

7
28j.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**"CONSIDERACIONES CRITICAS SOBRE
LA PLANEACION DEL DESARROLLO
EN MEXICO"**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN

CIENCIAS POLITICAS Y

ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A :

JUAN ENRIQUE CARRASCO GAMBA

MEXICO, D. F.

1955



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

Pág.

INTRODUCCION

1.- CAPITULO I

Perfil del Estado Mexicano a partir de la Constitución
Política de 1917.

1.1. Antecedentes de la formación del Estado Mexicano.... 2

1.2. Estructura y Funciones del Estado Mexicano Capita-
lista..... 12

2.- CAPITULO II

Análisis Teórico de la Planeación Administrativa.

2.1. Estructura de la Administración Pública Mexicana.... 30

2.2. Aspectos Administrativos de la Planeación..... 38

3.- CAPITULO III

Análisis Crítico del Desarrollo.

3.1. Análisis del Concepto de Desarrollo..... 59

3.2. Connotación política del Desarrollo..... 74

El caso de México.

4.- CAPITULO IV

Aplicación de la Planeación y el Desarrollo en el Estado -
Mexicano. (Criterios Político, Económicos de la aplica- --

	Pag.
ción de la planeación y desarrollo en el Estado Mexicano).	
4.1. Evolución histórica de la participación del Estado Mexicano en la actividad económica y social - del país.	89
4.2. Proceso histórico de la Planeación en México	97
4.3. Fundamentación política de la Planeación Nacional del Desarrollo.	110
CONCLUSIONES	121
BIBLIOGRAFIA	127

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

INTRODUCCION

La búsqueda del desarrollo como el proceso a través del cual se logró mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de la población en general, es el objetivo que -- los países no desarrollados, tratan de lograr siguiendo estrategias, programas y políticas económicas que los lleven a ese estadio de avance mayor y mejor.

Es así como una gran cantidad de países han adoptado a la planeación para lograr el cambio y el desarrollo; entendiéndose a esta no sólo como un conjunto de técnicas e instrumentos sino como una actividad social racionalizadora del sistema económico y de la vida de los individuos, basada en un conjunto de valores sociales; es decir un proceso fundamentalmente político. La concepción expuesta sobre la naturaleza del proceso de planeación es pues, el objetivo central de la presente tesis.

De esta manera la planeación en México se puede conceptualizar como un medio para el desarrollo integral del país plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte es importante señalar que las políti--
cas del desarrollo determinan los objetivos de la planeación -
en el sentido deseado, tomando en cuenta que en nuestro país-
la concepción planificadora del Estado no busca que éstos sean
únicamente encaminados a logros económicos en cuanto a la opti-
zación de los recursos, sino más bien como expresiones en el -
tiempo y el espacio de los principios y valores de la comuni--
dad.

Las reformas constitucionales a los Art. 25 y 26, de-
diciembre de 1982, refuerzan y clarifican el postulado políti-
co de la rectoría del Estado, la economía mixta y la responsa-
bilidad del Estado de organizar un Sistema de Planeación Demo-
crática del desarrollo nacional; de tal suerte que con la expe-
dición de la Ley de Planeación, Reglamentaria de los menciona-
dos artículos constitucionales reformados, el Gobierno dispone
de las normas y principios básicos conforme a los cuales se --
llevará a cabo la planeación del desarrollo nacional, así como
las bases de integración y funcionamiento del sistema de pla--
neación.

Ahora bien cubierto el fundamental requisito de lega-
lidad de la planeación del desarrollo resulta imperativo para-
su estudio y análisis, exponer algunas consideraciones críticas

sobre esta tema de tanta actualidad nacional.

El trabajo de tesis que se ofrece esta estructurado - de la siguiente manera:

En el primer capítulo se describe el perfil teórico - del Estado Mexicano, a partir de 1917 fecha en que se institu cionaliza la Revolución Mexicana en la Constitución Política, la cual es el entorno jurídico fundamental del Estado Mexica- no; por lo tanto este primer capítulo se refiere al sistema - capitalista de producción.

En el segundo capítulo se presenta un análisis de la- planeación administrativa, desde una perspectiva global.

Se establece la connotación política del desarrollo - es decir, ligados con los objetivos sociales y responsabili- dades constitucionales del Estado en la sociedad mexicano, to do ésto dentro del tercer capítulo.

Finalmente expongo en el capítulo cuarto la aplica- ción en su conjunto tanto de la conceptualización como de la- praxis de la planeación y el desarrollo en el caso del Estado Mexicano.

Uno de los aspectos sustanciales del entorno político en el cual, esta inmersa la planeación para el desarrollo es-

el cambio social, objetivo que se sustenta en la posibilidad real de orientar el desarrollo de acuerdo a las necesidades sociales y a mejorar el nivel de vida de las mayorías. Es por ésto que en el presente trabajo visualizó desde este punto de vista a la planeación para el desarrollo, como dos conceptos ligados íntima e intrínsecamente al hecho de que no solo basta el crecimiento económico sino un auténtico desarrollo social integral.

Este trabajo tiene como uno de sus objetivos la conceptualización no acabada pero si sustentada en conceptos sociales actuales y metodológicos del Estado Mexicano y del modelo del capitalismo seguido en nuestro país.

No se expone un trabajo muy ambicioso, sino más bien serio y honesto con la finalidad de avanzar en el estudio de la realidad política y social mexicana; la sustentación política de la planeación y el desarrollo más que en sus conceptos técnicos; de igual sentido se pretende abordar y concretar el concepto de eficiencia y su sentido real en cuanto a los objetivos y funciones que tiene que cumplir el Estado Mexicano, los cuales no sólo se basan en la optimización de los recursos disponibles sino en la asignación de los mismos a necesidades políticas y sociales prioritarias, así como en la reproducción del sistema político y socioeconómico su conjunto.

CAPITULO I

PERFIL DEL ESTADO MEXICANO A PARTIR DE LA CONSTI

TUCION POLITICA DE 1917.

1.1. Antecedentes de la formación del Estado Moderno Mexicano.

La política liberal modernizadora de las estructuras productivas de la economía durante el período Porfirista, aunada al auge mundial del capitalismo, originaron que las condiciones sociales provocaran que México emprendiera su modernización hacia el sistema de economía capitalista. Esto evidentemente dió lugar a una burguesía nacional incipiente, la cual recibió los beneficios económicos, aunados a la transformación de las relaciones sociales de producción.

Es significativo señalar que el país arribó al estado social del capitalismo, no sólo como una transformación de estructuras sociales por el avance y desarrollo de las fuerzas productivas, sino también en base a factores, impulsos y articulaciones tanto externas como internas adecuadas al modo de producción capitalista, como fueron:

Los grandes monopolios extranjeros, los terratenientes enriquecidos, las acciones militares y agresiones del exterior, así como ideologías y estructuras propias del capitalismo.

La manera en que México se vinculó al sistema capita-

lista mundial produjo profundas contradicciones en la formación social mexicana, entre las que destaca las relaciones de explotación de la hacienda, según Sergio de la Peña:

"Un caso notable de articulación de relaciones de producción fué en el nivel de relaciones de explotación, la pareja hacienda-peonaje. Esta se manifestó en deformaciones de las relaciones de clases y en la vitalidad del sentido señorial de la alta burguesía (1).

Estas contradicciones encontraron su expresión más radical en la insurrección de las masas que produjo la revolución popular de 1917. La Revolución Mexicana y su movimiento armado destruyen el viejo Estado de los terratenientes y de la burguesía exportadora en descomposición, construyendo y consolidando el Estado Nacional; lo peculiar de esta revolución residió en el hecho de que ni la burguesía ni el proletariado de México - así lo afirman varios autores, entre ellos, Juan Felipe Leal, Arnaldo Cordova y Adolfo Gilly - habían alcanzado la madurez necesaria para dirigir una reorganización de la sociedad. El resultado fué un vacío político durante largos años en que duró el movimiento armado de la Revolución Mexicana. "Desde este punto de vista, ésa fué también la esencia de la Revolución Mexicana, su rasgo último y de-

finitivo, ella aparece, ante todo y sobre todo, como una violentísima irrupción de las masas de México, fuera de la estructura de la dominación estatal y contra ella, que altera, trastoca y tranforma de abajo hacia arriba todas las relaciones sociales del país durante diez años de intensa actividad revolucionaria". (2)

Los líderes reales del movimiento pertenecían a una clase social o fracción de clase que representaban, tanto en intereses como en posiciones ideológicas: Madero y Carranza a la pequeña burguesía liberal, ligada a la aristocracia terrateniente; Obregón y Calles a fracciones militares, ligadas a la burguesía mexicana; Villa y Zapata como representantes de las clases desposeídas (campesinos y obreros). Estas últimas sin una ideología netamente proletaria, sin embargo ambos caudillos pretendían lograr reivindicaciones sociales y económicas para las masas populares. Es importante señalar que la existencia en términos políticos de una autonomía relativa del Estado y por consiguiente de la clase burocrática que ejerce el poder en relación a las clases sociales en México, no implica que el Estado sea independiente ni que gobierne sin la participación de la burguesía, así como tampoco que afecte los intereses generales de esta clase, por lo que evi-

dentamente esta autonomía de la que estoy hablando sirve al Estado para negociar, cooptar, aligutinar, inducir y coordinar las acciones e intereses de las clases en la sociedad capitalista mexicana.

El enfrentamiento y lucha entre las distintas fracciones e intereses de las clases en pugna propiciaron que los grupos militares ligados a la naciente burguesía, formados durante la guerra civil, establecieran un gobierno bonapartista.

El concepto de Bonapartismo es explicado por Carlos Sevilla, "El poder político que se estableció en México después de 1920, se ha tomado de la literatura marxista que lo utiliza para describir las situaciones políticas en las que las clases contendientes se equilibran una a la otra tan estrechamente, que el poder del Estado como mediador ostensible adquiere por el momento cierto grado de independencia de ambos". (3)

El concepto de Bonapartismo manejado por el profesor Sevilla está ligado al de autonomía relativa que el Estado Mexicano conforma en la conducción del sistema socioeconómico con respecto a la burguesía nacional y extranjera, apoyado en las masas populares. El Bonapartismo Mexicano, es un concepto que en nuestra opinión es válido en virtud de que actual--

mente el Estado aglutina a las distintas clases sociales, proveyendo de la estabilidad política al país. La alianza de -- clases y el sometimiento de estas al aparato estatal, dió ori-- gen a un poder gubernamental conciliador y mediador de los -- intereses de aquellas, así como reivindicador de la autonomía del Estado, considerando al poder de este, fundamentalmente - superior.

La consolidación del Estado Nacional implicó varias - cuestiones:

- 1.- Unidad e integridad de la Nación eliminando las fuerzas - locales o regionales del poder.
- 2.- Pacificación del país y la recuperación estatal del mono-- pólío sobre la violencia legal.
- 3.- Elaboración de un proyecto de desarrollo, donde se recono-- cen los intereses público, privado y social.
- 4.- Recuperación de la Nación de su dominio sobre los recur-- sos naturales.
- 5.- Afirmación de la Soberanía del Estado.

La Constitución de 1917 postuló como proyecto nacio--

nal del Estado el nacionalismo, la democracia y el liberalismo, así como la recuperación estatal del monopolio sobre la violencia legal, dieron lugar a la pacificación nacional y a la institucionalización de las confrontaciones sociales.

La Constitución Mexicana tiene el carácter de una - - Constitución liberal avanzada, incluyendo significativos derechos sociales, conformados en un Estado Nacionalista Revolucionario dentro del Capitalismo, aunque no siguiera el modelo clásico de este sistema, ni tuviera el desarrollo y avance de las metrópolis, la Constitución sirvió finalmente a este objetivo.

"La Constitución, fué así - en resumen-, instrumento y expresión de una burguesía incipiente aliada a los trabajadores organizados en la lucha contra el latifundismo y el imperialismo. La Constitución fué un instrumento del desarrollo del capitalismo y del desarrollo del país dentro del capitalismo. Pero como el país no se desarrolló plenamente dentro del capitalismo, las instituciones más características de la democracia capitalista tampoco se desarrollaron" (4).

El capitalismo mexicano se fué desarrollando por etapas históricas, que no son un fin definir las específicamente,

sino más bien tenerlas presente, puesto que la dependencia y el subdesarrollo en que ha estado inmerso el país durante largas décadas, ha configurado un Estado Capitalista dependiente estructuralmente a las contradicciones intrínsecas del sistema, pero no por esto sin tener la capacidad para conducir a la sociedad y regular al sistema económico en su conjunto. -- El proceso que ha seguido el Estado Mexicano dentro del marco del capitalismo, se plasma en el proyecto nacional sustentado en el desarrollo nacional, democrático, popular e independiente, satisfaciendo viejas demandas sociales: vivienda, educación, salud, servicios, etc., proyecto que evidentemente no se plasma en su totalidad en la realidad material y que adquiere contradicciones intrínsecas del capitalismo: concentración de la riqueza, dependencia económica del exterior, rezago y atraso en la satisfacción de las demandas sociales.

Es este proyecto nacional, el que delinea el modelo de desarrollo y en su caso la política económica conducida -- por el Estado, dando una caracterización muy propia y nacional al capitalismo mexicano ya que aquel dispone de los mecanismos e instrumentos necesarios para conducir la gestión económica, social y política, dentro del proceso global de la -- planeación nacional.

El Estado Nacional en México desde el principio de su formación (1917) hasta las últimas décadas ha sido el motor - que ha impulsado el desarrollo y el crecimiento económico del país; de esta manera la formación del Estado Mexicano actual, ha tenido como origen-la necesidad que tiene un país subdesarrollado tanto política como económicamente, inmerso dentro - del capitalismo- el afianzamiento en una fuerza comunitaria y superior (poder estatal) que unifique y estimule el avance y- desarrollo partiendo de este sistema económico; los efectos - surgieron desde los inicios de la formación estatal, ampliándose en la medida en que la crisis internacional y nacional - del capitalismo se ha ido acentuando cada vez más, estos - - efectos son la creación de condiciones favorables para la reproducción del sistema económico y del régimen político, vía la intervención directa y activa del Estado en la economía y- la configuración de un sistema político presidencial, centralizado y corporativo.

Por otra parte el Estado Mexicano se ha legitimado ba sandose en el consenso adquirido, al presentarse ante la sociedad como el representante del bien común y del interés general; a la autonomía relativa que tiene sobre las clases poseedoras de la riqueza; al control que ejerce sobre la clase-

obrero y campesino; y a la cooptación y corporativización realizada en las organizaciones sindicales, profesionales y empresariales en su conjunto.

El control que ejerce el Estado Mexicano sobre la economía y la intervención directa en la misma, son dos elementos fundamentales que le dan una caracterización propia al Estado Nacional; ambos han ido definiéndose y consolidándose a partir de 1917, cuando se establecieron en la Constitución Política.

En la medida en que el estado fué nacionalizando y estatizando sectores estratégicos de la economía que por mandato de la Constitución (Art. 27 y 28) son sectores y actividades económicas en donde sólo puede intervenir el Estado; así como la inversión y fomento de las actividades productivas en donde el sector privado sí participa, en esa medida el Estado Mexicano ha sido el promotor directo del proceso de desarrollo.

En las últimas décadas el Estado participa en casi todos los sectores productivos debido al crecimiento del aparato paraestatal con el fin de controlar el ciclo productivo en su conjunto. "En síntesis, la intervención del Estado en la-

economía y el papel destacado que ha desempeñado en el desarrollo del país, se ha manifestado en una gran variedad de formas; entre las más conocidas se tienen a las siguientes:

- a) La participación directa en el aparato productivo;
- b) La formación de capital social a través del gasto público
- c) El desarrollo de una política económica tendiente a fomentar la industrialización por medio de estímulos fiscales y de otra índole:
- d) La política de estabilidad monetaria, que ha favorecido durante más de veinte años el libre cambio de divisas; y
- e) El control político de los trabajadores mediante las organizaciones obreras, campesinas y populares" (5).

Como he analizado, la Constitución le confiere al nuevo Estado Mexicano, la capacidad de intervenir en las relaciones de producción, de regular la economía y de conducir el proceso de desarrollo. Pero sin modificar el esquema socioeconómico capitalista de la propiedad.

El texto Constitucional reconoce la existencia de clases sociales las contradicciones y conflictos entre ellas, pero sitúa al Estado por encima de ellas, confiriéndole la facultad para dirimir los conflictos entre capital y trabajo;

de esta manera el Estado Mexicano aparece como un ente neutral o árbitro, lo cual lo legitima, le da fuerza y consenso ante las clases sociales y le permite configurarse como un Estado social, benefactor y conciliador del sistema económico - capitalista en su conjunto.

1.2. ESTRUCTURA Y FUNCIONES DEL ESTADO CAPITALISTA MEXICANO.

Una vez terminada la Revolución Mexicana e institucionalizado el poder por el grupo revolucionario constitucionalista triunfador, se consolido al nuevo Estado Nacional Mexicano. A partir de 1920, empezó a surgir un gobierno nacionalista revolucionario y antimperialista al frente de la forma peculiar del Estado capitalista surgido de la revolución de 1910. El grupo victorioso incorpora al nuevo programa de gobierno las demandas obrero-campesinas y populares lo cual le permite adquirir legitimidad, fortaleciendo desde ese momento al nuevo Estado, canalizando todas las demandas y posiciones políticas al proyecto nacional emanado de la revolución mexicana.

