

15  
29.



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

## **OBSTACULOS ESTRUCTURALES PARA LA PLANEACION DEL DESARROLLO ECONOMICO EN MEXICO**

**T E S I S**  
PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA**  
ESPECIALIDAD: ADMINISTRACION PUBLICA  
**P R E S E N T A**  
**MA. CRISTINA DAVILA DE LA LANZA**

MEXICO, D. F.

AGOSTO 1988



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. LA ACTIVIDAD ECONOMICA DEL ESTADO	8
I.I    La Administración Pública y la Acumulación de Capital .....	8
I.II   La Actividad económica de la Administración Pública .....	18
I.III  La imposibilidad de la falta de planificación económica en los países capitalistas .....	28
CAPITULO II. LA ACTIVIDAD ECONOMICA DEL ESTADO POSREVOLUCIONARIO	34
II.I    La reconstrucción de la sociedad posrevolucionaria .....	34
II.II   Las Funciones de Promoción, Estimulo y Fomento de la Administración Pública .....	49
CAPITULO III. ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS PARA ESTIMULAR LA ECONOMIA	62
III.I    La creación del Consejo Nacional Económico (CNE), en la época del Presidente Plutarco Elías Calles (1928).	62
III.II   La promulgación de la Ley sobre Planeación General de la República (1930) .....	65
III.III  La formulación del Primer Plan Sexenal (1934-1939) .....	67
III.IV   La formulación del Segundo Plan Sexenal (1941-1946) .....	71
III.V    Creación de organismos "planifi-	



## INTRODUCCION

Para ubicar la Planeación del Desarrollo Económico en México y sus obstáculos estructurales primero, hay que destacar la importancia del Estado mexicano en las actividades económicas, lo que asimismo implica reconocer sus características capitalistas desde su formación y desarrollo. Su formación es producto de la necesidad de un régimen de producción capitalista que lo requiere para mantener y reproducir las relaciones sociales de producción.

En la sociedad dividida en clases, el Estado mexicano se expresa en distintas actividades de la vida nacional; una de ellas está en la economía, rubro de importancia, por que de ella dependen varios sectores para el desenvolvimiento de la vida nacional; de aquí que la actividad del Estado mexicano en la economía se desarrolle con diversos matices, debido a que México pertenece al sistema capitalista. Los objetivos de esta actividad involucran la acumulación del capital, con base en la explotación derivada de la propiedad de los medios de producción y la obtención de ganancias en forma particular.

El Estado mexicano ha impulsado el desarrollo capitalista; es la institución que dirige a la sociedad a través de funciones tales como, las de fomento a la salud, la educación, la agricultura, la industria, las construcciones públicas, la electrici-

dad; organiza la sociedad en favor del capital, por medio de los organismos gubernamentales que, son instituciones a través de las cuales se hace tangible la actividad económica del Estado en la sociedad.

Las funciones que desarrolla el Estado mexicano como Estado capitalista, implica también límites en su propia actividad económica; no trasciende más allá de la vida pública; su acción no trastoca la vida privada. Las acciones del Estado sean políticas, económicas o sociales, son inherentes a la vida pública, no afectan al capital privado, a éste sólo le sugiere, para coordinarse con las decisiones administrativas, por eso, el peso de estas decisiones recáe en las instancias gubernamentales porque el Estado se administra en favor de las clases dominantes.

Así, el gobierno adopta como herramientas la planeación económica; en este caso para mitigar los conflictos de la sociedad; para encontrar nuevas perspectivas hacia el desarrollo capitalista sin afectar la propiedad de los medios de producción. Estos continúan en manos de los particulares, característica fundamental de las sociedades capitalistas modernas.

El presente estudio: OBSTACULOS ESTRUCTURALES PARA LA PLANEACION DEL DESARROLLO ECONOMICO EN MEXICO, pretende analizar el interés que el país ha tenido por lograr el crecimiento económico

co y el desarrollo de la sociedad, mismo que no se ha logrado, porque se parte de una estructura económica con limitaciones, de tal suerte que sólo puede hablarse de una "planificación indicativa", presente en economías capitalistas como la mexicana.

A partir de lo anterior este análisis estudia las etapas de la planificación económica en México. Esta responde puntualmente a las necesidades que el mismo proceso económico marca; es el resultado de las medidas políticas que el gobierno mexicano ha tomado en lo económico; con ello se propicia el crecimiento económico<sup>1</sup>, producto de la explotación, no importando la forma de obtención del producto o beneficio, ni el sacrificio de las masas, lo que implica por un lado, el incremento de la riqueza de unos cuantos y por el otro, el empobrecimiento de las mayorías.

Puede señalarse que el crecimiento económico en México es desigual, y sobre todo, condicionado a los intereses extranjeros; su economía crece, pero no se desarrolla.

La sociedad capitalista de México, programa desde el Estado el funcionamiento de la economía, recurriendo a los planes. De es-

---

1. El crecimiento económico es un fenómeno cuantitativo, no implica desarrollo cualitativo, el cual se alcanza cuando el producto es distribuido para cubrir las necesidades de la población.

ta forma, la "planificación indicativa" es el instrumento que permite que las relaciones de producción capitalista subsistan para reproducir en conjunto la vida social.

Reconocer ésto significa dos vertientes a discutir; la racionalidad formal y la irracionalidad del mercado; la primera supone la buena voluntad de los planificadores por lograr que México supere carencias económicas, lo cual es una ficción, debido a que es una medida política; y la segunda, efecto de la primera, que la planificación es incongruente con las estructuras económicas nacionales, porque existe una estructura social integrada por clases sociales, que con sus diferencias, acentúan las limitaciones de la planificación para conseguir el "desarrollo social".

Esta incongruencia está presente en México, país inducido por los patrones y conductas que propiamente marca el régimen capitalista de producción, son el cuadro el que se desarrollan los intentos por planificar la economía, tal situación permite comprender el por qué de la inviabilidad de los planes en México, al tiempo que se descubren los obstáculos que su propia historia ha desarrollado. Destacan entre ellos, la dependencia extranjera en los ramos científicos, tecnológicos, financieros, industriales; el endeudamiento público interno y externo; el crecimiento del aparato burocrático; el desempleo; la explosión demográfica; la centralización administrativa y con ello los

términos centro -periferia, desarrollo-subdesarrollo.

Estos problemas son el motivo de análisis en la investigación, se parte por un breve análisis histórico para comprender y explicar el interés de planificar nuestra economía, sus alcances y limitaciones.

El trabajo se estructura en seis capítulos que permiten abordar el tema, en el primer capítulo sobre la Actividad Económica del Estado se realiza un ensayo sobre los motivos de la actividad que presenta el Estado en la sociedad, en el ámbito económico, debido a la estructura productiva a la que pertenece mos: en el segundo, se aborda la Actividad Económica del Estado Posrevolucionario en México, en el que se desarrolla la reconstrucción de la sociedad para activar e impulsar el capitalismo con la infraestructura y estímulo de la Administración Pública; en el tercer capítulo, se trata sobre los Organismos Administrativos abocados para Estimular la Economía; se presentan los organismos creados para planear la economía, en su momento político y orden histórico; en el cuarto, se analizan Otros Esfuerzos de Planificación Económico y Social, en donde se presentan los planes de desarrollo económico propuestos y su inviabilidad, así como en el quinto capítulo, la Crisis Económica y Planeación Económica, se hace presente la inadecuabilidad de los planes y la Reforma Administrativa que se queda igualmente al margen de la planeación; en el sexto y último capítulo, las Conclu

siones, que refuerzan el objetivo de este trabajo al verificar que la dirección económica en México ha contribuido a la desigualdad social y a la conservación del poder.

De tal suerte que al explicar la evolución de la planeación económica se reconfirma el objetivo de este trabajo, en el que se concluye que los planes elaborados para sobresalir económicamente, así como sus órganos surgidos de la necesidad de encontrar una vía para el desarrollo nacional, se han encontrado con obstáculos estructurales, producto de una trayectoria histórica, en la que sobresale el régimen capitalista y con este panorama la planeación y sus órganos no han fructificado, tanto en la elaboración poco confiable e información atrasada e incompleta, que por lo general vienen a ser el resultado de la suma de todas las necesidades en general de las instituciones de la Administración Pública, por un lado, y por el otro la poca calidad en el uso de las técnicas de la planeación y la falta de profesionalismo de los responsables, dejando un resultado de planos, proyectos, planes, estrategias, etc., de lo que se espera poco.

Se advierte que México no ha tenido una planificación para el desarrollo económico nacional, y ésta responde a uno más de los medios que el Estado utiliza para convencer a las clases oprimidas, persiguiendo fines políticos, para proteger a los capitalistas consiguiendo su mejoría, concentrando la riqueza, los créditos internos y externos que agudizan la crisis y condicio-

nan más las sensibles decisiones del país.

Sobre esto último, tenemos en la actualidad ejemplos claros como lo son el propio Sistema Nacional de Planeación Democrática, 1983-1988 y el Plan Nacional de Desarrollo, 1982-1988, y con éstos podemos constatar que la planeación en el país aún no ha sido objeto de buenos resultados, sino al contrario, orilla al país a una acentuada crisis económica, ahora crónica y con graves problemas.

## CAPITULO I. LA ACTIVIDAD ECONOMICA DEL ESTADO

### i.1 La Administración Pública y la Acumulación de Capital.

La importancia de la actividad del Estado en la economía<sup>1</sup>, implica reconocer las características capitalistas tanto en su formación como desarrollo. Su creación es el producto de la necesidad de un régimen de producción que así lo exige, para mantener y reproducir las condiciones inherentes a las relaciones sociales de la producción capitalista.

Como afirma el mismo Mallet la burguesía confía al Estado

"... La socialización de las pérdidas, reservándose para sí, en cambio la privatización de los beneficios."<sup>2</sup>

Ese mismo desarrollo histórico, que ha engendrado, por una parte al Estado como organización de clase, ha sido enmarcado por una sociedad en la que se distingue el poder de una clase social, la burguesía que supera en organización a las clases dominadas

"... el Estado ha representado un papel importante en el proceso de acumulación de capital y la formación directa o incluso indirecta de una burguesía nacional. Si bien el Estado funciona a favor de la acumulación en todos

1. "... se convierte en patrón de conducta el que el Estado se haga cargo de aquellas ramas de la economía que exigen mayores volúmenes de inversión y que ofrecen una tasa de ganancia poco atractiva." Guillén, Arruero, Planificación Económica a la Mexicana, pág. 21.

2. Mallet, Serge, El Socialismo y la Sociedad Industrial, pág. 11.

los países capitalistas, es particularmente importante en los países del tercer mundo que se han integrado a la economía mundial sobre la base de las necesidades de los países más avanzados." 3

Los matices y diferencias entre las clases sociales, dominante y dominadas son las que detentan el poder, y en nuestras condiciones históricas, correspondientes a la era del capitalismo que como modo de producción se caracteriza porque la clase capitalista es la propietaria de los medios de producción, y por ende, influye en el consumo, la distribución y la circulación de las mercancías.

Por lo que concierne a nuestro estudio, la clase capitalista, juega un papel preponderante y fundamental, para comprender la realidad económica de México, porque presenta la característica de ser un país con una sociedad dependiente y atrasada y que tiene diferencias sociales marcadas por las injusticias que nacen de las condiciones de vida burguesa, inscritas en el régimen capitalista. El proceso que sirve de marco para dar lugar a estas desventajas a las mayorías o ventajas a las minorías, se da no sólo por el proceso de acumulación originaria de capital, que va ligado directamente a la clase capitalista y que al mismo tiempo está siendo apoyado e impulsado por el Estado en la sociedad competitiva; así la clase capitalista emerge como la clase fuerte y poderosa que detenta el poder.

---

3. Hamilton, Nora. "Estado y burguesía en México 1920-1940", p. 56-57.

Una vez que encontramos a la sociedad dividida en clases, el Estado se va a expresar en distintas actividades de la vida de una nación; una de estas expresiones se encuentra en la vida económica<sup>4</sup> rubro de importancia, debido a que la actividad económica del Estado, se deja sentir en todos los niveles sociales, no sólo porque de él dependen varios sectores del desenvolvimiento de la vida nacional, sino porque también de aquí se coadyuva a impulsar a los más grandes capitalistas y sus inversiones, por lo que se acrecienta la bolsa de sus ganancias.

La actividad del Estado en la economía, adquiere primordial importancia y se desarrolla con grandes matices, debido al sistema capitalista. Los objetivos de esta actividad involucran la acumulación de capital

"...al incremento de la inversión en capital de trabajo y fijo constituye la culminación monetaria de la acumulación, por cuanto significa el alquiler de más trabajadores para su explotación, la compra de mayores insumos y el uso de nuevos bienes de capital." 5

sustentada en la explotación del capital sobre el trabajo, del hombre por el hombre, con base en la propiedad de los medios de producción y la obtención de ganancias y excedentes a los particulares.

- 
4. "El caso del México contemporáneo ejemplifica tanto la importancia de la intervención estatal en el desarrollo económico de un país periférico como las distorsiones producidas por el desarrollo capitalista dependiente." Ibid, pág. 57.
5. Peña, Sergio de la, El modo de producción capitalista: teórica y método de investigación, pág. 152-153.

"De este modo, la naturaleza de la sociedad civil contrasta enormemente con la antigua sociedad feudal, pero no por ello deja de ser conflictiva y contradictoria. Por el contrario, el individuo privado que en ella existe está inmerso en la economía capitalista que finca su reproducción en la explotación de unos sobre otros."6

La presencia de la actividad del Estado en la sociedad se da a partir de la organización que el Estado haya logrado con su administración; desde ese punto de vista, las sociedades presentan diferentes sistemas de organización que se desarrollan y perfeccionan en consonancia con el régimen de producción al que pertenecan, en nuestra época, por ejemplo, se habla de la Administración Pública como la mediadora entre el Estado y la sociedad diferenciados, porque es aquí donde sus funciones y objeto de ser se justifican, a través de un enorme organismo público que dirige la sociedad civil.

La Administración Pública moderna también tiene como característica, la de pertenecer al régimen de producción capitalista y por lo tanto, contribuye al desarrollo de esas relaciones sociales de producción, aportando beneficios a la clase capitalista, para asegurar el proceso de la acumulación de capital.

"El desarrollo de la intermediación financiera -funciones bancarias consistentes en captar ahorros y prestarlos-, en combinación con la operación de mercados de valores y

---

6. Uvalle Berrones, Ricardo, El Gobierno en acción: la formación del régimen presidencial de la administración pública, pág. 81.

con el incremento acelerado del gasto público deficitario, conduce a la separación creciente de las funciones de generación y uso del excedente. Estas estructuras financieras permiten multiplicar a niveles formidables la acumulación pero crean un desajuste correlativo entre las estructuras productivas y distributivas que se resuelve, en el corto plazo, por medio de la inflación y en el largo plazo, por medio de violentas crisis."7

Al mismo tiempo que favorece este desarrollo y por ser la mediación entre el Estado y la sociedad, apoya y estimula el capital privado a desenvolverse, mientras que la pobreza y pauperización de las mayorías crece. En el capitalismo, la opulencia es condición de la indigencia.

Es característica de la economía de mercado, la actividad del Estado en la economía y es también la Administración Pública, la institución que garantiza el desarrollo del capital, la explotación y promotorización de marginamiento de las mayorías,

"La administración pública, así, no hace sino actuar en interés de las clases dominantes... Así caracterizada, respondiente a la razón del Estado. La administración pública asume actividades coactivas que encuentran su justificación en la legitimidad del régimen vigente; el poder del Estado, emanado de la voluntad colectiva o de la soberanía popular, es el poder organizado de las instituciones públicas que se emplea en forma legítima. Las clases dominantes, mediante esta fórmula, han disfrutado su poder en el poder del Estado."8

con lo que confirmamos que la Administración Pública es la acti-

7. Peña, Sergio de la, El modo de..., pág. 153.

8. Guerrero, Omar, La Administración Pública del Estado Capitalista, p. 63-64.

vidad mediadora entre el Estado y la sociedad civil, razón por demás fundamental que hacen que actúe en la sociedad capitalista, como el lazo de unión para que se reproduzca el régimen político, y sólo atiende al capital y sus intereses.

Desde la formación del Estado capitalista, la Administración Pública, como se mencionaba antes, se ha desarrollado para favorecer el carácter de la sociedad capitalista, porque es su razón de ser. En el desarrollo de sus actividades, el quehacer económico del Estado, cristaliza en la ejecución

"...el Estado es el encargado de mantener y garantizar la vida de la sociedad, teniendo a su cargo la ejecución de las funciones generales." 9

vía las instituciones administrativas que se erigen entre el Estado y la sociedad.

El Estado desde este análisis, protege el interés del individuo capitalista que lo genera para salvaguardar sus derechos del hombre a saber: libertad, igualdad, seguridad y propiedad, derechos del hombre burgués y que son los derechos que el Estado tiene que proteger por su esencia de clase.

De esta forma se diferencia la vida privada y la vida pública y el Estado, al trascender a la vida pública, con sus acciones, protege a la privada, amén de esto las acciones del Estado, sean

---

9. Uvalle Berrones, Ricardo, El gobierno en..., pág. 79.

políticas, económicas o sociales, son inherentes a la vida pública y no afectan al capital privado. Estas sólo pueden sugerir, opinar o acaso coordinar en las decisiones de los capitalistas exclusivamente.

Por esto, todo el peso de estas decisiones recae en las clases más afectadas de la sociedad, porque el Estado gobierna y administra en favor de las clases dominantes y aparenta representar a las dominadas, en este sentido, se explica a través de los enfrentamientos de las clases sociales, porque es de esta necesidad de reordenar a la sociedad que se manifiesta su presencia.

"En su lugar dentro de la lucha de clases, el Estado se relaciona también con las clases dominadas y, por tanto, la administración pública queda vinculada a las clases dominadas y a sus luchas de clase. Pero la administración pública no asumirá la defensa de clase de los intereses de las clases dominadas; también se comportará con respecto a ellas en una relación de tutela y servicio. Para que las clases no se consuman en una lucha estéril..."<sup>10</sup>

El surgimiento del Estado moderno no es lo que involucra este estudio, pero bosquejando brevemente el tema, el Estado capitalista surge por el rompimiento de la sociedad feudal; al término de este régimen de producción, por el desdoblamiento de las clases sociales, la expansión de las riquezas a través del comercio<sup>11</sup>, que provoca que los grupos organizados de la sociedad

<sup>10</sup>. Guerrero, Omar, La Administración..., p. 66.

<sup>11</sup>. "Un hecho determinante en la ampliación del mercado es el vigoroso desarrollo de los medios de navegación, que permite inicialmente la intensificación del comercio con el Oriente y, posteriormente, el descubrimiento de América." Guillén, Arturo, Planificación..., p. 16.

-burguesía, banqueros, terratenientes, comerciantes- requieran de un Estado como cuerpo que los proteja y represente en forma organizada, con su fuerza política para lograr el inicio de la sociedad capitalista, como dice Marx "... tenemos que dar por supuesta una acumulación originaria anterior a la acumulación capitalista; una acumulación, que no es resultado sino punto de partida del régimen capitalista de producción."<sup>12</sup>

Esta unidad que el Estado garantiza permite que los grupos organizados dominen a la sociedad no por sus "virtudes", sino por la protección y gracia del Estado burgués. El Estado de esta forma se envuelve en un "carisma" de beneficiario y protector de dominación, permitiendo la hegemonía desde las alturas del poder.

La actividad del Estado en la economía no es aspecto nuevo, y menos en sociedades que han evolucionado del sistema de producción feudal, al capitalismo; esta relación es inherente a las características de éste desde los inicios de su historia. Al profundizar más en los aspectos del Estado y el sometimiento de las clases a él, evidentemente salta a la vista el "sometimiento" voluntario de la propia burguesía a éste; característica que va a favorecerla como clase dominante, porque el "sometimiento" se expresa sólo al margen y representa para el capital una apreciable protección en los ambientes de la sociedad,

<sup>12</sup>. Marx, Carlos, El Capital, tomo 1, p. 607.

sean éstos: legales, políticos, religiosos, comerciales, internacionales, económicos, sociales, que regulados por el Estado fomentan la propia acumulación de capital y por tanto la ganancia sobre el producto. Esta situación no frena, por ningún motivo, los intereses de la clase dominante, no obstante de conducirse por sus propias necesidades y fines, las clases dominadas viven un sometimiento directo por parte del Estado.

El sometimiento de las clases dominadas al Estado es una garantía más, de la separación de él con la sociedad, misma que aparece entre la vida privada y vida pública; subrayando la polarización de las clases sociales en la sociedad.

"El Estado capitalista... se distingue... por una peculiaridad de la sociedad burguesa, que es inherente al modo de producción capitalista: la separación de las esferas pública y privada de la sociedad, que es consecuencia de la singular generalización de la producción de mercancías, de la propiedad privada y de la competencia de todos contra todos."<sup>13</sup>

La naturaleza individualista de los hombres en la sociedad capitalista, es la de estar en conflicto con los demás; tal disputa trasciende y es encauzada porque el Estado interviene en la economía, para que los particulares dediquen sus "esfuerzos" a tener producción y ganancias; esta intervención económica del Estado se encuentra significativamente en las empresas públicas,

<sup>13</sup> Mandel, Ernest, "El Estado en la época del capitalismo tardío", p. 21.

y las inversiones de beneficio social; por otro lado, los capitalistas como propietarios de los medios de producción, requieren del Estado y su actividad económica para subsistir y proseguir con las relaciones sociales de producción capitalista

"Esto implica que la anarquía, la irracionalidad social en la producción (que se inició al darse la propiedad privada, el excedente económico, y el Estado) que alcanza su máxima expresión en el capitalismo, se ve acompañada por el crecimiento paradójico del Estado: La intervención del gobierno-Estado se va haciendo más intensa conforme mayor es la anarquía en la producción... se acentúa... pero... sólo mitiga los problemas, pues la propiedad privada sobre los medios de producción impide ir más allá... Esto es, ... un proceso productivo simultáneamente racional e irracional, racional en la empresa, irracional en lo social."<sup>14</sup>

al crear órganos administrativos el Estado para que los representen en la sociedad civil, la Administración Pública abarca diversos campos económicos con los que su actividad se amplía debido a que la administración se encuentra en todos los ramos de un país, sean económicos, políticos o sociales; su papel es amplio y repercute en esferas trascendentales como las tocantes a la instrucción pública; construcción de puentes, vías férreas, carreteras; sector salud; hacienda pública; comercio exterior.

<sup>14</sup>. Cecenia Cervantes, José Luis, La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista (El caso de México), p. 31.

