los hechos históricos, a lo que se ha considerado como etapa inicial del capitalismo.

Para todos nosotros, es un valor bien entendido el hecho de que se debe a la tecnología del siglo XVIII el gran impulso que recibió la Humanidad, que la hizo cambiar de un régimen feudal a un nuevo sistema de producción, basado en criterios y en mecánicas distintas. Le ha tocado al sabio y conocido maestro Schumpeter elevar la tecnología al rango de causal fundamental de la dinámica económica de nuestros días.

En efecto, el respetable economista que hemos mencionado, ha establecido una mecánica de desarrollo, en la que juegan una serie de elementos: las condiciones estables de crecimiento de una economía en la que sus términos de relación permanecen constantes en esencia, aun cuando sus proporciones cuantitativas varíen al alza, derivan a un sistema cuantitativo distinto, de desarrollo, merced a la función del empresario (que se concibe como promotor) y para cuya función se apoya en las innovaciones técnicas que, al proyectarse en acción, se ve respaldado por el sistema

bancario, y en particular por la creación de dinero, que se trueca en formación de capital nuevo. De esta suerte, surge una demanda inmediata de recursos de toda naturaleza, que obliga a los niveles de precios a desplazarse hacia arriba, pero, al mismo tiempo, Con la productividad mayor que se obtiene por las innovaciones empleadas, los costos de producción tienden a ser inferiores, y, en consecuencia, los niveles de beneficio de las nuevas empresas resultan mayores que la media del beneficio general.

Detrás de esta proposición, el analista advierte el hecho de que aquí opera una concepción basada esencialmente en formas endógenas, de auto-concepción fincada en los mecanismos propios de una economía social bien integrada.

Puede entonces concebirse, también, que un crecimiento dentro de estos términos tenga posibilidades de realización en el cuadro de ideas imaginado por el liberalismo económico. El principio de libre arbitrio, la tesis de motivaciones individuales en la actividad económica, de adopción libérrima de sistemas productivos, son los elementos genuinos que enmarcan las posibilidades de un desarrollo basado en los criterios schumpeterianos.

Empero, en las nuevas situaciones en que viven los países subdesarrollados, los supuestos de la tesis anterior no alcan

zcn un vigor pleno. Así, en el caso de la tecnología, ésta, en muchos casos, no se genera dentro de las fronteras de los países subdesarrollados sino que se importa. Se trae el "know how" para una empresa en particular, de otras naciones más evolucionadas. En otras ocasiones, se implantan esas innovaciones en todo el cuerpo económico, -merced al auxilio y al respaldo definitivo que dan los órganos representativos del Estado a los diversos empresarios. En fin, la innovación" aparece, ampliando generosamente el término, Como un fenómeno exógeno del sistema económico subdesarrollado. Pero en el supuesto de que a esta mecánica que genera la tecnología en los países de niveles de escaso desarrollo se le franqueara libremente la entrada, las consecuencias en el cuerpo productivo y social del sistema nacional podrían ser funestas, ya que se pone en peligro el ritmo lento, pero armónico, de un desarrollo que está creciendo sus propios medios de progreso. En pocas palabras, se genera una posible economía dual, con todos los eventuales trastornos que esto puede traer a la estabilidad de una nación.

¿Resultaría entonces sorprendente que la planeación económica se conciba como una posible forma de defensa frente a esta situación peligrosa creada por la importación irrestricta de -- tecnologías extrañas?

Dentro de estas situaciones, no es difícil poder situar a la planeación como, un moderador de los crecimientos anormales del sistema, como un elemento compensatorio de los efectos negativos que podrlon crearse en ausencia de nuevas técnicas.

Otro factor ampliamente socorrido, en las explicaciones modernos del desarrollo económico, es el relativo a la magnitud del mercado. Bosome esta apreciación, en toda una gama de atractivas explicaciones del Renacimiento cultural y económico de los hombres del siglo XVI. Se basa, también, en la consolidación de la burguesra como factor central de evolución de las colectividades del mundo moderno. Y es esa ampliación del mercado, es la persecución y conquista de estas nuevos esferas de actividad comercial, las que explican con meridiana claridad los grandes sistemas imperiales de carácter colonial y los más modernos de tipo mercantil.

Entre los múltiples autores que han empleado este factor como elemento central de progreso, de desarrollo económico, se destaca, con características novedosas, la conocida autora alemana Rosa Luxemburgo. Otra mujer, Jean Robinson, ha hecho una magistral y sintética exposición de lo forma y los caminos seguidos para la obtención de mercados, explicando cómo se desarto

lla y pragra el r3gimen capitalista. Podrfo tal vez llamarse a esta concepci3n, "teorTe del rompimiento de las nueces",

En efecto, por una mec3nica que bien se conoce en la escuela marxista, los paises altamente desarrollados se ven en la constante necesidad de conquistar nuevos mercados: de romper la c3bscara que encierra mercados vrrgenes. Y de esta conquista que mueve excedentes de producci3n interna y requiere mercados externos hasta absorberlos; de esta mec3nica en donde las capacidades -- de producci3n del sistema capitalista son siempre superiores a las capacidades de consumo del propio sistema; y en fin, de este proceso que tiene como fatal y 3ltima perspectiva el estancamiento y la destrucci3n del propio capitalismo, puede deducirse un grupo de condiciones Fundamentales para que opere el comercio exterior como causa esencial del desarrollo econ3mico.

Es, indiscutiblemente, una explicaci3n que cuadra a los paises altamente desarrollados, y, a mayor abundamiento, a un sistema de relaciones comerciales externas en el que los c3no- nes de libre cambio son tambi3n predominantes. Presupone, asimismo, una debilidad extrema en lo poltfico, en lo econ3mico, y en -- la explotaci3n de recursos, en grandes zonas geogr3ficas y de cm-- plios sectores sociales del mundo, en el que nos ha tocado vivir.

En la doctrina moderna se ha discutido ya, casi exhaustivamente! la operancia o no del mercado concebido como esfera geográfica simplemente. Se ha afirmado que lo trascendental no es la extensión cuantitativa, superficial, de los mercados, sino su propia densidad, lo capacidad de absorción de mercancías y de servicios que, obviamente, son circunstancias íntimamente ligadas a toda la tierra moderna de incremento y de distribución de ingresos. Sin embargo, en el fondo, esta cuestión sigue siendo un problema típico de los países altamente desarrollados, a cuyos particulares intereses les importa sobremanera la posibilidad de asegurar un juego de libre comercio, irrestricto, entre ellos y los naciones de niveles económicos inferiores.

En razón del sereno análisis de este criterio! se hace necesario que los países subdesarrollados adopten la tesis contraria, si consideramos generosamente que las naciones periféricas han llegado tarde al reparto del mundo. Su fuerza bélica y su capacidad productiva no son, ni con mucho, suficientes como para aspirar a la conquista de nuevos territorios. Por lo demás, la superficie del globo ha sido repartido no una, sino varias veces, entre los poderosos, y, al hacerlo! se ha prohibido la entrada de nuevas naciones que encuentren en la conquista de esos mercados la fuerza vital de su progreso.

Es por ello que las nociones subdesarrolladas, en la actualidad, se ven obligadas a juzgarse y a evaluarse a sí mismas, es decir, a remover su interior, para poder capitalizar y reforzar su estructura productiva, y establecer, consecuentemente, una mayor solidez en su sistema productivo. Es en esta condición histórica donde se encuentra la causa de la explotación ilimitada que se hace del hombre, por otros hombres, dentro de los países de poco desarrollo; y es consecuencia también de esta situación de aislamiento, el predominio de la inquietud social y la continua expectativa de nuevas y más profundas revoluciones sociales.

Esta condición limitativa de los países subdesarrollados, este no poder progresar sino por su propio mercado interno, les obligan, a paso y medida que cobran mayor conciencia de su existencia colectiva, a señalar como objetivo principal de su programa económico una mejor repartición del dividendo nacional; a adoptar políticas que puedan equilibrar las tendencias hacia una rápida capitalización y a satisfacer urgencias de consumos siempre en "crescendo". En fin, a establecer medidas que equilibren, también, los desniveles de importaciones y exportaciones. Pero de la adopción de esas políticas, que individualmente consideradas sólo pueden resolver aspectos parciales del sistema, o la adopción de una ac-

titud más racional, más amplia, más completa, hay sólo un paso. Por esta razón, y en general, los países subdesarrollados avanzan con titubeos y desconcierto a enfrentarse, sin mayores conocimientos, a todo ese sistema que recibe el nombre de planificación. Esta se convierte, así, en condicionante esencial para un buen manejo del mercado interno de los países subdesarrollados.

Otro elemento que también ha sido muy socorrido para polemizar en los fenómenos del desarrollo económico, es el de la población. Su propio enunciado trae a la mente problemas de -- insalubridad, de falta de habitación, de deficiencias en la educación tecnológica, de escasez de recursos, de incapacidad para el almacenamiento de granos: en suma: de miseria. En la historia -- del pensamiento económico, el concepto población tiene un sitio -- destacado, y de todos los expositores que en él han centrado su atención, hay dos cuya mención resulta ineludible: Ricardo y Malthus.

En ambos autores la población asume, aparentemente, el carácter de causal endógeno del desarrollo. Sin embargo, el tratamiento que uno y otro le dan es totalmente diferente. -- En el pensamiento de Ricardo, la población y el salario real operan, de manera tal, que resultan los determinantes finales de la renta y el beneficio, y las fluctuaciones interrelacionadas de ambos facto

res explican el crecimiento del sistema económico o niveles cada vez mayores.

Para Malthus, en cambio, la perspectiva del desarrollo de la población, con referencia al ingreso, es, como ustedes sa ben, lo siguiente: el futuro es desalentador ya que la población crece geoméricamente en contra de un crecimiento aritmético en ingreso, por lo que el desenlace no puede ser otro que miseria y destrucción.

En el panorama de las naciones modernas, el problema de la población tiene características cada vez más críticas, - pues en él intervienen prejuicios de carácter religioso, estrategias políticas con relación a las fuerzas en el presente y en el futuro. To dos nos sentimos con autoridad suficiente para opinar acerca de este fenómeno que, en realidad, poco se conoce mundialmente y que, -- sin embargo, a todos nos atañe de manera muy cercana. Se invierte ahora gran cantidad de tiempo y de esfuerzo, de dinero y de capacidad de investigación, para llegar a inquirir cómo se mueve la población y cuál será, en última instancia, su relación precisa con el complejo sistema de la producción mundial.

Pero cualquiera que sea la solución final de estas cuestiones, la población, como causal de progreso, tiene una conno-

tación y aspectos muy precisos poro los países subdesarrollados.

No parece existir ninguna discusión al hecho de - que el factor demográfico, en nuestras naciones, se mueve al alza só lo merced a la importación, por parte de los países subdesarrollados, de procedimientos médicos curatívos y preventivos que aseguran una mayor vida a los seres humanos y que permitan una mejor defensa de los seres por venir.

Incuestionablemente, se convierte así la población en un factor que tiene coroctertsticcs de un elemento exógeno del - sistema de producción de los países subdesarrollados, y cuya mecónica puede, en ciertos casos, poner en grave peligro la estabilidad y el progreso de los potses en esas condiciones.

Sin entrar en una discusión de si debe o no adoptarse una actitud pesimista, ante el problema población y el futuro de los países subdesarrollados, no puede soslayarse que, en cualquier forma, el factor población implica un sistema de retardo o de impulso del régimen subdesarrollado, según sea la manera en que se maneje. Y para manejarla, los países subdesarrollados deben adoptar una actitud planificadora que incida no s610 en el sentido del control directo de la población, sino en un 6mbito más amplio: en las necesidades de incrementar, de planificar, la productividad de la fuerza -

de trabajo, de manera tal que, al lograrlo, se obtenga cancomitadamente, un incremento en lo riqueza de la nación.

Otro factor que ha sido muy discutido en las expliccclones del desarrollo económico: es el capital. Y es que ol l' se advierten, de manera sobresal lente, las diferencias entre los pcjses - desarrollados y los subdesarrollados, es allr donde radico la califica- ción de potses ricos y pctses pobres.

Un rápido recuerdo de las teortos o este respecto, nos muestra que el capital se ve ¡nflurdo, poro algunos autores, por- los desarrollos tecnológicos que, como señala Schumpeter, obligan a la generación de nuevo capital, creado por los propios sistemas ban- carios; en otros casos, como en la escuela keynesiana, la tasa de in- terés y su relación con la conocida eficiencia marginal de capital, - determina cuándo, en dónde y cómo se va a crear el nuevo capital; y, en fin, las interpretaciones de los clóscicos y los neocléslcos que - hacen gran hincapié en las repercusiones que en sus montos y en sus variaciones tiene la tasa de interés.

Pero aun cuando existan grandes diferencias en - la forma en que el capital reacciona yen su propia concepción *como* generador de ingresos, la verdad es que bajo todas las explicacio-- nes anteriores, subyace un grupo de condicionantes bien precisas.

En efecto, en todos los casos se parte del hecho - de que el capital ha sido generado precisamente dentro de límites - nacionales; en todos ellos se concibe, en las teorías más adelantadas, una mecánica que se encierra en los términos de multiplicadores y aceleradores, pero que tienen también como ámbito de acción única y exclusivamente una unidad económica dada, dentro de fronteras nacionales; y también, en todos los casos, el ahorro interno es tá generado y usado en el propio cuerpo económico.

