

# Bases para la Planificación Económica y Social de México\*

## INTRODUCCIÓN

### I. FUNCION Y RAZON DE SER DE LA PLANIFICACION

LA planificación económica y social es un sistema moderno y eficaz, para satisfacer las aspiraciones colectivas de una nación. Puede decirse que la planificación centralizada nació en el campo socialista, utilizando inicialmente medidas directas de aplicación compulsiva. A partir de la postguerra, varios países de empresa privada adoptaron muchos de los elementos de la planificación a su sistema económico. La notable recuperación europea y el rápido crecimiento de la producción, en el marco de una mayor intervención estatal o de lo que se ha llamado economía mixta, han impreso un sello de éxito a esta planificación "democrática".

En realidad puede afirmarse que, actualmente, el capitalismo de los países europeos es muy distinto del que prevaleció antes de la Segunda Guerra Mundial. Si bien algunos países, especialmente los escandinavos, ya habían avanzado por el camino de una economía mixta, es posteriormente, cuando los imperativos de expansión económica y bienestar general de la sociedad reclaman la "socialización" de una parte más o menos importante de la economía en el resto de los países europeos. Esto significa que no toda la asignación de los recursos obedece al principio de lucratividad, sino que una parte se separa del mecanismo del mercado y de la propiedad privada, para manejarse con miras a satisfacer directamente necesidades colectivas básicas, que plasman las aspiraciones políticas de la sociedad. Tal es el caso de la educación, la salud pública, la seguridad social, los servicios médicos, la vivienda popular, etc. En otros campos como la producción de bienes y servicios, cuya distribución se hace en el mercado bajo el mecanismo de los precios, el Estado impone ciertos lineamientos de política distintos al de lucratividad. En esta situación se encuentran artículos cuya importancia en la economía, hace necesario que sean producidos por empresas estatales o mixtas. Los energéticos, los transportes, teléfonos, gas y siderurgia, se ajustan a este patrón.

Estos factores han propiciado la conformación de un sector público de enorme complejidad, que tiende a manejarse en forma desordenada y con gran desperdicio de recursos cuando se carece de un plan global de desarrollo y, por lo tanto, de objetivos y metas precisos. La elaboración de un plan nacional se hace necesario no sólo por la complejidad del sector público sino también por la importancia determinante de su evolución en el desarrollo de la economía en su conjunto. Al mismo tiempo, los particulares que en su calidad de productores y consumidores continúan desempeñando un papel de gran significación en el sistema económico, encuentran difícil ajustarse a las operaciones públicas fuera del marco de la planificación.

\* Capítulo introductorio del libro *La planificación económica y social de México*, que próximamente será publicado por Siglo XXI, Editores, S. A., en el cual se presenta el resumen y las conclusiones del Primer Seminario de Problemas Económicos, organizado por la Escuela Nacional de Economía y celebrado en la ciudad de Cuernavaca, Mor., del 21 al 24 de abril de 1965.

Por las razones anteriormente expuestas, tanto desde el punto de vista del sector público como del sector de empresarios privados, consumidores, trabajadores independientes, campesinos y de los distintos grupos organizados de un país, se hace necesario adoptar un plan nacional de desarrollo económico y social. En los países subdesarrollados el imperativo de planificar es aún más urgente, porque a la presión de los factores señalados hay que añadir la de un crecimiento demográfico elevado.

El Seminario advirtió que la mera elaboración de un plan no resolverá los problemas estructurales de la economía, pero sí puede ser el punto de partida para coordinar esfuerzos, racionalizar objetivos y mejorar al máximo los resultados. La planificación, en efecto, no es sustituto de las reformas estructurales necesarias para permitir un desarrollo acelerado, pero facilita que estas reformas se lleven a cabo de una manera rápida y ordenada. En su forma más simple puede concebirse la planificación como un sistema para tomar decisiones sobre la base de un conocimiento general y objetivo de los hechos, considerando los distintos intereses nacionales, pero sin llegar a determinar de manera específica ni todas las implicaciones de los objetivos ni los instrumentos necesarios para realizarlos. En un sentido más pleno y riguroso, la planificación económica incluye los objetivos nacionales, regionales, globales y sectoriales y los instrumentos para alcanzarlos.

La India fue el primer país subdesarrollado que adoptó la planificación económica, estableciendo en 1950 una Comisión de Planificación cuya estructura administrativa alcanza ya un grado notable de refinamiento; sin embargo, el país no ha experimentado un cambio considerable en su estructura económica y social, ni tampoco ha podido cubrir de manera satisfactoria las necesidades de su población. Existe la impresión de que los instrumentos de aplicación han sido ineficaces; de que ha faltado la adopción de objetivos audaces y la decisión de llevar a cabo reformas estructurales drásticas, pero necesarias. En realidad, es mayor el número de países subdesarrollados donde la planificación ha quedado trunca y no ha pasado de su fase enunciativa, que el de aquellos en los que ha tenido éxito. Teniendo presentes estas razones y hechos, el Seminario procedió a analizar, con el máximo de rigor y objetividad posibles, la viabilidad de la planificación en México.

### II. ANTECEDENTES DE LA PLANIFICACION DE MEXICO

En toda América Latina, desde los inicios de la colonización, las leyes que regulan la organización político-administrativa, tuvieron un carácter excesivo e injustificadamente formalista, tendiente a idealizar una situación que, en la realidad, se traducía en una explotación de hombres y de recursos por las clases en el poder.

La mayoría de las constituciones latinoamericanas reflejan intenciones idealistas y hasta socialmente revolucionarias, que no corresponden a la realidad objetiva; de ahí la tendencia a violarlas y a que su aplicación se traduzca en la convivencia —y divorcio— de la organización político-administrativa formal y la que rige de hecho.

El federalismo del Estado mexicano, adoptado en el siglo pasado bajo la influencia de los Estados Unidos, no concordaba con la tradición centralista heredada de España. No obstante, tal rompimiento de las estructuras legales con la tradición era inevitable, ya que respondía a los ideales universales del momento, tan fuertemente arraigados en la nación, como lo reflejan las Diputaciones Presidenciales y los acontecimientos del Congreso Constituyente de 1823, a la luz de una visión retrospectiva de enfoque sociológico y realista. En todo caso, esta contradicción entre estructuras heredadas y cierto formalismo legal, trajo consigo la anarquía y la defecación de los poderes centrales que, a su vez, dieron cabida a formas de gobierno tales como el caudillismo y el caciquismo. Desde entonces, faltó una centralización de las decisiones político-administrativas de orden nacional y una descentralización de las mismas al nivel ejecutivo.