## I.II La actividad económica de la Administración Pública

En este apartado se particulariza la actividad de la Administración Pública en la sociedad. De esta forma se comprende mejor el objetivo del Estado burgués en la economía, porque es a través de la administración que ejecuta su actividad directa en la sociedad.

Si generalizamos a la administración, en un primer momento coincidimos con que su presencia es evidente desde los orígenes de la historia en la humanidad, y sus objetivos se han enmarcado en el beneficio y progreso de la sociedad. La administración por sí misma tiene historia, es decir, está presente en todas las épocas, se le encuentra en cualquier tipo de sociedad, raza o costumbres. Así se le localiza en las más sencillas y naturales organizaciones humanas, hasta las más complicadas y sofisticadas relaciones de los individuos; sea ésto en el ir y venir de una hormiga con su carga de hojas o en la complicada organización social de los aztecas.

Las necesidades de los individuos en la sociedad han generado en su desarrollo a la propia administración, la cual se explica porque es un instrumento de apoyo que auxilia a los hombres en la sociedad para el desarrollo más efectivo de sus intereses. Así que en el transcurrir del tiempo, los hombres conviven en un medio ambiente en el que, de no contar con el elemento administrativo, la discordia, egoísmo y diferencias se hacen presentes y

evitan el buen desempeño del trabajo y productividad que los hombres requieren. Por eso, es importante contar con una administración, ésta es creada por la sociedad para su beneficio y por ello "...la Administración, se ha convenido en considerarla científicamente en su acepción más lata y en referirla constantemente al conjunto de cuidados que exige la cosa pública, no como atribución de supremacía, sino al contrario, como gestión de responsabilidad..." 15

La administración le es propia a los seres humanos y los acompaña desde su nacimiento hasta su muerte. Ella vela por sus intereses<sup>16</sup> y desenvuelve su acción en el actuar de los hombres; así como en el desarrollo de la sociedad civil, su presencia es inherente a las sociedades humanas que deseen el perfeccionamiento y organización de las voluntades de los hombres. La administración imbuída en las necesidades de los individuos, logra un complejo desarrollo en la sociedad moderna; con ello su utilidad permite vencer obstáculos que impidan al individuo particular alcanzar sus objetivos. Por eso la esfera del Gobierno abarca un desarrollo tan complejo, que llega a depender de la

15. Olivan, Alejandro "Idea General de la Administración!". p. 105.

16. "...La Administración Pública ... tiene por objeto la satisfacción de las necesidades interiores de la sociedad, la vigilancia sobre sus intereses y el ordenado manejo sobre sus negocios en la intención del mejor estar de los asociados y con sujeción a las reglas de un superior. Este superior es el poder supremo o la personificación de la misma sociedad, y sus reglas son las leyes." Ibid, p. 105.

magnitud de relaciones no sólo interiores que posea, sino que en gran medida rebasa las fronteras de la nación para llenar su misión con la propia extensión hacia el exterior, con lo que mantiene y da seguridad al propio Estado y a las instituciones fundamentales, esta trascendencia es posible porque "... La Administración le prepara y facilita todos los medios y realiza todos sus propósitos. Desde el pensamiento impulsivo del Gobierno hasta la acción administrativa no media distancia apreciable: el Gobierno y la alta Administración se tocan y se confunden a la vista."<sup>17</sup>

En la sociedad capitalista, la Administración Pública se compone por una serie de elementos que interrelacionados entre sí producen el "beneficio y bienestar" que la sociedad requiere para su desarrollo. Las partes de la administración están compuestas por recursos humanos, materiales y financieros; los humanos son las personas que por su participación, en el trabajo, realizan una determinada actividad que sirve o beneficia con su aportación a la realización de una tarea para el bien general, los empleados o burócratas que sirven al gobierno, los funcionarios públicos en el campo de la Administración Pública son lo que se califica como recursos humanos; los materiales, son aquellos edificios, obras, aviones, barcos, maquinaria, inmuebles y demás, que sirven a los individuos como resguardo para que con ellos reali-

---

17. Ibid, p. 105.

cer en un ambiente determinado las funciones y servicios para el beneficio colectivo; como recursos financieros, hablamos del dinero que recauda el gobierno para con él mover toda la estructura del gobierno en forma "equitativa" en todos los ramos, "distribuyéndola" conforme a los requerimientos y objetivos de la sociedad, estos fondos que el gobierno capta los obtiene principalmente por: recaudación tributaria y préstamos.

Con este apunte podemos comprender que la Administración Pública se ha multiplicado con el fin de vertir mayores beneficios a la sociedad y con ello logra proporcionarle a los individuos protección y seguridad en un medio ambiente armonioso "...se deduce que la Administración Pública se ha ensanchado y ennoblecido a medida que se ha ido reconociendo la utilidad de su acción. Y como desde el recaudar y pagar haya acudido a todas partes a proteger, ramificándose para fomentar todos los intereses legítimos, ya materiales, ya morales, de ahí es que estas nuevas funciones le confieren mayor importancia y consideración que las primitivas, elevan el conjunto de sus principios y reglas a la categoría de trascendentalísima ciencia social y ofrecen al entendimiento una idea grandiosa, que se desvía notablemente de la mezquina que debió formarse en su origen." 18

La tendencia de la administración, para "ayudar a" la sociedad,

18. Ibid, p. 105.

se sirve de elementos que permiten alcanzar este fin, de acuerdo con ello, surgen las instituciones y organismos que en conjunto trabajan para lograr el "bienestar social", sus acciones y la ejecución de las normas de este conjunto de organismos son la Administración Pública, que se convierte en los agentes del gobierno y sirve a éste para que las leyes se administren y se respete la unidad de la nación.<sup>19</sup> Por ello, la Administración Pública queda englobada en el gobierno y, toma su carácter en la sociedad capitalista, por medio de departamentos, comisiones, oficinas, magistraturas, secretarías. Estas se hacen presentes al tiempo que se perfeccionan cada vez más.

La Administración Pública moderna responde a los principios y necesidades del Estado capitalista, y de ahí su razón de ser, de aquí que su organización se encamine a particularizar sus objetivos y funciones, en los rubros económicos de la sociedad, no solamente, porque la actividad de la Administración Pública es el requisito indispensable para que la vida privada de la sociedad se realice en medio de un ambiente propicio y adecuado a sus pretensiones... "La libertad política se ostenta robustecida en las naciones más adelantadas en esta laboriosa carrera; la condición de los individuos se mejora en cuanto lo consienten las complica

19. "De consiguiente, siendo el Poder supremo la voluntad social representada en la cabeza, es la Administración el brazo que ejecuta, y sus funciones comprenden el cumplimiento de las leyes en cuanto al Gobierno compete, con más el cuidado de las mejoras, que son el fin y la condición de toda reunión de hombres civilizados." Ibid, p. 105.

ciones del mismo movimiento en que buscan la prosperidad, porque, desgraciadamente, la perfección es ideal en lo humano y la Administración Pública nota la valla del miserable círculo fiscal y aun del puramente económico, se presenta y deja contemplar extensa, tutelar, benéfica, creadora, presidiendo a los destinos del país y proveyendo de elementos de poder y grandeza al Estado ..." 20

Podemos referirnos a que la Administración Pública es la mediadora entre el Estado y la sociedad civil, divididos, esta importante actividad en la sociedad capitalista, se da para alternar relaciones "armónicas" y evitar que los conflictos rompan con el statu-quo del régimen político y social. En este aspecto sobreviene la idea de que la Administración Pública ejecuta la dirección que el Estado le impone, asumida de la voluntad de la clase dominante.

Por ello la Administración Pública está en última instancia en favor de la clase capitalista y por lo tanto su actividad se hace tangible con el impulso al capital privado, mientras que a las clases dominadas, se les exacerba de los beneficios prodigados a la burguesía que, por su parte, encuentran impulso con la ejecución de las funciones administrativas, para "beneficiar" a la sociedad y a la burguesía por supuesto, porque con estas institu-

20. Ibid, p. 104.

ciones públicas que el Estado organiza, proporciona los créditos, préstamos, comunicaciones, salud, escuelas, electricidad y demás servicios que favorecen el progreso y desarrollo del capital privado.

En este sentido, las funciones económicas de la administración son tan variadas que es interesante acudir a J. Posada de Herrera que, en sus Lecciones de Administración, nos enseña que "Las funciones económicas de la administración, tienden a arreglar la distribución de la propiedad. Así las leyes que garantizan la propiedad particular... todos los bienes comunes, ya sean sus disposiciones para adjudicarles la propiedad, ya para conservar les en su uso, forman las funciones económicas... también entran en las obligaciones de la administración, otras muchas medidas como el de resguardar a los contratos. Así pertenecerá a la administración, el arreglo de pesos y medidas, la acuñación de la moneda, el orden de los mercados públicos y en una palabra, el establecer todas las reglas, de cualquier clase que sean, para que los ciudadanos en cualquier caso puedan ser seducidos o engañados. Y no sólo debe asegurar la propiedad de los ciudadanos y distribuir la con equidad y procurar que no sean víctimas del engaño, si no además cuidar que el movimiento del tráfico y comercio sea rápido y activo, porque de esto pende el movimiento de la sociedad y el bienestar de los individuos que viven en ella. Así la administración deberá cuidar de las obras públicas, de los caminos, de los canales, de los depósitos de comercio, de los tráficos

mercantiles, en fin de todo lo que puede dar empuje y prosperidad al comercio y hacer que esta vida material de la sociedad sea más activa, más fecunda, más progresiva." 21

La Administración Pública en la sociedad capitalista protege el interés de los particulares, porque permite que se desarrollen, y en la sociedad capitalista el hombre es libre de escoger la actividad que más le satisfaga, requiere del Estado y su acción para mantener sus legítimos derechos de libertad, igualdad, seguridad y propiedad.

Las "bondades" de la administración encierran complejos intereses que enlazan con la división de las clases en la sociedad, esto significa que la administración tiene que presentar un doble carácter <sup>22</sup> en cuanto a que debe proteger los derechos de las clases dominantes al tiempo que debe apaciguar los intereses de las clases dominadas a través de otras funciones y objetivos de la administración como son los referentes a la instrucción pública, policía urbana, religión, salud y bienestar; en tanto que las funciones económicas se encaminan directamente a cuidar la propiedad, el desarrollo de la industria, la inversión, venta

21. Posada de Herrera, J. "Lecciones de Administración", p. 164.

22. "La dicotomía política-administración... sólo atiende un interés académico... En la misma forma como en un hombre se puede distinguir su mente de su actividad, en el Estado se puede diferenciar la voluntad y la acción, es decir sus funciones primarias: la expresión de la voluntad del Estado y la ejecución de esa voluntad." Guerrero, Omar, La Administración Pública... p. 40-41.

jas aduanales.

Las redes que tiende la Administración Pública sobre la sociedad se explican a través de la voluntad del gobierno<sup>23</sup>. Con ello, la sociedad queda unificada por la administración al aplicar ésta las leyes, la justicia y cuidar la propiedad conformando una nación que, en su esencia, tiene como fin alcanzar el progreso y el desarrollo de la sociedad... "Esto en lo que practica la Administración. O cumple y hace cumplir sencillamente la ley, o tiene ordinariamente un mandato más amplio y elevado, que es desenvolverla y, suplirla en los pormenores, llevando su espíritu a todas las consecuencias razonables: estudia siempre sus efectos, prepara en su caso la propuesta de su mejora, protege a los individuos y fomenta su acción productiva; forma Ordenanzas, reglamento e instituciones; expide decretos, circulares y edictos; toma medidas fundadas en conocimientos especiales y cuenta con el correspondiente número de funcionarios o agentes responsables a quienes está encomendada la ejecución. Se refiere a los individuos más bien que a los ciudadanos; y para ofrecer las seguridades o garantías ha de tenerlas ellas, porque no puede proteger quien no sea fuerte."<sup>24</sup>

23. "El Gobierno es el Poder Supremo considerado en su impulso y acción para ordenar y proteger la sociedad, y la Administración constituye el servicio general o el agregado de medios y el sistema organizado para transmitir y hace eficaz el impulso del Gobierno y para regularizar la acción legal de las entidades locales. De modo que administrando se gobierna". Oliván, Alejandro, "Idea ..." p. 105.

24. Ibid. pág. 106.

Las funciones y objetivos de la Administración Pública, retomando de su generalidad vienen a particularizarse en el interés del propio desarrollo económico, como el punto de abordó más importante para el "beneficio" de la sociedad; su aportación en este rubro tiene un gran significado, en el estudio de la sociedad moderna; porque es evidencia de que en las sociedades capitalistas la participación de la Administración Pública en la economía es una muestra más de que la sociedad está dividida, y que los conflictos en que ella se envuelve están condicionados por intereses particularizados, y que no atienden el interés general de la sociedad.

### I.III La imposibilidad de falta de planificación económica en los países capitalistas

La realidad que incumbe a los países capitalistas sobre la planificación\* económica ha sido estudiada por autores, que permiten entender que este fenómeno de la administración no se plasma en la economía de mercado en forma transparente, como es el ejemplo de las sociedades socialistas en donde el plan económico es resultado de una inteligente administración de los asuntos e intereses generales de la población, para el beneficio de la comunidad.<sup>25</sup>

En las sociedades capitalistas, por su parte, el sistema que regula a los planes, es decir a la administración, posee un material retórico que se pronuncia por lo general en la elaboración de planes económicos con fines políticos, pero con óptica limitada, es decir, que su cobertura se comprime a pequeños estímulos, a regiones o localidades que parcializan las metas y, objetivos de la planeación económica.

\* Para efectos de análisis en este apartado utilizaremos los términos de planificación económica para referirnos al caso de los países socialistas y de planeación económica para las sociedades mercantilistas.

25. "... se reconoce que la planificación [planificación] no es una simple técnica, sino un modo de funcionamiento de cierto tipo de sociedad, se reconoce también que no puede haber plenación más que en una sociedad donde sean realizadas o estén en vías de realización las condiciones del socialismo, o por lo menos de su construcción". Bettelheim, Charles Planificación y crecimiento acelerado, p. 12.

El interés de la planeación económica en los límites del régimen capitalista se parcelan en un círculo relativamente pequeño de la población, en el que su alcance, por muy efectivo que sea o se plantee, simplemente logra cubrir algunos objetivos que ordenan y revitalizan la economía.

Esta comparación entre las sociedades capitalistas y socialistas en cuanto a la planificación económica es significativo por que logramos cubrir el objetivo fundamental de este trabajo al demostrar que la planificación económica en las sociedades modernas es simplemente el resultado de buenos deseos que no sirven para la comunidad, porque

"Con ellos se negocian posiciones de poder entre el Estado y los particulares".<sup>26</sup>

En las sociedades más avanzadas como: Unión Soviética, Estados Unidos de Norteamérica, Francia, Inglaterra, se han dado los su ficientes elementos económicos para promover un aparato productivo que permita una economía capaz de cubrir los quebrantos y necesidades de la población. Sin embargo, todo el funcionamiento en las economías de estos países ha evolucionado en forma di ferente; en cada caso. Por ejemplo, la situación de Inglaterra, Francia y los Estados Unidos de Norteamérica en el sentido de que los primeros son economías que viven en el capitalismo y

<sup>26</sup>. Uvalle Berrones, Ricardo, El Estado y La Planificación en México "Los Planes de Desarrollo en México 1941-1976", p. 3.

"... no convalidan esfuerzos encaminados a ejecutar tareas de planificación, sino de planes económicos." 27

para resolver sus crisis económicas. Las potencias mundiales han logrado la supremacía cada una pero a partir de economías antagónicas entre sí han resuelto sus necesidades sociales y crisis económicas, unas con planes económicos, otras con la planificación económica tal como la Unión Soviética.

Capitalismo y socialismo son dos modos de producción diferentes y por tanto, las características de la producción para cada economía, poseen medios distintos, pero aquí se pregunta el ¿por qué? en las economías capitalistas.

La planificación económica pertenece directamente a las sociedades socialistas; los planes a las sociedades de mercado. Ciertamente existen medios que una sociedad utiliza para progresar en los ámbitos económicos, políticos y sociales, y sin ser tan herméticos; cada economía cuenta con su propio modo de producción<sup>28</sup>.

Aquí se debe comprender que la planificación y la planeación se

27. Ibid, p. 1.

28. "... La planificación económica empieza a utilizarse al triunfo de la Revolución Rusa, en 1917. Antes de ella, el desarrollo económico de todos los países estaba sujeto al funcionamiento del mercado. Este hecho histórico concreto revela que la planificación está relacionada estrechamente con cierto momento histórico, con ciertas condiciones de producción como, en su tiempo, el surgimiento del mercado estuvo ligado a otras." Guillén, Arturo. Planificación... p. 15.

encuentran en dos planos diferentes en la economía, y por su condición histórica, la planificación económica no tiene realidad exitosa en sociedades mercantilistas<sup>29</sup> para influir en los procesos económicos exclusivamente persuadiendo el comportamiento de los agentes privados. La composición política de la economía socialista permite que la planificación tenga una aplicación y utilidad inmediata en la economía.

Las relaciones sociales de producción que se presentan en ambas economías están diferenciadas por las políticas e intereses de cada nación. Es por ello que la planificación económica se da en su máxima expresión en las naciones socialistas que, por su composición histórica y política, tienen las condiciones económicas que la planificación exige. Ahora que la planeación económica es intento para superar las crisis en los países de producción capitalista, se presenta en forma mediatizada de lo que en realidad es y sus alcances son limitados, porque son los planes, las capacidades de la propia administración, los que están al servicio general del interés particular, articulados en la premisa del in-

---

29. "En realidad, las economías de dichos países capitalistas no pueden ser economías planeadas, pues son en todo momento economías de mercado, en las cuales las decisiones definitivas son tomadas por los propietarios de los medios de producción, que evidentemente no buscan satisfacer las necesidades sociales, sino acrecentar sus beneficios. En tales condiciones estas economías continúan sometidas a las leyes de reproducción del capital y de la apropiación del beneficio por una clase social privilegiada. En tales economías el "Plan" viene a añadirse a mecanismos y a leyes económicas apenas a la planeación. El "Plan" no puede, por consiguiente, tener aquí un papel determinante, aun cuando oriente ligeramente ciertas transformaciones." Bettelheim, Charles. Planificación y ... p. 10 ..

terés.

"De este modo, la libertad de producir y comerciar, es obstáculo estructural que, aunada a la vigencia de la propiedad privada, limitan las acciones del Estado para planificar la economía. Los límites estatales llegan hasta donde empieza la vida privada, esfera donde se ejercen los derechos del hombre... a saber: Libertad, propiedad, seguridad e igualdad, que están en oposición al concepto de planificación."<sup>30</sup>

A partir de esto, la planeación económica capitalista tiene limitaciones históricas, las cuales impiden que su cobertura, tenga un papel más amplio: 1) La planificación económica es inherente a la sociedad socialista por su condición histórica, 2) La sociedad capitalista parte de una organización social en la que predomina la propiedad privada de los medios de producción y el intercambio mercantil, 3) La planificación socialista cubre las necesidades generales de la población, 4) La "planeación" capitalista se queda al margen de las necesidades de la población, 5) La planificación socialista parte de las necesidades de la población y se da de abajo para arriba, mientras que en la sociedad capitalista se traslada de la cúpula a la base.<sup>31</sup>

La oposición entre la economía socialista y capitalista parte directamente de la estructura social que han desarrollado, las

<sup>30</sup>. Úvalle Berrones, R. "El Estado y la ...", p. 1

<sup>31</sup>. "... Mantener la creencia de que la planeación llevada a cabo desde arriba, sin la participación democrática de los habitantes del país, constituye la fórmula mejor, equivale a sostener una ficción". Wionczek, Miguel, S. "Antecedentes e Instrumentos de la Planeación de México". p. 67.

relaciones sociales de la producción y las relaciones de propiedad que caracterizan cada economía. Tal diferencia enfatiza aún más la utilidad de la planificación para la organización socialista y la planeación a la sociedad capitalista.

"Mientras que en una sociedad capitalista el funcionamiento de la economía está subordinado a las actividades de los propietarios privados o a la de los capitalistas, actuando individual o colectivamente, en una sociedad socialista el funcionamiento de la economía está en manos de los trabajadores y de su Estado. De ello resulta una distribución diferente de las riquezas producidas. En un caso existen beneficios, plusvalía y explotación del hombre por el hombre; en el segundo caso no existen beneficios privados y las ganancias pueden ser distribuidas en función del trabajo y de las necesidades sociales, así como de las exigencias de un desarrollo tendiente a satisfacer cada vez mejor las necesidades de la sociedad." 32

Con ello la respuesta a la sociedad capitalista en cuanto a la planeación económica, se cierra en la necesidad de superar su crisis en conjunto, al tiempo de que las dudas que quedan para el uso de la planificación de la sociedad capitalista se res-ponden cuando su utilidad se encuentra dentro de las sociedades que encierran la propiedad social de los medios de producción, exclusivamente.

32. Bettelheim, Charles. Planificación y ..., p. 11.

## CAPITULO II. LA ACTIVIDAD ECONOMICA DEL ESTADO POSREVOLUCIONARIO

### II.I La reconstrucción de la sociedad civil posrevolucionaria.

Una vez vencidos los intereses estamentales protegidos por las dictaduras vividas en México en el siglo pasado, el movimiento revolucionario genera un cambio en las estructuras políticas de la población y provoca la recomposición de la sociedad mexicana. Después de la Constitución de 1917, y dentro del marco constitucionalista puede denominarse "nacionalista" por sus alcances y expresiones, se destruyen los privilegios aristocráticos porfirianos; se reestructuran las relaciones de poder entre burguesía nacional así como la organización del gobierno, con la participación de los caudillos revolucionarios -sin soslayar el proyecto capitalista del país- a partir de entonces, se consiguen logros significativos en cuanto a la función social se refiere por un lado, y el continuo desarrollo económico que promueve el Estado por el otro. En la época posrevolucionaria sobresalen la Reforma Agraria, las expropiaciones petrolera, y la de la energía eléctrica de manos extranjeras<sup>1</sup>, la creación del Partido Nacional Revolucionario para aglutinar a las masas por ejemplo, que representan bases

---

1. "En la época de la Revolución Mexicana, el capital extranjero controlaba las principales industrias exportadoras mexicanas (esencialmente minerales, pero también petróleo y ciertos productos agrícolas, los servicios públicos, la mayoría de las líneas de ferrocarril, los bancos y finanzas e importantes propiedades agrícolas..." Hamilton, Nora,"Estado ... p. 57.

importantes y antecedentes que propician el México nacionalista, posición estable y cómoda a la vez para formar capital, a partir de una intensa actividad del Estado en la economía. En adelante la economía mexicana vive un creciente desarrollo que permite a través de la función económica, la acumulación de capital y por lo mismo, alcances valiosos en lo que a infraestructura se refiere.