En fin, la mecánica de capital clásica y neoclásica, y aun la correspondiente a la doctrina keynesiana, opera dentro de términos precisos de una economía cerrada; pero justamente esas condicionantes, que son aplicables a las doctrinas de desarrollo en países que actualmente están altamente desarrollados, no parecen existir en las regiones del mundo que se encuentran en la retaguardia económica.

Efectivamente, es bien conocido por todos, que - la escasez de capital propio en los países subdesarrollados se comp en so con importaciones de este recurso; también se sabe, como lo han demostrado hasta la saciedad los estudios realizados por organismos internacionales, y, en particular, por la Comisión Económica para la América Latina, que sus repercusiones dentro del sistema de pro-

ducción, de distribución y consumo de los países subdesarrollados sólo son, para darles alguna connotación positiva, relativamente favorables. Así, todo su mecanismo de multiplicadores y de aceleradores que contempla la teoría moderna, repercute en el exterior, contribuyendo de manera muy efectiva y desde muchos puntos de vista, a un desarrollo incesante y cada vez más grande de las nociones exportadoras de capital.

Pero, a mayor abundamiento, y tal vez en el fondo de todo este problema, la exportación de capitales implica, para los países que los importan, una grave y peligrosa situación que hemos tratado ya en los minutos anteriores: la generación de economías duales, con toda su carga de problemas económicos, políticos y sociales, tan bien conocida y padecida por los países latinoamericanos en este siglo.

La conciencia de estas situaciones ha hecho que - muchos de nuestros países, los subdesarrollados, adopten una actitud de defensa que se manifiesta en el manejo de sistemas arancelarios - apropiados; de convenios y "modus vivendi" de carácter internacional, y de acuerdos y procedimientos válidos en el comercio exterior, que imponen barreras y obstáculos para la entrada del capital externo y debilitan un poco sus efectos contraproducentes a los intereses nacio-

noles.

Pero cuando se habla de proteccionismo en el campo del comercio exterior, y cuando se da un paso más y se maneja toda la gama de medidas fiscales, monetarias y bancarias que caracterizan al intervencionismo, las naciones, en realidad, están asomándose a la planeación económica en su más amplia y exacta acepción. Aquí, como en los otros casos, aparece la planeación como un procedimiento corrector de las condiciones de desarrollo interno que, dejadas al libre arbitrio de las influencias exteriores, crearían una situación explosiva y, por ende, destructora de las economías de las naciones - - subdesarrolladas.

A otro grupo de autores les parece útil concebir al mercado libre como condicionante "sine qua non" de las posibilidades del desarrollo pasado y futuro de nuestros países. Esta idea es, seguramente, un resabio de la vieja actitud clásica y neoclásica de los economistas, en la cual las concepciones doctrinarias se plasman siempre, como posible ayuda mental, dentro de los cánones más puros del mercado libre.

Sea de ello lo que fuere, la verdad es que en los elementos cordiales del mercado libre se encuentran explicaciones lógicas del desarrollo económico. Recuérdese, para comprobar este --

aserto, la manera en que operan la competencia, el mejoramiento técnico, la tendencia a la baja de costos en los mercados de tipo libre, y la resultante de una utilidad mayor en el sistema entero.

¿Quién de nosotros no tiene presente en estos momentos la magistral explicación dada por Adam Smith, en su caso, o bien por el propio Carlos Marx, cuando suponen uno y otro como condicionante expresa de sus argumentaciones la existencia de ese mercado libre?

Aun cuando la validez histórica de este supuesto económico ha sido muy discutida, invalidándose en algunos casos su realidad, no está por demás recordar que este fenómeno del mercado libre, como tantos otros en las doctrinas económicas, reconoce para su perfecta operación una serie de supuestos, entre los cuales se distinguen los siguientes: la existencia de una economía social, tipo Pareto, en la que los diversos elementos que la componen, cualquiera que sea su posición geográfica, tienen contactos instantáneos; un conocimiento de los oferentes, entre ellos mismos, de éstos con los demandantes y viceversa, conocimiento de tal magnitud, y de tal rapidez, que permita un ajuste inmediato de los dos sistemas de curvas que representan a la oferta y a la demanda en el juego del mercado; en fin, el tipo de relaciones que no se diferencian de las otras, y que,

por tanto, tienen el mismo grado de satisfacción para los demandantes.

Estos supuestos chocan de manera frontal con la realidad en que viven los países subdesarrollados, ya que en esos países la economía es seccionada en núcleos económicos con dinámicas individuales propias, con una interrelación cuando mucho vaga o, como ocurre en muchas ocasiones, totalmente inexistente; es, por lo tanto, una economía carente de los elementos de contacto e interrelación de los diversos grupos sociales que, por supuesto, está hambrienta de lo que en la actualidad se llama inversiones de infraestructura; es, por las propias razones de su debilidad intrínseca, una economía que opera en un mercado imperfecto, en donde alternativamente los oferentes o los demandantes se agrupan de manera expresa, tratando de doblegar las constantes alzas de precios que, en lo general, agobian a esas naciones.

En fin, son naciones en las que aparecen, en muchos casos, secciones económicas que trabajan dentro de los confines de lo mercantil, en un ambiente en donde abundan las unidades de economías consuntivas. Así, la diferencia de este panorama con el que presentan las naciones altamente desarrolladas, es tan definitiva como la que se hiciera a base de antónimos.

En consecuencia, si se dejara que el mercado libre

operero 01 máximo de intensidad y de espacio, sin ninguna influencia de un organismo colectivo corrector, lo que se obtendrá, como lo han señalado muchos autores de diversas nacionalidades, será una agudización de las contradicciones sociales y económicas en estas naciones.- Se hará una deformación aun más grave, más acelerada, de las que tienen normalmente las estructuras económicas y sociales de esos países;- se hará, en fin, una dependencia exterior en "crecendo" que, en lugar de reforzar las oportunidades de desarrollo, reducirá aun más las perspectivas de progreso.

No parece pues sorprendente que, en esas condiciones, los países subdesarrollados recurran al empleo de diversos sistemas y procedimientos que tienen como significado final el de la planeación misma. Algún autor ha señalado que son precisamente las mecánicas que esbozamos en el transcurso de esta plática, las que definen con precisión por qué en todos los países subdesarrollados, los Estados, como representantes de la colectividad, son los que manejan inicialmente la maquinaria que genera el desarrollo y la planeación.

De lo anteriormente expuesto, creemos que puede desprenderse este aserto: la planeación es una importantísima condición de desarrollo de las economías modernas. Y esto no es raro. El autor francés Bettelheim, maestro en cuestiones de planeación, ha se

ñalado que, en última instancia, lo planeación tiene como tarea dos grandes actividades:

1. Resolver el problema del equilibrio económico, tanto estático como dinámico, y
2. Encontrar una solución para el problema del cálculo económico que no es más que la expresión sintética del triple problema de la racionalidad o irracionalidad de una producción dada, de un consumo dado y de la estructura de la producción.

Y es que, para lograr el progreso de los países subdesarrollados, se impone el empleo, el máximo posible, de una facultad que el hombre parece haber perdido en el mundo de hoy: la razón.

**PLANEACION  
DE  
LA INFRAESTRUCTURA ECONOMICA**

EL CASO DE LAS INVERSIONES EN VIAS TERRESTRES

Ing. Rodolfo Félix Voldés

DIRECTOR GRAL. DE PLANEACION y PROGRAMA  
SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS

## GENERALIDADES

Conforme o lo dispuesto por lo Ley de Secretorlas y Departamentos de Estado, corresponde a la Secretorlo de Obras **Públicas, entre otras funciones, la de planear caminos, puentes, vtes férreas, aeropuertos, edificios y otras obras públicas que no estén encomendadas por la ley a otras Dependencias. Por otra parte, está en vigor un Acuerdo Presidencial que señala los objetivos que deben alcanzarse con el programa de inversiones públicas, y que en srntesis-son: a) acelerar el desarrollo económicoy social del pars; b) lograr el incremento de la producción en tal forma que supere al de la población; e) conseguir el desenvolvimiento de las regiones, estimulendo preferentemente las zonas menos desarrolladas y aquellas con abundancia de recursos naturales.**

En el curso de esta exposición intentaremos abordar los métodos que la Secretarra de Obras Públicas, por conducto - **de la Dirección General de Planeación y Programo, aplico para cumplir con los ordenamientos antes señolcdcs, Dada la amplitud del tema, nos referiremos específicamente 01 caso de los vros terrestres que,**

por otra parte, son las obras que en mayor proporción construye la Secretaría y con objeto de establecer las características del problema, brevemente haremos una relación de la forma en que ha evolucionado la red de vts terrestres.

Durante la época colonial, los conquistadores y sus sucesores construyeron los caminos reales que les permitieron exportar los productos obtenidos del subsuelo nacional y asegurar el dominio del territorio. Se construyeron así, el camino a Veracruz, el camino a Acapulco, el camino real al Puerto de San Blas, el camino de Zocatecos, etc. En los primeros 50 años de vida independiente, las luchas por la libertad y por la consolidación de las instituciones impidieron a los sucesivos gobiernos el construir y conservar vts terrestres en forma sistemática y adecuadas al tipo de vehículos usados en esa época.

Las primeras líneas ferroviarias aparecen en la segunda mitad del siglo XIX. Durante las tres y media décadas del régimen porfirista se otorgó un gran número de concesiones para la construcción de vts férreas. Ellas comunicaron al centro del país con los principales puertos y fronteras, e hicieron posible la exportación de productos elaborados y la importación de artículos de consumo. Ciertamente la red entonces construida contribuyó al desarrollo

110 económico de la colectividad mexicana; sin embargo, cabe observar que estaba planeada sobre una política económica en la que la participación del capital extranjero era dominante.

Surge después el deseo del pueblo mexicano -- por desarrollarse. El deseo se manifiesta en un cambio violento de las instituciones, en tal forma que los beneficios del progreso pudieran llegar a todos los sectores. Es evidente que también durante esta etapa se produjeron daños en la red de vías terrestres existentes, -- así como una pausa en su evolución.

Al iniciarse la etapa constructiva de la Revolución, se presentaron algunas necesidades inmediatas: re-construir los tramos destruidos de la red de vías férreas, completar -- los tramos iniciados y proveer de vías terrestres al incipiente medio de transporte constituido por vehículos automotores. Ahora bien, -- puede decirse que durante los primeros años de esta etapa constructiva de la Revolución, la evolución de la red fue "natural". La preparación de las decisiones de invertir en vías terrestres presentaba -- pocas dificultades; no era muy difícil, era casi evidente la selección. En la actualidad la evolución de la red, las técnicas modernas de -- programación y la experiencia acumulada hacen necesario que las decisiones de invertir sean preparadas a la luz de estimaciones cuantifi-

tativas, y no de apreciaciones cualitativas. El propio desarrollo de la red hace que las soluciones sean cada vez menos obvias.

Actualmente la longitud de la red carretera alcanza los 55 mil kilómetros, y la red ferroviaria las 24 mil kilómetros. Esto ha permitido, junto con la desaparición paulatina de los economías de autoconsumo, su transformación en economías de mercado y el acceso de los productos de las distintas regiones a los mercados nacionales e internacionales. Ha propiciado, asimismo, la diversificación del consumo y, con ello, la canalización de recursos adicionales hacia la inversión.

Las inversiones en vías terrestres son siempre cuantiosas. Toda inversión representa un sacrificio del consumo inmediato, en aras de una esperanza de consumo mayor para el futuro. Por eso mismo, se hace necesario armonizar, en el total del ingreso nacional, la distribución entre el consumo, que representa el bienestar material inmediato, y las inversiones que representan el bienestar material futuro.

## LAS VIAS TERRESTRES EN EL DESARROLLO

Hemos estado mencionando la palabra desarrollo. Es conveniente que establezcamos cuáles son los factores de la mecánica del desarrollo, entendiéndola como un proceso. Sus prin-

cuatro factores son:

- 10 Un deseo de progreso;
- 20 La producción agropecuaria;
- 3a La aplicación de los adelantos tecnológicos, y
- 40 La concentración de las inversiones en determinados sectores.

El **deseo de progreso**. No existe un país con estructura social retrasada, por ejemplo de tipo feudal, que, sin cambiarla, haya alcanzado altos niveles de desarrollo. La concentración del ingreso en determinados sectores, en minorías, sin justicia social, es un espejismo económico; aunque aparentemente esos países progresen, de hecho no es así. Por tanto, la manifestación del deseo de progreso de una colectividad significa el cambio en las instituciones; un cambio que permita que los beneficios del progreso, se hagan extensivos a todos los sectores. Evidentemente que la disposición de recursos naturales es un factor de desarrollo, mas no es determinante. Existen países con gran disponibilidad de recursos naturales, pero que no manifiestan altas tasas de crecimiento en su economía; y también existen países con escasez de recursos naturales que, sin embargo, producen o tienen altas tasas de **desarrollo**. No vamos a citar ejemplos. Es pues necesario, el deseo de progreso; sin **él**, no es posible el desarrollo económico.