Con la Revolución Mexicana vino a llenarse en gran medida esta laguna, con la eliminación del caciquismo y del caudillismo, y la consiguiente concentración del poder en el centro, siempre dentro de un federalismo *sui generis*, que ha contribuido a la estabilidad política del país. En la actualidad, este centralismo político es muy fuerte y aun muy débil la descentralización en materia administrativa, lo que dificulta el proceso de planificación.

Los primeros intentos de planificar la economía se remontan a julio de 1930, fecha de la expedición de la ley para elaborar: El Plan Nacional de México. A pesar de ello, treinta y cinco años después, aún no opera un sistema de planificación nacional y ni siquiera un órgano central de planificación eficaz, por no haber sido superados los obstáculos que impiden una proyección racional de desarrollo económico. En la etapa inicial a la que pertenecen el primero y segundo Planes Sexenales, faltó una metodología adecuada capaz de llevar a cabo el plan en el marco de una economía capitalista. En los períodos siguientes, caracterizados por un pragmatismo exitoso, la euforia derivada del empleo del gasto público para múltiples fines, impidió que pudiera adoptarse el orden y la disciplina requeridos para la planificación. En consecuencia, sobrevino un importante despilfarró de recursos públicos y, lo que es más grave aún, se agudizó la desigualdad en el reparto del ingreso y de la riqueza; a esa etapa pertenecen los esfuerzos de la Comisión Federal de Planificación Económica de 1942 y los trabajos de la Comisión Nacional de Inversiones de 1946.

Con la creación de la Comisión de Inversiones en 1954, oficina que dependía directamente del C. Presidente de la República, se inaugura una nueva etapa al tratar de planificarse las inversiones del sector público. A pesar de las limitaciones de sus funciones y de las carencias propias de un nuevo organismo, puede considerarse que el papel de la Comisión fue positivo, pues se estableció cierto orden en las inversiones públicas.

En 1958 se trató de dar un impulso más amplio a la planificación creándose la Secretaría de la Presidencia, a la que se dotó de facultades de coordinación en la política económica del sector público y se le dio autorización legal para hacerla extensiva, en cierta medida, al sector privado. Como un primer paso se elaboró el Plan de Acción Inmediata relativo al período 1962-64 y, posteriormente, un nuevo plan para el lapso 1962-65. Sin embargo, los planes no se dieron a conocer a la opinión pública y hubo evidencia de que, la autorización y jerarquización de las inversiones públicas, fueron hechas sin considerar los intereses del sector en su conjunto y, en el mejor de los casos, sólo se tomaron en cuenta aisladamente los de las instituciones que lo integran, dando lugar a una visión parcial de los problemas nacionales.

### III. OBJETIVOS Y METAS DE UN PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ECONOMICO SOCIAL

La opinión que obtuvo mayor eco en el seno del Seminario fue que la planificación que adopte México, ha de ser compatible con nuestras normas constitucionales y con las

instituciones políticas y jurídicas sobre las que se asienta la vida pública del país. Sin embargo, hubo una corriente que sostuvo que para obtener mejores resultados mediante el empleo de la planificación y, al mismo tiempo, evitar incompatibilidades con el régimen legal imperante, son necesarias reformas en varios aspectos del orden jurídico, de manera que la planificación quede perfectamente encuadrada dentro del sistema político vigente.

Se convino asimismo que una planificación "democrática" sí se ajusta a nuestro sistema político, ya que presupone las siguientes condiciones:

a) Que exista una participación activa de los ciudadanos en la elaboración, ejecución y control del plan nacional. Para el cumplimiento de este objetivo es necesaria la plena conciencia de la ciudadanía acerca de los objetivos del plan, ya que sin ella no puede obtenerse la coordinación de decisiones y esfuerzos necesaria para llevarlo a cabo.

b) Que se imprima al proceso productivo una dirección precisa para que, mediante el establecimiento de prioridades, se satisfagan las necesidades sociales básicas de toda la población del país: educación, salubridad, seguridad social, vivienda, planeación urbana y mejoramiento de las comunidades rurales. Esto implicaría la adopción de una política de redistribución del producto nacional, que facilitaría el implanteamiento de la igualdad de oportunidades para todos los mexicanos y el disfrute armónico de los beneficios del plan por los diferentes grupos sociales de la población. Desde luego, la satisfacción de estas necesidades ha de lograrse dentro del marco de una economía en expansión, con una producción, ocupación, ingreso y productividad crecientes para lo cual es necesario incrementar los factores dinámicos de la economía, a saber: las inversiones, la exportación, el gasto público y el consumo popular.

c) La consecución de metas específicas de interés nacional en los distintos sectores de la economía, por ejemplo: creación de la industria pesada, electrificación total del país, participación estatal en las industrias básicas, modernización del sector agrícola atrasado, reducción de la dependencia económica externa, desarrollo del potencial económico en las distintas regiones y otras metas específicas que habrán de incluirse en el plan nacional.

### IV. CONDICIONES ESENCIALES PARA HACER POSIBLE Y EFICAZ LA PLANIFICACION DE MEXICO

El Seminario reconoció que la planificación sólo es viable, si se satisfacen determinados requisitos fundamentales y quedan superados los obstáculos estructurales e institucionales que se oponen a ella. Se mencionó asimismo como necesario, precisar el significado de la planificación para evitar que la palabra se mistifique, y se consideró que los requisitos mínimos para hacer efectivo el sistema son:

#### A. Mayor participación política de la población

La planificación, que habrá de comprender medidas de tipo compulsivo e indicativo y tendrá que ser activa y consultiva, deberá formularse a través de un mecanismo que permita conocer los intereses de los distintos grupos sociales y no sólo los del gobierno y los empresarios, que son los grupos organizados que ejercen mayor presión sobre la opinión pública, mientras una gran mayoría de la población permanece al margen de los acontecimientos cívicos y políticos del país. Aun cuando el gobierno en ocasiones concilia y logra un equilibrio entre los intereses de los diferentes grupos sociales, la falta de representación auténtica en muchos sindicatos, en las organizaciones campesinas, de artesanos y pequeños empresarios, la falta de un movimiento cooperativo, de asociaciones y profesionistas, retrasa la plena vigencia de la democracia. La planificación deberá tomar en cuenta los intereses de los grupos mayoritarios y dar ocasión específica de expresarse a todos los grupos en cuerpos consultivos, además de discutirse, si precisa en el Congreso, las bases y principios generales que sirvan de apoyo a los planes.