La burocracia Política-Militar que sobrevive a la destrucción del Estado Liberal oligárquico, evita que las clases en el poder, pierdan la dominación, dando paso a la conformación de otra estructura política con el dominio de las fuerzas de la sociedad; jefes políticos, policía, jueces, creando un nuevo régimen político bajo los requerimientos del nuevo proyecto de nación, así lo explica Carlos Sevilla en una de sus tesis que afirma: "Que, como resultado de la inmadurez de las principales clases sociales dentro de la formación social mexicana, la destrucción del antiguo aparato del Estado se tradujo en un vacío político que puso en tela de juicio la misma existencia del país. Así el surgimiento de un poder bonapartista fue la respuesta orgánica de la sociedad para sobrevivir." 2

La nueva burocracia política y militar asume el poder una vez que termina la insurrección armada y plantea la reconstrucción

2. Sevilla, Carlos. "El Bonapartismo en México", p. 163.

de la sociedad civil dentro de un régimen de reformas y cambios estructurales, a partir de acciones que se justifiquen y caractericen en la lógica del capitalismo.

Los logros que obtuvo la Revolución Mexicana se consolidaron a través de la lucha de los líderes revolucionarios por conformar un desarrollo económico nacional. La organización central del poder fue logrado por la hegemonía de los presidentes Venustiano Carranza (1917-1920); Alvaro Obregón (1920-1924); Plutarco E. Calles (1924-1928); Emilio Portes Gil (1928-1930); Pascual Ortiz Rubio (1930-1932); Abelardo L. Rodríguez (1932-1934), los que, a través de su ejercicio en el poder, objetivaron los conceptos de la Revolución Mexicana y permitieron sentar las bases al desarrollo económico nacional, y consolidaron la estructura que daría al Estado mexicano la posibilidad de intervenir con su acción política en la economía.

La reconstrucción de la sociedad civil se lleva a cabo a través del Estado en la época de los años 1910 en y a través de la burocracia política, surgida como efecto de la Revolución Mexicana. El papel del nuevo Estado encauza la conformación de una sociedad capitalista, que intenta a pesar de sus limitaciones, dar las bases de la soberanía, con el manejo de puntos claves de la economía en sectores fundamentales, tales como:

"... la institución de organizaciones estatales para la expansión de industrias clave (electricidad y petróleo) e infraestructura (particularmente la construcción de carreteras); la recons-

situación del sistema bancario bajo control estatal; el establecimiento de bancos oficiales para satisfacer las necesidades desatendidas por las fianzas privadas; el fomento de la industria privada... <sup>3</sup>

La concentración del poder por parte del Estado, centraliza la Administración Pública, controlando a la sociedad civil; el Estado que viene a dar forma a la misma; se sustenta como el poder soberano que da unidad y definición a la sociedad; esa es la organización política que se recoge de la Revolución, es el poder del presidente plasmado en el ejecutivo federal, que garantiza la vida política y el poder del Estado en la sociedad. Este fenómeno del presidencialismo favorece al capitalismo nacional y recrea a través del nuevo orden institucional, la acumulación de capital que le proporcionan al nuevo Estado autonomía relativa que le permite realizar sus funciones en la sociedad. Esto es, la unidad civil, da el triunfo a la burguesía y como apunta García Cárdenas cuando habla del presidencialismo "... este modelo de gobierno siempre se justificó con el mejoramiento de las masas, era el programa de los revolucionarios que se caracterizarían por la fuerza presidencial, burocracia y preponderancia de la Administración Pública organizada por una clase o fracción que domina al Estado. La base del poder presidencial es precisamente por la pérdida de fuerza en la clase oprimida para hacerlo, por

---

3. Hamilton, Nora. "Estado..." p. 59 .

ello se "justifican" las formas autoritarias y centralizadas del presidencialismo, poder monocrático ejercido por un hombre acompañado de una burocracia subordinada".<sup>4</sup>

El nuevo papel del Estado es fijado a través de los nuevos proyectos a cargo de la burocracia política. La nueva organización se eleva sobre la sociedad a partir de la conformación del nuevo régimen político, que se alcanza cuando la hegemonía del poder queda en las manos del "grupo sonora", al triunfar como máximo grupo revolucionario; la cobertura que se inicia en este momento obtiene un ilimitado ejercicio del poder, porque reposa en el Estado por encima de las clases sociales; gobierno fuerte, soberano y bonapartista, porque en su actividad refleja la movilidad política que le permite actuar y tomar decisiones en la vida económica de México.

El nuevo régimen político se inicia a partir de caracteres que lo definen como Bonapartista<sup>5</sup>. La realización política se va a dar a partir de la burocracia política, representada con los jefes máximos de La Revolución Mexicana.

Durante el gobierno carrancista no se habían fijado las condicio

4. García Cárdenas, Luis. "Antecedentes y Desarrollo de la Administración Pública en México" p. 275-276.

5. De acuerdo con Carlos Marx el Bonapartismo se caracteriza como una situación en la cual "la burguesía" ha perdido la facultad de gobernar, en tanto que el proletariado aún no la adquiere", por lo tanto el ejecutivo, cabeza del Estado se erige en el centro de la conducción política de la sociedad capitalista. Al respecto consúltese sobre este punto la obra de Marx: El dieciocho brumario de Luis Bonaparte.

nes óptimas para el desarrollo nacional, porque el gobierno, lejos de lograr un apoyo condensado con las clases sociales, no logró cuajar la fuerza política que le permitirá gobernar en los márgenes de la estabilidad:

"Una vez aprobada la Constitución Política de México, en 1917, Carranza se enfrentó a un problema básico que impidió objetivamente que pudiera gobernar bajo el signo de la estabilidad: no pudo organizar un bloque dominante de clases ni sectores fundamentales de apoyo. Por haber retirado de su gabinete a los principales jefes unilaterales que lo habían ayudado a destruir las corrientes populares de la Revolución (Zapata y Villa señaladamente); por haber aceptado, aunque forzosamente, la inclusión de artículos como el 27 y el 123, que afectaban y amenazaban los intereses imperialistas y de la burguesía nacional: por haberse opuesto en la práctica a la política agraria de distribución de tierras y a proteger los derechos mínimos de los obreros. Por todo esto, Carranza no quedó bien con nadie y se vió un gobernante tan impopular como vulnerable. Fue así como se abrió camino el grupo sonorenses representado por Obregón, Calles y de la Huerta".<sup>6</sup>

Los sonorenses representan a la pequeña burguesía nacionalista que se inclina por un desarrollo del país hacia el capitalismo, con Estados Unidos. Los nombres de esta fuerza política son:

<sup>6</sup> Rodríguez Araujo, Octavio. La Reforma Política y los Partidos Políticos en México, p. 23.

Alvaro Obregón; Manuel M. Diéguez; Juan Cabral; Plutarco E. Calles; Benjamín G. Hill; Francisco Serrano; Arnulfo R. Gómez; Aarón Sáenz; Gonzalo Escobar, Pablo González y Abelardo L. Rodríguez.

La vulnerabilidad política del gobierno carrancista es el antecedente más claro a la toma del poder del grupo bonapartista en 1920. Los allegados al grupo sonoreense pronto tuvieron la posibilidad de concertar el poder debido a su carismática inteligencia político-militar que habían conseguido al vencer las insurrecciones y guerrillas en todo el país, la habilidad de los nuevos cabecillas les permitió obtener importantes posiciones políticas que les redituarian privilegios ventajosos a su favor.

"El carácter Bonapartista del Estado mexicano debe comprenderse a partir del universo del capitalismo moderno y los intereses que trascienden al imperialismo internacional" se coincide (entonces a) las modalidades que adopta al Estado (como) relaciones de fuerza que las clases y sus facciones tienen en un momento dado en un universo específico". 7

Sin embargo, el nacionalismo revolucionario logrado por la eferescencia posrevolucionaria, empezó a declinar por las diferencias de los gobernantes, la presión de las fuerzas extranjeras y los intereses y el descontento e inconformidad de las clases

---

7. Ibid. p. 19.

sociales, provocan que el gobierno adopte nuevas medidas que contemplaran el control de las masas -creando un partido para ello, PNR- y con ello el Estado empezó a tener el apoyo de los sectores campesino obrero y popular.

Corporativizó a industriales y comerciantes para "controlar y regular las actividades comerciales de la sociedad y matizar los conflictos de las clases sociales."<sup>8</sup>

La responsabilidad del grupo bonapartista comprendió las necesidades de la actualidad al revertir los errores del presidente Carranza<sup>9</sup>, reformaron su política para asegurar el desarrollo del país en un contexto en el que los compromisos requerían compla-

8. Preocupada la burocracia política por lograr el mayor grado de cohesión, funda en 1929, el Partido Nacional Revolucionario... (en ello se busca darle una coherencia nacional a los diversos grupos de la burocracia política... y fortalecer al centro... en detrimento del regionalismo y del localismo imperantes... mejorar la posición del Centro... renueva la autonomía relativa de la burocracia política frente a intereses locales y regionales... pretende garantizar a los altos mandos militares sus posiciones dentro de la burocracia política siempre y cuando acepten las reglas del juego político inherentes al P.N.R... (y) se desea crear una base social de apoyo para la burocracia política y el Estado, mediante la institución de un aparato de Estado -con fines electorales-, que encuadra a los empleados políticos y confedera a una multiplicidad de organismos electorales locales, regionales y nacionales. Leal, Juan Felipe México: Estado..., p. 41.

9. ... Carranza imprimió a su política el nacionalismo para aplacar a campesinos y trabajadores, logrando un gobierno fuerte y un ejecutivo pleni-potenciario que significaba el sometimiento absoluto al Estado... que otorgaron al presidente de la República facultades omnímodas para legislar sobre la propiedad y el trabajo... El Estado como regulador supremo queda en la posibilidad de intervenir en las relaciones privadas". García Cárdenas, Luis "Antecedentes y Desarrollo de la Administración Pública Federal en México", p. 279-280.

cer tanto a los intereses nacionales como extranjeros.

La base de sus logros se fundamentó en el apoyo que les proporcionó el sector campesino y trabajador; por eso el grupo Sonora cuando venció al Presidente Carranza, logra imprimir a su política la defensa de los "intereses" de la población.

"Muchos grupos trataron de minar el apoyo de las masas para los bonapartistas, denunciando la corrupción de los líderes militares y cabecillas políticos, tratando de sembrar en las masas una pasión por la democracia. Sin embargo, todos estos intentos terminaron en ruidosos fracasos. Las masas no podrán entender absolutamente los argumentos a favor de las elecciones libres, acerca de la división de poderes, la autonomía de los estados, etcétera, ni siquiera habrán tenido experiencia indirecta en esas prácticas y sólo cuando surgieron gobiernos que habían empezado a distribuir las tierras y a defender los derechos de los trabajadores, estos sectores identificados generalmente con los grupos económicamente dominantes defendieron esas prácticas, hizo que se sospechara de sus palabras. De la misma manera, quienes retaban al bonapartismo fueron desde el principio conservadores ...Fue fatal para los grupos que lucharon contra el bonapartismo condenar su política de distribución de la tierra y protección a los trabajadores, así como la corrupción y los métodos

antidemocráticos".<sup>10</sup>

El carácter bonapartista en apoyo a las masas, permite a Alvaro Obregón preparar su candidatura con Adolfo de la Huerta como presidente interino; en el periodo presidencial de A. Obregón 1920-1924 se da el punto de partida a la nueva actividad del Estado en la economía y "... se amplía de manera significativa el radio de actividad de la Administración Pública en la economía. Ello evidencia que la reconstrucción del país descansa fundamentalmente en el Estado, dado que la sociedad civil carece de capacidad, iniciativa y recursos para crear sus condiciones de vida. Se afianza con ello la dependencia de la sociedad respecto al estado. De este modo, la Administración Pública desempeña un papel fundamental en el conjunto de los procesos económicos. Se rige como Centro principal que induce los movimientos de la economía, al regular, acelerar y orientar los procesos que la integran."<sup>11</sup>

Los objetivos obregonistas ampliaron el papel del Estado, a partir de una dependencia negociada, entre estos se encontraba el reconocimiento del gobierno por parte de Estados Unidos; también se fomentó el control y manipulación de las masas a través de organizaciones obreras; "utilizó los movimientos de masas para someter en cierto grado a la burguesía, al tiempo que, le daba a ésta facilidades para su expansión..."<sup>12</sup> con lo que, el fortale-

10. Sevilla, Carlos. "El Bonapartismo..." p. 188.

11. Uvalle Berrones, Ricardo. "Los planes..." p. 6.

12. Rodríguez Anaujo, Octavio. La Reforma... p. 24.

cimiento del Estado se caracterizó por las organizaciones populares y las manipulaciones de las masas, lograda a través de reformas sociales que permitieron a la clase trabajadora sentir confianza del régimen demostrando con su apoyo al recibir por ejemplo, tierras del gobierno obregonista.

"Como primera medida de su intervención puso en práctica algunas reformas sociales encaminadas hacia el acaparamiento del respaldo popular. Inició el reparto de tierras bajo un ritmo bastante más acelerado de lo que fue la distribución agraria hasta entonces. Al mismo tiempo ejerció una política de acercamiento con los líderes obreros de la Confederación Revolucionaria de Obreros de México, con ello señalaba que no olvidaba la ayuda recibida durante su campaña electoral por parte de la organización sindical más fuerte del país".<sup>13</sup>

La nueva dirección del gobierno obregonista fijó varias metas para la reconstrucción económica, cumple con agricultores, industrias y trabajadores pactando con la Confederación Revolucionaria de Obreros de México. Obregón "concilió" con esta medida a las clases y benefició la riqueza privada y pública, permitiéndole a México la posibilidad de abrir más su plano económico, cuando el país empezó a exportar, buscando al mismo tiempo el reconocimiento de los Estados Unidos al aceptar que la deuda se incrementaba en casi 368 millones de pesos. Con este objetivo del trabajo y el capital como herramientas para la re-

13. Lerner, Bertha. El Poder de los Presidentes, p. 57.

construcción nacional y el desarrollo capitalista, el régimen bonapartista obtuvo financiamiento para la reconstrucción, al ceder su subsuelo para la explotación petrolera por parte del gobierno extranjero.

El gobierno que sucedió a Obregón fue el del Presidente Plutarco Elías Calles, (1924-1928). Propició el desarrollo capitalista a través de la vía de la institucionalización que favoreció un nuevo sistema político y social, además de acentuar el poder del Estado al organizar a los grupos sociales con la creación del Partido Nacional Revolucionario. "Las condiciones se dieron para permitir que Calles se convirtiera en el hombre fuerte, en el "Jefe máximo de la Revolución", es decir, en el nuevo Bonaparte".<sup>14</sup>

Calles propiciaba un país con la participación del Estado en la sociedad y logró estabilidad económica, y control monetario con la creación del Banco de México. Desarrolló la infraestructura nacional, con la política de invertir el dinero del Estado en la economía nacional, organizado en el sistema crediticio y la reforma fiscal.

La importante etapa que se dio cuando Calles concluyó su periodo

<sup>14</sup>. Rodríguez Araujo, Octavio, La Reforma... p. 2-9.

presidencial; fue la misma que le permitirá continuar con el poder por algunos años más sobre todo cuando el mismo expresidente Alvaro Obregón propició su reelección, misma que lo llevó a su asesinato en 1928.<sup>15</sup> El "maximato" tuvo así su justificación cuando Calles manejó la política de gobernar al país por medio de instituciones que "protegieran" el desarrollo de la sociedad<sup>16</sup>; como es el caso de la creación del Partido Nacional Revolucionario.

"La idea de crear el PNR, no tuvo su origen directamente en ningún sector como tal; menos aún en las masas obreras y campesinas ... Los partidos caudillistas llevaron..., formalmente al poder

15. "Bajo estas condiciones, cuando Obregón anunció su intención de buscar la reelección como presidente, la noticia fue recibida incrédulamente por el mismo Calles y la crisis política estaba pronto sobre ellos. Toda la burocracia política militar se dividió entre reeleccionistas y antirreeleccionistas. Entre estos últimos los más radicales fueron Arnulfo Gómez y Francisco Serrano, quienes pronto hicieron pública su decisión de retar a Obregón en las elecciones y de estar preparados para defender su triunfo eventual con armas en la mano". González Navarro, Historia Documental de México, p. 362.

16. (Como sobresalta) "La breve campaña electoral realizada por los generales disidentes, primero, y su violenta eliminación después, dio crédito a las acusaciones de enorme corrupción y sórdidas maniobras entre la alta dirección gubernamental que se había hecho durante largo tiempo. Lo que previamente sólo había sido denunciado por los enemigos de la revolución era confirmado ahora por distinguidos elementos dentro del grupo bonapartista. Sin embargo, éste era sólo el principio de la crisis bonapartista. Se agravó cuando Obregón, quien ya había sido reelegido presidente, fue asesinado durante una de las celebraciones de su triunfo electoral. Aunque posteriormente se descubrió que este crimen había sido urdido por elementos del clero, parte de la burocracia sospechó que había sido un complot de Morones y Calles para hacer del último un nuevo dictador de México. Por lo tanto, lo que al principio había parecido pequeñas escisiones dentro del grupo bonapartista se convirtieron en una profunda división". Sevilla, Carlos "El Bonapartismo..." p. 195-196.

a los caudillos de la revolución. Ahora uno de ellos -Calles, para ser más precisos- institucionalizaba con el PNR, su poder de jefe máximo".<sup>17</sup>

La secuencia lógica a este poder contenido en el maximato, se encuentra en el dominio ejercido sobre los presidentes Emilio Portes Gil 1928-1930; Ortiz Rubio 1930-1932 sometidos ampliamente por la voluntad del expresidente Calles.

Emilio Portes Gil como Presidente Interino permitió ganar tiempo al partido para reorganizar y nombrar a un candidato favorable a Calles; en este tiempo se crearon el Departamento del Distrito Federal y se expidió en 1929 la autonomía universitaria. En la época en que Ortiz Rubio recibió la presidencia, la crisis mundial sacudió a México; esta crisis económica dio la oportunidad a Calles nuevamente de someter al presidente y de intervenir en la política del gobierno, por su calificada capacidad de estadista y no por su expresión de fuerza, "Calles era considerado (para confrontar la crisis) el estadista más capaz de México y se suponía que sólo él, podía decidir la política que llevaría al país fuera de esta difícil situación. Pero cuando la política propuesta por Calles terminó en fracaso y los expertos en economía propusieron una política alternativa, la influencia de Calles comenzó a declinar rápidamente".<sup>18</sup>

17. Rodríguez Araujo, Octavio La Reforma... p. 29-30.

18. Sevilla, Carlos "El Bonapartismo..." p. 199.

La credibilidad en Calles, jefe máximo, hizo que cada vez más la propia burocracia político-militar, siguiera sus decisiones e impusiera sus puntos de vista, con ello se reemplazó a Ortiz Rubio por Abelardo Rodríguez en septiembre de 1932; así se "... reafirmó la autoridad del poder ejecutivo..."<sup>19</sup>

En 1933 la burocracia política se impuso sobre Calles alcanzando la formulación de un programa de desarrollo industrial y otro para el campo propiciado por el capital privado y el Estado. En este pequeño periodo es cuando se fortalece la obra administrativa; se crea la Secretaría de Economía Nacional, para contrarrestar la depresión y de ello se observan los primeros intentos de coordinación y planificación del Estado, ya que se convoca la elaboración de un plan de trabajo para el próximo gobierno, es el primer Plan Sexenal.

<sup>19</sup>. Ibid. p. 199.

## II.II Las Funciones de Promoción, Estímulo y Fomento de la Administración Pública

Las expectativas y necesidades creadas en el proceso histórico de desarrollo capitalista, fomentaron la alta dirección del Estado en la economía mexicana, como un factor fundamental para la promoción y estímulo de la sociedad capitalista. La reconstrucción de la sociedad mexicana después de la revolución hizo irreversible la actividad del Estado en la esfera económica; como condición para el progreso capitalista.

Es así que el impulso a la reconstrucción, se realiza a través del fomento y estímulo del aparato económico, para propiciar el desarrollo de la economía. El encauzamiento de éste, se activa con la administración pública para enfatizar como a través de sus funciones de promoción, fomento y estímulo, se induce a la sociedad en el capitalismo.

En este esquema, la "racionalidad" capitalista se conforma a través del nuevo sentido que el Estado le imprime. Es así, como la expectativa nacional se maneja por el interés político.

Por ello, conocemos la especificación que va tomando el Estado Mexicano para lograr la estabilidad de su propio ser, a través del aparato institucional para hacer evidentes sus políticas.

La administración pública, de acuerdo con C. Marx es "la actividad

organizadora del Estado en la Sociedad"<sup>20</sup> y para Stein en el "Estado en actividad"<sup>21</sup>. Es decir que ejecuta el interés del Estado. Por eso cuando se hace necesaria la reconstrucción de la sociedad mexicana, se desdobra y dinamiza con la creación de organismos y empresas para no dejar al margen la actividad del Estado. Como cuando el Estado creó, por ejemplo, Caminos y Puentes Federales de Ingreso y Servicios Conexos, para organizar los caminos y permitir las vías de comunicación, accesibles para el fomento del transporte, y dar vida a las actividades de la sociedad como el comercio y la comunicación. El impulso al capital comienza con la participación del Estado en la economía en forma amplia, esto es, que para el impulso económico se requiere de una auténtica y poderosa Administración Pública que pueda, a través de la división de funciones, promover, estimular y beneficiar a la sociedad en general, al tiempo que protege y apoya al capital privado, lo que caracteriza ese desarrollo capitalista, es propiamente la magnitud que logra el Estado al crear, para fomentar el desarrollo del capital, empresas públicas estratégicas en puntos claves de la economía.

A partir de esto, la conformación de la Administración Pública

20. "El Estado y la organización de la sociedad no son, desde el punto de vista político, dos cosas diferentes. El Estado es la organización de la sociedad". Marx, Carlos. "La Sociedad, el Estado y la Administración Pública, p. 257.

21. Sobre la obra de Lorenzo Stein consúltese La Teoría de la Administración Pública, escrita por Omar Guerrero, donde se anotan las ideas coincidentes de Marx y Stein en cuanto a la actividad de la Administración Pública.

Paraestatal: se da con organismos descentralizados, fideicomisos, aseguradoras, sociedades nacionales de crédito, etc. serán las que promuevan, estimulen y fomenten el desarrollo productivo en la sociedad ya sea en la industria, la educación, la salud, el comercio, las comunicaciones del país, entre otros, para la amplia satisfacción de las necesidades de la población.

