

Nº 56
REJ.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**“ LA PLANEACION DEL DESARROLLO EN MEXICO :
REDEFINICION Y PROSPECTIVAS ”.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE :
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION
PUBLICA)

P R E S E N T A :

MAURA ALEJANDRA VALLEJO ACEVEDO

DIRECTOR DE TESIS:

JUAN CARLOS LEON Y RAMIREZ



CIUDAD UNIVERSITARIA,

AGOSTO 1992

FALLA DE ORIGEN



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.

LA PLANEACION DEL DESARROLLO EN MEXICO: REDEFINICION Y PROSPECTIVAS.

I N D I C E.

	Pags.
INTRODUCCION.	1
CAPITULO I. ESTADO MEXICANO Y PROYECTO NACIONAL	6
1.1 ANTECEDENTES HISTORICOS DEL ESTADO MEXICANO	6
A) Antecedentes Generales	6
B) La Reforma	12
C) Porfiriato	14
1.2 MOVIMIENTO ARMADO DE 1910 Y POSTULADOS REVOLUCIONARIOS	21
1.3 CONSTITUCION DE 1917 Y PROYECTO NACIONAL	29
1.4 CAMBIOS EN EL PROYECTO NACIONAL	45
1.5 EL ESTADO MEXICANO Y EL SISTEMA CAPITALISTA	70
1.6 DEL ESTADO BENEFACTOR OMNIPRESENTE AL ESTADO ESTRATEGA	76
CAPITULO II. LA PLANEACION DEL DESARROLLO EN MEXICO	86
2.1 CONCEPTUALIZACION DE LA PLANEACION DEL DESARROLLO	86
2.2 TEORIAS DE PLANEACION (CEPAL/ALPRO)	97
2.3 ADMINISTRACION PUBLICA Y PLANEACION DEL DESARROLLO	104
2.4 TEORIA GENERAL DE GOBIERNO Y LA TOMA DECISIONES POLITICAS	110
2.5 ANALISIS DE ALGUNOS PLANES DE DESARROLLO EN MEXICO.	126
A) PRIMER PLAN SEXENAL	126
B) PROYECTO DE INVERSIONES DEL GOBIERNO FEDERAL Y DEPENDENCIAS DESCENTRALIZADAS (1947-1952)	131
C) COMISION NACIONAL DE INVERSIONES Y PROGRAMA NACIONAL DE INVERSIONES (1953-1958)	133
D) PLAN DE ACCION INMEDIATA (1962-1964)	137
E) PROGRAMA DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE MEXICO (1966-1970)	139
F) PROGRAMA DE INVERSION-FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL (1971-1976)	143
G) SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO	146
H) PLAN GLOBAL DE DESARROLLO (1980-1982)	150

CAPITULO III. CAMBIOS EN LA PLANEACION 1982-1988	155
3.1 MODIFICACIONES CONSTITUCIONALES	155
3.2 EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA	161
3.3 LEY DE PLANEACION	170
3.4 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988	175
CAPITULO IV. EL PROYECTO SALINISTA	180
4.1 MODERNIZACION Y REFORMA DEL ESTADO	180
4.2 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994	189
4.3 PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD	202
4.4 LIBERALISMO SOCIAL	209
CAPITULO V. HACIA UNA REDEFINICION Y PROSPECTIVAS EN EL MARCO DE LAS NUEVAS RELACIONES ESTADO-SOCIEDAD	215
BIBLIOGRAFIA	229
CITAS Y NOTAS DE PIE DE PAGINA	236

LA PLANEACION DEL DESARROLLO EN MEXICO: REDEFINICION Y PROSPECTIVAS.

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

LA PLANEACION DEL DESARROLLO EN MEXICO.

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

Acceder al estudio de las transformaciones dinámicas y constantes que sufre nuestro país en el contexto de la redefinición de las conceptualizaciones ideológicas y los reclamos nacionales nuevos y complejos, obliga a un compromiso mucho más responsable en nuestras propias consideraciones al respecto.

Inscrito en un mundo en constante evolución, nuestro país ha tenido que adecuarse paulatinamente (y lo tendrá que seguir haciendo) a las nuevas realidades nacionales e internacionales, ya que de no hacerlo se correría el riesgo de quedarse al margen de dichos cambios.

El Estado Mexicano ha demostrado a lo largo de su historia, fundamentalmente en la etapa posrevolucionaria y hasta nuestros días, su capacidad de adaptación y evolución dentro de los diversos y variados contextos por lo que ha pasado.

Sin embargo, la necesidad de alcanzar los niveles y estándares de los países industrializados han obligado al Estado a adoptar posiciones que versan desde el intervencionismo hasta su reducción, todos bajo la óptica de la consecución del propio desarrollo nacional. Esta búsqueda del desarrollo se ha instrumentado a través de planes y programas gubernamentales que no han sido reales conductores y guías de acción del propio gobierno. La planeación se ha considerado como el vehículo por medio del cual estas acciones deben ser llevadas a cabo. Pero creemos que la planeación no es sólo un ejercicio de programación-presupuestación y delimitación de funciones y tiempos; la planeación del desarrollo es un proceso más acabado e importante.

El análisis de nuestro trabajo considera a la planeación del desarrollo como el instrumento de dirección y conducción de los cambios en la sociedad, es el instrumento capaz de "romper y modificar las inercias sociales", coadyuvando con esto a los procesos de "Modernización y Reforma del Estado" planteados por el actual gobierno mexicano. No entendemos cambio sin conducción y dirección en todos los aspectos que nos constituyen como nación y nos vigorizan como país.

La preocupación de nuestro trabajo se fundamenta en las consideraciones respecto a esa conducción. Creemos en los cambios, en lo que no estamos de acuerdo es en la incertidumbre que dichos cambios provoquen y sobretodo, en la falta de oportunidad en las respuestas políticas, económicas y sociales.

La planeación del desarrollo, pero del desarrollo integral, deberá ser reconsiderada en su propia definición por parte de su actor instrumentador para dejar de ser un ejercicio adjetivo y convertirse en un bastión sustantivo de racionalidad administrativa.

Los cambios en las consideraciones de acción del Estado en México obligan a reconsiderar lo que la "rectoría" del mismo significa y en la capacidad de respuesta del gobierno a las exigencias de la propia sociedad. La planeación del desarrollo es entonces directriz metodológica de cambios, reformas, redefiniciones y renovación de nuestra nueva realidad histórica.

En este trabajo de investigación se buscó dar un seguimiento metodológico que de los más general respecto a la definición del

propio Estado Mexicano, llegara a lo particular en la interpretación e implantación del nuevo proyecto nacional pretendido por el gobierno encabezado por el Lic. Salinas de Gortari, discutiendo en cada capítulo y apartado sobre las consideraciones expresadas.

Obligadamente hemos de referir que el último capítulo de este trabajo no solo puede considerarse de conclusiones, sino que en el versamos nuestras propias consideraciones respecto a lo que el proceso de la Planeación del Desarrollo significara para México en esta lógica de cambios y recomposiciones.

Referido el pasado para proponer a futuro, este trabajo nos marca la posibilidad de conocer la parte instrumental de la planeación del desarrollo a lo largo de nuestra historia contemporánea, proponiendo un análisis prospectivo al respecto.

La comprensión de los cambios a través de un instrumento de direccionalidad y racionalidad en la toma de decisiones nos permite

un mejor y mayor conocimiento de lo que las etapas y/o procesos de transición significan.

Queda claro entonces que la conducción del cambio es para nosotros compromiso y responsabilidad histórica; y éste el principio de nuestro compromiso personal.

LA PLANEACION DEL DESARROLLO EN MEXICO: REDEFINICION Y PROSPECTIVAS.

C A P I T U L O I.

ESTADO MEXICANO Y PROYECTO NACIONAL.

LA PLANEACION DEL DESARROLLO EN MEXICO: REDEFINICION Y PROSPECTIVAS.

CAPITULO I. ESTADO MEXICANO Y PROYECTO NACIONAL.

1.1 ANTECEDENTES HISTORICOS.DEL ESTADO MEXICANO.

A) ANTECEDENTES GENERALES.

Los antecedentes históricos del Estado Mexicano nos permiten conocer su justificación y legitimación en el tiempo, reconociendo las opciones que lo han constituido a través de sus transformaciones históricas de acuerdo a los cambios que la realidad impone.

La conquista y colonización de América dieron como resultado la superposición de estructuras acordes a la transformación del feudalismo y su paso a la configuración del Estado Absolutista en la Nueva España, con lo que inicia la vida colonial de México.

La extrapolación estructural producto de la conquista determinó modalidades específicas a esta nueva realidad, obligadas por la herencia y presencia indígena. El sistema que surgió de esta relación

"está formado por dos estructuras fundamentales: 1) la República de los indios o despotismo tributario y 2) la República de los españoles en la cual el feudalismo y capitalismo embrionario se hayan indisolublemente entrelazados". 1

Las circunstancias internas de la colonia obligaban al cambio de las pretensiones y ambiciones españolas de conquista en función de los indigenismos incorporados. La resultante fue el cambio en todos los órdenes de la dinámica de la sociedad prehispánica.

Es relevante la importancia del desarrollo histórico de México en el S. XIX ya que se presentan los problemas a los que se enfrentará el país en su ulterior desarrollo.

Durante los tres siglos de colonia, las actividades económicas se orientaron a las necesidades externas; España establecía que áreas económicas desarrollar y cuales sancionar y prohibir evitando la competencia de sus colonias en los mercados internacionales, protegiendo su producción interna.

"En la formación de la economía novohispana tres factores externos influyeron: el tránsito del feudalismo al capitalismo en

Europa, la inclusión de las colonias españolas y la misma metrópoli en el intercambio internacional con un status colonial y más directamente, la influencia modeladora de la sociedad y el sistema imperial españoles".2

En su condición de país colonizado, México respondió a las necesidades de la metrópoli española y consecuentemente a la de todos los demás países europeos que consolidaron de esta forma su tránsito al capitalismo. Se puede por lo tanto aseverar que desde su independencia formal, México ha supeditado su desarrollo interno a las condiciones políticas y económicas del exterior.

Esto originó que iniciaran los graves desequilibrios en los sectores económicos, políticos y sociales nacionales, además de que su resultante fue un desarrollo supeditado y tributario respecto al existente en los países con los que España tenía relaciones comerciales y/o de intercambio.

Durante la primera mitad del S. XIX, la lucha por la independencia y la necesidad de delimitar la actuación del país como tal, marcaron la primera etapa de México como nación.

La situación política y social al interior de la Nueva España requería de mayores espacios en su organización política y social. España intentó dar una solución a estas demandas por medio de las Reformas Borbónicas, dando una mayor participación a sus colonias en las decisiones políticas. Las Cortes de Cádiz tuvieron la misma intención, sin embargo la presencia del imperio español se debilitaba al interior por un proceso independentista que se tornaba fuerte y complejo; mientras que al exterior por el poder del incontenible Imperio napoleónico que había logrado hacer de España uno de sus territorios dominados.

"La década anterior a la independencia se caracterizó por revueltas masivas de indios y mestizos(...) unidos a los criollos en busca de la autonomía de la dominación española".³

Con la consecución de la independencia nacional, México inicia una larga lucha ideológica que abarca más de la mitad del S. XIX en la que el liberalismo y el conservadurismo como proyectos políticos contrapuestos se alternaban en el poder provocando al interior guerras que impedían concluir la búsqueda de la definición de nación independiente que era el principal objetivo del nuevo país.

Se provocó con esto un proceso de cambio complejo en donde el control del poder político sobre la población y el territorio no existe en tanto Estado Nacional. Hay una multiplicidad de poderes locales que se fortalecen en detrimento directo del poder central; la fragmentación del poder impedía la implementación de un proyecto nacional.

Los sectores productivos heredaron de la colonia desequilibrios en niveles de productividades fomentados por la creación de cotos de poder regionales dificultando la consolidación de un poder político nacional. Los gobiernos centrales presentaban debilidad política y económica para poder llevar a cabo el ejercicio del poder real.

"En México existía un Estado Nacional sólo desde el punto de vista jurídico-político, ya que tanto en su organización económica como social el país se hallaba fragmentado".4

La inexistencia de un mercado interno que permitiera el desarrollo productivo y el intercambio comercial, la mala distribución de la población, el contraste socio-cultural (por zonas), la carencia de vías de comunicación, el fomento del autoconsumo regional y la fortaleza de los poderes locales

configuraban el panorama nacional durante la primera mitad del siglo XIX.

Las luchas intestinas no giraban sólo en función de los poderes locales y los regionalismos, sino que se encontraban matizadas por la lucha ideológica que buscaba la consolidación del Estado Nacional Mexicano.

Pretendiendo la imposición de un proyecto político lo suficientemente sólido como para imponerse a una nación recientemente independiente, las tendencias ideológicas del liberalismo y el conservadurismo se enfrascaron en una lucha que se llevó los primeros cincuenta años de vida independiente.

"Durante sus primeros cincuenta años de independencia, los asuntos de México fueron dirigidos por más de cincuenta gobiernos, como con treinta diferentes hombres actuando como presidentes".⁵

El triunfo del liberalismo sobre la corriente conservadora determinó el desarrollo histórico del país en la segunda mitad del siglo XIX. El modelo liberal pretendía que el Estado garantizara y promoviera los intereses de los particulares, la separación entre la

iglesia y el Estado, el federalismo como sistema de gobierno y la división de poderes.

El modelo liberal se fundamentó teóricamente en la Constitución de 1857 que consideraba, además de lo señalado, la necesidad de modernizar al país y encauzarlo dentro de los parámetros del desarrollo económico capitalista.

"El liberalismo no únicamente es un largo trecho de nuestra historia, sino que constituye la base misma de nuestra actual estructura institucional y el antecedente que explica en buena medida el constitucionalismo social de 1917".⁶

B) LA REFORMA.

Las Leyes de Reforma (1857) consideran la necesidad de la reactivación económica y la consecución de la unidad nacional rompiendo con privilegios de grupos como la iglesia (desamortización de bienes del clero), con una posición conjunta de avanzada para la época.

El gobierno juarista propone incorporar al país dentro del concierto internacional de las naciones respondiendo de manera directa a los problemas del mismo. Al interior presentaba una serie de "obstáculos de todo orden (que) se oponía al plan liberal. Aunque Juárez y su gente asumieron la modernización del país a sabiendas que 'una sociedad como la nuestra, que ha tenido la desgracia de pasar por una larga serie de años de revueltas intestinas, se ve plagada de vicios, cuyas raíces profundas no se pueden extirpar en un sólo día, ni con una sola medida'".7

La etapa de Reforma inicia a México en el camino de la modernización económica; sienta a la par las bases para el establecimiento de un poder central fuerte capaz de imponerse en el eje de la toma de decisiones a nivel nacional atendiendo además la reactivación económica que gira en torno a la separación Estado-iglesia y a la desamortización de los bienes de manos muertas.

"Con la Revolución de Reforma, la acumulación originaria-punto de partida insustituible a la acumulación capitalista-asumió su mayor expresión. En efecto, con el establecimiento del Estado liberal, el proceso de disociación entre el productor directo y sus medios de producción se aceleró".8

Las pugnas externas y las disputas internas siguieron impidiendo la consolidación del Estado Mexicano. La República Restaurada sienta las bases materiales del desarrollo económico del país aunque este se lograría más por una política centralista fuerte que por la aplicación efectiva de las Leyes de Reforma.

A la muerte de Juárez, el planteamiento liberal continuó en el gobierno de Lerdo de Tejada hasta la rebelión del Plan de Tuxtepec con el que Porfirio Díaz irrumpe en la vida política nacional.

Antes de hacer referencia al porfiriato es importante dejar claro que si bien la etapa juarista y liberal no concluyó exitosamente sus propósitos "modernizadores", dejó los elementos necesarios para que el afianzamiento de Díaz al poder fuera de tal suerte que tomaría en sus manos el curso del desarrollo nacional.

C) PORFIRIATO.

Con el ascenso de Porfirio Díaz al poder, inicia el Estado Mexicano en su consideración más amplia. Si bien es cierto que desde

1821 se intentó la creación de un Estado Nacional con la independencia de la colonia, cierto es también que la construcción de dicho Estado pasaría por un largo proceso de pugnas internas políticas, ideológicas y sociales que conformarían las dos terceras partes del S. XIX.

Las Leyes de Reforma establecieron los principios que consideraban la necesidad de lograr una reactivación económica que permitiera el desarrollo de México así como la unidad nacional que se encontraría en un gobierno fuerte, capaz de imponer decisiones y control a todo el país. Sin embargo, no fue sino hasta la llegada de Díaz al poder cuando se da la integración de los tres elementos que forman un Estado: población, territorio y gobierno. La pretendida unidad nacional se logró bajo la política de "paz y orden".

Díaz terminó de sembrar y cosechó los planteamientos de modernización del liberalismo de Juárez y Lerdo de Tejada, caracterizando su mandato presidencial con la frase "poca política y mucha administración". Por lo tanto, "la libertad, la obsesión básica de los liberales en el período de la República Restaurada, en la aurora porfírica empezó a sufrir. Por principio de cuentas no se entendió con el orden. Este, para consolidarse, le sustrajo a la libertad la intervención en la política".⁹

Díaz da como primer paso, el fortalecimiento de su poder pacificando al país y emprendiendo el camino a la que consideraba la finalidad más importante de su gobierno: el progreso económico.

Con una visión política y económica más orientada al exterior que al interior, Díaz emprende el crecimiento del país, permitiendo la llegada de la inversión extranjera hasta en un 90%.

En este período se desarrolla un capitalismo agroexportador que se vincula con la política capitalista de los Estados Unidos. Se da una alta concentración de la tierra y la gran mayoría de la población vive depauperada, trabajando como peones acasillados en las haciendas, que llegan a ser el 81% del territorio nacional. La alta concentración de la tierra en un país fundamentalmente agrario, trajo consigo una grave desigualdad en el ingreso.

El régimen de Díaz, centralizador de poder, favoreció la creación de latifundios e inversiones extranjeras. El crecimiento económico fue innegable ya que el capital no tenía ningún tipo de restricción por parte del gobierno.

Politicamente, la centralización del poder se favoreció con la extensión de la red ferroviaria, puesto que significó un mayor control desde el centro, además de que el campo era pacificado por medio de policías especiales llamadas "los rurales".

Esta extensión de las vías ferroviarias pretendían además unir las plantaciones hacendarias y los centros mineros importantes con los puertos y las zonas fronterizas apoyando con esto a la exportación y desarrollando la formación de un mercado interno nacional. A esto contribuyeron también las prebendas gubernamentales al capital, extranjero y nacional, que se apropió de las tierras, de la exportación de minerales y de los rubros más importantes de la actividad económica del país.

"El propósito de ésta política era el de servirse del capital foráneo para transformar a México de un país con pequeños mercados locales y regionales, en otro con un mercado único interno, en el que las mercancías pudieran circular libre y fácilmente".¹⁰

La agroexportación insertó a México dentro del concierto comercial a nivel mundial, aunque ahora ya dentro del juego internacional de intercambio dirigido por los Estados Unidos.

Las inversiones extranjeras norteamericanas aumentaron paulatinamente, ganando terreno a los capitales europeos que llegaban atraídos por las garantías de paz y orden que el porfiriato ofrecía.

Sea como fuere, la agricultura tuvo sistemas de producción diferentes en el norte, centro y sur del país. En el norte y el sur por ejemplo, la agricultura estaba orientada a la exportación y al comercio mientras que el centro, al autoconsumo. Cada zona presentaba características particulares y demandas propias. Estos desequilibrios en el sector agrícola, que ocupaba a casi el 90% de la población económicamente activa del país, dieron lugar a la aparición, durante la etapa revolucionaria, de grupos con propuestas políticas contrapuestas que constituyeron la base del movimiento armado de 1910.

Pese a los alentadores índices económicos del período, este se caracterizó porque los actores sociales principales y mayoritarios (campesinos y clases medias urbanas y rurales), quedaron sin atención en la lógica del progreso económico.

Los campesinos, a pesar de llevar el peso de la política agroexportadora, se veían cada vez más marginados de los beneficios de la misma y del crecimiento económico que registro el país.

La alta concentración de la tierra, las cada vez más graves y deterioradas condiciones de vida en el campo (acasillamiento, deterioro de la capacidad de compra, entre muchas otras), y la falta de canales políticos para encauzar sus demandas, ayudaron al levantamiento masivo en busca de mejores oportunidades de vida.

Las clases medias urbanas y rurales, surgían dentro de un mercado social limitado, ya que México era una sociedad predominantemente rural; no encontraban posibilidades de ascender en la escala social y sus espacios políticos eran cada vez más limitados.

Así, el crecimiento económico y las respuestas políticas se vieron desfasados, ya que el primero no correspondía a las posibilidades del segundo.

Además de los serios desequilibrios económicos (regionalismos), el período de Díaz se caracterizó por una gran concentración de poder. El proceso de centralización del poder, la pacificación del país, con el consiguiente sometimiento de los poderes locales y los cacicazgos regionales, era el primer paso para emprender el progreso económico del país. Sin embargo, su férrea política terminó por su propia personalización del poder, con una administración longeva e

inamovible y su incapacidad para incorporar demandas, para abrir posibilidades de nuevos cuadros políticos, para dar soluciones a desequilibrios del desarrollo social y para proponer alternativas políticas, económicas y sociales a su proyecto gubernamental, que para entonces había llegado ya a sus propios límites.

Estos límites se vieron rebasados al irrumpir las demandas en un movimiento armado, revolucionario, que acabaría de sentar las bases del Estado Mexicano, incorporando a su proyecto no sólo las pretensiones de desarrollo económico, sino las de tipo político y social.

Díaz es de una importancia fundamental para el posterior desarrollo del país, ya que inicia el asentamiento de las bases que caracterizarán al Estado Mexicano, con la aparición de un gobierno central fuerte que tiene como principal propósito el crecimiento económico del país y su desarrollo.

Pese a eso, la falta de respuestas políticas a las grandes demandas sociales: mejoramiento de la calidad del nivel de vida y mayores espacios políticos; conllevó a la irrupción de un movimiento revolucionario que marcaría la vida nacional contemporánea.

1.2 MOVIMIENTO ARMADO DE 1910 Y POSTULADOS REVOLUCIONARIOS.

El movimiento armado de 1910, como se ha señalado, responde a las condiciones políticas, sociales y económicas existentes en el porfiriato, que pese a tener como base de su legitimidad a la Constitución de 1857, había agotado sus propias fundamentaciones teóricas.

Las protestas contra el régimen de Díaz se habían manifestado de manera aislada. Es hasta la aparición de Madero en el panorama político nacional, que las protestas se vuelven reclamos. Es aquí cuando Francisco I. Madero surge a la vida política con la expectativa y preocupación que entonces se presentaba en los sectores sociales a los que pertenecía: la sucesión de Díaz en el poder y la transición pacífica del mismo.

Las aspiraciones de Madero nunca fueron ni la presidencia ni el levantamiento armado para derrocar al dictador. Debido a la avanzada edad de Díaz y a la falta de cuadros políticos renovados, la transición del poder se presentaba difícil, además de que los grupos

sociales buscaban ya, el mismo Madero es un ejemplo, una mayor participación en las cuotas de poder gubernamental.

Pese a los intentos de Madero para conciliar con el régimen, la cerrazón de este lo obligó a participar en el proceso electoral de 1910 como candidato a la Presidencia de la República. Con la promulgación del Plan de San Luis, el país encontraba la ruta para aspirar a romper con las ataduras que el porfiriato había impuesto en todos los órdenes.

El camino que quedaba para terminar con el régimen de Díaz era el de las armas por lo que el movimiento revolucionario toma forma después de la promulgación del Plan de San Luis.

"Las ideas del nuevo candidato (Madero) y sus mas íntimos amigos eran preponderantemente políticas y no les preocupaba, o les preocupaba muy poco, los problemas económicos y la cuestión social".¹¹

La problemática nacional era mucho más compleja, además de soluciones políticas, pedía soluciones sociales y económicas. Esta sucesión de hechos, finalmente tuvo como resultado el levantamiento

de grupos armados a nivel nacional que lograron destituir a Díaz y ayudaron a Madero a ascender al poder.

Madero llega a la Presidencia de la República apoyado por los movimientos revolucionarios regionales pero debido a sus posiciones políticas reformistas y conciliadoras (no rompe totalmente con el régimen anterior), fue perdiendo popularidad y credibilidad. Las reformas que propone son únicamente políticas para ampliar la vida democrática nacional, por lo que su período gubernamental se considera el más democrático de la historia de México.

Lo que motivó el levantamiento de los grupos armados en el país y su adhesión al movimiento maderista fue el artículo tercero del mismo, en el que se toca el problema de la tierra aunque de manera general.¹²

Para lograr la caída de Díaz, se levantaron una gran cantidad de grupos regionales en armas, destacando el comandado por Francisco Villa en el norte y el de Emiliano Zapata en el sur. Cada grupo se incorporaba con un paquete de demandas y sus propuestas políticas.

La mención de estos dos grupos no es fortuita, ya que ambos representaban a zonas geográficas diferentes del país. Francisco

Villa representaba al norte del país que orientaba sus actividades agrícolas y mineras de exportación. Es un movimiento de campesinos desarraigados, más vinculados a procesos productivos rentables que vendían su mano de obra al mejor pagador. Es decir, no estaban acasillados en las haciendas. Las demandas de tierras se orientaban a la pequeña propiedad rural, su visión era más comercial.

El movimiento villista no tuvo presencia a nivel nacional; su visión fue localista con pretensiones y reivindicaciones sociopolíticas muy limitadas. Por el contrario, el zapatismo si tuvo un plan de reformas de la mayor importancia: el Plan de Ayala.

Las características de la actividad agrícola en el sur eran diferentes: los campesinos no eran libres para contratarse, se encontraban acasillados en las haciendas que orientaban su producción a la exportación pero con prácticas de monocultivo. Sus condiciones de vida eran cada vez peores. Las demandas zapatistas giraba en torno a la propiedad comunal ya que habían heredado el problema del despojo de tierras a los pueblos indígenas; su visión también localista no tenía ningún planteamiento nacional y mucho menos comercial.

A pesar de que el Plan de Ayala se limita en mucho a la restitución de tierras a los pueblos desposeídos, señalaba la necesidad urgente de dar una respuesta efectiva a los problemas del campo.

Estos grupos revolucionarios levantados en armas (aunque con visiones locales) identificaron en Madero al posible caudillo que hiciera posible la solución a sus necesidades, por lo que lo apoyaron hasta su ascenso a la Presidencia de la República. Como se ha dicho, conservó la estructura heredada del antiguo régimen y por lo tanto, postergó las soluciones económicas y sociales demandadas.

También como consecuencia de esto, la posición contrarrevolucionaria del país hizo su aparición. Encabezados por Victoriano Huerta, este grupo intentó retomar el poder y retornar al antiguo régimen, asesinando a Madero y Pino Suárez. Lograron precipitar al país a una nueva lucha armada ahora con los grupos revolucionarios unidos contra el huertismo. Sin embargo, las condiciones del país ya no eran los mismos y el intento fracasó.

Con todas estas facciones en pugna, un nuevo grupo revolucionario entre al escenario político: el carrancismo. A diferencia de los demás grupos en lucha, éste pretende el retorno a

al país a la legalidad, a la Constitución de 1857, de ahí que se denominara constitucionalista.

El carrancismo tenía una visión del país como tal. Sabía que para poder retornar al orden, había que realizar cambios; que dar soluciones y sobretodo, arrebatar sus banderas políticas a los demás grupos.

El Plan de Guadalupe es su estandarte de lucha. En él, se establece la necesidad de volver al país al orden, a la legalidad y el desconocimiento del gobierno de Huerta.

"La Revolución Mexicana..., no tuvo una ideología previa, no tuvo un programa en lo económico ni en lo social; la ideología de la Revolución se fue formando poco a poco, lentamente, en el calor de los combates, en el fuego de la contienda civil y en el desencantamiento de las pasiones populares".¹³

Carranza se erige entonces como el Jefe Máximo del Ejército Constitucionalista en su pretendido retorno a la legalidad. Sin embargo, los grupos en pugna se fraguaron en una lucha que en momentos parecía empanatanada porque el juego político no se inclinaba en favor de ningún contendiente.

En un intento por pacificar al país, aparece la Soberana Convención Revolucionaria, en donde todos los grupos de la lucha armada tuvieron la oportunidad de expresar y confrontar sus proyectos políticos. Se intentó el surgimiento de un gobierno de coalición entre las grupos enfrentados pero la lucha por el poder real fue mucho más fuerte. La importancia de este hecho histórico radica en que fue ahí, en donde los proyectos regionales empezaron a ser conocidos y tomados en cuenta.

Carranza y su grupo, siguieron a la cabeza del movimiento revolucionario. Con la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, los pactos con la Casa del Obrero Mundial y el control de la mejor facción armada de la revolución, el carrancismo había terminado por dejar a los demás grupos en lucha sin banderas políticas.

Así, Carranza ya como Presidente de la República, convoca a un Congreso Constituyente para la formulación de una nueva Carta Magna que recogiera todas las demandas sociales surgidas de la Revolución. Con esto, la etapa armada de la misma quedaba atrás.

La lucha armada había dejado ver que la Constitución de 1857 no era ya satisfactoria para la realidad del país, las circunstancias y las demandas habían cambiado radicalmente; ahora ya no eran sólo

orden, libertad y reactivación económica; se habían acumulado el problema de la distribución de la riqueza, la concentración de la tierra, la marginación social, la falta de oportunidades políticas y la inestabilidad en el período de la lucha armada.

Se plantea entonces la reorganización del Estado Mexicano que permitiera incorporar las demandas sociales y la legalidad como base de gobernabilidad. La promulgación de una nueva Constitución Nacional fue la culminación de este movimiento armado. Fue este el documento que volvió al orden al país incluyendo todas las demandas revolucionarias y con la cual surge un nuevo proyecto nacional en el que se vinculan y complementan el desarrollo económico, político y social.

1.3 CONSTITUCION DE 1917 Y PROYECTO NACIONAL.

El Estado Mexicano a lo largo de su historia ha pasado por procesos de formación de instituciones de manera constante. La Revolución Mexicana constituye el momento histórico de redefinición del país como tal; el punto de análisis más importante del México contemporáneo.

La Constitución Política de 1917 incorpora, como ya se ha dicho, las principales demandas sociales del país, convirtiéndose en el eje de acción de los gobiernos posrevolucionarios, además de ser su marco legal y su centro de legitimación. Establece las bases para hacer del Estado el rector de la vida política, económica y social del país, contemplando la importancia de un desarrollo nacional con características de beneficio social.

Es decir, el Estado busca el desarrollo económico con justicia social, incorporando elementos eminentemente capitalistas con planteamientos sociales que formalmente se contradicen.

"La Constitución de 1917 proponía un fuerte Estado intervencionista, que expandiera sus funciones para abarcar medidas que garantizaran la soberanía nacional sobre los recursos naturales, el acceso a las comunidades campesinas a la tierra y los derechos de los trabajadores".¹⁴

Las más importantes innovaciones al texto Constitucional fueron los artículos 3o., 27 y 123. En el primero, el Estado se abroga la facultad de la educación (parte esencial del desarrollo integral del país). En el artículo 27, la Nación recibe la propiedad inalienable de los recursos naturales y la división de las propiedades agrarias. En el artículo 123, se estableció la jornada laboral de ocho horas y un día de descanso, salario mínimo y derecho a huelga.