La producción agropecuaria. Es indispensable la producción creciente del sector agropecuario para mantener la estabilidad en un proceso de desarrollo. Por el autoconsumo rural, se requieren excedentes para satisfacer las necesidades urbanas, ya que es en las ciudades donde se concentra la industria. De aquí que la falta de inversiones en el sector agropecuario haga que la productividad del campo permanezca estacionaria, y que no puedan proporcionarse los bienes de consumo que necesitan los otros sectores.

**Las innovaciones técnicas.** Las innovaciones técnicas repercuten en el desarrollo porque contribuyen al incremento de la productividad. Debido al atraso técnico, se requieren siempre las mismas horas-hombre para producir un determinado bien. Entonces sólo se dispone del aumento demográfico para aumentar la producción, y el proceso resulta estacionario. Los vuelos de comunicación terrestre contribuyen a acercar esos adelantos técnicos, especialmente al sector agropecuario.

**La concentración de los inversiones en determinados sectores,** Dentro de un proceso de desarrollo equilibrado, paradójicamente, algunos sectores deben crecer en forma desequilibrada para que el total del proceso del complejo económica resulte

equi librada. Esos sectores deben crecer a un ritmo considerablemente superior al del conjunto, pues de otro modo no aceleran el desarrollo. Pongamos por caso, si se supone una tasa de crecimiento general, digamos del 6%, es necesario que las industrias básicas y el sector agropecuario crezcan en una proporción mucho mayor. Así nos explicamos, que, siendo el sector de vts terrestres un sector básico haya requerido inversiones muy fuertes durante el proceso de desarrollo de nuestro país, inversiones que han aumentado o un ritmo superior al del complejo económico mexicano. A título de ejemplos adviértanse las siguientes cifras: durante el sexenio 1935-1940 se invirtieron 298 millones de pesos en carreteras en general, incluyendo conservación. Durante el sexenio 1953-1958 se invirtieron 4,600 millones de pesos en los mismos fines. Esto significa un promedio anual de incremento de 45% que, traducido a tasa de incremento, resulta de 16%, en términos monetarios. Si se ha supuesto que en los últimos años el deseo ha sido de crecer a razón del 6%, entonces comprendemos por qué, en el sector vts terrestres, la tasa alcanzó el 16%. Lo cual demuestra que en un proceso de desarrollo hay necesidad de concentrar las inversiones en determinados sectores. En el caso de vts férreas, por los mismos sexenios se invirtieron, respectivamente, 80 millones y 650 millones de pesos.

México es un país en pleno desarrollo que, fundamentalmente por sus propios medios, realiza esfuerzos crecientes para lograr altas metas, en beneficio de la colectividad mexicana. Por ello, la correcta canalización de los recursos es importante, puesto que así el sacrificio del consumo inmediato repercute de modo directo y sensible en el porte de la población cuyo nivel es precisamente el que se desea elevar. La planeación de las inversiones debe tener como finalidad la optimización, valga la palabra, de esas inversiones, a fin de hacer realidad el beneficio colectivo. La preparación de las decisiones, por lo tanto ha de hacerse en forma organizada y sistemática, de tal manera que se puedan combinar los impulsos creadores con su contrapartida, que son los sacrificios que la colectividad se debe imponer para su bienestar futuro. En esta virtud, la experiencia dentro de la Dirección General de Planeación y Programa nos ha llevado a una cierta forma establecida de trabajo, que no queremos comparar con la que se realiza en otras Dependencias del Ejecutivo. Simplemente es la que nos ha parecido aconsejable aplicar para el cumplimiento de las funciones que, bajo este aspecto, debe desarrollar la Secretaría de Obras Públicas.

La forma establecida de trabajo está formada

por tres pasos que hemos llamado: I **Generación de iniciativas** (creemos que esta denominación resulta objetiva); II **Evaluación de proyectos**, y III **Preparación de programas**.

En los tres pasos ha de tenerse una conciencia clara de una característica de nuestro país; el **desequilibrio regional** en el desarrollo al que se ha hecho mención en documentos oficiales previos. Existe también en otros países, pero en el nuestro presenta inconfundibles aspectos, que se aprecian mejor si se toman en cuenta algunos factores que nos pueden distinguir de ellos. Tales son, entre otros:

**Los orográficos.** Las dos cordilleras longitudinales con un nudo central y las cordilleras transversales, forman mesetas y llanuras costeras donde, especialmente en aquéllos, se ha establecido la población. Esas grandes cadenas, esas grandes cordilleras, son, -- pues, **obstáculos difíciles** de salvar y que, sin embargo, la colectividad mexicana se ha impuesto vencer en su afán de integración.

**2 Los históricos.** El acervo de tradiciones, legadas por las antiguas culturas, ha hecho que las regiones más densamente pobladas sean, en términos generales, aquellas donde existen menos recursos naturales.

3 La distribución de los recursos hídricos. Es de todos sabido que dentro del territorio nacional existen regiones - con superabundancia de agua, y otras en las que su existencia es prácticamente nula. Por último,

4 Los factores políticos. Algunas administraciones han considerado conveniente, por razones socio-políticas, concentrar las inversiones en determinadas regiones para propiciar su desarrollo.

Este desequilibrio regional condiciona el desarrollo de cada uno de los pasos del proceso. En la generación de iniciativas, plantea la disyuntiva de canalizar las inversiones hacia -- obras que inicien el desarrollo en las regiones menos desarrolladas, - o hacia las regiones ya desarrolladas, donde su presencia signifique un incremento inmediato de la productividad.

Como resultado, y hablando concretamente de carreteras, se presentan dos tipos claramente definidos: 1) Las carreteras de penetración, cuya función es romper el autoconsumo y permitir la entrada a ciertas regiones de inversiones en otros sectores, - con el consecuente impacto económico y social; 2) Las carreteras en zonas ya comunicadas, cuya función es hacer fluida la circulación y abatir los costos de transporte.

Debe existir, a nuestro juicio, una armonía --

entre las inversiones destinadas a cada una de estas tipos de carreteras. Una política de construcción de carreteras que destinara todos los recursos disponibles a la construcción de carreteras en penetración, si bien constituiría un deseo sano, no resulta conveniente, porque se descuidarían aquellas regiones donde ya existe el aparato económico productivo, y de las cuales se aprovechan precisamente los recursos que después van a servir para desarrollar las más atrasadas. Por otra parte, si se construyen exclusivamente carreteras de penetración, se tendría una gran incidencia de tránsito sobre la red de troncales existentes, lo que propiciaría la pronta aparición de congestionamientos y "cuellos de botella". Además, una preferencia por las inversiones en carreteras de altas velocidades conduciría a la aparición del desarrollo diferencial; significaría la presencia de zonas de alto desarrollo y zonas de mínimo desarrollo, lo que tampoco resulta deseable.

En el caso de las vías férreas el problema es semejante. Se plantea la disyuntiva entre mejorar las vías existentes, o bien hacer que las vías férreas penetren a nuevas regiones dentro del territorio nacional.

¿Cómo incide el desequilibrio en la evaluación de proyectos? La evaluación de proyectos consiste, esencial-

mente, en la determinación, Can prapósitas comparativas, de la relación " beneficio-costos. En el caso de las carreteras de penetración las métodos que se apliquen en la evaluación de proyectos deben tomaren cuenta tanto el aspecto cuantitativo como el aspecto cualitativo, ya que no se puede evaluar en términos monetarios el beneficio social que constituye la construcción de una nueva obra. En el caso de carreteras en zonas ya comunicadas, los métodos que se aplican consideran fundamentalmente el aspecto cuantitativo, ya que -- existe un antecedente, existe una situación que se puede analizar: - el tránsito de vehículos que circulan por esa carretera. Además, este tipo de obras no representa en el fondo un beneficio social, sino más bien el incremento neto de la productividad. El caso de las ferrocarriles vuelve a ser semejante.

Esta característica de desequilibrio regional - en el desarrollo de nuestro país debe también tomarse en cuenta en la preparación de los programas. No tendría sentido construir rápidamente una carretera de penetración, puesto que los beneficios de esa construcción no se presentarían de inmediato. Las carreteras de penetración, pues, deben programarse de tal manera que su construcción sea relativamente lenta. En cambio, las carreteras de altas especificaciones, ya que en la región existe el aparato económico pro

ductivo, deben programarse para que sean terminadas lo más rápidamente posible.

Teniendo conciencia clara de esta característica de nuestro país, vamos a explicar, en forma más o menos breve, en qué consiste cada uno de los pasos señalados con anterioridad.

## LA GENERACION DE INICIATIVAS

La generación de iniciativas consiste en el ejercicio de la imaginación creadora, capaz de proponer modificaciones a una situación, mediante el conocimiento profundo de ella. Decimos imaginación creadora, porque en esta etapa del proceso es indispensable la presencia del Hombre. Tal vez las demás etapas pudieran hacerlas las máquinas, pero esta no. Se necesita concebir para poder hacer una proposición. Quienes han tenido que trabajar en el campo sobre esta materia se les habrá ocurrido proponer alguna vez la construcción de una carretera que consideran necesaria; eso podría, en forma simple, considerarse como ejercicio de la imaginación. Ahora bien, el conocimiento de la situación permite generar iniciativas positivas; su desconocimiento hace que se propongan ideas imprácticas. De manera que esta etapa del proceso tiene dos fases: una de investigación, que consiste en la elaboración de estudios de carácter socio-económico para lograr el co-

nocimiento de la situación, y uno de proposición. Y son elementos normativos la coordinación de los medios de transporte, así como la relación que existe con otros sectores de la inversión, especialmente con el sector público.

Por lo que respecta a la coordinación de los medios de transporte pueden señalarse algunos criterios de carácter general. Es indudable que la carretera permite iniciar el desarrollo, romper una inercia y establecer un cierto ritmo en el proceso inicial. El ferrocarril, en cambio, hace posible el desplazamiento de grandes volúmenes a grandes distancias, de mercancías que puedan sujetarse a régimen. La carretera puede empezarse a utilizar una vez construido el primer kilómetro, inclusive sin terminar. El ferrocarril no se usa sino hasta que esté totalmente realizada la inversión, tanto en la construcción como en las instalaciones y en la adquisición del equipo restante. Naturalmente que estamos hablando en términos generales; siempre hay que analizar en cada caso las particularidades, las características. Por ejemplo, para citar una excepción, con idéntica necesidad absoluta de construir un nuevo ferrocarril, cuando la iniciación del desarrollo se refiera, digamos, a las explotaciones mineras en gran volumen. Aun cuando es una etapa de iniciación de desarrollo, se requiere un medio que permita el transporte de ese

producción en forma más económica. Tomadas en cuenta estas características, no cabe la noción, hasta cierto punto generalizada, de competencia y paralelismo, sino, más bien, la de complemento armónico entre ferrocarril y carretera. Si se propusiera, por ejemplo, eliminar carreteras a lo largo de ciertas líneas férreas, se producirían enormes trastornos en el desarrollo de esa región. Es necesario también la interrelación con las inversiones que desarrollan otros sectores; el conocimiento de cuáles son las zonas donde concentrarán sus inversiones, permite complementarlas con las vías terrestres, a fin de que se obtenga de ellas el máximo rendimiento.

#### LA EVALUACION DE PROYECTOS

Decimos previamente que la evaluación de proyectos consiste, esencialmente, en determinar el beneficio que se va a obtener con una inversión, y el costo de la obra correspondiente, y en relacionarlos entre sí con objeto de tener un índice.

Pues bien, los métodos de evaluación se aplican de acuerdo con las características socio-económicas de cada obra. Por ejemplo, en el caso de carreteras de penetración se hacen estas hipótesis:

1a. La producción de la zona de influencia de la carretera es indicador del beneficio;

20. La experiencia ha demostrado que, inmediatamente después de las inversiones en carreteras, aparecen automáticamente inversiones en otros sectores;

Jo. Solamente se consideran los beneficios dentro de las actividades primarias, es decir, la agricultura, la ganadería, la explotación forestal; no se considera en la mayor parte de los casos las explotaciones mineras, porque, en general, no son materia de carreteras de penetración,

En términos económicos, la zona de influencia de la carretera debe estar delimitada por la línea que definen los puntos de equilibrio pertenecientes a los costos de transporte de la producción hasta los mercados, ya sea utilizando la obra propuesta o las carreteras existentes. Cuando no es posible hacerlo así, se toman en cuenta los factores orográficos, los hidrográficos y, en todo caso, si no se dispone de otra información, se determina una faja de ancho constante a lo largo de la obra en cuestión.

Definida la zona de influencia, con los censos y estadísticos disponibles se determina cuál es el área productiva dentro de esa zona de influencia y que características tiene, a fin de conocer la producción potencial. Estas características son, principalmente, los rendimientos por hectárea de los cultivos, los coeficien-

tes de agostadero poro la qcncderte, los metros cúbicos de madera obtenible por hectóreo en la explotación forestal. De este modo se determina el volumen de la producción que puede inyectarse al mercado anualmente por la obra. Se le aplican después los precios locales y se obtiene el valor de la producción anual, que, claro está, no se logrará a partir del primer año de construcción de la nueva obra. Este valor se considera como un indicador del beneficio que alcanzará la colectividad con la inversión propuesta.