Ejemplo de esto lo tenemos en la actualidad con los siguientes organismos: Banco Mexicano de Comercio Exterior, que promueve y fomenta las exportaciones; Nacional Financiera que estimula con créditos y financiamientos el progreso capitalista; el Instituto Nacional de Bellas Artes que promueve la difusión de la cultura y las bellas artes; Petróleos Mexicanos que fomenta la explotación de los recursos petroleros para su comercialización; Fertilizantes Mexicanos, estimula al campo mexicano y lo fomenta con la elaboración de agroquímicos; Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos que estimula la comunicación de las ciudades; Secretaría de Turismo, que estimula el turismo nacional, etc.

Desde luego la participación que el Estado asume en la economía responde precisamente a las condiciones del sistema capitalista intereses privados y extranjeros, que son elementos que influyen de una forma decisiva en la situación económica de nuestro país tal como lo registra la historia. Este elemento hace que el Estado dedique su mayor empeño en la esfera económica, con lo que se convierte en empresario de este rubro de la socie-

dad capitalista. Los mejores esfuerzos de esta época comenzaron a partir de los años 1920 y culminaron cuando los desequilibrios y centralización de la riqueza estallaron en la crisis de los años 60's, 70 y 80.

La reconstrucción tenía fines que contemplan a la población desde el punto de vista social a donde se le brindaron servicios, empleo, leyes, seguridad, para su sano desarrollo: sin embargo, desde el punto de vista político, la realidad fue otra y de allí la descompensación económica que culminó con los buenos deseos.

Antes de analizar la obra realizada en infraestructura (camino, puentes, ríos, puertos, presas) para el desarrollo del capital es conveniente resaltar el objetivo de este trabajo al tomar en cuenta en este apartado a la planeación económica.

La nueva dirección del Estado mexicano se plantea no solamente a partir de la creación de las empresas y organismos públicos, pero, no obstante su participación en la economía, debe comprenderse que éstas son producto de una estrategia basada en la reactivación de la economía. A partir de ello la planeación de la economía se hace presente para orientar la viabilidad de las decisiones para estimular el proceso económico de la actividad de los organismos públicos en forma prioritaria en

nuestra sociedad a partir de los años 30's.<sup>22</sup>

El desarrollo de la empresa pública<sup>23</sup> sentó las primeras bases a partir de que el Estado promueve esfuerzos hacia la integración de un sistema económico que estimulara la inversión en sectores clave para reactivar la economía; en este primer momento, se integró todo el sistema bancario, con el fin de controlar la emisión del dinero y la inversión a dichos sectores. Así, el Banco de México se crea en 1929, punto de partida para dicho propósito.

"La dirección gubernamental del sistema bancario tenía dos propósitos principales: primero, establecer la confianza del público en el sistema monetario y bancario mediante estrictos requisitos de liquidez y, segundo, canalizar los recursos financieros hacia la inversión produc

22. "De ahí que la concepción del "Estado promotor o de fomento", le permitió, por un lado dinamizar y, por otro, tratar de llevar un control sobre la actividad y gasto que realiza y, específicamente sobre aquellos aspectos considerados como prioritarios o de tal fuente, que la idea de planear la actividad económica se origina con el convencimiento de que es necesario aplicar un método programático a las actividades públicas para perfeccionar los mecanismos de decisión así como el hecho de que el estado se ve y se siente impulsado a orientar el proceso económico y social." Ramírez López, F. y Díaz Ontiveros, F. "Planeación y Empresas estatales en la administración pública de México", p. 37-38.
23. "Tenemos que la empresa pública encuentra su razón de ser en su acción para contener la tendencia decreciente en la tasa de ganancia dentro del sistema económico. Dicha tendencia ha obligado al estado a apropiarse de una parte de los medios de producción para, entre otros fines, proporcionar subsidios al capital privado cediéndole parte de su correspondiente tasa media de ganancia. Con este propósito la empresa pública se ve obligada a renunciar a parte o a todo su excedente económico, transfiriéndose lo a la empresa privada, fundamentalmente vía precios y tarifas subvencionados. Gracias a estos subsidios la empresa privada puede obtener una tasa de ganancia superior a la media". Ibid.p. 41.

tiva... Entre los esfuerzos realizados por el gobierno para canalizar los fondos de la banca privada hacia la industria y la agricultura se contó con la ley nacional bancaria de 1932. Que, en realidad hizo de la banca una institución nacional al exigir que tanto los bancos extranjeros como los nacionales se asociasen con el Banco de México para invertir en empresas que operasen en el país" 24

La inversión pública se apoyó con la creación de diversas entidades paraestatales que a continuación se comentan:

Por ejemplo\* en el periodo 1932-1934, que con el presidente Abelardo L. Rodríguez, crea la Comisión de Fomento Minero, para la exportación de los recursos mineros y Nacional Financiera, S.A., para vigilar y regular el mercado nacional de valores y de crédito a largo plazo, promover la inversión de capital en la organización, transformación y función de toda clase de empresas en el país.

Con el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas se crean entre otras: Comisión Federal de Electricidad, con el propósito de estudiar la planeación del sistema nacional de electrificación y las bases de su funcionamiento; Consejo Nacional de la Educación Superior y la Investigación Científica, este organismo fue creado para fungir como asesor del Ejecutivo Federal en la planeación, programación, coordinación, orientación, sistematización, promoción y encauzamiento de las actividades relacionados con la

24. Hamilton, Nora "Estado y..." p. 60.

\* ejemplos tomados del Manual de Organización de la Administración Pública, Presidencia de la República, 1977.

ciencia y la tecnología, su vinculación al desarrollo nacional y sus relaciones con el exterior; Lotería Nacional para la Asistencia Pública, su propósito se encauza en proporcionar fondos a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, los cuales se aplicarán a la beneficencia pública; Petróleos Mexicanos, para explotar, refinar, transformar, almacenar, distribuir y vender de primera mano el petróleo, el gas y los productos que se obtengan de la refinación de estos; Almacenes Nacionales de Depósito; Productora e Importadora de Papel, S.A. de C.V., para realizar toda clase de operaciones de adquisiciones y enajenación del papel propio para la edición de periodicos, libros y revistas.

Con el periodo presidencial de Manuel Avila Camacho 1940-1946 son creadas entre otras: Altos Hornos de México, S.A., Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A. para fabricar material rodante para uso ferroviario, construcción de vagones ferroviarios o de otras clases con llantas de acero o de goma, de autopro pulsión, o de arrastre, así como para elementos necesarios para su manufactura; Guanos y Fertilizantes de México, S.A. fabricación de fertilizantes, insecticidas, fungicidas y productos químicos para la agricultura, preocupándose por la utilización de la tecnología más organizada en su producción, en función de los recursos naturales del país y los logros de la industria petroquímica, nacional; Instituto Mexicano del Seguro Social.

En el periodo de Miguel Alemán 1946-1952 se crearon: Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos; Diesel Nacio-

nal, S.A., para producir, fabricar y ensamblar camiones, tractores y vehículos en general, según el principio en general, "Diesel" para los vehículos antes mencionados y para usos industriales y agrícolas; Siderúrgica Nacional, S.A., para fabricar maquinaria en general y equipo de transporte, instalación y operación de formas, fundiciones de hierro y acero y otros minerales; Teléfonos de México.

En la época de Ruiz Cortinez 1952-1958, se creó Aceros de Sonora, S.A. de C.V., para operar las plantas de fundición y laminación de todo tipo de metales; Compañía Minera Santa Rosalía, S.A.; Editorial Argos, S.A.; Fábrica de Papel Tuxtepec, S.A.; Ferrocarriles de Chihuahua al Pacífico, S.A. de C.V.; Instituto Mexicano para el desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular; Nacional Hotelera, S.A.; Operadora Mercantil, S.A.; Operadora Textil, S.A. de C.V.; Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital; Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional; Urbanizadora de Tijuana, S.A.; Zincamex, S.A., para explorar fondos mineros.

Durante el mandato presidencial de López Mateos 1958-1964, fueron creados el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A.; Astilleros de Veracruz, S.A.; Astilleros Unidos del Pacífico, S.A.; Avíos de Acero, S.A.; Comisión Nacional de Fruticultura; Cordemex, S.A. de C.V.; Distribuidora Conasupo Metropolitana, S.A. de C.V.; Equipos Automotores, S.A. de C.V.;

Fondo Nacional de Fomento Ejidal; Hules Mexicanos, S.A.; Impulso ra Mexicana de Telecomunicaciones, S.A.; Instalaciones Inmobilia rias para Industrias, S.A.; Instituto Mexicano del Café; Leche Industrializada Conasupo, S.A. de C.V.; Mexicana de Autobuses, S.A. de C.V.; Patronato del Maguey; Productos Químicos e Indus- triales del Bajío, S.A.; Tetraetilo de México, S.A.

Con el Presidente Gustavo Díaz Ordaz 1964-1970 se crean; Aero- puertos y Servicios Auxiliares; Arrendadora Internacional, S.A.; Comercial de Telas, S.A.; Compañía Mexicana de Exploraciones, S. A.; Consorcio Minero Benito Juárez Peña Colorada, S.A.; Estufas y Refrigeradores Nacionales, S.A.; Fosforitas Mexicanas, S.A. de C.V.; Ingeniería, Proyectos y Diseños, S.A.; Instalaciones y Su- pervisión, S.A.; Instituto Mexicano del Petróleo; Lotería Nacio- nal para la Asistencia Pública; Procorsa, S.A.; Productos Fores- tales Mexicanos; Reconcentraciones Telefónicas, S.A.; Renta de Equipo, S. A.; Servicios Forestales, S.A.; Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas; Trigo Industrializado Conasupo, S.A. de C. V.

Con el Presidente Luis Echeverría Alvarez, se crearon los si- guientes organismos de la Administración Pública Paraestatal: Acros, S.A.; Adhesivos, S.A.; Administradora General de Inmue- bles, S.A.; Alimentos Balanceados de México, S.A. de C.V.; Alma- cenes y Servicios, S.A.; Banco Nacional de Crédito Rural, S.A.; Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de En senada, B.C.; Colegio de Bachilleres; Comisión Coordinadora para

el Desarrollo Integral para el Istmo de Tehuantepec; Comisión Nacional Coordinadora de Puertos; Comisión Nacional de la Industria Azucarera; Comisión Nacional del Cacao; Comisión Nacional de la Industria del Maíz para el consumo humano; Comisión Nacional para las Zonas Aridas; Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra; Compañía Industrial de Ayotla, S.A.; Compañía Textil Mexicana, S.A.; Complejo Frutícola Industrial de la Cuenca del Papaloapan, S.A. de C.V.; Consejo de Recursos Minerales; Consejo Nacional de Cultura y Recreación de los Trabajadores (CONACURT); Consejo Nacional de Fomento Educativo; Corporación Cinematográfica de Trabajadores y Estado UNO, S.A. de C. V. (CONACITE UNO Y CONACITE DOS); Dina Komatsu Nacional, S.A. de C. V.; Dina Rockwell Nacional, S.A. de C.V.; Distribuidora Conasupo del Centro, S.A. de C.V.; Distribuidora Conasupo Metropolitana; Editorial Popular de los Trabajadores; Estudios Mineros Japón México, S.A. de C.V.; Exmex, S.A. de C.V.; Exportación de Tabacos Mexicanos, S.A. de C.V.; Exportadores e Importadores de Minerales, S.A. de C.V.; Fermentaciones Mexicanas, S.A. de C.V.; Fidepal, S. de R.L. de I.P. y C.V.; Financiera Nacional de la Industria Rural, S.A.; Fondo de Cultura Internacional, S.A. de C.V.; Fondo de la Vivienda FOVISTE; Fondo de Fomento y Garantía para el consumo de los Trabajadores FONACOT; Forestal "Vicente Guerrero"; Industrias Conasupo, S.A. de C.V.; Instituto de Investigaciones Eléctricas; Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores (INFONAVIT); Instituto Nacional del Comercio Exterior; Instituto Nacional del Consumidor; Maquiladora Au-

tomotriz Nacional, S.A.; Mexicana de Papel Periódico, S.A.; Perforadora y Minera del Norte, S.A.; Procuraduría Federal del Consumidor; Productora Nacional de Biológicos Veterinarios; Productora Nacional de Papel Destintado, S.A. de C.V.; Productos Forestales de la Tarahumara; Productos Pesqueros Mexicanos; Productos Químicos Vegetales Mexicanos, S.A. de C.V.; Promotora de Empresas del Estado de Sinaloa, S.A.; Promotora Ejidal, S.A.; Roca Fosfórica Mexicana, S.A. de C.V.; Satélite Latinoamericano (SATELAT), S.A.; Servicios Ejidales, S.A. de C.V.; Servicios Portuarios de Guaymas, S.A. de C.V.; Servicios Portuarios de Manzanillo, S.A. de C.V.; Servicios Portuarios del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V.; Servicios Portuarios y Marítimos de Ensenada, S.A. de C.V.; Servicios y Supervisión, S.A.; Tabacos Mexicanos, S.A. de C.V.; Tornimex, S.A. de C.V.; Unión Nacional de Productores de Azúcar, S.A. de C.V.; Universidad Autónoma Metropolitana.

Posterior a este sexenio, José López Portillo 1976-1982, se contrae la creación de organismos paraestatales ya que en este periodo exclusivamente se crea La Ruta 100, para complementar los servicios de transporte; a partir de ello, y de la gran magnitud que el gobierno federal representa, aunada a la situación económica del país, la política encauzada a la participación del Estado en la economía a través de la creación de organismos paraestatales.

A partir de la experiencia de los sexenios vividos, el go-

bierno del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, 1982-1988, ha empleado la filosofía política de privatizar el sector público a través de la desincorporación de las entidades paraestatales, política que se ha cumplido, -sólo ha creado el Fondo para la Reconstrucción de la Vivienda, con motivo de los sismos de septiembre de 1985, en el que 80,000 familias perdieron su hogar-. Hoy, "el sector industrial paraestatal participó únicamente en 13 ramas productivas, cuando al inicio de la administración lo hacía en 28. De esta manera el sector público se ha retirado totalmente de las ramas automotriz, farmacéutica, petroquímica secundaria y diversas de la industria manufacturera, tales como refrescos embotellados, textiles y enseres domésticos. Asimismo disminuyó su participación en la rama turística y recreativa".<sup>25</sup> Situación que contribuye al descongestionamiento del sector público y posibilita el empleo de una mejor estrategia que fortalezca no sólo a la economía, sino también a la sociedad; esta necesidad ha llevado al gobierno a tomar medidas de renovación nacional, tarea en la que se dan nuevas bases para el desarrollo en lo económico; en lo político, con el perfeccionamiento de la vida democrática del país; en lo social una lucha por la justicia y por la igualdad; en lo externo una acción que promueve los principios fundamentales de la nación; en lo cultural, el fortalecimiento de la identidad, y en torno al gobierno una

<sup>25</sup>. El Financiero, "Desincorporación de Empresas" p. 34.

concepción de su tarea que señala el esfuerzo por alcanzar logros y resultados que amplíen cauces, no sólo restringidos a un periodo gubernamental.

La complejidad de la sociedad, desde este nuevo cauce, implica la actividad económica del Estado a través del expreso reconocimiento de la sociedad en general, vía el proyecto nacional de los cambios profundos, graduales y firmes. Dentro de éstos, el factor clave para el desarrollo se encuentra en la reactivación económica, la renovación política y económica, el cambio estructural en áreas fundamentales del gobierno; elevar el aparato productivo público y privado vía la apertura comercial y la reconversión industrial; saneamiento de las finanzas públicas que implica reordenamiento integral que aumenta la eficiencia y productividad y saneamiento financiero.

CAPITULO III. ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS PARA ESTIMULAR A LA ECONOMIA

III.I La creación del Consejo Nacional Económico (CNE), en la época del presidente Plutarco Elías Calles (1928).

El nuevo Estado se sustenta en la creación de instrumentos para el impulso económico, el momento que abarca la creación del C.N.E. en 1928 es para cubrir las necesidades económico-sociales del país. Por ello el Presidente Calles resuelve su creación en junio de ese año, y expide la Ley del Consejo Nacional Económico, la cual establece:

"Artículo 1o. Se establece el Consejo Nacional Económico de los Estados Unidos Mexicanos, que tendrá por objeto el estudio de los asuntos económico-sociales de la nación, y que será un cuerpo permanente y autónomo, de consulta necesaria y de iniciativa libre.

"Artículo 2o. El Consejo Económico tiene facultades de investigación en todos los asuntos de carácter económico-social: puede nombrar libremente los peritos y comisiones técnicas que juzgue necesarios para el objeto, y recabar y coleccionar todos los datos de carácter estadístico, ya sean oficiales o particulares, y, en general, procurarse todas las informaciones que a su juicio faciliten la solución de los problemas de índole económico-social cuyo estudio emprenda.

"Artículo 3o. Compete al Consejo Nacional Económico:

- a) Actuar como consultor necesario de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos para todos los anteproyectos o estudios de carácter legislativo o reglamentario que se relacionen con las cuestiones de carácter económico social del país.
- b) Resolver las consultas que le formulen el Poder Legislativo Federal, los Poderes Legislativo y Ejecutivo de los Estados, o los Ayuntamientos sobre asuntos de carácter económico-social.

- c) Presentar ante el Ejecutivo Federal las iniciativas de todas las medidas que estime conveniente para el mejoramiento y regularización de las condiciones económico-sociales y financieras del país.
- d) Presentar ante las autoridades de los Estados, en forma de sugerencias, las iniciativas de que habla la fracción anterior, cuando éstas se refieran a disposiciones legales o a medidas administrativas de la competencia de las propias autoridades locales..." 1

Lo que significa que "... el presidente mexicano Elías Calles propuso elaborar un plan basado en el registro más riguroso"<sup>2</sup> de las cuentas financieras y condiciones económico-sociales del país y aunque sus miembros representantes que sumaban 38 se integraban organizadamente; el Consejo Nacional Económico no hizo nada "puesto que no se integró siquiera, a pesar de que el 17 de enero de 1930 se derogó la ley que lo creó con el fin de que quedara "debidamente" integrado, con la denominación que correspondiera al cuerpo consultivo oficial permanente y autónomo de iniciativa y consulta en asuntos económico-sociales, por representantes del gobierno, de los obreros, los industriales, los comerciantes, los agricultores, la banca, las sociedades científicas y los consumidores"<sup>3</sup>. De cualquier manera ya había tanto la intención como la conciencia de la necesidad de establecer la polí

1. Chanés Nieto, José y... "Crónica de Disposiciones", p. 381-382.

2. Yu. Skvytkov, Principios de la Planificación Científica en la URSS, en Ceceña C., José Luis La Planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista p. 55.

3. "Decreto por el que se deroga la Ley del 10 de mayo de 1928 a fin de que quede integrado el Cuerpo Consultivo Oficial". Diario Oficial. México, viernes 17 de enero de 1930.

tica económica con base en estudios adecuados y en consideraciones generales".<sup>4</sup> Amén de estos esfuerzos para impulsar el desarrollo capitalista, los propuestos sólo eran la respuesta del momento político, manejado por el propio Calles, que por medio de instrumentos de política económica concentraba el poder.

Más aún se plantearon otros esfuerzos como el Primer Congreso Nacional de Planeación, celebrado en la ciudad de México el 20 de enero de 1930, cuyo objetivo era el de crear una unidad nacional en todos los órdenes a través de la planeación por lo que se decidió crear una Gran Comisión Nacional de Planeación, que es el antecedente a la Ley Sobre Planeación General de la República.

---

4. Ceceña, C. José Luis La planificación... p. 55 .

de "... una serie de documentos geográficos que expresen las ideas, estudios, programas, investigaciones y proyectos de otros materiales que se hayan realizado o que deberán realizarse para formar un plano de conjunto, coordinador y regulador de desarrollo ordenado y armónico del país."<sup>8</sup>

8. "Exposición de Motivos de la ley Sobre Planeación General de la República". Diario Oficial, Secretaría de Gobernación, en Ceceña C., José Luis, La planificación... p. 57.

de "... una serie de documentos geográficos que expresen las ideas, estudios, programas, investigaciones y proyectos de otros materiales que se hayan realizado o que deberán realizarse para formar un plano de conjunto, coordinador y regulador de desarrollo ordenado y armónico del país."<sup>8</sup>

---

8. "Exposición de Motivos de la ley Sobre Planeación General de la República". Diario Oficial, Secretaría de Gobernación, en Ceceña C., José Luis, La planificación... p. 57.

### III.II La Promulgación de la Ley Sobre la Planeación General de la República (1930)

La Ley sobre planeación general de la República es, sin duda, antecedente importante en la actividad económica de México, porque habla "... de la necesidad de realizar un inventario de los recursos del país a fin de poder coordinar el desarrollo nacional ..."<sup>5</sup> pero sólo habla y no realiza y "... Aunque no llegó a materializarse en planes o políticas, constituye el primer ordenamiento legal en este campo..."<sup>6</sup>

En sí, la ley tenía como objeto conocer los recursos naturales de México; así lo señala su artículo primero cuando dice que "La planeación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras"<sup>7</sup>

En este sentido "... no se habla de elaborar un plan económico sino de construir un Plano Nacional de México, o sea, se trata

<sup>5</sup>. Guillén, Arturo, Planificación Económica..., p. 55.

<sup>6</sup>. Secretaría de la Presidencia "La Planeación en México", p. 3.

<sup>7</sup>. Diario Oficial. Ley Sobre Planeación General de la República, 12 de julio de 1930.

### III.III La Formulación del Primer Plan Sexenal (1934-1939)

El momento de la formulación del Primer Plan Sexenal coincide propiamente con lo que se refiere a la campaña electoral del próximo presidente de la República -Lázaro Cárdenas. De aquí la idea del Partido por elaborar un plan de desarrollo económico, como plataforma del candidato presidencial y dar así un paso serio que respaldase la nueva política del Estado, al quedar como responsable de la estructura económica. Es así, como el Partido Nacional Revolucionario formula el primer Plan Sexenal que entonaría con el nuevo periodo de gobierno con duración de seis años bajo la política de la no reelección.<sup>9</sup>

Este nuevo proyecto preparado por el grupo de Calles, es curiosamente aplicado un año antes de la elección presidencial, por lo que el Presidente Abelardo L. Rodríguez, lo aplicó como instrumento de política económica en su último año de gobierno. Las ins

9. "El Plan Sexenal era un plan económico sólo de nombre. Constituía, en realidad, un bosquejo general de la política económica a seguir después del cambio de la administración de 1934, orientada, en primer lugar a lo grar que el país saliera de serias dificultades de origen externo, y en- caminada, en segundo lugar, a alentar el desarrollo económico conforme a los lineamientos señalados al término de la lucha revolucionaria por el presidente Calles (1925-1928), quien aún seguía detentando el poder efectivo en el país en 1933. El Plan fue elaborado conjuntamente por los técnicos del gobierno federal y la Comisión del Programa del Partido Nacional Revolucionario (PNR) celebrada en diciembre de 1933. El hecho de que el entonces futuro presidente, Lázaro Cárdenas, no participara activamente en su preparación indica que se trataba principalmente de un documento político preparado por el grupo de Calles." Wioncseck, Miguel S., "Antecedentes e Instrumentos de la Planeación de México" en Bases para la Planeación Económica y Social de México, p. 26.

tancias administrativas que se crearon para ejecutar el Plan fueron el Consejo Nacional de Agricultura para coordinar las actividades entre las autoridades y el sector privado; y del Consejo Nacional de Economía, aunque nunca ocurrió.