El Estado recibe además, la responsabilidad del desarrollo económico; del desarrollo nacional. Afirma su supremacía frente a otras fuerzas económicas y políticas, principalmente ante aquellas que provocaron inestabilidad en el país durante mucho tiempo.

"Los líderes del nuevo Estado en formación tenían también que establecer las bases para el nuevo orden económico (y en el proceso de su propia base económica) y constituir alianzas que les

permitieran consolidar su control sobre la burguesía porfiriana, considerablemente debilitada y negociar con el capital extranjero".15

En este documento se define nuestro proyecto nacional. Pero para poder hablar de proyecto nacional es necesario explicar que es: "por un lado, (un proyecto es) nacional en tanto implique la defensa de los recursos de la Nación, el establecimiento de una capacidad endógena de reproducción social y la ruptura de la dependencia; por otro lado, nacional en la medida en que atienda a las necesidades básicas del conjunto de la población".16

Las garantías sociales a nivel constitucional se han fijado como mínimos de bienestar que coadyuven a un mejor nivel de vida de la población y son: alimentación, salud, vivienda, trabajo, educación, impartición de justicia y equidad en el ingreso. Aquí cabe hacer mención de la aseveración del Maestro Reyes Heróles en el sentido de que el texto constitucional es propenderamente social.17

El Estado Mexicano toma forma en la Constitución de 1917 y ahí mismo establece su proyecto como tal. Sin embargo, su consolidación se dió con la integración de los tres elementos distintivos del Estado y el Sistema Político Mexicano: el partido dominante, el presidencialismo y el corporativismo.

Estos tres elementos son parte fundamental de cualquier análisis que pretenda explicar el desarrollo del Estado Mexicano contemporáneo, ya que sólo se puede hablar de este, cuando dichos elementos se encuentran formalmente establecidos. Historicamente se considera a la década de los veinte, como la parte inicial de la consolidación del Estado Mexicano con sus bases revolucionarias.

A la muerte de Carranza, Alvaro Obregón apareció en la cúspide de la política nacional. Como Presidente de la República, inició la pacificación del país, con revueltas locales todavía sin solución y son una economía semiparalizada.

"La...administración de Obregón se caracterizó por una inestable tregua con los generales regionales que habían sido sus aliados en el conflicto con Carranza pero que ahora buscaban fortalecer sus propias bases políticas. Como muchos de ellos se veían a sí mismos como presidentes potenciales, representaban una amenaza militar para el gobierno central así como una barrera política y económica para la unificación nacional".¹⁸

Obregón era entonces el mejor caudillo militar; el de más prestigio, pero todos los participantes en la lucha armada pretendían obtener beneficios de la misma.

Lograr la pacificación del país con todos los ejércitos regionales aún armados, la falta de un ejercicio fuerte del poder central y sobretodo la prontitud para llevar a cabo los postulados revolucionarios, marcaron el período gubernamental de Obregón.

Sin embargo, Alvaro Obregón inició la práctica de dos medidas que lo ayudarían a conseguir sus propósitos políticos: por una parte, orienta la profesionalización del sector militar, es decir, intenta incorporar a los militares en lucha dentro de los marcos estatales en formación y por otro lado, establece los "premios económicos" a quienes se le unan. Esto quiere decir que da generosas recompensas económicas a quienes se sometían a su poder.

Obregón impone la era del "caudillismo" en donde el control político se establece alrededor de una figura central fuerte, en este caso precedida de un gran prestigio militar pero que no garantizaba la estabilidad nacional cuando dejara el poder. Es entonces cuando se inicia la dualidad de poder con el que sería llamado el "hombre fuerte" del sistema político mexicano: Plutarco Elías Calles.

Si bien es cierto que Calles no contaba con el prestigio militar de Obregón, su alianza política con éste, le permitió gobernar al país sin grandes alteraciones y revueltas internas, exceptuando la

Guerra Cristera. Calles pretende y orienta esta pretensión a la consecución de la reactivación económica en el campo con el establecimiento de pequeños propietarios que contarán con técnicas de producción más avanzadas y que les permitiera exportar. Con esto Calles demuestra dos cosas: que ya entiende la necesidad de iniciar el programa social de la Revolución y por la otra, establecer una de las características de la fundamentación del Estado Mexicano, el desarrollo económico.

Aquí nos importa señalar la relevancia de esta "diarquía política" porque inicia con la consolidación del Estado Mexicano contemporáneo, las acciones de gobierno serán tratadas en otro capítulo.

Al finalizar su período gubernamental Calles, Obregón intenta reelegirse. La reelección indica que se violenta el principio con el que se inicia el levantamiento armado revolucionario, la no reelección. Romper con este principio significa también romper con el antecedente histórico inmediato y los argumentos de legitimidad se pueden ver vituperados.

Con lo anterior, se puede señalar que la muerte de Obregón correspondió a los mismos señalamientos; aquí México inicia el tránsito de "país de caudillos a país de instituciones".

Esto tiene una razón de lógica estatal, de razón de Estado. Calles como ya se ha señalado, no contaba con el prestigio militar de Obregón, por lo que numerosos caudillos regionales se sentían con más derecho a ocupar la silla presidencial que Don Plutarco. Este lo sabía, como sabía también que resultaba peligroso continuar con una política basada en la figura caudillesca de un sólo hombre.

Inicia entonces el período de la consolidación del Estado Mexicano, inicia el período de la creación de las instituciones nacionales más importantes: con Calles el PNR (Partido Nacional Revolucionario) y posteriormente con Cárdenas el presidencialismo y el corporativismo.

La situación política nacional se encontraba en un momento tenso e incierto a la muerte de Obregón; las pugnas intergrupales por acceder al poder se encontraban a la orden del día. Calles continuaba en su papel de "hombre fuerte" y podía tomar medidas que le permitieran seguir controlando la vida política nacional.

La creación de un partido política se presentaba entonces como la mejor alternativa. Aglutinaría en su interior a todos aquellos grupos que reclamaran su participación en el movimiento revolucionario, incorporándolo a una disciplina partidista; daría el respaldo necesario a quien ocupara el puesto de Presidente de la República y le permitiría a Calles seguir siendo parte y pieza sustantiva en la política del país y en la toma de decisiones.

"El mérito de Calles consistió en primer lugar en lograr que el equipo obregonista en su conjunto, que ya se disponía a disfrutar del poder, no recurriera de inmediato a las armas como única forma de evitar que su posición se deteriorara. Esto le permitió al Presidente saliente ganar el tiempo necesario para reorganizar toda la estructura del poder y luego triunfar sobre aquellos que aun insistían en mantener que las armas eran el medio idóneo para competir por el poder".¹⁹

Dentro del Partido Nacional Revolucionario, todos los grupos regionales encontrarían cabida, sus propuestas particulares se incorporarían a la posición nacional del mismo. En realidad, se sometían al poder central, a las decisiones de centro del país que ya para entonces empezaba a adquirir una fuerte presencia en las regiones nacionales.

El Estado posrevolucionario encontraba en los grupos regionales armados el principal obstáculo para su consolidación. El PNR se erigía como el heredero de la Revolución y todos los revolucionarios debían por lo tanto formar parte de él, integrarse en su seno; porque a partir de entonces quien estuviese fuera de su propuesta política sería considerado opositor al régimen "revolucionario". De ahí que todos los gobiernos posrevolucionarios legitimen todas y cada una de sus acciones en dicho movimiento social y se autodenominan "herederos de la Revolución".

"El Partido Nacional Revolucionario nacía comprometido con un sistema popular y pluralista, sin pretender detentar el monopolio del poder, y comprometido con la superación de las formas decisorias personalistas y arbitrarias; parecía ser la negación de los procedimientos autoritarios que habían prevalecido hasta el momento".20

Pero la vocación democrática del PNR murió al nacer. La selección de candidato a la Presidencia de la República en 1929 así lo demuestra, desde entonces el partido de Estado ha sido fundamental para mantener el control político del país.

De ser el "hombre fuerte" de la política mexicana, Calles se convirtió en el "Jefe Máximo de la Revolución" en su papel de dirigente del Partido. Ya como Jefe Máximo, Calles manejó políticamente el periodo conocido como "maximato" en el cual impuso a tres Presidentes, sus ideas y proyectos políticos. Seguía en el centro de la escena política nacional.

Pero su obra estaba ya hecha, el PNR permitiría pacificar al país y continuar a éste dentro de su misma consolidación. "El papel que tuvo el PNR a principios de los años treinta fue de primordial importancia para la integración de la nación mexicana y el fortalecimiento del aparato estatal revolucionario. Al igual que las otras instancias de la burocracia oficial, el Partido actuó en el curso de este período como un factor de centralización de las principales decisiones políticas".²¹

El general Lázaro Cárdenas llega a la Presidencia de la República siendo el candidato oficial por el PNR y con la consiguiente venia de Calles. En un principio, el gobierno cardenista siguió la línea política planteada en el Plan Sexenal, base de su campaña política.

Cuando Cárdenas llega al poder, la figura presidencial, que para entonces no tenía ningún peso específico en la política del país porque la toma de decisiones seguía en manos de Calles, se empieza a fortalecer. El maximato había llegado a poner a la figura presidencial como decorativa ya que su función real en el ejercicio del poder había llegado a ser nula.

Los proyectos políticos de Calles y Cárdenas llegaron a puntos de contraposición importantes e insuperables. Mientras que para uno, la visión al exterior era sustantiva, para el otro lo fundamental era la visión al interior.

La figura de Calles se convirtió en un obstáculo para Cárdenas, porque le impedía desarrollar su propio proyecto político así como para afianzar la figura presidencial. La ruptura política se da en 1935. Calles es obligado a abandonar el país y Cárdenas fortalece su presencia como Presidente de la República. Como tal, se erige además como el representante del Estado y asume el papel de responsable, rector de la vida y desarrollo nacionales.

Seguido de una serie de respuestas sociales y con la ejecución práctica de los postulados revolucionarios, Cárdenas inicia el fortalecimiento de la institución presidencial en México, cuya

legitimidad se vuelve incuestionable ya que es precisamente la Presidencia, la encargada de llevar a cabo la realización de las reformas sociales del texto constitucional.

La política cardenista orientada hacia los aspectos sociales del país, solidifica su presencia a nivel nacional. Para poder ejecutar su proyecto político en el marco de las respuestas sociales, Cárdenas inicia con la búsqueda y consecución de los apoyos necesarios para lograr llevarlo a cabo.

Su base de acción son entonces los grandes actores sociales: campesinos, obreros y "clases medias urbanas". Los campesinos y obreros encontraron en la política cardenista el interlocutor efectivo que esperaban para satisfacer y solucionar sus demandas reivindicativas. Las clases medias se identificaban con el cardenismo porque respondía o intentaba responder a su problemática bajo el marco de sus reformas sociales.

El corporativismo, el proyecto corporativo de los grandes actores sociales dentro de la política gubernamental, principió con el establecimiento de sus alianzas con el Estado; todos bajo el arbitrio estatal.

El presidencialismo y el corporativismo se vieron fortalecidos con los cambios que el tercer elemento de la política estatal mexicana sufrió. El Partido Nacional Revolucionario que en su seno había incorporado a grupos políticos con tendencias ideológicas diversas y cuyo punto de encuentro era el sentirse herederos del movimiento revolucionario, sufría la primera gran transformación de su historia. Dejaba de ser el Partido Nacional Revolucionario para convertirse en el Partido de la Revolución Mexicana.

Con este cambio, el Partido se adecuaba a los nuevos tiempos políticos del país. Cárdenas intentaba fortalecer su poder y presencia nacionales. El PRM incorporaba en su seno a los actores sociales nacionales bajo un proyecto corporativo que dio el tercer elemento a la caracterización del Estado Mexicano.

"El Partido de la Revolución se consolidó en el curso de los tres últimos años del gobierno de Lázaro Cárdenas, como pilar fundamental del Estado Mexicano posrevolucionario. La transformación de 1938 lo constituyó oficialmente en una formidable organización de masas y dió sin duda a los dirigentes políticos mexicanos una amplia base social 'institucionalizada' que les permitió realizar su programa de reformas sociales".²²

El Partido se convirtió en un apoyo firme a la política presidencial. Constituido por cuatro grandes sectores: el campesino, el obrero, el popular y el militar; reunía en su interior a los actores más importantes de la vida nacional.

El PRM ayudaba además a reafirmar la consolidación del Estado Mexicano posrevolucionario; sus características y bases fundamentales.

A pesar de los grandes logros en materia social con que contó el cardernismo, a finales de los treinta tuvo fuertes detractores. Con la llegada del General Manuel Avila Camacho al poder y la asunción de una política conciliadora, el PRM continuó con un papel sustancial.

"En el curso de los años de la Segunda Guerra Mundial, el Partido de la Revolución Mexicana tuvo un papel bastante singular que contribuyó de manera decisiva, a la consolidación del Estado Mexicano posrevolucionario. En tanto que órgano político de la Revolución, el PRM permitió al grupo avilacamachista presentarse en 1940 como el heredero legítimo del movimiento armado. En su calidad de instrumento de incorporación y de encuadramiento de las masas populares al Estado dio al régimen la posibilidad de ampliar notablemente su base social. Como aparato ideológico, en fin, contribuyó a lo largo de los cinco

primeros años del sexenio a hacer aceptar a las organizaciones sindicales la nueva línea gubernamental".²³

En esta cita se encuentra resumido lo que sería el papel del Partido oficial dentro de la lógica de la política mexicana: 1) instrumento de control político a nivel nacional; 2) instrumento de aplicación y acatamiento de una política eminentemente centralista que dictaminaba líneas políticas a seguir y modelos de desarrollo que implementar; 3) instrumento de legitimación de los gobiernos posrevolucionarios y de sus decisiones; 4) órgano fundamental para incorporar a todos los grupos sociales dentro del proyecto corporativo del mismo Estado. Instrumento político, ideológico, corporativo, etc.; el Partido de Estado en México es el primer eje de consolidación del mismo Estado.

El Partido oficial sufrió su tercera gran transformación en 1946. En ésta, los sectores se convirtieron en confederaciones y el sector militar desapareció como tal. Ahora la estructura horizontal del Partido la componían: la Confederación Nacional Campesina, la Confederación de Trabajadores de México y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares.

El proyecto corporativo cobraba mayor fuerza. La revolución se institucionalizó y el Partido de la Revolución Mexicana pasó a ser el Partido Revolucionario Institucional.

A partir de entonces y hasta la fecha, la solidez de los tres elementos a que hacemos referencia anteriormente, ha sido constante. Las modificaciones a través de los diversos tiempos políticos son importantes para poder acopiarlos a los tiempos actuales.

Resumiendo podemos considerar que el Estado Mexicano es el encargado del desarrollo nacional de acuerdo al texto constitucional y que para la consecución del mismo ha tenido que adoptar "modelos de desarrollo" que le ayuden a conseguir este objetivo. Así, el Estado Mexicano ha pasado de benefactor a solidario, de intervencionista a rector y de propietario a justo de acuerdo a la realidad social y en función de las políticas gubernamentales, modificando a su vez, la interpretación del proyecto nacional.

1.4 CAMBIOS EN EL PROYECTO NACIONAL.

"Algunos autores identifican al desarrollo como el proceso que consiste en cambios en la cuantía, naturaleza y uso de los recursos productivos y en la cuantía y naturaleza de la producción que se obtiene con esos recursos. Otros lo conciben como el proceso de cambio social que persigue como finalidad última la igualación de las oportunidades sociales, políticas y económicas; tanto en el plano nacional como en relación con sociedades que poseen patrones más elevados de bienestar material".²⁴

Los gobiernos a partir de 1920 buscaron realizar el proyecto nacional establecido. En los años 20's la inestabilidad nacional y los regionalismos impidieron lograr un desarrollo sostenido y continuo.

El cardenismo (años 30), definió a nivel práctico el proyecto nacional de desarrollo económico con justicia social; un modelo de economía "mixta" dentro de los parámetros del modo de producción capitalista.

El Estado debía garantizar los mínimos de bienestar social que proporcionarían un mejor nivel en la calidad de vida de la población: alimentación, vivienda, trabajo, salud, impartición de justicia y equidad en el ingreso.

Para la consecución del desarrollo, Cárdenas aumentó la oferta de empleos, incrementa la producción, concilia las desigualdades sociales y proporciona servicios básicos.

Su conceptualización del desarrollo tenía un sentido profundamente nacionalista que se basaba en la identificación popular con el movimiento revolucionario, llevando a la práctica los principales postulados revolucionarios.

El cardenismo busca el desarrollo nacionalista dentro del esquema capitalista. Su visión más hacia el interior del país tuvo una "política de justicia social con un perfil corporativo".²⁵

La política económica cardenista tuvo un nivel de éxito alto en función del acuerdo político del régimen. La integración económica nacional se basaba en un equilibrio articulado entre los distintos

sectores nacionales que además se vinculaban a la dinámica en la economía de mercado.

Aparece y se abre un nuevo concepto del desarrollo sustentado en las políticas estatales de beneficio; el Estado Benefactor. El Estado toma el papel de lo público.

Para 1940 el proyecto nacional se adaptaría por primera vez a lo que el Maestro Cossío Villegas llamaba "el estilo personal de gobernar".²⁶

Se cambia la orientación política del régimen de la Revolución. El gobierno de transición de Avila Camacho se basa en el giro de su discurso político a una posición centrista; con una actitud conciliadora, moderada y de "unidad nacional".

La "unidad nacional", discurso legitimador avilacamachista, buscaba menguar y conciliar las inconformidades suscitadas por la política cardenista que había dejado fuera de su control a los grupos clase medieros y pequeños burgueses. Esta política de unidad pretendía, evitar conflictos entre los actores sociales que protagonizaban la vida política nacional.

El período cardenista se distinguió por las organizaciones agrícolas e industriales combativas y reivindicativas, y por la recesión económica de 1929 a 1934 que se combinó con la crisis de hegemonía política en México, que conllevó a las grandes transformaciones sufridas en este régimen.

Dichas transformaciones dieron origen a los canales institucionales que permitían encauzar las demandas sociales por la vía orgánica gubernamental repercutiendo en el grupo gobernante y trastocando el ámbito estatal.

La unidad nacional apoyada también por el estallido de la conflagración mundial, no se podía poner en duda y se presenta frente a la realidad nacional como imperiosa y necesaria.

Con este discurso, el grupo gobernante lograba colocarse como árbitro de la vida político-social del país, impulsando además un proyecto económico que pretendía la industrialización para lograr el desarrollo nacional.

El avilacamachismo se presentó entonces como un punto de neutralidad en el panorama político mexicano, ya que buscaba

conciliar y reconciliar los intereses de los grupos reaccionarios al cardenismo.

La política industrializadora iniciaba la subordinación del desarrollo social y político al desarrollo económico. Desde entonces, en función de los modelos de desarrollo económico, se planteó la búsqueda del desarrollo nacional. La tesis de esta interpretación política es que en la medida que se logre avanzar en lo económico, se tendrá la posibilidad de financiar a los demás sectores nacionales.

Ahora las respuestas sociales del gobierno se darían en el marco de una orientación industrializadora de las políticas gubernamentales, dentro del modelo de desarrollo económico, cuya base será el discurso legitimador de la Revolución.

La etapa conciliatoria del gobierno mexicano, se da con la aparición de la política de unidad nacional. El presidencialismo se fortaleció y revistió de poderes extraordinarios que impedía la presencia de cualquier alternativa diferente en la escena política nacional.

Con la excepcionalidad del momento, la orientación del desarrollo nacional cambia y los objetivos tienen una transformación

a la par. Se inicia la reorientación de los objetivos sustantivos del proyecto nacional. La industrialización del país priorizará aspectos esencialmente económicos en detrimento de los sociales. Se da un giro a la política agraria (freno al reparto masivo de tierras), mayor control del movimiento obrero organizado (evitando brotes de inconformidad), y controlando los brotes de disidencia en función de una política conciliadora, de unidad e integración nacionales.

El proyecto nacional sufriría un giro mucho mayor con la llegada del grupo alemanista al poder, los postulados revolucionarios se adecuarían (que no el revés) al tono de las decisiones políticas.

El alemanismo recupera el modelo capitalista heredado principalmente de Cárdenas, en donde el proyecto corporativo de organizaciones subordinados al arbitrio estatal, consolidan al Estado Mexicano.

El Estado se erige como árbitro de los conflictos de clase y promotor del desarrollo económico. Se legitima constitucionalmente y

tiene como base de acción los postulados revolucionarios; sin embargo la orientación procapitalista norteamericana del sexenio alemanista giro el proyecto de nación hacia una lógica de desarrollo "industrializador".

Transforma y recluta la representación obrera y cambia la representación campesina en favor de dicho modelo económico. La burocracia política es también el grupo empresarial; se dan altos índices de acumulación del ingreso y un control de los actores sociales por parte del Estado que les impide una movilidad fuera de los ámbitos estatales.

Con el ruizcortinismo, se da el "afianzamiento de la estabilidad política en México"27.

En los años 60 (López Mateos y Díaz Ordaz) el afianzamiento de la estabilidad política se transformó en políticas autoritarias y represivas, que orientaron el proyecto nacional nuevamente a los logros en materia económica. Los sectores sociales se volvieron a relegar y consecuentemente, sus demandas se desatendieron.

En el período de Adolfo López Mateos, el proyecto nacional se orientó al fortalecimiento del modelo económico de la sustitución de

importaciones con la consolidación del modelo de desarrollo estabilizador; que intentaba lograr el anhelado desarrollo económico con estabilidad política y social.

El crecimiento económico y la estabilidad política que este modelo trajo consigo, fueron llamados también como "el milagro mexicano" y sirvió de ejemplo para los demás países subdesarrollados que buscaban acercar sus diferencias con el mal llamado primer mundo.

La política del régimen lopezmateísta estuvo caracterizada por una amplia atención a las necesidades sociales de la población con la creación de instancias gubernamentales tendientes a aminorar las graves desigualdades económicas propias del modelo y con ello, poner en marcha las políticas redistributivas del ingreso.

La atención primaria de la sociedad mexicana encontró eco en áreas como la salud, la vivienda, la educación, asegurando además un nivel de consumo estable para la mayoría de la población con la política de estabilidad.

El modelo de "desarrollo estabilizador" inicia en una etapa de transición histórica particular ya que la posguerra había modificado

a nivel internacional todas las relaciones políticas, económicas y sociales entre las naciones del orbe.

Los Estados Unidos y la Unión Soviética determinan sus zonas de influencia hegemónica. México modifica sus relaciones internacionales. America Latina aparece como parte sustancial de la política internacional planteada por norteamérica. Teniendo como Presidente a John F. Kennedy se establece la llamada "alianza para el progreso" en donde se ratifica la influencia del gobierno norteamericano con los gobiernos latinoamericanos, basada en la teoría de la dependencia y adjudicándose el papel de líder político y económico de la zona. Por otra parte, la Revolución Cubana surge en un ámbito internacional hostil que conlleva a los gobiernos latinoamericanos a enfrentar una mayor centralización del poder político y administrativo.

En lo interno, el desarrollo estabilizador pretendió responder ante el agotamiento del modelo económico anterior que se basaba en el crecimiento con inflación y su viabilidad se perdía ante las demandas de la realidad nacional e internacional.

Con este modelo económico, se pretendió dar a México un lugar importante como "potencia" en la industria intermedia que lo elevara

de productor de bienes de consumo básico a fabricante de bienes de consumo duradero y que en la hipótesis del mismo, dejaría al país a un paso de llegar a ser productor de bienes de capital y con ello ascender al status de país desarrollado.

Sin embargo, para su implementación, el modelo tuvo que ser financiado por la inversión de las empresas trasnacionales y por el endeudamiento externo e interno del país. La tesis fundamental del modelo de desarrollo estabilizador es por lo tanto, hacer de México una potencia industrial intermedia. El gobierno es el que señala las prioridades para la industria de bienes de consumo duradero, lo que centraliza más el poder de decisión de la institución presidencial. Se da un control de precios, salarios y paridad cambiaria.

Su fuente de crecimiento es el ahorro voluntario por lo que se solidifica el sector financiero de la economía mexicana. Sin embargo, y pese a que se consideraba que había que pasar el dinero de donde se generaba a donde se necesitaba, el sector primario de la economía fue depauperado de manera consistente al grado que la descapitalización de este sector trajo como consecuencia las grandes migraciones del campo a la ciudad y una mayor transferencia de recursos a los sectores secundario y terciario.

El surgimiento del sector financiero de la economía nacional, dio como resultado la oligopolización de la misma y la concentración del ingreso, teniendo el capital varias formas de asociación que hacían cada vez más grave la desigualdad en el ingreso.

La planta productiva nacional no cumplió con las metas que se había señalado al principio de este período, ya que la transferencia de recursos a una área en detrimento de otra, logra un desfase en el proceso productivo nacional en donde se combinan los llamados sectores industriales "avanzados" y los "retrasados".

Con un discurso más social y una política orientada al mismo rubro, este régimen sin embargo continuó las rigideces, a veces incluso autoritarias, del anterior. Se intentó una mayor participación política pero que no pusiera en peligro la estabilidad (forzada o lograda) que entonces había logrado ya el Sistema Político Mexicano.

Si retomamos como eje el proyecto nacional, podemos considerar que existe una seria referencia a dicho proyecto con las políticas de bienestar social. Existe una clara legitimación política de este

gobierno aunque con las contraveniencias del modelo económico sustitutivo e industrializador.

El gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, sin embargo y pese a su antecedente inmediato, presentó serios problemas en el modelo económico; parecía que este se agotaba y encontraba sus límites al interior. Aún con un crecimiento sostenido y con la presumida estabilidad, el desarrollo estabilizador dejaba ver las consecuencias de su aplicación.

La descapitalización del campo en aras de un proyecto sustitutivo auspiciaba la acumulación de capital en pocas manos, una mayor dependencia del exterior así como la falta de inversión productiva. La autosuficiencia alimentaria estaba por sucumbir y el desarrollo nacional se postergaba una vez más.

Instrumentaron políticas de beneficio social pero el escenario político estaba cerrado para las representaciones que no fueran las oficiales. El punto de agotamiento del modelo de desarrollo se presentó en forma de revuelta social con el movimiento estudi ntil de 1968 que tocó a todos los actores sociales: nacionales. "Como los canales estaban cerrados, una considerable parte de la población inconforme tanto con las medidas políticas como con los efectos del

crecimiento económico, optó, en diferentes momentos y por diversas vías, por abrirse su propio espacio de expresión y participación".28

La década de los sesenta llegó a su fin con una crisis política y económica que tiene además un alto costo social y una falta de representatividad y legitimidad del gobierno mexicano. Las respuestas en todos estos ámbitos se postergaron y la inviabilidad del proyecto había sido rebasada.

El desarrollo estabilizador heredó a México una mayor dependencia del exterior, el endeudamiento externo, una gran concentración del ingreso y graves diferencias sociales como consecuencia.

El echeverrismo llega al poder con un populismo izquierdizante que no tenía nada ni de lo uno ni de lo otro. Propuso dos retos importantes en la política gubernamental, la reorientación (reinterpretación) del aspecto político, que tiene como respuesta la llamada apertura "democrática" y una nueva política económica que intentara aliviar o atenuar los graves y serios desequilibrios heredados del modelo anterior.

La apertura democrática intentaba abrir nuevos canales a la participación política. Se integraban a este intento diversos actores sociales que habían estado tradicionalmente marginados por los gobiernos del afianzamiento de la estabilidad política.

En estos grupos destaca la prensa, los partidos políticos con minorías en el Congreso, sindicatos, representaciones agrarias, estudiantiles y organizaciones ciudadanas en general. La democratización del país orientó el proyecto hacia los alcances políticos.

"Con todo lo limitado de la misma, fue el inicio de un proceso que paulatinamente incorporó la dimensión democrática como el punto nodal en los diversos proyectos del país".²⁹

Por otro lado, la nueva política económica se planteó grandes objetivos: una mayor intervención estatal, mejor distribución del ingreso, modernización de la planta industrial e incremento de la productividad; sin embargo nunca hubo reformas profundas para llevarlo a cabo.

"Varios analistas de la economía nacional han afirmado que la crítica más severa que se le puede hacer al proyecto económico de la

administración del Presidente Echeverría no se ubica tanto en el terreno de lo que hizo sino en todo aquello que dejó de hacer si realmente se deseaba una línea de desarrollo económico sustentada en bases diferentes a las del pasado".30

Las circunstancias que rodearon a la implementación de la política económica de este sexenio desviaron las metas y objetivos de la misma. Por un lado, el enfrentamiento gobierno-empresarios y por el otro el acceso a los préstamos del exterior para financiar los planes de desarrollo.

Debido a la política pretendidamente izquierdizante del gobierno de Luis Echeverría, el sector empresarial mexicano tradicionalmente protegido por las políticas económicas de los gobiernos anteriores, se sintieron amenazados por el discurso y posición gubernamental. Las tensiones llegaron a tal extremo que surgió el Consejo Coordinador Empresarial como un organismo patronal independiente de los auspicios estatales, y la fuga de capitales se hizo práctica permanente de los grupos financieros más importantes del país.

La falta de inversión en las actividades económicas y el retiro de capitales de parte del empresariado nacional llevaron a la

necesidad de una mayor intervención estatal para poder solventar las problemáticas que dicha falta de inversión propició.

La conducción del desarrollo nacional, se limitó a las políticas de intervención estatal al empréstito internacional y a solucionar los serios desequilibrios heredados del modelo de desarrollo estabilizador, que terminó con la autosuficiencia alimentaria y aumento la dependencia del exterior de nuestro país.

La empleomanía y la compra de empresas fueron características importantes también de este período. Todo con consideraciones de tipo social, pero fundamentalmente para restablecer la confianza en las políticas nacionales.

Con todo lo dicho anteriormente, el sexenio presidido por el Lic. Luis Echeverría heredaba un país con problemas de inflación, devaluación, falta de credibilidad, deslegitimidad y dispersión de los grupos sociales que no estaban incluidos en las directrices gubernamentales y que tampoco podían pedir las canojías y prebendas que les precedieron.

El gobierno de José López Portillo se identificó por sus contrastes y por su indefinición en la realización de proyecto nacional, se orientó su discurso a proponer correcciones a los problemas heredados y a implantar modificaciones en la administración

pública, garantizando su eficiencia y la consecución de sus objetivos.

"Con la intención de hacer frente a lo problemática general del país, el nuevo gobierno diseño una serie de reformas, planes y programas tendientes a superar la crisis. La idea de planificar se encuentra en el discurso de toma de posesión en donde se afirmó que 'nuestro propósito es programar (...) en un afán de racionalizar y optimizar las funciones que cumplen quienes en el ámbito público, privado y social se corresponsabilizan en el proceso de transformación del país'".31

La planeación adquiere un tono político ya que justifica por sí misma la pretendida racionalidad en la conducción de las políticas públicas así como su ejecución. La Secretaría de Programación y Presupuesto es resultado de lo anterior, en donde la planeación, la racionalidad, la programación, la presupuestación, la eficiencia y en resumen, la reforma administrativa sanearían a la administración pública y su desempeño.