Hablar de un perfil del Estado Mexicano es señalar -- los rasgos distintivos y objetivos que estructuran al mismo. -- existen 2 rasgos fundamentales que conforman lo que defino como Estado Capitalista Social, en el cual el desarrollo del -

capitalismo en México no ha seguido el modelo clásico de las metrópolis, en donde el Estado cumple con funciones de seguridad y orden, sino que ahora es fundamentalmente un aparato de gestión económica directa, ésto es, la expansión de sus actividades, desde los servicios públicos tradicionales a nuevas tareas de regulación y de gestión directa.

Es el agente más importante en la compra y venta de bienes y servicios, en la inversión y el empleo, en la actividad empresarial, en la salud, en la vivienda, en la seguridad social, etc.

Evidentemente la formación del Estado Nacional Mexicano como Estado Capitalista suigeneris, dentro del contexto mundial va de la mano de la industrialización del país. "Con el aumento del mercado interno, con las nacionalizaciones -ferrocarriles, luz eléctrica, uranio, petróleo, etc.- con todos los procesos de acumulación original y de capitalización, el Estado adquiere nuevas funciones de empresario, y las clases dominantes -antes reducidas a grupos minúsculos- juegan nuevos papeles: de industriales, grandes comerciantes, banqueros" (ó).

La ideología de la Revolución Mexicana que se funda--

menta en la Constitución Política se vincula fundamentalmente al Nacionalismo Revolucionario como decisión política que sintetiza la independencia política, económica y social de la nación Mexicana. En el orden interno el Nacionalismo se refleja en el Estado de Derecho fortaleciendo la democracia política y el liberalismo social, respetando las libertades individuales y un sistema de economía mixta en donde existe la propiedad privada, pública y social, el Estado Mexicano al no ser solamente un árbitro de los diferentes intereses sociales sino rector del desarrollo y de los procesos económicos configura un capitalismo social, ya que transforma la estructura socioeconómica proveyendola de capacidad de avance y de ajuste de las contradicciones sociales.

Así el Estado Mexicano funciona como el más grande empresario del país, con una fuerza propia indiscutible en lo económico, reforzada en lo político por un régimen presidencial, concentrando el poder político en las manos del titular del Poder Ejecutivo Federal. Esta centralización de las facultades y atribuciones del Presidente de la República aunado a la representación corporativa de las instituciones de la sociedad civil (Asociaciones, Sindicatos, Confederaciones, Agrupaciones de Profesionales, etc.) inmersos en la sociedad-

política, forman un sistema de dominación vertical, corporatizada del Estado hacia la sociedad civil.

El régimen de gobierno presidencial del Estado Mexicano tiene múltiples funciones, tanto de estabilidad y desarrollo como de legitimidad y consenso, caracterizando ciertos rasgos de racionalidad del capitalismo mexicano. El manejo del concepto de economía mixta pregonando por el discurso oficial, permite ante todo exponer que dentro de un sistema capitalista, el Estado empresario es la base del desarrollo económico e industrial y el motor creador de instituciones, que dentro de este sistema han servido para frenar la dinámica externa e interna de la desigualdad.

En México el régimen de propiedad privada es predominante; la propiedad pública y social están insertas dentro del esquema general del capital con funciones distintas pero no contrapuestas al objetivo capitalista.

Por otra parte la estructura política actual del Estado Mexicano se basa en un sistema de dominación vertical y corporativo entre este, el partido y las agrupaciones de profesionales del país; esto es, la representación corporativa e integrada de las instituciones de la sociedad civil en los --

aparatos políticos del Estado. De esta manera la organización política del Estado se sustenta fundamentalmente en los siguientes factores:

- 1.- Centralización de las atribuciones y facultades del Poder Ejecutivo (sistema presidencial), configurando un régimen autoritario en cuanto a la naturaleza vertical de la toma de decisiones.
- 2.- Democracia representativa basada fundamentalmente en el pluralismo político, limitado al juego de los partidos y organizaciones políticas; basado, en el principio de no reelección y rotación del liderazgo político dentro del partido gobernante.
- 3.- Sistema paralelo de naturaleza corporativa, en donde la incorporación y cooptación de organizaciones de la sociedad civil a la sociedad política, es pieza fundamental de la fortaleza del Estado Capitalista Mexicano, La movilidad social inmersa en este sistema sustenta la legitimación, el consenso y apoyo al Estado: ya que la participación política de la sociedad se da dentro de un marco jurídico y el sistema de voto libre y secreto decreta el triunfo del partido político del Estado y de sus candida-

tos.

4.- Una ideología surgida del proceso revolucionario y plasma da en la Constitución de 1917, configurada en el libera-- lismo social, el Nacionalismo Revolucionario del Estado - Capitalista y desde el punto de vista filosófico; eclécti ca, pragmática y conciliatoria de intereses e ideas de -- las clases sociales.

Evidentemente, la Revolución Mexicana redistribuyó -- el poder entre segmentos relativamente desposeídos de la cla se media, siendo precisamente esta clase la que controla a -- partir de esos momentos el régimen revolucionario hasta nues tros días, formando lo que se conoce en el lenguaje político como Burocracia Política, muy diferente a una clase burguesa clásica de un Estado Capitalista europeo. Esto es, el Estado Mexicano al través de su burocracia política ejecuta las deci siones políticas en base a la autonomía relativa conquistada desde la institucionalización del poder político, con el nue vo Estado Nacional; pero no indica que las decisiones políti cas persigan un fin contrario al de la burguesía, ya que en - su gran mayoría la favorece estimulando las actividades pro-- ductivas privadas y sus intereses, pero al mismo tiempo el es tado otorga concesiones a los grupos sociales y puestos polí-

ticos a los líderes obreros y campesinos. El estado a través de su política social atiende paulatinamente las necesidades de la población, aunque estructuralmente se vea envuelto en una crisis tanto económica como política que contradice este tipo de acciones sociales por los fenómenos de concentración de la riqueza en pocas manos y de explotación de la fuerza de trabajo.

Si bien todos son factores importantes en la configuración política del Estado Mexicano dos son las piezas fundamentales del mismo: El sistema corporativo de cooptación y agrupación de la sociedad civil a la sociedad política y el régimen presidencial del sistema político mexicano, "Así las piezas fundamentales del nuevo modelo de dominación han sido: A) El titular del Poder Ejecutivo Federal, que es, a la vez la dirección efectiva del partido del Estado, con su doble estructura: La sectorial corporativa, sectores obrero, campesino, popular y militar, y la ciudadano electoral, constituida por comités del partido sobre una base geográfico-electoral, B) Las agrupaciones profesionales, convertidas en organismos de orden público y vinculados directamente con el Presidente de México a través de distintas Secretarías del Poder Ejecutivo Federal, en el caso de las patronales; e indirectamente, -

esto es, a través del partido del Estado, en el caso de las obreras, campesinas, de servicios públicos y de pequeños empresarios urbanos y rurales. C) Las instituciones electorales, establecidas de conformidad con los patrones de representación ciudadana, por medio de las cuales el partido del Estado se articula con el marco constitucional" (7)

No obstante que el sector público en México es amplio y fuerte, la mayor parte de la actividad económica --sobre todo en ramas de bienes de capital donde existe una ganancia -- considerable-- Está dominada por la empresa privada; en cuanto al sector social que participa en actividades económicas (sin dicatos, asociaciones de grupos laborales, entidades agrarias etc.), es incipiente vinculada a satisfactores primarios de -- orden social.

Evidentemente hablar dentro de este contexto de economía mixta en el régimen económico capitalista mexicano, es olvidar que la intervención, la regulación y el control del Estado Mexicano en la vida económica, por importante que sea, -- no ha afectado, ni afectará las actividades de las empresas -- capitalistas, puesto que esta intervención lo que busca es -- evitar el rompimiento en las relaciones sociales de producción e impulsar las actividades propias del sector privado.

Por otra parte el avance del capitalismo, al monopolizar la actividad económica unas cuantas empresas, no evita que el Estado Mexicano rompa con este tipo de firmas, ni las coerciona ya que son ramas de la economía en donde aquel no participa, ayudando con esto a que el sistema en su conjunto este dominado por la propiedad privada. "La empresa capitalista, como señalamos en el capítulo I, depende en grado cada vez mayor de las generosidades y apoyo directo del Estado, y sólo puede preservar su carácter "Privado" con fundamento en tal ayuda pública. La intervención estatal en la vida económica, en efecto, es en gran parte una intervención con el objeto de auxiliar a la empresa capitalista. En ningún otro campo la noción del "Estado benefactor", tiene un significado más preciso y propio que aquí: No hay solicitantes más persistentes y exitosos de la ayuda pública que los orgullosos gigantes del sistema de la empresa privada". (8)

La política de subsidios y creación de la infraestructura necesaria para el desarrollo del proceso productivo, son las características más notables del papel de promotor de la economía capitalista por parte del Estado Mexicano.

La creación por la Constitución del 17 de un ejecutivo extraordinariamente poderoso, vino a desembocar en ese ár-

bitro entre las clases poseedoras y las desposeídas, permitiendo de esta manera establecer la paz social y un gran consenso alrededor del Estado Revolucionario así como su legitimación en la sociedad civil en su conjunto. Esto lejos de decir que en México se vive en régimen federal, es un país gobernado en la realidad por una autoridad central (El Presidente de la República), que ejerce el poder político a través de un gran partido nacional, siendo pieza fundamental del sistema político mexicano.

Es importante señalar que el Estado Capitalista Mexicano y el tipo de economía que de él proviene, se encuentra en crisis, agudizada por las relaciones de explotación y extracción de riquezas que hacen los países desarrollados de los países no desarrollados, en este contexto el Estado Mexicano tanto en su configuración estructural como en las funciones que tiene que cumplir en la sociedad capitalista, es un Estado para administrar la crisis por lo cual configura nuevamente el Capitalismo social del que hablo, en virtud de ser contenedor del rompimiento de las relaciones sociales de producción y reformador de esas contradicciones existentes.

El consenso en que está sustentado el Estado Mexicano, se concentra en la alianza con las clases populares, las cua-

les, ceden autonomía política e independencia ideológica a -- cambio de concesiones que mejoren su situación económica, al igual que su posición dentro del sistema político.

Este éxito de la Revolución Mexicana, al integrar un Estado fuerte que permitió el desarrollo del país, originó -- sin duda la modernización de la economía mexicana, hasta que por los fenómenos de la acumulación y concentración monopolística del capital, el desarrollo económico de México se paralizó por la crisis estructural, que hasta la fecha padecemos.

De esta manera el modelo mexicano de Estado combina -- su capacidad de control y dominio, a partir de una base social amplia, lo cual le permite mantener una "Autonomía Relativa" con respecto a las clases sociales y cumplir con la función de mediación, de árbitro social entre las clases dominantes y las dominadas. "La actuación legal del Estado-sobre los partidos políticos ha estado al servicio de esa doble necesidad, de control y legitimación. Por un lado, la constitución del partido oficial (PNR- PRM- PRI) más que un verdadero partido político ha sido una federación de grupos con intereses distintos. En efecto, el partido oficial no cumple la -- función de representar a ciertos grupos o clases en su lucha-contra otros de intereses opuestos, sino la de aglutinar y --

mantener en equilibrio los intereses de los más diversos grupos con el objeto de que su lucha política no ponga en peligro la estabilidad del Estado, sino por el contrario, le sirva de soporte" (9).

El Estado Mexicano plantea los principios del nacionalismo revolucionario y la democracia integral fenómenos ideológicos y políticos que sólo tienen explicación en el proceso de consolidación del Estado de la Revolución Mexicana, vinculado evidentemente en el proceso de institucionalización de la política de masas, cuyo fin último es un consenso político cada vez mejor organizado.

Asimismo el modelo de Estado que hemos descrito se finca en mantener el desarrollo capitalista dependiente, con estabilidad política y margen de negociación con las masas populares.

Funciona también como un instrumento al servicio de la burocracia política en el poder, capaz de negociar tanto con el sector empresarial como con el popular; por lo tanto su estabilidad y desarrollo dependen de su capacidad para reajustarse y cambiar a los factores que amenacen el cumplimiento de estas funciones.

De esta manera, conceptualizo al Estado Mexicano como un Estado Capitalista Social, conceptos que están plasmados en la base jurídica estatal (Constitución Política), el artículo 27 establece que "La propiedad de las tierras y aguas - comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, - corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y -- tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y me diante indemnización. La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que - dicte el interés público, así como el de regular, en benefi-- cio social, el aprovechamiento de los elementos naturales sus ceptibles de aprobación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar su conservación, lo-- grar el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana" (10).

El Artículo 27 garantiza constitucionalmente la pro-- piedad privada, pues aunque la Nación tenga el derecho de imponer "Las modalidades que dicte el interés público", intrín-- sicamente postula los fines y sectores en donde se deberá - - constituir este tipo de propiedad.

Por otro lado el hecho de que "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación", reivindica la consolidación del Estado Nacional Moderno y la filosofía liberal del capitalismo, a través de la constitución de un Estado fuerte que recupere el dominio de los recursos naturales encuadrado en un proyecto de desarrollo que reconociese los intereses particulares y fundado en un sistema de vida o de libertades y derechos individuales, dentro del gran concepto de desarrollo social.

Es así que nos oponemos al concepto de capitalismo de Estado, ya que esta definición nos ubica en un tiempo social en donde el Estado monopoliza la actividad productiva reproduciendo los ciclos económicos y dominado directamente por la clásica del sistema de capital: la burguesía. Evidentemente en la realidad material el Estado Mexicano es capitalista sí, pero con diferencias sustanciales en su formación y objetivos, a un Estado capitalista clásico; conformado como un ente aglutinador de clases con una ideología y un programa de acción gubernamental fundado en el nacionalismo revolucionario, la independencia nacional y la democracia y justicia social; y corporatizando a los distintos sectores de la socie--

dad civil. Con un aparato administrativo publico creciendo paulatinamente, en sectores donde antes sólo el sector privado intervenfa; en síntesis el Estado Mexicano enmarcado dentro del capitalismo, reglamenta la vida social, racionaliza el proceso de acumulación y de reproducción de capital, es el más grandes empresario, contenedor de transformaciones económicas y políticas de la sociedad mexicana, en base a su papel de árbitro de las relaciones sociales de producción entre el sector obrero y el sector obrero y el sector privado.

De tal frma que el Estado Mexicano al estar inmerso en la crisis estructural del capitalismo mundial, tiene la capacidad para vivir y reproducir el sistema en su conjunto buscando mediar entre los diversos intereses. De un conjunto de clases o fracciones de clase que le dan fuerza y sustento. -- Por todo ésto se considera que el Estado Capitalista Mexicano ha transformado las funciones y objetivos clásicos del Estado Moderno capitalista, por eso lo considero un Estado reformador, contenedor y benefactor, no olvidando que él mismo esta inmerso en un sistema en que las clases poseedoras de la riqueza imponen la forma de producción, de apropiación de la riqueza, así como los objetivos y fines del desarrollo, satisfaciendo ciertas demandas populares.

CAPITULO I

CITAS BIBLIOGRAFICAS.

- 1.- De la Peña, Sergio "La Formación del Capitalismo en México" Editorial Siglo XXI. 10a. Edición México, 1983 p. 160
- 2.- Gilly Adolfo, Et. Al. "Interpretaciones de la Revolución Mexicana". Editorial Nueva Imágen 7a. Edición México 1984 p. 22
- 3.- Sevilla, Carlos "El bonapartismo en México: Surgimientos y consolidación" "Revista de Administración Pública" No.52 Ediciones INAP, México, 1982 P. 164
- 4.- González Casanova Pablo "La Democracia en México" Serie - Popular Era, México, D. F., 1980 p.p. 186-187.
- 5.- Alonso Jorge, Et. Al. "El Estado Mexicano" Editorial Nueva Imágen México, D. F., 1982 p. 79.
- 6.- González Casanova Pablo Ob. Cit. p. 63
- 7.- Leal, Juan Felipe "La Burguesía y el Estado Mexicano" Editorial El Caballito, México, D. F. 1972 p. 189.
- 8.- Miliband, Ralph. "El Estado en la Sociedad Capitalista" Editorial Siglo XXI, México, D. F., 1983 P.P. 77-78

9.- González Casanova Pablo Et. Al. "México Hoy" Editorial Si-
glo XXI México, D. F., 1981 p. 349

10.- "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"
Editorial Olgún, S. A., México, D. F. 1983 p. 28

CAPITULO II

ANALISIS TEORICO DE LA PLANEACION ADMINISTRATIVA.

2.1. ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

CARACTERISTICAS DEL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina que el poder Ejecutivo de la Unión lo ejerza una sola persona, el Art. 80 señala: "se deposita el Ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". (1). Esta característica del titular del poder ejecutivo le da un carácter unipersonal.

