



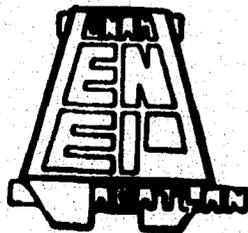
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

6
2j

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

FACTORES EXTERNOS QUE HAN CONDICIONADO
LA PLANEACION EN MEXICO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A N :
JORGE ENRIQUE ESCALONA DEL MORAL
ALEJANDRO TOVAR FERREIRA



ASESOR: LIC. JOSE ENRIQUE BAILLERES HELGUERA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ACATLAN, EDO. DE MEX.

1996

TESIS CON
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 esta 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.

Un agradecimiento muy especial al maestro Enrique Bailleres
por sus valiosos comentarios y su amistad. Gracias maestro.

A los catedraticos Araceli Parra Toledo, Ignacio Lizarraga,
Ernesto Gonzalez Tenorio y Juan Jose Sanabria les agradecemos
su apoyo y observaciones al presente trabajo.

Alejandro Tovar Ferreira

Jorge Enrique Escalona del Moral

A MIS PADRES

Quienes con tantos sacrificios, no escatimaron esfuerzos para poder brindarme la mejor de las herencias: Mi Formación Profesional.

Quienes con su ejemplo y con sus actos, más que con palabras, me han demostrado cuánto puede quererse a un hijo.

A MIS HERMANOS

Por quienes siento, aunque no siempre se los exprese, un profundo cariño y un gran orgullo por haberme tocado el privilegio de ser su hermano.

A MI ESPOSA

Porque gracias a su amor, apoyo, comprensión y tolerancia, he mantenido la dicha de confirmar día a día, que fue Dios quien la puso en mi camino.

A MIS HIJOS

Quienes se han significado en un motivo más para mi superación pues constituyen mi más grande tesoro.

Alejandro Tovar

DEDICATORIAS

Al creador por la oportunidad de vida.

A mi madre (q.p.d.)

Porque por su amor, sus cuidados y su entrega mi vida tiene sentido. A ella, cuyo recuerdo alumbra mi camino. Desde donde esté sé que comparte conmigo este logro.

A mi padre

Gracias por su ejemplo, su respeto y su apoyo. Sin sus palabras de aliento y su mano amiga las caídas serían muy amargas y los éxitos poco dulces.

A mis hermanos José Alberto, Isabel Patricia, Blanca Leticia, Raúl, Martha Catalina, Aarón y Claudia Margarita.

Gracias por los hermosos momentos que compartimos en la infancia y por las gratas muestras de amor fraternal que hoy me brindan.

A Rosa María Montes

Gracias por su compañía y sus manifestaciones de amor. Su paciencia, su entrega y su solidaridad han sido valiosas para mi desarrollo. Te quiero!!

A mi tío Humberto del Moral

Mi eterno agradecimiento por su infinita paciencia y gran corazón.

A Armando Soto

Gracias por su confianza y comunión. Su complicidad fraternal me ha permitido conocer verdaderamente la amistad.

Alejandro Tovar

Este esfuerzo compartido simboliza nuestro compromiso fraternal. Gracias amigo.

***A mis amigos Juan Carlos, Edgar, Carmen, Lucía, Blanca, Verónica
Patricia, Julio, Miriam y el grupo Cronopios.***

Gracias por su alianza e ideales compartidos.

A mis maestros Alma Ramírez, Fulgencio del Valle y Alicia Bravo

Por su compromiso y entrega para formar discípulos.

A Ricardo Miranda

Por su ejemplo y enseñanzas, gracias

***A la Asociación de Egresados en Ciencias Políticas y Administración
Pública de la ENEP Acatlán***

Por el apoyo que brindan para mejorar nuestra carrera.

A mis compañeros de SEDESOL

Gracias por su afecto.