El Plan Sexenal es la culminación de los deseos revolucionarios para lograr cambios en la estructura económica del país, acelerando la reforma agraria. En sí, la repartición de tierras de manera justa y, en este sentido la recopilación hecha por Leopoldo Solís se menciona que: "El Partido Nacional Revolucionario (PNR), conforme a su declaración de principios, señalaba que el problema social más importante del país era el relativo a la distribución de las tierras y su utilización, en unión con la liberación social y económica de los campesinos. En consecuencia, el ideal plasmado en el Artículo 27 de La Constitución continuaría siendo el eje de la política agraria, mientras las necesidades de tierras y aguas para todos los campesinos del país no hubieran quedado plenamente satisfechas..."<sup>10</sup>

De tal suerte, que se observan realizaciones tangibles que el propio presidente Cárdenas llevó a cabo, "... en consonancia con el Plan Sexenal, y de ésto, que se repartieran 17'890,000 hectáreas a los campesinos y, se estimara, por otra parte, un crecimiento económico del país ..." <sup>11</sup>, lo cual indica que en el

<sup>10</sup>. Solís, Leopoldo, Planes de Desarrollo Económico y Social de México, p.11.  
<sup>11</sup>. Guillén, Arturo, Planificación ..., p. 59.

periodo Cardenista, si hubieron cambios no sólo cuantitativos, sino cualitativos sobre todo en el terreno agrario. Amén de esto, cabe recalcar que el Plan Sexenal no fue sino otro postulado de "buenos deseos", y que, los logros alcanzados en este periodo, son producto de la personalidad del propio presidente Cárdenas. De ahí que Ceceña haya escrito que "Estos logros se debieron casi exclusivamente al hecho de que el presidente de México era el general Lázaro Cárdenas y no a que el Plan Sexenal hubiese sido lo que México requería ni que se hubiera cumplido. Cárdenas protestó cumplir\* el Plan Sexenal, e intentó ponerlo en práctica para "... la formación de una economía nacional dirigida y regulada por el Estado que libre a México del carácter de país de economía colonial... La formación de una economía propia que nos libraré de este género de capitalismo"\*\*\*, no solamente no se puede hablar de si se cumplió o no, sino que en realidad únicamente podría decirse ... como lo indica el soviético Shoulgovski "La economía basada en la propiedad privada... resultó ser más fuerte que los grandes esfuerzos de la intelectualidad progresista mexicana"<sup>12</sup>

Este documento, que encierra un cúmulo de buenos deseos, "...

<sup>12</sup>. Ceceña, C. José L., *La Planific...* p. 69, \*11 de julio de 1935, en Lázaro Cárdenas. OBRAS I, *Apuntes 1913-1940*, tomo 1 UNAM, México 1972, p. 325, 244; \*\*\* Anatoli, Shulgovski, *México en la Encrucijada de su historia*, Ediciones de Cultura Popular, México 1972, p. 84,85.

abarca únicamente las actividades del sector público y está dividido en once capítulos, relativos a diferentes aspectos de la administración pública. Destacan, por su importancia: la cuestión agraria, el problema educativo y el rescate de recursos en manos extranjeras... Para alcanzar este objetivo se proponen varias medidas, como son: el incremento del crédito agrícola, la introducción de maquinaria, el uso de fertilizantes y la construcción de obras de riego y vías de comunicación..."<sup>13</sup>

Lo relevante del Plan Sexenal se encuentra en el momento político que impera ya que al estar inmerso en el "maximato"; señala el programa de institucionalización del gobierno de Calles, y se da con el vigor, del nacionalismo estimulado por Cárdenas, que rompe con los esquemas de la influencia dado que postula con claridad "... los ideales agrarios de la Revolución y el nacionalismo extremo del que fueron en buena medida responsables, conjuntamente, la gran depresión y la conducta de los poderosos, intereses económicos extranjeros en México."<sup>14</sup>

<sup>13</sup>. Guillén, Arturo, Planific... p. 57.

<sup>14</sup>. Wioncseck, Miguel S., "Antecedentes..." p. 28.

### III.IV La Formulación del Segundo Plan Sexenal (1941-1946)

El planteamiento del Segundo Plan Sexenal se desarrolló en los mismos términos que el antecesor a éste. La creación de este plan forma parte del programa que serviría al nuevo candidato presidencial, en su campaña electoral. El nuevo plan sexenal formulado por el Partido de la Revolución Mexicana, para el gobierno de Avila Camacho. Por supuesto el plan tuvo mejoras; es de esperarse que en su planteamiento propusiera más acertadamente puntos, que el anterior no había afinado, éste sólo fue un plan que revisaba, al igual que el primero, el problema agrario como principal objetivo, aunque ya presentaba una serie de objetivos para los demás sectores productivos:

"El Segundo Plan Sexenal consta de 14 capítulos correspondientes a los sectores productivos: agrícola, industria y comercio, comunicaciones y transportes; los sectores sociales: trabajo y previsión social, educación, salud y asistencia pública; y los organismos e instrumentos de gobierno y política económica; hacienda y crédito público, relaciones exteriores, gobernación, publicidad, defensa, Departamento del Distrito Federal y planeación y coordinación."<sup>15</sup>

Este Plan, como el anterior, es el resultado de deseos y propósitos fallidos por lograr un desarrollo estable de los ámbitos de la sociedad. No obstante, el propósito justificado para elevar el nivel de vida del mexicano, no plantea la planificación de la economía nacional ni la justa distribución de los recursos, solamente planear la acción gubernamental y lo confirma al hablar en

<sup>15</sup> Solís, L. Planes... p. 27.

el anteproyecto del Segundo Plan Sexenal que "... sólo planea la acción gubernamental para la organización progresiva y sistemática de la transformación revolucionaria de la vida social."<sup>16</sup>

La acción del Estado en el ámbito económico, demostraba con más claridad que lo que se pretendía era abarcar diversos problemas nacionales sin particularizarlos, de ahí que se mencionara que el Estado fuera el único "... capaz de intervenir para equilibrar fuerzas, suprimir injusticias y crear, en fin, los supuestos de una democracia real, viva, cuya existencia no se confine, a simples preceptos legales que jamás se cumplen..."<sup>17</sup>

Los preceptos que el presidente Cárdenas había logrado, con sus reformas, con el siguiente sexenio quedara en el olvido, con nuevos intereses que prefirieron proteger a la "iniciativa privada", cuidando que, la burguesía industrial y financiera, tuviera cobertura amplia.

El lenguaje revolucionario pronto fue depurado y con ello, el olvido sexenalista de los planes; ésto fue derivado por el propio presidente Avila Camacho y la "coyuntura" de la Segunda Guerra Mundial, ya que países como México, empezaron a crecer vía la producción industrial de bienes de consumo que Norte América so-

16. Exposición de Motivos de la Comisión que formuló en Anteproyecto, en Segundo Plan Sexenal 1941-1946 (versión preliminar) p. X-XII, en Ceceña, J. La Planificación... p. 72.

17. "Proyecto del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Mexicana", p. 7 en Ceceña, J.L. La Planificación... p. 73.

licitaba, por las circunstancias bélicas y la cercanía con el país, éste destina su planta productiva a la producción de armamentos<sup>18</sup>. De ahí que la América Latina también tuviera un fomento en su aparato productivo y se diera la sustitución de importaciones en países latinos. Como lo señala Arturo Guillén, "...la industrialización en América Latina provoca la sustitución de importaciones... el PNB crece en el sexenio al 6.9% tasa anual... con ello el crecimiento económico se logra por el estímulo de la Segunda Guerra Mundial ...el plan se archiva, dejando a un lado el proceso de reformas a la estructura económica, iniciado con Cárdenas... La Revolución Mexicana, o lo que queda de ella, deja de ser la transformadora del Statu quo para convertirse en

18. "El gobierno de Avila Camacho hizo una utilización aún menor que Cárdenas del siguiente Plan Sexenal, aunque por razones completamente diferentes. Podría decirse que el régimen de Avila Camacho representaba la vuelta a la normalidad, una normalidad muy próspera en verdad, a causa del auge motivado por la guerra en el sector extremo de la economía, y de los efectos de las reformas de Cárdenas sobre la estructura económica y social del país. Por entonces, casi todas las inversiones privadas rendían grandes beneficios y prácticamente toda inversión pública era altamente productiva. El ingreso del sector público se acrecentó con rapidez a partir de los deprimidos niveles de los años treinta y, por primera vez en la era posrevolucionaria, quienes gobernaban a México pudieron llegar con facilidad a la conclusión de que lo que era bueno para el Estado era bueno para el sector privado, y viceversa. No se debe olvidar que durante los años de la guerra la economía mexicana creció a una tasa anual por habitante de casi el 5% en términos reales, comportamiento pocas veces logrado en otras partes, salvo mediante programas orientados hacia un esfuerzo de guerra que pone en juego energías nacionales extraordinarias. En tales circunstancias, parecía innecesario una planeación nacional ordenada. La decisión del gobierno de Avila Camacho, en 1942, de establecer la Comisión iba a reunir hechos y cifras sobre la producción industrial del país y, evidentemente, respondía a la creciente necesidad de mejorar la información estadística, cuya insuficiencia y falta de exactitud obstaculizaban claramente las actividades diarias, tanto del sector público como del privado. Wioncsek, Miguel S., "Antecedentes..." p. 28-29.

su celosa defensora."<sup>19</sup>

El gobierno del presidente Avila Camacho nunca siguió los pasos del gobierno anterior, sobre todo en cuanto a la planificación económica del desarrollo. Su gobierno hizo a un lado los avances nacionalistas del gobierno cardenista y su política se concretó a fortalecer los medios que estimularon a la iniciativa privada, a través de canongías que desestimulaban el avance social de la política populista de Cárdenas. El neoporfirismo que se presentaba con Avila Camacho retomaba al país a un nuevo capítulo a donde se fomentó un mayor deterioro de las mayorías; dándose una pérdida de los deseos y perspectivas que el Segundo Plan Sexenal desde su origen aportaba.

<sup>19</sup> Solís, Leopoldo, Planificación... p.64.

### III.V Creación de organismos administrativos "planificadores"

Situado como primera experiencia planificadora el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas, podemos resumir que al tiempo que se articulan tanto el primero (1934-1939) como el segundo (1941-1946) plan sexenal, también se crearon organismos administrativos planificadores, que son antecedentes<sup>20</sup> a órganos de planeación, coordinadores y vigilantes del gasto público.

La Comisión Federal de Planificación Económica el 9 de julio de 1942, bajo el régimen presidencial de Manuel Avila Camacho se crea "...como organismo consultivo de la Secretaría de la Economía Nacional en la planificación y coordinación de la economía nacional, en el estudio de problemas concretos económicos creados por la guerra y de programas para la movilización económica que requiera la cooperación interamericana."<sup>21</sup>

Este organismo a su vez instituyó Comisiones Mixtas de Economía, cuyo objetivo se encaminaba a mejorar las condiciones económicas

20. "...recogiendo los esfuerzos de "planeación" que iniciaron los Presidentes Calles, Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez, al crear respectivamente el Consejo Nacional Económico, la Comisión Nacional de Planeación y el Consejo Nacional de Economía... El gobierno del Presidente Cárdenas, en suma, es el punto de partida para situar la formulación de los planes económicos. Los planes no tienen articulación global, sino que, por ramas de actividad económica definen el propósito de ordenar acciones de la administración pública en la economía... constituyen un antecedente para situar el papel que han desempeñado como medios de estabilidad política y de "reordenación económica." Uvalle Berrones, Ricardo, "El Estado y..." p. 7.

21. Decreto que crea la Comisión Federal de Planificación Económica, como organismo consultivo de la Secretaría de la Economía. Diario Oficial del 9 de julio de 1942.

y sociales de la vida rural; lo que llevó a que estas comisiones fueran modificadas en 1943 y se estableció la Comisión Intersecretarial para el Mejoramiento de la Organización de la Administración Pública.

Otros organismos creados fueron la Junta de Economía de Emergencia en mayo de 1943 y la Comisión Nacional de Planeación para la Paz en febrero de 1944<sup>22</sup>.

En el sexenio de Miguel Alemán 1946-1952, se promulga la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de diciembre de 1947, para regular el fomento económico que desarrollaba el sector público. En esta época, el gobierno y el sector privado entablan una relación que en su momento será el motivo para formar grandes capitales.

En sí, todos estos organismos eran la muestra de que la realidad "planificadora" era sólo motivo de un crecimiento burocrático que no daba resultados y que además no eran organismos formales que planearan la actividad económica del gobierno en dichos momentos. Ahora pues a estas comisiones, leyes y juntas dan como resultado la variada estructuración del gobierno que piensa que con estos instrumentos va a "regular" la realidad.

La planeación formal la ubicamos a partir de la creación primero de la Secretaría de la Presidencia en 1959 y de la Secretaría

---

22. Chanes Nieto, José, "Crónica de Disposiciones" p. 404-405.

de Programación y Presupuesto en el año de 1976, misma que analizaremos en otro apartado. La Secretaría de la Presidencia es el resultado de la disolución de la Comisión de Inversiones, de la cual hablaremos adelante. Esta Secretaría se estableció el 10. de enero de 1959, realizando las funciones de:

"...determinar los niveles convenientes de inversión pública; estudiar proyectos de inversión del sector público; formular programas anuales de inversión pública; proponer cambios en la orientación de las inversiones; reestructuración de los programas o promoción de nuevos proyectos; sugerir al jefe del Ejecutivo las modificaciones que deben realizarse a los programas aprobados; realizar estudios sobre el financiamiento de la inversión del sector público; estudiar las tendencias de la economía nacional y contribuir a la programación de la política económica general y determinar necesidades de inversión de los distintos sectores en los próximos 10 años; elaborar estudios generales sobre distintos temas ligados a la inversión pública; formular un inventario de las obras públicas en proceso de ejecución, y elaborar diversas estadísticas sobre la inversión pública y su funcionamiento."<sup>23</sup>

Las funciones que realizaba la Comisión de Inversiones y que le fueron atribuidas a la nueva Secretaría además de actuar como responsable de la coordinación de la política económica del país y como enlace entre la presidencia y las dependencias federales. El carácter de esta nueva Secretaría potenciaba un gran poder ya que en un principio se le "...concibió como una supersecretaría de planeación y coordinación del gasto público, se convirtió, a la postre, en una Secretaría de Estado con funciones bastantes

<sup>23</sup>. Ceceña Cervantes, José Luis. La planificación..., p. 105.

limitadas."<sup>24</sup>

La planeación económica que la Secretaría de la Presidencia llevaría a cabo, partiría de la reunión de datos para formular un plan general de gastos e inversiones del gobierno federal. Sin embargo, este organismo por su estructura organizacional, no lo gró el éxito deseado, ya que con la creación de la Dirección de Inversiones Públicas por un lado y la Dirección de Planeación por otro, no coincidieron para funcionar de manera correlacionada y llegar a una uniformidad de conceptos de planeación de la economía nacional y la inversión pública. Esta limitación y el no tener una visión macroeconómica de la situación económica nacional, llevaron a que la Secretaría de la Presidencia tomara otras decisiones que solamente sugerían y ajustaban el presupuesto.

Los lineamientos de la Secretaría de la Presidencia se encaminaron a partir de tres acuerdos presidenciales que redefinieron su campo de acción:

Acuerdo sobre la elaboración de los programas de inversiones públicas para 1960-1964<sup>25</sup>, para lo cual se designó como principal objetivo el desarrollo económico y social, tomando en cuenta el

24. Wioncsek, Miguel, "Antecedentes... p. 43.

25. Diario Oficial, México, 30 de junio 1959, "Acuerdo que dispone que las Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos descentralizados y Empresas de Participación Estatal elaboren un Programa de Inversiones para 1960-1964."

desempleo, distribución del ingreso, elevar la productividad, entre otros. Asimismo, las dependencias debían enviar a la Secretaría de la Presidencia las modificaciones a sus programas de inversiones<sup>26</sup> del siguiente ejercicio fiscal y comunicarle a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; esta labor que elevó la actividad de la Secretaría de la Presidencia, hizo necesaria la creación de una Comisión Intersecretarial con representantes de la misma secretaría y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que se basaría en "... intensificar la política económica y social más adecuada; calcular el gasto y la inversión necesarios para el desarrollo del país; calcular el gasto y la inversión necesarios para el desenvolvimiento del país; elaborar planes nacionales de desarrollo económico y social; formular programas especiales para ciertas actividades económicas y sociales; planear el desarrollo integral de las regiones o localidades que requieran con mayor urgencia ayuda gubernamental; coordinar las actividades del sector público y con los gobiernos estatales, municipales y la iniciativa privada y; promover las modificaciones que requiera la administración pública."<sup>27</sup>

26. Diario Oficial, México, 2 de agosto 1961, "Acuerdo a todas las Secretarías y Departamentos de Estado para que elaboren sus planes de acción persiguiendo los objetivos que señalen y sumen sus esfuerzos para la proyección y ejecución de programas, coordinados tendientes al desarrollo económico y social del país."

27. Secretaría de la Presidencia. "La Planeación en México", p. 8.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Con este documento, se hizo otro acuerdo,<sup>28</sup> por el cual se crea la Comisión Intersecretarial para formular planes nacionales para el desarrollo económico y social del país como es el caso del Plan de Acción Inmediata 1962-1964 y la expedición de la Ley Federal de Planeación en 1963. Por último, este acuerdo deja ver que la acción de la Secretaría de la Presidencia se desgajaba al actuar con otras secretarías ya que no logra desplazar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el resultado, en el seno del crecimiento intensificado de la burocracia, es la formulación de planes en el ámbito de la Alianza para el Progreso.

28. Diario Oficial, México 2 de marzo, 1962, "Acuerdo por el que se constituye una comisión intersecretarial integrada por representantes de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, con el fin de que proceda de inmediato a formular planes nacionales para el desarrollo económico y social del país a corto y a largo plazo."

### III.VI La Aplicación de la Programación Financiera

La nueva etapa del país con el presidente Miguel Alemán 1946-1952, describe el desarrollo del país con un elevado estímulo a la inversión privada y extranjera. Las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial se dejan sentir en la agricultura, la industria, el comercio, los transportes. El momento político deja atrás los postulados de la revolución para aventajar la nueva política económica orientada a estimular a la "iniciativa privada" y enriquecimiento ilimitado de este sector.

La Administración Pública toma en este sexenio un papel importante en el que se liga a las facetas mercantilistas y se perfecciona con la expedición de la ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

La inversión en este sexenio no tuvo comparación, ya que se elevó entre 1942 y 1952 en más de un 200% por lo que este periodo presidencial destacó por su "despilfarro" y el excesivo gasto en importaciones, obras públicas, enriquecimiento de funcionarios, lujos; al tiempo que la época exigía una distribución racional de las inversiones al recibir el país en una coyuntura internacional de posguerra y no trascenderla positivamente al país el resultado fue un mayor endeudamiento, la devaluación del peso ante el dólar (8.65 en 1949) y con esos resultados se piensa en que la programación de inversiones va a ser la respuesta al momento y se difunde la planeación económica nuevamente con la

creación de la Comisión Nacional de Inversiones en enero de 1948, que se caracteriza por "... control, vigilancia y coordinación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. La Comisión es un organismo dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público"<sup>29</sup>, que va a vigilar los presupuestos de los organismos paraestatales. La atmósfera que prevalecía, generó una expansión de la Administración Pública, lo que repercutió en el crecimiento de la Industria Paraestatal enfocada a las inversiones en obras públicas; puentes, carreteras, ferrocarriles, electricidad<sup>30</sup>. La inversión del sector gubernamental y privado provocaron un descontrol en los asuntos económicos y por ende en la inversión que se vió destinada a objetos que el Estado desconocía por la autonomía de las empresas públicas. Bajo estas circunstancias el presidente Alemán realizó un intento por someter a un control federal a esta parte creciente

29. Uvalle Berrones, Ricardo, "El Estado..." p. 12

30. "... para estas finalidades... entre 1946 y 1952 las inversiones del sector público, que alcanzaban ya un 41% de las inversiones totales, aumentaron en un 50% en términos reales, proporción ligeramente más alta que la del aumento del producto nacional bruto. La estructura institucional del sector público también sufrió un cambio importante... durante los primeros años de la posguerra brotaron en gran proliferación diversos tipos de organismos públicos y empresas estatales autónomas, dependientes todas ellas en alguna medida de los recursos financieros del gobierno federal. Hubo también un cambio en la importancia relativa de las dependencias administrativas tradicionales del gobierno federal como inversionistas directos, en comparación con el resto del sector público. En los años cuarenta, las disponibilidades de capital de los organismos autónomos del gobierno y las empresas estatales fueron considerablemente menores que la inversión directa del gobierno federal, pero al comenzar los años cincuenta habían aumentado a cerca del 55% las inversiones del sector público, en su conjunto. Wionczek, Miguel, "Antecedentes..." p. 28.

del sector público, y para ello crea a la Comisión de Inversiones. Para supervisar la dinámica de estos organismos con el fin de "... mantenerse informada de su progreso administrativo y asegurar su correcto funcionamiento económico, mediante un sistema permanente de auditoría e inspecciones técnicas."<sup>31</sup>

El papel de la Comisión, sin embargo no tuvo éxito; debido a que no funcionó en la práctica y en suma, el progreso económico que el Estado vivió en el periodo de la guerra -crecimiento económico, importaciones, exportaciones-, se desvaneció para el periodo de Miguel Alemán, que quizo revivir el sexenio anterior alentando al capital individualista a través de un fuerte gasto público, que a la postre no se logró controlar, por medio de la Comisión.

31. Diario Oficial, 31 de diciembre 1947, "Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

### III.VII Limitaciones de La Programación Financiera

De acuerdo con el apartado anterior, los resultados de La Programación de las finanzas del gobierno, se tradujeron en el ya mencionado despilfarro del gastos público, devaluación del peso ante el dólar y descontrol del desarrollo económico que se había visto favorecido por el auge de la Guerra Mundial.

Las pretensiones del gobierno alemanista no fueron las que encauzaron en forma positiva el desarrollo de la sociedad mexicana, a través de la planeación de la economía con la Comisión de Inversiones.