Otra característica del Sistema Presidencial Mexicano consiste en que el titular del poder ejecutivo federal es jefe de Gobierno, esta situación predominante origina que sea el eje alrededor del cual se mueve el sistema político.

En cuanto a derecho son diversas facultades que le han atribuido al titular del poder ejecutivo, esto evidentemente forma la esencia del sistema Presidencial en México.

No es objetivo de la presente tesis exponer y desarrollar cada una de las diversas facultades del ejecutivo, si no mencionar las principales que son exclusivas del Presidente, como: Promulgar, publicar, ejecutar y reglamentar leyes;

derecho de voto; nombrar y remover a los funcionarios de la Administración Pública Federal; nombrar a los oficiales del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea Nacionales, todas estas facultades están inscritas en el Art. 89 de la Constitución Política.

Característica fundamental del Sistema Presidencial es que a través del poder ejecutivo el Estado mexicano interviene en la economía nacional. Estas facultades del ejecutivo en materia económica se encuentran distribuidas en diversos artículos de la Constitución. A esto hay que aclarar que existen atribuciones económicas que la Constitución otorga al Estado (ejemplo: Rectoría del estado sobre la economía, Art. 25); en otras, la Constitución faculta a expedir leyes de naturaleza económica (Por ejemplo: El congreso a través de la Ley reglamentaria facultará al Ejecutivo a establecer la consulta popular para la planeación Art. 26).

Sin embargo, el gran conjunto de atribuciones económicas son conferidas al Poder Ejecutivo Federal tanto en expedición como en aplicación de leyes, en materias tales como: recursos naturales, banca, seguros, comercio, producción, precios, transportes, ingresos y egresos presupuestales, etc.

Desde el punto de vista administrativo la Presidencia de la República se organiza para el despacho de asuntos administrativos y políticos a través de órganos auxiliares internos como lo establece la Ley Orgánica de la Administración -- Pública Federal en su artículo octavo "El titular del Poder Ejecutivo Federal contará con las unidades de asesoría, de -- apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República" (2).

Esta organización de la Presidencia de la República -- le permite al Poder Ejecutivo organizar y canalizar la toma -- de decisiones en la Administración Pública en su conjunto.

La Constitución Política en su Art. 90 establece la -- forma dual en que se estructura la Administración Pública Federal, ésto es; Administración Pública Centralizada y por -- otra parte la Administración Pública Paraestatal; evidentemente este artículo Constitucional crea las bases para la operación y control del sector paraestatal.

La estructura centralizada esta constituida por la -- Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los -- Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la

República; teniendo como funciones formular reglamentar, orga
nizar, coordinar y dirigir las actividades políticas y econó-
micas para que se cumpla el ciclo socioeconómico.

fundamentalmente las dependencias del Poder Ejecutivo
Federal no tienen personalidad jurídica y patrimonio propio;-
dependen administrativa y jerárquicamente del poder ejecutivo,
al cual representan, pudiendo ser removidos libremente por el
presidente los titulares de dichas dependencias.

Por lo que respecta a la estructura paraestatal se --
forma de organismos descentralizados, empresas de participa--
ción estatal, instituciones nacionales de crédito, organiza--
ciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacio--
nales de seguros y de fianzas y los fideicomisos. Este sec--
tor surge de la necesidad que tiene el Estado de intervenir -
en la economía y responsabilizarse de inversiones básicas, fi
nanciamientos, siderúrgica, electrificación, comunicaciones,-
obras de infraestructura, industria extractiva, a la vez que-
se encarga de la presentación de servicios de bienestar so- -
cial. Esta intervención esta sustentada en la necesidad de -
acelerar y regular las actividades productivas y actuar como-
corrector de los factores que determinan la desigual distribu

ción de la riqueza y del ingreso a través de las distintas --
unidades económicas y administrativas del propio Estado.

Estas entidades paraestatales tienen personalidad jurídica, organización y patrimonio propio; dependen jerárquica y administrativamente de sus propios órganos de gobierno.

La Administración Pública Federal tanto Centralizada como paraestatal, siendo órganos administrativos fundamentalmente son políticos ya que relacionan al Estado con la sociedad civil.

"... La administración pública capitalista se presenta como una forma de relacionar el Estado y la sociedad, una forma de vincular lo general con lo particular, dentro de un terreno en el cual las clases están presentes. La administración pública como tal, como administración del Estado, pasa de la universalidad de su propio carácter político para concretarse en las particularidades de la sociedad civil".(3)

Este sentido de organización se vincula con las características actuales de la administración pública, transformándola en una eficaz intermediaria, entre el Estado, su gobierno y la sociedad civil.

Actualmente (1987) las dependencias del Ejecutivo Federal son 18 Secretarías de Estado, un Departamento Administrativo y dos Procuradurías de Justicia.

Otro aspecto relevante de la organización de la Administración Pública Federal es el relacionado con los gabinetes especializados, para tal fin la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el Art. 7º faculta al presidente a convocar a reuniones con determinados secretarios de estado para organizar y evaluar la política gubernamental en aspectos y programas que sean de su competencia. El acuerdo --presidencial publicado en el Diario Oficial el 19 de enero de 1983 crea los gabinetes especializados para la coordinación -de las políticas y programas del gobierno federal.

Evidentemente la administración pública federal ocupa un gran espacio en la economía mexicana, esto es entendible, en la medida en que se postula al Estado capitalista mexicano como el responsable de organizar a la sociedad y de conducir-agilmente las funciones de reproducción del sistema en su conjunto. Esto ocasiona un problema de carácter burocrático por el gran tamaño de la administración y su complejidad, originando fenómenos sociales como la corrupción así como inefi- -ciencia y falta de productividad operativa.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece la forma que intervendrá el poder ejecutivo en la conducción y operación de las entidades paraestatales; el Art. 50 dice: "El Presidente de la República estará facultado para determinar agrupamientos de entidades de la Administración Pública Paraestatal, por sectores definidos, a efecto de que - sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de - las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso designe como coordinador del sector correspondiente.

Las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, organizarán a las entidades paraestatales bajo su coordinación, agrupándolas en subsectores cuando convenga, atendiendo a la naturaleza de sus actividades" (4).

En lo que se refiere al funcionamiento sectorial de la Administración Pública Federal, la división convencional tiene dos fines como son, a nivel interno del aparato gubernamental: administrar y responder a las necesidades sociales, con servicios y obras; por otro lado el de control político del presidente sobre todas las esferas de la administración, movilizando recursos e interrelacionando con la sociedad civil, es decir la administración pública es traductora directa

de satisfactores y demandas sociales; de esta manera tampoco es apolítica y neutral, ya que lleva a cabo la concentración y negociación de las decisiones políticas y económicas con la sociedad civil; emergiendo de ella las cohortes políticas que toman estas decisiones. Así lo confirma Pichardo Pagaza "La Administración Pública no está integrada por una burocracia - estratificada, cerrada, con pocos puntos de entrada al sistema - tampoco es una administración pública apolítica y neutral"(5)

En la concepción de Pichardo, la sectorización es un acto jurídico-administrativo, sin embargo la modernización de la Administración Pública a través de la sectorización de las dependencias y la creación de los gabinetes especializados, - son medios que el Ejecutivo Federal utiliza para cumplir con los fines políticos y sociales encomendados a su custodia, en frentando por la vía de la redefinición de responsabilidades y agrupamiento de obligaciones en dependencias y entidades - del sector público, los problemas estructurales del país y -- las demandas de la sociedad en su conjunto.

Actualmente existen dos formas de sectorización, una - es a través de dependencias globalizadoras las cuales son: Pro-- gramación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público y la Con-- traloría General de la Federación; otra es por los coordina--

dores o cabezas de sector, siendo dieciseis Secretarías (incluyendo a la S.P.P. y a la S.H.C.P.) y al Departamento del Distrito Federal, es decir diecisiete en total; no se incluyen a la Secretaría de Marina y de la Contraloría así como a las dos procuradurías (la general y la del Distrito Federal)-ya que no coordinan sector alguno.

Esta es a grandes rasgos la estructura de la administración pública federal con las reformas y adiciones de 1983- al título IV de la Constitución Política, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la entrada en vigor de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley de Entidades Paraestatales.

2.2. LOS ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA PLANEACION.

La Administración Pública como administración del Estado se ha ido adecuando a las necesidades de ordenación y organización del desarrollo económico-social del país. A fin de ubicar y concretar las acciones del Estado en los distintos sectores económicos y sociales dentro de una estrategia global de la problemática nacional, a partir del año de 1976 la planeación cobra singular importancia desde la formulación de diversos planes sectoriales y estatales hasta la elabora-

ción del Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Del análisis y evaluación de esta experiencia de planeación en México se desprende que las deficiencias en la concepción y ejecución de planes y programas disgregados de un plan global de desarrollo a nivel nacional, origina el incumplimiento de los objetivos y metas así como errores en la estrategia y líneas de acción de la planeación.

De lo anteriormente expuesto, surge la necesidad de analizar y evaluar los aspectos administrativos de la planeación, ya que estos son elementos sustantivos y fundamentales tanto en la toma de decisiones como en la ejecución y evaluación de los Planes y Programas Nacionales, regionales, Estatales e Institucionales.

Evidentemente la Planeación Nacional del Desarrollo contempla a través de la Administración Pública como actividad gubernamental, los grandes problemas nacionales, las diferentes regiones del país, los sectores económico- sociales y a cada una de las actividades productivas; correspondiéndole a su nivel administrativo, lo global, regional y sectorial. La planeación establece objetivos dentro de un proyecto político-ideológico, metas cuantitativas para medir la eficacia del programa político-administrativo; además de las políticas

y medios para lograr esos objetivos y los mecanismos de coordinación y control.

Dentro de este contexto el Plan Nacional de Desarrollo PND-1983-1988 se enmarca en el Sistema Nacional de Planeación Democrática del Desarrollo por lo que en este marco actual se plantean los aspectos administrativos de la planeación.

La planeación como función de la Administración Pública esta vinculada a la actividad económica y social por lo que se convierte en planeación para el desarrollo, de esta forma esta impregnada de naturaleza política, ya que conduce y dirige a la sociedad bajo objetivos claros y precisos, ejerciendo el Estado a través de ella, una acción de poder, es decir una acción política.

Los métodos de la planeación tienen un basamento administrativo, ya que se fijan en un proceso en donde se plantean las actividades a realizar racionalmente y con previsión; características indiscutibles de cualquier proceso de planificación. "La Planificación cierra el paso al ensayo de cualquier conducta futura elige una determinada y descarta otras. Señala inteligentemente lo que debe hacerse en el futuro y lo

que no debe hacerse" (6).

De esta manera la planeación en México se enmarca fundamentalmente en el Proyecto Nacional que establece la Constitución, en un conjunto de principios políticos de gobierno y de un diagnóstico de la realidad, sirviendo en su caso para la formulación de un Plan Nacional o Regional, del que se desprenden las estrategias y prioridades del desarrollo.

Dentro de esta dinámica de la planeación, la Administración Pública responde modernizándose metódica y gradualmente desde 1981, a través de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) concentrándose en una sola dependencia u órgano Secretaría de Programación y Presupuesto (S.P.P.) la responsabilidad única e integral de la planeación.

La actividad planificadora del Estado, como acto de poder tiene la responsabilidad de responder a las necesidades sociales y a la distribución de bienes y servicios, que a través de la Administración Pública gradualmente se intenta satisfacer estas demandas de la sociedad. Sin embargo existe en la actualidad una problemática compleja, ya que los medios y recursos son escasos y los objetivos a alcanzar son múlti-

ples; esta es una consideración crítica de viabilidad de la -
Planeación Nacional del Desarrollo en un país como México que
se encuentra en una crisis económica estructural, en donde --
los recursos económicos y financieros son cada día menores y -
la población requiere de mayores y mejores satisfactores y --
bienes de consumo.

Por otra parte, la planeación desde el punto de vista
administrativo requiere ajustarse a principios básicos y a --
condiciones y requisitos técnicos establecidos y reconocidos-
por la ciencia administrativa y económica, pero por lo que --
respecta a la ejecución por parte del sector público, la par-
ticipación de la sociedad y la coordinación con los distintos
niveles de gobierno, su realización y posibilidad de éxito de
penden de su realismo, congruencia, legitimación y apoyo de -
los distintos grupos sociales y niveles de gobierno; esto es,
la planeación esta inmersa en la actividad política puesto --
que es una decisión de poder, por lo cual su posibilidad de -
efectividad depende del apoyo político gubernamental. "Para-
que la planificación sea efectiva es necesario que la autori-
dad gubernamental quiera hacer, que el poder político decida-
hacer; si no se cuenta con ese apoyo los planes son letra - -
muerta. Un plan de desarrollo es mucho más que un proceso de

racionalización de toma de decisiones; es un proyecto político que responde a la cuestión: ¿que tipo de sociedad queremos?Cuál es el modelo de sociedad que deseamos?" (7).

En lo referente a los sistemas de planeación, es importante señalar que en México existe un tipo de planeación: Indicativa, es decir, normativa, que alienta, motiva, indica, pero no obliga en cuanto al cumplimiento de los planes y programas al sector privado, siendo en cambio obligatoria e imperativa para el sector público; interviniendo el Estado de manera indirecta. En la medida en que en una sociedad capitalista, como la mexicana existan más sectores nacionalizados tendrá mayor fuerza imperativa, reconociendo y respetando la propiedad privada de los medios de producción.

En comparación con la Planeación Imperativa que se desarrolla en los países socialistas en donde las decisiones -- del órgano central de planeación, una vez aceptadas a nivel político, son obligatorias para todos los agentes de la producción, actuando de manera directa el Estado; siendo la planeación una función imprescindible presuponiendo una economía socializada, en donde no existe la propiedad privada burguesa de los medios de producción.

En México como he señalado se lleva a cabo un Sistema de Planeación indicativa, con elementos técnicos basados en un proyecto nacional en donde intervienen todas las variables políticas, económicas y sociales. Los principales requerimientos Técnicos de este tipo de planeación son:

- 1.- Que los objetivos se adecuen a los medios y recursos con los que cuentan.
- 2.- Que los recursos y medios a emplearse deban ser utilizados de la manera más óptima y eficaz, atendiendo también a factores políticos-sociales; tomando en cuenta la participación de la sociedad civil, en la elaboración y ejecución de los planes. Esto es, la planeación como actividad social esta supeditada a las directrices y fundamentos de la política.

El proceso de Planeación Nacional del Desarrollo es el instrumento para dar operatividad a la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país, cuyo objetivo es encauzar las operaciones de la Administración Pública Federal de regulación y promoción de las actividades político-económicas.

De tal forma que el Estado Mexicano moderniza y reor-

ganiza a la Administración Pública, para enfrentar la responsabilidad de planear la economía de mercado a través de dos formas, cumpliendo con esta responsabilidad constitucional: - una formal en donde los aspectos administrativos, están implícitos dentro de los políticos y otra real que opera en base a valores eminentemente políticos.

A partir de este enfoque en el aspecto formal es importante señalar que el Poder Ejecutivo Federal organizó en 1976 una reforma administrativa, teniendo como uno de sus primeros resultados el surgimiento de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) en donde se especifica claramente las facultades de planeación del Estado Mexicano, concentrando la función de planeación en una sola dependencia la SPP que fué creada para ser el órgano central de Planeación del Estado Mexicano, siguiendo el modelo clásico de la teoría de la planificación. Asimismo a partir de 1983 el Poder Ejecutivo Federal llevó a cabo la reestructuración de la Administración Pública para la planeación, para lo cual el artículo noveno de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala: "Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que-

para el logro de los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional del Desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal" (8)

Esta reestructuración de la Administración Pública para la planeación tiene como finalidad simplificar y racionalizar la elaboración de los planes y programas, así como la - - coordinación por parte del Ejecutivo Federal con los poderes Estatales para su desarrollo integral y la inducción o participación de la sociedad en su conjunto."

Otro elemento fundamental de esta modernización de la Administración Pública es la sectorización de las entidades - paraestatales que coordinan sus políticas y programas, a través de las cabeza de sector (Secretarías de Estado), las cuales tienen la responsabilidad de vigilar su operación y resultados.

El Artículo 51 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece: "Corresponderá a las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos encargados de la coordinación de los sectores a que se refiere el artículo; conducir la programación, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la Administración Paraestatal que determine el Ejecutivo Federal" (9).

Adicionalmente el Poder Ejecutivo Federal ha emitido decretos y acuerdos que han dado sustento a diversos planes - por sectores de actividad, institucionalizando la planeación- como proceso político y praxis administrativa. A través de es tos decretos y acuerdos relacionados con la planeación, se le da sustento a los objetivos e instrumentación de la Planea- - ción Democrática ya que esta se eleva a rango constitucional- y se fijan las bases de integración, funcionamiento y partici- i pación del Sistema Nacional de Planeación. De esta forma la- planeación sirve al Gobierno como instrumento de transforma- - ción mediante el cual pretende ordenar sistemáticamente la ac tividad del Estado en sus funciones de promoción, interven- - ción y regulación en la economía. Este objetivo de transforma- ción esta eminentemente ligado a los aspectos administrati- vos de la planeación atendiendo a factores político- sociales y a la participación de la sociedad civil en el proceso de -- fundamentación y elaboración de planes y programas.