Es necesario que los técnicos tengan una mayor participación política y los políticos un mayor conocimiento técnico, a fin de que haya menos resistencia a los cambios que implica la planificación.

El desarrollo de una información veraz y bien orientada constituye la base de la concepción democrática en la sociedad moderna, pues en caso de que esto no sea así, podrán desarrollarse fácilmente núcleos de poder totalitario a la sombra del oscurantismo y la enajenación colectiva provocada por la falta del conocimiento popular de los problemas nacionales.

El proceso de planificación requiere como elemento indispensable la existencia de una red de comunicación, que permita contar con una corriente ininterrumpida de información que facilite, tanto la coordinación y centralización al nivel de las decisiones fundamentales, como una mayor descentralización en el plano de la ejecución de las disposiciones concretas a seguir.

Tomando en cuenta lo anterior, se consideró que una de las limitaciones de peso para lograr un efectivo sistema de planificación económica en México, es precisamente la mala calidad de la información y de la estadística, \* con frecuencia las estadísticas se manejan confidencialmente en el ámbito nacional, mientras los investigadores extranjeros cuentan con toda suerte de facilidades en este sentido, lo que coloca en posición desfavorable a la publicación de investigaciones nacionales.

Como ejemplo de lo dicho se cita el triste estado en que se encuentran las cuentas nacionales, cuyas fuentes y metodología utilizadas se ignoran, a pesar de constituir el esqueleto básico para elaborar un plan.

Aunque no existe un modelo ideal para establecer la comunicación entre los distintos niveles que intervienen en la formulación y operación del plan, ni tampoco una solución única o "cuadro de funciones" perfecto que cumpla con las necesidades permanentes de la planificación, se considera que en cambio sí existen técnicas de información que serían susceptibles de adoptarse con eficiencia, para alcanzar una mayor integración en la organización administrativa, de forma que ésta adquiera la suficiente flexibilidad para poder adaptarse a los cambios engendrados en la economía y la sociedad.

En el sentir del Seminario, la función esencial de la información es la de difundir el pensamiento colectivo para poder conocer, interpretar, analizar y ejecutar, mediante la planificación, los objetivos que la sociedad se propone alcanzar. La diversidad de los agentes económicos y los distintos niveles culturales de la población, requieren que el material informativo se divida y presente en tal forma que pueda ser de utilidad, tanto en el plano de la información general dirigida al conjunto de la nación, como en el de la especializada, que interesa concretamente a grupos específicos de la población.

#### C. Reformas indispensables para adecuar la administración pública a las necesidades de la planificación

El problema de contar con una administración pública moderna en sumamente complejo, pues no existe un sistema perfecto y racional de comunicación de decisiones que excluya la relación de grupos y la subordinación relativa de personas y grupos, con todas las implicaciones que esto tiene.

Las relaciones humanas en el seno del aparato administrativo del Estado, hacen resaltar dos hechos sumamente contradictorios.

La tendencia de inspiración racionalista persigue la eliminación de las relaciones de poder, ya que al predominar la idea de la solución única y al elaborarse reglamentos muy detallados que prescriben el comportamiento de cada funcionario en todas las circunstancias previsibles, se está coartando y dejando poco margen, si no es que ninguno, a la iniciativa individual y la libertad de apreciación. Dentro de un esquema administrativo así idealizado no hay posibilidad de que existan presiones hacia arriba o hacia abajo, nadie puede cambiar el comportamiento de nadie ni tiene interés en hacerlo y, por lo tanto, las relaciones de poder efectivo dejan de tener sentido.

(\*) Con la grave serie de implicaciones que esto tiene y que son de sobra conocidas.

Sin embargo, en el campo de la vida real ha quedado plenamente confirmado el fracaso rotundo de los "administradores esquemistas" que pretenden aplicar el razonamiento científico puro a la administración de las sociedades modernas. Los organigramas y demás métodos similares no resuelven absolutamente nada, en la medida en que no tomen en cuenta la realidad objetiva y la trayectoria dinámica del pueblo, de manera que correspondan y se adapten a estructuras político-administrativas determinadas, representativas de dicha realidad y trayectoria.

En el plano de la administración pública de la casi totalidad de los países, existe todo un sistema de negociaciones presiones y nuevas relaciones de poder referidas a la actitud afectiva de las simpatías personales y del diálogo político. En esta situación la posibilidad de racionalizar la organización administrativa, queda pues ligada a la dificultad de eliminar la incertidumbre en el cuadro de la acción humana y quien tiene el mayor poder está en posibilidad de controlar hasta cierto punto el margen de incertidumbre engendrado por su acción.

A la luz de estas observaciones, la situación de la administración pública mexicana se caracteriza por la acción de ciertos factores positivos como son:

a) La existencia de un gran poder de adaptación del gobierno y del adiestramiento pragmático real, contra las estructuras formalistas y la vocación positivista de algunos administradores;

b) La politización de los grupos y de los individuos personaliza la acción administrativa, que trae como consecuencia cierta responsabilidad en ella, evitando la esclerosis de las estructuras aunque tenga, por su propio carácter político, un cierto aspecto negativo en materia de eficiencia pura;

c) La concentración de las decisiones en el Ejecutivo da un mayor grado de eficiencia en materia de decisión y una mayor flexibilidad para los ajustes necesarios cuando la decisión se desvía al nivel de la ejecución; y

d) La formación de grupos autónomos de decisión facilita también la ejecución cuando dichos grupos están íntimamente relacionados con el Ejecutivo.