El costo se establece también de acuerdo con las condiciones de la zona en cuestión, y mediante consulta o las dependencias especializadas. Beneficios y costos se relacionan para conocer el "Índice de rentabilidad" que permita formular un orden de prioridad, o mejor dicho, una prelación de las inversiones. Tróndose de carreteras construidos en zonas ya comunicadas, los beeficios están representados por los ahorros obtenidos con la construcción de la obra: ahorros en tiempos de recorrido, ahorro en distancia, ahorro en la anulación de pérdidas y en otros renglones. Los socostos son los de construcción, conservación, reconstrucción y los sociales. Conviene ya decir los pasos que se dan para cubrir esta etapo: previsión del tránsito, planteamiento de alternativas y estimación de los beneficios.

10. **Previsión del tránsito.** Se analizan las condiciones de la circulación en las carreteras existentes. Para ello se utilizan los aforos que realiza la Dirección General de Planeación y Programo, pues permiten caracterizar los tramos de las carreteras y fijar, al mismo tiempo, una tasa de crecimiento del tránsito y sus condiciones futuras. Gracias a este estudio es posible tener una idea de la fecha de aparición del congestionamiento.

20. **Planteamiento de Alternativas.** Para obtener un mejoramiento en una vía de comunicación existen varias posibilidades de solución, las cuales deben basarse en lo siguiente: a) posibles alcotomientos, b) características de la zona, c) características del terreno por el que atravesará la nueva carretera, d) vías de comunicación afectadas, e) fecha de aparición del congestionamiento.

En cada uno de estas posibilidades se considera una distribución del tránsito, fundándose en el conocimiento de la situación actual y de la situación proyectada al futuro. Se estima también el volumen adicional de vehículos que la obra inducirá, es decir, se estima un cierto número de vehículos que no aparecerán antes, pero que aparecerán por el simple efecto de construcción de la nueva obra.

30. **Estimación de los beneficios.** Al estimar los beneficios, se piensa que los usuarios de la carretera representan a la co

lectividad, y que los beneficios que van a obtener son beneficios de la colectividad. En esa virtud se consideran los ahorros en gastos de operación y los ahorros por supresión del congestionamiento.

Los ahorros en gastos de operación pueden clasificarse en tres clases: ahorros en tracción, en tiempo y en riesgo. Los primeros se miden tomando en cuenta los costos de operación de un vehículo por kilómetro. Por ello, también hemos de advertir cada uno de los distintos tipos de vehículos que vayan a circular por la carretera y que pueden ser camiones, autobuses y automóviles, ya que cada uno de ellos tiene distintos costos de operación.

A propósito de los ahorros en tiempo, se establece un cierto valor por la hora ganada. Contra quienes afirman que el tiempo del mexicano no vale, nosotros pensamos que sí es valioso. Consideramos que el tiempo del mexicano vale tanto como el ingreso per capita en relación al número de horas laborables al año. Y esto determina el valor de una hora para el mexicano medio. De acuerdo, pues, con las velocidades de recorrido, podemos señalar -- qué tanto tiempo ahorran los mexicanos al circular por una nueva carretera, y cuánto vale ese tiempo para la colectividad.

Los ahorros en riesgo no se consideran hasta el momento, porque son difíciles de evaluar. Además, en el conjunto-

de la estimación de beneficios, debe advertirse que representan una proporción muy pequeña, en comparación con la que se puede obtener de los otros dos aspectos.

Ast, pues, pueden determinarse en términos cuantitativos los beneficios que se obtienen con el mejoramiento de las carreteras en zonas ya comunicadas.

Los costos son los que corresponden a todas las inversiones que haya que hacer en esa carretera; a saber: si la modificación a la situación actual consiste en la reconstrucción para mejorar la transitabilidad, los costos que se consideran son los propios de la reconstrucción, los costos anuales de conservación y los de las futuras reconstrucciones. Si se trata de un acortamiento, se establece su costo de construcción, el de la conservación y el de las reconstrucciones periódicas. En el caso de carreteras directas de acceso controlado, es necesario, además, agregar a los costos de conservación de la carretera existente, los de su funcionamiento y los de las reconstrucciones futuros.

Se pretende así aplicar mayor rigor en el caso de este tipo de inversiones, con el objeto de determinar el beneficio colectivo que prestará la obra por cada año de vida útil. Ahora bien, no pueden sumarse libremente tales beneficios, sino que es ne>

cesario saber eco! es el valor actual de los beneficios del futuro. Por ello se aplica una tasa de actualización. La tasa no es otra cosa que la disposición de la colectividad o diferir su Consumo. Es equivalente a lo que sería una tasa de interés, en el caso de inversión del capital privado. ¿Qué representa en última instancia la tasa de interés? Representa el interés del poseedor del capital por diferir el consumo. Si esa tasa es muy baja, el poseedor consume en lugar de invertir; si es muy alta, invierte en lugar de consumir. Hablando en términos de colectividad, la tasa de actualización significa el interés de la colectividad por canalizar los recursos hacia la inversión.

El estado, que hace las veces de la colectividad, se enfrenta a dos tendencias contrarias: el sacrificio del consumo en aras de la inversión y el consumo inmediato. La tasa de actualización será entonces el punto de equilibrio entre esas dos tendencias contrarias. Para los efectos de evaluación de vtes terrestres, nosotros estamos considerando una tasa de actualización de 12%.

¿Cómo opera la tasa de actualización? Supongamos que tenemos proyectado en un cierto estudio el tránsito a lo largo de la vida útil, que hemos previsto un cierto número de vehículos y un cierto beneficio por el año de 1970. ¿Cuánto vale ahora ese beneficio obtenido el año de 1970? Se aplica una operación --

muy sencilla, equivalente a la del interés compuesta:

$$\text{Valar actual} = \frac{\text{Valar en el año } n}{(1 + \text{tasa})^n}$$

**Paro codo uno de los años se actualizan los --**  
costos y los beneficios, y se presenta un balance, es decir, suma de **beneficios comparada con suma de costos; la comparación nos repre-**  
senta un ndice de rentabilidad que hace posible definir inmediata-  
**mente como inversiones nocivas aquellas cuyo ndice de rentabili-**  
**dad sea menor que uno. Las que no resultan nocivas nos permiten-**  
formular una prelación en orden descendente del ndice de rentabi-  
lidad, En otras palabras, el ndice de rentabilidad define la calidad  
**de la inversión.**

En el caso de las vlcs férreas, debemos tomar  
**en cuenta, muy especialmente, cuál es el sujeto de la inversión --**  
**cuando no es la empresa que opera una línea ferroviario. El sujeto**  
de la inversión sigue siendo la colectividad mexicana. Esta defi-  
**nición nos permite percibir con toda claridad que los beneficios -**  
**no serán los que obtenga la empresa, sino los que obtenga la colec-**  
**tividad mexicana. Si se hace esta consideración, el procedimien-**  
**to de evaluación resulta semejante al ya descrito, aunque en el ca-**  
so de vlcs férreas es más fácil la previsión del tráfico porque se --

cuenta con estadísticos que cubren un amplio período y que permiten definir claramente las tendencias de evolución del tránsito. Pueden señalarse una tasa de incremento y prever el tránsito futuro. Sin embargo, al plantear las alternativas debe advertirse bien la influencia que sobre los costos de operación tienen factores tales como la pendiente y la curvatura. En algunos casos hay necesidad de llegar al nivel anteproyecto para establecer con toda claridad cuáles son las alternativas, porque si sólo se toma en cuenta el desarrollo de la línea se pueden cometer algunos errores.

Los beneficios están constituidos por los ahorros en toneladas kilómetro que va a producir la inversión a la colectividad mexicana. Se determinan esos ahorros a lo largo del tiempo de la misma manera que en el caso de las carreteras.

Tratándose de pasajeros, se toma también en cuenta el ahorro en tiempo de quienes van a utilizar esa línea ferroviaria. No es posible por ahora considerar el ahorro en tiempo de la carga.

La estimación de los costos es semejante también al caso de los carreteros, es decir, debe tomarse en cuenta el costo total de la construcción, de las reconstrucciones periódicas y de la conservación.

Se presenta también un balance actualizado.

Al presente trabajamos en la posibilidad de con juntar los métodos a fin de tener un punto de comparación. Es de ob servarse que los métodos de evaluación de carreteras de penetración no incluyen el factor tiempo; simplemente consideramos la presencia de la producción en un momento dado. Cuando introduzcamos el -- factor tiempo en el método de evaluación de carreteras de penetra-- ción, tendremos métodos homogéneos que permitan comparar cual-- quier tipo de inversión dentro de nuestro sector de vras terrestres y dispondremos de un mejor elemento de juicio para la formulaci6n de prelaciones. Con este objeto se estudian los incrementos del tr6nsi-- ro registrados en las carreteras recién abiertas. Conocidos los da-- tos sobre las que fueron propuestas, conocidos los valores de producc\_ ción estimados en el momento en que fueron evaluadas, estamos trq\_ tondo de encontrar la relaci6n que pueda establecerse entre el va-- lor de lo producción calculado hace dos o tres años y el número de-- vehrculos que empiezan a circular por esa carretera. Establecida esa relación, podremos fundir los métodos y ilegar a rndices de ren-- tabi lidad homogéneos.

#### LA PREPARACION DE PROGRAMAS

Este tercer paso se funda en las prelaciones -

formulados con base en la evaluación de los proyectos. Para la preparación de los programas deben observarse algunos factores.

En primer lugar, la procedencia de los fondos. Como es sabida, las carreteras, pueden construirse mediante la intervención de la Secretaría bajo tres distintas modalidades: a) Iede-troles; b) por cooperación al 50%; y c) por cooperación al 33%. - En segundo lugar, el monto de los fondos disponibles.

Este monto depende de lo que el sector público canalice al subsector vías terrestres. Se requerirá, pues, tener en cuenta el monto para una distribución armónica. En tercer lugar, e l tiempo que requiere la construcción de la obra propuesta, tanto desde el punto de vista técnico-ingenieril, - como desde el punto de vista económico. Hay obras que exigen dos, tres años, desde el punto de vista físico para su construcción, de manera que no es posible terminarlas antes, aun cuando se pretenda concentrar la inversión en ellas, porque no puede lograrse el avance a ese ritmo.

Han de tomarse en cuenta también los criterios que aparecen en el Acuerdo Presidencial de que se trate, con relación a los objetivos de los programas de inversiones. Los más importantes poro nuestro caso son los que establecen que: o) en lo elobo-

ración de los programas debe prestarse especial atención a la conservación de las obras existentes; b) debe procurarse además la terminación de las obras en proceso; e) debe tomarse en cuenta la construcción de obras complementarias que permitan el mayor provecho de la inversión.

Los proyectos de programas así preparados se someten a la consideración del señor Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de la Presidencia.

Finalmente, hay dos aspectos que conviene enfatizar:

Primero, existe un arte de las decisiones, que trasciende la ciencia de la preparación de las mismas. El objetivo de los procesos, especialmente en el caso de la evaluación, es lograr que la red de vías terrestres evolucione en la forma que más convenga al hombre que las utiliza. Los métodos, por racionales que sean, resultan inoperantes si no se juzgan buenas proposiciones, las que aparecen en la generación de iniciativas al desarrollar el atributo humano de la imaginación. Tan malas son las decisiones tomadas por vía intuitiva como las preparadas mediante métodos, probablemente racionales, pero apoyadas en interpretaciones falsas de la realidad.

Segundo, el aparato matemático no conduce a la verdad absoluta. Las conclusiones que se obtengan sero consecuencia exacta, salvo error de cálculo, de las hipótesis, que en todo caso no son más que una esquematización de la realidad. Por lo tanto, es en las hipótesis donde debemos tener concentrada nuestra preocupación. Hemos de evitar concederle al cálculo una virtud propia.

#### PUBLICACIONES CONSULTADAS

- |  |  |
|--|--|
| Pierre Massé                             | Le Choix des Investissements   |
| Horado Flores de la Peña                 | El Desarrollo Económico<br>I Congreso Mexicano de Planificación                                |
| Lionel Odier                             | Les Interêts économiques a ottendre de<br>la construction ou de L'amelioration -<br>des routes |
| Andrés Caso                              | México, 50 años de Revolución. -Tomo<br>11. Las Comunicaciones                                 |
| C. Abraham. - S. Galdberg.-<br>J. Thedie | Le Choix des investissements routiers  |

**DESARROLLO ECONOMICO**  
y  
**PLANEACION REGIONAL**

Lic. Eliseo Mendoza Berrueto

"EFE DEL DEPARTAMENTO DE PLANEACION  
ECONOMICA y SOCIAL  
PLAN LERMA

Conferencia sustentada en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Mayo de 1965

Los problemas económicos a que se enfrenta la humanidad contemporánea representan un reto para el economista profesional, que se acentúa y agrava por momentos. Son crecientes los desequilibrios que separan a los países desarrollados de los no desarrollados; el avance tecnológico entre los países de economía madura y los no desarrollados es a un ritmo tan desproporcionado que se puede evocar la fábula de la liebre y la tortuga. Las ambiciones de predominio económico y político de algunos países han tomado la forma fatal de luchas entre pueblos y la guerra universal es una constante amenaza para la supervivencia de la humanidad.