Por lo que respecta a la forma real en que se mani- - fiestan los aspectos administrativos de la planeación, estos- se vinculan fundamentalmente a la capacidad política de la Ad ministración Pública para responder a las necesidades de la - Planeación del Desarrollo.

Como he venido señalando, la planeación administrativa se concreta en las formas de participación del Estado en la economía. Ahora bien desde el punto de vista político de los aspectos administrativos de la planeación, el Poder Ejecutivo Federal al emitir la Ley de Planeación en enero de 1983- La cual se enmarca como el entorno jurídico del proceso planificador-establece las normas y principios básicos conforme se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo.

"En síntesis, la ley de planeación, reglamentaria de la parte económica de la Constitución, define las funciones, responsabilidades y relaciones de quienes participan en el -- proceso de planeación, estableciendo bases de coordinación entre el gobierno y la sociedad civil; precisa los integrantes del sistema y sus documentos fundamentales. Así mismo, establece la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo".

(10)

El Plan Nacional de Desarrollo y el Sistema Nacional de Planeación Democrática enmarcan los grandes objetivos político-sociales así como los postulados del partido en el poder de este modo la planeación democrática, se basa en dos esquemas políticos fundamentales:

- 1.- La participación de la sociedad civil para la formación, elaboración y control del Plan Nacional y de los grandes programas sectoriales.
- 2.- La interlocución con todos los grupos y clases de la sociedad para legitimar la acción del Estado y aplicar paliativos a las contradicciones intrínsecas del sistema económico capitalista.

Lo anterior se plasma en la posición político-ideológica del Estado Mexicano con respecto a la adopción de la planeación democrática.

"De todo lo anterior se desprende que la adopción de la planeación como principal instrumento para inducir el cambio, es un acto eminentemente democrático, político y soberano; democrático, en tanto que incorpora las demandas y aspiraciones de los diferentes grupos que conforman la sociedad civil; soberano, porque es el resultado de la voluntad nacional que reafirma sus aspiraciones de libertad e independencia como principales vías para el desarrollo del país; y político, porque permite conciliar los intereses y beneficios a las mayorías nacionales. Se asume además como una decisión de libertad que respeta e incorpora al hombre como persona,

integrante de un grupo y de una comunidad hacia la consecución de una sociedad más justa y más equilibrada, entre grupos sociales y regiones y entre el desarrollo urbano y rural" (11).

La Planeación Democrática en México basada en la ideología política dominante, articula las demandas y necesidades de los distintos grupos sociales, a fin de que el Estado responda a estas demandas dentro del Sistema Político e instrumentadas a través de la Administración Pública, la cual responde con más canales de comunicación directa con la sociedad.

El entorno político del que esta inmersa la Planeación Democrática se inscribe en la necesidad política que tiene el Estado y su régimen de gobierno de legitimarse y conservar el poder, por lo que se plantea una planeación para el desarrollo, concertada, en la que se postula el "No autoritarismo", armonizando los intereses de las distintas clases sociales, respetando el marco constitucional basado en el liberalismo social, es decir, se reconocen las libertades individuales, el derecho a la propiedad privada, regulada por el Estado como ente superpuesto a todas las clases e intereses sociales.

Uno de los aspectos políticos más sobresalientes de la Planeación Democrática en México, es la vocación e intención del Sistema Político de contrarrestar los actos antidemocráticos en el análisis de problemas, y en sus aspectos administrativos resaltan la fijación de metas y establecimiento de programas y responsabilidades en el aparato administrativo público.

La Administración Pública Mexicana responde a las necesidades y objetivos de la Planeación del Desarrollo, a través de su organización como de su estructura; encauzando con ello la racionalización de la actividad pública y la utilización de las técnicas al servicio de los objetivos políticos del desarrollo. De esta manera actualmente se conceptualiza a la Planeación Democrática para el desarrollo desde un punto de vista político del cual emerge el técnico. Así lo plantea el Lic. Miguel de la Madrid: "La planeación democrática es uno de los criterios rectores de esta nueva campaña de la Revolución Mexicana, porque implica la racionalización de la vida pública, la utilización de los mejores instrumentos técnicos al servicio de fines políticos y la conducción participativa de los esfuerzos de desarrollo como una necesidad indispensable para las futuras etapas de nuestro desarrollo in-

tegral" (12)

Lo anterior implica que la Administración Pública Mexicana como administración política del Estado capitalista mexicano debiera ser eficaz en todo el proceso de planeación; capaz en todo el proceso de planeación; capaz de instrumentar y ejecutar los planes convenidos y concertados con la sociedad-civil.

Es importante señalar que el eje central del Sistema-Nacional de Planeación Democrática es sin lugar a dudas la -- participación de la sociedad, cimentada en el proceso de consulta popular, en virtud de la necesidad urgente que tiene el Estado Mexicano, de ser un interlocutor con el pueblo con el fin de paliar los descontentos, falta de credibilidad en las - instituciones emanadas del Estado Revolucionario y del funcionamiento de un Sistema Político que se declara democrático.

Sin embargo considero que parte del éxito de cualquier planeación ya sea en un país socialista como en uno capitalista, como es el caso de México, se debe a los aspectos-administrativos que esta conlleva y fundamentalmente a la participación y colaboración de todos los sectores de la sociedad, que al volverse en un proceso sistemático y permanente,-

satisface las demandas más urgentes de la población.

Los principales aspectos administrativos del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), le dan una caracterización especial a la planeación actual:

- Se institucionaliza la participación de la sociedad civil - en la elaboración de los Planes y Programas.
- Se establecen responsabilidades a todos los involucrados en el proceso de planeación.
- Se fortalecen las relaciones entre los distintos niveles de Gobierno.
- La responsabilidad del Poder Ejecutivo Federal de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo del cual surgirán los Programas Sectoriales y Regionales.

Todos estos aspectos los define la Ley de Planeación-reglamentaria del artículo 26 Constitucional que faculta al Estado para organizar un Sistema de Planeación Democrática -- del Desarrollo Nacional; este marco de legalidad de la planeación se enmarca dentro del Estado de Derecho.

El artículo 13 de dicha Ley establece claramente lo -

señalado anteriormente: "Las disposiciones reglamentarias de esta Ley establecerán las normas de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática y el proceso de planeación a que deberán sujetarse las actividades conducentes a la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas a que se refiere este ordenamiento" (13).

El Sistema Nacional de Planeación Democrática establece un proceso de planeación fundamentalmente político, al establecer los niveles de acción al interior de la Administración Pública Federal (Global, Sectorial e institucional), fortaleciendo la capacidad y acción de los niveles de Gobierno, precisando sus atribuciones, incorporando a la sociedad y al Poder Legislativo en la elaboración y evaluación del Plan Nacional a través de las distintas vertientes: Obligatoria (sector Público Federal) coordinación (con los Estados y Municipios) e inducción y concertación (con los sectores privado y social). En síntesis la institucionalización de la planeación llevada a cabo actualmente por el Ejecutivo Federal, como actividad de poder, legitima las atribuciones del mismo en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural; evitando que las contradicciones

intrínsecas del sistema capitalista, en el cual esta inmerso, destruyan las relaciones sociales de producción, mediante el equilibrio y medición social de las clases sociales en su conjunto, dentro de un marco de legalidad y gradualismo en el -- que se postula al Estado Mexicano, como "Estado Social de Derecho".

CAPITULO II

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- 1.- Editorial Porrúa, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1986 p. 69
- 2.- Secretaría de Programación y Presupuestos "Ley Orgánica - de la Administración Pública Federal" México, Junio 1983. p. 25
- 3.- Guerrero, Omar. "La Administración Pública del Estado Capitalista" Editorial Fontamara. México. 1981 p. 89
- 4.- Secretaría de Programación y Presupuesto OB. CIT. p. 71
- 5.- Pichardo, Pagaza Ignacio "Introducción a la Administración Pública de México" I. Bases y estructura. Ediciones-INAP México 1984 P. 167
- 6.- Martner, Gonzalo "Planificación y Presupuesto por Programas" Editorial Siglo XXI México, 1981, p. 8
- 7.- Ezequiel, Ander Egg, "Introducción a la Planificación" El Cid Editor, Venezuela 1980 p. 24
- 8.- Secretaría de Programación y Presupuesto Ob. Cit. p. 25

- 9.- Secretaría de Programación y Presupuesto Ob. Cit. p. 71
- 10.- Pichardo, Pagaza Ignacio "Introducción a la Administración Pública de México", 2 Editorial INAP, México D. F. p. 29
- 11.- De la Madrid H. Miguel "Planeación Democrática" Editorial INAP México, D. F. p. 18
- 12.- De la Madrid, H. Miguel Ob. Cit. p. 26
- 23.- Secretaría de Programación y Presupuesto. "Ley de Planeación" Dir. Gral. de Comunicación Social. México, 1983 -- S.P.P.

CAPITULO III

ANALISIS CRITICO DEL DESARROLLO

3.1. ANÁLISIS DEL CONCEPTO DE DESARROLLO

El concepto de desarrollo ha sido manejado y relacionado con diversas ideas y corrientes del pensamiento. Así se plantea al desarrollo como el progreso hacia lo racional, como la acumulación de riqueza que encierra el objetivo de mayor bienestar individual o bien como el crecimiento económico a través del avance cultural y tecnológico que llevan a cabo los países industrializados; en consecuencia no tienen los países "retrasados" o no industrializados. Sin embargo en la actualidad la conceptualización social del desarrollo, se basa fundamentalmente en la mayor racionalidad del sistema económico capitalista y en una mejor distribución de la riqueza nacional.

Esta supuesta racionalidad se encuentra inmersa dentro de las contradicciones de la sociedad capitalista, como el progreso técnico y el aumento de los recursos, el cual no va acompañado de un bienestar social y una equitativa distribución de la riqueza;

Otro aspecto fundamental en las teorías y conceptualizaciones del desarrollo, es la dimensión del discurso ideológico que le da sustento, ya que los objetivos y aspiraciones de los grupos dominantes de la sociedad, no representan los

intereses de la mayoría de la población. De ahí que teóricos de la Cepal Comisión Económica para América Latina (de la escuela estructuralista) como Celso Furtado lo confirmen:

"La concepción de desarrollo de una sociedad no es -- ajena a su estructura social, y tampoco la formulación de una política de desarrollo y su implantación son concebibles sin preparación ideológica" (1).

Considero sumamente importante hacer estar consideraciones preliminares, ya que partire de un enfoque globalizador del concepto de desarrollo, en donde el Estado dentro de los procesos económicos mantiene su preeminencia como agente propulsor y orientador de las actividades económicas y árbitro de los conflictos de clases en la sociedad capitalista.

El concepto de crecimiento económico es un elemento del desarrollo, ya que aquel es un concepto relativamente moderno y surge con la aparición del capitalismo, donde el mejoramiento económico depende del incremento de la producción -- per-cápita creciente, por medio de mejoras de los métodos productivos y de los avances tecnológicos. J. Arturo Ortega Blake nos reafirma en su diccionario de planeación este concepto "consideramos que el concepto crecimiento, que en ocasiones -

se suele denominar desarrollo económico, se dá cuando hay un ingreso per cápita real constante más elevado que el ritmo de población creciente" (2) .

El crecimiento económico en el capitalismo es siempre irregular y desequilibrado; la producción capitalista se enfoca a la formación y acumulación de capital, dejando en menor proporción la producción de bienes de consumo, ya que la lógica del capitalismo es invertir en las áreas más rentables o - en donde la producción y acumulación de capital es más segura.

Considerando lo anterior, el crecimiento económico - que se da a partir de la industrialización y mecanización de la producción en los países atrasados, no necesariamente originará el desarrollo global de una sociedad, en virtud de la dialéctica del crecimiento en países con inequitativa distribución de la riqueza, ocasionada por la concentración de recursos económicos en pocas manos.

El proceso del desarrollo y del subdesarrollo se vincula especialmente al sistema de dominación del capital y de división internacional del trabajo, desde su fase formativa - en que las metrópolis impulsaban y daban fuerza a las economías de la periferia, originando que estas se subordinaran a-

los intereses y objetivos del desarrollo buscado por los países metropolitanos, basados en la transformación estructural de la economía y la sociedad; en cambio en los países "subdesarrollados" ó "atrasados" como es el caso de México, el crecimiento económico no va unido necesariamente al cambio estructural, esto es, bienestar social y satisfacción de necesidades colectivas, por lo que, existe dependencia y explotación de los países centrales, hacia los países de la periferia.

Este proceso es muy claro en la relación de latinoamérica con las grandes potencias imperialistas. "La industrialización latinoamericana corresponde así a una nueva división internacional del trabajo, en cuyo marco se transfieren a los países dependientes etapas inferiores de la producción industrial, reservándose a los centros imperialistas las etapas más avanzadas y el monopolio de la tecnología correspondiente" (3).

Estos países capitalistas- las llamadas metrópolis- se desarrollaron y deben su riqueza actual a la explotación que hicieron de sus colonias, a la extracción de plusvalía de los trabajadores nativos de esas colonias, y que con base en-

ello tienen esa riqueza que ahora disfrutan. Es decir que actualmente en los países dependientes surge un proceso tanto de desarrollo como de dependencia que enmarcados dentro del sistema capitalista, la Industrialización al desarrollar la fuerza productiva del trabajo, acentúa la explotación del trabajador, originando que el desarrollo en los países explotados sea desigual.

De acuerdo a lo señalado anteriormente es necesario hablar de desarrollo en base a las siguientes connotaciones:

- a) Retornar a los antecedentes del desarrollo económico.
- b) Distinguir las diferencias del crecimiento económico en relación al desarrollo económico.
- c) El planteamiento ideológico del desarrollo por las dos grandes escuelas del pensamiento económico* Estructuralista y Marxista.

A) ANTECEDENTES DEL DESARROLLO ECONOMICO (AMERICA LATINA-MEXICO)

Las condiciones históricas en que surgió el modelo del desarrollo económico en México, se remontan al siglo XIX momento en que América Latina se considera como una región atrasada en la que el subdesarrollo se produce por el estable

cimiento de una economía y sociedad feudales, exportadora de monocultivos, caracterizada por un desarrollo hacia afuera, - es decir basado en la exportación de materias primas y la importación de artículos manufacturados.

Este tipo de economía ocasionaba una situación de desequilibrio social y económico, de miseria y carencia de todo tipo de satisfactores, así como de inequitativa distribución del ingreso, como lo demuestra el siglo XIX en la sociedad mexicana.

Este desarrollo hacia afuera mantenía a los países latinoamericanos en un retraso industrial, tecnológico, con lo que se sometían a la dependencia de los países industriales.- De esta forma surge el proceso de desarrollo económico basado en la industrialización que permitiría crear un mecanismo de desarrollo hacia dentro es decir el desarrollo orientado hacia el mercado interno, sustituyendo importaciones.

A partir de este siglo y en base a este modelo de desarrollo latinoamericano, se desarrollaron los siguientes planteamientos que han seguido vigentes en los objetivos de la planeación, como es el caso de México.

1.- Desarrollo Nacional planeado soberanamente por el Estado

- 2.- Debilitación de oligarquías económicas, redistribuyendo el poder en las clases medias.
- 3.- La democratización política, traería consigo una mayor democratización económica.
- 4.- La fundamentación de un Estado intervencionista respetando a la Iniciativa privada, lo que se dió en llamar Estado "Desarrollista".*

Todo esto en mi opinión fue dando lugar a una "ideología del desarrollo" sustentando este modelo, que actualmente ha entrado en crisis por las contradicciones intrínsecas del sistema capitalista, originando que nuestro desarrollo económico sea dependiente al desarrollo de los países industrializados. *vease el libro de Ruy Mauro Marini "Dialéctica de la Dependencia" Editorial Era México 1977.

Esta serie de planteamientos en relación a los antecedentes del desarrollo económico, en el caso de México, abre la perspectiva global de como se ha entendido el desarrollo en los países capitalistas dependientes, así como el tipo de desarrollo del cual estamos hablando.

b) DIFERENCIACION DEL CRECIMIENTO ECONOMICO EN RELACION AL DESARROLLO ECONOMICO.

El concepto o la idea de crecimiento económico es re-

lativamente moderno en la historia de la humanidad, puesto - que las sociedades antiguas eran relativamente estacionarias, en cuanto a la forma en que obtenían sus medios de subsistencia.

"Hasta principios del siglo XVIII, no aparecieron gran des cambios en el nivel de vida del hombre medio. Ciertamente que ocurrieron altibajos, pero no un cambio progresivo vio lento. Esta baja tasa de progreso, o esta falta de progreso, fue debida principalmente a dos razones: A la notable ausencia de mejoras técnicas importantes y al fracaso en acumular capital" (4).

El desarrollo económico constituye crecimiento económico pero contemplando cambios sociales, económicos, políticos, culturales, jurídicos etc. interactuantes entre sí, - - existiendo de esta manera la complementariedad dialéctica de lo económico y lo social. Para obtener un mejor crecimiento económico, tenemos que entender al hombre inmerso en la sociedad; esto sólo se logra vigilando que los factores productivos se enfoquen en función de lo requerido por la comunidad - en su conjunto.