A la par de la Reforma Administrativa, el gobierno lopezportillista, diseño la Reforma Económica y la Reforma Política, las tres en un afán de orientar el desarrollo nacional hacia

posiciones menos apegadas a los gobiernos que lo precedieron. Surge un nuevo modelo de desarrollo.

La reactivación económica fue el eje del cual partiría la política económica en la búsqueda del desarrollo. "Las amenazas y el descontento eran generales y por lo tanto, la estrategia debía satisfacer a todos los grupos. De esta ambigüedad salió otra: si el problema eran todos, la solución también deberían ser todos. De 'la solución somos todos' se infiere necesariamente una alianza que pudiera ofrecer una salida sin conflictos".³²

En esta lógica incorpora a los sectores productivos nacionales en la llamada "Alianza para la Producción" que según las declaraciones de este período, daban a estos grupos involucrados alternativas de viabilidad para la consecución en última instancia del desarrollo nacional; además de restablecer la confianza en la figura presidencial y en la política nacional.

El proceso del desarrollo estaría ahora en manos de la iniciativa privada, cuestionando así el papel del Estado en la economía, su posición intervencionista y sus prácticas directas en los ámbitos económicos del país. Se intentaba llevar a cabo un nuevo

trato o pacto entre el sector empresarial (combativo y beligerante en el sexenio anterior) y el gubernamental.

"Las relaciones entre Estado, empresarios y obreros en el marco de la economía mixta se daría bajo la rectoría económica del primero. El Estado habría de administrar la crisis, lo que no obstaba para que siguiera una acción negociada con el capital, de tal forma que se diera una total convergencia de lo público y lo privado, sobretodo en lo concerniente a inversiones, producción de artículos básicos y precios."33

La Alianza para la Producción fue sin embargo una medida temporal en lo que el gobierno entrante acababa de definir su proyecto, la interpretación del proyecto nacional.

La Reforma Política por su parte, pretendía una nueva relación entre el Estado y la sociedad; había que establecer nuevos canales de comunicación y participación entre éstos. La "Apertura Democrática" establecida por Luis Echeverría sirvió de base para la posición reformista de López Portillo. "Antes que nada la Reforma Política buscó fortalecer al Estado al promover una mayor vinculación con la sociedad civil. Sin acabar con la estructura de control a través del

partido oficial, se abrieron nuevas opciones para lograr consenso y legitimidad y evitar, a toda costa, la fractura del régimen".34

Esto tuvo como resultado la promulgación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPE) que incorporaba y reglamentaba la participación de los grupos políticos no reconocidos en el cauce institucional y daba con esto una mayor movilidad política y un acercamiento a la estructura democrática institucional que se buscaba.

El auge petrolero determinó la orientación de la política de este régimen y reorientó sus propósitos iniciales. El petróleo se convirtió en el eje de la política económica y en el lógico financiador del desarrollo nacional. Así, el desarrollo se apostó en aras del crudo negro y su cotización y mercantilización en el mercado internacional.

"Un elemento de importancia vital en la política económica fue el énfasis puesto en la necesidad de fortalecer la actividad del Estado en la economía nacional. Afirmaba el Presidente que sólo mediante la rectoría económica del Estado podía realizarse el proyecto de reordenación que sacaría al país de la crisis".35

La petrolización de la economía nacional permitió en un principio abundancia en los recursos económicos, un mayor endeudamiento con el exterior y a la postre el inicio de la crisis económica más severa de la historia nacional.

La presencia del Estado fue cada vez mayor y mucho más fuerte ya que contaba con los recursos económicos necesarios para adquirir un papel menos dependiente para con los grupos oligopólicos nacionales. Sin embargo, las condiciones del mercado del petróleo cambiaron drásticamente y la orientación del desarrollo en base a éste, se sumió en un atraso cada vez mayor para su realización.

"La baja del petróleo dejó clara la magnitud de las deficiencias estructurales de la economía mexicana que no pudieron ser resueltas en los años de auge. Quedó demostrado que el desarrollo del país no podía ser sustentado en un sólo recurso, aún cuando este fuera estratégico. También se constató que la economía industrial mexicana importa una cantidad excesiva de insumos, sobretudo bienes de capital y materias primas intermedias. Y por último, se comprobó que el comportamiento de las finanzas internacionales es determinante para el desarrollo del aparato productivo nacional".³⁶

El gobierno de López Portillo se distinguió por la importancia que dió a la planeación política y administrativa, no sólo como mera herramienta e instrumento administrativo, sino como una lógica de racionalidad gubernamental. Se realizaron planes a corto, mediano y largo plazo; programas de recuperación económica y finalmente el Plan Global de Desarrollo en el que se define el proyecto nacional del sexenio. Pese al incumplimiento de la mayoría de estos planes y programas como el Sistema Alimentario Mexicano y el COPLAMAR, sentó el precedente de intento de racionalidad en las decisiones políticas e instrumentación de las políticas públicas.

El gobierno de Miguel de la Madrid heredó pugnas sociales, económicas y políticas entre los grupos integrantes de la vida nacional. "Por un frente había que atacar el desastre económico, por otro, el desprestigio heredado y finalmente por un amplio flanco, tomando al toro por los cuernos, el gobierno delamadridiano intentaría restablecer los términos de un nuevo pacto social".³⁷

La orientación del proyecto nacional tendría entonces un giro de ciento ochenta grados, se empezó a romper con viejos moldes y esquemas políticos, económicos, sociales y hasta culturales en busca de la pretendida "modernidad" que involucrara al país en la búsqueda

del desarrollo pero con una redefinición del papel del Estado y de los diversos actores sociales.

La administración del Presidente De la Madrid tuvo como tesis principales: la renovación moral, la reconversión industrial, la recuperación económica (PIRE,PAC,PSE), la descentralización de la vida nacional, las reformas constitucionales (Artículos. 25, 26, 27 y 28 principalmente) y la Ley de Planeación. Todas estas medidas estaban y seguían dentro del proyecto de modernización anunciado por este gobierno.

"Las modificaciones hechas a la Constitución, si bien respetan su espíritu original, proponen cambios en términos del proyecto de 1917 y del pacto social imperante desde Cárdenas. El nuevo proyecto hace explícito que la responsabilidad de la dirección, de la rectoría del desarrollo nacional, recae en el Estado".38

La discrecionalidad gubernamental se presenta en dichas reformas ya que se hace una distinción entre lo estratégico y lo prioritario para el actuar estatal en la rectoría económica constitucional; esta rectoría económica se limitaría a la intervención directa sólo en aquello que desde la óptica gubernamental sea definido de esta manera, y con esto también empezaría la llamada reducción del tamaño

del Estado y de su participación que de la rectoría paso a la planeación e "intervención estratégica" del actual gobierno.

Las viejas prácticas corporativas, los viejos "modos" de hacer política, las prácticas de cerrazón a grupos opositores e independientes, la práctica de políticas y discursos paternalistas, el desgaste del Estado benefactor y la superposición del Estado frente a los demás grupos sociales, empezaron a ser desplazadas por políticas "neoliberales", en donde el Estado deja mayores espacios a la sociedad civil para reiniciar un pacto social que ayude al desarrollo integral del país.

En 1987, los profesores universitarios Germán Pérez y Samuel León escribían: "la experiencia y el éxito políticos del Estado Mexicano ha descansado en sus tradicionales bases sociales de apoyo a través de las grandes corporaciones. La actualidad presenta retos y cambios en el conjunto de la estructura social; proyecto de modernización, bases sociales y pacto político constituyen el gran desafío del país".39

Se reorienta el desarrollo apegado a la Constitución, reformada y mas apegada a las necesidades y demandas que el país exige. Con base en un nuevo pacto social en donde todos los actores habrán de

tener y buscar nuevos espacios de participación en donde el Estado se retire.

El gobierno de Miguel de la Madrid sigue la línea de la racionalidad administrativa para lo cual establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática (que se analizará más adelante) y que intenta la participación social en la definición de las metas y objetivos de la planeación; lo democrático se lo da esta participación. Para el objeto de esta tesis, podemos decir que es importante destacar los esfuerzos de este gobierno en esta área.

Importancia relevante tiene el hecho de que es en este sexenio cuando se sientan las bases que servirán de marco de referencia, acción y dirección de las políticas instrumentadas por el Presidente Salinas de Gortari, ya que el marco legal que lo respalda fue producto del régimen inmediato anterior.

1.5 EL ESTADO MEXICANO Y EL SISTEMA CAPITALISTA.

Como se ha visto, México desde su conquista ha pertenecido al Sistema Capitalista Mundial.

Durante la época colonial, el país se constituyó en un exportador de materias primas necesarias para el desarrollo de España y el resto de los países europeos que, a diferencia de aquella, consolidaron su tránsito al modo de producción capitalista.

La subordinación de la colonia a la metrópoli determinó que áreas económicas desarrollar y cuáles mantener en estado primario evitando la competencia mercantil y originando serios desequilibrios en las actividades económicas de la Nueva España volviéndola dependiente del exterior.

Desde entonces, los acontecimientos internacionales han determinado las políticas a seguir en el desarrollo interior de México. Ha existido, por lo tanto, una supeditación a las condiciones del mercado internacional.

De acuerdo a la "Teoría de la Periferia"⁴⁰, el subdesarrollo de nuestros países se dió en función del desarrollo de las potencias industriales.

Las relaciones entre países colonizados y colonizadores en los siglos XVI, XVII y XVIII correspondieron a la decadencia del modo de producción feudal y al ascenso del capitalismo con la consecuente acumulación primaria de capital.

Para lograr dicha acumulación, los países colonizadores se obligaron a sacar de sus colonias todo el excedente económico de que podían disponer. Así, la dependencia económica a nivel internacional fue mutua, ya que los países europeos financiaron su tránsito al capitalismo mediante la transferencia de valor que en este caso americanas, les proporcionaban.

La génesis del capitalismo es parte de un proceso histórico en el que las relaciones de producción fueron cambiando de acuerdo a las nuevas necesidades que la evolución de las sociedades imponía. Esto es parte de un proceso que determinó la diferenciación entre los países "desarrollados" y "subdesarrollados".

La discrecionalidad en la diferenciación entre estos dos grupos se da de acuerdo al grado de evolución que el modo de producción capitalista establece. Es decir, que la complejidad en el desarrollo de los medios de producción y la acumulación de capital han llegado, a una plena transformación.

La brecha histórica entre los países centrales y los periféricos, siguiendo la teoría de Samir Amín, es una precondition del desarrollo del capitalismo. Para salvarla, los países en "vías de desarrollo" han implementado diversos modelos económicos que le permitan alcanzar un mejor de vida interior y una posición más cercana a la de los países desarrollados.

A este respecto, México no ha sido la excepción. En sus políticas internas, a lo largo de su vida independiente y esencialmente posrevolucionaria, los gobiernos mexicanos se han encaminado a la consecución de un modelo económico lo suficientemente viable como para subsanar las diferencias con las potencias capitalistas.

Desde su independencia como nación, México ha buscado incorporarse al panorama internacional capitalista, continuando la

lógica colonial de dependencia y subordinación, incentivando todas sus actividades productivas; pero con posibilidades limitadas.

En la búsqueda de una estabilidad política y social la nueva nación independiente vivió el siglo XIX. Fue en las postrimerías de dicho siglo en que las necesidades sociales se enmarcaban en la lógica de "crecimiento y desarrollo".

México se ha considerado un país con un Constitucionalismo social que pretende el bienestar de las mayorías con una activa promoción económica por parte del Estado; además de permitir la expansión de las actividades económicas privadas. En conjunto, estamos hablando de economía mixta.

Formar parte de los llamados "países de la periferia" ha tenido a nuestro país definiendo sus cambios de rumbo político en la medida de las relaciones con el exterior.

Los países periféricos son aquellos en los que la acumulación a escala mundial centra su desarrollo en la transferencia de valor, es decir, al excedente. Esta situación inicia con la expansión de las economías europeas en el siglo XVI y que continúa hasta nuestros

días, ya que es la base de sobrevivencia del capitalismo internacional.

Desarrollo y subdesarrollo deben ser considerados como hechos históricos puesto que los países que conforman el subdesarrollo, forman parte de un sistema mundial pero que en sus historias particulares (como es el caso mexicano) que al integrarse a este proceso forjan una estructura muy particular.

La dependencia conllevó a la división internacional del trabajo; la división entre los países productores de manufacturas y tecnología avanzada contra los productores de materias primas. Esto marca una relación de intercambio muy desigual entre formaciones económicas diferentes, siendo las subdesarrolladas las que permanentemente están en desventaja.

"El fenómeno del subdesarrollo, no es entonces otra cosa que el resultado de la persistencia de fenómenos que surgen de la acumulación primitiva, en beneficio del centro, fenómenos cuya problemática es el estudio de las formas sucesivas a medida que se dan las transformaciones del centro".41

Retomando la experiencia mexicana, los intentos por integrar al país al contexto capitalista internacional han llevado a los gobiernos posrevolucionarios incluso a replantearse los objetivos del proyecto nacional en función de las necesidades que los mercados internacionales imponen.

El "capitalismo periférico encuentra un equilibrio de atraso con desocupación rural y urbana, creciente",⁴² contando además con un constante desequilibrio entre oferta y demanda.

Podemos establecer que la relación del Estado Mexicano con el capitalismo mundial ha sido permanente a lo largo de la historia del país. La dependencia económica de México no es algo actual ni reciente, es una constante que determina y determinará las políticas definitivas al interior del país.

1.6 DEL ESTADO BENEFADOR OMNIPRESENTE AL ESTADO ESTRATEGA.43

La Reforma del Estado se presenta como un producto de las coyunturas internas y externas que se dan en el contexto de la realidad actual. Este cambio surge como inevitable ya que de no darse, las transformaciones mundiales pueden rebasar la capacidad de respuesta del mismo Estado ante una sociedad mexicana que en los últimos años se ha ido complejizando aceleradamente.

El mundo en su totalidad ha sufrido cambios impensados hasta hace tiempo, que han roto viejos esquemas y que se presentan cada vez con mayor rapidez. El término de la Guerra Fría y el mundo bipolar; la tendencia globalizadora de los mercados; la interdependencia financiera y la competencia comercial; la revolución científica y tecnológica y su impacto en los procesos productivos, han modificado la orientación estatal.

En México, estos cambios han repercutido de manera directa en todos los aspectos de la vida nacional, porque la interrelación internacional provoca un proceso de causa y efecto permanente. Por lo

tanto, los cambios al interior tanto en la concepción estatal como en su presencia pragmática, se vuelven necesarios y la planeación como instrumento válido para la nueva orientación estatal.

Pero esta "Reforma del Estado" no sólo obedece a lo que ya antes se expuso, en gran medida es una demanda de la sociedad mexicana. Los grupos y sectores que la integran han cambiado, tienen nuevas necesidades y desean ser parte del cambio, además las necesidades del país también han cambiado: la población crece año con año y por consiguiente aumenta la demanda de alimentación, educación, vivienda, salud, servicios, seguridad, etc. y el actual esquema ha demostrado su incapacidad para generar las bases materiales del desarrollo.

Por otro lado, la manera tradicional de hacer política ha sido superada con creces por las nuevas necesidades de participación de los grupos y sectores interesados en la política nacional.

"Entendida la realidad como un proceso dinámico, la cuestión de la intervención del Estado en los ámbitos sociales, ha adquirido una dimensión nueva y compleja, que se refiere a la transformación de las propias relaciones societales, políticas y económicas. Estamos hablando del establecimiento de nuevas reglas donde las realidades

por construirse apenas y se vislumbran como posibles en un momento, y en otro se está pasando a la acción para hacerse realidad".44

Tomando en cuenta estas nuevas condiciones del país, la oposición para México es reorientar la dirección política y económica del Estado. Es por lo tanto necesario un Estado que responda a la cuestión popular dirigiendo el desarrollo social en beneficio de las mayorías. El Estado tiene como sustento y base de acción mitigar la escasez y el conflicto social.45 Para lograrlo se ha tenido que adecuar a los diversos momentos que la realidad social impone.

El Estado interviene de esta forma en mayor o menor medida en las relaciones sociales y su desarrollo. De acuerdo al sistema económico al que pertenecía, los países subdesarrollados tuvieron que adoptar medidas que conciliaran el desarrollo y la justicia social, equidad en el ingreso de la población.46

El Estado Gendarme, vigía de las relaciones sociales y de intercambio, tuvo una presencia importante en México si lo consideramos como el modelo político estatal que el régimen de Díaz impulsó en la historia de México; aunque el desbordamiento de las demandas sociales marco su fin.

La readecuación de las relaciones al interior de la sociedad mexicana, la Revolución Mexicana como punto de análisis de los estudios contemporáneos y en fin, el reacomodo de las fuerzas y grupos en el horizonte socio-político mexicano, encaminaron el Estado a la adquisición de nuevas funciones, todas tendientes al desarrollo nacional que insertaron a México en el contexto internacional.

La lógica y dinámica al interior del país en los años inmediatos a la posrevolución (los años veinte) dieron al Estado una mayor incidencia en el ámbito social, su direccionalidad es cada vez mayor. En realidad, el tránsito del Estado Promotor al Estado Benefactor Omnipresente en nuestro país es parte de un proceso continuado al interior del cual no existen muchas diferencias conceptuales.

"...el Estado de Bienestar representa un conjunto de reformas al sistema capitalista que si bien responden a la presión de la lucha de clases, son reformas que no tocan sus cimientos económicos; también responden a necesidades del capitalismo en su evolución histórica".⁴⁷

En el caso mexicano, las condiciones sociales y de la sociedad civil específicamente en la posrevolución, dejó fuera del escenario político a algún actor social que no fuera el mismo Estado, para desempeñar el papel protagónico. En la Constitución de 1917, se

adjudica al Estado el papel de promotor del desarrollo y rector de la vida nacional. Es decir, el ámbito legal legitima la acción estatal mexicana por lo que la presencia de éste se extenderá a todos y cada uno de los ámbitos nacionales.

Así, es el Estado Mexicano (por medio de su gobierno y administración pública) el encargado de llevar a cabo el proyecto nacional en el que se establecen aspectos sociales. Es un proyecto que involucra e interlaza el desarrollo económico (capitalista) con principios de justicia y equidad. Para lograrlo, incentiva y desarrolla modelos que permitieran incorporar al país al concierto capitalista internacional.

Se extiende la presencia estatal a todos los ámbitos de la nación, a todas las relaciones al interior de la sociedad, el Estado extiende su presencia y arbitrio.

El Estado Benefactor, que proporcionaba a la sociedad medios para su desarrollo, en el caso mexicano se vió favorecido por los postulados sociales del proyecto nacional. Sin embargo, la expansión y extensión de sus actividades lo convierten en omnipresente; ya que todos los espacios sociales están intervenidos impulsados y desarrollados por el propio Estado.

"El Estado Omnipresente, interventor en todo espacio social, cultural y económico, es una relación social, se creó por grupos humanos que tenían una visión de la realidad, pero que también respondían con ello a determinadas condicionantes y situaciones históricas".48

Durante los años treinta, el Estado se dedicó a las actividades de fomento productivo, procurando con esto dar un impulso real a los sectores productivos nacionales. Se inició el pacto corporativo entre los grandes actores sociales a manos del gobierno, iniciándose el control político, económico y social del Estado.

Para la década de los cuarenta y hasta los sesenta, las políticas del Estado Benefactor se conjugaron con la implementación del "afianzamiento de la estabilidad política" y de dos modelos de desarrollo económico (sustitución de importaciones y desarrollo estabilizador), que pretendieron la creación de la infraestructura necesaria para estimular el mercado interno.

La orientación estatal se inclinó en favor de un proyecto industrializador y todos los esfuerzos consecuentes estuvieron en función de dicho proyecto. Las políticas de beneficio social estuvieron en relación a subsidios, servicios de salud, vivienda,

alimentación y regulación comercial de la misma, educación y seguridad social fundamentalmente.

La empresa pública incremento, ya que fue el instrumento de participación estatal, su importancia en los procesos económicos nacionales así como una herramienta de legitimación muy utilizada en los discursos oficiales para justificar acciones de gobierno. La debilidad del sector empresarial obligó al Estado a intervenir en la búsqueda del desarrollo nacional.

La complejidad e importancia del sector paraestatal mexicano merecen un análisis aparte que no está contemplado en este apartado ni es objetivo de esta tesis; la importancia del señalamiento sobre las empresas públicas se da debido a que se utilizó como instrumento de intervención estatal en los niveles político, económico y social.

Para la década de los setenta, las condiciones internas y externas obligaban al Estado a replantear los objetivos y fines del desarrollo, así como su modelo económico-social para conseguirlo.

La ruptura del patrón oro en el intercambio financiero internacional y los problemas políticos al interior del país, originaron una mayor participación e intervencionismo estatal. Todos

los ámbitos del desarrollo se sometían a su lógica y su autonomía no llegaba ni siquiera a ser relativa.

La "empleomanía" estatal hizo crecer al gobierno en su aparato burocrático con la adquisición de empresas que se declaraban en quiebra. Para evitar el desempleo el Estado optó por adquirir dichas empresas aún cuando los ámbitos de su competencia hubieran sido rebasados.

El desproporcionado crecimiento del Estado, estuvo de acuerdo a las necesidades del período. La crisis económica de los ochenta volvió a la reconsideración del tamaño del mismo. El Estado Benefactor Omnipresente deja de ser la respuesta a los problemas sociopolíticos por lo que la adecuación del mismo a la realidad nacional se volvió imperiosa.

El Estado Obeso, demasiado burocratizado, tenía que redimensionarse. Inicia entonces el proceso de privatización como estrategia de dicho redimensionamiento. Con una política contraria a la imperante en la década anterior, el Estado busca deshacerse de las empresas públicas que no le son útiles, marcándolas como estratégicas y prioritarias en el nuevo discurso político.

El Estado pretende dejar de ser el principal actor de los procesos sociales y permitir a los demás actores sociales tomar el papel de sujetos de la vida nacional. La sociedad siempre dependiente de las decisiones estatales, deja su lugar de objeto para convertirse en sujeto. El Estado ya no es promotor del desarrollo, toma el papel de vigilante de los procesos sociales.

El Estado Benefactor Omnipresente es ahora Estratega. Los procesos de desarrollo no surgen a partir de él, ahora surgen de la sociedad civil; una sociedad civil cada vez más politizada, comprometida, participativa, que pretende recuperar los espacios que le corresponden.

"Presenciamos una de las evoluciones más impresionantes que se recuerden: la evolución del Estado Omnipresente al Estado Estratega. La transición de una intervención justificada e indispensable a priori, hacia una intervención explícita, racionalmente política y fundamentalmente sembrada en un mundo de actores con naturaleza y deseos propios".49

La Reforma del Estado es la realidad y el reto de la presente administración. Entendemos a la Reforma del Estado como una nueva realidad, una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil. No

se limita a procesos económicos ni privatizadores. Es algo más complejo. La Reforma del Estado obliga a redefinir sus ámbitos de acción, sus funciones, su papel en el contexto nacional; implica además una nueva concepción política donde los procesos democráticos permitan una mayor incidencia social en la toma de decisiones. Los riesgos son muchos pero el proceso está en marcha y el reto de la transformación del Estado Mexicano es irreversible; sin embargo la ruptura de inercias no debe confundirse con olvido de la historia nacional. La sociedad mexicana tiene el reto de demostrar que es capaz de tener autogestión y conducción en su participación activa política, económica y social.

"Hoy en día, los mexicanos integramos una sociedad más activa y exigente que respira libertades y franca competencia electoral, que ya no acepta el paternalismo del gobierno, que ya no quiere esperar pasivamente a que el Estado le resuelva sus problemas. Reclama, al mismo tiempo, un Estado democráticamente fuerte que garantice la paz social, abata el conflicto y use los medios políticos para promover la armonía social y enfrentar lo inesperado. La sociedad mexicana de nuestro tiempo prefiere que el Estado se ocupe en una defensa moderna de la soberanía que promueva una justicia social participativa y que asegure las condiciones políticas y económicas para que sea la propia sociedad la que acometa crecientemente sus desafíos".50

LA PLANEACION DEL DESARROLLO EN MEXICO: REDEFINICION Y PROSPECTIVAS.

CAPITULO II.

LA PLANEACION DEL DESARROLLO EN MEXICO.

LA PLANEACION DEL DESARROLLO EN MEXICO: REDEFINICION Y PROSPECTIVAS.

CAPITULO II. LA PLANEACION DEL DESARROLLO EN MEXICO.

2.1. CONCEPTUALIZACION DE LA PLANEACION DEL DESARROLLO.

La necesidad de encauzar el desarrollo capitalista de nuestro país nos ha llevado al establecimiento de mecanismos para conseguirlo. En este contexto, ubicamos a la planeación como la herramienta idónea para llevar a cabo este objetivo.

Esto nos obliga a considerar que la racionalidad administrativa y el ejercicio gubernamental llevan consigo el compromiso del establecimiento de logros y la consecución de sus objetivos como un proceso lógico que al darse prevee las circunstancias contextuales en que se desenvolverá. La planeación entonces se reviste de mayor importancia dadas las características de anticipación y previsión que la integran y tiene que ver con todas las áreas de desempeño del gobierno.

En México, la consecución del proyecto nacional ha determinado los esfuerzos de los gobiernos posrevolucionarios en la búsqueda del desarrollo; la planeación ha estado presente en esta búsqueda. Mas que un simple elemento del proceso administrativo o un instrumento del mismo, nos interesa dar a la planeación un lugar mucho más importante dentro de las acciones gubernamentales; esto es, que constituya efectivamente la directriz mediante la cual se guíen las políticas públicas, dando con ello un mayor grado de racionalidad a la toma de decisiones.

Entendemos como planeación "el proceso referido para la elaboración de un plan. Es esencialmente el proceso de adopción de técnicas prescriptivas apoyadas en proyecciones estadísticas, evaluaciones cuantitativas y estimaciones cualitativas para preveer el futuro en función de objetivos, metas, políticas y programas establecidos. En la mayoría de las definiciones de planeación se encuentran seis rangos característicos: i) acento en la racionalidad en la selección de opciones; ii) selección de objetivos coherentes a las prioridades de desarrollo económico-social; iii) hincapié en la asociación de metas, objetivos y políticas; iv) fijación de estrategias adecuadas para alcanzar los objetivos; v) delimitada imagen futuro deseada y vi) consideración de viabilidad de un plan".51

El plan que surja de este proceso contendrá los objetivos y las metas que alcanzara el país y por supuesto las bases del proyecto político nacional para su realización. Se dará una prospectiva secuenciada y lógica del país que se pretende tener en cuanto dicho plan se cumpla.

Planeación es también y de acuerdo a esto, "un proceso racionalizador de políticas y acciones. Está diseñado para optimizar el uso de recursos de un país o de una región, con el fin de aumentar el ritmo de desarrollo y producir el cambio de un nivel socio-económico a otro mejor (...). La planeación es una disciplina basada en la racionalidad y la eficiencia".⁵²

Esto nos permite tener la posibilidad de seleccionar, bajo criterios discrecionales, las características y objetivos que la inercia del desarrollo nacional nos marcan para el establecimiento de un proceso de planeación que no se limite a la coordinación entre objetivos y metas; de diagnóstico y pronóstico, sin que nos permita entender que planear es además "introducir cambios en la inercia social".⁵³

Es esta capacidad para romper inercias lo que reviste a la planeación de importancia y actualidad, vigencia permanente. Para los

efectos de análisis de este trabajo, consideramos a la premisa anterior como la base o el eje en el estudio de la planeación en nuestro país, así como las propuestas que en base a la conceptualización de planeación se dará.

Pero la planeación tiene un objetivo fundamental, la consecución del desarrollo; entendiendo como desarrollo el logro del nivel socio-económico, político, cultural y tecnológico de las grandes potencias industrializadas. Es "el proceso de cambio social que persigue como finalidad última la igualación de las oportunidades sociales, políticas y económicas, tanto en el plano nacional como en relación con sociedades que poseen patrones más elevados de bienestar material".54

Los patrones que referimos en esta cita, están dados por los países capitalistas "industrializados"; sus estándares económicos, políticos y sociales sirven de base para que los países subdesarrollados encaucen sus esfuerzos en la búsqueda y consecución de dichos parámetros. El sistema capitalista determina, como ya hemos señalado anteriormente, que los esfuerzos nacionales se unifiquen en su desarrollo; en el desarrollo del capitalismo que vincule las aspiraciones globales de una nación.

La realización del desarrollo tiene como apoyo instrumental indispensable a la planeación; la planeación precede a la consecución del desarrollo; por lo que estamos hablando ya de la "planeación del desarrollo".

La planeación del desarrollo es el establecimiento de objetivos, metas y programas que permitan aspirar a un mayor acercamiento en los parámetros determinados por los países industrializados y capitalistas. Sin embargo, la planeación del desarrollo se ha visto interpretada a partir de planteamientos estricta y esencialmente económicos que subordinan al rubro económico, todos los demás aspectos de la vida nacional.

La planeación económica y/o planeación del desarrollo económico toma un papel de relevancia sobre los demás aspectos de la vida de un país. La planeación económica determina los "modelos económicos" que orientan el desarrollo de una nación. Esto se puede ejemplificar en la siguiente cita: "el problema más urgente a que se enfrentan los países subdesarrollados es la necesidad de contar con una política nacional de desarrollo económico que conduzca a la formulación y ejecución de un plan económico por parte del Estado (...). El plan debe ser un programa en el que se formule la estrategia que va a

seguir el Estado, para aplicar una serie de medidas de intervención o interferencias en el juego de las fuerzas del mercado".55

Lo anterior nos indica que la planeación económica tiene una relevancia sustancial y que existe la necesidad de diferenciar entre la planeación económica y la administrativa.

Retomando la explicación de la Teoría de la Periferia, es importante volver al punto del subdesarrollo económico para caracterizar la presencia del Estado en la economía de los países periféricos. Si bien es cierto que la planeación económica tiene una mayor relevancia, cierto es también que esto ha sido en función de situaciones históricas predeterminadas.

En el caso mexicano, el Estado se erigió como promotor del desarrollo interviniendo de manera directa en la economía; en todos los rubros de ésta. Su papel de promotor obligó al Estado a implementar políticas gubernamentales que organizarán esa participación. La planeación económica orientó este desarrollo en la consecución de los estándares pretendidos.56

Así, la planeación económica la entendemos como "el uso del instrumento económico necesario para tratar de ordenar las

condiciones sobre las cuales debe desenvolverse el sistema económico, así como de preveer los desajustes inherentes al sistema, tales como la injusta distribución de la riqueza o el desequilibrado crecimiento regional".57 Lo que significa una ordenación de la política económica exclusivamente, mientras que la llamada planeación administrativa se define como el "proceso (...) necesario para la elaboración de un plan. Se le define como el diseño de un sistema orgánico-funcional que trate de aprovechar los recursos humanos, materiales y de la propia organización, a fin de concederle al plan la mayor factibilidad administrativa en su consecución".58

Abordar el tema de la planeación administrativa, nos lleva y remite al estudio de la administración pública en la aplicación de un plan. La planeación, sin embargo se vincula directamente con los objetivos de política económica del gobierno. Así, la planeación responde también a eventos políticos que generaran para su realización estructuras, modificaciones a la administración pública.