Sin embargo, es necesario combatir los factores negativos y adoptar, previo estudio, las siguientes reformas:

a) Una adaptación estructural y no simplemente pragmática de las instituciones administrativas;

b) Una definición más precisa de los objetivos económicos y sociales mediante la planificación nacional y una delimitación funcional de competencias en las dependencias administrativas;

c) Una adopción de técnicas modernas de comunicación y una red nacional de información adaptadas a la realidad, con objeto de reforzar la responsabilidad de acción personal y reducir el autoritarismo;

d) Una centralización y reagrupación de los servicios administrativos que cumplan funciones decisivas y ejecutivas, tales como planificación de las decisiones, consulta permanente de la información horizontal y vertical, red de comunicación centro-periferia, periferia-centro y una descentralización en la consulta y ejecución, reforzando las administraciones locales, que en general son todavía muy débiles;

e) Una delimitación de responsabilidades y funciones en la organización burocrática para que el personal pueda cumplir y operar el plan, ya que si bien hay técnicos muy capacitados en el gobierno, la ausencia de un servicio civil elimina el concepto de seguridad en el empleo y frecuentemente hace depender los incentivos para ascender de los cambios políticos que ocurren cada sexenio; y

f) Crear centros de formación permanente, tanto en la administración pública como en el sector privado, en los que no solamente se otorguen los conocimientos académicos básicos para el desempeño de las funciones administrativas cuando ocurren cambios de política, sino que también se estudie la forma de adaptar la administración a las necesidades surgidas en razón de los cambios engendrados por la planificación.

Estos centros tendrían relaciones a través de órganos de coordinación administrativa, con aquellos del sector privado que actúen con idénticos propósitos y constituirían uno de los elementos importantes en la red de comunicación e información a que se hizo referencia.

#### D. Necesidad de establecer un mecanismo eficaz de control del sector público

Hay que tener en cuenta que no existe control posible sin una red de comunicación e información eficientes y que, por lo tanto, el problema del control tiene características hasta cierto punto similares a las de la información. Es indispensable llegar a conocer quién controla a quién, para qué, con qué propósito, cuál es la capacidad de control de quien controla, su poder real de evaluación y la aplicación efectiva de los medios de control, así como su grado de rigidez y flexibilidad.

Actualmente, la Contaduría de la Federación realiza una primera auditoría del ejercicio del Presupuesto de la Federación, del Departamento del Distrito y de la Lotería Nacional, para que el Poder Ejecutivo entregue la Cuenta Pública al Congreso. La Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados, no hace, en la práctica, sino revisar las mismas cuentas que ya han sido anteriormente glosadas por la Contaduría de la Federación. En tal virtud, el control de las operaciones del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal se reduce a ser interno y estrictamente contable, tanto por lo que toca al realizado por el Poder Ejecutivo, como por el efectuado por el Legislativo.

Lo mismo podría decirse de los organismos descentralizados y empresas estatales, pese a los esfuerzos realizados por la Secretaría del Patrimonio Nacional. No existe ningún organismo que tenga como misión vigilar que las funciones de las distintas dependencias del sector público se realicen con la eficiencia prevista y que los resultados justifiquen las erogaciones realizadas. Si bien es competencia de la Secretaría de la Presidencia intervenir en ciertos aspectos del control del gasto público—vigilancia de subsidios e inversiones— es necesario realizar una reorganización de responsabilidades en los procesos de vigilancia de las Secretarías del Patrimonio Nacional, Presidencia y Hacienda, a fin de que quede garantizada la eficiencia y productividad de las operaciones del sector público en las distintas fases del proceso presupuestal.

Para superar estas deficiencias, se sugirió en el Seminario la conveniencia de contar con tres tipos de control, que determinen el buen funcionamiento del sector público y un mejor cumplimiento de los objetivos del plan:

a) Control interno de tipo contable en cada uno de los organismos, dependencias y establecimiento del presupuesto por programas y catálogos de cuentas uniformes;

b) Control de la eficiencia de las operaciones en cada una de las dependencias y organismos en su conjunto, por un cuerpo completamente independiente de las Secretarías y organismos descentralizados, encargados de informar directamente al C. Presidente de la República y éste, a su vez, al Poder Legislativo que por ley debe realizar el control del presupuesto federal; y

c) Control de los financiamientos internos y externos por una comisión de financiamientos, donde estén representadas las principales dependencias financieras y las que intervienen en la autorización del gasto y la inversión pública, así como las Secretarías de Estado y organismos que tengan competencia en el programa específico de que se trate.

Por lo que se refiere concretamente al plan, las labores de control deben comenzarse desde el momento mismo de su elaboración, ya que los errores iniciales tienen un efecto reproductivo geométrico mucho más importante que los efectos correctivos que puedan obtenerse ulteriormente por aplicación de un control *a posteriori*.

El plan puede considerarse como la expresión cifrada de un programa de gobierno a corto, mediano y largo plazo. Por consiguiente, el control es, ante todo, un control permanente de cifras y supone la posibilidad de tener acceso a la totalidad de los datos en todos los servicios y organismos de la administración pública, así como disponer de los medios para allegarse dichas cifras y divulgar las que aparezcan en el plan.

Algunas de las características del control del plan serían:

a) Alejarse de la rigidez sin ser anárquico, para poder adaptarse a toda circunstancia y ser capaz de corregir incertidumbres;

b) Tener flexibilidad para la elección de medios ofrecidos y las alternativas precisas para alcanzar los objetivos propuestos;

c) Que los que controlan la ejecución de un plan en su realización material sean impulsores del mismo en lugar de policías del plan y, en general, que todos los que participan en la planificación sean agentes de información, factores de impulso y organizadores políticos y técnicos de la misma; y

d) que el control sea permanente. Este control tendrá más eficacia en la medida en que lo ejerza la jerarquía más elevada de la organización político-administrativa que es, en México, el Poder Ejecutivo.

#### E. Incorporación del sector público local y del sector privado a la planificación

Un país que desea adoptar una planificación eficaz, deberá saber, en primer término, si está preparado para aceptar una coordinación de las actividades en las distintas dependencias del sector público y del sector privado. En México el Gobierno Federal posee prerrogativas para implementar las decisiones que atañen a todo el sector público federal y, por otra parte, puede utilizar con éxito una política de persuasión y de incentivos que guíen al sector público estatal y municipal y al sector privado de todo el país, empleando para ello los recursos de información y asistencia técnica de las distintas dependencias federales, sus instrumentos de control directo y los medios inductivos constituidos por la política monetaria y fiscal.

La incorporación del sector privado permite llevar al gobierno una expresión abierta de sus problemas y, a su vez, hace que empresarios y trabajadores se enteren y participen en la formación del marco general en que va a operar la economía, contribuyendo a crear en todo el país una mística social de colaboración y avance.