Estos fenómenos ligados directamente al desarrollo económico son los que integran la problemática a la que el economista debe enfrentarse con sus mejores armas, a saber: preparación técnica al máximo nivel contemporáneo, vastos conocimientos del complejo económico, en el más amplio sentido de la acepción, entendiendo por ello el conocimiento preciso y la interpretación adecuada entre fenómenos que de manera interdependiente conforman el desarrollo econó

mico, esto es, los aspectos sociales políticos culturales e históricos- que entran en el juego; y, sobre todas las cosas, a manera de filosofía profesional, debe aspirar a poner su ciencia al servicio del pueblo, de los intereses colectivos por encima de los de pequeños grupos, incluyéndose a él mismo.

El economista contemporáneo, particularmente el de los países subdesarrollados, no debe aspirar o la técnica par la técnica misma; muchos de los problemas de nuestra sociedad se resolverían más fácilmente si pensáremos con sentido común en el bienestar colectivo antes que en el propio; la técnica sin humanismo, como ya se está demostrando, puede volverse en contra de la comunidad a la que - tratamos de servir.

Por eso el economista no debe olvidar que su profesión corresponde a las ciencias humanísticas, y ha de estar consciente de ello antes de introducirse en las técnicas monetarias, fiscales, de la teoría económica o en lo que está de moda, la econometría. Hago este breve exordio porque el tema que nos ocupa se refiere a la planeación del desarrollo y el desarrollo no ha de ser una meta en sí mismo, sino un medio para que el progreso económico y social abarque a la mayor parte posible de la comunidad en que se vive.

Para entender lo que es lo planeación del desarrollo

es obvio que tenemos que aclarar primero qué entendemos por desarrollo económico; y el desarrollo puede definirse como un proceso firme y constante a través del cual la producción aumenta y modifica su estructura mediante la aplicación de tecnología en progreso persistente, auspiciado por la formación de capital; este proceso ha de ir acompañado de otros cambios económicos, de organización, demográficos, institucionales y culturales, con los cuales está íntimamente relacionado y de cuyo sentido y magnitud dependen, en mayor o menor grado, la tasa del desarrollo, la mejor asignación de los recursos, la distribución de la riqueza y el bienestar social; asimismo, estos cambios coadyuvan al crecimiento ulterior de la economía hacia niveles cada vez más elevados del ingreso real.

El aumento de la producción proviene del más amplio y, sobre todo, del mejor aprovechamiento funcional de los recursos; es decir, de su aprovechamiento extensivo e intensivo, tomados tales recursos en su aspecto relativo, dada la variable importancia que les impone el proceso tecnológico. Hay que destacar la importancia que tiene el aumento de la productividad para hacer frente a la carencia de mano de obra, patrocinadas por la acumulación de capital.

El incremento de la producción equivale al aumento

**del ingreso; este aumento determina, a su vez, cambios en la estructura de la demanda y correlativamente en la producción. En las primeras etapas del proceso existe un sector mayoritario de la población que vive o niveles de subsistencia y que dedica casi la totalidad de su exiguo ingreso a la adquisición de alimentos. Cuando sobrevienen los aumentos en el ingreso, la población, que se encuentra subalimentada, antes de sujetarse a las leyes de Engel y la psicológica y fundamental de Keynes, aumenta su demanda por alimentos ---o tales niveles, su elasticidad-ingreso de la demanda será positiva --- para luego, una vez satisfechas sus necesidades vitales, diversificar su demanda, requiriendo del mercado productos cada vez más elaborados y costosos, la que servirá de estímulo para las inversiones en empresas mejor integradas y la lógica elevación de la productividad marginal de los factores empleados. Así pues, la modificación en la estructura de la producción es inherente al proceso del desarrollo económico.**

El incremento y la diversificación de la producción significan el rompimiento de la inelasticidad de la oferta interna. Tal inelasticidad es consecuencia de las condiciones de escaso capital, elevado concentración del ingreso, tecnología atrasada, educación y cultura deficientes, capital social básico insuficiente e inadecuado y, además debido al uso casi exclusivo de los factores en actividades pri

marías, en particular, la agricultura.

Como otros cambios económicos podríamos anotar el desarrollo más o menos equilibrado de los sectores estratégicos de 10-economía, la mejor integración de los mercados, la formación del excedente económico en el sentido de ahorro social para que la acumulación de capital permita el mejor aprovechamiento de los recursos y la elevación de la productividad, etc.

Los cambios de organización están ligados a la modificación de la estructura social, a la disminución de la importancia relativa de las industrias de tipo familiar, al mejor conocimiento de técnicas y productos, al perfeccionamiento y dispersión de las instituciones económicas de la sociedad, tales como organizaciones bancarias, mercado de dinero y capitales, etc.; asimismo, se refieren a la estabilidad y mayor eficiencia de la administración pública, a la organización empresarial de las actividades económicas en general y, en particular, en el sector rural, entre otros.

Los cambios institucionales podemos referirlos a la modificación de la actitud de la población con respecto al proceso mismo del desarrollo, a la mayor influencia de los incentivos económicos como condicionantes de la conducta humana, a la capacidad para crear o aceptar innovaciones, el espíritu de empresa, la propensión-

al ahorro, etc.; es decir, implican cambios en los hábitos, valores e interés creados de la sociedad.

**Lo anterior nos conduce a afirmar que el desarrollo económico implica cambios diversos, que determinan la tasa del proceso, la asignación de los recursos, la distribución de la riqueza y el bienestar social.**

Así pues, fuera del campo estrictamente económico - existen variables de carácter político, social y cultural, cuyo comportamiento asume importancia vital para el logro de mejores niveles de bienestar social. Estas variables, suelen representar, en las primeras etapas del desarrollo, fuerzas antagónicas al progreso. Es entonces - cuando han de redoblarse los esfuerzos por mejorar la educación, 10- salubridad, el entrenamiento, etc., esfuerzos que no producen resultados inmediatos. Por esto afirmamos que tales cambios coadyuvan 01- desarrollo ulterior de la economía hacia niveles cada vez más elevados del ingreso real.

**Cabe preguntar: ¿Cuales variables son las más importantes en el proceso del desarrollo económico y cómo se interrelacionan?**

La teoría económica dinámica relativa a los problemas del desarrollo económico debe contener análisis micro y macroe-

conomico, debe ser objetiva y subjetivo . Es decir, tiene que referirse a los grandes agregados de la economia, pero en sus poltífics a reco<sub>m</sub>endar debe llegar a la empresa misma, su localización en integración y analizar tanto sus economles internas como externas. Al mismo tiempo ha de analizar en forma objetiva la conducta de los integrantes particulares de la sociedad, su actitud personal y colectiva-hacia el progreso y su reacción ante los incentivos económicos.

Siendo el desarrollo económico un fenómeno complejo, con tantos factores jugando su papel correspondiente con diferente intensidad, su búsqueda debe comprender una amplia variedad de distintos enfoques desde diferentes campos científicos; esto es más -evidente mientras más bajos sean los niveles económicos de las comunidades; esto sugiere que en regiones donde existan grandes contrastes, las poltífics estimulantes del desarrollo deben ser diferentes.

De acuerdo con lo anterior tenemos que colegir que la planeación ha de ser integral, con el objeto de abarcar todos los cambios involucrados en el proceso del desarrollo; en otras palabras si es cierto que pueden existir, y de hecho existen, por separado la planeación económico, la planeación física y la planeación social, ninguna de ellas en forma separada puede satisfacer los requerimientos del desarrollo integral, pues cada uno estudia y analiza el dese-

rollo dentro de las limitaciones de su especialidad, olvidando los elementos distintos a dicha especialidad, o cuando mucho, suponiendo - que los otros factores han de cambiar en el sentido que se desee, en - forma automática o por inercia.

Lo cierto es que si se desean cambios globales ha de trabajarse simultáneamente en los campos económico, social, físico - e institucional, y no en cada uno de ellos por separado y en forma - parcial. Por ejemplo si la meta general de un plan de desarrollo es la de elevar los niveles de bienestar de la comunidad, el economista planificador pensaría que bastaría con elevar el ingreso per cápito, dis-tribuirlo en forma más equitativa y racionalizar el uso de los factores productivos, para lograr la meta o metas que se hayan fijado; en cambio el sociólogo pensaría que mediante el mejoramiento de los índicadores sociales básicos --educación, salubridad, vivienda, vestido y calzado, etc. --, rompiendo la inelasticidad social y creando las -- condiciones humanas favorables al cambio rápido y sin fricciones, podría alcanzar las metas de la planeación social; por último el planificodor físico podría argüir que mediante la creación de la infraestructura -- caminos, carreteras y ferrocarriles, abastecimientos de energía eléctrica, irrigación, agua potable, etc. -- se elevarían los niveles de vida de que se habla.

Es obvio que metas de tipo general no se cumplen en forma limitada mediante planeaciones parciales; en cambio, si estas - planeaciones parciales conforman un solo plan integral habrá mayores posibilidades de alcanzar las metas y objetivos que se desean.

Antes de continuar hablando de planeación, es necesario definirla para evitar cualquier discusión por incomprensiones semánticas. Puede definirse, como el proceso de preparar un conjunto de decisiones, para acción en el futuro, a fin de lograr metas y objetivos generales o través del empleo de medios óptimos.

Por su parte, planeación regional es el proceso de preparar un conjunto de decisiones que, referidas al ámbito de cierta zona geográfica, sirvan para actuar en el futuro a fin de lograr metas y objetivos intraregionales --- consistentes con los señalados por las políticas o planes de desarrollo nacional --- a través del uso de medios óptimos; ésto último significa que la asignación de los recursos regionales y la prosecución de metas y objetivos representan decisiones que han de tomarse dentro del contexto del país, como un todo.

Desde el punto de vista económico regional puede decirse que el objetivo óptimo se da cuando todas las regiones de un país tienen exactamente el mismo ingreso promedio; una distribución completamente equitativa del ingreso es lo máximo a que podríamos-

aspirar; por otro lado, el mínimo objetivo sería mantener la distribución actual del ingreso entre las regiones. Dependiendo del nivel del desarrollo económico, los países deben aspirar o moverse - desde el objetivo mínimo hasta el máximo; sin embargo las interrelaciones regionales y los factores del crecimiento no son muy bien conocidos, debido a que las investigaciones sobre el desarrollo regional no han progresado en forma sistemática hasta ese grado.

Nuestra ciencia económica ha evolucionado históricamente en forma tal que en la actualidad tenemos ya los instrumentos conceptuales y el enfoque teórico suficiente para hacer planeación regional. Al enfoque de los clásicos podemos llamarlo -- "Intempore! y ubfcuc" debido a que el sujeto se adaptaba a sí mismo a los cambios en forma automática, inmediata.

Más adelante se introdujo un concepto diferencial sobre el tema; factores psicológicos y técnicos causan diversas -- reacciones en el sistema; esta introducción de la teoría dinámica puso en claro la distinción necesaria entre los efectos de los cambios tanto a plazo corto como a plazo largo; distintas formas de -- reacción a través del sistema causan diferentes efectos; el conocimiento de estas reacciones es necesario para obtener una claridad en la eficiencia de los diversos instrumentos de economía política.

ca. Finalmente, una vez introducido el factor tiempo se hizo intervenir el elemento espacio; las formas de reacción son diferentes en distintas regiones y como resultado, el desarrollo de una región puede ser definitivamente diferente al de otra región, suponiendo aún iguales factores económicos.

Limitaciones de la Planeación Regional.

La planeación del desarrollo regional en países de economía mixta -como es nuestro caso- es tarea por demás ardua; los obstáculos son de orden estructural, técnico e institucional.

Limitaciones Estructurales.

Desde el punto de vista estructural, en las economías mixtas coinciden en mayor o menor proporción los sectores públicos y privado en la prosecución de las actividades económicas; esto implica que las metas y objetivos de la planeación han de ser, hasta cierto punto, limitadas y modestas, puesto que solo una parte del acervo social de recursos -los que directamente maneja el sector público- pueden ser asignados en los programas de desarrollo que se intenten siguiendo criterios generales de prioridad, de acuerdo con las metas establecidas.

Por lo que toca a recursos del sector privado ---

-Q veces relativamente cuantiosos- es difícil su asignación directa en aquellos programas de máxima prioridad en cuanto al mayor logro de los objetivos sociales a alcanzar; desde luego, es necesario aclarar que la meta más comúnmente aceptada en materia de planeación es la que se refiere al logro de más altos niveles de bienestar para la población. Así, se desea que el desarrollo planificado represente etapas de sostenido crecimiento del producto social, cuyos aumentos involucren mejor distribución de la renta, mayor oportunidad para que todos los sectores puedan participar en las actividades económicas y mayores facilidades sociales mediante la realización de principios de equidad y justicia social.

Es un lugar común afirmar que el sector privado, antes que actuar en beneficio colectivo, actúa ante la reacción del incentivo utilidad; Keynes introdujo elementos y conceptos muy precisos que señalan la conducta del ente económico dentro del sistema capitalista: la eficiencia marginal del capital, si es elevada, esto es, si los inversionistas esperan márgenes razonables de utilidad, la inversión tendrá lugar, aumentarán el empleo, el ingreso y la demanda efectiva; los efectos acelerador y multiplicador actúan como propulsores que permiten conti

nuar adelante el desarrollo.

Esto quiere decir que la asignación de los recursos del sector privado -particularmente el capital- se llevarlo acaba en las actividades económicas, en las zonas geográficas y en el momento preciso en que se suponga mayor la eficiencia marginal de capital; esto es, en otras palabras, que el capital privado podría inclusive no solo no actuar de acuerdo con los objetivos del bienestar social, sino en franca oposición.