La planeación está entonces referida a todas las áreas en donde se desempeña el gobierno, es parte esencial de la administración; no se entiende ni explica la administración sin planeación. La planeación diseña objetivos, realiza un balance de recursos, genera y modifica estructuras, diseña estrategias, evalúa objetivos y logros;

todo esto como proceso integral que corresponde a la racionalidad gubernamental y a la toma de decisiones.

Para dar una directriz metodológica al desarrollo nacional y proponer la ruptura de las "inercias sociales" a que antes nos referimos, se presenta la elaboración de los planes nacionales de desarrollo.

Los planes nacionales de desarrollo se integran a partir de negociaciones concertadas con grupos y actores políticos fuertes e importantes en la arena política nacional. Son el planteamiento ideológico de un gobierno respecto a la interpretación de grupo que da a un proyecto nacional.

"Un plan global o nacional es generalmente de desarrollo, debido a que se trata del documento que abarca tanto el crecimiento económico como los cambios graduales en las estructuras políticas, sociales y especiales. De ello que, algunos autores consideran al plan global como de desarrollo".⁵⁹

Los planes nacionales de desarrollo, se utilizan para marcar y definir las líneas políticas gubernamentales de conducción de un país. De él se derivan los planes sectoriales así como los planes

regionales y los programas operativos que bajan la conceptualización teórica a un terreno práctico de aplicación y operatividad.

La instrumentalidad de la planeación da entonces, una función de la especificidad de los objetivos y las metas en niveles mucho más operativos. La división de los propósitos nacionales de un plan en sectores y regiones permitirá dar respuestas e inducir y dirigir los cambios de acuerdo a las condiciones y requerimientos específicos de cada área.

Para diferenciar lo que es un plan sectorial y un regional, se cita lo siguiente: "El propósito del plan regional debe ser simplemente el de traducir los amplios objetivos nacionales, establecidos en el centro, en proyectos y políticas específicos listos para ejecutarse, teniendo en mente el monto de recursos que probablemente se asignarán a la región".60

Por su parte, el plan sectorial "repetirá, a un nivel mucho más pormenorizado, etapas similares a las descritas para la parte general; un diagnóstico del sector, que precise la naturaleza de los problemas y un desglose más amplio de las metas en términos generales han incorporado las proyecciones del conjunto; su propio programa de inversiones que no se limitara a estimaciones globales, sino que

tendrá que identificarse en términos de proyectos o anteproyectos concretos; un examen de las medidas políticas y económicas que requieran".61

La temporalidad del plan o de los planes consecuentes, dependerá de las expectativas y condiciones en su aplicación y conducción. Los planes pueden ser de corto, mediano y largo plazo; pormenorizando objetivos y empatando tiempos y recursos de manera permanente.

Pero la planeación no es sólo, reiteramos, un mero instrumento técnico. "Como actividad tendiente a fijar al desarrollo de un país objetivos económicos y sociales coherentes, la planeación debe conducir a la expresión cuantificada de una política económica y social. Es precisamente este contenido político de la planeación lo que hace que la elaboración de un plan no sea solamente un problema técnico".62

La permeabilidad política que un proceso de planeación supone y trae consigo, es lo que determina su eficiencia y el cumplimiento de su misma aparición. El gran problema de la planeación del desarrollo es precisamente que en mucho y durante mucho tiempo, ha respondido

directamente a coyunturas políticas en un afán por legitimar las acciones gubernamentales pero que no ha conseguido cumplir con sus propios objetivos de creación. Como se verá más adelante, en el caso mexicano el proceso de planeación del desarrollo ha sufrido serias limitaciones, desde su aplicación hasta su misma interpretación. Los planes mas que intergrarse a un plan nacional de desarrollo, se elaboraban de acuerdo a las necesidades y demandas sociales y a la consiguiente necesidad de respuesta del gobierno en turno.

Aún cuando la mayoría de ellos se adecuaron a los requerimientos técnicos de la misma planeación, el diagnóstico y el pronóstico presentados no correspondieron a necesidades de la realidad.

"La planeación puede ser definida como una actividad que pretende: 1) precisar objetivos coherentes y prioridades al desarrollo económico y social; 2) determinar los medios apropiados para alcanzar tales objetivos, y 3) poner efectivamente en ejecución dichos medios, con vistas a la realización de los objetivos apuntados".⁶³ La planeación debe adecuarse al contexto real en el que se aplicará y no en un proceso inverso que tendrá como resultado único la ineficiencia del mismo.

2.2 TEORIAS DE PLANEACION (CEPAL/ALPRO).

América Latina había cumplido durante toda su historia como proveedora de productos primarios a los centros industriales; sin embargo con la crisis económica de los años 30 y principalmente con la posguerra de los años 50, esta parte del continente americano se reviste de particular importancia porque ya forma parte de la hegemonía norteamericana y es considerada como "zona de alto riesgo" para su seguridad, por lo que inaugura una era en su política exterior, orientada al desarrollo de la zona.

Por lo anterior, se presenta desde entonces el planteamiento de la problemática del desarrollo; se engendra y pone en marcha el modelo sustitutivo en el ámbito económico, dentro del marco del desarrollo industrial; la industrialización como vía para lograr salir del subdesarrollo.

A partir de los 50, el Estado interviene con mayor fuerza en el ámbito económico de todos los países de la región, influenciados de manera directa por las tesis y teorías desarrollistas de la época. Esta moda, que pretendía romper los vetustos anacrónicos de los

gobiernos latinoamericanos, se concretó e institucionalizó auspiciada por la ONU y tomando forma en la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) que tendría como objetivos principales: el estudio y desarrollo de los países latinoamericanos; diseñando políticas de desarrollo en el ámbito económico y social. Sus inmediatas repercusiones se dieron en la orientación de la política económica y de los planes en la misma dirección.

"De acuerdo con las ideas generales de la CEPAL plasmadas en sus primeros documentos, el desarrollo económico se expresa en el aumento del bienestar material, normalmente reflejado en el alza del ingreso real por habitante, y condicionado por el incremento de la productividad media del trabajo... A su vez, la mayor densidad de capital se va logrando a medida que la acumulación se lleva a cabo, impulsada por el avance técnico, necesario para asegurar su continuidad".64

Esto nos indica que los planteamientos de la CEPAL se pierden mucho dentro de consideraciones estrictamente económicas y que en gran parte la debilidad de sus argumentos y aplicaciones teóricas está en este punto, ya que el desarrollo deja de verse como un proceso integral que incluye todos los aspectos y actores de un país

en su interior; en estas teorías, la preeminencia económica fundamentada en las teorías de la "dependencia" y de la relación "centro-periferia" le impiden tener una visión mucho más integradora.

Las teorías cepalianas basan sus tesis en la distinción de dos sectores al interior de las sociedades latinoamericanas: el sector capitalista, que se refiere al sector industrial, urbano, etc.; y el sector no capitalista que corresponde a una sociedad rural, tradicional y estancada. La interrelación de ambos sectores, las limitantes de dicha interrelación, entre otros, provocaron el impedimento del desarrollo de la zona.

La política de desarrollo de la CEPAL consideraba: "La necesidad de la realización de un conjunto de reformas estructurales en las economías latinoamericanas, que permitiesen pasar del tradicionalismo al modernismo, dinamizando con ello el proceso de industrialización. La existencia de un Estado con funciones de orientador, promotor y planificador, capaz de llevar a cabo tales reformas. La difusión de una serie de elementos "modernistas", como serían las técnicas, el Know-How, el espíritu de empresa y, por supuesto el capital, proveniente de los países desarrollados".65

Los cambios planteados no pretenden una ruptura de inercias, ni siquiera inducciones al cambio; señalan cambios parciales que no alterarían de manera real el sistema de valores sociales establecido. Los planteamientos cepalianos, desde esta perspectiva sólo imponían medidas correctivas, mediatizando los conflictos de distribución del ingreso pero sin proponer medidas reales para coadyuvar a la solución del problema.

Por otro lado, se auspiciaba de manera directa el intervencionismo estatal; el establecimiento del modelo de economía mixta que se explica como la coparticipación de un Estado promotor y activo dentro de los ámbitos económicos pero permitiendo y respetando los espacios de la iniciativa privada. Sin embargo, los problemas estructurales, como le llama esta teoría a las organizaciones sociales, impedían que esta participación privada fuese lo activa y dinámica que se pretendía.

La reinterpretación del papel de América Latina en el contexto internacional y el análisis de sus estructuras toma mayor fuerza a partir de los años 60, auspiciados por la política exterior norteamericana, presente en la llamada "Alianza para el Progreso".

La Alianza para el Progreso vincula a los Estados Unidos con los gobiernos latinoamericanos. Esta propuesta surgida en 1961 en Punta del Este, Uruguay; es la respuesta del gobierno norteamericano a la adopción por parte de Cuba, del sistema socialista; se puede decir que con esto, los Estados Unidos pretenden reforzar su posición hegemónica en el área, así como evitar que otros países latinoamericanos siguieran el mismo ejemplo.

"La Alianza para el Progreso se caracterizó desde un comienzo por un claro lenguaje reformista, que se haría patente en la carta de Punta del Este. Allí, John F. Kennedy haría hincapié en la necesidad que tenía América Latina de unirse en 'una Alianza para el Progreso, en un vasto esfuerzo de cooperación sin paralelo en su magnitud y en la nobleza de sus propósitos a fin de satisfacer las necesidades fundamentales de techo, trabajo, tierra, salud y escuelas'".⁶⁶

Es a partir de entonces, que los gobiernos latinoamericanos (incluido México, por supuesto) se comprometen a llevar a cabo el conjunto de políticas establecidas por la CEPAL desde su aparición. Se establece además, la necesidad de racionalizar la acción administrativa y gubernamental por lo que se empieza a justificar a la "planeación" como un instrumento indispensable para alcanzar el desarrollo. "Se concebía así, a la planificación como el instrumento

más eficaz para llevar a cabo los programas de mejoramiento social (en los sectores de salud, vivienda y educación), al igual que los programas de reforma agraria y reforma tributaria.⁶⁷

En consideración con todo lo anterior, resulta indispensable retomar la importancia de la planeación como posibilidad de inducir el cambio en todos los aspectos nacionales. Los límites de las consideraciones cepalinas y de la Alianza para el Progreso se encuentran en sus consideraciones económicas, ya que si estudiamos los logros de esta época en sus aspectos económicos, nos encontraremos con desequilibrios serios en la balanza de pagos, concentración del ingreso, desigualdad social, marginación, crecimiento de la población urbana en detrimento de la población rural, desviaciones de la planta productiva, principalmente.

La estrategia de la Alianza para el Progreso, señalaba la organización del trabajo de los países del área (productores de materias primas y sus aspiraciones para convertirse en productores de bienes de consumo duradero) así como la necesidad de contar con asistencia financiera y responder al Know-How con planes nacionales de desarrollo que permitieron una mayor racionalidad en la toma de decisiones gubernamentales. Se sigue considerando al Estado como el único actor social capaz de llevar a feliz término estos propósitos y

se justifica su intervención económica casi de manera obligatoria para seguir en la lógica de la generación de capital y su posterior distribución: "generar capital, acumular y después distribuir mediante políticas redistributivas del ingreso".

Las etapas de estas premisas no se cumplieron, como tampoco se cumplieron las aspiraciones económicas de desarrollo pretendidas por estos organismos en función de las debilidades y críticas ya mencionadas.

2.3 ADMINISTRACION PUBLICA Y PLANEACION DEL DESARROLLO.

La consecución de los objetivos de la planeación, se vinculan y realizan a través del aparato público del Estado, esto es, la Administración Pública.

La Administración Pública ejecuta de manera práctica las decisiones gubernamentales y se tiene que adecuar para la consecución de los fines y las metas de los planes de desarrollo de un país. La Administración Pública en su quehacer diario utiliza a la planeación para dar racionalidad y seguimiento lógico a su actuación.

"En el sector público, (...) los objetivos y las metas de los planes y la selección de los medios para alcanzarlos, constituyen en principio las reglas que rigen las decisiones y comportamiento de las entidades de este sector, confiriéndole así, a su planificación una connotación eminentemente normativa en oposición al carácter inductivo que tiene la del sector privado".68

Uno de los principales obstáculos a los que se ha enfrentado la planeación del desarrollo, ha sido la estructura administrativa de

nuestros gobiernos. La burocratización de la Administración Pública, lejos de especializar las funciones de la misma, se ha visto envuelta en un proceso de pasividad e ineficiencia.

Los procesos de planeación deben tener un alto grado de racionalidad administrativa para lograr sus objetivos. "Planear es un proceso de racionalidad administrativa orientado en el tiempo y en el espacio a concretar transformaciones en la realidad vía la satisfacción de las necesidades de la sociedad y el ordenamiento lógico de las acciones administrativas para el logro de metas a corto, mediano y largo plazo".69

Es necesario hacer un comentario que consideramos pertinente para aclarar la relación entre Administración Pública y Planeación del Desarrollo. Las consideraciones estarían dadas desde dos puntos de análisis complementario: por un lado, si bien es cierto que la Administración Pública lleva a cabo el plan pretendido, también sufre modificaciones para la realización de sus propósitos. Esto quiere decir que la planeación del desarrollo modifica a la Administración Pública en función del proyecto del que surge y de los lineamientos y estrategias generales del plan. Podríamos tener como ejemplo la creación, fusión y desaparición de estructuras administrativas en

aras de la racionalidad. Podemos afirmar entonces, que la planeación influye en la dimensión de la Administración Pública.

En segundo término, las adecuaciones que el plan tiene respecto a su aplicación por la factibilidad administrativa de llevarlo a cabo. Lo políticamente necesario no siempre es administrativamente factible por lo que su realización sufre modificaciones en sus programas y proyectos. La planeación a nivel teórico se convierte en su aplicación práctica de acuerdo a las estructuras que intervendrán en su ejecución.

Esto nos señala que hay una relación causa-efecto entre administración pública y planeación del desarrollo; se influyen y modifican permanentemente y no podemos entender ninguno de los conceptos aislados.

En el caso de México, esta relación ha sido muy clara. A partir de la Constitución de 1917, la creación y desaparición de Secretarías y Departamentos de Estado, que cumplen ciclos preestablecidos de acuerdo al proyecto e idea política del régimen en turno, así como a la planeación del desarrollo que surge de éste.

Si bien es cierto que en el siglo XIX la administración pública creció en función de sus mismas necesidades, es hasta la posrevolución en que la administración pública mexicana empieza a adquirir las características que le conocemos. La Constitución de 1917, marca los ámbitos y funciones propias del Estado Mexicano (rector y promotor del desarrollo) por lo que adecuó su aparato gubernamental en función de esas metas.

"La administración pública en el período posrevolucionario se distinguió por dos elementos esenciales: primero, el proyecto histórico de consolidación de un capitalismo industrial modernizante, para el cual muchas instituciones administrativas se orientaron a ello como tarea fundamental; segundo, el mantenimiento de las instituciones administrativas con vocación de servicio colectivo- y en lo esencial popular- creadas por los regímenes de la Revolución y que le caracterizan como tal, en convivencia y complementariedad con aquellas otras destinadas al fortalecimiento del capitalismo".70

Para conseguir y consolidar el proyecto de bienestar social y la conformación de las condiciones óptimas para la calidad de vida de los habitantes del país; las instituciones administrativas se dedicaron en primera instancia a las actividades de fomento de las áreas productivas.

El primer intento de planeación en el país se dió durante el gobierno del Ingeniero Pascual Ortiz Rubio, ya que fue entonces cuando se expidió la Ley General de Planeación de la República creándose para llevarla a la práctica de la Comisión Nacional de Planeación. La finalidad de esta Ley fue la de establecer una conducción lógica de la administración pública, así como realizar un estudio profundo de los recursos naturales del país, finalmente realizado mediante el Plan Nacional de México sobre recursos naturales. Las líneas de planeación administrativa se dieron mediante la creación de una unidad destinada para ello.

Las líneas políticas de dirección en el país a partir del gobierno de Abelardo Rodríguez se dieron también, a través de la llamada Secretaría de la Económica Nacional. Entre 1932 y 1933 se lleva a cabo el Plan Pani, que era principalmente un programa hacendario de recuperación. Con una visión, desde el mismo ministerio, fundamentalmente económica.

La planeación política sin embargo, no era nueva en estos años con la aparición del Segundo Plan Sexenal, ya que el primer plan de este tipo se presentó en 1929-1930, con la misma aparición del Partido Nacional Revolucionario. La conducción política del país y la

interpretación de los postulados revolucionarios, se presentaban aquí.

Apoyado ideológica y políticamente en el Plan Sexenal, Lázaro Cárdenas toma la presidencia de la República en 1934. La planeación durante su gestión pública se situó fundamentalmente en el fomento a la industria. Para lo anterior, se creó Nacional Financiera, S.A. siendo su principal función, planear y realizar proyectos de apoyo a la industria.

"La actividad del Estado Mexicano en la época de Cárdenas produjo en su organismo diversas y tan variadas alteraciones, particularmente en lo relativo a los departamentos administrativos"⁷¹

Debido a la complejidad que la anteriormente citada actividad del Estado Mexicano representaba para el poder Ejecutivo Federal, en 1935 se creó el Comité Asesor especial del mismo cuya responsabilidad fue la coordinación de las políticas nacionales de planeación. Esta planeación, continuaba por el camino de la protección y las inversiones estatales para apoyar de manera directa al desarrollo del país tanto a nivel económico como a nivel social y político.

Estas orientaciones del desarrollo se sustentaron en los postulados del movimiento revolucionario además de tener consigo la idea de poner al país al nivel de los países capitalistas desarrollados. El modelo de desarrollo al que estos cambios administrativos respondieron, estuvieron en función del proteccionismo, la promoción estatal y la regulación.

Desde el ascenso al poder del Presidente Avila Camacho, en 1940, el proyecto nacional sufrió un importante giro en su conceptualización ya que se orientó directamente a la industrialización del país. Se inicia el modelo de crecimiento con inflación; así como la búsqueda de la producción de manufacturas nacionales. Las funciones de planeación pasaron a las nuevas o reestructuradas entidades de asistencia social así como a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En este período incluimos al sexenio de Miguel Alemán que inició y pretendió una corrección de la ubicación de la economía nacional en el contexto de la posguerra inmediata. El modelo económico seguido hasta entonces tenía fuertes presiones inflacionarias y se dió un repunte que sobrepasó los límites del mismo.

Los programas y proyectos que administrativamente tomaron forma fueron: el Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas 1947-1952;72 con prácticamente las

mismas condiciones del sector público para su consecución y aplicación.

El sexenio del Presidente Adolfo Ruíz Cortínez, se considera un período hacia el desarrollo estabilizador caracterizado por: un gran autoritarismo político, una gran centralización administrativa, una crisis política heredada del descrédito de la administración anterior, una presencia directa de organismos y políticas internacionales como la CEPAL y la Alianza para el Progreso. Se gesta entonces el llamado "desarrollo estabilizador" que es un modelo económico altamente subsidiado por el gobierno.

"El régimen ruizcortinista no se caracterizó, tal como se observa, por contrastes o grandes cambios. En lo general se mantuvo la tónica de los regímenes posrevolucionarios, interesados en la consolidación del capitalismo, y al mismo tiempo la conservación interesada de las condiciones fundamentales de vida de las clases populares".73

En el período presidencial del Lic. López Mateos, se inician los acuerdos presidenciales en función de planes y programas de gobierno. La principal tesis del desarrollo para el gobierno se basaba en la producción industrial de bienes de consumo duradero con una expansión

del Estado Benefactor. Los principales ejercicios de planeación nacionales fueron: el Programa Nacional de Inversiones, iniciado en la administración anterior, el Programa Nacional Fronterizo, el Plan de Acción Inmediata. Las pretensiones de estos planes estaban en relación directa con la política económica del régimen y su modelo de desarrollo.

Entre 1964 y 1970, durante el gobierno del Lic. Gustavo Díaz Ordaz, se continuo con las mismas perspectivas de desarrollo con el mismo modelo. Ahora los programas nacionales gubernamentales fueron: la evaluación del Plan de Acción Inmediata y el Programa de Desarrollo Económico y Social de México de 1966 a 1970.

De 1970 a 1976, durante el gobierno del Presidente Luis Echeverría, se siguió un modelo de "desarrollo compartido", con un nuevo proyecto de rectoría económica y orientado a la distribución equitativa del ingreso. Se restringe y expande el gasto público debido a las condiciones políticas internas y externas del país. Existe una sobrerregulación en aquellas áreas industriales en donde casi no existía la participación gubernamental.

El programa más importante en materia de planeación nacional durante este período fue el Programa de Inversión-Financiamiento del

Gobierno Federal 1971-1976. Sin embargo, fue rebasado debido a que el contexto político-económico en que fue aplicado había tocado sus propios límites.

Con el gobierno del Presidente López Portillo, la planeación se convirtió en un acto de cotidianidad administrativa, multiplicándose así su práctica. Nuevamente, debido a las condiciones económicas primero y políticas después, la planeación nacional del desarrollo se quedó a nivel de buenos intentos y propósitos y no se concretó a ningún momento.

Con la pretendida reforma administrativa del régimen, en el que el papel promotor y ejecutor de la administración pública se replanteaba así como la racionalidad, discrecionalidad, viabilidad y factibilidad de sus acciones en respuesta a las demandas ciudadanas.

Un ejemplo de lo anterior fue la aparición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que daba a cada institución administrativa sus funciones y ámbitos de acción. Los ejercicios de planeación en este sexenio se sucedieron constantemente, hasta llegar a la aparición del Plan Global de Desarrollo, el primer plan de este tipo en la administración pública mexicana, en donde además de establecer una conceptualización político-ideológica del país, se

hizo una sectorización del aparato administrativo y se establecieron programas para cada sector.

Los principales programas gubernamentales en el período fueron: los Lineamientos para el Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980; Plan Nacional Indicativo de Ciencia y Tecnología; Plan Básico de Gobierno 1976-1982; Programa Integral para el Desarrollo Rural; Plan Nacional de Desarrollo Pesquero 1977-1982; Programa Nacional de Ciencia y Tecnología; Plan Nacional de Desarrollo Industrial; Sistema Alimentario Mexicano; Programa de Energía: metas a 1990 y Proyecciones al año 2000; Plan del Sector Comercio 1980-1982; Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1982; Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial 1980-1982; Plan Global de Desarrollo, el Sistema Nacional de Planeación y la instrumentación del propio Plan Global de Desarrollo.⁷⁴

Las condiciones económicas nacionales cambiaron a posiciones extremas durante seis años, de la llamada "administración de la abundancia" se llegó a la crisis económica más severa de la historia moderna del país, lo que dió como resultado una falta de realización práctica de los planes y programas arriba señalados, así como uno de los peores fracasos en materia de planeación a nivel nacional, práctico y conceptual. Pese a esto, el reordenamiento del sector

público federal constituyó uno de los avances importantes en este rubro dando a las decisiones políticas un espacio mucho más ordenado en su aplicación.

La especialización a la que hemos hecho referencia, se puede ejemplificar con la aparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que diferenciaba al interior del aparato público las políticas de ingresos y egresos; así como reorientaba el manejo de la política económica del país. La Comisión Gasto-Financiamiento y las llamadas "cabezas de sector", continuaban con esta lógica de especificidad y especialización de funciones. La importancia de dicha Secretaría, estaría en función de que de ella dependerían los planes y programas gubernamentales para la consecución de los objetivos del desarrollo nacional, así como los recursos para llevarlos a cabo.

Con el Plan Global de Desarrollo, pese a su tardía aparición, la planeación en México inició un camino casi sin utilizar hasta entonces; el de ser el vehículo mediante el cual el poder ejecutivo federal daba un ámbito de legitimación y acción a su interpretación del proyecto nacional.

La lógica del sistema nacional de planeación, sólo que ahora con el adjetivo de democrática, se continuó en el gobierno del Lic.

Miguel de la Madrid; en el cual, la planeación adquiere incluso rango de obligatoriedad constitucional. La Ley General de Planeación nos muestra la importancia que este instrumento administrativo adquirió. Por primera vez en México, se presentaba un Plan Nacional de Desarrollo al inicio de una administración en el que se determinaban las líneas y estrategias gubernamentales, así como las políticas a seguir en todos los rubros del país.

Todos los aspectos que conforman la vida nacional resultaron ser impulsados por programas sectoriales y específicos en cada área como fueron: el Programa Nacional de Alimentación; el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral; el Programa Nacional de Capacitación y Productividad; el Programa Nacional de Salud; entre muchos otros.

Todos y cada uno de los planes ennumerados se circunscribieron además del proyecto gubernamental en turno, a la necesidad de relegitimar la acción gubernamental en respuesta a las demandas ciudadanas así como a la recuperación de la credibilidad perdida y sus logros y limitaciones se vieron correlacionados a la situación de crisis imperante en el país.

A lo largo de este apartado se pretendió señalar la interacción permanente entre administración pública y planeación. Entendiendo que

los procesos últimos no han tenido continuidad y aseverando que responden a procesos coyunturales política y económicamente dentro de la toma de decisiones gubernamentales.

Las modificaciones administrativas o del sector público para llevar a la práctica los planes sectoriales o nacionales corresponden también a estos tiempos que en el caso de México son medidas sexenalmente. El "estilo personal de gobernar", del que nos hablaba el Maestro Cossío Villegas queda muy claro dentro de lo que es la práctica y conceptualización de la planeación del desarrollo.75

2.4 TEORIA GENERAL DE GOBIERNO Y LA TOMA DE DECISIONES POLITICAS.

La Teoría General de Gobierno proporciona una visión mucho más específica de las atribuciones gubernamentales tomando en cuenta un modelo simple de gobierno en el que se distinguen: los organismos gubernamentales, los principales recursos: leyes, impuestos y empleos; los programas: defensa, transporte, educación, etc. Además de tomar en cuenta la interdependencia entre los sectores público y privado.

Definimos gobierno desde esta perspectiva como "el conjunto de instituciones formales; las organizaciones que dan estructura y continuidad a sus actividades. Se da una distinción entre gobierno como instituciones persistentes y gobierno como políticas; esto es, la diferencia entre lo efímero y lo perdurable. Las organizaciones gubernamentales son estructuras administrativas formales establecidas por la constitución o leyes públicas, encabezadas por funciones, principalmente financiados por impuestos y propiedad pública".⁷⁶

El gobierno se analiza entonces por lo que hace y por lo que es. Los recursos gubernamentales se convierten en programas para movilizar a los primeros de manera ordenada y racional. De acuerdo a esta Teoría General de Gobierno, lo que el gobierno hace (o tiene obligación de hacer) es lo siguiente: impuestos; regulación; subsidios y transferencias de los recursos; agencias presupuestales; información; modificar la estructura de los derechos privados; modificar la forma de gobierno de la actividad económica; educación; financiamiento; y reformas burocráticas y políticas.

En este sentido, la planeación vincula métodos y procedimientos para la coherencia de las decisiones gubernamentales. Las políticas son eventos que generan estructuras antes, durante y después de una decisión. Cada decisión genera, además, correlaciones específicas de fuerzas, lo que a su vez da como resultado la aplicación de políticas distributivas o regulatorias que permita espacios y contextos apropiados para la toma de decisiones políticas. Los principios de racionalidad tienen efectos directos en la planeación por un principio de causalidad fija, esto es, que anticipa y prevee.

La toma de decisiones no tiene necesariamente una relación causa-efecto, ya que estas pueden variar las respuestas estructurales

de las mismas. La toma de decisiones está marcada por situaciones de discrecionalidad y por posiciones incrementalistas que modifican los planteamientos de una decisión.

La política redistributiva seguida por los gobiernos de países subdesarrollados pretende la generación de grandes acuerdos nacionales, grandes consensos (base de legitimidad), liderazgos articulados y que para nuevos conflictos se creen estructuras nuevas que les den solución. Aquí cabe mencionar la definición de Simon sobre que "administrar es tomar decisiones y seguir decidiendo sobre lo decidido; además de considerar que la decisión es un proceso, conclusión de dos premisas: fines y medios".

La Teoría General de Gobierno pretende dar un estudio racional a las actividades y atribuciones que lo constituyen además de proporcionar elementos de juicio para reconsiderar que el tamaño del Estado no le quita ni le da más atribuciones al gobierno.

Para la toma de decisiones es importante realizar un análisis de las políticas a elegir; establecer una correlación entre medios y fines; congruencia entre éstos; tomar en cuenta cada factor importante; debe existir un nivel de acuerdo político para la implementación de una decisión.

Es importante en este contexto señalar el "tamaño del gobierno" para considerar la complejidad de una decisión. Esto nos llevará a determinar las limitaciones o expansiones de la movilización de recursos; la complejidad de la organización administrativa; el incremento entre las contradicciones de los programas; el consenso popular; presiones en torno a la misma decisión; deslinde de responsabilidades; y el surgimiento de programas inútiles.

La toma de decisiones debe considerar el contexto (político, económico y social); las estructuras (administración pública); los tiempos, espacios y recursos que le dan su entorno para que sea lo mas cercana a la realidad posible.

Acercarnos a las funciones gubernamentales y a la teoría de la toma de decisiones nos permite acceder a un marco conceptual mucho más amplio de referencia para la planeación del desarrollo. La racionalidad y la instrumentación de políticas públicas es cada vez más lógica y tiene mejor explicación en la determinación de planes para que la discrecionalidad administrativa siempre presente intervenga de manera más óptima en la selección de metas y objetivos.

La toma de decisiones políticas se vincula con la planeación debido a que las respuestas a las demandas sociales se realizan

mediante la ejecución de políticas públicas que incorporaba a la agenda gubernamental aquellos problemas sociales que han sido rebasados y se han constituido en un problema. La toma de decisiones se da cuando una necesidad que existe desde siempre, se convierte en una demanda de un grupo de actores sociales y que vuelven dicha demanda en un asunto susceptible de ser atendido por lo que el gobierno da una respuesta mediante la elaboración de una política pública orientada o definida para cada caso; se controlan los mecanismos de disparo que han puesto un problema en la agenda gubernamental.

Cuando un problema se agenda, inicia la selección de alternativas para su solución en una relación constante de elección, racionalidad y jerarquización de las mismas; entran en esta etapa de la toma de decisiones los actores que tendrán un espacio de influencia determinado así como el establecimiento de contactos entre los grupos sociales; la eficiencia de la respuesta gubernamental está en función de la especificidad de la misma.

"Explicar el tamaño del gobierno como un reflejo de las necesidades políticas y de las demandas es dar por hecho la cercanía entre estas demandas y lo que el gobierno hace. La escala o tamaño de gobierno en cualquier etapa es considerada como el reflejo de las demandas articuladas y los cambios contemporáneos individuales y

grupales; de cualquier forma sólo un grupo es el dominante y la promoción de un gobierno grande es el reflejo de una combinación de intereses. La ideología dominante de la economía mixta en el Estado de Bienestar no es permanente, pero creció en circunstancias históricas específicas".77

La puesta en marcha de una política pública se realiza a través de acciones continuadas que en el caso de la toma de una decisión, versa sobre quien se va a actuar en el juego de intereses y de poder dentro de la misma administración pública; se orienta de acuerdo al peso específico del actor a que estamos haciendo referencia.