#### V. PROBLEMAS JURIDICOS DE LA PLANIFICACION

Al discutirse en el seno del Seminario el problema relativo a si la elaboración y ejecución de un plan nacional requeriría de reformas constitucionales o, por el contrario, podría llevarse a cabo dentro del marco jurídico vigente, se manifestaron dos corrientes de opinión.

Un grupo de los participantes se inclinó por el sentido de que la planificación encuentra su legitimación en el artículo 133 de la Constitución y que las facultades del Gobierno Federal se hallan expresamente atribuidas por el artículo 124. Por lo tanto, es posible iniciar la planificación integral dentro del marco de nuestras normas fundamentales sin modificar sustancialmente la estructura jurídica. En la fracción XXX del Art. 73 se autoriza al Congreso para expedir todas las leyes necesarias a fin de hacer efectivas las facultades expresas de los tres Poderes Federales y se encuentran los fundamentos para que el Congreso legisle sobre planificación económica y social. Para proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso en materia económica (Art. 89 Frac. I) el Presidente de la República está facultado para sentar en un reglamento un plan nacional de desarrollo o, en todo caso, sin la obligación, en cuanto a derecho, de esperar a que el Congreso de la Unión legisle en materia de planificación, el Presidente puede expedir un Decreto, aunque sea de menor efectividad en cuanto a extensión. Para extender esta planificación en el ámbito nacional podría seguirse un procedimiento de convenios con los Estados, utilizados ya con otros propósitos.

La otra corriente de opinión expresó que la Constitución no emplea en parte alguna ni el término planificación ni el término desarrollo económico y que el solo hecho de hablar de planificación del desarrollo en un país que no ha planificado, porque no lo ha reconocido como necesidad política, requiere revisar sus instituciones, sus leyes y sus mecanismos operativos.

La Constitución de 1917 es de tipo liberal y no podría satisfacer las necesidades de la planificación. Esta circunstancia obligaría a violar algunos preceptos constitucionales para que el desarrollo no se viera obstaculizado por la estructura jurídica, pues no únicamente la Suprema Corte de Justicia, sino cualquier juez de distrito, deseoso de hacer res-

petar literalmente la Constitución, podría detener la política de desarrollo económico. Por tanto, si se lleva a cabo la planificación sin reformar, según esta opinión, la Constitución, se caería en uno de estos dos errores: a) o se hace la planificación al margen de la Constitución, violándola en muchos casos; b) o se realiza ajustándose a los estrechos márgenes que otorga la ley fundamental, dejando aquella incompleta.

En atención a lo anterior, es indispensable que la Constitución reconozca que los principios del desarrollo económico, conjuntamente con otros, son la base para la organización del país y que, por lo tanto, los particulares deben ajustarse a las necesidades del mismo, las leyes deben contener la estructura general para la formulación del plan y al Ejecutivo debe corresponder la elaboración del mismo y su vigilancia, mientras el Congreso desempeña una función de censura en cuanto a la fidelidad de la ejecución.

Ante esta actitud la primera corriente de opinión mencionada, adujo que la Constitución de 1917 no debe verse como un instrumento con significado estático, sino que se trata de un marco de normas generales que deben interpretarse de tal forma que en ellas quepan los cambios requeridos en el desarrollo económico y social del país y que, por tanto, es innecesaria su modificación, puesto que el espíritu de la planificación no sólo no es contraria a ella, sino que constituye un mecanismo que permitirá cumplir más eficazmente sus metas de bienestar y progreso. Para ilustrar su argumentación se hizo referencia a los párrafos a) y b) de la fracción I del artículo 3º, que refiriéndose a la educación consideran la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundada en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. La educación será nacional en cuanto —sin hostilidades ni exclusivismos— atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura.

Posteriormente se afirmó que si bien puede parecer necesaria y conveniente una modificación constitucional en el futuro, a fin de incorporar funciones económicas y de planificación que no están explícitamente mencionadas, en el período inmediato puede y debe realizarse el plan. Es decir, que debe proseguirse con la planificación de la misma manera que se ha continuado con la política de desarrollo económico, aunque pensando en la conveniencia y necesidad futuras de introducir cambios constitucionales. Después de todo, las leyes están para servir al hombre y no para limitar las aspiraciones colectivas de progreso y justicia social aceptadas por la ciudadanía.

## VI. EL ORGANISMO CENTRAL DE PLANIFICACION (OCP)

Una vez precisada la necesidad de adoptar la planificación y planteados los problemas jurídicos que ella supone, se discutió cuál debería ser el órgano responsable de la elaboración y ejecución del plan. Se adoptaron tres posturas respecto al carácter administrativo del OCP:

- a) Creación del órgano de planificación en forma de una Comisión Nacional.
- b) Necesidad de una nueva Secretaría, encargada de la planificación central y probablemente de elaborar el Presupuesto (más no de ejecutarlo, pues esa seguiría siendo atribución de la Secretaría de Hacienda).
- c) Ampliación de las funciones de la actual Secretaría de la Presidencia para que pudiera llevar a cabo la planificación nacional.

La idea de crear una Comisión gozó de amplia popularidad, pues no sólo ha sido considerada en un anteproyecto de la Cámara de Senadores pendiente de dictamen, sino también fue conclusión del Seminario de Planificación celebrado bajo el patrocinio de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales y del Instituto de Administración Pública. Se señaló que una Comisión tendría las siguientes ventajas: a) estaría libre de trabas administrativas y burocráticas; b) facilitar la coordinación de las distintas dependencias al más alto nivel administrativo; y c) su independencia garantizaría imparcialidad en sus juicios sobre política económica gubernamental.

Para evitar que quedara aislada en sus decisiones, sería recomendable que dicha comisión tuviese la facultad de au-

torizar y vigilar las inversiones, tal como lo hizo la Comisión de Inversiones, y que estuviese integrada con personas de alto prestigio político y experiencia administrativa.

Una secretaría de Estado, en cambio, tendría las siguientes desventajas: a) tendencia hacia la burocratización; b) la igualdad en la jerarquía con otras instituciones le daría una categoría de preeminencia, que haría difícil la tarea de coordinación; c) la autoridad de la dependencia se vería ligada a problemas de carácter político que podrían dificultar el desempeño de sus labores.

Sin embargo, se reconoció que una secretaría de planificación podría tener algunas ventajas, tales como: a) que sus decisiones tendrían carácter ejecutivo y no serían meras recomendaciones; b) que las labores de planificación tendrían un alto rango; c) que habría facilidad en las funciones de la supervisión; y d) que evitaría el aislamiento entre el técnico de planificación y la administración pública.