Los países en proceso de desarrollo necesitan urgentemente inversiones crecientes, específicamente en las actividades industriales y agrícolas, en el establecimiento y mejora de la infraestructura y de algunos servicios. Por otra parte, la mayoría de la población, que apenas subsiste, se encuentra a muy bajos niveles económicos, físicos, culturales, muchas regiones se encuentran prácticamente aisladas; el esfuerzo necesario para acabar con estos desequilibrios que obstruyen el desarrollo es enorme, y los recursos de capital pública escasos.

Los empresarios privados, difícilmente invertirán no ya digamos en educación social, caminos o escuelas, sino que, en muy raras ocasiones instalarán unidades fabriles en zonas deprimidas; y esto no es sino la consecuencia lógica de la racional-

**lidad de su conducto económico; en cambio suelen acudir generosas a los sectores de la construcción residencial, o a otras actividades de especulación en zonas de progreso maduro.**

Todo esto no es ni delictuoso ni reprochable; el problema radica en que existiendo escasos recursos en los países subdesarrollados y siendo urgente elevar los niveles de vida de la gran masa de la población, no es aconsejable la continuidad de estos sistemas liberales, rebasados ya hasta por los países capitalistas más desarrollados. **Afortunadamente en los últimos años el sector empresarial empieza a comprender el papel estratégico que debe jugar como promotor del desarrollo social, ajustándose a los requisitos que establece una política de equilibrio económico.**

#### **Limitaciones Técnicas.**

**Las limitaciones técnicas de la planeación regional, están ligadas a la disponibilidad de información básica para cualquier tipo determinado de planeación. Desde luego es obvio que no todas las metodologías de planeación requieren el mismo acervo de datos; - es posible hacer un plan de desarrollo basándose solo en algunos indicadores básicos o en un diagnóstico no muy detallado; pero cuando se desean utilizar técnicas más desarrolladas y complejas --- modelos-econométricos o programación lineal, por ejemplo ---, los requeri-**

**mientas de información son mayores.**

No es difícil calcular los grandes agregados 01 nivel nacional; el desarrollo de métodos, tales como las cuentas nacionales, la balanza de pagos, los presupuestos globales, etc ., se han vuelto comun<sub>u</sub>nes y son similares para la mayoría de los países; son datos que conmayor o menor aproximación se tienen con facilidad. Pero al nivel regional la disponibilidad de datos es limitada; aún en el caso de que una región se integrara por estados o provincias completos, solo es factible en un primer intento, obtener un número limitado de variables, siendo las más difíciles de calcular los relativos a la oferta y demanda globales, pues existen muchos obstáculos para estimar los movimientos de -mercancías con el exterior, (en el resto del país o en otras naciones).

Pero cuando de veras se tienen problemas de estimación de las variables agregadas es cuando nos referimos a una región -no delimitada precisamente por fronteras políticas, sino por factores -orográficos, geológicos o de otra índole; es decir, cuando los límites de la región no corresponden a los de las entidades federativas; entonces hay que hacer una serie de ponderaciones y ajustes para calcular las variables regionales; en esta labor el Departamento de Planeación Económica y Social del Plan Lerma, ha empleado más de 12 meses y -aún no sabemos con certeza el grado de aproximación a la rec'vdod,

Otro problema técnico, de mayor importancia, se refiere a lo determinación de objetivos y asignación de recursos, por regiones de un país.

El señclomiento de metas y objetivos dentro de un -- pian regional exige un mfnimo en la cantidad y forma en que se han de utilizar los factores productivos; toles factores pueden ser de origen regional, del resto del país, o de otros países; esto quiere decir que 10- región que estamos planeando ha de competir con otros regiones nocio ncles en el uso y asignación de toles recursos. Esta competencia sería cabalmente determinada si el plan regional formara parte, junto con otros planes regionales, de un plan integral nacional r pues en este ca so los intereses superiores del país determinarían criterios de prelación regionales de acuerdo con la aportación de cada región en la satisfac ción global de las metas y objetivos nacionales; huelga decir que dicho aportación estará determinada, a su vez, por la disponibilidad de recursos de toda índole con que cuente cada región y, asimismo, por el grado de desequilibrio regional que debe determinar explícitamente el plan nacional. De este moda, la cantidad y forma en que se uti lizarían los recursos productivos en nuestro plan regional estaría deter minada. Sin embargo, presumiblemente en ninguna parte del mundo - se ha logrado establecer en forma rigurosa y exacta esta metodología.

En los países donde la planeación nacional se ha institucionalizado, la planeación regional empieza apenas a vislumbrarse en el contexto de los planes nacionales; solo en Italia la Cassa di Mezzogiorno representa el esfuerzo más grande y más exitoso en planeación regional, referido al meridiano de Italia incluyendo Sicilia y Cerdeña. En Holanda la planeación regional se ha limitado a políticas de desarrollo de áreas deprimidas y a la construcción de matrices de insumo-producto por provincias. En Francia se están estructurando planes para desarrollar algunos departamentos atrasados. En Japón la planeación regional, aparentemente, está adquiriendo visos más técnicos, trabajando con modelos econométricos y matrices de insumo-producto regionales. Es claro que se hace planeación regional en otros países, pero en general todos caen dentro de la aseveración ya mencionada.

#### **Limitaciones Institucionales.**

Los obstáculos de orden institucional que dificultan la planeación regional son los derivados de aspectos políticos y administrativos, principalmente. Los obstáculos de orden político son importantes, y a veces definitivos; frente a gobernadores dinámicos y progresistas de entidades que forman parte de regiones, existen otros conservadores y pasivos; algunos con mayor ascendencia ante la autoridad suprema del país, y otros de escasa influencia política. Entre

algunos existen revalidades que impiden políticas integrales que involucren o sus respectivas entidades.

Al nivel municipal el problema es similar pero o veces mayor en vista de la impreparación de quienes integran el gobierno de los municipios.

Todo esto implica serias limitaciones para que un plan regional pueda contar con información estadística, precisión en cuanto a la prelación y cuantificación de metas y señalamientos de objetivos, recursos utilizables en toda la magnitud que lo requeriría el plan, coordinación política y administrativa adecuada, etc.

El Plan Lerma.

Nuestra plan de desarrolla parte del diagnóstica integral de la cuenca que tratamos de desarrollar en forma planificada. Hemos encontrado que los más serios obstáculos al desarrollo regional pueden ser los siguientes, sin que esto lista sea exhaustiva y sin que el orden en que se mencionan signifique grado de importancia decreciente:

- 1) Baja proporción de la población económicamente activa respecto de la total;
- 2) Elevada porcentaje de población activa ocupada

... actividades... reductividad que... niveles...

**de subsistencia precaria, lo que mantiene bajo la demanda efectiva regional;**

3) **Baja productividad en el resto del sistema económico;**

4) **Elevada concentración del ingreso;**

5) **Bojos niveles educativos y culturales de la población;**

6) **Estructura de poder o todos los niveles políticos y sociales que son oposición formidable para cambios estructurales básicos;**

7) **Graves imperfecciones del mercado;**

8) **Intrincados círculos viciosos de pobreza en las áreas rurales, preferentemente;**

9) **Falta de espíritu y de organización empresarial, especialmente en las actividades primarias.**

**Asimismo, es obvio que en la región se den también otros obstáculos para el desarrollo que a nivel nacional se presentan; y particularmente me refiero a las limitaciones derivadas de estructura económica más equilibrada y dinámica, comercio internacional favorable, resultando de ello colonialismo económico y supeditación forzosa.**

Para romper estos obstáculos es necesario, insisto, -  
que el plan de desarrollo sea integral; desde luego solo aspiramos a rom  
per esos obstáculos a nivel regional, haciendo ver los obstáculos inhe  
rentes a la estructura actual económico y social del país como un todo.  
Metas y Objetivas del Plan Lerma,

La meta general del Plan Lerma es elevar las niveles  
de bienestar de la población, especialmente en los sectores y las zonas  
más deprimidas. Pretendemos lograr el máximo crecimiento económico  
pasible --- mínima tasa 10% anual de 1966-1970 ---0 Este crecimen  
to debe tender al mayor equilibrio sectorial, social y geográfico, den  
tro de las limitaciones que establece la estructura dinámica regionol  
y nacional.

El equilibrio que se menciona debe tomarse como el  
mínima posible dentro del máxima quantum factible de la meta dese  
da. Es decir que la meta del mayor equilibrio interno --- lo que even  
tualmente pudiera significar mayor justicia social --- debe estar supe  
ditado al logro de la meta cuantitativa de orden económico; empero,  
no debe olvidarse las múltiples condicionantes de arden tanta econó  
mico como social; éstas pueden expresarse a manera de objetivos, o  
saber:

**1) Reducir las disparidades de ingreso en los grupos sociales, sectores económicos y subregiones;**

**2) Elevar la ocupación y la productividad de la fuerza de trabajo;**

**3) Racionalizar el uso de los factores productivos para obtener de cada uno de ellos el máximo rendimiento;**

**4) Elevar los niveles de bienestar de la comunidad, mediante mayores y mejores facilidades sociales para crecientes grupos de población, activando el proceso de homogeneización, movilidad e integración social;**

**5) Lograr a todos los niveles, nuevas actitudes sociales favorables al progreso económico con justicia social, rompiendo o encauzando las estructuras de poder que se oponen a la prosecución de los metas del plan;**

**6) Integrar una estructura económica, política y social dinámicamente equilibrada, apta para entender, asimilar y promover las políticas del desarrollo regional.**

Para lograr el meta general establecido y los objetivos consecuentes con ella es necesario poner en juego objetivos instrumentales, entre los que podríamos citar:

**1) Aumento, selección y coordinación de las inver**

2) Eliminación de las imperfecciones del mercado interno, para hacer partícipe a toda la fuerza de trabajo de los aumentos reales de su productividad;

3) Progrese tecnológico de las actividades económicas para mejorar la posición competitiva del aparato productor regional frente al resto del país y del mundo;

4) Perfeccionamiento de las instituciones financieras, asistenciales, de extensionismo técnico, políticas y administrativas.

Es conveniente aclarar que debe predominar consistencia tanto entre todos los objetivos señalados como con los supuestos para la política nacional de desarrollo; además, lo principal consistencia radica en que ha de aspirarse solo a objetivos factibles, dentro de los más ambiciosos posibles.

La ploneoción del desarrollo, sin ser una técnica de reciente creación, aún encuentra múltiples dificultades para llevarse a cabo; se han puesto algunos obstáculos a que nos enfrentamos quienes hemos hecho de lo ploneoción el campo de nuestro actividad profesional. Creo que a medida que todos los sectores sociales se percaten de lo bondad de esta técnica para lograr un desarrollo más acelerado y de más omolios beneficios para lo comunidad, será aceptada -

de mejor grado.

En estos momentos, el mundo está profundamente CONVulsionado debido al enfrentamiento brutal de intereses antagónicos.- Grandes masas que han subsistido al margen de los beneficios del progreso material, carentes de los más mínimos elementos de bienestar, exigen un nuevo orden político, económico y social, que represente vida más decorosa. Ante tales exigencias se yerguen poderosas las fuerzas que han detentado el poder durante siglos; el resultado de tal enfrentamiento se relata cada día, cada hora, minuto a minuto en todos los medios modernos de comunicación.

Esta etapa es aún más crítica si nos percatamos de - que en el juego entran dos fuerzas que poseen el potencial de armos- más destructivo que jamás haya habido en la historia.

Ante el colapso casi inminente de la humanidad, es urgente para cada uno de nosotros actuar para solucionar los conflictos sociales y dejar a las nuevas generaciones un mundo de prosperidad y bienestar donde cada quien pueda respirar la limpia atmósfera de la libertad; es urgente liberar a enormes masas humanas de la angustia infinita de la miseria, de la depravación cultural en que vive, de la incertidumbre del abrigo y del sustento. El desarrollo económico, repito, ha de acelerarse cuanto antes, pero en beneficio colec-

tivo,

La planeación --- ya se ha dicho ---1 no es una panacea milagrosa que alivie automáticamente nuestros profundas carencias, deformaciones y enfermedades sociales; la prosperidad y el bienestar están en la cima de una senda abrupta; para ascender por ella son necesarios muchos sacrificios; hasta ahora, solo una pequeña porción social del mundo y de nuestro país la han alcanzado; estos grupos privilegiados se han apoyado precisamente en el esfuerzo de las grandes mayorías; este enorme contingente humano ha quedado tan desprovisto -- que es casi imposible que dentro de un proceso evolutivo pueda ascender por sí mismo. Quienes tenemos el privilegio de vivir en el confort moderno y relativamente a elevados niveles culturales, debemos unir nuestros más nobles propósitos poro ayudar al progreso de los desamparados •

PLANEACION ADMINISTRATIVA  
PA RA  
EL DESARROLLO ECONOMICO

Lic Alvaro Rodríguez Reyes

ASESOR TECNICO DEL OFICIAL MAYOR  
SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS

"En la época actual la planeación se ha convertido en el instrumento básico para el desarrollo económico"

Oscar Lange

### 1.- La Teoría de la Planeación del Desarrollo

El concepto de la planeación ha nutrido desde hace varios años una polémica de carácter político que ha polarizado la atención de buen número de economistas. La identificación de esta forma de conducir la acción colectiva, con los regímenes socialistas, ha provocado en las mentes atemorizadas una actitud de cerrada intransigencia para entender su real significado.