La toma de decisiones y la implementación de una política pública debe tener en cuenta tres niveles de ejecución, generación y formulación: el Estado, es decir, que la decisión a tomar no vaya en contra de la reproducción de él y que tampoco interfiera en las funciones que el Estado hace para sobrevivir; el régimen político, cubierto por un espacio de temporalidad que establece reglas del juego y formas de relación entre los actores políticos; por lo que una decisión debe estar visualizada en estos términos; y la Administración Pública en su organización y dimensión, para lograr la concreción de la decisión tomada.

De acuerdo a la Metodología para la explicación de las Políticas Públicas,⁷⁸ podemos establecer que la necesidad la percibe el Estado, la demanda el régimen o gobierno y la solución la Administración Pública. Las necesidades se vuelven políticas y éstas en sus respuestas concretas se vuelven políticas públicas.

Las demandas sociales surgen a través de actores que buscan respuestas y espacios en la arena política, respondiendo el gobierno con la formulación e implementación de una política pública en un rubro determinado; sin embargo, cuando los límites de negociación y concertación social han sido rebasados, se presenta el conflicto. Hay autores que definen el conflicto como una función social del Estado y que se presenta de manera permanente en las sociedades.

"Es opinión frecuente que las desigualdades de un gobierno multiparticipativo cuyos ajustes son de tal magnitud que la centralización de decisiones debe ser un prerrequisito en términos de mejora, afirmación por demás simplista. Una fuerte autoridad centralizada puede ser históricamente entendida en cada caso, como un instrumento orientado para la protección de las desigualdades históricamente heredadas".⁷⁹

Cuando se va a dar una respuesta política a alguna demanda en particular deben ser tomados en cuenta los siguientes elementos: el diagnóstico; la determinación de criterios y alternativas, el análisis de factibilidad y viabilidad; así como la selección y el diseño de la respuesta. Por lo que estaríamos hablando ya de la planeación como el instrumento idóneo para canalizar y responder a las demandas planteadas. La elaboración de un plan nacional de desarrollo es el documento consensual mediante el cual se expresan los deseos participantes y concertados en el proceso de la toma de decisiones.

2.5 ANALISIS DE ALGUNOS PLANES DE DESARROLLO EN MEXICO.

En México el ejercicio de la planeación se ha presentado con regularidad a partir de la aparición del Primer Plan Sexenal en 1929. En los años 20, México se encuentra en un proceso de reconstrucción nacional redefiniendo el desarrollo del país, apoyado en la Constitución de 1917; abrogándose el Estado el papel de agente del desarrollo y árbitro de la lucha de clases.

El análisis de los planes que en este apartado se señala; fue seleccionado porque se nos presentaron como un ejemplo claro de lo que cada plan significó en su momento histórico-político; así como las condiciones socio-económicas del contexto en el que se ubicó. Nos interesa dejar constancia de que todo lo anteriormente escrito nos dará un mayor escenario de comprensión de cada plan presentado.

A) PRIMER PLAN SEXENAL (1934-1940).

El Primer Plan Sexenal surge como respuesta ideológica-programática de un intento de conducción política planteada a través

del Partido Nacional Revolucionario, sin lugar a dudas el instrumento de control político más importante en la construcción del Sistema Político Nacional. Este plan fue el primer esfuerzo para conducir el desarrollo nacional con una visión integral.

Es un documento fundamentalmente político que plantea la necesidad de llevar a la práctica las reivindicaciones sociales herencia de la Revolución Mexicana. Fue utilizado como base de la campaña política para acceder a la Presidencia del General Lázaro Cárdenas del Río. Contiene en su redacción un compromiso político de alcances y objetivos definidos en función del planteamiento legal de la Constitución; los postulados revolucionarios además de justificar la acción rectora y promotora del Estado al frente del pretendido desarrollo nacional.

Para llevar a cabo dicho desarrollo, el plan proponía la creación de la infraestructura necesaria para la diversificación del aparato productivo. Los postulados en materia de política económica circunscribía el ejercicio de la planeación al sector público, es decir a la organización administrativa del gobierno. La planeación del desarrollo nacional se daría entonces de acuerdo a la estructura de la Administración Pública y se tomaba, a la primera, como el instrumento viable para llevar a cabo la rectoría del Estado. Las

políticas o grandes orientaciones de este plan se limitaban a asignar montos presupuestales y responsables a la división programática del mismo; además de fijar metas casi del todo políticas.

Los objetivos prioritarios del plan estaban dirigidos a las políticas de bienestar social, beneficio directo de la sociedad mexicana; pretendiendo un entorno de aplicación inmediata. Los grandes rubros contemplados en este Plan Sexenal para lograr el desarrollo fueron: 1) agricultura y fomento, resolución del problema agrario (distribución y explotación de tierras); 2) promoción agrícola, con obras de irrigación y un crecimiento alternativo de las actividades pesquera y forestal; 3) el trabajo, respondiendo con esto al problema económico de la producción y social del desempleo; 4) economía nacional, buscando un desarrollo que integrara las actividades productivas nacionales y que mostrara signos de crecimiento global; 5) comunicaciones y obras públicas, siguiendo el mismo tenor de las consideraciones anteriores, integrando al desarrollo a todas las regiones del país, así como la realización de obras que satisficieran las demandas sociales; 6) salubridad pública, como uno de los derechos sociales obtenidos en el movimiento armado y considerado uno de los mínimos de bienestar de que la población debe ser objeto; 7) y educación, laica y gratuita que permitiera resolver

el mismo problema de la producción y la movilidad social, y con ello el conflicto de la marginación y sus consecuencias.

En términos generales, podemos hablar de un plan eminentemente político, que orientó de manera pragmática una campaña presidencial en un momento coyuntural de la historia nacional, en un período de reconstrucción y ajuste. La necesidad de estabilizar política, económica y socialmente al país, obligaban a dar una respuesta rápida a las demandas surgidas en el movimiento armado. El texto del Plan Sexenal se refiere a estas últimas permanentemente; antes que nada un documento de propuesta ideológica de interpretación, de los vencedores en dicho conflicto, de las necesidades y logros del país, así como de los medios para superar los escollos del mismo desarrollo.

El Primer Plan Sexenal, se limita a dar la propuesta de proyecto nacional teniendo como base el sentido social de la Constitución mexicana. Sus análisis programáticos se pierden en el discurso, que orienta sus postulados en busca de un ámbito consensual de legitimación de los autodenominados "herederos" del movimiento armado. Sin lugar a dudas es precedente importante para estudiar el rumbo que el desarrollo nacional tomaría y en el que estaría basado, así como ser el punto de referencia insustituible para la

legitimación de las acciones gubernamentales de acuerdo a su "orientación social".

Dilucida la interpretación que como país adquiere México, su punto de inicio para la conducción política a partir de la Revolución como punto de referencia. El plan es estrictamente político, y más que pretender un desarrollo pretendía dar marcos de acción a la actuación gubernamental. Los postulados ahí planteados no se llevaron a cabo en su totalidad, en muchos por la ruptura política y de continuidad Calles-Cárdenas; y la nueva orientación política del régimen.

La política cardenista sustento el plan pero cambio su orientación práctica. El Segundo Plan Sexenal, surge con las mismas características que el primero, en el marco de un cambio sustantivo en el Partido ahora convertido en Partido de la Revolución Mexicana y sin aplicación práctica debido a que las condiciones políticas cambiaron. Ambos planes fueron utilizados más como plataforma electoral que como instrumento del desarrollo nacional.

B) PROYECTO DE INVERSIONES DEL GOBIERNO FEDERAL Y DEPENDENCIAS DESCENTRALIZADAS 1947-1952.

En los años 40, la economía sufre un proceso de transformación impulsado por las condiciones internas y externas existentes. La economía nacional impone prioridades hacia un proyecto industrial en el contexto de la Segunda Guerra Mundial. La política de desarrollo implementada e impulsada pretende un acelerado ritmo de crecimiento y una política regional acorde a las necesidades y las diferenciaciones regionales con sus desequilibrios.

El Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas de 1947-1952 está en relación con la política económica seguida entonces. Es este el primer esfuerzo gubernamental por seguir una línea programática de la inversión global y sectorial para desarrollar las actividades productivas.

Este proyecto detalla y jerarquiza proyectos específicos con montos de inversión y prospectivas. La evaluación y ejecución de dichos proyectos se darían por medio de las principales variables macroeconómicas; es decir, de acuerdo al comportamiento general de la economía nacional.

Los proyectos de inversiones incluyeron a todos los rubros donde el gobierno federal invertía fondos; a su apartado administrativo: Secretarías de Estado y Dependencias descentralizadas. Cada programa, por Secretaría, precisaba objetivos y destacaba su importancia en el desarrollo nacional; además de establecer tiempos de ejecución y las perspectivas de población a beneficiar y número de empleos generados. Se especificaban también las metas anuales por programa así como los gastos por período o ejercicio de programación.

El financiamiento de este proyecto dependía de empréstitos y fondos del extranjero. Estaba y había nacido destinado a la creación de infraestructura necesaria para lograr la política de industrialización, sino en el desarrollo total, sentando las bases del ulterior avance nacional.

Este proyecto de inversiones tuvo un cumplimiento parcial debido a que dependía en un cien por ciento de recursos del exterior, no había autosuficiencia financiera en su aplicación; así que cuando las condiciones externas cambiaron, hubo necesidad de abandonar la consecución de este plan.

Si bien se establecían requerimientos técnicos de programación en la administración pública, a diferencia de los planes sexenales,

carecía de una directriz política y de señalamientos en cuanto a la interpretación del proyecto nacional de manera precisa, ya que se concretó a una evaluación cuantitativa de la que se iba a realizar. Dista mucho de ser un plan nacional de desarrollo.

C) COMISION NACIONAL DE INVERSIONES Y PROGRAMA NACIONAL DE INVERSIONES 1953-1958.

En un contexto internacional dominado por la Guerra de Corea y con una inflación rebasada en sus límites al interior, se presenta el Programa Nacional de Inversiones con el Presidente Adolfo Ruiz Cortínez. Se encomienda a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público así como a la de Economía, la elaboración de un Plan de Inversiones que permitiera al gobierno financiar el fomento de las actividades productivas y la participación de las dependencias públicas.

Para formular y ejecutar el Programa Nacional de Inversiones se creó la Comisión Nacional de Inversiones, cuya finalidad sería la de vigilar todo el proceso de planeación-programación y evaluación del mismo. Se pretendía con esto, jerarquizar y priorizar las inversiones

públicas en las áreas consideradas más importantes para el desarrollo del país.

Propone proyecciones en cada rubro de la actividad económica y los objetivos en cuentas nacionales. Nuevamente, se impone el criterio cuantitativo en función de los montos de inversión. La división de proyectos del programa se da por la participación de las dependencias federales.

El Programa Nacional de Inversiones tenía como principales objetivos:

- 1) Mejorar el nivel de vida de la población.
- 2) Lograr una tasa de crecimiento satisfactoria al desarrollo del país.
- 3) Alcanzar un desarrollo coordinado y ordenado de la economía.
- 4) Aumentar la producción.
- 5) Estabilizar precios.
- 6) Financiamiento de la inversión evitando caer en posiciones deficitarias.
- 7) Mayor participación del capital nacional en el financiamiento a la inversión.
- 8) Destinar recursos financieros a sectores necesitados.

El programa de Inversiones estuvo auspiciado y fue incluso exigido por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento o Banco Mundial. Se buscaba que la industria, el comercio, las comunicaciones y transportes, el fomento agropecuario y el beneficio social tuvieran un desarrollo integral, logrando con ello la estabilidad económica rebasada por el círculo inflación-devaluación.

Fue además un franco avance en cuanto a la metodología aplicada para su realización ya que por primera vez se utiliza una técnica de formulación y los procedimientos de su ejecución técnicamente fueron novedosos, muy en la lógica del Banco Mundial.

Inicia así el modelo del desarrollo estabilizador; de grandes subsidios y políticas importantes de beneficio social pero supeditado al crédito y financiamiento externo. En realidad se da nuevamente en un programa gubernamental de inversiones condicionando las expectativas del contexto nacional al internacional. Y nuevamente la ejecución del mismo se queda en las fases primarias, ya que no existen al interior del país los financiamientos requeridos para su realización; el ejemplo de que la planeación no debe estar sujeta a

condiciones no programables se volvió a presentar en los intentos de planeación del desarrollo del país.

El Programa Nacional de Inversiones pretendía dar una respuesta efectiva además del desarrollo regional que presentaba serios desequilibrios en sus avances con una planeación al respecto. Los programas de desarrollo regional, pretendían un crecimiento igual por región, y se dividieron por cuencas hidrológicas; y subdivididas por comisiones: la del Papaloapan, Tepalcatepec y Fuerte, y la comisión del Río Grijalva.

Nuevamente, la historia de la planeación se enfrentaba a la ineficiencia administrativa, la falta de operatividad de los planes, su falta de financiamiento y la permanente característica de los planes de desarrollo rebasados por las condiciones cambiantes del medio ambiente y una falta de respuesta gubernamental con planes de contingencia, prácticamente inexistentes.

D) PLAN DE ACCION INMEDIATA 1962-1964.

El marco de aplicación del Plan de Acción Inmediata correspondió a un nuevo modelo de desarrollo denominado "desarrollo estabilizador", así que las condiciones y acciones administrativas se orientaron a consolidarlo. Es también en este contexto cuando aparece en la escena nacional la Secretaría de la Presidencia (1958) que tenía dentro de sus funciones principales la planeación del país y su desarrollo; el plan general de gasto público lo que la constituyó como el órgano de planeación a alto nivel.

El Plan de Acción Inmediata surge de la comisión intersecretarial formada por la Secretaría de Hacienda y la de la Presidencia; se planteaban las necesidades de inversión de los sectores público y privado divididos por sectores económicos y con proyecciones que llegaban hasta 1970. La planeación sectorial y económica se consideraba en ese momento imprescindible para poder llevar a cabo con éxito el modelo económico de desarrollo.

Se determinaban los montos de inversión para la activación económica y el consiguiente social. Se pretendía además orientar los

subsidios necesarios para estimular la inversión privada, aunque se hablaba de montos de financiamiento público y privado en una relación del 50% para ambas partes.

Se pretendía además de ubicar programas de inversión dentro de una política económica y social de mediano plazo, determinada por el financiamiento mencionado. La inversión pública se destinaría al fomento de la industria, la creación de la infraestructura necesaria para el caso y el bienestar social, mientras que la inversión privada se destinaría al desarrollo de la planta industrial existente y a la industria de la construcción, sin lugar a dudas uno de los principales parámetros del crecimiento económico.

Se realizó un inventario de necesidades de inversión por rama y actividad económica así como su esquema de funcionamiento y financiamiento. Se establecieron medidas de política económica para su consecución y el logro de las metas y objetivos inicialmente señalados.

A pesar de que los progresos en cuanto a las técnicas de planeación mismas, en gran medida influenciadas y determinadas por la CEPAL, se repitió el error de supeditar los logros y avances de este al financiamiento externo, que tendría que ser cada vez mayor ya que

la política de subsidios que se pretendía rebasaba los límites precedentes. El financiamiento externo y las condiciones del exterior volvieron a imponerse en la lógica de la planeación mexicana, puesto que nuevamente este proceso se quedaba en su etapa inicial, prácticamente la de presentación.

E) PROGRAMA DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE MEXICO 1966-1970.

Entre 1958 y 1970, se dió en el país un acelerado crecimiento y la diversificación del aparato productivo, además de que se hicieron intentos para adecuar a la administración pública a las nuevas realidades nacionales. La planeación se considero necesaria para llevar a cabo el desarrollo nacional y no se veía más como parte de la programación de la inversión pública que ya había sido rebasada.

El Programa de Desarrollo Económico y Social de México fue una consecuencia de su antecesor, el Plan de Acción Inmediata y como parte de la continuación en la aplicación del "desarrollo estabilizador". Este modelo de desarrollo económico había tenido

grandes logros pero también había provocado profundos retrasos fundamentalmente en las actividades económicas primarias; presentando un insatisfactorio escenario para el desarrollo económico futuro del país, así como del bienestar social.

En 1966 se presenta este Programa, cuya principal función es la de apoyar la estrategia del mismo desarrollo estabilizador y continuar la lógica del crecimiento económico sostenido y de la estabilidad económica en general.

La planeación se presentaba como un instrumento obligatorio de aplicación para alcanzar las citadas metas, con un carácter normativo e indicativo tanto para el sector público como para el privado.

Este programa de desarrollo establecía lineamientos generales para normar y orientar la inversión. Entre dichas metas sobresalen: un crecimiento anual del 6% estimulando actividades primarias, secundarias y terciarias; financiar el desarrollo nacional mediante el ahorro interno; lograr y mantener una estabilidad en el tipo de cambio así como combatir permanentemente la inflación; procurar un desarrollo equilibrado entre regiones y sectores económicos; mejorar la distribución del ingreso evitando una mayor concentración del mismo y elevar la calidad de vida de la población; proponer reformas

a la administración pública a fin de beneficiar la práctica de la planeación como ejercicio obligatorio en la orientación del desarrollo; entre otros.

La planeación permitirá además tener un mayor control y vigilancia sobre el gasto público y determinar parámetros cuantitativos y cualitativos de evaluación de metas en función de objetivos.

El Programa dividía: el desarrollo sectorial; las inversiones públicas y su financiamiento; los incentivos a la inversión privada; así como el programa del sector público con metas, medios y costos. Se expresa también el bienestar social como finalidad del mismo programa, sustentado este en relación con las bases ideológicas de la revolución, parte de sustentación y legitimación política del Programa. Lo que le da una obligatoriedad y direccionalidad política.

En cuanto a los logros obtenidos por este Programa podemos destacar que se cumplieron las metas de crecimiento económico sostenido y de estabilidad en el mismo rubro. Sin embargo, se agudizaron los rezagos nacionales, regionales, sociales y sectoriales. Hubo un cumplimiento casi pleno de los objetivos macroeconómicos pretendidos, pero en el aspecto microeconómico la

realidad fue contrastante. Se incrementó la inmigración del campo a la ciudad en detrimento directo de la agricultura y la ganadería. Aunado a esto, la concentración del ingreso fue cada vez más aguda, en perjuicio de grandes sectores sociales que se fueron quedando cada vez más a la zaga del desarrollo nacional.

El análisis de lo que la planeación del desarrollo significó en este período destaca que se erige como uno de los objetivos centrales dentro de la política del ejecutivo; como un instrumento imprescindible para dar un mejor manejo a la inversión pública y para el avance de las áreas productivas destacadas. Se amplía además, la planeación del desarrollo regional iniciada con la planeación por cuencas hidrológicas, ampliando además sus aparatos administrativos y sus esferas de ejecución.

El incumplimiento de los objetivos generales de este Programa no se dieron, a diferencia de los inmediatos anteriores, a problemas estructurales de financiamiento y crédito externo, sino a que las condiciones políticas del país rebasaron incluso la propia capacidad de respuesta del gobierno mexicano.

F) PROGRAMA DE INVERSION-FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL 1971-1976.

En la década de los 70, las condiciones internacionales cambiaron sustancialmente. El abandono del patrón oro en las relaciones de intercambio comercial provocaron graves desajustes en el sistema monetario internacional; se dio una elevada liquidez de la economía mundial; acelerada inflación; alza en los precios internacionales de productos agropecuarios de los que México era importador. Para hacer frente a esta situación, se da un incremento en el país del endeudamiento exterior.

Del modelo de desarrollo anterior, se heredaron los rezagos productivos, económicos, sociales y regionales, así como los cuellos de botella que dificultaban aún más la toma de decisiones en busca del desarrollo. Existía por lo tanto, una impostergable necesidad de impulsar cambios tanto en la estrategia de desarrollo como en la escena política.

La estrategia de desarrollo del modelo estabilizador, se vio sustituida por el modelo de "desarrollo compartido" en donde se vinculaban por primera vez los aspectos sociales, dentro de los

objetivos de la planeación económica tradicional en el ejercicio gubernamental. Se impulsa también una adecuación de la rectoría estatal del desarrollo.

La planeación como tal, adquiere características nuevas. Por primera vez no se centra en los programas de inversión pública; se busca que ponga énfasis en los aspectos sociales del desarrollo; da la posibilidad de una mayor participación social en el proceso de toma de decisiones del Estado, orientando la participación; se modifica la administración pública buscando una mejor operatividad de los objetivos de la planeación; se destacan tanto los tradicionales aspectos técnicos de la planeación, como ahora los políticos, se acepta la permeabilidad política de ésta. Es sin lugar a dudas, el precedente del esquema de planeación estatal integral (Sistema Nacional de Planeación) que se lleva a efecto en la administración del Presidente López Portillo.

Así como las condiciones económicas y su nuevo modelo de desarrollo influyeron en una nueva conceptualización de la planeación, ésta también se vio influenciada por la Reforma Política de apertura que este régimen (Luis Echeverría) llevó a cabo; ya que por lo mismo, la estructura de la administración pública se vio alterada.

El Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal orientada la política de gasto público del gobierno. Pretendía una racionalización de los recursos por áreas necesitadas de impulso, así como en relación con la política de redistribución equitativa del gasto seguida por el llamado desarrollo compartido.

Los objetivos del programa eran: la generación de empleos; la elevación del bienestar social; la promoción del desarrollo regional; la disminución del déficit público y elevar sustancialmente la productividad del gasto público. Todo esto con apoyos crediticios del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); pese a que en las líneas de financiamiento señaladas en el Programa se hace especial énfasis en la captación de recursos de procedencia interna.

Vuelve a darse un énfasis especial a la planeación del desarrollo regional creándose nuevos órganos administrativos para su formulación, ejecución y control. La Comisión Nacional de Zonas Áridas es un claro ejemplo de lo anterior. Surgen además los Lineamientos para el Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980.

La realización de los postulados de este Programa se vieron limitados por las circunstancias externas de inestabilidad en el

mercado monetario. La base fundamental de financiamiento de este programa eran los recursos del exterior (deuda externa) y nuevamente se supeditaba la planeación del desarrollo a las condiciones internacionales del mercado.

Por otra parte, la falta de inversión privada al interior del país obligó al gobierno mexicano a mantener (postergando sus propios programas gubernamentales) las condiciones socio-políticas y económicas más elementales.

G) SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO.

Sin lugar a dudas, uno de los programas gubernamentales más publicitados y con mayor canalización de recursos para su realización en los últimos veinte años fue el llamado Sistema Alimentario Mexicano, implementado en el sexenio del Lic. José López Portillo.

Con una gran carga de racionalidad técnica y de respeto a los lineamientos generales de acción de un programa gubernamental, la estructura, metas, objetivos e incluso alcances del mismo parecían contener una real visión nacional de la problemática alimentaria y

verídicas soluciones a los ancestrales problemas de producción y distribución de productos básicos.

El Programa del Sistema Alimentario Mexicano se sustentaba en planteamientos de metas de consumo y estrategias de producción de alimentos básicos; además de explicar los medios para conseguir los propósitos y satisfacerlos.

Estructuralmente, el SAM no presenta ningún tipo de objeción a nivel técnico general ni programático particular. La visión del ámbito de aplicación, así como los escenarios de inducción del mismo se manifestaban de una forma muy clara y evitaba con esto confusiones en su marco operativo y en su aplicación. Metodológicamente por lo tanto, no existía una objeción pertinente al respecto.

Las metas del SAM pueden resumirse en los siguientes puntos: aumento rápido en la producción de alimentos básicos y apoyos al consumo de las mayorías empobrecidas; abarcando con todos los rubros económico y social. La producción de alimentos le permitiría al país una autosuficiencia que además de permitirle mayores márgenes de maniobrabilidad respecto del exterior, permitiría aumentar el consenso social en función de las políticas públicas seguidas por dicho régimen.

El diagnóstico del programa presentaba un perfil muy adecuado sobre la situación nutricional del país así como un análisis correspondiente a la estructura de consumo del mismo; ambos aspectos en relación con una insuficiencia de producción agropecuaria resultado de herencias económicas estructurales y de la orientación del rumbo del proceso de desarrollo nacional.

El llamado "planteamiento estratégico" del plan continúa con una consideración de los recursos materiales y humanos para llevarlo a cabo y la estimación de lo que se cuenta; justificado por una economía en crecimiento, a causa de la alta cotización del petróleo en el mercado internacional y de una pretendida voluntad política, para hacer de la alimentación uno de los puntos más relevantes de atención gubernamental.

Todos los señalamientos anteriores se vinculaban, desde el discurso oficial con la presencia de un Estado fuerte y organizado apoyado en un contexto interno y externo favorable en el corto plazo.

La estrategia de producción y desarrollo impulsada por José López Portillo, estaba basada en los alimentos y los energéticos; teniendo al petróleo como base del financiamiento del mismo desarrollo. Además de que el Sistema Alimentario Mexicano

implementaría respuestas gubernamentales a problemas sociales con pretendidas políticas de redistribución del ingreso, evitando o por lo menos tratando de evitar mayores desigualdades en el marco de las relaciones sociales a nivel nacional.

Se respondía con esto entonces a la satisfacción de los mínimos de bienestar en las necesidades permanentes que plantea y presenta la sociedad. Con principios políticos en su justificación económica, desarrollo y crecimiento, así como la defensa y reinterpretación de la soberanía nacional desde la perspectiva de la autosuficiencia.

Marcado por la coyunturas del medio ambiente en que fue aplicado, el SAM respondió de nueva cuenta en la planeación en México, a un período o etapa de la vida política nacional y toda su aplicación se redujo a los primeros intentos, ya que dichas condiciones cambiaron sustancialmente hasta llegar a la inoperatividad del programa alimentario.

Es digno de mencionar que fue éste quizá uno de los más importantes fracasos en materia de planeación en nuestro país, ya que los alcances de su ineficiencia se sumaron a una reacción de descrédito y deslegitimación por parte de la sociedad mexicana.

H) PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982.

La tardía aparición del Plan Global de Desarrollo en los últimos años de la administración lopezportillista se originó debido a la petrolización de la economía nacional y el marco de expectativas favorables que el país presentaba para su posterior desarrollo o mejor dicho, para su desarrollo a futuro.

La alta cotización de la producción petrolera a nivel mundial así como el hallazgo de nuevo y ricos yacimientos del mineral en las costas mexicanas, alentaron al gobierno a tomar un nuevo rumbo en la conducción del país, ahora bajo la tónica de la tan mencionada administración de la abundancia.

La avalancha de recursos que las anteriores condiciones suponían, deberían tener una aplicación programática de acuerdo a esta nueva interpretación de la realidad nacional. Las acciones propuestas en el Plan Global de desarrollo tendían a homogenizar las acciones gubernamentales, su metodología, los enfoques, los procedimientos y la misma conceptualización de la problemática en la consecución del desarrollo y la planeación para conseguirlo.

Este plan nacional o global integrado por tres partes, la política, la económica y la social, subrayaba los aspectos considerados trascendentales en el discurso gubernamental. En la primera, o sea la parte política, se da una redefinición del proyecto nacional de acuerdo a una nueva conceptualización de la problemática y la realidad nacionales.

Los propósitos políticos tenían y buscaban cuatro objetivos principales: fortalecer la independencia de México así como alentar su voluntad democrática, libre y justa; dar un carácter de primacía a los mínimos de bienestar de la población destacando los renglones de educación, alimentación y vivienda; promover un crecimiento sostenido y alto de acuerdo a las nuevas realidades económicas nacionales; mejorar la distribución del ingreso evitando un mayor rezago social y el riesgo o posibilidad de conflicto.

En el aspecto económico, se reorientó y redefinió la estrategia de desarrollo, buscando la modernización del país en su planta productiva principalmente y para ello se establecieron veintidos políticas generales de acción destacando, entre otras: el fortalecimiento del Estado, acelerar el crecimiento, mejorar el nivel de vida de la población, generar más empleos, estimular la inversión,

controlar la inflación y reorientar las relaciones de intercambio con el exterior.

La cuestión social forma la tercera parte del Plan Global y su planteamiento general gira alrededor de que con el crecimiento económico que el país alcanzaría en los años próximos, se iniciaría y financiaría la promoción del desarrollo social; sobretodo con la instrumentación de políticas de beneficio social. Se propone para ello la adopción de una estrategia que se basaba en que el desarrollo social no esperaría hasta que las bondades del crecimiento fueran repartidas, sino que se adelantaría a ello con las políticas públicas ya mencionadas.

Las nuevas condiciones nacionales permitirían al Estado llevar a feliz término dichas pretensiones como partes integrantes de un sólo concepto nacional de planeación del desarrollo. El Plan Global de Desarrollo incluyó los aspectos relacionados con la política de precios, salarios, utilidades e impuestos o política fiscal; todo en función del panorama prometedor que las expectativas de las exportaciones petroleras representaban para México. Además de que se marcaban perspectivas a largo plazo de las condiciones y comportamiento global e integral de la económica mexicana; calculándose a partir de los índices económicos de esos años.

Planteaba este plan además una división y programación sectorial, regional e institucional, con especificidades muy precisas en los ámbitos de acción de cada división así como en su financiamiento y complementariedad en una visión de conjunto. Pretendió con su aparición, dar congruencia a la toma de decisiones gubernamentales en un contexto turbulento de cambios no contemplados dos o tres años antes.

La dependencia de las condiciones externas para el financiamiento del plan así como la gran pérdida del rumbo político nacional para su conducción, impidió siquiera el inicio de la aplicación de lo que podríamos señalar como el primer plan nacional de desarrollo en nuestro país.

Los intentos de dar una directriz metodológica a los procesos de desarrollo nacionales se concretaron sólo a formar parte de una larga serie de buenos propósitos en donde el incumplimiento e inoperatividad de las metas y objetivos se constituyó en una constante de lo que la misma planeación representaba.

El marco restringido de participación de los actores sociales en la toma de decisiones políticas, así como una enorme dependencia financiera del exterior y la carencia de un diagnóstico real, dieron a la planeación del desarrollo mexicano una lógica de improvisación e incumplimiento de su objetivo principal y la consecuente postergación del anhelado proyecto nacional. La planeación sin embargo, continúa siendo parte sustantiva del quehacer administrativo y su trascendencia se implementó de manera formal en el Sistema Nacional de Planeación Democrática y en la Ley General de Planeación durante el sexenio del Lic. Miguel de la Madrid, sus alcances y/o limitaciones corresponden a un apartado posterior.

LA PLANEACION DEL DESARROLLO EN MEXICO: REDEFINICION Y PROSPECTIVAS.

CAPITULO III.

CAMBIOS EN LA PLANEACION 1982-1988.

LA PLANEACION DEL DESARROLLO EN MEXICO: REDEFINICION Y PROSPECTIVAS.

CAPITULO III. CAMBIOS EN LA PLANEACION 1982-1988.

3.1 MODIFICACIONES CONSTITUCIONALES.

La planeación como parte importante del quehacer público, se convirtió durante el sexenio del Lic. Miguel de la Madrid en un instrumento obligatorio para todas y cada una de las instancias gubernamentales además de que mediante su aplicación se llevaría a cabo un mayor control de las actividades así como de los recursos de las mismas. Adquiere por lo tanto, una conceptualización política mucho más clara ya que se utiliza como instrumento de legitimación para la conducción política del país.