Non omnis moriar

Jorge Enrique Escalona del Moral

FACTORES EXTERNOS QUE HAN CONDICIONADO LA PLANEACION EN MEXICO

INDICE

INTRODUCCION	
I	PLANEACION O PLANIFICACION: DIVERGENCIA TEORICA 1
	ENFOQUE ADMINISTRATIVO 2
	EL DEBATE ECONOMICO 11
	PLANEACION 11
	PLANIFICACION 12
II	PROCESO HISTORICO GLOBAL DE AMERICA LATINA 16
	NEODEPENDENCIA 18
	CRISIS 19
	INTEGRACION 24
	LA PLANEACION EN AMERICA LATINA 28
	LEGITIMACION 29
	EXTENSION Y AUGE FORMAL 29
	DECAIMIENTO 35
	PROCESO ACTUAL: NECESIDAD DE RECUPERACION 37
III	EL MODELO MEXICANO 38
	A)- PANORAMA ECONOMICO 1929-1982 38
	LA CRISIS DE 1929 38
	EL MODELO DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES 41
	EL DESARROLLO ESTABILIZADOR 44
	CRISIS DE LOS AÑOS SETENTA Y OCHENTA 45
	DESARROLLO COMPARTIDO 46
	PETROLIZACION DE LA ECONOMIA Y EL Y.F.M.I. 48
	PLAN GLOBAL DE DESARROLLO, SAM Y COPLAMAR 49
	LAS MEDIDAS DE EMERGENCIA ECONOMICA EN 1982 51
	PROGRAMA INMEDIATO DE REORDENACION ECONOMICA 51
	PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988 52
	P.A.C., P.E.R.E. Y P.A.S.E. 53

B)- LA PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL	55
ANTECEDENTES	56
EL CONSEJO NACIONAL ECONOMICO	60
LEY SOBRE PLANEACION GENERAL DE LA REPUBLICA	66
EL CONSEJO NACIONAL DE ECONOMIA	69
PRIMER PLAN SEXENAL	74
SEGUNDO PLAN SEXENAL	87
TERCER PLAN SEXENAL	99
PLANEACION REGIONAL POR CUENCAS HIDROLOGICAS	107
LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES	109
LA COMISION MIXTA MEXICO-B.I.R.F.	109
CUARTO PLAN SEXENAL	112
QUINTO PLAN SEXENAL	127
PLAN DE ACCION INMEDIATA	133
EL PERIODO 1966-1970	142
ZONIFICACION DE MEXICO PARA LA PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL	147
EL PERIODO 1970-1976	150
EL PERIODO 1976-1982	169
EL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982	172
SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA	181
EL MARCO JURIDICO	181
LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL	185
EL PROCESO DE PLANEACION	186
IV LOS FACTORES EXTERNOS	208
LOS FACTORES TECNICO-METODOLOGICOS Y FORMALES	208
LAS TEORIAS CONVENCIONALES DEL DESARROLLO	208
TEORIAS NO ECONOMICAS	208
FALTA DE MOTIVACION	209
RACISTAS PSICOSOCIALES	210
FACTOR RELIGIOSO	210
ACUSACION A LA NATURALEZA	211

TEORIAS ECONOMICAS	211
ESCASEZ DE CAPITAL	211
DUALISMO ECONOMICO	212
SUBDESARROLLO COMO ETAPA	212
DESARROLLO COMO CRECIMIENTO	213
TEORIAS ECONOMICAS DEL CAPITALISMO MONOPOLISTA	214
TEORIA ESTRUCTURALISTA	218
TEORIA DE LA DEPENDENCIA	221
EL OTRO DESARROLLO	225
LA ESCUELA POLACA	228
LA ESCUELA HOLANDESA	229
LA ESCUELA LATINOAMERICANA	230
LOS FACTORES CONTEXTUALES Y COYUNTURALES	234
LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL	235
LA REVOLUCION SOVIETICA	236
LA CRISIS DE 1929	237
LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL	242
LA ALIANZA PARA EL PROGRESO	244
CONCLUSIONES	260
BIBLIOGRAFIA	269
ANEXO GRAFICO SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA	275

HIPOTESIS

Primera

El proceso de planeación en México ha estado influido por factores externos que, permeados por los internos, han repercutido en el diseño, elaboración y orientación de los planes de desarrollo. Esta influencia ha sido pendular, pues en algunos periodos han tenido mayor peso los factores coyunturales que los formales y viceversa, lo cual se ha reflejado en los diversos planes de nuestro país.

Segunda

La planeación en México presenta un proceso evolutivo que alcanza, con Miguel de la Madrid, una consolidación formal. El Sistema Nacional de Planeación Democrática constituye, en forma, un esquema institucional e integral de planeación.