Diferenciando el problema conceptual del crecimiento-

económico y el desarrollo, en cuanto a que el primero es comprensible en base al incremento real per-cápita que puede o no implicar cambios sociales o de estructura, y al segundo en razón a los cambios sociales o de estructura que benefician a una sociedad determinada.

Los instrumentos económico-sociales que intervienen en la medición del crecimiento económico son diferentes a los que se utilizan para dimensionar al desarrollo: Para medir al primero tenemos el producto Interno Bruto (P.I.B.), el cual es un indicador que se ubica en las cuentas nacionales, establece los bienes y servicios que produce la sociedad (elaborados y finales), abarcando trabajo, capital, recursos naturales, organización, energía, tecnología, etc. Es decir, abarca todos los valores que hay en el mercado y la capacidad en cuanto a ingresos de los individuos para consumirlos, implicando el incremento real per cápita de cada uno de ellos.

Por lo que respecta al desarrollo los indicadores se manifiestan en la estructura material de la sociedad, como son: La distribución equitativa del ingreso y de la riqueza, mejores condiciones de vida para la clase trabajadora, satisfactorias, seguridad social, educación, vivienda, servicios médicos y alimentos básicos, utilización y racionalización de recur--

sos humanos, materiales y financieros.

En la sociedad capitalista el desarrollo se sintetiza en la posesión de riqueza material, consumiendo mayor número de mercancías considerando que esta visión del desarrollo se enfoca dentro de una concepción ideológica burguesa, habrá -- que adecuarse a una concepción social propia de este término globalizándolo mejor y utilizando el concepto de bienestar social, el cual está implícito en el del desarrollo y no se puede dimensionar por la vía del consumo, sino a través de las mejores condiciones de vida social, económica, política e inclusive hasta biológica, es decir el desarrollo implica el cumplimiento de diversos factores: "Modernización técnica que propicie modernización en las instituciones y prácticas sociales provisión equilibrada del equipo de capital y del ingreso nacional per-cápita; incremento general en la producción y distribución de bienes necesarios; evolución de las relaciones sociales pretendiendo mayor igualdad y justicia social y proceso de cambio social en beneficio de las mayorías" (5)

La diferenciación del crecimiento económico en relación al desarrollo económico se encuentra inmersa dentro de la formación del sistema económico capitalista mundial, apoyándose por lo tanto en la transformación de las estructuras-

sociales, como en el proceso de modernización del estilo de vida. Desde este punto de vista es necesario considerar críticamente al Desarrollo y al Subdesarrollo, como expresión de estructuras sociales las cuales sustentan y explicarían -- cada uno de los procesos. Cabe por lo tanto, considerarlos -- como situaciones históricas distintas, pero derivadas de un -- mismo impulso inicial que tienden a reformarse mutuamente en base a contradicciones económicas mundiales, división inter-- nacional del trabajo en el capitalismo industrial y la acumulación monopólica-metrópolis del sistema y su influencia en -- la periferia. Es decir la dinámica del desarrollo -subdesa-- rrollo, es necesario plantearla como expresión inherente del sistema económico mundial generado por el capitalismo contempo ráneo.

C) PLANTEAMIENTO IDEOLÓGICO DEL DESARROLLO POR LAS DOS GRAN--
DES ESCUELAS DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO:

ESCUELA ESTRUCTURALISTA:

La escuela estructuralista representa una tendencia -- significativa y de gran importancia en la conceptualización -- del desarrollo, principalmente en América Latina. En esta lí-- nea del pensamiento desempeñan un papel primordial Raúl Pre-- bish, Osvaldo Sunkel, Anibal Pinto y Celso Furtado entre --

otros miembros del Comité Económico para América Latina - - - (CEPAL) de las Naciones Unidas. En general, estos escritores han sostenido que la falta de desarrollo en América Latina se debe a deficiencias estructurales del sistema económico latinoamericano, orientado hacia el capitalismo. Expresan como uno de los problemas fundamentales, el agrícola caracterizado por sistemas ineficientes de tenencia de la tierra (Minifundio y Latifundio) así como la dependencia excesiva en la economía de monocultivo. Para los estructuralistas, las economías latinoamericanas, tienen una gran rigidez estructural, - debido a la concentración de poder económico en manos de las clases poseedoras de la riqueza y a la distribución desigual del ingreso. Sostienen que todas esas características son -- consecuencias de las estructuras feudales introducidas después de la Conquista.

Los estructuralistas critican la teoría económica burguesa en los siguientes aspectos:

En cuanto al comercio entre las naciones industrializadas y no industrializadas, opinan que es una condena para los países latinoamericanos para que permanezcan sometidos a la explotación de las grandes potencias industrializadas, en base a un intercambio desigual, proporcionandoles materias --

primas a bajos precios a cambio de bienes de capital a precios elevados.

Los estructuralistas también sostienen que existe una inequitativa distribución de los ingresos, así como un desorden entre oferta y demanda de artículos básicos por la excesiva importación de artículos suntuarios, por lo que proponen que es necesario la intervención del Estado en la economía para lograr el desarrollo de los países atrasados.

Por lo que se refiere al problema de la inflación como fenómeno que restringe o evita el avance hacia el desarrollo, Prebish y Sunkel sostienen que el problema se debe a la rigidez estructural a largo plazo, o sea, la incapacidad de la economía para ajustarse a la demanda excesiva a largo plazo; por lo que la aplicación de normas a corto plazo a problemas de largo plazo en relación a la inflación, originan la -- concentración de propiedades e ingresos, aumentan el volúmen de mano de obra desempleada, así como la profundización de -- las deficiencias de vivienda, salud, educación, vestido, etc.

* Véase el estudio de Osvaldo Sunkel " El Fracaso de las Políticas de Estabilización en el Contexto del Proceso de Desarrollo Latinoamericano "El trimestre Económico, Volúmen - XXX, Número 4 (Octubre- Diciembre de 1963).

ESCUELA MARXISTA.

La mayor parte de los economistas marxistas, al analizar el problema del desarrollo, basan sus argumentos en principios diferentes de la escuela estructuralista ya que el problema no se centra en hacer ajustes en el sistema, ni criticar las premisas de la teoría económica, si no que se debe a las contradicciones intrínsecas del mismo sistema capitalista.

Dentro de esta análisis marxista, una de las tesis -- más representativas es la de Charles Bettelheim, el cual plantea la teoría del desarrollo a partir del análisis del subdesarrollo. "Por tanto, es necesario substituir el análisis -- engañoso del pretendido "subdesarrollo" por un análisis realista, es decir un análisis que no aisle la situación de estos países para hacer de ella algo específico, sino que, al -- contrario, los devuelva a la red de las relaciones de dependencia y de explotación en las que están insertos y de las -- que es necesario que salgan para que el nivel de vida de su -- pueblo pueda efectivamente elevarse" (6) Obviamente el atraso de los países subdesarrollados se debe a diversos factores tales como: dependencia política y económica, explotación financiera, comercial, cultural y tecnológica.

Otro de los análisis marxistas de gran significativo- en América Latina se encuentra en la llamada Tesis Frank, desarrollada por Andre Gunder Frank este economista sostiene: "Que las relaciones entre los países subdesarrollados y las naciones industrializadas, en el mundo capitalista, son las de centros metropolitanos con satélites periféricos que los sostienen. En este contexto, los satélites no pueden desarrollarse nunca, debido a que cualquier excedente económico que se produzca en las zonas satélites- y que pudieran utilizar éstas para su propio desarrollo- Lo expropia el centro metropolitano. El resultado es que las zonas satélites son subdesarrolladas debido al sistema que pretende desarrollarlas". (7)

La tesis Frank pone en claro las contradicciones inherentes al sistema capitalista como son: La contradicción de expropiación y apropiación de los excedentes económicos de los poseedores de los medios de producción a los poseedores de la mano de obra. Esto origina que los excedentes que podrían utilizarse para fines de desarrollo se transfieran a los países monopolícos por lo que los países subdesarrollados estarán inmersos dentro de la esfera de los países capitalistas monopolícos. La segunda contradicción corresponde a la metrópoli satélite, esto es, conforme el centro metropolitano extrae

cada vez más excedentes económicos, se incrementa también el índice de expropiación y los satélites se empobrecen con mayor rapidez.

Estas contradicciones encierran el postulado básico-- marxista en relación al desarrollo, que sintetiza que bajo el sistema capitalista el proceso de desarrollo, es al mismo -- tiempo, el proceso de subdesarrollo.*

Por tal motivo el dilema del desarrollo de los países atrasados como es el caso de México no se puede analizar, des de una sola perspectiva teórica e ideológica, sino más bien -- en base a la conjunción objetiva de todos los factores tanto-- políticos como económicos que conllevan a examinar y explicar el problema del desarrollo-versus-subdesarrollo en la sociedad capitalista mexicana.

3.2. CONNOTACION POLITICA DEL DESARROLLO

Si bien las condiciones histórico-político-económicas distintas entre los países pobres, explotados, atrasados y -- los países ricos, avanzados e industrializados, condiciona-- ron la naturaleza de sus relaciones, el desarrollo y el enri-

*En relación a la teoría marxista del desarrollo económico, -- vease Baran Paul "La Economía Política del Crecimiento" Editorial Fondo de Cultura Económica México, 1959.

quecimiento de los segundos, así como la supeditación de los primeros. También al interior del Estado Periférico, la clase dominante condiciona los mecanismos y formas de la planeación, tanto como el ritmo y sentido del desarrollo.

Nos preguntaríamos entonces, porque existen diversas interpretaciones para definir la racionalidad económica y social, esto es planear el desarrollo de una sociedad en su conjunto. La conceptualización de lo racional es una necesidad humana, por lo que su definición dependerá de la sociedad determinada y de los intereses que en ella prevalezcan.

Si tomamos en cuenta que la planeación se entiende -- como instrumento de racionalización social y económica es necesario definir la racionalidad económica:

"Este concepto implica el uso adecuado de los recursos disponibles de tal manera que optimice los beneficios económicos esperados. Podríamos profundizar en el uso del concepto y derivar que, al igual que dentro del sistema capitalista se dan dos tipos distintos de racionalidad, a pesar de la preeminencia de uno de ellos, el de la empresa y el del -- Estado, en el sistema socialista también coexisten dos tipos; el estatal y el comunal" (8).

Punto sustancial de la planeación en el Estado Mexicano es la supeditación de ésta al fenómeno político y a las reglas del juego en la cúpula del poder, así como a las negociaciones y acuerdos entre las fracciones de las clases dominantes, que no lastimen ni enconen sus intereses; esto lógicamente origina la inexistencia de un real y objetivo sustento jurídico y de la falta de vinculación social.

Señale en el párrafo anterior, el factor político soporte de la planeación, pues si bien el plan debe estar regido por valores y principios políticos fundamentales, la planeación en sí tendrá un fin político como centro rector de la formación socioeconómica mexicana; por lo tanto el plan deberá adecuarse a la estrategia macroeconómica y al modelo de desarrollo.

El desarrollo como tal tiene una connotación política ineludible, ya que la organización y distribución del poder político, además de las circunstancias políticas dan pauta al avance o fracaso del mismo.

Es así que la racionalidad económica y social, nos -- permite la diferenciación entre lo que es un sistema de planeación social y la adopción de medidas de crecimiento. De aquí se deduce el porque de la utilización racional de los re

1

cursos escasos en una economía de mercado socialmente orientada. Esta planeación social, por estar inmersa en el fenómeno del poder, será eficaz en la medida en que este estrechamente vinculada al ejercicio del poder y a una negociación de los intereses de las grandes mayorías con los intereses de la clase dominante conductora de las políticas de la planeación y desarrollo. Desde este punto de vista el Estado Mexicano se enfrenta a una doble contradicción propia del sistema social, por un lado la intervención del Estado en el sistema de mercado origina problemas para planificar una economía en crisis -- con inflación, lo cual no permite un crecimiento económico -- con estabilidad social; por otro lado, si se planea para -- crecer, se aumenta la inflación y la planeación no puede estabilizar la economía.

Factor importante de la intervención del Estado Mexicano en la economía es la orientación que este hace del gasto público con el fin --de acuerdo al Proyecto Nacional-- de promover el desarrollo social, fortalecer el sistema financiero -- monetario, el crédito agrícola e industrial y propiciar la expansión de los servicios públicos; en resumen, ampliar las -- funciones del Sector Público.

El Sector Paraestatal ha estado ampliando su capitali

zación y participación en la actividad productiva del país, - sin embargo, esta acción empresarial directa del Estado no ha sido antagónica ni se ha propuesto cuestionar al sector privado nacional y extranjero, ello obedece a que el Estado ha - creado la infraestructura necesaria y ha estimulado la producción para activar la economía capitalista.

En México la actividad empresarial del Estado está ligada a la participación económica que hace en áreas estratégicas y prioritarias a través de empresas públicas específicas.

Al aumentar la actividad empresarial el Estado Mexicano, se ha ampliado el factor político del desarrollo, pues si bien esto ha surgido como consecuencia del control que ejerce sobre los recursos naturales básicos. En la realidad mexicana, el Estado ha preferido actuar como catalizador del sistema social enfundado en la imagen ideológica de la economía -- mixta, la cual encubre la acumulación de capital del sector - privado y al régimen de explotación de la fuerza de trabajo.

Esta imagen la contemplamos en el pasado Plan Global de Desarrollo, en él se dice en forma explícita, que "La importancia distintiva de las empresas públicas como instrumento para orientar y conducir el proceso de desarrollo reside -

en el hecho de que mediante ellas, la participación del Estado no es sólo de carácter normativo o de creador de infraestructura, sino que asume la forma de una intervención directa en la producción de bienes y servicios, que tienden a garantizar el suministro de insumos básicos, la disponibilidad de energéticos, la creación de economías externas, la competencia en los mercados nacional e internacional, el avance técnico y la correcta distribución de los beneficios". (9)

El Estado al tener la responsabilidad constitucional de conducir el desarrollo, utiliza a las empresas públicas -- como un elemento sustancial para tender a lograr éste, de esta manera los motivos generales y específicos que han determinado la creación de muchas entidades paraestatales, han sido de orden político y de apoyo al desarrollo.

La intervención del Estado en la economía a través de las Empresas Públicas, atenúa el conflicto interclasista en el cual está inmerso él mismo, además de ser centro de las -- confrontaciones y luchas antagónicas. La burocratización de las acciones públicas y la politización de la administración pública como parámetro de eficiencia de la misma, conllevan -- el control de la sociedad civil, la supervivencia del sistema y porqué no decirlo la legitimidad del propio Estado.

"EL CASO DE MEXICO"

El México contemporáneo desde la década de los 70'S - hasta nuestros días ha estado inmerso en una profunda crisis-económica, influyendo esto, a que el Estado Mexicano además - de controlar a las clases sociales y evitar confrontaciones - políticas entre las mismas, proyecte su legitimación en base- a estrategias y expectativas de desarrollo, dentro de un mar- co social generalizado en el cambio y el conflicto. Esto es, una búsqueda conciente y constante de organización, de trans- formación política, económica y social del país, el cual se en- cuentra inmerso en un sistema de economía de mercado con par- ticipación del Estado en la actividad productiva en áreas es- tratégicas.

En México se han presentado opciones político-ideoló- gicas encontradas sobre las posibilidades de desarrollo que - se dan dentro del sistema económico capitalista y que eviden- temente no operan como alternativas nuevas o contrarias a tal sistema. Estas posibilidades de desarrollo se vinculan estre- chamente en las interrelaciones del país con el sistema capi- talista del mundo occidental, el intercambio comercial y las - relaciones financieras, crediticas con la sociedad internacio- nal; por lo que todo lo que suceda en la escena económica y -

en las relaciones de producción capitalista entre las potencias y los países pobres influirá en las posibilidades y directrices del desarrollo Nacional.

El desarrollo que se ha dado en México se sustenta básicamente en la evolución de la estructura productiva con avances en índices de crecimiento y empleo en la última década aún con la crisis acrecentada, así lo demuestran diversas estadísticas del Gobierno Mexicano, sin embargo este desarrollo en su carácter general demuestra ser desigual y contradictorio en cuanto a los beneficios que reciben las clases sociales, tanto en la concentración del ingreso como en el bienestar de las clases desposeídas.*

En suma este desarrollo económico y social del México contemporáneo además de ser desigual esta combinado de contradicciones señaladas por Rolando Cordera y Carlos Tello y que influirán en el futuro;

"Junto al crecimiento sostenido de la economía por varias décadas esta el inequitativo reparto de la riqueza generada en el país.

Junto al crecimiento en el ingreso real por persona y el nivel que éste ha alcanzado, está el rezago en la cobertura

* Vease: Estadísticas Económicas de 1987 del, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de la S.P.P.

ra de servicios básicos.

Junto al elevado nivel de formación de capital, está la subsistencia de también elevados niveles de desempleo y -- subocupación.

Junto a una industria relativamente diversificada y -- en crecimiento está la penetración del capital extranjero y -- la concentración oligopólica en la propiedad de los medios de producción.