De ahí que Ruíz Cortínez 1952-1958, recibiera al país en situación poco favorable "Las finanzas federales se encontraban mal; las empresas y organismos públicos llevaban una vida bastante independiente y presionaban de continuo para obtener más fondos de inversión; las presiones inflacionarias iban en aumento, y la posición de la balanza de pagos era difícil."<sup>32</sup>

Esta situación llevó a que se tomaran nuevas medidas para el control económico, adoptándose un plan estratégico que permita el desarrollo uniforme de la economía<sup>33</sup>, así lo expuso un análisis

<sup>32</sup>. Wionczek, Miguel, "Antecedentes... p. 33

<sup>33</sup>. "... Durante el gobierno de Ruíz Cortínez se diluye la política de elaborar planes económicos; lo que interesa es la programación financiera elaborada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y regulada desde el ángulo monetario por el Banco de México. La Programación financiera no consigue mejorar la economía, sino que la conduce a un estado de post-tracción, provocando que la sociedad disminuya sus niveles de vida." Uvaille Berrones, Ricardo. "El Estado... p. 14.

del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento en la Comisión Mixta integrada también por expertos del gobierno en un informe presentado al presidente a inicios de su mandato; la sugerencia propuesta no fue del todo mala, debido a que en ese año, por acuerdo presidencial se creó el Comité de Inversiones 1953, organismo que manejaría la información de todas las Secretarías de Estado para formular un Programa de Inversiones 1953-1958, que cubriría el sexenio, la metodología era sobre la base de que cada una de las secretarías de estado debía, conforme al acuerdo del 9 de junio de 1953, entregar un programa de inversiones que

"... haciendo la distribución de obras correspondientes a cada uno de dichos años, acompañado de un proyecto de financiamiento del programa especificando el origen de los fondos (presupuesto, emisión de bonos, créditos del exterior, recursos propios, etc.) ... se entregarían a la Secretaría de Hacienda y una vez obtenidos los programas individuales de inversión esa misma Secretaría y la de Economía presentarían a la consideración del Ejecutivo un programa coordinado de inversiones."<sup>34</sup>

El Comité de Inversiones tuvo la duración de un año. Su organización por cuestiones políticas, fue transferida a las oficinas presidenciales, debido a que en ese momento, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, contrataba el programa de inversiones 1953-1958, de esta forma, este organismo, en su corta vida, logró recabar información importante de las Secretarías y con la reu-

34. Diario Oficial, México, sábado 27 de junio, 1953, "Acuerdo que dispone que las Secretarías de Estado y Departamento del Distrito Federal deberán proporcionar a la Secretaría de Hacienda el programa de inversiones relativo al sexenio 1953-1958.

nión de ésta, se hicieron estudios que permitieron analizar las inversiones del sector público para proponer una canalización más adecuada de las finanzas del gobierno, en los rubros, que más estimulasen el desarrollo económico del país<sup>35</sup>, al realizarse esta política el Comité fue diluido y la Comisión de Inversiones substituyó al Comité, en 1954 mediante acuerdo presidencial en el mes de septiembre, quedando ésta bajo la dirección del Presidente de la República y no de la Secretaría de Hacienda como antiguamente se realizaba, las funciones nuevas de la Comisión fueron "... estudiar los proyectos de inversiones que reciba; realizar estudios económicos para establecer coordinadamente los objetivos de la política económica, hacendaria y social, la je-

35. "Para esto estiman que no se podrá mejorar lo logrado de 1946 a 1950, por lo que parten de considerar la misma tasa anual de crecimiento de ese quinquenio para el sexenio 1953-1958, o sea 5.9% al año ... con lo cual calculan que la inversión que se requeriría en el sexenio para elevar el producto nacional de 48,403 millones de pesos en 1952 a 68,273 millones en 1958, o sea un incremento de 19,870 millones, sería de 47,886.7 millones de pesos a precios de 1952 ... Esto haría que la inversión fuese el 13.42% del producto territorial (cuya suma programada en el sexenio fue de 356,648.7 millones de pesos en virtud de los niveles anuales programados que fueron de 51,259.0, 54,283.3, 57,486.0, 60,877.7 y 64,469.5 millones de pesos de 1953 a 1957 respectivamente) que se consideraba la proporción más adecuada ... se estableció que de la inversión territorial bruta total del sexenio, el sector público financiaría el 42.1% ... o sean 20,148.5 millones de pesos, en tanto que el sector privado lo haría con el resto, ... 57.9% o 27,738.5 millones de pesos en los seis años. Dichas inversiones estarían canalizadas básicamente a comunicaciones y transportes (22.7%), a la industria (22.0%), a la agricultura (17.3%), y de manera secundaria a la construcción privada (12.2%) a la construcción pública diversa ... (11.3%), a la energía eléctrica (7.2%), al petróleo (6.3%), y a la minería (1.0%) ..." Ceceña Cervantes, José Luis. La Planificación... p. 100-101.

rarquización, cuantificación y papel de las inversiones públicas en el desarrollo general del país; presentar al Ejecutivo federal un programa coordinado de las inversiones públicas; y sugerir cambios al mismo."<sup>36</sup>

La actividad de la Comisión de Inversiones estuvo limitada debido a que su labor no fue realmente coordinada y planteaba su estrategia a partir de la técnica de abordar las necesidades de inversión vía un análisis particular de los requerimientos de cada sector y de ahí una necesidad general total, a través de la suma aritmética de todas las propuestas de inversión. Las características que el Programa de Inversiones 1953-1958, planteado por la Comisión, para proponer la regulación de la Política económica, solamente se sumaron a los no escasos intentos por programar las inversiones del gobierno, que al mismo tiempo que, contribuían al deterioro económico del país, redundaban en la centralización de la economía y la desanimación de la productividad, en tanto "... La Comisión de Inversiones se desarrolló dentro de los moldes de una política económica conservadora y tibia, cuyo principal objetivo siguió siendo dar las mayores facilidades a la iniciativa privada -esa que languidecía en 1952-1953- y mantener el estado de cosas prevaleciente a partir del Avila Camachismo."<sup>37</sup>

<sup>36</sup>. Id. 105.

<sup>37</sup>. Guillén, Arturo, Planificación... p. 73.

El Programa de Inversiones 1953-1958, formulado por la Comisión de Inversiones, utiliza las cuentas nacionales para fijar metas de crecimiento sujetándose a través de un programa general de desarrollo a la inversión pública, y a partir de ello caer en el vicio de hacer planes con el propósito de conseguir empréstitos.<sup>38</sup>

38. "La Comisión de Inversiones formuló su primer plan de inversiones de dos años en 1956 (para 1957 y 1958), que sirvió como base de las negociaciones con el Banco Internacional y con otros organismos financieros del exterior, en torno a nuevos préstamos para irrigación, desarrollo de la energía y comunicaciones y transportes" Wioncsek, Miguel, "Antecedentes ..." p. 40-41.

CAPITULO IV. OTROS ESFUERZOS DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

IV.I Los planes económicos en la Orbita de la Alianza para el Progreso.

La política que redunda en los años sesenta en cuanto al desarrollo de las economías sienta la base de la deteriorante situación mundial, que se caracteriza por la disminución de precios de materias primas el desempleo y la crisis. Los antecedentes de la Alianza para el Progreso son resultado de una necesidad política internacional, en este caso de los Estados Unidos, para evitar la "trascendencia del comunismo", debido al triunfo de la Revolución Cubana.

El ciclo histórico del capital desde la depresión de 1929 y la Segunda Guerra Mundial, repercuten en el desarrollo de las economías; bajo esta conducta, México obtiene un crecimiento de la economía que se desarrolla en la época de la Segunda Guerra Mundial, debido a que el sector exportador es favorecido y con ello la entrada de divisas al país que permiten un crecimiento del producto interno bruto, la balanza comercial, del gasto público, las importaciones.

Como resultado de este apogeo, y la política de la industrialización en los países subdesarrollados, donde el Estado ejerce una mayor intervención para activar a la industria, sobreviene un periodo en el que el equilibrio en la sociedad que repercute en los altos intereses de la iniciativa privada, así como

en la disminución de la calidad de vida del resto de la población.

La relación que el Estado Mexicano fomenta, hacia el exterior revela la tendiente dependencia que se establece con el extranjero, al aceptar las condiciones que delimita, Estados Unidos, sobre la aparente revolución pacífica, para lograr el desarrollo.

El Presidente López Mateos 1958-1964, en apremio a las necesidades de la población, inserta al país en la lista para solicitar los créditos que tan "benévolamente", Estados Unidos ofrece a los países de América Latina. Conforme ésto, en el país se vuelve a "planear" con el objetivo de crear planes de acción inmediata, requisito para obtener los préstamos que el Gobierno Mexicano requiere para reanimar a la economía.

De acuerdo con esta estrategia de desarrollo, en julio de 1961 "... se establece que las Secretarías y Departamentos de Estado elaboren planes de desarrollo económico y social, el 2 de marzo de 1962 se crea la Comisión Intersecretarial para formular planes nacionales para el desarrollo económico y social, integrado por la Secretaría de la Presidencia, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y se expide la Ley Federal de Planeación en octubre de 1963".<sup>1</sup>

La solución se da a través de la formulación de los planes de desarrollo y el aplacamiento de las experiencias socialistas a

---

1. Uvalles Berrones, Ricardo, "El Estado ... p. 16.

las que Estados Unidos violentamente reprimió, ahora la fase de tranquilizar las sublevaciones se opera bajo la estrategia de una guerra fría en América Latina por lo cual,

"..Los trabajos contenidos en los planes de desarrollo económico y social, así como los organismos creados para apoyarlos, se inscribe en el ámbito de los programas de la Alianza para el Progreso, apoyada por el Presidente Kennedy. En la reunión de Punta del Este, Uruguay, celebrada en 1961, México acepta las condiciones formuladas por la Alianza para el Progreso, y decide elaborar un Plan de Acción Inmediata."<sup>2</sup>

La Alianza para el Progreso se formula como estrategia de los Estados Unidos de Norteamérica, para atender "a América Latina, en sus requerimientos de créditos; así se da el control político ya que los países latinos que inmediatamente empiezan a planear sus economías para cubrir los requisitos que Estados Unidos les impone para dar los préstamos. Hace que a través de sus condiciones supedita a los países latinos al control de sus economías y decisiones políticas.

Los Estados Unidos, después de la experiencia cubana, muestran una imagen "paternalista" ante los países latinos a través de la Alianza para el Progreso ya que ella se inclina por atender todos los problemas que afectan a América Latina y con ello, realiza su campaña en contra de la Revolución Cubana, y,

"Se esfuerza por acelerar la absolutamente reforma agraria, mejorar la productividad y el uso de la tierra,

<sup>2</sup>. Ibid. p. 16.

erradicar las enfermedades, combatir el analfabetismo, atacar las arcaicas estructuras impositivas y de tenencia de la tierra; apoyar la integración económica como una medida hacia mercados más grandes y mayor oportunidad competitiva; cooperar en los exámenes serios de cada uno de los casos de problemas de mercados de productos, rebajar los gastos militares gravosos, antiesconómicos e inútiles, aumentar los servicios para preparar los profesionistas y, técnicos necesarios para dotar convenientemente a sus economías en rápido crecimiento y expansión".<sup>3</sup>

Los antecedentes de la elaboración de planes por los países latinoamericanos se dió al margen en el que se había creado el Banco Interamericano de Desarrollo en 1960, el Programa de Cooperación Técnica conocido como Punto IV, "... que se encuentra encomendada a norteamericanos dedicados y competentes, aunque se ocupa principalmente en proyectos piloto..."<sup>4</sup> y de ahí el resultado de la Operación Pan América a través de su Comité de los 21, cuando en 1960 se hizo el pacto de Bogotá en Colombia "... que hizo recomendaciones importantes a la Organización de Estados Americanos para el fomento del desarrollo económico. Los Estados Unidos se unieron a las demás Repúblicas Americanas y se comprometieron a adherirse en un esfuerzo cooperativo en gran escala para mejorar las condiciones de vida mediante un programa de desarrollo económico y de progreso social.

Para hacer realidad esta promesa, el presidente Kennedy solicitó del Congreso ... La cantidad de 500 millones de dólares

<sup>3</sup> J. Maritano, Nino y Obaid, Antonio, An Alliance for Progress, p. 18.

<sup>4</sup> Ibid. p. 15.

como primera aportación de un programa cooperativo de ayuda de diez años... para ayudar a la América Latina... famoso con el nombre de la Alianza para el Progreso, (que) equivale a un verdadero Plan Marshall para América Latina, bajo el lema tan adecuado de: "Progreso, sí; tiranía no".<sup>5</sup>

Conforme a la exposición anterior, la situación de México fue impresa dentro de este contexto internacional, y, por consiguiente la relación que el proceso histórico fue construyendo sobre la conducta dependiente y subordinada hacia el exterior. Sin embargo, el resultado no fue en beneficio de las economías latinas, ya que la alianza en su primer año de vida no logró su meta de crecimiento al 2.5% anual, por lo que su propuesta no logró las metas esperadas.

---

5. Ibid. p. 17.

#### IV.II EL PLAN DE ACCION INMEDIATA (1962-1964)

La convocatoria a los países latinoamericanos estaba hecha. El Presidente López Mateos autoriza la creación de la Comisión Intersecretarial en marzo de 1962\*, vía acuerdo presidencial para que preparara el plan de Acción Inmediata, y así cubrir los dos últimos años del periodo presidencial recibiendo los dólares ofrecidos por el Gobierno Norteamericano.

La planeación del desarrollo, con el objeto propio de obtener em préstamos, y en la órbita de la Alianza para el Progreso se inicia con el Plan de Acción Inmediata 1962-1964, este plan como he mos visto es un requisito exclusivamente para obtener los préstamos ofrecidos. Este plan como lo señala Arturo Guillén es "... el último obstáculo por sortear para recibir los dólares ofrecidos... se presenta al Comité de los nueve de la Alianza... para reanimar la actividad económica... el objetivo del plan establece como meta el crecimiento del producto Nacional Bruto de 5.4% anual... el éxito del plan se finca en conseguir el financiamiento y crear condiciones para que la inversión privada recobre, el nivel relativo anterior... El Plan se sitúa... no altera el funcionamiento de la Economía... el plan no se lleva a cabo ...<sup>6</sup>

\* Diario Oficial. Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial  
6. Guillén, A. Planificación... p. 79.

El plan, por sus objetivos centrales, tiene como meta aumentar la formación de capital y mejorar la distribución del ingreso, con el propósito de aumentar el dinamismo del mercado interno. Abarca en su conjunto, toda la economía, de ahí que los lineamientos de política económica más importantes mencionados en el plan fueron "... el máximo esfuerzo por movilizar el mayor volumen posible de recursos internos para el programa de inversiones proyectado; la reforma sistemática y el mejoramiento administrativo del impuesto sobre la renta y de otros aspectos del sistema fiscal; la estructuración de las tarifas y precios de los servicios y bienes vendidos por las empresas estatales; la revisión de la política de subsidios agrícolas; un mayor acceso del ahorro externo, principalmente el crédito a largo plazo; una política congruente ante la inversión extranjera privada que permita, por lo menos, un ingreso neto de capital igual a las transferencias de utilidades al exterior; una política monetaria y crediticia que estimula la expansión moderada del crédito y una mejor orientación; el mantenimiento de una relativa estabilidad en el nivel de los precios, etcétera..."<sup>7</sup>

El ambiente que prevalecía a nivel interno demostraba una depresión en la inversión privada y la demanda externa, elementos que contrarrestaban en la economía y el desarrollo "como consecuencia, el ritmo de crecimiento y la expansión del producto real

---

7. Wionczek, Miguel. Bases para... p. 57, 58.

por habitante había decrecido en comparación con los registrados en años anteriores. Las consideraciones preliminares a la presentación del Plan señalaban la conveniencia de racionalizar el proceso de inversión nacional y de mejorar la distribución del ingreso para crear un mercado interno más vigoroso, en el que se aprovechaba al máximo la capacidad de producción acumulada en los veinte años anteriores".<sup>8</sup> Los objetivos del plan se catalizaban hacia la reactivación de la economía debido, a que el estímulo recibido en años anteriores se desaceleraba, por lo que la propuesta y acuerdos de la Alianza para el Progreso fueron estimados por su gran potencial. De acuerdo con ello, dentro del plan también se estima no solamente planear la inversión del sector público, sino que por primera vez en la historia se incluye el sector privado, con el interés de que esta iniciativa efectuará en versiones de capital por un monto de 49,400 millones de pesos<sup>9</sup> financiados por el crédito externo.

El Plan, en consecuencia, resulta como otro intento de "planear" el desarrollo económico, pero ahora con fines crediticios y, sobre todo dentro del ámbito que las circunstancias que los Esta-

8. Solís, Leopoldo, "Planes de...", p.70.

9. Ibid. p.14.

dos Unidos indicaban<sup>10</sup>. Por ello, el Plan de Acción Inmediata nunca se llevó a cabo y fue exclusivamente el medio para conseguir un condicionado financiamiento del exterior.<sup>11</sup>

10. "... en realidad se estableció para aprovechar parte de los 10,000 millones de dólares que entre 1961 y 1970 Estados Unidos pondría a disposición de los países Latinoamericanos por medio de la Alianza para el Progreso, tratar de cumplir con las proyecciones hechas para 1961-1965 y establecer las bases para lograr las de 1966 a 1970, así como salir de la situación en que había caído el proceso productivo pues, como se vió, hacia 1961 su tasa de crecimiento se había reducido notoriamente". Ceceña, José Luis La Planificación... p. 127.

11. "Con el auge de la formulación de planes económicos, ocurren en el seno de la Administración Pública dos hechos: 1) Se incrementa la confrontación entre la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La primera no consigue desplazar a la segunda en cuanto a la orientación que debe seguir la economía ... 2) Los fenómenos de centralización y burocratización se acentúan. Disposiciones, organismos funciones y medios de acción gubernamental, desembocan en el incremento del poder de la burocracia, frente a la sociedad civil y la mediatización de las transformaciones estructurales que son necesarias". Uvalle Berro- nes, Ricardo. "El Estado..." p. 17.

#### IV.III El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1966-1970)

La elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1966-1970, se elabora dentro de la "filosofía" de la Alianza para el Progreso. Este Plan se realiza para matizar los problemas sociales que se empiezan a exteriorizar, por los desequilibrios de la economía y abarca el periodo presidencial del licenciado Gustavo Díaz Ordaz.

En sus antecedentes el Plan Nacional había sido propuesto, por la Ley Federal de Planeación de 1963, en cuyo plan de trabajo revisa toda una definición de la planeación<sup>12</sup> y enuncia la elaboración de éste para cubrir el próximo periodo presidencial.

A pesar de que esta ley no se llevó a cabo, debido a que su elaboración fue al término del gobierno de López Mateos, se propuso revisar el Plan de Acción Inmediata; en nueva versión para 1963-1965; al tiempo, que se delineaba el contenido del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, de la siguiente manera:

"El contenido del plan abarcaría: la tasa de desarrollo de la economía nacional y de cada sector; las priorida-

<sup>12</sup>. "en el texto... de la ley se establece que la planeación es la "previsión y encauzamiento a mediano y a largo plazo del desarrollo económico nacional, con base en el aprovechamiento óptimo de los recursos disponibles, humanos y materiales, orientado al logro de metas de justicia social, previamente determinadas". Para realizar eso se determina que se deberá elaborar, revisar, ejecutar y controlar el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social". Ceceña Cervantes, José Luis, La Planificación... p.134.

des en la proyección de obras; las estimaciones de las necesidades de inversión pública y privada y las fuentes de financiamiento para ello, fijando el límite de la capacidad de endeudamiento del sector público; las perspectivas del crecimiento regional en función del Plan Nacional y de las proyecciones sectoriales; la coordinación del plan con la integración económica en otros países; el impacto del plan sobre la balanza de pagos, estabilidad monetaria y la carga fiscal; las repercusiones del plan sobre el nivel del empleo; la coordinación con los Estados que lo soliciten por medio de sus gobiernos, la influencia del plan sobre la distribución del ingreso nacional; los aspectos sociales del plan; los procesos para calificar la mano de obra; y, los anexos, cuadros estadísticos, gráficas y mapas, necesarios."<sup>13</sup>

La influencia de la Ley que lo había propuesto, fue objeto de su no aplicación, para lo cual el Plan Nacional fue estructurado por la Secretaría de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, en paralelo a un Programa del Sector Público, 1966-1970, que dependió del Plan, por lo que, el programa se inclinó a solicitar a las dependencias sus programas de actividades 1966-1970 desde un punto de vista general.

Los lineamientos del Plan se inclinan a favorecer decididamente a la inversión privada, por lo que trasciende más aún la política del desarrollo económico que la Alianza para el Progreso propiciaba.

La política que enmarca este nuevo sexenio, presenta una apatía por la elaboración de planes, programas y proyectos que ya por

<sup>13</sup>. Ibid. p. 139.

demás salían sobrando ya que en nada habían contribuido al progreso del país, luego entonces los resultados de ello "... a la altura de la segunda mitad de la década de los años sesenta, la secuela del desarrollo estabilizador y, la falta de éxito de los planes económicos provoca inconformidad social, rigidez en la estructura social, deuda externa onerosa, autonomía estatal deteriorada por el poder de los sectores financieros privados y, paradójicamente, ratificación para mantener vigente el desarrollo estabilizador."<sup>14</sup>

En este marco, el presidente Gustavo Díaz Ordaz en su plan de gobierno formula los lineamientos generales para su mandato y propone metas concretas en los siguientes términos:

"1º Alcanzar un crecimiento económico por lo menos del 6% en promedio anual; 2º Otorgar prioridad al sector agropecuario para acelerar su desarrollo y fortalecerlo, el 3º Impulsar la industrialización y mejorar la eficiencia productiva de la industria; el 4º Atenuar y corregir desequilibrios en el desarrollo, tanto regionales, como entre distintas ramas de la actividad; 5º Distribuir con mayor equidad el ingreso nacional; 6º Mejorar la educación, la vivienda, las condiciones sanitarias y asistenciales, la seguridad y, en general, el bienestar social; 7º Fomentar el ahorro interno; 8º Mantener la estabilidad del

<sup>14</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. "El Estado... p. 17.

tipo de cambio y combatir presiones inflacionarias."<sup>15</sup>

Toda la dirección que tomaban esas metas se encaminaban a fortalecer al sector privado, frenar los estallidos sociales y fortalecer el statu-quo, toda vez que la dependencia de los Estados Unidos cada día se hacía más relevante, por lo que la planeación desde ese ámbito, en ese tiempo ya no es una condición para el progreso, sino un obstáculo para el desarrollo íntegro de la sociedad en general, amén de que se predique lo inverso.<sup>16</sup>

<sup>15</sup>. Secretaría de la Presidencia, "La Planeación... p. 11-12.