Objetivo general

Describir los principales factores externos, tanto de carácter formal metodológico como coyunturales, que han influido directamente en el proceso de planeación en México, para analizar sus efectos en el proceso de planeación en México, desde 1929 hasta 1982.

Objetivos específicos

Exponer la trayectoria de la planeación en México desde 1928 hasta 1982, para conocer su evolución desde los primeros intentos formales hasta su consolidación sistémica e integral.

Analizar los límites y alcances de cada uno de los esfuerzos de planeación en México, desde 1928 hasta 1982.

INTRODUCCION

La importancia que para cualquier sociedad representa la elaboración de planes que consideren las necesidades que pretenden resolverse y los medios que se utilizarán para su solución, es evidente, sobre todo si dichos planes presentan características de continuidad, globalización y proyección a largo plazo.

Mucho se ha hablado de cómo este proceso de planeación ha sido implementado en países como el nuestro, exponiéndose y muchas veces cuestionándose sus deficiencias e improvisación. El aula universitaria nutre estos cuestionamientos y en la vida nacional se observan día a día los efectos de la planeación.

Nuestra inquietud sobre la importancia de la planeación se originó en las aulas universitarias. Las reflexiones de los catedráticos de las materias vinculadas a la planeación, nos despertaron el interés por examinar las características del proceso de planeación en nuestro país. Así decidimos investigar cuáles eran los principales factores externos que han influido en la planeación mexicana y el impacto de ellos en este proceso. La investigación es de tipo panorámico y debido a la amplitud del periodo examinado y de sus elementos analíticos, decidimos abordarlo de manera colectiva. Utilizamos el método deductivo y la investigación documental como técnicas básicas.

El trabajo se divide en cuatro capítulos. En el primero acotamos las características generales de la planeación conforme a dos corrientes: una, la administrativa, que la considera una técnica aplicable a cualquier tipo de organización y sistema socio-político y económico; y otra, la económica, donde estudiosos como Lange y Bettelheim, afirman que la planeación y la planificación responden a un modo de producción determinado. Así, durante mucho tiempo, sobre todo el lapso que duró la guerra fría, la planeación y la planificación fueron objeto de confrontación académica, teórica e ideológica. En este primer apartado exponemos esos dos enfoques para establecer las particularidades y diferencias, a saber, de la planeación y la planificación, a fin de bordar un marco conceptual que permita ubicar el proceso asentado en México.

En el segundo capítulo nos adentramos en el marco histórico de nuestra investigación. Buscamos delinear las particularidades de Latinoamérica en su devenir social y económico, así como identificar las principales etapas histórico-económicas comunes a los diversos países de la región, a partir de 1929, lo cual nos permite tener un marco de referencia para abordar el caso mexicano.

Un segundo elemento de nuestro marco histórico es el estudio de la planeación en América Latina. Este rubro describe de manera general los avances y limitaciones a que se ha enfrentado este proceso en la región. Se ofrece un panorama evolutivo de la planeación latinoamericana, desde sus primeras expresiones hasta su auge y decaimiento, para finalmente mostrar sus perspectivas en un ambiente caracterizado por la ejecución de políticas neoliberales.

El capítulo tercero se concentra en el caso mexicano. Se describe de manera general su devenir histórico-económico desde 1929 hasta 1982. Posteriormente, profundizamos en el estudio de la planeación en México. El periodo de estudio seleccionado comprende desde 1928 hasta 1982, es decir, partimos de los primeros esfuerzos de planeación en México hasta el gobierno de Miguel de la Madrid, en donde, desde nuestro punto de vista, se alcanza la madurez en este ámbito. Asimismo, realizamos un análisis descriptivo de los diversos planes de desarrollo del país, a la vez que enunciamos los aspectos internos y externos relevantes que condicionaron nuestra situación actual, y naturalmente la planeación.

Por último, en el capítulo cuatro mostramos con mayor detalle los principales factores externos que han condicionado la planeación en México. Es decir, examinamos aquellos fenómenos coyunturales o formales que mayor trascendencia tuvieron en nuestro proceso de planeación. Este capítulo tiene como propósito central mostrar los principales factores externos que han influido directamente en el proceso de planeación en México. Identificamos dos tipos de factores externos que han sido fundamentales en este esquema: aquellos derivados de momentos coyunturales internacionales y los de tipo metodológico.