Aunque un grupo numeroso de los participantes del Seminario se manifestaron contrarios a situar el OCP en una Secretaría de Estado, tomando en cuenta la labor tan poco satisfactoria realizada hasta 1964 en el terreno de la planeación, tanto en materia administrativa, como en materia de elaboración de planes técnicos adecuados y de amplia aceptación popular, hubo otro grupo que sostuvo que en el ambiente administrativo mexicano es necesario que sea precisamente una Secretaría quien dé forma a los acuerdos en materia de planificación; acuerdos que deben ser refrendados por los secretarios de despacho de los ramos interesados. Dentro de la Secretaría podría crearse un órgano de consulta con la finalidad de escuchar a los particulares y con toda la amplitud de funciones que se quisiera.

Cuando en 1958, fue creada la Secretaría de la Presidencia se propuso que fuera auxiliada por comisiones o consejos intersecretariales constituidos o integrados bajo la iniciativa de dicha dependencia, a fin de elaborar planes y considerar medidas de la incumbencia y radio de acción de varias secretarías de Estado. También se propuso la creación de un consejo de política económica al que la Secretaría de la Presidencia habría de someter los lineamientos generales del plan económico, para garantizar que fueran tomados en cuenta los diversos puntos de vista que mereciesen escucharse y para asegurar la coordinación de funciones de las diversas dependencias del Ejecutivo. Por ejemplo, medidas de tal trascendencia como la reforma fiscal o el sistema de reparto de utilidades a los trabajadores deberían haber sido sometidos a la opinión del mencionado Consejo.

Una de las tareas más importantes de la Secretaría de la Presidencia, la coordinación de las actividades de las secretarías y departamentos de Estado, se concebía no por atribuirle esta función esencial del Presidente, sino por encomendarle la secretaría y manejo de los consejos intersecretariales con objeto de que su funcionamiento pudiera ser vigilado directamente por el Presidente de la República.

Desgraciadamente, semejantes proposiciones no pudieron llevarse a cabo, sin que ello quiera decir que no sean realizables en el futuro. En dicho esquema, el OCP estaba concebido como una secretaría de planificación y presupuesto, pero según hicieron notar varios participantes no era conveniente la transferencia de atribuciones en materia presupuestal a la proyectada secretaría para no romper la unidad en el manejo de las finanzas públicas. Por tanto, si a la Secretaría de la Presidencia se le ampliaran sus funciones para realizar la planificación con el auxilio de comisiones intersecretariales y cuerpos consultivos que dieran acceso a los grupos económicos organizados, ésta podría ser la solución que acarrearía menores reformas, la más susceptible de realizarse en el cuadro administrativo vigente, y la que podría superar más fácilmente los obstáculos derivados de la necesidad de crear un órgano ad hoc reconociéndose, sin embargo, que lo más importante era tomar la decisión política de llevar a cabo la planificación económica.

## VII. EL PROCESO DE PLANIFICACION Y LA COHERENCIA Y CONSISTENCIA LOGICA DE LOS OBJETIVOS

En el seno de las discusiones llevadas a cabo durante el Seminario, se insistió en que el proceso de planificar el desarrollo cubre cuatro fases fundamentales: formulación del plan; discusión y, en su caso aprobación; ejecución; y, finalmente, vigilancia.



Asimismo, se convino en que la planificación abarca dos grandes campos: uno, el aspecto teórico, que deberá ser guía en la ejecución y formulación del plan a fin de reemplazar las acciones aisladas por una orientación definida, tanto en el aspecto general como en el sectorial y que serviría para dar unidad a la política económica y otro, el campo de acción y ejecución. De esta manera, los principios teóricos y políticos que sirvan de guía rectora a la planificación, permitirán encontrar la máxima compatibilidad entre los objetivos, por una parte, y entre éstos y los instrumentos de acción por la otra.

En efecto, la teoría que se adopte e inspire los principios generales de la planificación, debe ante todo asegurar la compatibilidad entre objetivos e instrumentos de acción y decidir si la intervención del Estado ha de ser directa o limitada simplemente a crear las condiciones favorables para que la inversión privada se desenvuelva por sí misma, debiendo igualmente detectar los principales obstáculos que impidan un desarrollo económico más acelerado y señalar las medidas más adecuadas para superarlos. En una palabra, debe haber una teoría congruente que norme la planificación global, especialmente en lo referente a objetivos, medios, magnitudes económicas importantes y sus relaciones cuantificables, manejo de instrumentos y utilización de técnicas relativas a las políticas fiscales, de inversión, monetaria y crediticia, de comercio exterior, de precios y políticas sociales.

La metodología más usual en países que aún no disponen de un amplio material de información que haga posible el empleo de procesos matemáticos complicados por no disponer de elementos humanos ni estadísticos, es la de la prueba y error, técnica que sirve para proyectar con base en la historia económica del país y en la oferta y demanda global y sectoriales, a fin de compaginar resultados y hacer los ajustes necesarios.

Por otra parte, se insistió en que para planificar se requiere la decisión política del gobierno, ante diversos dilemas que se plantean cuando la consecución de un objetivo se hace a costa de otro, como tratar de aumentar la capitalización privada reduciendo los impuestos a grupos de altos ingresos, cosa que va en contra del objetivo de redistribuir el ingreso, o cuando se incrementa la inversión a costa de reducir el consumo. Uno de los dilemas más serios a que se enfrenta el país, es que el equilibrio de la balanza de pagos puede significar un ritmo menor de desarrollo, es decir, que se ajuste la tasa de desarrollo a la disponibilidad de divisas (frenando la inversión y el consumo) o bien, adoptar la tasa de desarrollo que permita aprovechar plenamente la potencialidad de expansión de la economía, aunque esto suponga un mayor control de la balanza de pagos. Estos son problemas cuya solución compete al Estado, porque sólo éste puede y debe darla, haciendo pasar dentro del plan nacional los distintos objetivos del desarrollo económico.

No puede negarse la evidencia de poderosos intereses que afirman que no es necesario cambiar de política (planificación incompleta, informal y hasta contradictoria) porque el país ha venido creciendo a un ritmo medio del 6% anual, y porque el año pasado dicho crecimiento alcanzó, inclusive, el 10%, sin afectar la estabilidad de los precios y del tipo de cambio. Los defensores de esta postura se preguntan ¿para qué necesitamos en estas condiciones la planificación nacional?