<sup>16</sup>. "Apoyándose en la estructura administrativa del órgano de planeación, se iniciaron los trabajos de programación del desarrollo económico y social del país de acuerdo con las siguientes directrices del Presidente Gustavo Díaz Ordaz: "Nunca nos apartaremos del principio de que nuestra programación no es imperativa ni suprime la posibilidad de ajustes o reacomodos. En el sector público, jerarquiza y determina. Para el sector privado indica, informa y orienta. Le concierne establecer pautas y realizar acciones que coordinen a ambos sectores economía nacional. No hemos erigido la programación como un fin en sí; la consideramos medio e instrumentado". Ibid. p. 10.

IV.IV La reorganización de la Administración Pública: la creación de la Comisión de Administración Pública (1965)

Los pasos que había seguido el gobierno del Presidente Díaz Ordaz, fueron los estudios preparatorios de la Reforma Administrativa. Las relaciones sociales en el sexenio se encontraban sumamente deterioradas, por lo que había un descontento marcado en los sectores y hacia la Administración Pública que vivía un ambiente de deterioro y burocratismo "... La organización y el funcionamiento de la administración pública tienen problemas relacionados con el congestionamiento de su carácter centralizado. Como actividad organizadora del Estado en la sociedad, la administración pública vive un proceso de rendimientos decrecientes, patologías burocráticas y contracción de sus acciones. La herencia de los planes económicos, aunada a la expansión de la actividad de los organismos gubernamentales a lo largo y ancho de la sociedad, amenazan con paralizar el funcionamiento del Estado. La ramificación, multiplicación y diversificación de la administración pública, no tiene un carácter positivo sino negativo. Se empantanar los programas de gobierno y se frenan los movimientos de la vida civil; en suma la centralización ya no es condición de desarrollo, sino su obstáculo."<sup>17</sup> Con esto, lo que importa no es hablar de la planeación, sino de una reforma en la Administración Pública. Para abrir nuevas espec-

<sup>17</sup>. Uvalle Berrones, Ricardo. "El Estado..." p. 17-18.

tativas al desarrollo, aunque con buenas intenciones, sea nuevamente un producto histórico de la realidad social del país, por un intento más de legitimizar el régimen político, la conservación del poder y el estímulo a los sectores más reaccionarios de nuestra sociedad.

Para ello se creó en abril de 1965 la Comisión de Administración Pública, (CAP), para reorganizar la estructura centralizada.

"... Ahora se esperaba que todas las dependencias del ejecutivo fueran cada vez más, factores eficaces del desarrollo nacional por la vía de la reforma para lograr un equilibrio en la distribución de facultades de las dependencias... Cuestión que dependería de la planeación técnica, estableciéndose la planeación del desarrollo económico y social y la programación del sector público... Se crea la Comisión de la Administración Pública y es con ella que la Reforma Administrativa se considera como un proceso continuo y sistemático".<sup>18</sup>

Conforme a las necesidades interpretadas por la situación predominante, se crea dentro de la Secretaría de la Presidencia este nuevo organismo "Con el propósito de hacer una administración pública moderna, ágil y eficaz, que sería mejor a los intereses del país, y de acuerdo con las instrucciones del Jefe del Poder Ejecutivo Federal, se creó... como complemento de sus tareas de planeación, la Comisión..."<sup>19</sup>

18. García Cárdenas, Luis, "Antecedentes... p. 324.

19. Secretaría de la Presidencia "La Planeación... p. 19.

La Comisión de Administración Pública, realizó trabajos de análisis, estudios, proyectos, entre otros para dar inicio a la Reforma Administrativa, no obstante sus esfuerzos, ella fue sustituida por la Dirección General de Estudios Administrativos en el periodo de Luis Echeverría,<sup>20</sup> por lo que su labor nuevamente se suma a los intentos por reorganizar a la economía, a partir de una descentralización que purificará y reorganizará a la ya extensa Administración Pública<sup>21</sup>. En las actividades de la CAP,

20. "A fin de contar con un órgano más adecuado para llevar a cabo las funciones de coordinación global de la reforma, la Secretaría de la Presidencia creó la Dirección General de Estudios Administrativos y la Dirección General Coordinadora de la Programación Económica y Social. La primera, que inició sus funciones el 1o. de febrero de 1971, sustituyó a la CAP, que ha venido operando durante poco más de cinco años. Esta Dirección procedió a elaborar un marco global de referencia y un programa operativo de reforma -con fundamento en los diagnósticos e investigaciones elaborados hasta la fecha- y, al propio tiempo, comenzó a vincularse con los responsables de las CIDA y UOM del resto de las dependencias, para propiciar una adecuada infraestructura de participación y comunicación". Carrillo Castro, Alejandro, La Reforma Administrativa en México, p. 47.

21. En la década de los sesenta "En materia administrativa se puso cada vez más de manifiesto que el crecimiento del sector público había venido realizándose, hasta entonces por agregación, sin un plan que lo guiase. En tre las casi 300 instituciones estatales y "paraestatales", que había en 1960, era dable encontrar una amplia gama de formas de organización, estilos de dirección, objetos de actividad y actualidad o anacronismo de métodos y sistemas administrativos. Los cambios de administración se caracterizaban por momentáneas pérdidas de control sobre el complejo sistema administrativo, lo cual se tradujo en una espiral creciente de gastos, sobre todo por parte de las empresas descentralizadas con actividades económicas diversas con un grado considerable de autonomía... (sumando a esto)... el deterioro de las relaciones de intercambio con el comercio exterior. El desarrollo vía industrialización cobró entonces más fuerza que nunca y el Estado canalizó buena parte de sus capacidades a fomentar la actividad privada en este terreno utilizado, para ello, no sólo sus facultades en materia monetaria y crediticia, sino también la capacidad económica de las empresas descentralizadas, que mantuvieron bajo sus precios, a fin de crear los alicientes necesarios para la inversión industrial. El número de organismos públicos aumentó a aproximadamente 500 " *ibid.* p. 36-37.

destaca la creación en las dependencias del sector público. Las Unidades de Organización y Métodos y las Comisiones Internas de Administración (CIDA), auxiliadas por las propias UOM, por lo que la información se particularizaba "... Estas UOM deberían encargarse de analizar y proponer medidas de racionalización administrativa, así como de asesorar a los funcionarios responsables de las mejoras internas de cada dependencia. Este tipo de unidades ... Sin embargo, la falta de un instrumento legal que garantizara su acción como unidades asesoras de cada titular, así como la ausencia de un apoyo decidido y de participación suficiente al más alto nivel, ocasionaron que se les relegara, en la mayoría de las ocasiones y generalmente aisladas." <sup>22</sup>

El testimonio del nuevo organismo, creado por el gobierno federal, nuevamente nos da la referencia de una situación presente en la historia de nuestro país, misma que es frecuente y repetitiva, pero ahora con la modalidad de modificar la organización administrativa con el propósito de que la actividad del Estado asegure la reproducción capitalista, desde el punto de vista de la eficiencia política y administrativa.

Con este ángulo, se formulan las Bases para el Programa de Reforma Administrativa, por acuerdo presidencial del 28 de enero

<sup>22</sup>. Ibid. p. 53

de 1971, del Poder Ejecutivo 1971-1976, el cual se integra por los siguientes programas: "Programación, gasto público, información estadística, organización y métodos, bases legales, recursos humanos, procesamiento electrónico de datos, contabilidad gubernamental, organización sectorial y regional. Para organizar, instrumentar y ejecutar el programa de reforma administrativa, se crea la Dirección General de Estudios Administrativos dependiente de la Secretaría de la Presidencia (que sustituye a la Comisión de Administración Pública)..."<sup>23</sup>

El gobierno de Luis Echeverría Alvarez, se suma a los esfuerzos encaminados a fortalecer el statu-quo, por lo que la estructura económica se preserva, generando desigualdades y explotación. La política para mediatizar los conflictos sociales es la del desarrollo compartido y la apertura democrática, con la primera el gobierno reorientó a la Administración Pública a través de la Reforma Administrativa y sus Unidades Internas de Programación en cada una de las Secretarías, apoyadas por las Unidades de Organización y Métodos; y por la segunda aplacar por medio de reformas superficiales, combinadas con la promesa demagógica de cambios más profundos, el descontento de las masas.

Este sexenio es el antecedente de la creación de una nueva dependencia, que lograra integrar a la planeación económica como objetivo fundamental para el siguiente programa de gobierno; y ella es la Secretaría de Programación y Presupuesto.

<sup>23</sup>. Uvalle Berrones, Ricardo, "El Estado..." p. 19.

## CAPITULO V. LA CRISIS ECONOMICA Y PLANEACION ECONOMICA.

### V.I La creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto y la institucionalización del Programa de Reforma Administrativa (1976-1982)

Como lo habíamos desarrollado anteriormente en el apartado sobre la Secretaría de la Presidencia se expuso la importancia de esta Secretaría, mencionándose al mismo tiempo a la Secretaría de Programación y Presupuesto, que la sustituye, como los únicos intentos serios dedicados a la planeación económica.

La Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) tiene sus antecedentes dentro de la campaña presidencial de José López Portillo. Si bien en el periodo presidencial de Luis Echeverría no se contempló la planeación el nuevo sexenio 1976-1982 sí trabajó con la estrategia de planear la economía a través de un nuevo organismo administrativo, que en la actualidad ha trascendido en el apoyo y creación de planes económicos de desarrollo.

Los motivos para la creación de la SPP, tuvieron antecedentes en el sexenio de Echeverría, debido a que por la política seguida por este Presidente, se hizo necesaria una dependencia que pudiera integrar con éxito la planeación y el proceso presupuestario, dominado en un lapso decisivo por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De una forma o de otra, se desprende de la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto una rivalidad con la Secre-

taría de Hacienda y Crédito Público<sup>1</sup>, sobre todo en el aspecto de ingreso y egreso del erario público, no obstante que sus funciones estaban insertas en los márgenes que la SHyCP había seguido -Los funcionarios de la SPP, en un primer momento fueron contendientes de la SHyCP-, por lo cual las políticas de la nueva Secretaría, eran producto de la segunda.

Los procesos que involucran a la Secretaría de Programación y Presupuesto son importantes debido a que repercuten en el ámbito nacional. De acuerdo con ello la situación en la que se crea, está dentro de un marco político en el que hay que gestionar un nuevo régimen a partir de: 1) La Reforma Administrativa; 2) La política de la Alianza para la Producción y 3) La Reforma Polí

1. "Antes de 1976, la planeación política en México estaba en su mayor parte descentralizada en las Secretarías y los organismos paraestatales, y variaba la calidad e importancia según el organismo o la época. La evaluación de las políticas, por lo que se refiere a estimar los resultados en función de las metas, se desatendió en gran medida hasta los principios de la década de los sesenta. La presupuestación era el proceso dominante y el actor prominente -por lo menos hasta la mitad de la década de los 70's era la SHCP. El dominio de ella, con la planificación fragmentada y una mala evaluación, era congruente con las concepciones de desarrollo estabilizador que asignó el papel primordial en el crecimiento económico al sector privado. Estas configuraciones sirvieron en forma satisfactoria ... hasta principios de los 60's, cuando una serie de cambios políticos, económicos y administrativos propiciaron el cambio. El control de las finanzas públicas ejercido por Hacienda en México antes de establecer las reformas vigentes, era impresionante. El Congreso y el Poder Judicial eran virtualmente intrascendentes. Hacienda administraba la política monetaria, el ingreso (tanto lo impositivo como los préstamos), la asignación y la auditoría con referencia a las Secretarías Centrales. A partir de 1964, el control presupuestario formal y crecientemente real se amplió a los principales organismos paraestatales". Bailey, John, "La Secretaría de Programación y Presupuesto". p. 16.

tica. Procesos importantes a nivel interno que, permiten la integración de la burocracia y por otro el contexto internacional que impone al nuevo gobierno condiciones de dependencia a partir de las políticas del Fondo Monetario Internacional que limitan a México con medidas en las que se imponen topes a la deuda exterior, y control de la inflación entre otros.

La política que lleva a cabo el Presidente López Portillo, es el resultado de las necesidades creadas en el sexenio anterior de lo cual se recoge "... el predominio de los sectores financieros ... el fomento industrial -y- se retoma el diagnóstico elaborado por la Comisión de Administración Pública en lo relativo a la reforma de la administración gubernamental. El sexenio Echeverría lo revistió una serie de problemas económicos, políticos y sociales que le heredó al presidente López Portillo, en consecuencia las condiciones en las que el nuevo presidente recibió al país fueron entre ellas: un enorme aparato burocrático que contenía numerosos organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fondos, fideicomisos; y en materia económica "... La devaluación del peso, contracción económica, agudización de la centralización... pérdida de la autonomía estatal ante el capital privado, tanto nacional como internacional, y fuga de capitales."<sup>(2)</sup>

---

2. Uvalle Berrones, Ricardo. "El Estado..." p. 19-21.

Con esta "filosofía" el presidente López Portillo genera su política y de ahí, se estima la necesidad de planear el desarrollo económico y social a través de un aparato institucional que se encargará de elaborar planes nacionales, sectoriales y regionales, así como de programar su financiamiento y de evaluar los resultados de su gestión. A fin de que se contara con la información económica y social sólida y oportuna se ubicó también en la Secretaría de Programación y Presupuesto el sistema nacional de estadística y el 31 de diciembre de 1976 se publicó la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público la cual dispone que las actividades de programación y presupuestación, central y evaluación del gasto público y federal, estarán a cargo de la SPP, la que dictará las disposiciones procedentes para el eficaz cumplimiento de sus funciones. Igualmente establece que cada entidad contará con una entidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público.

Para los críticos del sexenio de López Portillo, este periodo resultó de gran envergadura, debido a que la responsabilidad de funciones se había complicado, para ese entonces el presidente tuvo que mirar hacia una política precautoria que cuidara de los intereses y mediatizara los conflictos de la sociedad. Era un momento político muy importante en el que la crisis económica era un hecho y la planeación no resultaba un medio congruente para sobreponer la situación crítica tan arraigada.

V.II La Reforma Administrativa y el Plan Global de Desarrollo (1980-1982)

La Reforma Administrativa<sup>3</sup> fue una estrategia del gobierno de López Portillo, para "equilibrar" las fuerzas de la sociedad, realizó ésta al tiempo que se dió la Reforma Política<sup>4</sup>

3. "Los objetivos globales del Programa Reforma Administrativa delineados para el periodo 1976-1982, son: 1) Organizar el Gobierno para organizar el país, mediante una reforma administrativa para el desarrollo económico y social, que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, eficacia, honestidad y congruencia en las acciones públicas. 2) Adoptar la programación como instrumento fundamental de la Administración Pública Federal, precisar responsabilidades y facilitar así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos. 3) Establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal, que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones. 4) Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México, a través de instrumentos y mecanismos mediante los cuales la Administración Pública Federal -respecto la autonomía de cada uno de los poderes y niveles del Gobierno- propicie, por una parte, el robustecimiento de las funciones encomendadas a los poderes legislativo y judicial, y por la otra, una mejor coordinación y una mayor participación de los tres niveles de Gobierno en los procesos de desarrollo económico y social del país, y 5) Mejorar la administración de justicia para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución, para garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar su confianza en las instituciones y en sus gobernantes." Carrillo Castro, Alejandro, Evolución de la Reforma Administrativa en México (1971-1979), pág. 135-136
4. "... La Reforma Política de López Portillo... significa, por un lado y formalmente, el propósito de ampliar las libertades políticas y, en consecuencia, la mayor participación de la ciudadanía en la cosa pública. Por otro lado, consiste en el esfuerzo gubernamental por recuperar el apoyo necesario para mantener la legitimidad de la representación política, en términos de liberalismo, y renovar las formas de control político ejercido principalmente sobre las clases trabajadoras. Un criterio de esa naturaleza se ve avalado porque, de perder el Estado la legitimidad de representación política y su capacidad de negociación entre las diferencias de las clases sociales, los sectores más reaccionarios y aún los conservadores no reformistas del capital, no vacilarían en auspiciar un régimen ajeno a toda posibilidad de respiro del proletariado, lo cual sería, vale decirlo, la forma más socorrida de la solución antidemocrática de la crisis actual. Rodríguez Araujo, Octavio, La Reforma Política... pág. 49.

y la Alianza para la Producción para reanimar a la economía. Un punto muy importante para estudiar la Reforma Administrativa se da en el sexenio pasado, es el hecho de la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto para preparar la coyuntura requerida por el cambio y transformación, de ella entonces se recoge un proyecto en el que se crean las condiciones para que se enfatice la planeación y presupuestación públicas por un lado, y por el otro desprendiendo las funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la nueva SPP.

El contexto posterior a la Reforma Política se localiza cronológicamente en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, lo que históricamente parcializa el último bienio de López Portillo, que generalmente se ubica entre el periodo menos activo y productivo del gobierno.

Las reformas que el Presidente López Portillo utilizó en medio de un plano crítico nacional se caracterizan por la estrategia de cuatro objetivos para reanimar a la sociedad en todos los planos desde la reafirmación y fortalecimiento de "La Independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico lo político y lo cultural; proveer a la población de empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda; promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente; mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la produc-

ción y las regiones geográficas."<sup>5</sup> Esta política corrió al margen de una situación crítica en el país de tal manera que la estrategia planteada por la administración de López Portillo,<sup>6</sup> sólo causó una dependencia mayor con el exterior, servicios públicos deficientes y en menor grado, y una distribución del ingreso desigual en la población.

De esta forma el sexenio que había recibido López Portillo, en una situación de crisis aguda, se termina en peores condiciones, de ahí que sea muy atinado decir que la clave y solución del sexenio se circunscribe a lo que significa "Reformar para conservar es la clave de este gobierno para el cual se han agotado los recursos de innovación. Neorreforma política, porque ni siquiera la de Echeverría fue la primera y menos la única. Neorreforma administrativa, porque la iniciada en 1965 -en la que participó el mismo López Portillo en la entonces Secretaría de la Presidencia- no había visto frutos sobresalientes, ni siquiera efectistas. Neorreforma agraria en la que se cambia la orientación de la ya gastada, aunque útil que se había iniciado con Obregón

5. El Sistema Nacional de Planeación Democrática. RAP 55/56 Plan Global de Desarrollo 1980-1982, pág. 137.

6. "La administración de López Portillo inicia su mandato apoyada en la fortaleza histórica del sistema político del país, pero enfrentando una crisis que reflejaba, a la vez, tanto la agudización de problemas estructurales, como el surgimiento de graves cuestiones coyunturales: recesión e inflación, baja productividad y desequilibrios en el aparato productivo, rezagos sociales y desempleo, que configuraron un panorama que exigía poner en marcha una nueva dirección política que aprovechara el vigor de nuestras instituciones..." Ibid. pág. 137.

principalmente. Neorreforma económica, que al escribir esto, aún no ha sido definida, aunque su orientación está dirigida al incremento de la producción y de la productividad en todos los órdenes, como medida para generar riqueza y que ésta, de acuerdo con el viejo estribillo demagógico, pueda ser repartida para aliviar tantas miserias. Todo esto para darle apoyo a la consigna fundamental del régimen: la alianza para la producción en el espíritu de que "la solución somos todos"<sup>7</sup>

En el tiempo político de López Portillo se pensó sobre una nueva base que fortalezca y legitime al Estado. Amén, de las reformas promovidas y la estrategia postulada, todavía se utiliza la planeación económica, como un recurso más, pero desde el punto de vista de la experiencia mexicana y se pone en práctica a la sazón planeación, con un matiz diferente que parte de la sectorización programática para ir acordando con la nueva organización política, creada a base de "reformas administrativas a fondo" y ahí "En un nivel global, la Secretaría de Programación y Presupuesto tiene la responsabilidad de concertar las acciones sectoriales en el marco de la planeación global, coordinándose para ello con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de prever el financiamiento adecuado. La creación de los sectores programáticos, con un responsable de cada uno de ellos, significó un reordenamiento de funciones en las dependencias de la

<sup>7</sup> Rodríguez Araujo, Octavio, La Reforma... pág. 52.

administración central, a las que se describieron atribuciones más homogéneas y propias. Las entidades paraestatales fueron agrupadas bajo la coordinación de Secretarías y Departamentos de Estado, encargados de desempeñar desde las tareas de planeación hasta las de evaluación y control en un nivel sectorial. Todo esto apunta hacia la articulación de un sistema de planeación de niveles múltiples, con responsabilidades bien definidas en los aspectos global, sectorial y de entidad, que permite un funcionamiento flexible y participativo conjunto de la administración pública en la determinación de objetivos, metas y estrategias."<sup>8</sup>

La posición en la que México termina el sexenio de López Portillo deja al país ante una situación lamentable, ya que las medidas tomadas para el avance, a nivel interno fueron concretamente determinadas por las políticas del imperialismo, de ello que el país sufriera un punto crítico determinante por el cual se postula un grave problema nacional derivado a su vez por las condiciones impuestas por los Estados Unidos, en ello se observan al final del periodo presidencial una serie de limitaciones y decisiones que el gobierno tomó para proteger los intereses privados y no arrollar al país a la quiebra oficial.

---

8. El Sistema Nacional de Planeación Democrática. RAP 55/56 "El Plan..." p. 147.

## CAPITULO VI. CONCLUSIONES

Al inicio de este trabajo había la inquietud de quitarle el disfraz a la planeación del desarrollo económico en México, de acuerdo con ese objetivo la investigación del tema llevó a concretar las conclusiones que se presentan en dos aspectos:

En primer lugar, se observa que la planificación económica en general, empleada en el sistema capitalista no es más que un instrumento político que diverge de las necesidades prioritarias de la sociedad. Es un mecanismo inductivo que se utiliza en la retórica sexenalista como medio para redistribuir el poder.

El fenómeno de la planeación económica surge de la administración socialista, en donde el desarrollo económico de la sociedad emana de una estructura social, en la que no hay propiedad privada de los medios de producción. En cuanto a esto se observa que la planeación económica es un término empleado en la sociedad mercantilista para significar los medios políticos que utiliza el gobierno para el "desarrollo" de la sociedad, mientras que, la planificación económica es empleada en las esferas socialistas, esto es lo que en primera instancia ese motivo de dudas al desarrollar los criterios de planeación.

Los planes económicos son la muestra clara de una lucha social en la que se hacen evidentes los enfrentamientos de unos contra otros, haciendo efectiva la explotación del hombre sobre el

hombre; ya que es una de las características de la sociedad capitalista, el divorcio que existe entre las clases.