Las conclusiones que emanan del trabajo sólo fortalecen nuestra convicción de consolidar un proceso de planeación diseñado e implementado de manera integral, que sea eje de un desarrollo económico y social.

1. PLANEACION O PLANIFICACION (DIVERGENCIA TEORICA)

Nuestra investigación se inserta en el ámbito de las disciplinas económico-administrativas. Por ello iniciaremos por describir el marco teórico conceptual en el que se incorpora la planeación y la planificación. Ello supone abordar la investigación desde dos corrientes básicas:

" Por un lado, tenemos aquellos estudiosos que consideran a la planeación no únicamente como una técnica, sino que, por el contrario, la conciben como una *forma de funcionamiento de cierto tipo de sociedades*. (...) Por otra parte, tenemos la corriente que concibe la planeación (o programación) como una técnica, cuyo objetivo central es la racionalidad. Para esta corriente, la planeación es su esencia (la racionalidad) se puede dar a cualquier nivel organizacional, incluso individual (el hombre, la familia, el comercio, la empresa, la sociedad, etc., tienen la posibilidad de planear)¹

Primero abordaremos la planeación y la planificación desde el mirador técnico, que corresponde al administrativo y posteriormente mencionaremos el debate sobre las diferencias de esos términos de acuerdo a una óptica económica.

¹ García López, José. "Planeación" en Martínez Silva Mario (coord.). *Diccionario de política y administración pública. Ideas Técnicas y autores*. Ed. Colegio de licenciados en ciencias políticas y administración pública a.c. México, 1986. Tomo N-2. p.217.

1.1 EI ENFOQUE ADMINISTRATIVO

1.1.1 Administración

La palabra administración proviene del latín "administrone" que significa servir, de tal manera que al referirnos al término *administrar* estaremos hablando de aspectos de cooperación y servicio para alcanzar objetivos determinados, mediante el uso de diversos medios, técnicas y recursos (humanos, materiales y financieros)?

La definición de Wilburg Jiménez Castro incluye los elementos más importantes de la administración:

"La administración es una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas, y cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr"³

² Para conocer detalladamente la historia, elementos y características generales de la administración consúltese, entre otros a Valdivia, Guzmán. *La ciencia de la administración. La dirección de grupos humanos*. Ed. Limusa. México, 1980. 6ª reimp. 238 pp.; Medina Díaz, Eduardo. "Administración. Teoría y práctica" en Martínez Silva Mario (coord.) *Diccionario de política y administración pública. Ideas Técnicas y autores*. Ed. Colegio de licenciados en ciencias políticas y administración pública a.c. México, 1986. Tomo A-F. p.16; Gil Mendoza, José (coord.). *Biblioteca práctica de negocios. Administración moderna. Tomo I*. México, 1988, 228 pp.; Fulmer, Robert M. *Administración Moderna*. Ed. Diana. México, 1986. 3ª reimp. 608 pp.

³ Cfr. Jiménez Castro, Wilburg. *Introducción al estudio de la administración*, Ed. Limusa. p.24.

1.1.2 Tipos de administración

La clasificación de la administración es la siguiente!

- Administración pública.
- Administración privada.
- Administración mixta.

Administración pública

Gulick y Urwick definen a la administración pública como "aquella parte de la ciencia de la administración que concierne al gobierno, fundamentalmente al poder ejecutivo, que es el encargado de llevar a cabo las tareas gubernamentales."⁵

Por su parte, Pfiffner y Presthus señalan que la administración pública "consiste en llevar a cabo el trabajo del gobierno coordinando los esfuerzos de modo que puedan colaborar unidos en logro de sus propósitos"⁶

José R. Castelazo, señala que el término administración pública remite implícita o explícitamente a tres connotaciones:

"a) Al conjunto de instituciones o personas que conforman un gobierno legítimamente establecido;

⁴ Galván Escobedo José. *Tratado de administración general*. Ed. INAP. P.42

⁵ Op cit. p. 43

⁶ Op.cit. p.44

"b) A los desarrollos de planeación, organización, ejecución y control mediante los cuales se lleva a cabo la voluntad de un gobierno. Es decir el "proceso administrativo", y

"c) Al conjunto de conocimientos debidamente sistematizados que conforman una disciplina científica que se llama "ADMINISTRACION PUBLICA".?