El Seminario por su parte opinó que es necesario destruir este sofisma, pues aun suponiendo que las cifras reflejen con precisión (no hay evidencia de que así sea) la medida del indudable desarrollo económico, éste fue posible a causa de cambios estructurales profundos producidos por el movimiento revolucionario. Además, y es quizá lo más importante actualmente, no tiene significado hablar de porcentajes cuando debiera atenderse a la medida en que se están alcanzando objetivos específicos y reales y a la forma en que se satisfacen las necesidades del mexicano medio. ¿Está bien nutrido, bien alojado, viste adecuadamente, se halla protegido en su salud? ¿Tienen todos y cada uno de los mexicanos iguales oportunidades de educarse según sus méritos, su esfuerzo y su voluntad? ¿Tienen todos un empleo productivo y seguro? ¿Está en manos de mexicanos la riqueza nacional? ¿Hay ramas estratégicas de actividad dominada por extranjeros? ¿Es compatible el crecimiento de la deuda in-

ternacional con la consecución de otros objetivos nacionales? Dicho en otras palabras, ¿el nivel actual de endeudamiento externo es compatible con la independencia económica?

La cifra del 10% de crecimiento económico no contesta nada de esto, pero es arrojada a la opinión pública como si el simple crecimiento global del producto condensara todas las aspiraciones económicas y sociales del país. Se necesitan precisar objetivos en las diversas ramas de la producción y del consumo a fin de coordinar las medidas e instrumentos necesarios para lograr el desarrollo. Esto sólo es posible dentro del marco de una planificación nacional cuyo proceso comprende: la reunión de requisitos que permitan elaborar tanto el plan nacional como los planes sectoriales y regionales; hacer un diagnóstico; organizar la maquinaria administrativa para su aplicación; coordinar medidas e instrumentos de acción asegurando así, su control, supervisión y ajuste. Sólo con este mecanismo se evitarán muchas de las contradicciones innecesarias en que ha incurrido nuestro desarrollo.

Igualmente importante es la cooperación de las entidades federativas, dada su autonomía en ciertos aspectos locales, cooperación que puede lograrse mediante convenios con dichas entidades a fin de coordinar su acción con la del Gobierno Federal. De manera semejante debe buscarse la cooperación de los empresarios privados para ejecutar planes concretos, ya que las autoridades locales y los particulares puede decirse que son células fundamentales de los planes sectoriales.

## VIII. LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO AGRICOLA

La agricultura mexicana se caracteriza actualmente por una dicotomía. En las zonas de riego se han aplicado técnicas modernas y la producción ha aumentado considerablemente, especialmente la de artículos exportables y la de aquellos otros cuyos precios están sostenidos por el Estado. En cambio, amplias extensiones de tierra de temporal, en donde coexisten el minifundio, la mediana y la gran propiedad, siguen explotándose en forma tradicional, poco mecanizada y sujeta a gran presión demográfica. En estas condiciones la agricultura próspera desplaza del mercado a la tradicional, de manera que los precios de garantía tienden a beneficiar a quienes menos lo requieren, mientras que aquellos verdaderamente necesitados continúan en situación deprimida y condenados a una subsistencia precaria.

La política de ocupación agrícola también presenta serias contradicciones: en las áreas prósperas se ocupa escasa mano de obra, mientras que en las deprimidas existe exceso de ella.

Toda una serie de factores concurren a explicar tan absurda situación de abundancia, alta productividad y reducida población beneficiada en unas áreas, al lado de un cuadro general de escasez y miseria para gran parte de la población campesina. La nutrición general del pueblo mexicano dista mucho de ser adecuada a causa de una producción insuficiente de algunos productos como la carne, leche y hortalizas. Es, por tanto, imprescindible un estudio integral del problema agrario que analice las condiciones legales de tenencia de la tierra, titulaciones, crédito, organización, demanda, precios de garantía, factores sociológicos y culturales, educación rural, y otros que contribuyan a elevar la productividad de las áreas atrasadas, para que se pueda adoptar una planificación integral del desarrollo agrícola que esté relacionado con el desarrollo industrial y con el resto de la economía.

## IX. LA PLANIFICACION DE LA ACTIVIDAD PRIVADA

En el Seminario se habló de que grupos importantes de la iniciativa privada, han solicitado la planificación nacional por haberse dado cuenta de los beneficios que se obtienen, al conocer de antemano el marco general previsto en el desarrollo económico y social para un período determinado.

La planificación de la actividad privada es realizable en nuestro sistema político, si se coordinan los numerosos instrumentos de control, regulación, estímulo y promoción a disposición del gobierno y que éste tiene diseminados en diversas secretarías y dependencias federales. Es precisamente por la falta de planificación que algunas de las medidas re-

sultan en ocasiones contradictorias y forman una engorrosa maraña administrativa que tiende a obstaculizar la inversión de los particulares. Desde luego, como cada una de estas medidas tiene un propósito no se les puede eliminar, sino más bien debe tratarse de que mediante su coordinación, se alcancen metas específicas de crecimiento e integración industrial en las distintas ramas de la economía de las diferentes regiones del país. Si bien la elaboración del plan es responsabilidad del Gobierno, debe escucharse la opinión de los particulares en un órgano efectivo de representación gremial, con objeto de precisar y dar mayor coherencia a las medidas e instrumentos adoptados para alcanzar las metas físicas del plan.

Para hacer eficaz la planificación nacional, el Estado habrá de asumir un papel más dinámico en sus relaciones con la iniciativa privada, bajo los siguientes supuestos principales:

a) Otorgar tratamiento preferencial, en materia de permisos, regulaciones, aranceles, créditos, franquicias, etc., a cualquier empresa sujeta a los lineamientos del plan;

b) Las empresas al margen del plan quedan amparadas por sus derechos constitucionales, pero no podrán gozar del tratamiento preferencial otorgado a las mencionadas en el inciso a);

c) El Estado puede destinar recursos a cualquier actividad económica que considere estratégica para el desarrollo;

d) El Estado puede establecer empresas en forma conjunta con particulares, en cualquier campo de actividad económica requerida por el plan; y

e) El Estado puede controlar variables macroeconómicas tales como los salarios mínimos, tasa legal de interés, precios de los productos agrícolas y otros, mediante disposiciones legalmente obligatorias.