Junto al consumismo y la modernidad de los artículos -- que adquiere una parte de la sociedad, está un aparato de pro -- ducción poco integrado, ineficiente y altamente dependiente -- del exterior.

Junto al crecimiento de la industria, la infraestruc -- tura y los centros urbanos, está la relativa debilidad de -- las organizaciones de masas" (10)

Esto ha originado en los últimos años que el proceso -- de desarrollo económico del país se caracteriza por el es -- tancamiento económico con inflación, con recuperaciones -- tardías y parciales en ciertos sectores de la economía; -- por lo que esta recuperación lenta del desarrollo eco--

nómico se note claramente en el rezago en la satisfacción de necesidades sociales, debilitándose las condiciones de vida de las clases populares. Ante esto el Estado Mexicano recoge y hace suya la necesidad de utilizar a la Planeación para el Desarrollo, no solo para auxiliar su programa político de gobierno, sino también para llevar a cabo la tradición reformista del mismo y su legitimación al tratar de hacer congruente a la administración pública con la economía y la política. En otras palabras la planeación del desarrollo en México actualmente es el sosten programático y político del gobierno y de la economía Mexicana; por lo que en este sentido es como surge esta conceptualización política de la planeación para el desarrollo tanto en su carácter de poder, como en su capacidad de armonización y participación de los grupos sociales así como de sus intereses particulares. "Debidamente ejecutada, la planeación es un instrumento de cambio social y un agente estabilizador de acuerdo político entre los grupos participantes. Actúa dentro de un marco de fuerzas políticas y sociales que dependen de la estructura económica existente y a la vez la alteran" (11)

De esta manera es sumamente importante señalar las principales características de los proyectos de desarrollo

que en México se han sustentado debatido y aplicado dentro de la economía capitalista, regida y orientada por el Estado Mexicano así como las principales características hasta nuestros días, del modelo y proyecto de desarrollo.

PROYECTO NEOLIBERAL DEL DESARROLLO *

El proyecto Neoliberal sustenta básicamente la integración plena y radical de las formas de organización económica y de las fuerzas sociales, a la economía y sociedad norteamericana utilizando como estrategia el ajuste estructural de las relaciones sociales de producción capitalista a la economía de libre mercado para lo cual se impone una profunda depuración del sistema económico, principiando por hacer más pequeña la intervención del Estado en la economía y reducción de las empresas y organismos estatales; eliminación del paternalismo Estatal; racionalización de subsidios y abatimiento del proteccionismo.

PROYECTO NACIONALISTA DEL DESARROLLO.

Propone la actualización del Proyecto Nacional del Desarrollo plasmado en la Constitución de 1917, con reformas económicas y sociales con el fin de disminuir las graves desigualdades entre las clases sociales. Impulsando la participación activa de los trabajadores en la toma de decisiones, pa-

*VEASE Pablo González Casanova y Enrique Florescano (Coordinadores "México, Hoy" México, Siglo XXI 1979.

ra lo cual la participación del Estado en la economía, la inversión y el presupuesto destinado a sectores sociales; así -- como el control de la Nación sobre sus recursos naturales, -- fortalecen la independencia económica y su soberanía Nacional.

DIFERENCIAS*

PROYECTO LIBERAL

PROYECTO NACIONALISTA

- | | |
|------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| 1.- REDUCCION DE LA INTERVENCION
ESTATAL EN LA ECONOMIA | MAYOR INTERVENCION DEL ES
TADO EN LA ECONOMIA |
| 2.- ECONOMIA DE LIBRE MERCADO | ECONOMIA MIXTA |
| 3.- ESTADO GENDARME Y REGULADOR | ESTADO INTERVENTOR Y BENE
FACTOR SOCIAL |
| 4.- AUSTERIDAD EN EL GASTO PUBLICO | INCREMENTAR EL GASTO PUBLI
CO EN SECTORES SOCIALES |
| 5.- OPOSICION A REFORMAS FISCALES | REFORMAS FISCALES PARA RE-
PARTIR MEJOR LA RIQUEZA |
| 6.- REDUCCION Y MODERACION EN RE-
VISIONES SALARIALES | SALARIO REMUNERADOR |
| 7.- LIBERALIZACION DE PRECIOS | CONTROL DE PRECIOS |
| 8.- INTEGRACION DE LA ECONOMIA AL
MERCADO INTERNACIONAL | MANEJO NACIONAL DE RECUR-
SOS NATURALES |
| 9.- MAYOR EDUCACION PRIVADA | PLANES EDUCATIVOS LIGADOS
AL DESARROLLO NACIONAL |
| 10.- PROPIEDAD PRIVADA DE LA
TIERRA | REFORMA AGRARIA |

* VEASE: CARLOS TELLO, "LA POLITICA ECONOMICA EN MEXICO 1970-
a 1976 SIGLO XXI México, 1979.

Actualmente en México se mezclan estos dos proyectos tanto en la conducción política del Estado como en la política económica que se lleva a cabo. Sin embargo esta conjunción en la realidad material, no es única sino encontrada, ya que en ellas los diversos grupos de poder y los grandes intereses económicos Nacionales como internacionales se "Disputan la nación" como establecen los ya señalados economistas Tello y Cordera sin embargo, en mi opinión la conducción de la planeación para el desarrollo, se encuentra cada vez más expuesta y comprometida a los designios del Sistema Capitalista Internacional en el cual, México esta inmerso en la subordinación y complementación con los intereses de nuestro vecino del norte: Estados Unidos, originando un acrecentamiento en nuestra dependencia económica y en la conducción de nuestro proceso de planeación del Desarrollo Nacional.

CAPITULO III

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- 1.- Furtado, Celso "Breve introducción al Desarrollo" Editorial Fondo de Cultura Económica México, 1983 p. 27
- 2.- Ortega, Blake Juan Arturo "Diccionario de Planeación y Planificación" Editorial Edicol México 1982 p. 98
- 3.- Marini, Ruy Mauro "Dialéctica de la Dependencia" Ediciones Era, S. A. México, 1977. p. 68
- 4.- Dobb, Maurice "Capitalismo, Crecimiento Económico y Subdesarrollo" Editorial Dikos Tao, Sia, Barcelona 1967 p. 87
- 5.- Ortega, Blake Juan Arturo Ob. Cit. p. 114
- 6.- Bettelheim, Charles "Planificación y crecimiento Acelerado" Editorial Fondo de Cultura Económica p. 33
- 7.- Clement, Norris, C. y John C. Pool "Economía: Enfoque América Latina" Mc. Graw-Hill, México, 1981 p.p. 300-301
- 8.- Ortega Blake J. Arturo Ob. Cit. p. 308
- 9.- Secretaría de Programación y Presupuesto. "Plan Global de Desarrollo" México, 1980-1982 p. 103
- 10.- Cordera. Rolando y Tello Carlos "La Disputa por la Nación" Editorial Siglo XXI México, 1984 p. 44
- 11.- Solís Leopoldo M. Ponencia "La Planeación Económica y la Economía Mundial" Secretaría de Programación y Presupuesto. México, Septiembre de 1980 p. 34

CAPITULO IV

APLICACION DE LA PLANEACION Y EL DESARROLLO EN EL ESTADO MEXICANO

(CRITERIOS POLITICO=ECONOMICOS DE LA APLICA
CION DE LA PLANEACION Y DEL DESARROLLO EN -
EL ESTADO MEXICANO.)

4.1. Evolución Histórica de la Participación del Estado Mexicano en la Actividad Económica y Social del País.

He analizado en los anteriores capítulos, qué es el Estado Mexicano; cuáles son las fuerzas sociales que los constituyen; a qué intereses responde su funcionamiento; cuál es la relación entre el proceso económico y los fenómenos de la ideología y la política.

Asimismo, señale el hecho de que en México el surgimiento del Estado Moderno posrevolucionario no ha seguido el modelo clásico, ya que no existe antecedentes de sociedad feudal y si un desarrollo de un capitalismo mercantil supeditado a un intercambio injusto con las metrópolis.

Desde la etapa de institucionalización del país es decir con el advenimiento de las instituciones gubernamentales y el fin de la guerra civil, el grupo gobernante conforma una capa social cuya relación con el poder político y la dirección gubernamental, los vincula y estrecha de manera orgánica con el poder económico y la clase dominante, esto es, la identificación y afinidad con el proyecto histórico de desarrollo capitalista.

Una vez finalizada la Revolución Mexicana se incrementó la participación estatal, en la esfera de la economía, un-

sector avanzado de la burguesía nunca objetó tal intervención, ya que comprendía la necesidad de utilizar al Estado como fuente de acumulación acelerada.

Entre las medidas iniciales para instrumentar la institucionalización a nivel económico está la creación de modernos instrumentos financieros. En 1925 se funda el Banco de México que a la postre se convierte en la Banca Central. En base a la Ley de Instituciones de Crédito y establecimientos bancarios, se funda la institución fiscalizadora del crédito- La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Para orientar la política agropecuaria se crea el Banco Agrícola y Ganadero, la Comisión Nacional de Irrigación. Estas medidas tienen la finalidad de que exista un control sobre la economía, por medio de la política monetaria y fiscal; asimismo la creación de infraestructura económica y social, además de su propia demanda para el fortalecimiento del mercado interno.

Estos cambios institucionales fueron introducidos en la Constitución; así el Estado adquiere un carácter de legalidad en su participación en el sistema socioeconómico y de la regulación del conflicto interclasista, a través de la expe--

dición de la Constitución Política de 1917, la cual conforma su columna vertebral en los siguientes artículos:

Reformas al Sistema Educativo (art. 3º)

Regulación del Sistema de Tenencia de la Tierra (art. 27º)

Introducción de un Sistema de Seguridad Social y regulación de las relaciones sociales de producción entre el capital y el trabajo. (art. 123º)

"En la década de los veinte. Al término de la etapa violenta del proceso revolucionario, el Gobierno decidió emprender la reconstrucción económica y política del país" (1).

Otra medida signitativa durante este período es la fundación en 1929 del Partido Nacional Revolucionario, base fundamental del sistema político mexicano. Hay que resaltar que en ese mismo año ocurrió la depresión mundial del sistema capitalista. Período en el que el crecimiento económico fue mínimo.

A partir de 1934, se establecieron las bases de un sistema político que trasciende hasta nuestros días; de esta manera el Estado inicia la institucionalización política, no sólo a través de formas corporativas de organización de los obreros, sino también de la burguesía, como ejemplo surge la-

Ley Federal del Trabajo en 1928; la ley de Cámaras de Comercio e Industria, emitida en 1936 da vida a la Concamin, Concanaco, Asociación de Banqueros, ¿Pero como sucede esta corporación y Aglutinamiento de las clases sociales en nuestro -- país? parafraseando a Gramsci, "La confusión entre el Estado-clase y la sociedad regulada, es propia de las clases medias y de la pequeña burguesía que acogerían con gusto cualquier regulación que impidiera las luchas agudas y las catástrofes, -- en una concepción típica reaccionaria y regresiva" (2).

De las políticas de desarrollo nacional que se ponen en práctica durante este período sobresalen: La Reforma Agraria; La Expropiación Petrolera; la creación de Mecanismos financieros y la utilización del Gasto Público para la formación de capital. A partir de este momento la agricultura, -- sirve de sustento y apoyo al desarrollo industrial.

Durante el período de 1946 a 1958 aparece como política económica nacional, la sustitución de importaciones para -- impulsar el proceso de industrialización nacional en base a -- la capacidad interventora que tenía el Estado en la economía, ya que en esta fecha contaba con el control de sectores estratégicos, tales como: hidrocarburos, siderurgia fertilizantes, sistema financiero y comunicaciones y transportes.

Definitivamente el Estado intenta aparecer como árbitro superclasista del conflicto social, "Administrando los intereses nacionales" por medio de su burocracia política la --cual se presenta con una imagen de neutralidad. Desde este --momento el Estado Capitalista Mexicano consolida su eficien--cia política y la hace factible a través de la planeación ad--ministrativa, es decir la forma en que interviene en la economía en base a su sector paraestatal; por lo tanto el Estado --al servir como mediador en los conflictos sociales y en la --atención de las demandas fundamentales de las clases subordi--nadas, constituyen la autonomía estatal que la burguesía mexicana no puede traspasar; en este sentido podemos afirmar que--históricamente los límites para la intervención directa de la burguesía en los asuntos de Estado han sido registrados.

Del año 1958 a 1970 se dá el período de estabilidad --cambiaría y de precios, en donde continuó la política de sus--titución de importaciones basada en una nueva estrategia deno--minada "Desarrollo Estabilizador" la cual tenía como objetivo lograr un crecimiento económico acelerado con estabilidad de--precios y sin devaluaciones de la moneda nacional. En estas circunstancias el Estado creó condiciones favorables para la--inversión tanto nacional como extranjera, así como la infra--

estructura básica necesaria y el ahorro interno. Lógicamente esta política trajo consigo considerables trastornos tanto -- económicos como políticos;

".... A partir de 1940 y hasta 1968, el Estado Mexicano forjó un proyecto político que estabilizó el desarrollo y priorizó-- la industrialización y capitalización aceleradas por encima -- del trabajo, la distribución del ingreso, la agricultura, el-- desarrollo social y nacional, lo que condujo a un clima polí-- tico y económico insostenible por estos caminos. A nivel de-- lo económico, se advertía la debilidad de las fuerzas produc-- tivas para seguir creciendo; por el lado político, el endure-- cimiento y autoritarismo del Estado, incapaz e intolerante pa-- ra manejar políticamente el movimiento estudiantil de 1968; -- en el aspecto administrativo, creciente corrupción, privatiza-- ción y prevandalismo de los puestos y cargos públicos; en el-- ámbito de la ideología, se advertía el desgaste de conceptos-- como revolución, nacionalismo, justicia social, desarrollo -- equilibrado, entre otros". (3)

En este breve análisis de la Evolución Histórica de -- la participación del Estado en la actividad económica y social, planteo las distintas etapas por las cuales el Estado Mexica-- no ha ido formándose.

De esta manera con Calles se da una institucionalización de los aparatos políticos de la sociedad, la formación del Ejido y un desarrollo agrícola basado en la intensa explotación de la mano de obra campesina.

Con Cárdenas surge la etapa más acabada de la corporatización de las masas al Estado y su proyecto nacional, por lo tanto la modernización del país se basa en una vinculación industrial de la economía agraria existente en esta época; -- además el fenómeno de la centralización política y el sustento del Presidencialismo sientan sus raíces en lo que hasta ahora es el Sistema Político Mexicano.

Desde Alemán hasta Díaz Ordaz, fundamentalmente existe una derechización de la sociedad, con una franca intervención de la iniciativa privada en sectores de la economía en donde el Estado las señala como estratégicas. Todo esto nos da la pauta para afirmar que no existió una planeación de la actividad económica y social por parte del Estado: asimismo -- un desarrollo o desarrollismo inequitativo, beneficiándose la burguesía con una irracional concentración de la riqueza. De esta manera el proyecto revolucionario que el Estado Mexicano configuró desde la etapa de institucionalización del país, es to es, el doble revolucionario: promover el desarrollo econó-

mico de la nación y atender las demandas sociales de una población pauperizada, sin embargo, contenía una doble contradicción: el sistema económico en el que el Estado se encuentra inmerso y los escasos recursos económicos de que disponía el mismo.

El período que va de la década de los 70' a los 80' - será analizado en los próximos aparatos, por ser el período en donde surge un proceso serio y sistematizado de la planeación y el desarrollo en México.

4.2. Proceso Histórico de la Planeación en México.

La intervención del Estado Mexicano en el ciclo económico tiene sustento en la racionalidad que hace del sistema económico en su conjunto, en este sentido es importante describir el proceso histórico de la planeación en México, en virtud de que esta tiene sustento y realización en la razón tanto administrativa como política del Estado.

Al respecto presento el siguiente cuadro sinóptico de los antecedentes de la planeación en México, desde 1920 hasta la década de los ochenta en que se promulgan leyes para el control de organismos y empresas del Estado, así como unidades sistematizadoras de la planeación y programación de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal.

PERIODO	ANTECEDENTES DE LA PLANEACION	CARACTERISTICAS.
1928	CONSEJO NACIONAL ECONOMICO	<ul style="list-style-type: none"> - Primer Antecedente - Facultades para estudiar asuntos socioeconómicos del país, como grupo permanente de consulta.
1930	LEY SOBRE PLANEACION GENERAL DE LA REPUBLICA	<ul style="list-style-type: none"> - Primer intento legislativo en materia de planeación. - Organó consultivo oficial del Gobierno - Tenía como objetivo la formación del plano nacional de México.
1933	PRIMER PLAN SEXENAL	<ul style="list-style-type: none"> - Propuesto por el P.N.R. como plataforma Electoral del Gral. Lázaro Cárdenas - Constituyó un bosquejo general de la política económica a seguir por la Administración Gubernamental.
1941	SEGUNDO PLAN SEXENAL	<ul style="list-style-type: none"> - Propuesto por el P.R.M. - Pretendía planear en forma coordinada las actividades gubernamentales. - No fue ejecutado por el estallamiento de la segunda Guerra Mundial.
1942	COMISION FEDERAL DE PLANEACION ECONOMICA	<ul style="list-style-type: none"> - Organismo consultivo de la Secretaría de la Economía Nacional. - Su creación responde a la necesidad de mejorar la información estadística
1947	COMISION NACIONAL DE INVERSIONES	<ul style="list-style-type: none"> - Creada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en la Ley para el control de los organismos y empresas del Estado de 1947 - Propuso un programa de Inversiones Públicas.