Los precedentes inmediatos en la historia política del país habían conducido al gobierno a altos grados de deslegitimidad y descrédito en la sociedad mexicana. El sexenio de 1976 a 1982 se había caracterizado por una alta corrupción así como por cambios

sustanciales en las condiciones internas y externas que reorientaron al país en función de propósitos desarticulados e inalcanzables.

No existían entonces condiciones óptimas (crisis económica y falta de credibilidad) para desarrollar la interpretación del proyecto nacional en la nueva administración. Con una posición ideológica que difería mucho de las líneas políticas seguidas hasta entonces, el gobierno delamadridista empezó por ampliar y adecuar para dichos propósitos el marco constitucional, dando legalidad a los cambios ha emprender por su gobierno.

Los postulados revolucionarios tuvieron ahora una adecuación a las nuevas necesidades nacionales y a la capacidad de respuesta que la administración pública tenía que afrontar. Se inicia además un proceso de ajuste en la política económica gubernamental que redefine las funciones estatales aunque en un primer plano y cuestiona, por primera vez en mucho tiempo, el intervencionismo estatal en los procesos económicos, iniciando el proceso de desincorporación de empresas públicas y delimitando también constitucionalmente los rubros en los que el Estado debía intervenir.

En consecuencia no es aventurado afirmar que el sexenio de Miguel de la Madrid fue el que más leyes y reglamentos expidió, para legalizar y legitimar las acciones de gobierno que se sucederían.

La planeación se inscribe en estos objetivos ya que como se ha dicho, ocupó un lugar preponderante dentro de las actividades y metas del gobierno orientado o tratado de orientar racionalmente la toma de decisiones así como incorporar a los grupos y actores sociales al proceso, aunque sea de manera formal; limitándose al discurso.

Para conseguirlo, se reformaron dos artículos constitucionales: el 25 y el 26. Ambos se inscribían en la lógica de reorientación estatal, de redefinición en la intervención del mismo, así como en un proceso de redireccionalidad política y búsqueda de legitimidad y credibilidad social.

EL artículo 25 Constitucional se refiere a la rectoría económica del Estado, cuya finalidad es asegurar y garantizar el desarrollo nacional en todas y cada una de sus áreas, es decir la búsqueda de un desarrollo integral. La rectoría económica del Estado se refiere también al fortalecimiento de la soberanía nacional; al crecimiento económico; fomento del empleo; mejorar y buscar la justicia en la distribución del ingreso y de la riqueza; entre otras. Una de las

observaciones que se antoja pertinente es que nuevamente nos referimos a un desarrollo fundamentalmente económico que subordina los demás rubros de la vida nacional.

"El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demanda el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución".80

El desarrollo económico nacional involucra a los sectores público, social y privado. El sector público se encarga de acuerdo al Artículo 28 Constitucional de las áreas estratégicas (ahí señaladas) manteniendo la propiedad y el control de las mismas. La rectoría económica obliga al gobierno a impulsar y organizar las áreas prioritarias del mismo desarrollo integral nacional.

La reorientación en el sentido de la rectoría económica, obliga al sector público a impulsar las empresas de los sectores social y privado; buscando y procurando las condiciones óptimas para lograr su expansión.

El Artículo 26 Constitucional por su parte, se refiere específicamente al rubro de la planeación; definiendo un sistema

nacional de planeación democrática; la obligatoriedad de un Plan Nacional de Desarrollo y sus programas consecuentes.

"El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación".⁸¹

La planeación tendrá la obligatoriedad de orientar los fines del proyecto nacional establecidos en el mismo texto constitucional; adquiere un perfil político con el adjetivo de "democrática". Lo democrático de la planeación se relaciona con la participación de diversos actores sociales incorporando demandas y aspiraciones de los mismos dentro de la planeación del desarrollo nacional. Es decir, permitiendo a dichos sectores sociales una participación no sólo de observadores, sino de actores participantes activamente en el proceso de la toma de decisiones.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática se vuelve por lo tanto, obligación constitucional. La direccionalidad y racionalidad que un proceso de planeación implica pasa por lo tanto a formar parte constitutiva de las acciones y decisiones gubernamentales.

El carácter democrático de la planeación puede ser objeto de variados cuestionamientos. Si consideramos a la planeación como un instrumento, fundamental y necesario es cierto, pero finalmente instrumento de conducción y dirección; resultaría demasiado pretensioso y hasta ocioso adjudicarle un adjetivo como el mencionado.

La planeación corresponde a niveles de eficiencia o ineficiencia. Es decir, sirve o no sirve en la medida en que realice sus objetivos y metas. Lo democrático corresponde al contexto político en el que se lleve a cabo, es decir, a todo un sistema político y su configuración, no al área instrumental de sus decisiones.

Un plan nacional de desarrollo es el resultado de negociaciones y/o concertaciones entre actores sociales pero en tanto planeación no da mayor o menor participación a los mismos, eso corresponde al régimen en que se lleve a cabo. Sin embargo, es importante subrayar que sus objetivos y metas estarán o deberán estar enfocadas a la satisfacción de demandas sociales y a la ruptura de las inercias de las mismas.

3.2 EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA.

La construcción del Sistema Nacional de Planeación Democrática se presentó como un medio importante para ordenar las actividades gubernamentales, incorporando las demandas sociales en voz de los propios actores políticos y sociales en el proceso de toma de decisiones señalando y marcando además, el rumbo de los objetivos y las metas nacionales; aunado a un mayor aprovechamiento de los recursos del país.

Para entender y explicar el SMPD (Sistema Nacional de Planeación Democrática), es necesario comprender que se considera como planeación democrática. "La planeación democrática, constituye el instrumento idóneo para impulsar los cambios cualitativos que la nación demanda y que están contenidos en las ideas políticas que el pueblo aprobó con su participación electoral: democratización integral, descentralización de la vida nacional, renovación moral de la sociedad, nacionalismo revolucionario y desarrollo, empleo y combate a la inflación. Todas ellas para avanzar profunda y firmemente hacia la sociedad igualitaria, postulado fundamental de nuestro proyecto nacional".^{B2}

Es el resultado de un programa de gobierno que se presentó durante la campaña presidencial; pretendía dar un conocimiento mucho más profundo de la realidad nacional y dar respuestas concretas a problemas también concretos en lo político, lo económico y lo social guiado por un proceso de racionalidad y jerarquización de acuerdo a la estructura institucional de la Administración Pública. La planeación democrática, de acuerdo con esto, intenta transformar las demandas en programas de gobierno e impulsar los cambios al interior de la sociedad y su relación con el gobierno.

"La planeación democrática es la afirmación de que todos los mexicanos tenemos derecho a participar en las decisiones gubernamentales, a que todos somos iguales y a que en esta forma podemos ya trabajar distintamente, superando los problemas del pasado, los estilos del pasado".83

Con una crítica en relación a lo que había sido el ejercicio de la planeación en México, se considera que mediante diagnóstico más reales y una menor o casi nula dependencia del proceso o la sujeción de un plan a los recursos provenientes del exterior, podrían conseguirse resultados óptimos y conseguir además los propósitos del mismo.

La planeación "democrática" pretendía impulsar además el sistema de economía mixta seguida por nuestro país, dando una posición más real a la política de desarrollo; fortaleciendo la rectoría económica del Estado; todo bajo la lógica de los cambios constitucionales.

Lograr eficientar la administración pública y sus funciones fue otro de los propósitos de la planeación democrática; vigilando y controlando su desenvolvimiento. Se pretende también dar una vinculación más estrecha entre la formulación del plan nacional, los planes sectoriales o institucionales y los programas con su instrumentación o aplicación práctica a corto plazo.

La Planeación Democrática pretendió, desde un punto de vista casi estrictamente político, dar una orientación sustancial a los propósitos políticos del gobierno del amadrinado configurando un marco ideológico de referencia en una nueva reinterpretación de los postulados del nacionalismo revolucionario.

Este proceso incorporaba en su formación también a las entidades federativas cuyos planes estatales (también de carácter obligatorio), contribuirían decisivamente a la formulación del Plan Nacional de Desarrollo; además de que se desarrollaron mecanismos de cooperación y coordinación entre las tres esferas de gobierno. Los COPLADES

(Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal) y los CUC (Convenios Unicos de Coordinación) se presentaron como instrumentos de operatividad y ejercicio de la propia planeación democrática en niveles diferentes de gobierno, incorporando el proceso, toda la vida política nacional.

La planeación democrática se sustentaba en fines caso estrictamente político cuya función debe ser medida y analizada en estos términos.

Retomando el tema de la Planeación Democrática y el SNPD, diremos que con los objetivos generales de lo que esta planeación democrática pretendía, se organizaron foros de consulta popular (estrategia de campaña política), recibiendo de ellos las demandas y propuestas a considerar en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo.

Una definición de lo que es un Sistema Nacional de Planeación nos la da la Organización de la Naciones Unidas (ONU) mediante su Programa de Capacitación para el Desarrollo: "Llamaremos SNP al

conjunto de elementos por medio de los cuales se llevan a cabo tareas que involucra la planeación económica-social, cuyo producto final son las decisiones planeadas de las acciones que se realizaran en los diversos ámbitos operativos del área definida como económico-social. Estos elementos pueden clasificarse dentro de dos grandes agrupaciones para efectos de su conocimiento y discusión: a) el proceso de planeación y b) la estructura orgánica de la planeación".84

Esto significa, que todos los supuestos de dirección y organización se ven involucrados dentro de un sistema que da una mayor y mejor jerarquización de las acciones en la materia, no sólo como se cita, económica y social, sino también en la misma conducción política.

En el caso de México, aunado a los elementos antes señalados, se le incorporó una nueva característica o adjetivo; lo democrático de la Planeación. Así, "el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) es un conjunto de relaciones que vinculan a las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal y a los organismos e integrantes de los sectores social y privado. Con su constitución se identifican responsabilidades en la toma de decisiones y se formalizan los procedimientos para la elaboración del

plan, los programas y los proyectos, consolidándose los mecanismos de coordinación con los gobiernos estatales y municipales y fortaleciéndose las relaciones internas en la administración pública federal, mismas que se adecúan a los requerimientos de información, capacitación e investigación para la planeación".85

Responde como se ha visto y señalado con anterioridad, a la necesidad gubernamental de responder con acciones de carácter inmediato a reclamos sociales tan importantes como el retorno de la credibilidad en las propias acciones y decisiones gubernamentales, dando aunque formalmente, a la sociedad participación en la toma de decisiones que evitaría una mayor deslegitimación del propio régimen.

El SNPD cuenta con una estructura básica constituida por: las dependencias y entidades de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como por organismos e instituciones de los sectores social y privado; y que se coordinaran mediante: responsables de las dependencias de la administración pública federal, los responsables de las actividades de planeación de cada dependencia o entidad paraestatal, los gabinetes especializados, comisiones intersecretariales, intersectoriales, responsables de las actividades de planeación estatal o municipal mediante convenios de coordinación y mecanismos de participación social.86 Asimismo, las actividades de

planeación se ordenan en los niveles global, sectorial e institucional. En el nivel global se ubican las acciones referidas a los aspectos generales de la economía y la sociedad, incluye aspectos regionales y los que por su complejidad no pueden restringirse a un sector. El nivel global marca también como responsable de las actividades de la planeación a la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP); mientras que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desempeña actividades globalizadoras relacionadas con la planeación del desarrollo en aspectos fundamentalmente financieros.

El nivel sectorial a que se refiere la estructura básica del SNPD, se refiere a la división de la administración pública para llevar a cabo la tarea de la planeación mediante sus unidades destinadas para tal efecto; a través de programas, presupuestos y demás instrumentos de política que contenga además propuestas de grupos sociales en su interior.

El nivel institucional referido, se conforma por las entidades paraestatales de la administración pública; correspondientes a actividades productivas o de servicios. Su participación se da mediante programas institucionales que coadyuven al cumplimiento y logro de las prioridades nacionales.

La participación estatal y municipal en la planeación se da por medio de los convenios ya reseñados, ahora Convenios Unicos de Desarrollo (CUD).

El proceso de planeación del SNPD se refiere a la instrumentación, control y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y los programas que se derivan de el. Las etapas del proceso de planeación son: la formulación, diagnóstico, diseño de objetivos, señalamiento de estrategias y políticas, integración de planes de mediano plazo, entre otros. La instrumentación es la segunda etapa del proceso, se refiere a acciones concretas llevadas a cabo a través de cuatro vertientes: obligatoria, coordinada, concertada e inducida. La tercera etapa es el control de las actividades detectando el grado de cumplimiento de las mismas. La cuarta y última etapa es la evaluación que valora los resultados del plan en un lapso de tiempo determinado; permite mejorar y corregir el desarrollo del mismo plan.

Para llevar a cabo el SNPD, debe existir una infraestructura de apoyo basada en tres tareas consideradas importantes: la capacitación de recursos humanos orientada al desarrollo de las actividades de planeación; la investigación aplicada que genere una retroalimentación óptima para el desarrollo del mismo Sistema; y la

información que permita una mejor opción en la toma de decisiones, que sea cada vez mas real y oportuna.

"Con la planeación democrática, la actual administración pretende:

- fortalecer la receptoría del Estado en la conducción del desarrollo,
- incorporar la participación social en las tareas de planeación,
- incrementar la capacidad de respuesta de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal,
- trascender de lo planeado a lo realmente ejecutado".87

Aunque todos los elementos que constituyeron el SNPD se mostraban viables en su aplicación, no resulto totalmente aplicable. Nuevamente, en la historia de la planeación de este país, el ejercicio de la misma correspondió a necesidades políticas específicas, sin embargo es importante recalcar que por primera vez, la planeación presenta características nuevas en tanto instrumento de desarrollo sin ser necesariamente calificada como "democrática". El documento central del Sistema Nacional de Planeación Democrática es el Plan Nacional de Desarrollo cuyo análisis es tema de un apartado posterior.

3.4 LEY GENERAL DE PLANEACION.

Establecido el marco constitucional que obliga a todas las instancias de gobierno a ejercer la planeación, así como el establecimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática que le da un ámbito mucho mas operativo; en 1983 aparece la Ley General de Planeación a iniciativa expresa del poder ejecutivo federal en nuestro país.

En la exposición de motivos de dicha Ley, se expresa que la planeación se adecuará a las necesidades del desarrollo nacional. Con esto, la planeación democrática, base de la campaña presidencial de 1982, cobra un sentido legal que le da un ámbito más amplio de aplicación. Se constituye como uno de los principios mas importantes del programa de gobierno del presidente Miguel de la Madrid.

"La planeación democrática constituye en eficaz instrumento para el rumbo y contenido a nuestra estrategia de desarrollo, mediante un proceso de negociación política que conciliando intereses y atendiendo las necesidades de las mayorías, de respuesta a los retos de nuestro tiempo".BB

La asignación de recursos y la distribución de funciones en momentos de grave crisis económica, permitió y obligó al gobierno a utilizar a la planeación como el instrumento viable y factible para la realización del programa de gobierno. Es pues, una estrategia de desarrollo que fije objetivos y metas, determine estrategias y prioridades, asigne recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, coordine esfuerzos y evalúe resultados.⁸⁹ Es importante señalar que por primera vez se considera a la planeación como un elemento de transformación social; que se institucionaliza en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Se pretende dar una vinculación real entre las políticas de desarrollo y los objetivos e instrumentos de planeación. A la planeación democrática se le ve también como método de gobierno y como perfeccionamiento del régimen en la búsqueda de una sociedad más igualitaria, tesis también del programa gubernamental.

"En síntesis, la planeación democrática ha de ser instrumento para promover una política de desarrollo que refuerce las bases sociales del Estado, la viabilidad de nuestras instituciones, imprima transparencia a las acciones de gobierno y oriente la actividad económica para satisfacer las necesidades de la sociedad, a través de

un desarrollo integral, que defienda y promueva el empleo y combata la inflación y la carestía".90

Estamos hablando entonces de toda una concepción política de un programa de gobierno buscando justificación en la propia planeación. La Ley de Planeación a lo largo de sus 44 artículos establece la política, los lineamientos, las estrategias y los procedimientos que el proceso de planeación implica en su institucionalización.

En las disposiciones de la Ley se establece que la planeación es un medio eficaz para que el gobierno desempeñe mejor sus funciones además de que permitiera la consecución del desarrollo integral del país, en lo político, lo económico, lo social y lo cultural. "Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional del desarrollo la ordenación racional y sistemática de las acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país..."91

La planeación nacional del desarrollo se encontrará bajo la responsabilidad del ejecutivo federal y las líneas de conducción se

estableceran en un Plan de Desarrollo; cuya aparición y publicación se torna obligatoria.

El capítulo segundo de la Ley se refiere al Sistema Nacional de Planeación democrática que vincula a todas las dependencias de la Administración Pública Federal. Distribuye las actividades y funciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público; de la Contraloría de la Federación, de las entidades paraestatales así como de las demás dependencias de la administración pública.

El capítulo tercero habla de la participación social en la planeación; en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática propiciando una mayor participación y consulta de los grupos sociales elaborando objetivos y metas en una participación conjunta con el gobierno.

El capítulo cuarto se refiere al Plan Nacional de Desarrollo y a sus programas. Respecto del primero precisa que debiera contener objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral el país, prevee los recursos necesarios para llevarlo a cabo, sus instrumentos y responsabilidades.

El Plan Nacional contendrá programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales cuyo tiempo se comprenderá hasta el término del período de gestión gubernamental.

El capítulo quinto establece la coordinación entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos estatales con propuestas de estos últimos dentro del Plan Nacional presentado por el primero. El compromiso permanente de vinculación respecto a la aplicación de los programas sectoriales es parte sustantiva de esta coordinación.

El capítulo sexto llamado de concertación e inducción se refiere a la solución de controversias que fueran suscitadas con motivo de la interpretación y cumplimiento de las disposiciones de esta Ley.

Las responsabilidades de los funcionarios de la Administración Pública Federal se presentan en el capítulo séptimo, donde además queda escrito que el incumplimiento de estas disposiciones legales serán motivo de sanción. La Ley de Planeación en términos globales reglamenta el programa de gobierno del Lic. Miguel de la Madrid, siguiendo las líneas establecidas en el artículo 26 Constitucional y por lo tanto las del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

3.4 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988.

El Plan Nacional de Desarrollo en el que se basarían las directrices gubernamentales del sexenio del Lic. Miguel de la Madrid apareció en mayo de 1983. Con este ejercicio de planeación se continuaba con la opción de dar al desarrollo nacional líneas generales y estrategias acordes con su objetivo.

"Ante la situación por la que atraviesa el país, la planeación del desarrollo se convierte en factor necesario para enfrentar con éxito la adversidad. Tiene un carácter político, ya que permite ordenar el esfuerzo colectivo y los recursos escasos frente a grandes necesidades sociales. Atañe al destino de nuestra nación la planeación no garantiza el éxito, pero proporciona mayor certidumbre y fortalece los instrumentos para enfrentar y conducir el cambio. Con el propósito común, la responsabilidad compartida y la conjunción de acciones, estaremos a la altura del reto histórico de nuestro tiempo".⁹²

Se intentaba, de nueva cuenta dar al proceso de desarrollo instrumentos operativos viables para lograr incorporar al país, en

ese momento ya no dentro de los canales capitalistas de industrialización; sino para alcanzar los índices de manejo viable de la crisis.

El Plan Nacional de Desarrollo surge en el marco de una grave y severa crisis económica interna y de serios problemas de crecimiento por parte de las naciones industrializadas. La vulnerabilidad del sistema económico mexicano se hizo patente; nos enfrentamos a los problemas de desempleo, falta de inversión, insuficiencia de recursos, espiral inflacionaria, reservas internas agotadas y la virtual suspensión de pagos de la deuda. Todo esto constituye el principio del diagnóstico que el Plan Nacional presentaba en su capítulo I.

"El Plan contiene la estrategia para enfrentar el período más severo de la crisis, manteniendo la unidad e identidad nacionales y simultáneamente iniciar los cambios profundos que demanda la sociedad...La complejidad de los retos derivados de la crisis y la incertidumbre acerca de la evolución de la situación externa, hacen necesario que el Plan mantenga la flexibilidad suficiente para responder con oportunidad y en el marco de la orientación estrategia deseada, a las cambiantes internas y externas".93

La llamada participación social en la elaboración del Plan, se refiere a lo que ya anteriormente fue tratado, la consulta popular mediante foros; y el supuesto carácter democrático de la planeación.

El Plan Nacional de Desarrollo se divide en tres grandes apartados: el marco de referencia para el diseño de la estrategia general del mismo; los lineamientos para la instrumentación en los distintos ámbitos de la vida nacional y; la participación de los diferentes grupos sociales en su ejecución.

En el primer apartado del Plan se habla acerca de la política del Estado Mexicano, rescatando los principios revolucionarios que lo constituyen y le dan un proyecto nacional. Este nuevo proyecto nacional para efectos del PND, contiene siete subdivisiones y elementos que lo integran y definen: nacionalismo revolucionario, reivindicación del pasado histórico, democratización integral; sociedad igualitaria; renovación moral; descentralización de la vida nacional; desarrollo, empleo y combate a la inflación y la propia planeación democrática.

El gobierno y sus rubros de acción, la seguridad nacional, la reforma jurídica e impartición de justicia, la política exterior, así como el diagnóstico general del contexto nacional e internacional de

aplicación de este Plan. Todo lo anterior como partes integrantes de un diagnóstico macro, es decir nacional.

La primera estrategia propuesta es la referida a los ámbitos económico y social: "recuperar la capacidad de crecimiento y elevar la calidad del desarrollo". En este rubro se encuentran: la reordenación económica con el abatimiento de la inflación, la reorientación del gasto público, la protección del empleo, la defensa de la planta productiva, entre otros. El cambio estructural que se refiere a los aspectos sociales y de distribución del ingreso, la atención de necesidades básicas, modernizar el aparato productivo y distributivo, descentralizar actividades productivas y el bienestar social, integrar el desarrollo nacional, fortalecimiento de la rectoría del Estado, entre las más destacadas.

Estas estrategias generales antes descritas, tienen una explicación instrumental divididas en política económica general, política social, políticas sectoriales, política regional y participación social. Cada una de estas instrumentaciones conllevaran a la consecución de objetivos que en materia de desarrollo, para el caso de este trabajo, urgían cambios importantes dentro de las directrices generales de aplicación. Los cambios en la conceptualización del desarrollo, sin embargo continuó predominando

el sentido económico del término. Buscar los cambios sociales mediante la planeación, es sin lugar a dudas el objetivo más importante de la misma, pero limitarse al discurso oficial como base de legitimación política le hace perder sentido y continuar el retraso en la aplicación del ejercicio en sí mismo. La parte referida a la participación de la sociedad en la ejecución del Plan presenta por primera vez compromisos y responsabilidades en la Administración Pública y agrega todos los postulados de la democratización en la toma de decisiones a partir de la apertura de "nuevos canales" de participación.

Sin lugar a dudas, estamos hablando de un sexenio que en su momento fue considerado de transición por la importancia que las decisiones gubernamentales implicaban para las coyunturas políticas que se presentaban. Todo el marco instrumental tanto del Sistema Nacional de Planeación Democrática como las líneas directrices del Plan Nacional de Desarrollo fueron rebasadas por cambios en la conducción nacional así como por las realidades mismas. La planeación del desarrollo, es nuevamente considerada como la planeación del desarrollo económico subordinando todos los demás rubros de la vida nacional. Si bien es cierto que los logros fueron limitados de acuerdo a las expectativas, cierto es también que por primera vez en México se lleva a cabo un intento formal de dar a las decisiones políticas un ámbito racional-instrumental de acción.

LA PLANEACION DEL DESARROLLO EN MEXICO: REDEFINICION Y PROSPECTIVAS.

C A P I T U L O I V .

EL PROYECTO SALINISTA.

LA PLANEACION DEL DESARROLLO EN MEXICO; REDEFINICION Y PROSPECTIVAS.

CAPITULO IV. EL PROYECTO SALINISTA.

4.1 MODERNIZACION Y REFORMA DEL ESTADO.

Con la llegada del Lic. Carlos Salinas de Gortari a la Presidencia de la República, México inicia un nuevo período en su historia política moderna. Un grupo joven en el poder, con percepciones y concepciones de la realidad que difieren incluso de manera sustancial de las seguidas hasta entonces.

Se plantea la interpretación del proyecto nacional desde una óptica nueva. Se supone una redefinición sustancial del papel del Estado como rector y promotor a posiciones estratégicas de conducción y coparticipación de los cambios e inercias sociales. Apoyado fundamentalmente en todo el bagaje político-legal del sexenio anterior, el proyecto salinas intenta un giro definitivo en las concepciones políticas que guían la vida de nuestro país.

Como ya se ha señalado anteriormente, la Reforma del Estado planteaba la necesidad de establecer un nuevo orden en la relación Estado-sociedad; dando a esta nuevas rutas o canales de conducción y de participación activa en el contexto de las relaciones sociales. Todo esto justificado por las condiciones externas de grandes transformaciones y rupturas de viejos patrones políticos, así como por tendencias económicas nunca antes vistas.

Durante su campaña electoral, el Lic. Salinas de Gortari definió lo que podríamos llamar como los cuatro puntos básicos de su posterior programa gubernamental; a estos puntos del discurso pronunciado los llamó "los retos": el económica, el de la soberanía, el de la democracia y el de la justicia; todos bajo la óptica de reinterpretación antes mencionada.

Sobre el primer punto planteado como indispensable de reconsiderar (la soberanía), el entonces candidato a la Presidencia de la República por el Partido Revolucionario Institucional, comentaba de manera general: el redimensionamiento del concepto nacionalista ante las exigencias de la transformación mundial que con una tendencia a la globalización económica, la redefinición política e ideológica y a la necesidad de una nueva relación con los demás países del orbe, la impostergable respuesta "modernizadora" a la

coyuntura económica internacional, la deuda externa, la necesidad de abrirse al exterior, el deseo permanente de mejorar sustancialmente la relación con los Estados Unidos (de donde surge el Tratado de Libre Comercio), la integración latinoamericana, la situación latinoamericana, la situación de América Central, la Cuenca del Pacífico, las acciones multilaterales; principalmente.

"El nuevo episodio en la defensa y promoción de la soberanía que habremos de enfrentar nos exige un nacionalismo informado, democrático y transformador. Exige modernizar nuestro comportamiento internacional en forma paralela con nuestro compromiso interno".⁹⁴

Con esto, sentaba las bases de lo que sería su política internacional como programa de gobierno. La redefinición de conceptos, la reorientación política y la modernización de la vida política nacional tuvieron su representación en el discurso oficial a partir del nuevo marco propuesto por el Lic. Salinas.

Con el "reto de la soberanía" iniciaba también la nueva interpretación del proyecto nacional emanado del movimiento revolucionario, que dejaba revolucionario, que dejaba de ser el elemento de recurrencia permanente en el ámbito oficial. Romper con los moldes tradicionales de hacer y ejercer la política, obligaba a

considerar la importancia de presentar un proyecto alternativo, "modernizador" en el que además se legitimarían las acciones de gobierno posteriormente. Se intentaba poner al país en el marco de las grandes transformaciones mundiales con una mejor opción en las relaciones y decisiones nacionales.

Ahora lo importante, ya iniciado el sexenio era crear las condiciones sociales, políticas y económicas para la implementación de la nueva interpretación o reinterpretación oficial al mencionado proyecto nacional; asegurándose además de relegitimar al régimen que había sufrido un serio descalabro en 1988.

A tres años de gobierno, el proyecto salinista en cuanto a la política exterior continúa bajo los mismos parámetros entonces expuestos en los discursos de campaña.

Sobre el "reto de la democracia", definitivamente ligado a el concepto de Reforma del Estado, se proponía dar nuevos canales de participación con una nueva definición de pluralismo en el proceso político nacional; basado en el proyecto de nación constitucional buscando una igualación en las oportunidades de todos los ámbitos de la vida nacional, da a la democracia el lugar preeminencia en un

proceso inacabado y en búsqueda constante de una nueva interpretación.

La democracia implica también, desde esta visión, acuerdo con todos los grupos sociales, unidad y dirección en los cambios propuestos para esta nueva y dinámica relación con la sociedad por parte del mismo Estado. Se vería fortalecido con una sociedad más organizada. La descentralización política y la participación activa conciente de la oposición política en el país.

"No concibo al Estado como el antagonista de la sociedad civil, sino como la organización política de la propia sociedad. Por eso, la democracia no es una victoria de la sociedad sobre el Estado; por eso la democratización del país no pasa por el camino de debilitar al Estado y suponer que se requiere un simple traspaso de poder a la sociedad civil, la cual, además, no es homogénea pues tiene grupos con intereses encontrados, a veces enfrentados, y grupos minoritarios de presión".⁹⁵

Aquí se inscribe el planteamiento de Reforma del Estado y de modernización en las relaciones políticas al interior del sistema político, buscando una nueva realidad en las relaciones político-sociales del país.

En la cuestión social, propone el "reto social" que contempla los apartados al respecto del texto constitucional; justicia social, educación, salud, servicios básicos, mejoramiento en la calidad del nivel de vida, seguridad pública. Todo esto inscrito en los logros obtenidos por los gobiernos emanados de la revolución; aunque se empiezan a reconocer los retrasos que todos estos robros tuvieron para dar las respuestas efectivas a la población.

Todas estas consideraciones, toman al igual que las anteriores una nueva interpretación dentro de la Reforma del Estado y el proyecto de modernización de todos los ordenes nacionales; justificando las carencias y los atrasos en materia social debido a la crisis económica severa de los años ochenta y las condiciones internacionales desfavorables del mismo período.

Los avances en materia social estarían en función de los logros en materia económica, haciendo conceptos paralelos e intrínsecos en su interpretación; aquí ya no se puede dar respuesta social a los problemas sin tener antes condiciones macroeconómicas adecuadas y las condiciones precisas.

"Ante los retos actuales, una política social efectiva debe destacar el espejismo de las promesas demagógicas y buscar sustento

duradero en una economía sana y fuerte. Por eso, la política social que propongo, arranca de la estabilidad económica, de la recuperación del crecimiento y de la prosperidad gradual de las fuerzas productivas".⁹⁶

La interpretación de las necesidades sociales se supeditaba a las condiciones económicas y se presentaba también dentro del discurso oficial el "reto económico", quitando al Estado su papel de paternalista para darle un papel de estrategia, analizado previamente.

El "reto económico", sin lugar a dudas bastión fundamental de la política salinista se sustentaba en una economía sana y en crecimiento para desarrollar e impulsar la soberanía, la democracia y la justicia social. Justificada en el agotamiento de la estrategia de desarrollo seguida hasta entonces, debido a que ya no responde a las nuevas circunstancias nacionales.

Justifica la línea de acción del gobierno de Miguel de la Madrid en relación con las condiciones imperantes al principio del sexenio; además de señalar los "avances para la corrección de desequilibrios".

Su nueva política económica (de Salinas), se fundamenta en una coyuntura internacional previsible, en una estrategia de desarrollo con crecimiento sin inflación y con equidad, financiamiento al desarrollo, solucionando el problema inmediato de la deuda externa, incrementando y promoviendo el ahorro interno, profundizar los cambios estructurales, ampliación de la infraestructura, modernización del aparato productivo, reorientación del papel del Estado en la vida económica, impulsar y promover una nueva cultura empresarial, proponer una nueva alianza con los trabajadores, principalmente.