Desde el punto de vista metodológico, se subrayó que podría procederse a planificar la actividad pública y privada, aunque no exista un cuadro completo de relaciones interindustriales. La ausencia de este instrumento técnico puede sustituirse con otros como, por ejemplo, proyecciones basadas en el muestreo estadístico, que fue el método empleado por la Confederación Patronal de la República Mexicana en relación con la medición de la demanda de productos ganaderos en el norte del país.

## X. LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO SOCIAL

Es necesario planificar el desarrollo social conforme a principios diferentes a los aplicados en el caso de la planificación económica aunque sin perder de vista que en ambos casos se trata de un problema de asignación racional de recursos. La programación económica desarrolla los recursos materiales utilizando los humanos y la social estimula el factor humano usando los recursos materiales. La planificación social tiene como meta aumentar el bienestar de la población, pero al mismo tiempo debe repercutir favorablemente en el incremento de la producción. En consecuencia, el problema del desarrollo económico y social balanceado se transforma, hasta cierto punto, en el problema de lograr el equilibrio entre los recursos humanos y materiales.

Hasta ahora, en los intentos de planificar se ha puesto un énfasis muy marcado en las inversiones físicas. Es más, en realidad, lo único que ha existido es un programa general de inversiones públicas y quizá algunas muestras esporádicas de integración de ramas dispersas de la economía. El desarrollo social se ha realizado muy parcialmente, desperdiciando recursos en forma extravagante, hecho que bien puede calificarse de derroche, frente a las vastas necesidades sociales no satisfechas de una población que crece a uno de los ritmos más elevados del mundo. Así, se ha visto la dispersión de esfuerzos y recursos en materia de vivienda, salud, mejoramiento de las comunidades rurales, extensión agrícola, sin haber existido planes nacionales de corto y largo plazo.

La programación social podrá balancear y armonizar los efectos del crecimiento económico y lograr, de este modo, un desarrollo global por una vía que elimine, en lo posible, las crisis y la violencia.

## XI. LA PLANIFICACION EN LA UTILIZACION DE LOS RECURSOS HUMANOS

El elemento más valioso de que dispone el país es el hombre, único factor de la producción que es a la vez medio y fin y que, sin embargo, está muy lejos de utilizarse de acuerdo con los postulados de la Revolución. En el Seminario

se presentaron cifras verdaderamente alarmantes del rápido crecimiento demográfico y del trabajo aprovechamiento de los recursos humanos en la educación y en el trabajo.

En efecto, el sistema educativo es insuficiente, porque deja a la mayoría de la población con un promedio de escolaridad menor de 3 años y la estructura ocupacional de la población no ha variado sustancialmente en los últimos años. Si bien la fuerza de trabajo agrícola disminuyó ligeramente en términos relativos de 1950 a 1960, en términos absolutos aumentó y la ocupación industrial es, en términos relativos, menor que la lograda en 1910. No existe una estimación relativa del subempleo, pero, según datos proporcionados por el Censo de 1960, el 37% de la población ocupada en la agricultura ganaba menos de 199 pesos mensuales y el 53% de la ocupada en la industria tenía un ingreso mensual inferior a 499 pesos. Considerando todas las ocupaciones, el 41% de la población económicamente activa tenía una bajísima productividad, a juzgar por su nivel de ingresos.

Como es sabido, en el curso del desarrollo económico ocurre una transferencia de mano de obra del sector agrícola al industrial y también se altera la proporción de ocupaciones no calificadas en favor de las semicalificadas y calificadas. Este cambio estructural obviamente no puede realizarse si gran parte de la población de trabajadores no cuenta cuando menos con un nivel de calificación correspondiente al de la enseñanza media.

Sólo la planificación puede lograr, en un plazo breve, una utilización racional y humana de la población para poder compartir los frutos del progreso de una manera realmente democrática y en un marco de justicia social.

## XII. LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO REGIONAL

En el Seminario se afirmó que la planificación regional no puede ser, en manera alguna, sustitutiva de la nacional, ya que la suma de planes regionales no constituye un plan global. Sin embargo, el enfoque regional es de suma importancia porque al tomar en cuenta los diversos grados de desarrollo de las regiones, se determina su capacidad económica para contribuir a los objetivos nacionales, la potencialidad económica susceptible de explotarse en beneficio de todo el país y sus necesidades por satisfacer.

## XIII. EL FINANCIAMIENTO DEL PLAN NACIONAL

En el Seminario se comentó con grave preocupación la creciente tendencia al endeudamiento externo y la ausencia de un plan bien definido capaz de financiar el desarrollo con mayor proporción de recursos internos. Se llegó a decir que el crédito externo se utilizaba no como complemento, sino como sustituto del ahorro interno, ya que resulta más fácil acudir a los préstamos internacionales obtenidos con relativa facilidad cuando los países se sujetan a las "normas" de las instituciones internacionales, que tratar de extraer esos recursos de las capas de población nacional con ingresos altos.

También se trató el tema de las inversiones extranjeras, analizándose en qué medida pueden considerarse como fuentes complementarias de ahorro que además traen aparejados conocimiento y técnica para la expansión y establecimiento de nuevas empresas. El Seminario, casi en su totalidad, se pronunció en contra de la inversión extranjera irrestricta y de la falsedad que implica creer que las inversiones extranjeras siempre vienen a abrir nuevos campos no explotados, cuando en realidad en los últimos años y en muchos casos, han venido a comprar, a precios atractivos, inversiones ya establecidas por mexicanos, desplazando así al capital nacional e intensificando la dependencia del exterior. El pago combinado del servicio de la deuda externa (amortización e intereses) más la remisión de utilidades al extranjero, atan un elevado porcentaje de nuestros ingresos en cuenta corriente, porcentaje que según datos oficiales superó el 34% de dichos ingresos en 1964 y coloca al país en una peligrosa posición de dependencia.

Por tanto, se convino que era necesario continuar la reforma fiscal para obtener recursos internos; adquirir créditos externos en mejores condiciones, dado que la carga por el servicio del capital exterior se encuentra en la actualidad en un límite que sería peligroso sobrepasar; captar mayores volúmenes de ahorro privado interno; defender los intereses de los inversionistas minoritarios; y canalizar una parte creciente de estos recursos hacia la agricultura y la industria mediana y pequeña dentro del marco de la planificación económica y social.