Porque la planeación, en su acepción más general, es una manifestación inherente a la naturaleza humana; es el resultado de la facultad racional del hombre de pensar antes de actuar, o expresado con la máxima sencillez, planear es prepararse para la acción. Y si llevamos nuestro enfoque un poco más hacia la compaginación de lo económico con lo organizativo, encontraremos en la planeación un producto reflexivo de la inteligencia humana, un recurso para conducir la acción con un sentido de orden y de previsión a fin de obtener el máximo de provecho con el mínimo de esfuerzo.

Aún más, si avanzamos en la proyección de este pro-

ceso mental de anticiparse a las realizaciones y en un plano social lo ubicamos como función del Estado para dirigir el esfuerzo colectivo, llegamos al entronque de la planeación económica con la teoría administrativa dentro de las variadas formas derivadas del papel del Estado en la actividad económica; desde planeación indicativa o inductiva, hasta la dirección centralizada y compulsiva de los procesos económicos.

Obviamente, cuando se hace referencia a la compulsión de los planes del Estado; se expresa la subordinación del interés particular a los intereses generales de la colectividad; y en este sentido, la planeación parece ser la fórmula tendiente a solucionar la contradicción inherente al régimen de producción capitalista consistente, ésta, en una acción planificada en el interior de las empresas y una anarquía de la producción social provocada por las fuerzas incontroladas del mercado; con el atenuante de las empresas incorporadas al dominio público.

Para los países que van a la retaguardia del desarrollo económico y social, la política de desarrollo desde el ángulo operativo, se basa primordialmente en la acción presupuestal; es por medio de la asignación de los recursos públicos y en particular a través de las inversiones, que se logra influir en el proceso de la actividad-

económica.

Cuando se ha llegado a conformar un sistema de economía mixta, la fuerza relativa del Estado frente al sector de la iniciativa privada hace factible influir en el desarrollo, no sólo mediante la movilización de sus recursos presupuestales sino también por la acción-coordinada de las políticas monetaria, fiscal, de comercio exterior, de salarios, etc. Y cuando el juego coordinado de estas políticas logra integrarse en un plan para impulsar el progreso económico, se tiene ya - la pauta para institucionalizar la planeación creando el organismo o el sistema orgánico, cuya tarea central se orienta a racionalizar la acción colectiva a través de la Administración Pública.

La planeación del desarrollo tiene desde luego ciertas limitaciones en los países donde el sector privado juega aún un papel-preponderante en la actividad económica. La posibilidad real de planear el desarrollo se encuentra trabada por el conjunto de intereses particulares no involucrados en la acción estatal y que, con frecuencia, se oponen a las propósitos del gobierno en forma deliberada. Es bien conocida la actividad de la iniciativa privada de contraer las inversiones o enviar los recursos financieros a las orcas de los bancos extranjeros, cuando el Estado, por otro lado, se esfuerza en canalizar los escasos ahorros para fomentar las inversiones de capital.

La subordinación del provecho individual a los fines de la colectividad, no está ya a discusión, como tampoco el hecho de que el desarrollo económico, no es un proceso de generación espontánea, sino por el contrario, una tarea persistente, conciente y compartida de los gobiernos y los pueblos. Es una experiencia históricamente comprobada que para alcanzar el máximo de bienestar social, como resultado de esta acción conjunta, la planeación ofrece el instrumento de promoción más eficaz a fin de aprovechar mejor los recursos, despertar en la gente el espíritu de responsabilidad por el progreso socio-económico, modificar las estructuras tradicionales que traban el desarrollo y crear un nuevo concepto de la función pública con un sentido de persistencia y continuidad en la realización de los programas colectivos.

Podríamos, dentro de este orden de ideas, precisar el concepto descriptivo de la acción estatal para orientar racionalmente la actividad económica señalando que, desde el ángulo operativo, la planeación representa en un país de economía mixta, un sistema coordinado y jerarquizado de los programas. Su connotación es genérica y se ha empleado indistintamente por países con diversa estructura económica sin que haya lugar o entrar en situaciones conflictivas por razones de semántica.

Más importante dentro del examen teórico de la planeación

nección es ubicarla en el conjunto de la Administración Pública de --  
acuerdo con los principios generales de organización. En este campo,  
el criterio generalmente aceptado corresponde a la distinción de las -  
funciones determinativas, ejecutivas e interpretativas. Esta diferenci  
ción funcional está implícita en el contenido de las atribuciones del-  
Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, respectiva-  
mente. De acuerdo con este enfoque, correspondería supuestamente al  
Poder Legislativo determinar los objetivos, o sea formular los planes, -  
al Poder Ejecutivo realizarlos y al Judicial ver que sean cumplidas las  
normas aprobadas. Esto sin embargo, no es así, y aunque la planeación  
como hemos reiterado no es labor privativa de un segmento particular -  
de la Administración, ni privilegio de una jerarquía burocrática, la --  
función planeadora es generalmente concebida como responsabilidad -  
inherente a la Rama Ejecutivo del Gobierno.

La condición de una buena planeación está en contar  
con una apropiada base informativa para sobre ella formular las previ-  
siones y objetivos. Es decir, el principio que sustenta a la función pl  
nificadora está representado por la investigación científica; y es de -  
aquí de donde deriva su carácter esencial, que rebasa la mera formu-  
lación de pronósticos subjetivos. La planeación constituye así, por na  
turaleza, **la** antítesis de la improvisación y del azar. Asimismo, res-

ponde a un concepto eminentemente dinámico del desarrollo, porque no estriba sólo en señalar un cuadro de prioridades o de apuntar sobre blancos estáticos, sino en evaluar las variables dinámicas que concurren en el proceso económico y en captar sus interrelaciones e interacciones con la mira de asegurar y estimular el progreso socio-económico.

La enunciación de las características de un correcto plan de desarrollo, encuentra algunos lugares comunes en el esquema teórico que informa a este instrumento del Estado para acelerar el crecimiento. Tales características podrían resumirse en la forma siguiente:

Primero: El plan de desarrollo se ha de integrar, de acuerdo con una secuencia lógica, al través de los procesos de formulación, aprobación, ejecución y vigilancia de su cumplimiento.

Segundo: Deberá cubrir las etapas derivadas del método que va, del plan general o global, a los proyectos, con una etapa intermedia referida a la planeación sectorial - agricultura, industria, servicios, energía, etc.

Tercero: Habrá de contemplar el desarrollo en perspectiva, con una visión de conjunto respecto a las posibilidades de un aprovechamiento óptimo de los recursos y expandiendo su influencia hacia todas las manifestaciones de la vida social.

Cuarta: Se le ha de conceder la flexibilidad neces-

ria para amoldarse a las circunstancias imprevisibles y para aprovechar las coyunturas históricas del país en lo nacional e internacional.

Quinto. Debe reunir condiciones de continuidad a fin de que el cumplimiento de una meta sea el punto de partida para nuevos planes y nuevos objetivos, en un proceso ininterrumpido de desarrollo económico sostenido.

## 2.- Planeación del Desarrollo y Planeación Administrativa

No basta que el Estado adopte la decisión de iniciar una política deliberada para impulsar el desarrollo con apego a un método de acción planificado. Tan importante como es fijar los objetivos de orden económico bien sea para lograr una elevación del ingreso per cápita, ó una tasa porcentual de incremento en el ingreso nacional, o bien aumentar la productividad, etc., lo es también planear la administración para alcanzar eficientemente el cumplimiento de la meta propuesta.

Así, mientras que la planeación del desarrollo establece qué se propone hacer poro alcanzar un índice máximo de bienestar colectivo, la planeación de la administración señala cómo realizarlo desde el punto de vista de su instrumentación administrativa. Una fija la meta, la otra el camino de acción y el procedimiento operativo. La planeación económica apunta hacia objetivos de acción

colectiva, la planeación administrativa indica el *modus operandi*.

Naturalmente que la planeación del desarrollo implica cómo condición previa la creación de un organismo planificador porque de otra suerte la coordinación de los planes sectoriales o regionales no operaría; es decir, se requiere incorporar al conjunto de la Administración Pública el organismo que planee; no sólo que diseñe el plan sino también el que lo apruebe y lo vigile.

Las implicaciones de esta decisión no se limitarían a establecer la oficina técnica de planeación con todo el instrumental teórico para avizorar el futuro partiendo de una situación dada; no sería sólo el papel de los "cerebros electrónicos" los determinantes para fijar el rumbo. Si así fuera de simple, bastaría adjuntar una oficina más al conjunto del aparato estatal y esperar los resultados. Por el contrario, la planeación del desarrollo reclama de una reestructuración a fondo de la Administración Pública; aún la sola tarea de aportar, canalizar y coordinar los informes y datos reales para diseñar el plan demandando de una eficiente organización a partir de los más modestos niveles de la jerarquía administrativa; y lo que es más importante, implica la necesidad de un conocimiento por parte del pueblo del qué y del cómo de la planeación del desarrollo.

Planear esta organización da origen a múltiples cues

ciones de orden técnico de cuya solución adecuada depende el éxito o el fracaso del intento planificador. Para enunciar sólo algunas de las - más comunes cuestiones concernientes al sistema organizativo para req - lizar los trabajos de planeación, podríamos formular las siguientes inte - rrogantes:

¿Qué tipo de organismo sería el más idóneo para preparar los planes nacionales?

¿A qué nivel jerárquico deberá ubicarse ese organismo en el conjunto orgánico de la Administración Pública?

¿Qué línea de dependencia deberá fijarse con el eje - cutivo principal del gobierno?

¿Deberá incluir dentro de sus atribuciones la formula - ción de los presupuestos de gasto corriente e inversión?

¿Ejercerá una acción centralizadora en la adopción de las decisiones implícitas en la planeación, o por el contrario, se - ajustará al recurso administrativo de la descentralización?

¿Cómo deben tamizarse los criterios y opiniones del sector privado en la conformación de los planes?

Estas y otras cuestiones forman por ahora el centro de una preocupación de quienes tienen a su cargo planear la organización para el desarrollo.

A nuestro juicio la naturaleza del organismo o sistema orgánico que realice la planeación depende del rango y alcance que ésta presente. En una economía donde los medios de producción estén predominantemente en poder del Estado, la estructura administrativa estará adoptada o un tipo de planeación altamente centralizado. Por el contrario, en una economía donde la iniciativa privada juega el papel primordial y las relaciones económicas se rijan por las fuerzas del mercado, el órgano de planeación será de naturaleza limitada y precaria.

En un sistema de economía mixta el organismo de planeación, de acuerdo con la estructura adoptada por diversos países, se ubica al lado del Presidente o del Primer Ministro como un órgano de "staff": generalmente es un Consejo de Planeación integrado por los ministros cuya función es predominantemente económica, y de él suele depender una oficina o comisión encargada de diseñar el plan que luego se somete a la aprobación del Consejo.

En nuestra opinión esta fórmula administrativa es una respuesta adecuada al propósito de realizar la tarea de planeación y a ello agregaríamos que, al lado de la función meramente planeadora, podría incluirse la formulación de los presupuestos de gasto corriente e inversión y apuntalarse sus estudios y cálculos con la concentración y coordinación de la estadística de carácter económico social. La vigi-

lancia de la ejecución del plan sería conveniente que estuviera a cargo del propio Consejo Nacional de Planeación a través de la Comisión adscrito al mismo. En ocasiones, la vigilancia del plan se realizó por medio de un organismo dependiente de la rama ejecutiva con el carácter de controlaría general del gobierno.

y para complementar el sistema orgánico de la planeación podría éste integrarse con los Consejos Económicos Regionales, así como auspiciar la participación de comités consultivos con representación de los sectores privados y sociales que expongan sus puntos de vista en las diversas etapas preparatorias de los planes nacionales.

La atención concedida a este aspecto de planear la organización para realizar eficazmente la planeación económico-social, sería, como hemos señalado arriba, sólo una parte de la reestructuración de la Administración Pública. La modernización del aparato estatal para adecuarlo a las exigencias de un desarrollo planificado, ha de avizorar la transformación de la estructura administrativa a todos los niveles jerárquicos y comprender la integridad del cuadro funcional del sector público.

De aquí la importancia de armonizar en esta tarea -- trascendental la labor de los economistas y la de los administradores, - cuyo esfuerzo especializado exige complementarse recíprocamente y -

utilizar sus instrumentos de análisis con apego a los principios de la división del trabajo y de la unidad de propósito. El economista haría uso de sus "herramientas" teóricas: el ingreso nacional, la tasa de inversión, el nivel de ocupación, la distribución del ingreso, los créditos selectivos, el control de cambios, la política de salarios, la demanda efectiva, la acumulación del capital, etc. El administrador emplearía, por su parte, otro tipo de instrumental: la unidad de mando, el área de control, las líneas de autoridad, la delegación de responsabilidades, la coordinación, la dirección, la planeación administrativa, la supervisión del personal, etc.

La conjunción de este esfuerzo, inspirado en la doctrina del procedimiento, o sea, en un trabajo de equipo a fin de realizar con efectividad un propósito superior de la sociedad, señalaría el pauta para la fusión de esfuerzos en un proceso continuo de grandes perspectivas y llevarlo a un plan de colaboración que incluiría, a los juristas, a los sociólogos, y a todo profesionalista que por la naturaleza misma de su trabajo, aspira a trasladar su propósito de servir a una acción práctica y trascendente encaminada a la planeación integral.