Bajo estos lineamientos generales, se perfilaba la política del régimen salinista en referencia a la reforma del estado y el proyecto modernizador de la vida nacional en todos sus aspectos, planteando una nueva expresión de participación social, así como la modernización del aparato productivo y administrativo-gubernamental, ahora con nuevos criterios de desempeño y evaluación de las metas, logros y los objetivos.

Ambos conceptos (Reforma del Estado y Modernización) serían los ejes sobre los cuales girarían la nueva interpretación del proyecto nacional, con posiciones neoliberales de conducción económica en donde la mínima participación estatal en dichos procesos se

justificaría con el abrupto fracaso de la política de subsidios y la empleomanía estatal.

Los señalamientos aquí expresados pretenden dar una visión general de los nuevos rumbos de la política moderna mexicana, y de sus nuevos postulados de interpretación. La concertación política inicia en el sexenio anterior, continuaría siendo la pauta a seguir entre la relación de los actores sociales con el gobierno, volviendo con esto a señalar la nueva relación pretendida al interior del Estado Mexicano.

4.2 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994.

En seguimiento y cumplimiento con uno de los artículos de la Ley de Planeación, se presentó el Plan Nacional de Desarrollo, documento casi estrictamente conceptual de los nuevos postulados e interpretaciones gubernamentales.

El cambio y la necesidad de adecuar las interpretaciones sociales y políticas a la realidad nueva y permanentemente cambiante tanto a nivel nacional como internacional obligaba al Presidente entrante a ubicar en la parte principal del Plan Nacional de Desarrollo, estos señalamientos.

"Partimos de la premisa de que debemos conducir al cambio a través de las instituciones que los mexicanos nos hemos dado a lo largo de la historia, con fidelidad a las tradiciones que constituyen nuestra identidad. Queremos también promover las transformaciones en el Estado, en la sociedad que le permitan a la Nación transitar al siglo XXI fortalecida en su soberanía, prospera en su economía, en

paz, libre, democrática y capaz de abrir un horizonte de bienestar y justicia a todos los mexicanos".97

Esto es, un giro absoluto en lo que es la interpretación del proyecto nacional aunque , me atrevería a señalar, cada vez más alejado de los postulados revolucionarios y los logros sociales de este movimiento, enfocando al discurso ahora a legitimar a las acciones gubernamentales a partir de las nuevas relaciones sociales al interior del Estado Mexicano. El Plan Nacional de Desarrollo, conceptualiza las líneas de conducción política a través de los siete apartados que lo conforman: Balance General; los retos y las oportunidades; Objetivos y Estrategias del PND; Soberanía, seguridad Nacional y promoción de los intereses de México en el exterior; Acuerdo Nacional para la ampliación de la vida democrática; Acuerdo Nacional para la recuperación económica con estabilidad de precios; Acuerdo Nacional para el mejoramiento productivo del nivel de vida; y el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El Balance General del Plan Nacional de Desarrollo, expresa la necesidad de una gran transformación económica, política y social para arribar a los objetivos de incorporar al país dentro del orden mundial de los países desarrollados de nueva cuenta. Teniendo y pretendiendo la oportunidad de adecuar a las instituciones nacionales

a las nuevas realidades y aprovechar las coyunturas creadas para dar respuestas a los problemas permanentes país, basándose nuevamente en el Proyecto Nacional emanado del texto Constitucional.

Señalaba en este apartado también, el contexto internacional cambiante constantemente y con una nueva dinámica dentro de los fenómenos políticos, económicos y sociales, además de los culturales. El surgimiento de nuevas potencias económicas en el mundo así como el nuevo rumbo del intercambio a nivel internacional conllevaría a la implantación de un nuevo orden en las relaciones internacionales con la caída del socialismo y la globalización de las economías nacionales.

"A pesar de la incertidumbre general proveniente del dinamismo con que se adapta y cambia en la actualidad el marco de las relaciones, se puede afirmar que en el futuro el desarrollo de los acontecimientos internacionales estará determinado por una creciente interdependencia a nivel regional y global".98

En el país, se interpreta la evolución de la situación económica y social a partir de la etapa armada de la Revolución, reconociendo los avances del mismo pero marcando la necesidad de transformación

del aparato productivo nacional así como evitar los desequilibrios, evitando la disparidad entre regiones y sectores productivos.

La política económica dejaba atrás la política industrializadora de subsidios para incorporar una política en este rubro capaz de enfrentar los problemas estructurales generados por la anterior, así como el saneamiento de las finanzas públicas con una reinterpretación del proyecto nacional en sentido contrario al seguido hasta entonces.

Los problemas actuales, señalados en el mismo documento, se refiere a la necesidad de afrontar los problemas nacionales y darles solución mediante una política "modernizadora" que reoriente la conducción del desarrollo nacional en todos los aspectos, pero preeminentemente en lo económico, de nueva cuenta.

Para dar estas respuestas, el gobierno propone atender las necesidades nacionales a través de los Tres Grandes Acuerdos Nacionales (planteados dentro de la agenda gubernamental después de ser la base de los discursos de campaña): la ampliación de la vida democrática, la recuperación económica con estabilidad de precios, así como el mejoramiento del nivel de vida.

Dentro de los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo, se define el concepto de rectoría del Estado de acuerdo al planteamiento general de modernización: "El Estado debe conducir el desarrollo nacional, armonizando y articulando los intereses de todos los sectores concurrentes, en aras del mismo desarrollo. Como estrategia para conseguirlo señala y ubica al proceso modernizador persiguiendo los cuatro objetivos del Estado Mexicano: soberanía, democracia, crecimiento y bienestar.

Sin embargo, la estructura general de la Estrategia del Plan Nacional de Desarrollo es la siguiente:

- A. Soberanía, Seguridad Nacional y Promoción de los intereses de México en el exterior.
- B. Ampliación de nuestra vida democrática.
 - Presevación del Estado de Derecho.
 - Perfeccionamiento de los Procesos Políticos.
 - Modernización de Ejercicio de la Autoridad.
 - Participación y concertación social.
- C. Recuperación Económica con Estabilidad de Precios.
 - Estabilización continua de la Economía.
 - Ampliación de la Inversión.
 - Modernización de la Economía.
- D. Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.
 - Creación de empleos productivos y bien remunerados.

- Atención de las demandas sociales prioritarias.
- Protección del medio ambiente.
- Erradicación de la pobreza extrema.99

Sobre la soberanía, seguridad nacional y promoción de los intereses de México en el exterior, se plantea una nueva política exterior, basada en los principios de la doctrina Estrada con una acción y presencia internacional mucho más intensa. Se presentan también los principios, los preceptos y los objetivos, así como: la preservación y fortalecimiento de la soberanía, la promoción en el exterior del desarrollo del país, la protección de los derechos de los mexicanos en el exterior, reafirmar la cultura nacional, promover la imagen de México en el mundo proponiendo estrategias y líneas de acción para cada una de las áreas geográficas del mundo. Se refiere también a las fuerzas armadas fortaleciendo la seguridad nacional y el desarrollo.

Todo se enfoca a la nueva presencia del país en el exterior y se planea así en el documento de conceptualización y dirección política del régimen; pasando a ser una de las prioridades nacionales. La globalización económica y los cambios en la ideología bipolar del mundo, obligaban a definir los objetivos y las metas al respecto.

El Acuerdo Nacional para la ampliación de la vida democrática da sustento a los planteamientos políticos de los otros dos grandes acuerdos nacionales, en el marco de la nueva propuesta de rectoría del Estado; pretendiendo además incorporar a la sociedad en la solución de los problemas nacionales. Democracia y modernización política, perseveración del Estado de Derecho y la seguridad nacional, perfeccionamiento de los procesos electorales y ampliación de la participación política, modernización del ejercicio de la autoridad, impulso a la concertación y a la participación social en la conducción del desarrollo; son los lineamientos generales presentados como base de lo que el acuerdo llevara a cabo.

Como ya se ha señalado, es aquí donde se establecen los principios de la Reforma del Estado y la nueva conducción política nacional fundamentalmente basada en principios económicos a nivel macro, que más que pretender el desarrollo nacional, buscan el crecimiento es decir, una mejoría en los índices de productividad y económicos de medición.

Además de contener una propuesta de legitimación abriendo canales para los procesos electorales, en relación con los acontecimientos de agosto de 1988 en donde el sistema político tuvo que reconsiderar su función y acción de acuerdo a la respuesta social.

El Acuerdo para la recuperación económica con estabilidad de precios , quizá el más importante de los tres acuerdos; pretendía elevar la tasa de crecimiento así como abatir la inflación coadyuvando con esto, al mejoramiento de la calidad de vida de la población; todo nuevamente basado en la concertación como principal estrategia del propio Plan Nacional. Eficiencia en las respuestas gubernamentales y el aprovechamiento de las oportunidades son las líneas de acción en este apartado.

Su sustento legitimador de acción e interpretación es de nueva cuenta la Revolución Mexicana volviendo la vista a los mínimos de bienestar de la población como punto nodal del propósito económico general. "En términos generales, las prioridades fundamentales de la estrategia económica señalaban la necesidad de disponer de más y mejor infraestructura económica y social, así como una más completa atención a las demandas de los grupos de menores ingresos".100

Para asegurar la estrategia económica, deberá existir un diagnóstico claro y real tanto de las posibilidades, como de los medios para llevarla a cabo; señalando metas, prioridades, etc.

La planeación global de mediano plazo deberá concentrar la definición de las líneas del mismo, así como la capacidad de

flexibilidad suficiente como para adaptarse de manera permanente a las condiciones cambiantes del país y la lógica de su dinamismo.

Las líneas de acción del Plan Global serían: en lo político: la política de ingresos públicos que pretendía proveer de recursos al propio sector y mejorar la distribución del ingreso y el bienestar social. Se plantea además, el proceso de desincorporación de las entidades paraestatales como un medio efectivo para financiar también el sector público. La política de gastos del mismo sector manejada de acuerdo a su nivel y sectores y programas de aplicación. El control y reducción del gasto público, ayudaría a reducir la inestabilidad económica y tener un mejor manejo, a nivel general, de los mismos gastos; desde esta perspectiva, se considera que un mayor control del gasto público coadyuvará a lograr de manera más próxima y eficiente el desarrollo nacional.

Respecto a las políticas monetaria, financiera y crediticia se recomienda un saneamiento de las finanzas públicas en relación a la política de gastos del gobierno.

Otros de los puntos a destacar es la disponibilidad de recursos para la inversión productiva: con el fortalecimiento del ahorro interno, los nuevos términos de intercambio, la reducción de la

transferencia de recursos para superar la escasez de los mismos y recobrar el crecimiento. Se señalaron políticas para llevar a cabo cada una de estas funciones. Además de proponer la necesidad de la modernización financiera.

La Modernización Económica, pilar del programa gubernamental se justifica a partir de que con una acertada conducción del mismo, la sociedad mexicana empezará a obtener beneficios mejorando su calidad de vida. La estructura económica debía sufrir modificaciones para contar con un papel de punta en la modernización pretendida por el régimen salinista.

"Modernización económica implica un sector público más eficiente para atender los requerimientos de infraestructura económica y social del desarrollo; una mayor competitividad del aparato productivo en el exterior... Modernizar la economía es también no querer hacerlo todo nosotros mismos, sino procurar concentrarnos más en aquello en que somos relativamente más eficientes".101

Se dice además que la modernización de los sectores productivos nacionales, desde las actividades primarias hasta las secundarias y terciarias, deberán cumplir con los requerimientos generales de la ya mencionada Reforma del Estado.

El acuerdo para mejorar el nivel productivo o de mejoramiento productivo del nivel de vida es el considerado Programa Social de gobierno. Aquí se hace referencia a los principios de justicia e igualdad, volviendo a los preceptos instituidos en la Constitución de 1917. Dando a los objetivos de crecimiento y estabilidad una interpretación de desarrollo que alcance el bienestar colectivo. Impulsar la productividad y redefinir las rutas del cambio económico bajo la nueva interpretación de los reclamos y necesidades nacionales, se encuentran justificados por el bienestar de la comunidad.

"El crecimiento es condición para cumplir las aspiraciones nacionales de bienestar y justicia. Sin el logro de estas metas, una mayor producción de satisfactores materiales no tendrían razón de ser por no representar un avance social".102

Las líneas de esta estrategia fueron planteadas de la siguiente manera: creación de empleos productivos y protección del nivel de vida de los trabajadores; atención a las demandas prioritarias del bienestar social; procuración e impartición de justicia; educación, asistencia y seguridad social; alimentación y abasto; población, desarrollo regional y urbano; vivienda y suministro de servicios urbanos; cultura y arte; deporte y juventud; como punto destacado

cabe señalar el mejoramiento de las condiciones de vida en la Ciudad de México; protección al medio ambiente, erradicación de la pobreza extrema, del que surge el Programa de Solidaridad, al que se resume el carácter social del programa de gobierno de Salinas de Gortari.

"El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) es el instrumento que el Gobierno de la República ha creado para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concertados por los grupos sociales. Se conformará con acciones de ejecución inmediata que gradualmente permitan consolidar la capacidad productiva de los grupos que no la tienen, para impulsar su incorporación plena y en mejorar condiciones a los beneficios del progreso".103

El Plan Nacional de Desarrollo en su apartado sobre los aspectos sociales se limita bajo un programa que pretende atender las necesidades de la pobreza extrema, es decir, que se olvida de la - pobreza y abre un finísimo distingio entre la pobreza y la pobreza extrema, no se ayudará a los pobres hasta que no se compruebe el extremo de su pobreza.

Si seguimos este ejemplo de la planeación y programación gubernamental, entonces tendríamos que reconsiderar que el Plan Nacional más que verse como una directriz real de los procesos de cambio, cumple como un documento explicativo de las nuevas concepciones y tendencias que se gestan a partir de la reinterpretación del proyecto nacional y de los procesos de modernización en el que se encuentra inscrito.

4.3 PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (PRONASOL).

De acuerdo al aparato anterior, el Programa Nacional de Solidaridad contemplaba la función social del gobierno que deposita en el todas las acciones encaminadas a la procuración del bienestar social y a la atención de la "pobreza extrema".

La presentación del programa justifica al PRONASOL como bastión fundamental de la política social. "El Programa Nacional de Solidaridad es el eje de la Política Social del Gobierno de la República que impulsa el mejoramiento productivo de los niveles de vida, atendiendo fundamentalmente a los sectores sociales en situación de extrema pobreza, como son los campesinos, los indígenas y grupos de colonos que habitan áreas urbanas populares".104

El PRONASOL se basa en cuatro principios, pretendiendo una participación más activa de la sociedad. Estos principios son: el respeto a la voluntad, a la iniciativa y las formas de organización de las comunidades; el impulso a la participación social que coadyuvará a la modernización del país; la corresponsabilidad con una actitud solidaria precisando necesidades, tareas y responsabilidades;

transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos orientando el desempeño de la Administración Pública Federal y el mismo Programa, para dar respuestas sociales de manera mas expedita.

Pretendiendo una nueva relación Estado-sociedad, el PRONASOL además de cargar con el peso de la política social, sería el canal de participación de la sociedad en todos y cada uno de los proyectos que lo constituyen. Se inicia el ensayo de la coparticipación gobierno (con recursos) y sociedad (con trabajo). El Programa Nacional de Solidaridad presentó además, tres mecanismos para su instrumentación; en el marco de la programación-presupuestación: el de coordinación, el de concertación y el de coordinación especial, todas para garantizar el buen uso de los recursos.

Las políticas de redistribución del ingreso, de igualdad, de justicia pretendiendo atacar (incluso se habla de erradicar) la pobreza extrema a la que tanta referencia se hace en el discurso oficial. Incluye este programa a la formación de los comités de solidaridad tanto en los municipios como en las áreas mas deprimidas económicamente; se integran además al desarrollo del mismo los COPLADES así como los Convenios Unicos de Desarrollo.

El PRONASOL se constituye de manera oficial el 6 de diciembre de 1988 (Diario Oficial) justificando su creación al compromiso social que el Estado Mexicano tiene para proporcionar bienestar al pueblo y atacar la pobreza. Se menciona también la promoción del Sistema Nacional de Planeación Democrática para su ejecución (lo que en realidad nunca se cumple) con la participación de las tres esferas de gobierno, pero de manera más comprometida a orientar las soluciones inmediatas a los problemas del desarrollo rural; creando las condiciones para que estas acciones delimitadas puedan ser llevadas a cabo por el aparato administrativo gubernamental.

Para tal efecto se crean la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad como un órgano de coordinación y definición de las políticas que se emprenderan en la Administración Pública, para la atención de los sectores y necesidades sociales referidos en los mínimos de bienestar.

Dentro del sector gubernamental la instrumentación del PRONASOL se quedó a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Así, desde el punto de vista instrumental, El Programa contiene todos los puntos requeridos para funcionar con viabilidad y factibilidad en términos prácticos. Sin embargo, es digno de

mencionar que no es posible encauzar todas las acciones sociales del gobierno a través de un programa en el que se incorporan todas las demandas al respecto y cuya variedad en atención lo vuelve más complejo.

El programa subdividió atendiendo salud, educación, vivienda y en general a atención a necesidades básicas, con el calificativo de digno para todo lo llevado a cabo. Si bien se pretendían nuevos canales de participación social por este medio y una presencia más activa de la misma sociedad mexicana, cierto es también que la lógica de un proceso de control de recursos y de necesidades políticas, han desviado incluso, los principales objetivos del PRONASOL. De esta manera, el programa fue orientándose a objetivos de legitimación, de consenso y de reconciliación con aquellas zonas del país que se habían manifestado en contra del PRI en el proceso electoral del 8 de agosto de 1988.

Con el control presupuestario de las autoridades federales, se imponía el control político del gobierno central en los procesos nacionales y principalmente en las áreas ganadas en 1988 por los partidos de oposición. Podríamos señalar, aunque no asegurar por falta de análisis, que el PRONASOL sirvió para enfrentar la nueva realidad nacional de coparticipación política en los procesos del

mismo orden y en ejercicio de la misma. Es decir, se imponía la presencia del gobierno federal en dichas áreas, a través de un programa nacional con fines sociales y cuya pretensión era el ataque y la "erradicación de la pobreza extrema".

Desde estos ángulos de explicación es importante destacar que en lo económico y lo social, PRONASOL ha resultado un paliativo a los graves y difíciles problemas sociales que se presentan en la población mexicana. Pérdida del poder adquisitivo constante, incremento de los sectores incluidos en la clasificación de la pobreza extrema, incremento de las zonas marginadas en las zonas urbanas del país, insuficiencia en la proporción y otorgamiento de los mínimos de bienestar por parte del gobierno. Es decir, que los objetivos iniciales del programa parecen haber cambiado a través del tiempo y de su aplicación práctica. La supuesta erradicación de la pobreza extrema se queda en un esfuerzo de buena voluntad, y sigue la ruta marcada por lo procesos de planeación del desarrollo en este país. Por el contrario, podemos destacar también que el control de los índices macroeconómicos por la política económica salinista ha sido un éxito innegable; con principios del neoliberalismo de "menos Estado y más sociedad", así como los sustentos de la propia Reforma del Estado y la nueva interpretación de las funciones del mismo; económicamente se han logrado objetivos inmediatos en el control

inflacionario, renegociación de la deuda externa, política fiscal y tributaria, transferencia de recursos al exterior y con la venta de entidades paraestatales, el autofinanciamiento gubernamental, entre otros.

Sin embargo, el PRONASOL se encargaba de las cuestiones sociales y no logró o no ha logrado su cometido. "Cuando se presentó el PRONASOL se habló con inusitado realismo, lo que llevo a reafirmar la hipótesis de que "ahora sí", había un verdadero interés en las altas esferas oficiales por dejar a un lado los viejos giros demagógicos y atacar de frente algunos de los problemas más serios del país provocados por la desigualdad y la pobreza. A un año y medio de salinismo los indicadores macroeconómicos (en materia social) daban saldos negativos en todos los rubros dirigidos a recuperar niveles de vida y a equilibrar las canastas populares de consumo, lo que convertía al PRONASOL en un programa con pocas capacidades compensatorias".105

La aplicación del programa en base a una discrecionalidad gubernamental eminentemente política ha impedido la verdadera realización del mismo, aunque es de mencionarse que un programa único para dar respuesta a los problemas sociales complejizó tanto las respuestas, que tampoco ha sido posible establecer claramente cuales

han sido éstas. A nuestra consideración PRONASOL no pretendía dar soluciones finales a problemas ancestrales en nuestra sociedad, desde su presentación era limitado para estas funciones, fué y ha sido un instrumento del gobierno para aminorar la insatisfacción social y para controlar de alguna manera el conflicto social cuya presencia se vió reflejada en los votos contra el Partido Revolucionario Institucional. Permitiría además lograr los objetivos económicos (base del programa de gobierno) del régimen.

Las inercias dentro y fuera del área de aplicación de un plan o programa tienden a redefinirlo en la práctica operativa sin embargo, los lineamientos generales de ese programa siguieron las propuestas del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional que se fundamentan en la separación de las políticas de productividad de aquellas enfocadas al alivio de la pobreza.

Ahora, sin embargo, se presentan nuevas realidades en el campo o arena política nacional, la redefinición de "lo social" por parte del Jefe del Ejecutivo señalando la conducción y directriz de su gobierno al Liberalismo Social que ubica un nuevo enfoque al aspecto más atrasado de su gobierno: el social.

4.4 LIBERALISMO SOCIAL.

Con la necesidad de dar una conducción y postulados nuevos al proceso de cambio en nuestro país, los planteamientos y líneas políticas son objeto de una nueva interpretación por parte del grupo en el poder que se manifiesta en la misma voz presidencial en "contra del estatismo absorbente y del liberalismo posesivo". Es decir, se coloca a esta nueva interpretación como el punto medio entre las dos mencionadas, sus defensores (de ambas posiciones) son considerados como reaccionarios, así que no hay más que seguir la línea de interpretación propuesta por el Estado Mexicano.

Para efectos de este trabajo, un análisis del "Liberalismo Social" sería un tema único de tesis. Lo que se pretende es ubicar finalmente a la planeación y al desarrollo dentro de esta nueva óptica, por lo que es necesario y útil mencionarla en sus aspectos más generales, únicamente como referencia de las transformaciones que ha sufrido el discurso oficial en cuanto a las redefiniciones e interpretaciones del proyecto nacional.

Con un discurso cada vez más alejado del proceso revolucionario como referencia y punto legitimador, el Presidente Salinas de Gortari en su discurso pronunciado el 4 de marzo de este año en ocasión de LXIII aniversario del Partido Revolucionario Institucional, justifica su política económica y alcanza dicha justificación a los aspectos políticos y sociales dentro de la misma redefinición.

Tratando de dar un tono social a la política seguida en relación al neoliberalismo implementado en todo el mundo, después de la derrota del socialismo en la exUnión Soviética; con mucha más fuerza en el caso mexicano se había criticado sobretodo por la apertura económica y el nuevo impulso a la apertura del mercado sin atender o retrasando los problemas socio-políticos en su solución.

Se presenta entonces al Liberalismo Social como la "vía mexicana hacia el siglo XXI". Se reforma la Revolución según el mismo discurso. "Hoy la Reforma de la Revolución da vigencia y relevancia presente al liberalismo social que garantiza nuestra idea histórica de país. Lo hace para realizar los fines de soberanía, justicia, libertad y democracia. Construimos aquí una nueva visión de la Revolución para nuestros tiempos, orgullosos del pasado, pero que no se sujeta a sus medios".106

El planteado proyecto de la Reforma de la Revolución, no soluciona los problemas desde los puntos de análisis considerados extremos en el proceso de redefinición política, el estatismo que defiende la presencia e intervención del Estado en los procesos de intercambio a nivel nacional y el neoliberalismo, que tiene la visión contraria de las funciones del Estado. Es así que la única vía de interpretación de lo social, estará de acuerdo con el Liberalismo Social para no caer en posiciones extremas a ultranza y para no considerarse reaccionario al régimen, es este mismo quien establece, como reinterpretar el proyecto nacional sin caer en posiciones anacrónicas. El mismo discurso excluye la crítica a la reinterpretación.

La filosofía del Liberalismo Social esta constituida por diez tesis explicativas y definitorias:

1. Soberanía; defensa de la autonomía política aún con los procesos de globalización económica y de integración en los mismos términos.
2. Estado; se define como solidario y comprometido con la justicia social y el régimen de Derecho. Defensor de los Derechos Humanos que vuelve al Estado coparticipe de los procesos sociales, no protagonista único de las decisiones políticas. El Estado debe ser además promotor de los procesos económicos alentando la iniciativa privada.

3. Justicia Social; va de la mano con el crecimiento y la estabilidad. Deja a un lado las políticas paternalistas convocando a la participación activa de personas, grupos y comunidades, rechazando posiciones populistas.

4. Libertades; se darán de acuerdo a la apertura de oportunidades y bases materiales justas. Pretenden recuperar el "valor moral del individuo y de la comunidad".

5. Democracia; corresponsabilidad de partidos políticos, ciudadanos y Estado. Se basa en una estructura jurídica y un régimen político respetuoso de los procesos y resultados electorales.

6. Educación; promueve una mayor participación de los estados, las regiones y la misma sociedad, promoviendo además la libertad de la educación; y ratificando el Estado su obligación de impartir educación gratuita y laica en nivel primaria.

7. Campo; el Estado asume el reconocimiento constitucional del ejido y la comunidad, promoviendo la justicia agraria; abriendo además oportunidades al campesino para ejercer su libertad. Alienta asociaciones y da protección a las comunidades; deja posiciones paternalistas y da respeto y apoyo a los hechos en el campo.

8. Indígenas; respeto a su capacidad de decisión en su forma de vida y medios para lograrla; brindando protección legal para el desarrollo de sus culturas, lenguas, costumbres, recursos y formas de organización.

9. Alimentación; Vivienda; Salud y Calidad de Vida; como compromisos del Estado para que en coparticipación ayude y coadyuve a la sociedad en la resolución de sus carencias, promoviendo nuevos esquemas para una participación más amplia en la solución de los problemas y respuestas transparentes y equitativas.

10. Ideología del Partido; el nacionalismo enfilado al final del siglo y para el siglo XXI. Conservación del sentido histórico. Defensa del interés nacional; activo frente al exterior, democrática y respetuosamente. Tolerante, en defensa de los derechos humanos, de las libertades y promotor de la justicia.¹⁰⁷ Esto es, la posición media entre las dos posturas antagónicas señaladas por el Presidente de la República, reformula con esto la interpretación del proyecto nacional presentada en su campaña electoral y en su toma de posesión, así como el Plan Nacional de Desarrollo.

Así, la Reforma de la Revolución se constituye en el punto de apoyo ideológico de la segunda mitad del sexenio de Salinas de Gortari, encontrando en este nuevo discurso bases sociales nuevas de consenso en función de un Estado promotor de la justicia, la igualdad y la equidad, a pesar de que se pretende una presencia paulatinamente menor del Estado en dicho proceso.

Sin lugar a dudas, esta redefinición político-ideológica repercutirá de manera efectiva en las directrices que rigen nuestro país, abriendo nuevos escenarios de aplicación y participación, así como una nueva dinámica de la correlación de fuerzas dentro y fuera del aparato gubernamental. La planeación del desarrollo sufrirá nuevamente modificaciones de acuerdo a las realidades nacionales nuevas, cambiantes y dinámicas que representan el reto de respuesta no sólo de este gobierno, sino de nuestro proyecto nacional en conjunto a futuro.

LA PLANEACION DEL DESARROLLO EN MEXICO: REDEFINICION Y PROSPECTIVAS.

C A P I T U L O V.

**HACIA UNA REDEFICION Y PROSPECTIVAS EN EL MARCO DE LAS NUEVAS
RELACIONES ESTADO-SOCIEDAD.**

LA PLANEACION DEL DESARROLLO EN MEXICO: REDEFINICION Y PROSPECTIVAS.

CAPITULO V. HACIA UNA REDEFINICION Y PROSPECTIVAS EN EL MARCO DE LAS NUEVAS RELACIONES ESTADO-SOCIEDAD.

A) REDEFINICION.

La planeación como se ha visto a lo largo de este trabajo, es el instrumento mediante el cual se da una orientación racional a las decisiones políticas en un marco operativo práctico. No es ejercicio legitimador de un discurso, ya que parece ser que al hablar de planeación en el mismo, se pretende señalar que las respuestas oficiales a las demandas sociales, políticas y económicas tienen la viabilidad de su aplicación a través de este instrumento.

La planeación conlleva a la consecución de los objetivos planteados por cada régimen gubernamental, debe ser considerada como la directriz metodológica por todas las áreas gubernamentales para guiar los cambios que el país vive constantemente.

Un plan nacional brinda las bases conceptuales de lo que se determina como programa de gobierno y da una visión general de Nación. Los planes sectoriales de mediano y largo plazo deben enfocarse a los señalamientos de dicho Plan Nacional. Sin embargo, nuevamente nos encontramos con que la planeación se limita a supuestos económicos y a criterios de programación-presupuestación restándole al proceso la capacidad de "inducir e introducir cambios en la inercia social"; lo que ha nuestro parecer debe convertirse en el punto básico de análisis y aplicación del proceso de planeación, que además de ser un ejercicio racional y direccional obligatorio, debe ser también el instrumento conductor de cambios al interior de nuestra sociedad.

Además de entender a la planeación como un proceso en el que se establecen objetivos, metas, recursos, responsabilidades, tiempos, funciones, diagnóstico y pronóstico, variables, contingencias, lineamientos, estrategias y políticas para su operación técnica, debemos considerar que es la manera de conseguir el desarrollo nacional pretendido, en base a consideraciones viables y factibles de aplicación del mismo.

Planeación del Desarrollo entonces, nos remite a considerar que desarrollo lo entendemos como un proceso integral de todos los

aspectos de la vida nacional en relación con las definiciones gubernamentales para llevarlo a cabo. Sin embargo, se entiende por desarrollo, desde el aparato gubernamental, la consecución de logros económicos y de los avances registrados en los índices macroeconómicos.

Desarrollo entendido desde nuestra perspectiva es el avance del país a nivel político, económico, social, cultural y tecnológico. No se limita nuestra apreciación a consideraciones meramente económicas que tienden a poner en igual significado al desarrollo con el crecimiento.

La distinción entre estos dos conceptos aclararía de manera sustancial que ambos conceptos pretenden logros diferentes. El crecimiento si esta referido únicamente a cuestiones de factores económicos en las metas señaladas en este rubro; si contempla cifras de comportamiento económico a nivel macro.

El desarrollo por el contrario, lo consideramos como el concepto integrador de un avance gradual de todos los ordenes de la nación mexicana, sin relegar a ninguno, y que permite una mejor relación y capacidad de respuesta del grupo gubernamental a manera que avance en

sus objetivos y metas. Si bien es cierto que los problemas ancestrales están muy lejos de ser solucionados de manera definitiva, cierto es también que podemos hablar de que se pondría la misma atención a todas éstas áreas y no supeditarlas al crecimiento económico.