PERIODO	ANTECEDENTES DE LA PLANEACION	CARACTERISTICAS.
1954	COMISION DE INVERSIONES	<ul style="list-style-type: none"> - Organismo dependiente del Jefe del -- Ejecutivo. - Facultada para el estudio y evaluación de los proyectos de inversión del sector Público.
1958	LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO (SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA)	<ul style="list-style-type: none"> - Contiene funciones de la Secretaría -- de la Presidencia en materia de Planeación. - Esta Secretaría absorbió a la Comisión de inversiones. - Se encargaba de las labores de planeación, coordinación y control de las <u>in</u> inversiones públicas.
1962	PLAN DE ACCION INMEDIATA	<ul style="list-style-type: none"> - Comisión Intersecretarial constituida con objeto de señalar la naturaleza -- y el monto de un plan de Inversiones Públicas y Privadas. <p data-bbox="1032 699 1362 724">Económico y Social 1966-1970</p>
1966-1970 1975	PROYECTO PLAN BASICO DE GOBIERNO 1976-1982	<ul style="list-style-type: none"> - Sirvió de pauta para la campaña del -- Lic. José López Portillo. - A partir de esto se elaboró el documento "Bases para la elaboración de un -- programa de gobierno" en el plan glo-- bal de desarrollo 1980-1982

PERIODO	ANTECEDENTES DE LA PLANEACION	CARACTERISTICAS.
1982-1988	LEY DE PLANEACION	- Establece las Normas Básicas para Llevar a cabo la planeación nacional, con el establecimiento de un Sistema Nacional, de Planeación Democrática, culminado este proceso con la publicación del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.
FUENTES	I.- Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República Documento de creación del Comité Técnico Consultivo de las Unidades de Administración de Recursos Humanos, México 1971.	
FUENTES	II.- Pichardo, Pagaza Ignacio. "Introducción a la Administración Pública de México, 2 Funciones y Especialidades" Editorial INAP, México, 1984.	

En el período que va del año 1970 al año de 1985 se estructura claramente la forma como emplea el Estado los recursos para actuar como ente planeador de las actividades económico-sociales. Estos recursos son: La política económica, el régimen de derecho objetivo, la corporatización de la sociedad civil y una administración pública politizada, altamente burocratizada y centralizada del poder ejecutivo.

En el sexenio del Presidente Luis Echeverría 1970-1976 en vista de la grave crisis en que había caído el modelo de desarrollo estabilizador, el gobierno pone en marcha una estrategia económica basada en un modelo de "desarrollo compartido" o como algunos autores lo llaman "desarrollo autosostenido" el cual tenía como finalidad atemperar la lucha de clases y satisfacer las demandas sociales, esto se logró a base de aumentar sustancialmente el gasto público destinado al bienestar social y a la Apertura Democrática que dió un amplio juego de oportunidades y ascensos a la clase media pauperizada.

De esta manera La Planeación funciona como ordenadora de las actividades del Estado (Período 70-85).

El problema de la planeación y el desarrollo en el ca

so de México tiene viabilidad, si y solo si, entendemos el tipo de sistema económico en el que esta inmerso el país y la intervención directa en la economía que hace el Estado a través del sector paraestatal, configurándose la propiedad estatal y lo que muchos denominan Capitalismo de Estado. Definitivamente este es un punto básico en lo que la ideología, gobernante ha dado en llamar "Economía Mixta" es decir la existencia de la propiedad empresarial privada, de la propiedad estatal y de la propiedad social (organizaciones sindicales y agrupaciones sociales). En México existen tres tipos de propiedad, pero todas incorporadas a una forma de propiedad general, común, a las tres: la propiedad capitalista.

Precisamente para tener una mejor comprensión de la economía mixta, es necesario conocer el origen y evolución de la propiedad estatal, la cual sirve como palanca de la planeación y el desarrollo. En este punto Américo Saldívar nos ilustra de esta manera; "Para poder comprender lo que la burguesía entiende por economía mixta, tenemos primero que considerar la existencia de la propiedad estatal, en sí de un exámen bastante esquemático tenemos que esta forma de propiedad tiene su origen y evolución en cuatro fuentes fundamenta-

mentales a saber :

- a) Nacionalización (nacionalización no expropiación - ni confiscación de los bienes propiedad extranjeros y compra de empresas ya en operación.
- b) Acumulación y reproducción en esas empresas, y
- d) Asociación del Sector Público con capitales privados nacionales o extranjeros y que conforman el capital mixto, propiamente dicho, a la "mexicanización" (4).

La política económica trató de reafirmar algunos postulados de la Revolución Mexicana dentro de un ámbito internacional en donde el capitalismo se encuentra en un período de recesión con inflación generalizada; entre las medidas tomadas fue con el crecimiento del aparato público y el aumento del 100% en la administración pública paraestatal de 1980 a 1976; mayores prestaciones sociales y revisión anual de salarios mínimos. Es decir ampliando el gasto, el Estado propugno por el desarrollo social como elemento fundamental de la planeación gubernamental, sin embargo existió corrupción e ineficiencia en el manejo del gasto público una falta casi total de programación y ejercicio del presupuesto. En el área de organización administrativa, ausencia de sistemas de con-

trol, seguimiento y fiscalización del gasto público.

Sin embargo, aunque el Gobierno intentó mejorar la distribución de la riqueza acumulada en pocas manos y mejorar el ni--vel de vida de la población ocurrió algo distinto "Así se quiso mejorar los niveles de ingreso de la población, y a la postre, observamos que se tradujo en una creciente concentración de la riqueza, en un despojo sin precedente de los ingresos - de los asalariados por parte de los empresarios, inversionistas nacionales y extranjeros. La Inflación y utilidades más el letargo de los salarios y de los ingresos públicos, enmarcaron el destino y costos de la crisis" (5).

Esto es a grandes rasgos la política económica y el--modelo de desarrollo seguido por el régimen echeverrista. Por otro lado las medidas tendientes a la planeación de las actividades gubernamentales, que en este momento empezaban a ser indispensables para el racional funcionamiento de la administración pública como un intento más congruente de sistemización. Resultado de esta necesidad el Ejecutivo Federal emite los siguientes acuerdos presidenciales para llevar a cabo Programas de Actividades y de Inversión de las Dependencias - del Ejecutivo Federal, creándose con esto los (CIDAS) Comisiones Internas de Administración, auxiliadas por Unidades de Or

ganización y Métodos y con la asesoría de las Unidades de --
Programación.

El régimen Lopezportillista orientó la política econó-
mica a estimular el crecimiento económico, manteniendo los al-
tos privilegios del bloque hegemónico, tratando de aliviar --
problemas sociales como el empleo y habiendo un proceso de -
reforma política, la cual trataba de atemperar la crisis eco-
nómica y social, desviando la lucha de clases y manteniendo -
el régimen incólume.

En este sexenio (1976-1982) el proceso de planeación
se indica desde las alturas gubernamentales sin organiza- --
ción emitiéndose primeramente Programas Sectoriales aislados
y posteriormente apegándose supuestamente al Plan Global de-
Desarrollo (PGD), es decir siguiendo un esquema de planea- --
ción autoritario y sin viabilidad técnica ni política, no se
apegándose a la realidad material y subordinado el proceso a
las variables económicas financieras y al capital financiero.

El Estado Capitalista Mexicano volvió a subsumirse --
en una crisis estructural profunda de la economía y su consi-
guiente pérdida de legitimidad y consenso ante la sociedad ci-
vil. El gasto público irracional una política de subsidios -
caprichosa, despilfarro en la administración de la riqueza; -

en síntesis un total desacato al Plan señalado y una Confrontación con la situación del capitalismo internacional. De esta manera la imagen de ineficiencia del Estado Mexicano en su intervención de la economía se extendió en toda la sociedad mexicana. Sin embargo, esta imagen se identifica con el proceso racionalizador que hace el Estado del sistema económico, - fundamentado básicamente en la actuación y práctica de la burocracia administrativa. "La Administración Pública es una - institución estatal y es, por tanto, un centro de poder".

Al ser la administración pública canalizadora de demandas sociales y contenedora de la lucha de clases; con profesional burocrático altamente político, en ese grado existe otra posibilidad de racionalizar al sistema económico en su conjunto. "A nivel de la planificación del desarrollo, a través de la creación de una multitud de planes y programas sectoriales, desde los cuales se pretendió orientar la política-económica y la participación de los particulares en el destino del desarrollo. No obstante estos esfuerzos, el hecho de haberse efectuado en forma aislada, sin coordinación sin integridad y globalidad y a veces en forma contradictoria, cristalizó en un Plan Global de Desarrollo de carácter tardío, no sólo por que se estableció para los dos últimos años el régi-

men de gobierno (1980-1982), sino porque sus alcances se establecieron sobre la base de una crisis, que finalmente llegaba al fondo del proceso". (6)

Precisamente la improvisación política-administrativa da como resultante la concentración tanto de funciones como de recursos y por consiguiente planes desintegradores muy alejados de la realidad material; sin embargo surge la tendencia pragmática y racionalista superando la fragmentación y segmentación del egoísmo del capital. Desde esta perspectiva conceptualizamos al Estado Capitalista, Racionalizador de la economía de mercado, en este sentido actúa como administrador de la política social, así como de la dirección del proyecto de desarrollo capitalista.

El Estado Mexicano establece las bases de su legitimidad y consenso ante la sociedad civil no solo a partir de su función puramente administrativa, sino que también es receptor de excedentes.

Por otra parte el Estado tiene bajo control y propiedad una parte importante de medios de producción, sobre todo en ramas estratégicas de la producción y los servicios, confiando todo esto un alto grado de autonomía de la burocracia-

política como fracción del bloque dominante frente al capital privado y ante el conjunto de la sociedad civil. Aquí mismo se explica el sentido político de la planeación una actividad que pretende precisar objetivos coherentes y prioritarios al desarrollo económico y social dentro de un marco social específico; de esta manera no puede realizarse en toda su magnitud, en virtud de que la estructura socioeconómica define la posibilidad de realización del ciclo de la planeación "...La Planeación no puede realizarse en cualquier marco económico, social y político. Ciertas estructuras económicas, sociales y políticas permiten la ejecución de una planeación real; algunas otras estructuras económicas, sociales y políticas tienen por consecuencia que los planes nunca lleguen a ser realizados no tengan más que una influencia relativamente débil sobre las mismas. En tales casos no hay planeación verdadera, sino más bien programación económica" (7)

De acuerdo a lo explicado anteriormente, el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 (PGD) es el documento que la Administración Lopezportillista emite tardíamente en 1980 y que básicamente contiene los principios políticos de gobierno y el proyecto nacional (Desarrollo dentro del Capitalismo); su elaboración técnica con todos los elementos que ella contiene

sin embargo con una estrategia de desarrollo acabada y el --- modelo de acumulación agotado, así como una grave crisis de - lagitimidad y consenso. Sin embargo no llegan a producirse-- fraccionamientos al interior de la burocracia política, en -- cambio la sociedad civil dá indicios de mayor debilidad ante la sociedad política, esto como producto y resultado de su -- control por parte de los aparatos de Estado, así como la crí- sis generalizada que vivia la sociedad mexicana.

Ante la crisis estructural de la economía y el reto - de legitimar nuevamente al Estado y a su aparato político, a la vez de mantener el hegemonismo estatal, el gobierno del - Lic. Miguel de la Madrid en 1982 postula nuevamente la "Rectorfa del Estado Mexicano en la Economía" El Régimen de Dere-- cho con todas las libertades económicas y sociales y un Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo.

Es precisamente a través de la política del Gobierno- en cuanto a sistematizar la planeación como práctica permanente del Estado, que tiene fines de legitimación del mismo. El "Sistema de Planeación Democrática" y el "Plan Nacional de -- Desarrollo" (PND) 1983-1988 contiene los elementos de análi-- sis sustanciales para concluir finalmente en las hipótesis y-

planteamientos expuestos tanto de la planeación como del desarrollo en el presente trabajo.

4.3. FUNDAMENTACION POLITICA DE LA PLANEACION NACIONAL DEL DESARROLLO

Al asumir su responsabilidad el 1º de diciembre de 1952, el titular del Poder Ejecutivo Federal, promovió la reforma a los principios normativos del desarrollo económico y social plasmados en la Constitución Política del Estado Mexicano. De esta manera se reformó el artículo 25 Constitucional, dándole nuevas atribuciones al Estado Mexicano, en materia de planeación, coordinación, orientación, regulación, y fomento de la economía nacional. El nuevo Artículo 26 específica:

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

(8)

Derivándose de este artículo constitucional el entorno jurídico en el cual se sustenta y se realiza la planeación en México; la ley de Planeación, la cual establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática, como sistema legitimador-

de la actividad planeadora del Estado y de su conjunción con todos los grupos sociales, ésto es, el Sistema tiene como fin último el abrir más canales de comunicación y cooptación de demandas de la sociedad civil a través de la llamada "Consulta Popular" como quedó determinado en el Art. 20 de la mencionada Ley. "En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del plan y los programas a que se refiere esta Ley"

(9)

Una de las principales tesis del trabajo postula que la planeación del desarrollo tiene un sustento eminentemente político, en efecto, si entendemos a la política como el ejercicio del poder, se manifiesta con todas sus implicaciones -- ideológicas, intereses y posiciones de fuerzas en la economía en forma dialéctica; puesto que la planeación en la economía capitalista responde a una concepción de como regular y orientar su funcionamiento.

Por otro lado el Estado Mexicano también funciona con eficiencia administrativa, ya que al utilizar a la planeación como un método para hacer más racional y coherente el sistema

económico en su conjunto. El planteamiento oficial establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática del Desarrollo como el vehículo en donde se armonicen los distintos intereses de los grupos sociales, dentro de un sistema de libertades y de economía mixta. "La Planeación Democrática es uno de los criterios rectores de esta nueva campaña de la revolución mexicana porque implica la racionalización de la vida pública, la utilización de los mejores instrumentos técnicos - al servicio de fines políticos y la conducción participativa de los esfuerzos de desarrollo como una necesidad indispensable para las futuras etapas de nuestro desarrollo integral".-

(10). Así es como el Estado Mexicano legitima su actividad - interventora en la economía y mantiene la autonomía relativa con respecto a la clase dominante, lo cual permite que la planeación tenga factibilidad de realización tanto política como administrativamente.

La planeación Nacional del desarrollo tiene fundamento en el contexto económico, político, social y cultural y en el proyecto Nacional del Estado Mexicano el cual fija su futuro deseado en base a lo que han sido sus orígenes y en la necesidad de transformar al País. Por lo tanto tiene sustento en la Constitución Política, como derecho objetivo principal-

al despertar de una forma permanente el interés de la Nación garantizando libertades individuales y colectivas en un "Estado de derecho" de esta manera la planeación adquiere concreción en la formulación y ejecución de planes. Estos están dirigidos a provocar efectos en el funcionamiento del sistema económico y a establecer los futuros factibles del desarrollo nacional.

El Plan Nacional de desarrollo representa el instrumento de la planeación que utiliza el Estado Mexicano para tratar de dar coherencia a las acciones del sector público, crear el marco para inducir y concretar la acción de los sectores social y privado, y coordinar las de los tres órdenes de gobierno para recuperar las bases del desarrollo nacional. Esto en virtud de que la planeación empleada en un país de "Economía Mixta" como es el caso de México se le llama indicativa; como en esta clase de economía el sector privado es fuerte y determinante en la propiedad de los establecimientos productores y de los bienes económicos, en la producción y en la distribución de las mismas, el intervencionismo y con ello el sector público, cualquiera que sea su extensión e intensidad, siempre va a ser menos fuerte y determinante en el funcionamiento del sistema económico. Su acción se limita a

promoverlo, a orientarlo y a regularlo, de ahí que la planeación tenga un carácter indicativo y político, al racionalizar al sistema en su conjunto evitando parcial o totalmente el -- conflicto social y económico, permitiendo que el Estado Mexicano y la sociedad civil marchen dentro del marco del Capitalismo socialmente orientado.

Un punto especialmente importante en la fundamentación política de la planeación para el desarrollo es la actuación de la administración pública, puesto que si se admite a la planeación como un método racionalizador de la actuación del Estado en las actividades económicas tratando de orientar las en función de los objetivos de aquel y la lucha de intereses, la eficiencia de la Planeación en México debe orientarse a la actuación de los grupos económicos, a la política económica y la Administración Pública.

El éxito y eficiencia de la planeación se debe a que el aparato administrativo del Estado cuenta con un órgano central de planeación, el cual coordina los programas de las dependencias y entidades, así como programas especiales hacia la sociedad civil; las técnicas empleadas son las adecuadas y el personal especializado en las mismas, en el caso de México tiene un alto grado de concientización política.