La separación social en la sociedad capitalista se dirime con instrumentos como el de la planeación económica a través de la cual se suavizan los conflictos sociales y se evitan disputas entre la burguesía y el Estado, debido a que responden a la reproducción de esa forma de vida.

La burguesía en este contexto se ve canalizada ya que se le brindan los medios para que pueda realizar sus actividades remunerativas, el Estado le promueve y facilita financiamiento, infraestructura y asesoramiento, entre otros, para que esta clase siga reproduciéndose en la sociedad.

La planeación de la economía, constituye una de las formas que emplea el Estado a través de una tendencia histórica, que sirve para justificar las relaciones de producción capitalista, ya que responde íntegramente a la continuidad del sistema. Es el fin que justifica los medios para la clase en el poder, ya que actúa y es una forma de distribución del mismo.

Las ventajas políticas que obtiene la burguesía en la sociedad capitalista se interpretan a través de los medios políticos que emplea el Estado, y con ello salta a la vista la planeación económica que en esta circunstancia es un mecanismo político y no un instrumento reordenador de la economía en ningún caso.

Dentro de este tipo de mecanismos políticos, de ninguna forma tiene participación, la voz y el voto de la población, ya que ésta se encuentra muy lejos de tomar decisiones y por lo general es desconocida. Sólo esta mayoría forma parte de la sociedad que en su conjunto paga el excesivo precio de sostenimiento de una minoría, la clase burguesa, que en su voracidad sólo se preocupa por la rentabilidad personal, privada.

El control que obtiene el Estado sobre las clases oprimidas es conseguido con instrumentos políticos como la planeación económica, ya que ésta evita en la medida de lo posible el manejo in cierto de lo posible, a través del lenguaje retórico empleado por los gobiernos, formulado así para convencer.

Desde el punto de vista político la planeación económica suaviza palía y dirime, los conflictos sociales, y se presenta ante la sociedad en su conjunto como un estabilizador social. Pero que en realidad reproduce las relaciones que garantizan el monopolio del poder político y, la continuidad. La distribución del poder trasciende "institucionalmente" a las manos de unos cuantos, asegurando con la sucesión presidencial la permanencia del régimen y de sus precursores y detentadores.

En segundo lugar el caso particular de la planeación económica en México y las relaciones que se gestan con este instrumento, son sobre la base de la sociedad capitalista, planteadas así por el mismo carácter implícito en la sociedad, como lo regis-

tra la historia posrevolucionaria.

El fenómeno de la planeación económica en México, es el resultado de una necesidad de las clases en el poder por no perder el timón del Estado y con éste, garantizar la monopolización y la distribución del poder a favor de ciertas clases, lo cual es factible a través de la acentuada actividad económica del Estado y las funciones de la Administración Pública; son para el Estado mexicano la forma de instrumentar a partir de una poderosa intervención en la economía la actividad productiva en la sociedad y lograr un "desarrollo" social. Con los propios estímulos políticos que el Estado genera, permitiendo así el desenvolvimiento del sector poseedor de los medios de producción, y la explotación del hombre.

Esa iniciativa permite generar la gestión de políticas que dan al Estado la facultad de ampliar su capacidad, afianzando la dependencia de la sociedad respecto a él. Por ello se corporativizan las masas, se crea un partido, asegurando el poder de la burocracia política.

Así también las empresas públicas fueron impulsadas para con ellas, promover los esfuerzos hacia la integración de un sistema económico que estimulara la inversión en sectores clave para reactivar la economía que propiamente adjudica mayores ganancias al sector privado.

En el plano internacional, México se abre camino y los gobier-

nos extranjeros reconocen al país, logrando financiamiento para la reconstrucción, el país comenzó a contar con mayor infraestructura y conciliación de las masas, así como una dependencia condicionada del exterior, en el plano político económico, cultural y social.

La estabilidad económica estaba presente con sus instituciones y leyes, infraestructura financiera y crediticia, sin embargo el contexto internacional a partir de entonces, es de gran influencia para el país y es cuando la dirección económica tiene repercusiones por la depresión económica, observándose los primeros intentos de coordinación y planificación del Estado.

De aquí el uso indiscriminado de planes económicos para reactivar la economía, generando la estructuración de infraestructura para planificar la economía de forma ineficiente para lograr desarrollo económico la cual ha sido insuficiente, por lo que se observan numerosos organismos creados, que no han cumplido con los propósitos para los que fueron creados pero que, sin embargo, le han dado juego político a los sucesores del poder.

Los organismos planificadores en México tienen la misión coyuntural de cubrir y justificar los compromisos que adquiere con la familia política y de ello que los logros cualitativos no se vean llegar.

La creación de los órganos administrativos encargados de los esfuerzos de planeación son centros de poder, que se disputan la

"conducción" de la economía a la manera de una lucha política.

El papel de la Administración Pública en México es el de fomentar y estimular a la economía, y como organizadora de la sociedad también forma parte del sistema capitalista, ya que es su razón de ser, es la mediadora entre el Estado y la sociedad, ella regula los conflictos entre las clases, favoreciendo a unos y desprotegiendo a otros.

La Administración Pública del Estado capitalista lleva a cabo en el seno de la sociedad las decisiones que desde las alturas del poder, dictan los poseedores de éste sobre el pueblo, decisiones que se vierten en la sociedad causando a las mayorías desatendidas deterioro en sus niveles de vida.

Es decir que, el punto medular de las funciones de la Administración Pública sean para atender el desarrollo económico, de ahí que las medidas se dirijan en la sociedad moderna, hacia el logro de ese objetivo, desarrollo que representa un gran significado, ya que en la sociedad capitalista la participación de la Administración Pública, en la economía es una muestra más, de que la sociedad está dividida y que los conflictos en que ella se envuelve están caracterizados por condiciones inherentes a la clase capitalista, sin atender o dirigirse al interés general de la sociedad.

Por ello las políticas encauzadas para el mejoramiento del pueblo, son generalmente parcializadas y llevadas a cabo de forma

informal por parte del gobierno, ya que son parte del compromiso oficial.

De éstas como la planeación económica, sea en México una medida política, sumada a otras anteriores, que parta de una problemática nacional y sea llevada a cabo en una dimensión limitada. No sólo porque en el país no existen las raíces tradicionales en la elaboración de trabajos de planeación económica ordenados, sino porque la creación de diversos organismos para hacerla viable no han obtenido resultados congruentes.

Asimismo, los alcances de la planeación económica en el país, sólo han dejado como muestra mayores pobreza y exaltan la crisis que aqueja al país, no sólo por los intereses que reviste, sino también por las técnicas empleadas para la planeación de la economía, o bien son extranjeras y no convienen a la realidad nacional, o pertenecen a los "sabios" grupos elitistas que formulan planes de desarrollo cuantitativamente. De tal forma que la calidad de los documentos realizados para activar la economía sean realizados con una óptica limitada.

La utilización de las técnicas de la planeación han incurrido a no tomar en consideración las variables sociales, diseñándose planes o programas incompletos, por lo que los grupos de economistas y técnicos especializados en la elaboración de los planes incurren en errores peligrosos al no tomar en cuenta el desarrollo económico y la distribución del ingreso. De esta forma

el "saber técnico", sólo refuerza la lucha por el poder, la conservación y recursos técnicos que imponen la voluntad de unos contra otros.

El carácter de la planeación no toma en cuenta el aspecto general de la sociedad y se efectúa en forma parcializada, fragmentando las necesidades prioritarias en una sola dimensión.

El reforzamiento de las actividades lucrativas privadas, deja al margen las necesidades que impulsan a la sociedad, lo cual se lleva a cabo con la planeación económica como un instrumento político más, para dar ventajas a unos sobre otros.

Al fomentarse los intereses lucrativos, se estimula la protección del capital y se hace evidente la lucha de clases, en la que el problema de los planes en México, es el divorcio que hay entre el paradigma y los medios de ejecución.

Los organismos administrativos para la planificación, la han convertido en panacea y han organizado a la planeación de tipo formal sin conectarle el carácter globalizador de la economía.

La prepotencia de la que se reviste la planeación en México, ostenta un carácter "democrático" que coordina la lucha social, sin verdaderamente acercarse a los problemas nacionales, ni tomar medidas que corroboren un desarrollo social.

La forma en la que la planeación es dirigida en México no respeta el esquema de libertades, porque aparte de ser inducida a

través de instrumentos de política de desarrollo, tanto económico y social, induciendo conductas que no apoyan los objetivos nacionales, y aportan beneficio a los particulares, no toma en cuenta el juicio de la sociedad en su conjunto. Para el sistema la preocupación constante es el de los procesos productivos, por ello el Estado los estimula en forma muy importante, haciendo a un lado las formas de vida sean sociales o culturales, con disposiciones que contemplan exclusivamente las relaciones de producción capitalistas.

La entretrejida red de contradicciones económicas y sociales, aunada a los problemas de distribución del poder, ha devenido en los obstáculos estructurales para el desarrollo económico en México, concluyendo que la instrumentación de los mecanismos políticos para reproducir las formalidades del capitalismo en México son estructuralmente inoperantes en el conjunto de la sociedad.

Finalmente, es a base de éstos, que se crea la estructura de la sociedad tocando la realidad social y económica del país con resultados incongruentes que no logran racionalizar la irracionalidad a causa de la complejidad de intereses y fuerzas que rebasan los diagnósticos para restituir en los sectores, la actividad económica, invocando la "rectoría" del Estado y pronunciando con ello los obstáculos al desarrollo económico, centralizando y burocratizando a la Administración Pública, e institucionalizando la estructura gubernamental en forma disímbola para apoyar su ejecución.

## EPILOGO

La búsqueda de un modelo estable, que garantice el bienestar de la sociedad como objetivo primordial del Estado, se realiza a través de políticas de seguridad social y programas de bienestar, que en su cumplimiento legitiman los fines del Estado.

Los patrones actuales que se emplean para la acumulación económica y su distribución en la sociedad, los cuales se cumplen con la política de bienestar, se desprenden históricamente de los principios sociales establecidos en la Constitución Mexicana de 1917, la cual acredita, por la vía política los mecanismos de legitimación que emplea el Estado.

En los Artículos Constitucionales 25 y 26 se expresa que la actividad del Estado está dirigida a la rectoría del desarrollo nacional, bajo la organización de un sistema nacional de planeación democrática, para fortalecer la soberanía de la nación, favoreciendo con ello el crecimiento económico; la justa distribución del ingreso y de la riqueza, que permitan no sólo la justicia, sino la dignidad y libertad de los individuos, grupos y clases sociales.

En este marco se expresa la planeación económica como un medio de legitimación política, para gobernar la sociedad, y funge como "estabilizador", sobre la base de la rectoría económica, que concerta los sectores productivos bajo la égida del Estado. De esta forma, en el régimen de Miguel de la Madrid Hurtado, uno

de los medios que han acreditado la legitimidad es el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988).

Tal paradigma de planeación económica, se legitima no sólo por la misma Constitución Política y el Sistema Nacional de Planeación Democrática, sino también por los siguientes puntos que se utilizan en la actual administración, a saber:

1. La reestructuración del Sector Paraestatal, para reordenar la Administración Pública se transfieren las instituciones descentralizadas al capital privado, abriendo paso para su desarrollo, lo cual significa una privatización y desincorporación (venta de empresas) del sector, con el riesgo de acentuar los espacios de concentración económica y política de los grupos dominantes.
2. La Rectoría Económica, constitucionalmente definida, permite al Estado intervenir en los sectores estratégicos y prioritarios de la economía, ello ha favorecido en algunos casos la monopolización de las decisiones en beneficio de los intereses privados, sin considerar necesariamente, las carencias de la sociedad, que procuren el bienestar sostenido y permanente de la colectividad.
3. El Sistema Nacional de Planeación Democrática, que define los objetivos de la planeación, en función de los fines del Proyecto Nacional, que permiten al Estado tener un medio para sujetar los programas de gobierno y el establecimiento

de procedimientos de participación y consulta popular, para la formulación de planes y programas, que den frutos al desarrollo capitalista, programando las acciones del Estado que aseguren a un determinado plazo, mayores beneficios a la burguesía en demérito de una justa distribución de la riqueza acumulada.

4. Con La Modernización Administrativa, se da una lucha entre lo nuevo y lo viejo, para lo cual se espera "acabar" con las antiguas concesiones, de tal forma que se da una distribución del poder con medios modernos que lo concentran. Acabando con lo antiguo se hace una modernización económica, política y social, es el caso de las decisiones plasmadas en la planeación y programación nacionales.
5. El Saneamiento de las Finanzas Públicas, que implica una contracción del Gasto Público y abstenerse de distribuir recursos en los puntos básicos, por lo cual, ésta política permite exclusivamente que el capital privado disponga de mayores recursos para invertir, en función de la disponibilidad del Gasto Público.
6. Negociación de la Deuda Externa, a través de la concertación de altos intereses extranacionales y privados, como la Banca extranjera a través del condicionamiento de los pagos con la finalidad de lograr un "crecimiento económico", que sólo favorece la acumulación de la riqueza, pero no la justa dis

tribución, ni el desarrollo integral de la nación.

7. El Pacto de Solidaridad Económica, como estrategia política a seguir para la estabilidad, y que se traduce en beneficio para las cúpulas empresariales, concertado como una medida autoritaria, la participación de obreros, campesinos y sectores populares, para abatir la inflación, con el costo de la recesión económica, afectando la eficiencia económica, la pacífica convivencia e integración social y la legitimidad del sistema político.

Los resultados obtenidos de reacomodos que, afectan el proceso de acumulación de capital, la credibilidad y lo desgastado de la legitimidad política, rebasa las "bondades económicas" de los planes y programas, ya que éstos, en sus argumentos, demuestran la incompetencia de la planeación, dado que no se traducen en beneficios sociales, y a pesar de su énfasis técnico, los resultados económicos son insatisfactorios, ya que revelan cómo los grandes problemas de carácter social se recrudecen, debido al decremento del PNB; la falta de amortiguamiento para contener las desigualdades sociales. Además, la concentración del ingreso en regiones, clases sociales y grupos, son fuertes problemas estructurales que se agudizan con el déficit fiscal, el endeudamiento interno y externo y, la tendencia contraccionista del Gasto Público.

Las propuestas de la Planeación Económica, como modelo de "esta

bilidad" que aseguren la acumulación de capital, han demostrado efectos como la inflación (congelada pero no erradicada); debilitamiento del sector productivo; crecimiento económico nulo, lo cual indica que los instrumentos políticos empleados para moderar la opulencia y la miseria y, recuperar las bases del desarrollo dinámico, sostenido, justo y eficiente, no son propiamente los que lleven a las puertas de la felicidad política, objetivo supremo de todo Estado Moderno.

De tal suerte que lo anterior permite evaluar en definitiva nuestra tesis de que los planes desde su diseño hasta su ejecución, funcionan como estabilizadores políticos en la sociedad, y permiten "racionalizar" la lucha por el poder, para que el Estado gobierne mejor a la sociedad, no exento de conflictos y contradicciones. En suma, en México la planeación tiene caracteres políticos y no tanto económicos, sin que ello, aún garantice mejores niveles de democracia política y de la ampliación en los accesos a los bienes y servicios que reclama la sociedad.

## BIBLIOGRAFIA

### LIBROS

- BETTELHEIM, Charles. Planificación y crecimiento acelerado, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1981.
- CARRILLO Castro, Alejandro. La reforma administrativa en México, México, Edit. Miguel Angel Porrúa, S. A., 1980.
- CECEÑA, José Luis. Introducción a la economía política de la planeación económica, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1981.
- \_\_\_\_\_ La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista (El caso de México), México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1983.
- COSIO Villegas, Daniel. El sistema político mexicano: las posibilidades de cambio, México, Edit. Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1981.
- FLORES de la Peña, Horacio. Los obstáculos al desarrollo económico en México: el desequilibrio fundamental, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1982.
- \_\_\_\_\_ Bases para la planeación económica y social de México, México, Edit. Siglo XXI, 1986.
- GUERRERO, Omar. La administración pública del estado capitalista, España, Edit. Fontamara, 1981.
- \_\_\_\_\_ Teoría de la Administración Pública, México, Edit. Haría, 1986.
- GUILLEN, Arturo. Planificación económica a la mexicana, México, Edit. Nuestro Tiempo, S. A., 1983.
- LEAL, Juan Felipe. México: estado, burocracia y sindicatos, México, Edit. Ediciones El Caballito, S. A., 1985.
- LERNER, Bertha. El poder de los presidentes, alcances y perspectivas (1910-1973), México, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A. C., 1973.

- MALLET, Serge. El socialismo y la sociedad industrial, México Colección Mínima No. 17, Edit. Siglo XXI, 1968.
- MARITANO, Nino y Obaid, Antonio. An Alliance for Progress, México-co. Edit. Diana, S. A., 1963.
- MARX, Carlos. El dieciocho Brumario de Luis Bonaparte, Pekín, Ediciones en Lenguas Extranjeras, 1978.
- \_\_\_\_\_ La Guerra Civil en Francia, Pekín, Ediciones en Lenguas Extranjeras, 1978.
- \_\_\_\_\_ El Capital, Tomo I, vol. 1, México, Edit. Siglo XXI, 1980.
- \_\_\_\_\_ Introducción general a la crítica de la economía política/ 1857, México, Edit. Pasado y Presente No.1, 1985.
- PEÑA, Sergio de la. El modo de producción capitalista: teoría y método de investigación, México, Edit. Siglo XXI, 1980.
- RODRIGUEZ Araujo, Octavio. La reforma política y los partidos políticos en México, Edit. Siglo XXI, 1982.
- SOLIS, Leopoldo. Planes de desarrollo económico y social en México, México, Edit. Diana, S. A., 1980.
- UVALLE Berrones, Ricardo. El gobierno en acción: la formación del régimen presidencial de la administración pública, México, Edit. FCE, 1984.
- VELIZ, Claudio. Obstáculos para la transformación de América Latina, México, Edit. FCE, 1983.
- WIONCZEK, Miguel. "Antecedentes e instrumentos de la planeación en México", en: Bases para la planeación económica y social de México, México, Edit. Siglo XXI, 1986.

## HEMEROGRAFIA

REVISTAS

- BAILEY, John. "La Secretaría de Programación y Presupuesto", México, Instituto Nacional de Administración Pública No. 44, 1980.
- CHANES Nieto, José. Campero Cárdenas, Gildardo y Flores Cruz, Cipriano. "Crónica de disposiciones", México, Instituto Nacional de Administración Pública, Revista de Administración Pública No. 55/56, 1983.
- GARCIA Cárdenas, Luis. "Antecedentes y desarrollo de la Administración Pública Federal en México", México, Instituto Nacional de Administración Pública, Revista de Administración Pública No. 54, 1983.
- HAMILTON Nora, "Estado y burguesía en México", México, Cuadernos Políticos No. 36, abril-junio 1983.
- MANDEL, Ernest. "El estado en la época del capitalismo tardío", Críticas de la Economía Política No. 4, Jul-Sep. México, Edit. Latinoamericana El Caballito, 1977.
- MARX, Carlos. "La sociedad, el estado y la administración pública", México. Instituto Nacional de Administración Pública", Revista de Administración Pública del 25o. aniversario, sin número, 1980.
- OLIVAN, Alejandro. "Idea general de la administración", México, Instituto Nacional de Administración Pública, Revista de Administración Pública, Homenaje a Gabino Fraga, sin número, 1982.
- POSADA de Herrera, José. "Lecciones de Administración", México, Instituto Nacional de Administración Pública, Revista de Administración Pública, homenaje a Gabino Fraga sin número, 1982.
- UVALLE Berrones, Ricardo. "El estado y la planificación en México: los planes de desarrollo en México", México, Instituto Politécnico Nacional, 1986.

## OTRAS FUENTES

INFORMES presidenciales: Adolfo López Mateos, Gustavo Díaz Ordaz, Luis Echeverría Alvarez, José López Portillo. Periódico El Financiero, Sección económica, México, 2 sept. 1987.

MANUAL de organización de la Administración Pública Paraestatal, México, Presidencia de la República, 1977.

PROYECTO DEL Plan de Inversiones del Gobierno Federal y sus dependencias descentralizadas, México, Banco de México, 1947.

SECRETARIA de la Presidencia, La planeación en México, México, Gobierno Federal, SIN FECHA.

## PERIODICOS

EL FINANCIERO, "Desincorporación de Empresas", Sección Económica México, 2 de septiembre, 1987.

## LEGISLACION

DIARIO Oficial, Acuerdo presidencial que perseguía la coordinación de los programas de inversión de las entidades del gobierno federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, Secretaría de Gobernación, 27 de junio 1953.

DIARIO Oficial, Acuerdo sobre la elaboración de programas de inversión pública, Secretaría de la Presidencia, México, Secretaría de Gobernación, 30 de junio 1959.

DIARIO Oficial, Acuerdo sobre la planeación del desarrollo económico-social del país, Secretaría de la Presidencia, México, Secretaría de Gobernación, 2 de agosto 1961.

DIARIO Oficial, Acuerdo a todas las Secretarías de Estado para que elaboren sus planes de acción, Secretaría de la Presidencia, México, Secretaría de Gobernación, 2 de julio 1961.

DIARIO Oficial, Acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial encargada de formular planes nacionales para el desarrollo económico y social del país, Secretaría de la Presidencia, México, Secretaría de Gobernación, 2 de marzo 1962.

DIARIO Oficial, Decreto por el que se deroga la Ley del 10 de mayo de 1928, a fin de que quede integrado el Cuerpo Consultivo Oficial, México, Secretaría de Gobernación, 17 de enero 1930.

DIARIO Oficial, Decreto que crea la Comisión Federal de Planificación Económica, como órgano de la Secretaría de la Economía, México, Secretaría de Gobernación, 9 de julio 1942.

DIARIO Oficial, Ley sobre Planificación general de la República, México, Secretaría de Gobernación, 12 de julio 1930.

DIARIO Oficial, Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, México, Secretaría de Gobernación, 30 de diciembre 1947.

DIARIO Oficial, Ley orgánica de la Administración Pública Federal que fundamenta la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, México, Secretaría de Gobernación, 29 de diciembre 1976.

DIARIO Oficial, Ley de planeación, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, Secretaría de Gobernación, 5 de enero 1983.

## PLANES DE DESARROLLO

PRIMER Plan Sexenal, Partido Nacional Revolucionario, México, 1934.

SEGUNDO Plan Sexenal, Partido de la Revolución Mexicana, México, 1939.

PLAN de Acción Inmediata. Secretaría de la presidencia, México, 1962.

PLAN De Desarrollo Económico y Social. Secretaría de la Presidencia, México, 1966.

PLAN Global de Desarrollo. Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1976.

PLAN Nacional de Desarrollo. Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1982.