Resulta profundamente paradójico que en el contexto de la Reforma de Estado, Reforma de la Revolución, recientemente pronunciada por el Ejecutivo y de la Modernización como eje de las políticas públicas del Estado, se vuelva a considerar que la única manera de desarrollar al país es creciendo económicamente y después de esto, distribuir la riqueza mediante políticas de justicia y equidad social. Reitero lo paradójico de esto, ya que es la misma lógica seguida en nuestro país desde los años cincuenta en que la posguerra y las condiciones externas orientaron las respuestas y funciones al interior. Es también, como volver a los considerandos de la CEPAL de los años sesenta; pero ahora dentro del concepto modernizador.

Desarrollo entonces, sera la consecución de avances integrales en nuestra vida nacional encaminado fundamentalmente a alcanzar mejores estándares de vida de la población con participación real en la toma de decisiones, así como respuestas efectivas por parte del

sector gubernamental respetando mutuamente sus ámbitos de desenvolvimiento. Es además, la vía para acceder al bienestar social, abrir canales de participación democrática en un ámbito real de respeto y corresponsabilidad de todos y cada uno de los actores sociales, incluyendo por supuesto la nueva presencia estatal de promoción y rectoría, considerada en su Reforma.

El proyecto social del Presidente Salinas se especificó a través del PRONASOL encaminado a la solución o paliativo de la pobreza y sobretodo a la "pobreza extrema" del país. Para lograrlo, se incluyeron en él, todos los aspectos que contemplan los mínimos de bienestar constitucionalmente señalados. Todo esto tuvo como consecuencia que el PRONASOL se ha perdido en su propia complejidad con el marco de recursos, las demandas cada vez mayores y las funciones para llevarlo a cabo. Sus subprogramas en materia de salud, de vivienda, de servicios públicos, de educación, alimentación, entre otros, parecen más caridad gubernamental que respuestas reales y efectivas.

La solución de los problemas y la falta de planeación real ha vuelto a ser la causa de las dificultades para aliviar la marginación social en constante incremento. Se ha vuelto a las respuestas incrementalistas en función de coyunturas políticas sin perspectivas

de aplicación y dando respuestas inmediatas que quizá ni siquiera den solución temporal a las demandas que pretenden solucionar.

La lógica gubernamental nuevamente inscrita en el ámbito de lo económico se sujeta a los logros en esta materia para promulgar un éxito (bastante relativo), postergando de manera real las soluciones a la apertura de canales políticos, el mejoramiento de la calidad de vida a la dependencia del exterior (TLC), cuyo fracaso pondrían en peligro los logros de la política económica, y los pocos avances en materia cultural y tecnológica. La postergación de estos problemas se refiere al saneamiento de las finanzas públicas y al recorte presupuestal que las áreas antes mencionadas han sufrido también en función de los cambios en la interpretación de la vida nacional por el grupo encabezado por el Presidente Salinas.

Si bien es cierto que coincidimos en que los cambios se presentaban como necesarios en la conducción nacional, también consideramos que para efectuar estos cambios era necesario haber creado las condiciones de su aplicación. Hay presencia política por parte del grupo en el poder, consenso y legitimidad, pero no hay respuestas reales a la solución de demandas.

Me atrevería a decir, que en realidad no hay proyecto social como tal en el programa gubernamental, la respuesta a este se ha retrasado de manera efectiva mediante un sólo programa social, lo que conlleva a un atraso en el desarrollo nacional pretendido.

Es quizá por esto, que hubo la necesidad de redefinir el sentido social de la apreciación política del mismo. Se presenta entonces el Liberalismo Social como un nuevo marco conceptual en el que las relaciones; Estado-sociedad, se deben inscribir y vuelve el discurso a señalar la necesidad de establecer políticas de equidad, justicia, libertad, participación y responsabilidad (corresponsabilidad) atenuando con esto la tendencia cada vez más radical en el aspecto neoliberal del Estado.

Se orienta entonces el desarrollo en el nuevo marco conceptual presentado de manera tal que la planeación como instrumento de introducción del cambio social se revestirá de importancia y se tendrá que hablar también de una redefinición de lo que se entiende por desarrollo nacional, retomando además lo político, lo democrático y la apertura de canales de participación.

Conducir la planeación del desarrollo es conducir al país a mejores y mayores posibilidades de bienestar colectivo; comparando

los parámetros de los países industrializados. Con todo lo anteriormente señalado, es importante reconsiderar el papel de la planeación del desarrollo como un instrumento importante en el nuevo marco de correlación Estado-sociedad, determinando los nuevos procesos sociales en la sociedad mexicana, así como la redefinición que dicho instrumento debe tener para adaptarse a este contexto de nuevas y cambiantes realidades nacionales.

Lejos de ser objeto legitimador del discurso oficial y una serie secuenciada de buenos deseos, la planeación del desarrollo debe cumplir los objetivos que se encuentran en su misma definición. Como se verá en la parte final de esta tesis, su aplicación será más eficiente si cuenta con un contexto más óptimo para llevarla a cabo.

Los ensayos de planeación en el país, supeditados siempre a condiciones no manejables, deben servir de ejemplo para hacer planes quizá no tan ambiciosos pero más efectivos en la solución y consecución de las demandas y respuestas nacionales.

B) PROSPECTIVAS.

El ámbito de aplicación de la planeación del desarrollo ha sido y será modificado de acuerdo a la evolución dinámica de los procesos sociales tanto dentro como fuera de nuestro país.

Al interior, la política y proyecto salinista, con una visión más acorde con los cambios mencionados, ha procurado adaptarse a esta nueva realidad. La Reforma del Estado y la Modernización dieron un giro importante respecto a la manera de hacer política en el país por lo menos desde el punto de vista teórico. Se quiere dar al país, al Estado Mexicano fortaleza en sus principales postulados dejando atrás los patrones paternalistas y las políticas de subsidios ominiosas para el erario público. El saneamiento de las finanzas públicas y los principales puntos de la política económica siguieron las premisas de cambio implementadas.

Sin embargo, es importante destacar que la relevancia económica y sus logros supeditaron los demás postulados señalados en los discursos de campaña como en el programa de gobierno establecido en el PND. La conducción neoliberal del régimen tuvo un nuevo giro desde el 4 de marzo de este año en que se abre un nuevo escenario de aplicación de las políticas públicas gubernamentales, redefiniendo

los mismos postulados presentados en la campaña, justificando la orientación que se dará a la conducción del régimen en los próximos tres años y pretendidamente en los inicios del S. XXI. La planeación del desarrollo debe adaptarse a las nuevas directrices políticas en relación al mencionado liberalismo social.

Podemos decir que en estos momentos la planeación del desarrollo en México se encuentra en un "impasse", ya que no es posible verla y analizarla ni en las acciones de gobierno ni en sus políticas públicas. Su aplicación se ha postergado quizá debido al nuevo marco conceptual referido. Sin embargo, la importancia que consideramos relevante de la planeación para la inducción y conducción de los cambios no está contemplada por el sector gubernamental.

El Sistema Nacional de Planeación, la Ley de Planeación, principalmente, han sido rebasados por las decisiones políticas, ninguna de las dos instancias legales han sido tomadas en cuenta para llevar a cabo programas como el mismo PRONASOL, que no ha utilizado ninguno de los puntos constitutivos del SNPD; esto significa nuevos criterios políticos en la aplicación de la planeación del desarrollo en nuestro país, nuevamente en el contexto modernizador pretendido.

El PRONASOL estableció sus propios canales de aplicación respondiendo a necesidades sustancialmente políticas y se repite la falta de continuidad en los esfuerzos de planeación nacionales, pese a que este gobierno se considera el seguimiento del anterior aunque con consideraciones y decisiones más trascendentales y con mayor presencia política y fortaleza.

Presentar a la planeación del desarrollo como democrático en un ejercicio que no consideramos importante, ya que lo democrático no está en la planeación que corresponde a la etapa de aplicación de decisiones concertadas, lo democrático del proceso se encuentra en el contexto de la misma planeación, en las condiciones políticas dadas. La planeación no puede ser democrática o no, puede ser eficiente o ineficiente en la medida que responda a sus objetivos y metas. Lo que la diferencia ahora es que puede ser un instrumento real de introducción racional de los cambios con principios de direccionalidad y orientación de los mismos.

La apertura de nuevos escenarios en el contexto político nacional, los cambios y corresponsabilidades con nuevos grupos sociales al interior de éste y sus correlaciones al exterior, originarán que la aplicación de la planeación y el concepto de desarrollo cumplan con sus nuevos objetivos en la dinámica nacional.

No es posible postergar más la aplicación efectiva de la planeación, ya que se corre el riesgo de perderse dentro de las constantes transformaciones. La importancia de la planeación no fue una moda de los años 60, es sin lugar a dudas un proceso de constante retroalimentación, de cuyas fallas debemos aprender para acercarnos cada vez más a los procesos de eficiencia en su aplicación.

La perspectiva de la planeación del desarrollo se encuentra entonces supeditada a los nuevos escenarios en la realidad nacional. Novedosa y responsable debe ser su aplicación ya que una de las características de dicho proceso es la maximización de beneficios, hacer más con menos.

Estará también en función de la voluntad política para llevarla a cabo. Las decisiones políticas determinarán su importancia o relevancia dentro del nuevo marco de relaciones y de cambios dinámicos.

La previsión y anticipación que conlleva la planeación como su esencia deberán ser tomadas en cuenta para no tomar decisiones incrementales de coyuntura que en lugar de solucionar aunque de manera parcial un problema, generalmente de como resultado una serie de problemas adicionales a la aplicación de la respuesta

gubernamental. Deberan crearse condiciones contextuales en las cuales la negociación y la concertación con el resto de los actores sociales permita llegar a un consenso en relación al desarrollo nacional pretendido. Si se permite una mayor participación social en la toma de decisiones, sin perder el Estado su papel rector, estaremos hablando de marcos de aplicación de las políticas públicas de una manera mucho más eficiente.

Es decir, la aplicación de las políticas públicas y de la planeación dependerá de la capacidad de negociación y concertación gubernamentales creándose condiciones óptimas para su ejecución. El objetivo de este trabajo es dar a la planeación del desarrollo (como objeto de estudio) un lugar de importancia en el análisis político-administrativo. Es además el resultado de consideraciones personales respecto a la preocupación que el contexto nacional cambiante impone.

La planeación del desarrollo debiera considerar para su aplicación que no todo lo políticamente necesario es administrativamente factible y que además la factibilidad está en función de la propia voluntad política del régimen de que estamos hablando. Se considera a la planeación un aspecto pasado de moda y sin relevancia; el propósito adicional de este trabajo fue demostrar

que no hay conceptos caducos ni innovaciones mágicas, los intentos y reintentos tienen siempre un precedente que los retroalimenta.

La importancia de la planeación del desarrollo desde esta óptica pretendió una explicación racional de como se ha llevado a cabo y en muchos casos, el por qué. Es parte fundamental del compromiso que como mexicanos y egresados de una carrera universitaria, que pretende dar y formar criterios, debemos cumplir con sentido y juicio crítico y propositivo; aunque en el trayecto de nuestra formación profesional seamos catalogados como "reccionarios".

LA PLANEACION DEL DESARROLLO EN MEXICO: REDEFINICION Y PROSPECTIVAS.

BIBLIOGRAFIA.

LA PLANEACION DEL DESARROLLO EN MEXICO: REDEFINICION Y PROSPECTIVAS.

B I B L I O G R A F I A .

- Ackoff, Rusell Lincoln. Un Nuevo Enfoque a la Planeación del Desarrollo Nacional; México, Instituto Nacional de Administración Pública 1978.
- Aguilar Camín, Héctor. Después del Milagro; México, Ed. Cal y Arena 1990.
- Aguilar Camín, Héctor y Lorenzo Meyer; A la Sombra de la Revolución Mexicana; Mexico, Ed. Cal y Arena 1991.
- Aguilar Villanueva, Luis F. Política y Racionalidad Administrativa; México, INAP
- Amin, Samir. Acumulación a Escala Mundial. Crítica a la Teoría del Subdesarrollo; México, Ed. Siglo XXI 1979.
- Amin, Samir. El Desarrollo Desigual o el Capitalismo Periférico; Mexico, Ed. Era 1974.
- Arellano Gault, David y Alejandro Medina G. Del Estado Benefactor Omnipotente al Estado Estratégico; México, Revista Sonar Noviembre 1991.
- Arellano Gault, David. et. al. Propuesta Metodológica para el Análisis de las Políticas Públicas; México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. 1990.
- Arguedas. Sol. El Estado Benefactor (fenómeno cíclico?); México, Ed. Revista Mundo.

Beltran y Puga, Tatiana Elena. El Predominio de las Presiones Políticas sobre un Ensayo de Racionalidad en las Decisiones Gubernamentales; México, Instituto Nacional de Administración Pública 1980.

Bettelheim, Charles. Planificación y Crecimiento Acelerado; México, Fondo de Cultura Económica 1965.

Camacho González, Rogelio. Algunos Aspectos del Desarrollo Económico y Social del México Actual y su Relación con la Política del Estado; México, Tesis Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM 1985.

Camacho Solís, Manuel. "Estatismo o Privatización" en Revista Nexos 156, México, diciembre 1990.

Casar, Ma. Amparo y Wilson Peres. El Estado Empresario. Agotamiento o Renovación?; México, Ed. Siglo XXI 1989.

Castañeda, Nora y Nuria Cunill. Administración Pública. Planificación y Desarrollo; Bogotá, Ediciones Internacionales 1979.

Cibboti, Ricardo y Enrique Sierra. El Sector Público en la Planificación del Desarrollo; México, Ed. Siglo XXI 1988.

Cordera, Rolando. Las decisiones del poder; México, Ed. Cal y Arena 1989.

Cordera, Rolando y Carlos Tello. México: La Disputa por la Nación; México, Ed. Siglo XXI 1991.

Córdova, Arnaldo. El Estado y la Revolución Mexicana; México, Ed. Era 1989.

Córdova, Arnaldo. La Ideología de la Revolución Mexicana; México, Ed. Era 1988.

Cossío Villegas, Daniel. El Sistema Político Mexicano; México, Ed. Joaquín Mortiz 1975.

CLAD. Avances Recientes en la Transformación, Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América y España; Selección de Documentos Clave, Vol. 7, No. 2, Caracas 1990.

De la Madrid, Miguel. Discursos de Campaña; México 1981.

De la Madrid, Miguel. Planeación Democrática; México, Instituto Nacional de Administración Pública 1983.

De la Peña, Sergio. La Formulación del Capitalismo en México; México, Ed. Siglo XXI 1987.

Flores de la Peña, Horacio, et. al. Bases para la Planeación Económica y Social de México; México, Ed. Siglo XXI 1978.

Flores de la Peña, Horacio. Teoría y Práctica del Desarrollo; México, Fondo de Cultura Económica 1976.

Garrido, Luis Javier. El Partido de la Revolución Institucionalizada; México, SEP 1986.

Gilly, Adolfo. La Revolución Interrumpida; México, Ed. El Caballito 1971.

González, Luis. "El liberalismo Triunfante" en Historia General de México; El Colegio de México, Tomo II 1985.

Guerrero, Omar. El Estado y la Administración Pública Mexicana; México, Instituto Nacional de Administración Pública 1991.

Hamilton, Nora. México: Los Límites de la Autonomía del Estado; México, Ed. Era 1983.

Hansen, Roger D. La Política del Desarrollo Mexicano; México, Ed. Siglo XXI 1971.

Klinsberg, Bernardo. Cómo Transformar al Estado?; México, Fondo de Cultura Económica 1991.

Leal, Juan Felipe. La Burguesía y el Estado Mexicano; México, Ed. El Caballito 1972.

León González, Samuel. Apuntes del curso: El Estado en México; México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

León y Ramírez, Juan Carlos. Apunte del curso: Planificación y Desarrollo; México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

Lindblom, Charles. "The science of muddling through" en Public Administration Review, vol. XIX, No. 1 primavera 1969.

Lindblom, Charles. "Still muddling...no yet...through" en Public Administration Review, Nov-Dic. 1979

Lowy, Theodore. "American Business...Public Policy...Case-studies and Political Theory" en World Politics, No. XVI julio 1964.

Meyer, Lorenzo. El Estado Mexicano Contemporáneo; México, El Colegio de México 1988.

Moguel, Julio. Programa Nacional de Solidaridad...Para Quién?; México, El Cotidiano No. 38 Nov.-Dic. 1990.

Montemayor, Rogelio. El Sistema Nacional de Planeación Democrática; México, INAP 1983.

Mirón, Rosa Ma. y Germán Pérez. López Portillo...Auge y Crisis de un Sexenio; México, Ed. Plaza y Valdes 1988.

Nudelman, Pablo. Sistemas Nacionales de Planeación...Aspectos Conceptuales; México, PROCADE-ONU 1980.

Offe, Claus. Contradicciones en el Estado de Bienestar; México, Alianza CNCA 1990.

Ortega Blake, J. Arturo. Diccionario de Planeación y Planificación, México, Ed. Edicol 1982.

Pellicer de Brody, Olga. El Afianzamiento de la Estabilidad Política en Historia de la Revolución Mexicana Tomo 22, El Colegio de México.

Pereyra, Carlos. Sobre la democracia; México, Ed Cal y Arena 1989.

Perez, Germán y Samuel León (comps.). 17 Ángulo de un Sexenio; México, Ed. Plaza y Valdes 1987.

Quijano Torres, Manuel. Apuntes del curso Administración de la Empresa Pública; México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

Reyes Heróles, Federico. Transfiguraciones políticas del Estado Mexicano; México, F.C.E. 1986.

Reyes Heróles, Jesús. La Historia y la Acción...La Revolución y el Desarrollo Político de México; Madrid, Ed. Seminarios y ediciones 1972.

Reyes Heróles, Jesús. El Liberalismo Mexicano, México, F.C.E., Tres Tomos.

Rey Román, Benito. México 1987: El País que Perdimos; México, Ed. Siglo XXI 1987.

Rodríguez, Octavio. La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL; México, Ed. Siglo XXI 1970.

Salinas de Gortari, Carlos. Discursos de Campaña, Varios Tomos; IEPES PRI, México 1987-1988.

Salinas de Gortari, Carlos. Liberalismo Social; México, discurso pronunciado en la LXIII Asamblea Nacional del PRI, 4 de marzo de 1992.

Salinas de Gortari, Carlos. et. al. Planeación en Tiempos de Crisis; México, Secretaría de Programación y Presupuesto 1988.

Salinas de Gortari, Carlos. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994; México, Secretaría de Programación y Presupuesto 1988.

Salinas de Gortari, Carlos. Reformando al Estado; México, en Nexos 148 abril 1990.

Semo, Enrique. Historia del Capitalismo en México; México, SEP. 1987.

Silva Herzog, Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana; México, F.C.E. Dos tomos.

Silva Herzog, Jesús. Comprensión y Crítica de la Historia; Cuadernos Americanos No.1, CEESTEM y Ed. Nueva Imagen, México 1982.

Solís, Leopoldo. La Realidad Económica Mexicana. Retrovisión y Perspectivas; México, Siglo XXI.

Solís, Leopoldo. Comportamiento de la Economía Mexicana; México, F.C.E. Serie Lecturas No.4 1986.

Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la Planeación en México; México, F.C.E. 21 volúmenes.

Secretaría de Programación y Presupuesto. Documentos Básicos de PRONASOL; México.

Suárez Gaona, Enrique. Legitimación Revolucionaria del Poder en México?; México, Siglo XXI.

Tello, Carlos. La Política Económica en México, 1970-1976; México, Ed. Siglo XXI 1977.

Tello, Carlos. La Nacionalización de la Banca en México; México, Ed. Siglo XXI 1982.

Tinbergen, Jan. La Planificación del Desarrollo; México, F.C.E. 1969.

----- Understanding Big Government; California, U.S.; Sage Publications Ltd. 1981.

Uvalle Berrones, Ricardo. El Gobierno en Acción; México, F.C.E.

Varios Autores. La Crisis del Sistema Político Mexicano (1920-1977); México, El Colegio de México 1977.

Varios Autores. La Evolución del Estado Mexicano; México, Ed. El Caballito, Tres Tomos 1991.

Velasco Ibarra, Enrique; et. al. Administración Pública y Desarrollo; México, UNAM 1970.

Xelhuantzi L., Marfa. Apuntes del curso: El Estado y la Planeación del Desarrollo en México; México, Facultad de Ciencias Políticas Y Sociales, UNAM.

OTROS DOCUMENTOS.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

HEMEROGRAFICAS.

EL UNIVERSAL.

La JORNADA.

EXCELSIOR.

CENTROS DE INVESTIGACION.

BIBLIOTECA NACIONAL DE PLANEACION

EL COLEGIO DE MEXICO.

CENTRO DE INVESTIGACION Y DOCENCIA ECONOMICAS, A.C.

BIBLIOTECA Y HEMEROTECA NACIONALES.

BIBLIOTECA FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA.

LA PLANEACION DEL DESARROLLO EN MEXICO: REDEFINICION Y PROSPECTIVAS.

CITAS Y NOTAS DE PIE DE PAGINA.

1. Semo, Enrique. Historia del Capitalismo Mexicano; México, SEP 1985. p.14
2. Ibidem. p.14
3. Hamilton, Nora. "México: Los Límites de la Autonomía del Estado"; México, Ed. Era 1983. p.52
4. Leal, Juan Felipe. "La Burquesía y el Estado Mexicano"; México, ed. El Caballito, 1972. p.84
5. Hansen, Roger. La Política del Desarrollo Mexicano; México, Ed. Siglo XXI 1971. p.56
6. Reyes Heróles, Jesús. La Historia y la Acción. La Revolución y el Desarrollo Político de México; Madrid, Ed. Seminarios 1972. p.16
7. González, Luis. "El liberalismo triunfante" en Historia General de México; Tomo 2, México, El Colegio de Mexico. p.913
8. Leal, Juan Felipe. Op.cit. p.83
9. Gonzalez, Luis. Op.cit. p. 915
10. Leal, Juan Felipe. Op.cit. p.84
11. Silva Herzog, Jesús. "Comprensión y Crítica de la Historia" en Cuadernos Americanos No. 1, Ed. Nueva Imagen y CEESTEM, México 1982 p.
12. Silva Herzog, Jesús. Revisar los dos tomos de Breve Historia de la Revolución Mexicana; México, FCE.
13. Reyes Heróles, Jesus. La Historia y la Acción. Op.cit. p.42
14. Hamilton, Nora. Op.cit. p. 67
15. Ibidem. p. 70
16. Pereyra, Carlos. Sobre la Democracia; México, Ed. Cal y Arena 1987. p. 190-191
17. Reyes Heróles, Jesús. La Historia y la Acción. Op.cit. p.14
18. Hamilton, Nora. Op.cit. p.81

19. Ibidem. p. 92
20. Meyer, Lorenzo. La etapa formativa del Estado Mexicano Contemporáneo; México, El Colegio de México 1988. p. 456
21. Ibidem. p. 458
22. Garrido, Luis Javier. El Partido de la Revolución Institucionalizada; México, SEP 1986. p. 221
23. Ibidem. p. 382
24. Ortega Blake, J. Arturo. Diccionario de Planeación y Planificación; México, Ed. Edicol 1982. p.113
25. León González, Samuel. Apuntes del Curso: El Estado en México; Mexico, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM.
26. Cossío Villegas, Daniel. El Sistema Político Mexicano; México, Ed. Joaquín Mortiz 1975.
27. Pellicer de Brody, Diga. "El Afianzamiento de la Estabilidad Política" en Historia de la Revolución Mexicana Tomo 22; México, El Colegio de Mexico.
28. Varios Autores. La Evolución del Estado Mexicano; Tomo 3, México, Ed. El Caballito. p.160
29. Ibidem. p.162
30. Ibidem. p. 163
31. Ibidem. p. 197
32. Mirón, Rosa María y Germán Pérez. López Portillo. Auge y Crisis de un Sexenio; México, Ed. Plaza y Valdés 1988. p.34
33. Ibidem. p.38
34. Ibidem. p. 46
35. Ibidem. p.61
36. Ibidem. p.125
37. Varios Autores. La Evolución del Estado Mexicano. Op. cit. pp.254-255.

38. Ibidem. p.258
39. Pérez, Germán y Samuel León. (Comps.). "En busca de la legitimidad perdida" en 17 Ángulos de un Sexenio; México, Ed. Plaza y Valdés 1987. p.33
40. Amín, Samir. El Desarrollo Desigual o el Capitalismo Periferico; México, Ed. Nuestro Tiempo 1974.
41. Amín, Samir. Acumulación a Escala Mundial. Crítica a la Teoría del Subdesarrollo; México, Ed. Siglo XXI 1974. p.34
42. Ibidem. p.194
43. Título tomado de un Artículo del mismo nombre de David Arellano Gault y Alejandro Medina Giopp publicado por el CIDE. pp.19-22.
44. Arellano Gault, David. et. al. Propuesta Metodológica para el Análisis y Diseño de la Política Pública; México, CIDE. p.10
45. Quijano Torres, Manuel. Apuntes del curso: Administración de la Empresa Pública; México, FCPYS UNAM.
46. Entendemos la distinción entre gobierno y Estado en este análisis. El primero como la institución de la sociedad política en donde el consenso de las voluntades individuales se vincula hacia un fin común; y que tiene, entre otras facultades, la coerción que permite la consecución del bien común. Gobierno es por su parte, el órgano de conducción del Estado, en su forma activa.
47. Arguedas, Sol. El Estado Benefactor. fenómeno cíclico?; México, Ed. Revista Mundo. p.23
48. Arellano Gault, David y Alejandro Medina Giopp. Op. cit. p.20
49. Arellano, David. et. al. Propuesta Metodológica... Op. cit. p. IV
50. Salinas de Gortari, Carlos. "Reformando al Estado"; México, en Revista Nexos 148; abril 1990. p.p.29-30.
51. Ortega Blake, J. Arturo. Diccionario de planeación y... Op. cit. p. 250
52. Castañeda, Nora y Nuria Cunill. Administración Pública. Planificación y Desarrollo; Bogotá, Ed. Internacionales 1979. p.83
53. León y Ramírez, Juan Carlos. Apuntes del curso: Planificación y Desarrollo; México, FCPYS UNAM.
54. Ortega Blake, J. Arturo. Op. cit. p.114

55. Flores de la Peña, Horacio. Teoría y Práctica del Desarrollo; México, FCE 1976. p.25
56. Aquí es importante hacer la distinción entre el desarrollo y crecimiento, entendiendo este último como: "el incremento del producto nacional cuando es superior al incremento de la población sin que implique mejoría en el nivel de vida". Ortega Blake, J. Arturo. Op. cit. p.97
57. Ibidem. p.98
58. Ibidem. p.251
59. Ibidem. p.247
60. Ibidem. p.248
61. Ibidem. p.249
62. Bettelheim, Charles. Planificación y Crecimiento Acelerado; México, FCE 1965. p.177
63. Ibidem. p.177
64. Rodríguez, Octavio. La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL; México, Ed. Siglo XXI 1970. pp. 24-25
65. Castañeda, Nora y Nuria Cunill. Op. cit. p.73
66. Ibidem. p.79
67. Ibidem. p.82
68. Cibotti, Ricardo y Enrique Sierra. El Sector Público en la Planeación del Desarrollo; México, Ed. Siglo XXI 1988. p.46
69. Leon y Ramirez, J. Carlos. Apuntes del Curso. Op. cit.
70. Guerrero, Omar. El Estado y la Administración Pública en México; México, INAP 1991. p.547
71. Ibidem...p.532
72. SPP. Antología de la Planeación en México; Mexico, FCE, Tomo Dos.
73. Guerrero, Omar. Op. cit. p.554
74. Revisar la Antología de la Planeación en México; Op. cit.
75. Todos los planes citados en este apartado se encuentran especificados muy particularmente en la "Antología de la Planeación

en México"; editada por el F.C.E. en 21 volúmenes. Es pertinente aclarar que el tema de esta tesis no gira en torno a una explicación puntual de todos y cada uno de estos planes ya que para eso existe la mencionada antología.

76. Xelhuantzi López, María. Apuntes del curso: El Estado y la Planeación del Desarrollo en México; México, FCPYS Unam. Además de tomar en cuenta en las teorías de políticas públicas de las Universidades norteamericanas, específicamente la escuela precedida por Lindblom Charles en relación al modelo incrementalista de toma de decisiones políticas; respecto al análisis sistémico del gobierno es conveniente revisar autores como David Eston, para tener una idea más clara al respecto.

77. Understanding Big Government; California, U.S.; Sage Publications Ltd, 1981. p.47 En inglés la cita es la siguiente: "To explain de size of government as a reflection of political wants and demands is to assume a close fit between these demands and what government does. The scale of government at any one time is believed to reflect the articulate demands and contemporary choices of individuals and groups, whether only one group is meant to be dominant, or the promotion of big government is a reckoned to reflect a combination of interests. The ideological dominance of the mixed economy welfare state is not permanent, but is grounded in specific historical circumstances".

78. Arellano Gault, David. et. al. Op. cit.

79. Lindblom, Charles. "Still muddling...no yet through" en Public Administration Review, Nov.-Dic. 1979. p.523. La cita en inglés es la siguiente: "A frequent opinion that the inequalities of partisan mutual adjustment are also great that more central decision making can simply be assumed to be an improvement is simply naive. Strong central authority can be an historically is, case after case- an instrument for protecting historically inherited inequalities".

80. Revista de Administración Pública 55/56; México, INAP julio-diciembre 1983. p.527

81. Ibidem. p.527

82. Instituto Nacional de Administración Pública. Planeación Democrática; México, INAP 1983. p.17

83. De la Madrid Hurtado, Miguel. Discurso pronunciado en Ciudad Morelos B.C., el 11 de noviembre de 1981.

84. Nudelman U., Pablo. Sistemas Nacionales de Planeación. Aspectos Conceptuales; México, PROCADE-ONU 1981. p.9

85. Montemayor, Rogelio. El Sistema Nacional de Planeación Democrática; México, INAP 1983. pp.21-22
86. Ibidem. p.22
87. INAP. Planeación Democrática. Op. cit. p.18
88. De la Madrid Hurtado, Miguel. Exposición de Motivos de la Ley de Planeación; México, Revista de Administración Pública, INAP 55/56 Julio-diciembre 1983. p.528
89. Ibidem. p.529
90. Ibidem. p.530
91. Ley de Planeación, Artículo 3o.
92. De la Madrid Hurtado, Miguel. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1989; México, SPP 1983. p.10
93. Ibidem. p.18
94. Salinas de Gortari, Carlos. Discurso pronunciado en Cuatro Ciénegas, Coahuila el 9 de febrero de 1988.
95. Salinas de Gortari, Carlos. Discurso pronunciado en Puebla, Puebla, el 22 de abril de 1988.
96. Salinas de Gortari, Carlos. Discurso pronunciado en San Pedro Garza García, N.L. el 19 de mayo de 1988.
97. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994; México, SPP Mayo de 1989.
98. Ibidem. p.5
99. Ibidem. p.21
100. Ibidem. p.55
101. Ibidem. p.69
102. Ibidem. p.97
103. Ibidem. p.127
104. Ibidem. p.133
105. Moguel, Julio. "Programa Nacional de Solidaridad. Para quién?"; México, El Cotidiano No.38, Nov.-Dic. 1990. p.23

106. Salinas de Gortari, Carlos. Discurso pronunciado con motivo de LXIII aniversario del PRI, 4 de marzo de 1992.

107. Ibidem.