### 3.- La Ejecución de los Planes de Desarrollo

Probablemente sea superfluo insistir en que la virtud de un plan depende de la efectividad de su cumplimiento, porque sien

do uno guía para la acción, su justificación radica en que esa acción se realice; y como la responsabilidad de ejecutar un plan nacional recae en el gobierno y en el pueblo, se parte entonces de la premisa de que el plan ha recogido las aspiraciones e intereses de quienes han de llevarlo a la práctica y a quienes ha de servir.

Cuando se habla de que el plan de desarrollo debe ser realista sugiere que ha de emerger de situaciones objetivas y que el cálculo de las posibilidades a expectativas se funda en antecedentes históricos, tendencias, estadísticos, etc., que harán factible su cumplimiento. Obviamente, por mucho que se afine el método por la formulación de un plan, por el empleo de computadoras electrónicas y de instrumentos de análisis perfeccionados, queda siempre una parte de la compleja realidad social sumergida, intocada. Las motivaciones humanas son de naturaleza tan compleja que no pueden por entero reducirse a cifras estadísticas; el fondo de la conciencia colectiva oculta al investigador situaciones que se pierden en el devenir histórico. Consecuentemente, los variables dinámicas de los modelos económicos determinan aproximaciones muchas veces erráticos con respecto al acontecer nacional e internacional.

Sin embargo, si partimos del supuesto de que el plan concebido comprende el conjunto de factores de orden económico pa-

re que cobre virtud en la realidad, la lógica secuencia es considerar si la organización y funcionamiento de la Administración Pública se plega a la exigencia de realizar eficaz y coordinadamente las diversas políticas que establece el plan, a fin de lograr los objetivos propuestos.

Esto es, los organismos encargados de la ejecución del plan representan su condición operativa, porque aunque su realización sea, como ha quedado expresado, una responsabilidad compartida del pueblo y el gobierno, los órganos de la Administración Pública han de marcar el camino para lograr una acción eficiente y coordinada, en respuesta a los intereses y aspiraciones colectivas.

Si el Estado, o través de la Administración Pública, no logra encauzar la iniciativa creadora del pueblo con un espíritu de emulación, de orden y disciplina en la ejecución del plan, la voluntad colectiva se paralizará y dará al traste con el propósito de lograr un desarrollo económico acelerado.

Donde los órganos encargados de la ejecución del plan adolecen de fallas substanciales que inhiben las posibilidades de realizarlo eficazmente, el Estado tendrá necesidad de emprender una acción simultánea al diseño de los planes, consistente en abolir el burocratismo y en organizar las Secretarías de Estado o ministerios, los entes -- autónomos y semi-autónomos para asegurar un funcionamiento eficaz y

armónico de los órganos de la Administración Pública a todos los niveles jerárquicos.

**Aunque hemos reiterado nuestra opinión en el sentido-** de que la planeación es obra del raciacinio y del sentido común, cuando se contempla como un sistema de acción gubernamental, reclama también de un alto sentido de organización y de conducta disciplinada. Si los ór ganos de ejecución del Estado no son capaces de cumplir los planes aprobados, la explicación de esta frustración estará, bien en que los planes fueron mal concebidos, o bien que las fallas o fricciones administrativas del gobierno frenaron las posibilidades del desarrollo; de aquí que el me joramiento de la Administración Pública constituya, una condición previa, un pre-requisito, para que la planeación logre éxito en la práctica.

**Naturalmente que al dlseñar un plan se procure la --** aproximación óptima de las metas basada en la observación de las tendencias yen. un afán de progreso que determina, con frecuencia, una so breestimación de las posibilidades de desarrollo; es, en cierta forma, - una provocación al esfuerzo conjunto del pueblo y del gobierno. Esto no invalida la bondad del plan en la medida que se sujete a un proceso **de reconsideración continua de manera de ido ajustando a las contin--** gencias reales y a los dictados de la política económica del gobierno.

El control de la ejecución del plan es tal vez la parte **más difícil de lograr, sobre todo si el sistema de comunicación no responde con sensibilidad a las exigencias de una información centralizada.** La oportunidad y veracidad de los datos es condición ineludible **pero hacer las modificaciones y adaptaciones que las circunstancias imponen en los planes iniciales, y sobre todo, para imprimir al esfuerzo de la planeación un carácter de continuidad, al propiciar, mediante la observación de los avances logrados, las innovaciones y rectificaciones - que habrán de incorporarse a una planeación en perspectiva, a largo ...-plazo.**

Por último, quisiéramos insistir en el punto relativo al **procedimiento administrativo de la planeación concerniente a la descentralización de las decisiones, sin menoscabo del control central ....** Aún en los regímenes socialistas donde la característica de la planeación radica en su fuerza centralizadora, el fenómeno de la descentralización parece estar **predominando como recurso operativo para estimular la vitalidad del sistema.** El delegar mayor autoridad y **responsabilidad en los organismos de ejecución, no sólo en lo que atañe al cumplimiento de las decisiones para realizar los proyectos específicos, sino- incluso en la adopción de éstas, indica un cambio de tónica en las formas de administrar las economías planificadas dando una mayor fuerza**

o lo acción administrativo regional. Por el contrario en los países don de la iniciativa personal es factor importante en el crecimiento econó mico, el Estado parece seguir el curso de una economía dirigida a través de organismos centrales de ploneoción.

Este fenómeno anuncia, en perspectiva histórico, la - posibilidad de acercar los métodos de administrar los programas económi cos de países con diferente estructura política y social, paliando el an tagonismo que con frecuencia se ha amplificado dolosamente, entre la acción planeadora del Estado y el margen de participación del esfuerzo individual para el cumplimiento de los fines colectivos.

#### 4.- El Crecimiento Planificado del Estado Moderno

La necesidad de crear una estructura del Estado, compatible con la meta de acelerar el progreso económico, sería entonces el corolario de nuestra exposición relativa a la planeación de la Administración para el desarrollo; adecuar la Administración Gubernamental al cumplimiento de las nuevas atribuciones del Estado en materia - económica, y sustentar un concepto progresivo del papel que juegan las instituciones públicas en el desarrollo económico-social, frente a la creciente complejidad de la vida moderna.

Es decir, superar la etapa en la que el crecimiento del Estado obedecía a contingencias políticas y en que, por desgracia,

se frustraban las acciones reivindicatorias por el desmedido afán de llevar las cosas al terreno de la politiquería. La etapa histórica es oportuna para fortalecer al Estado con la consciente perseverancia de organizar y coordinar las instituciones públicas aprovechando la experiencia del desarrollo planificado emprendido por la Administración Gubernamental de países con diversa estructura económica.

Tarea ésta de gran trascendencia que reclama no sólo de imaginación creativa para adaptar al cuadro institucional de los países en desarrollo, las formas y métodos de una acción planificada, sino también de una inteligencia política, en un plano superior, para movilizar las energías de los sectores mayoritarios de la población, sin cuyo entusiasmo y participación activa no sería factible el progreso de la sociedad humana.

Esa mística en el esfuerzo colectivo aparece estar por ahora ahogada en las contradicciones inherentes a una estructura social sacudida ya por el clamor de los pueblos para superar su atraso. El espectáculo de la hora presente es la pugna entre un individualismo en decadencia y el surgimiento de un impulso colectivo a través del fortalecimiento del Estado.

Pero si esa acción estatal no logra aglutinar el esfuerzo de las grandes masas y apoyarse en ellas para consolidar su avance,

el Estado podrá constituirse en un peligro, al caer en manos de una oligarquía que utilizaría la maquinaria administrativa del Estado como instrumento de opresión y como medio de preservar sus privilegios.

De aquí la importancia de compaginar la planeación económica con la planeación de la Administración Pública, porque a través del proceso de la planeación se da margen a que participen las grandes mayorías no sólo en el diseño del plan, sino en su cumplimiento y en el control de su ejecución, creando así las condiciones para democratizar la vida institucional del país en desarrollo. En la medida que se estimule con mayor amplitud la cooperación del pueblo en la realización de su propio destino, mayor garantía habrá de que el progreso económica no sea usufructuado por unos cuantos.

Esta posibilidad depende en buena parte de las prácticas y métodos de la acción gubernamental, en presencia de la correlación de las fuerzas políticas; porque al encauzar organizadamente las energías de los grandes sectores del pueblo, las medidas que el Estado adopte serán producto de una aspiración colectiva y no del interés de grupos privilegiados. De suerte que, como resultado de ese proceso dinámico, se podrá reestructurar el cuadro institucional del país en desarrollo, y en ese intento, tocaría al Estado asumir la posición y responsabilidad de vanguardia.

Cuando nos referimos a los métodos de acción gubernamental, reservamos desde luego, un lugar preeminente a la actividad planificadora del Estado; no sólo en cuanto a la determinación de los métodos generales que, con frecuencia, aparecen ambiguas, sino también en la fijación de objetivos concretos y en la planeación de los organismos e instrumentos operativos para realizar, en la práctica, los proyectos específicos.

Reestructurar la Administración Pública para ponerla en consonancia con las modalidades que exige un desarrollo económico acelerado, es ir contra el *status quo* de la actividad administrativa del gobierno; es labor de arquitectura social que supone, además de un nuevo diseño de las instituciones gubernamentales de acuerdo -- con sistemas modernos de organización, analizar y transformar las prácticas burocráticas que traban el desarrollo económico de un país. Requiere, consecuentemente, identificar con instrumentos analíticos de organización, los factores negativos que inhiben el eficaz funcionamiento del Estado y proponer las fórmulas más convenientes para superar las fallas en la actividad administrativa del gobierno.

En la medida que el progreso económico vaya reclamando una ampliación en la esfera del servicio público, el Estado crecerá correlativamente; la administración de los programas colectivos-

es primordialmente responsabilidad directa de las instituciones de servicio; la lucha contra las enfermedades, la ignorancia y la pobreza no está a merced de la acción particular, confinado, las más de las veces, a la resolución de propósitos egoístas. El crecimiento del Estado es un trasunto de la presión de los pueblos por superar sus condiciones de miseria y para hacer positivo el concepto de justicia social mediante una redistribución más equitativa de la riqueza.

El crecimiento económico supone entonces el crecimiento del Estado; y así como la economía encuentra en la planeación el instrumento eficaz para su desarrollo, la administración se funda primordialmente en un concepto de acción planificada para realizar los objetivos con un grado satisfactorio de eficacia. Consecuentemente, en la actualidad el crecimiento planificado del Estado es un pre-requisito para lograr una tasa elevada de progreso económico de los países en vías de desarrollo, y con base en este criterio, coincidimos en la tesis brevemente expuesta por el eminente economista Osear Lange quien, en reiterada exposición, nos advierte: "En la época actual la planeación se ha convertido en el instrumento básico para el desarrollo económico."<sup>11</sup>

La Planeación del Desarrollo de J. Tinbergen, Fondo de Cultura Económica, 1963  
México.

---

Gran número de empresarios individuales llevó a cabo el proceso de desarrollo económico en las paises hoy adelantados, mientras que la actuación del gobierno era muy restringida: las más de las veces se limitaba a proporcionar facilidades de comunicación y transporte. En cambio, hoy se difunde cada vez más la creencia de que el desarrollo económico es una necesidad para los países de bajo nivel de bienestar material y que puede promoverse mediante una "política de desarrollo", sin que, desde luego, dejen de utilizarse las fuerzas de la iniciativa privada. Tinbergen baso su estudio sobre la Planeación del Desarrollo - a partir de esa creencia - en cuatro objetivos principales: crear condiciones favorables al desarrollo; familiarizar al gobierno mismo, a la comunidad mercantil y al público en general con las potencialidades y ventajas del desarrollo; hacer una serie de inversiones, por lo general de tipo "básico", y tomar medidas destinadas a facilitar y a estimular la actividad y las inversiones privadas. Con estos fines, el estudio del profesor holandés parte de los elementos del desarrollo económico, se interna en la esencia de la

,

programación y particulariza los análisis de proyectos para las Inversiones públicas, y los métodos para explorar, juzgar y estimular la inversión privada. Concluye con una serie de anexos sobre conceptos y problemas específicos indispensables a la planeación.

**"Research & Development: Planning & Control**, por Raymond Villiers, Financial Executives Institute, 50 West 44th Street, New York 36, N.Y., 1964, U.S.A.

Este interesante y novedoso libro incluye informaciones sobre asuntos tales como planificación a largo plazo, selección de proyectos, medición de los resultados y organización del desarrollo de nuevos productos. Además, un capítulo sobre condiciones óptimas para operaciones de investigación y desarrollo que comprende los aspectos prácticos para controlar y llevar un récord del tiempo dedicado a las investigaciones a fin de estimular el interés y eficiencia de los investigadores.

Es conveniente incluir, como literatura muy importante en el tema sobre planeación del desarrollo, la edición de las tres conferencias que bajo el rubro de "Desarrollo Económico, Planeación y Cooperación Internacional II, sustentó el profesor Oscar Lange, en el Banca Central de Egipto en el año de 1961. Estas conferencias fueron publicadas en el año de 1963, por la Monthly Review Press con domicilio en 333 Sixth Avenue, New York 14, N. Y.