He aquí uno de los asuntos medulares de la presente tesis, la administración pública, sin dudas, debe y es eficiente y la búsqueda de metodos para lograrlo debería ser una función permanente del conjunto de los organismos públicos. Aunque parezca audaz la afirmación, el grado de eficiencia relativa del aparato público no es bajo ni tan insuficiente como a menudo sucede en las críticas de los sectores más reaccionarios de la Burguesía, que marcan a la administración pública como burocrática, excesiva y completamente ineficiente. Si hubiera tanta ineficiencia como se habla en toda la sociedad, ni el sector público se hubiera desarrollado ni la economía de los países hubiera crecidos, puesto que a la administración pública le corresponde manejar grandes agregados nacionales, proseguir simultáneamente un variado conjunto de propósitos, desarrollar iniciativas de alto riesgo y optimizar variables que no son comprables con la Administración Privada. Esta carece de las motivaciones generales y permanentes y su éxito se mide en resultados financieros que no interesan más que a sus propietarios; por ello, todo parangón entre la supuesta eficiencia de la administración privada y de la administración pública, por más pruebas resulta insustancial, la función de la primera sólo interesa a cada propietario de los medios de producción y no hay evidencias públicas como en el-

Estado, además existe la propaganda empleada por las empresas privadas para persuadir de su eficiencia.

"La administración privada, materializada orgánicamente en la gerencia del capitalista, ha nacido a la par del trabajo socialmente combinado de muchos obreros en cooperación y del antagonismo entre el propietario y los trabajadores. La Administración privada capitalista, sin embargo, no es la única organización del trabajo de dirección y supervisión basado en el trabajo social cooperativo y en el antagonismo de las clases, pero es en la cual ella misma, como administración -- muestra en la forma más transparente su doble carácter como -- dirección y dominio" (11)

De la misma manera que se procura la eficiencia de la Administración Estatal, las reformas administrativas coadyuvan a lograr mejor las cosas, mediante cambios importantes en la estructura administrativa del Estado.

El Estado Mexicano es evidentemente política y administrativamente eficiente tomando como parámetros de evaluación tanto la estabilidad política y social como el desarrollo económico y el crecimiento de las funciones económicas y Administrativas del aparato público.

Ante estos dos fines: eficiencia política y administrativa resultan el mismo problema en la planeación; ambos principios se inspiran al menos teóricamente, en el interés colectivo.

La Administración Pública capitalista también entraña el doble carácter de dirección y dominio; de administración y política. Por tanto acomete a la vez la realización de funciones públicas y ejercicio del poder político. Lo importante, sin embargo, consiste en que la dirección administrativa implica, como armonización y coordinación, la conducción de las actividades económicas de la sociedad en su conjunto que brotan del desarrollo de las fuerzas productivas.

La dirección administrativa, como ejercicio de funciones públicas, consiste en la realización de actividades colectivas en las cuales se sustenta la sociedad y por tanto, el Estado. La administración pública, como dirección administrativa, brota del trabajo cooperativo asociado que se liga directamente al desarrollo económico.

Como dominación política, la administración pública ilustra el divorcio del Estado y la sociedad, expresado en la autonomía relativa del primero. El dominio político brota de-

la independencia del Estado frente a la sociedad, del antagonismo de clases, de la desigualdad social; sin embargo, el dominio político nunca existe aislado: junto a él se encuentra la dirección administrativa. Hoy en día, el paralelo y coexistencia del dominio político y la dirección administrativa en el seno de la administración pública, muestra, al mismo tiempo, el doble carácter que guarda la relación del Estado y la sociedad por medio del poder ejecutivo.

La mejor realización tanto de la planeación como de la eficiencia del aparato político y administrativo del Estado Mexicano dependerá en los próximos tiempos en la interacción de los objetivos que contiene un plan económico, o una reforma administrativa con el juego de los grupos de interés que controlan la administración pública, así como la demostración de la misma y en sus relaciones con la sociedad capitalista en su conjunto, aún cuando aquella busque racionalizar al sistema económico global. En otras palabras el sistema político social mexicano deberá tender a ampliar su cobertura sobre la planeación económica y organización administrativa del Estado, movilizándolo la participación de la sociedad para modificar la estructura de poder, la cual controla a la administración estatal.

CAPITULO IV

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- 1.- Carrillo Castro, Alejandro. Las Empresas Públicas en México
ca Ediciones INAP México, 1976 p. 17
- 2.- Gramsci, Antonio. Pasado y Presente, obras Juan Pablo Editor, México, 1975 P. 5
- 3.- Salyano Rodríguez, Raúl. La Administración de la Crisis en el Estado Mexicano Ediciones INAP. México, 1985 p. 84
- 4.- Saldívar, Américo, Ideología y Política del Estado Mexicano (1970-1976 Editorial Siglo XXI, México, 1980 p. 84
- 5.- Salyano Rodríguez, Raúl. Ob. Cit. p. 91
- 6.- Salyano Rodríguez Raúl. Ob. Cit. p. 103
- 7.- Bettelheim, Charles. "Planificación y Crecimiento Acelerado" Editorial. Fondo de Cultura Económica México, 1981 p. 1978.
- 8.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Olguín, S. A. México 1983 p. 27
- 9.- Secretaría de Programación y Presupuesto. "Ley de Planeación" Dirección General de Comunicación Social Capítulo Tercero.
- 10.- De la Madrid H. Miguel "Planeación Democrática" Ediciones

INAP México, 1983 p. 26

- 11.- Guerrero, Omar. "La Administración Pública del Estado Capitalista" Editorial Fontamara, México 1981 pp 173, 174.

CONCLUSIONES

1.- La formación del Estado Capitalista Mexicano fué particularmente distinta a la de otros Estados regidos bajo el sistema del capital, al no existir antecedentes feudales en su formación, sino en el desarrollo de un capitalismo-mercantil supeditado a un intercambio injusto de las metrópolis con sus colonias.

El Capitalismo Mexicano se caracteriza en ser socialmente regulado por la actividad estatal en base a la participación del Estado en la economía.

2.- El Estado Mexicano y su sistema político se formó en base a una amplia alianza con las clases dominantes y desposeídas, a las cuales se les reconoció derechos sociales, así como el respeto a la propiedad privada; de esta manera el Estado Mexicano adquirió una legitimidad incuestionable ante todo el conjunto de la sociedad mexicana.

3.- El tipo de poder político que se estableció en México después de 1920 se caracterizó por la consolidación del Bonapartismo al superponerse el Estado como mediador y conciliador entre las clases sociales; Así mismo el Presidencialismo se constituyó, como hasta la fecha, en el factor más importante del sistema político mexicano, esta --

modalidad en el tipo de poder gubernamental le dá un sentido de organización centralizada político-administrativa al Estado, así como una concentración de facultades y poder político en manos del poder ejecutivo, en el cual el Presidente de la República es el titular (caso de México)

4.- La Administración Pública del Estado Capitalista Mexicano, es el gobierno en acción caracterizada por la doble naturaleza de la administración estatal, es decir conjuga la dirección-administración y el dominio político, integrándose la naturaleza dialéctica de la administración pública.

5.- La administración pública capitalista en México no representa intrínsecamente y necesariamente una estructura en donde se traduzcan las decisiones políticas del gobierno en acciones administrativas eficientes con resultados tangibles; aunque actualmente se requiera de esa eficiencia por la crisis económica que padecemos. Sin embargo su carácter fundamental se centra en dirimir los conflictos político-económicos de las clases, ilustrados en la relación de dominación Estado-Sociedad es decir el divorcio entre sociedad política y sociedad civil.

6.- La administración pública mexicana esta estructurada en - un marco de organización centralizada, así como de empresas y organismos que permiten reforzar el papel del Estado como rector y promotor del desarrollo, siendo reguladora de las relaciones sociales de producción; en este sen- tido el Estado capitalista mexicano es políticamente eficiente, puesto que funciona como ente corporativo monopolizador y enajenador del fenómeno político al controlar, y dirigir a las clases sociales.

7.- El Estado Mexicano funciona desde el punto de vista administrativo con grados de eficiencia acentuados en base a que la administración pública representa el dominio político que ejerce sobre la sociedad ejecutando acciones políticas del Estado y conjugando planes y programas encaminados al objetivo de racionalización del sistema económico y a la interrelación de la sociedad política, sociedad ci- vil, lográndose a través de la administración la legitimación del Estado en su quehacer político administrativo; - por lo que la imagen de ineficiencia, del Estado Mexicano al intervenir en la economía con empresas y organismos pú- blicos poco rentables, no es catalizador adecuado para -- juzgar si es eficiente o no el Estado en su participación

en la economía, es decir, sin sustentarse en los criterios de eficacia, sino por los fines político-sociales que persigue el Estado.

8.- El desarrollo en términos globales, constituye crecimiento económico inmerso en cambios políticos, económicos, sociales, etc., interactuantes entre sí, de esta manera co-existe la complementariedad dialéctica de lo político con lo económico-social.

Pero en tanto el proceso del desarrollo-subdesarrollo, sea consecuencia o efecto de un sistema económico en el que exista países ricos y pobres, explotadores y explotados, avanzados y dependientes: El desarrollo será al mismo tiempo subdesarrollo, esto se dependerá de la fuerza política y lucha conjunta de los países subdesarrollados para salir de ese estado de atraso y miseria, por lo que en esa medida el desarrollo se conceptualiza desde un punto de vista político.

9.- El Estado mexicano al ser propietario de variados y diversos medios de producción, de las tierras y aguas de la nación; aunado a la autonomía relativa de las clases burguesas y cooptación de las clases sociales medias y bajas así como de la sumisión de ciertos sectores de la socie--

dad civil, ofrece una estructura política y social favorable para la realización de la planeación indicativa que se lleva a cabo en nuestro país, por ser democrática, de inducción y concertación con la sociedad civil y sus sectores privados.

10.- La conceptualización política de la planeación nacional del desarrollo se sustenta en su sentido político es decir de poder del aparato estatal para que a través del control sobre la sociedad civil se establezcan planes y programas a nivel nacional, económico, social, cultural, etc., Aún, el aspecto técnico de la planeación existe conjuntamente con el político, pues es preciso que el Estado disponga de un aparato de información estadística, de contabilidad, de control y dirección para determinar profundas y fundamentales decisiones económicas.

11.- México, como país no desarrollado en el mundo capitalista debe confiar sus posibilidades de desarrollo en la descentralización del poder político, económico y social, para lo cual la democratización integral de la vida pública y de la planeación nacional, así como un nuevo orden económico internacional, que modifique el injusto

injusto sistema socioeconómico capitalista, serán necesi-
dades Político-Económicas que deberan presentarse en la -
la realidad material para que el país logre alcanzar el -
estado del desarrollo.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Aguilar, Villanueva Luis F. "Política y Relacionalidad Administrativa" Edición INAP México; 1982.
- 2.- Af Camp, Roderic. "La Formación de un Gobernante" Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
- 3.- Alonso, Jorge Et. Al. "El Estado Mexicano" Editorial Nueva Imágen México, D. F. 1982.
- 4.- Alvater, Elmar "Estado y Capitalismo".
- 5.- Anderson, Perry, "Las Antinomias de Antonio Gramsci" Editorial Fontamara Barcelona, 1981.
- 6.- Bettelheim, Charles "Planificación y Crecimiento Acelerado" Editorial Fondo de Cultura Económica México, 1981.
- 7.- Blauberger, I. "Diccionario Marxista de Filosofía" Ediciones de Cultura Popular México, 1979.
- 8.- Cardiel Reyes, Raúl "La Filosofía Política de México Actual" Editorial UNAM, México, 1980.
- 9.- Castelazo José R. "Apuntes sobre la teoría de la Administración Pública" Ediciones del Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública México. 1979.
- 10.- Carrillo Castro, Alejandro. "Las Empresas Públicas en --

México "Ediciones INAP, México 1986.

- 11.- Clement, Norris C. y John C. Pool. Economía: Enfoque Americana Latina Mc. Graw- Hill, México, 1981.
- 12.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -- Editorial Olguin, S. A. México, 1983.
- 13.- Coordinación General de Estudios Administrativos de la - Presidencia de la República "Empresas Públicas" Colección Seminarios Núm. 7 México Agosto de 1978.
- 14.- Cordera, Rolando, Tello Carlos "México, la Disputa por - la Nación" Editorial siglo XXI México, 1984.
- 15.- De la Peña, Sergio. "La Formación del Capitalismo en México" Editorial Siglo XXI 10a. Edición México 1983.
- 16.- De la Madrid H. Miguel "Plan Nacional de Desarrollo" S.- P.P. México, 1983.
- 17.- De la Madrid H. Miguel "Planeación Democrática" Ediciones INAP, México, 1983.
- 18.- Dirección General de Comunicación Social S.P.P. Ley Orgánica de la Administración Pública y Federal México 1983
- 19.- Dobb, Maurice, Capitalismo, Crecimiento Económico y Subdesarrollado Dikos - 1 Ao S/A, Barcelona, 1967

- 20.- Ezequiel Ander Egg, "Introducción a la Planificación" El Cid, Editor Venezuela 1980.
- 21.- Furtado, Celso "Breve Introducción al Desarrollo" editorial Fondo de Cultura Económica, México 1983.
- 22.- Galbraith, J. K. "Desarrollo Económico" Ediciones Ariel, Barcelona 1972.
- 23.- Gramsci, "Pasado y Presente, Obra" Juan Pablo, Editor -- México, 1975.
- 24.- Guerrero Omar, "La Administración Pública del Estado Capitalista" Editorial Fontamara México, 1981.
- 25.- Gilly Adolfo, Et, Al. "Interpretaciones de la Revolución Mexicana" Editorial Nueva Imágen 7a. Edición México 1984 p. 22.
- 26.- González Casanova, Pablo "La Democracia en México" Serie Popular Era, México, D. F. 1980.
- 27.- Herschel, Federido J. "Política Económica" Editorial siglo XXI México, 1980.
- 28.- Jiménez Castro, Wilburg. "Administración Pública para el Desarrollo Integral" Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1976.

- 29.- Jiménez Nieto, Juan Inganacio "Política y Administración"
Editorial Tecnos. México. 1977.
- 30.- Jiménez Nieto, Juan Ignacio "Teoría General de la Ad--
ministración" Editorial Tecnos. México, 1981.
- 31.- Leal Juan Felipe "La Burguesía y el Estado Mexicano" Edi-
torial Fondo de Cultura Económica, México, 1982.
- 32.- Leemans, A.F. "Como reformar la Administración Pública"-
Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1982.
- 33.- Marcos, Patricio "Estado" Edicol. México, 1977.
- 34.- Marini, Ruy. Mauro "Dialéctica de la Dependencia" Edito-
rial Era México, 1977.
- 35.- Martner Gonzálo "Planificación y Presupuesto por Progra-
mas" Editorial Siglo XXI México, D. F. 1981.
- 36.- Matus, Carlos "Estrategia y Plan" Editorial Siglo XXI Mé-
xico, 1981.
- 37.- Milliband, Ralph "El Estado en la Sociedad Capitalista" -
Editorial Siglo XXI México, D. F. 1983.
- 38.- Ortega, Blake, H.A. "Diccionario de Planeación y Planifi-
cación" Editorial Edicol., S. A. México, 1982.
- 39.- Pichardo Pagaza Ignacio "Introducción a la Administración"

- Pública de México 1. Bases y Estructura". Ediciones INAP-México, 1984.
- 40.- Portelli, Hugues, "Gramsci y el Bloque Histórico" Editorial Siglo XXI México, 1983.
- 41.- Saldívar, Américo, "Ideología y Política del Estado Mexicano" Editorial Siglo XXI México, 1980.
- 42.- Salyano R. Raúl La Administración de la Crisis en el Estado Mexicano Editorial INAP México, 1985.
- 43.- Secretaría de Programación y Presupuesto "Plan Global de Desarrollo" México, 1980-1982.
- 44.- Secretaría de Programación y Presupuesto. "El Papel del Sector Público en la Economía Mexicana" 1980.
- 45.- Secretaría de Programación y Presupuesto "Ley Orgánica - de la Administración Pública Federal" México, Junio 1983 p. 25.
- 46.- Secretaría de Programación y Presupuesto "Ley de Planeación"
- 47.- Dirección General de Comunicación Social S.P.P. México, - 1982.
- 48.- Sevilla Carlos "Revista de Administración Pública" No. - 52 Ediciones INAP. México, 1982.

- 49.- Sirvent Carlos Coordinador y Otros "Gramsci y la política" Editorial UNAM México, 1980.
- 50.- Smith, Peter H. "Los Laberintos del Poder" Colegio de México, México, 1981.
- 51.- Sweezy, Paul M. "Teoría del Desarrollo Capitalista" Editorial Fondo de Cultura Económica México, 1977.
- 52.- Solís Leopoldo M. Ponencia "La Planeación Económica y la Economía Mundial" S.P.P. México, 1980.
- 53.- Uvalle, Berrones Ricardo "El Gobierno en Acción" Editorial Fondo de Cultura Económica México, 1984.
- 54.- Weber, Max "El Político y el Científico" Editorial Alianza Editorial Madrid, 1979.