A partir de estas definiciones podemos inferir que la administración pública e el conjunto de instituciones que dependen del poder ejecutivo cuyo objetivo es cumplir y hacer cumplir las políticas públicas⁸

Administración privada

La administración privada integra los diversos medios, técnicas, y recursos de la empresa para la consecución de sus objetivos, principalmente el lucro o ganancia.⁹

Administración Mixta

También se le conoce como cuasipública y se refiere a las actividades que están bajo la administración tanto del poder público como del sector privado.¹⁰

⁷ Castelazo, José R. "La formación de una teoría de la administración pública" en Castillo Rojas Alfredo (director) Revista de política y administración N° 5, mayo-agosto de 1976. p.26

⁸ Guevara Bautista, Julieta. "administración Pública" en Martínez Silva Mario (coord.). *Diccionario de política y administración pública. Ideas Técnicas y autores.* Ed. Colegio de licenciados en ciencias políticas y administración pública a.c. México, 1986. Tomo A-F, p.47.

⁹ Fernández Arena, José Antonio. *99 principios administrativos.* Ed. Diana. México, 1986. 2ª impresión. pp. 39-53 y Castelazo, José R. op.cit. p.30.

¹⁰ Galván Escobedo. op. cit. p.45.

A esta clasificación corresponden instituciones o empresas cuya participación accionaria se encuentra compartida por ambos sectores.

Diferencias entre administración pública y administración privada

Ambos tipos de administración son ramas especializadas de la misma ciencia administrativa, sus principios teóricos tienen bases comunes y sus técnicas pueden aplicarse indistintamente en los dos ámbitos.

Sus diferencias básicas son las siguientes:

- ❑ El tamaño y complejidad de las estructuras del sector público es mayor al de la empresa privada.
- ❑ El objetivo de la administración pública está orientado a obtener un beneficio social, mientras que el propósito de la administración privada es obtener una ganancia.

"Las empresas del Estado pueden ser creadas temporalmente, sin ganancias, por razones de bienestar social"¹¹

- ❑ Las actividades dentro de la administración pública deben ajustarse a disposiciones de carácter legislativo o constitucional a fin de garantizar que el poder se ejerza dentro de los límites de beneficio colectivo, mientras que en la administración privada las disposiciones legales no necesariamente condicionan su actividad.

¹¹ Mercado, Salvador. *Administración aplicada. Teoría y práctica*. Ed. Limusa. p. 100.

- ❑ La administración pública existe para servir a los intereses de la sociedad mientras que la empresa privada sirve a los intereses de un individuo o grupo.
- ❑ La actividad pública es inevitable, es decir, el ciudadano no puede escapar a su autoridad y tiene que adaptarse a los términos que le señale.
- ❑ La exigencia de la responsabilidad de la administración pública está determinada por la naturaleza de éste y la dimensión de su poder!²

En suma, "muchos autores se han puesto de acuerdo al decir que existen cuando menos cuatro diferencias fundamentales entre la administración pública y privada. El AMBITO de acción tanto en su extensión como su complejidad; LOS FINES que persiguen; LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y POLITICA, y LA SUPEDITACION DEL INTERES PRIVADO AL PUBLICO."¹³

1.1.3. Planeación y administración

La planeación como etapa esencial del proceso administrativo es reciente. Su incorporación se vincula a los métodos y técnicas administrativas utilizadas en la segunda guerra mundial, así como al surgimiento del enfoque sistémico.

¹² Medina Díaz, Eduardo. "Administración . Teoría y práctica" en Martínez Silva Mario (coord.), op.cit. pp.28-29. Por tra parte, Pedro Muñoz Amato señala como peculiaridades de la administración pública las siguientes:

1. La tarea gubernamental es enorme, compleja y difícil.
2. Las actividades que lleva a cabo el gobierno son de carácter prioritario.
3. La universalidad y soberanía del gobierno, hacen suponer que éste ha de resolver los conflictos de intereses privados, tratando de alcanzar el bienestar general.

Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la administración pública. tomo 1. Ed. FCE. 7ª reimpresión. México, 1986, p.53

¹³ Cfr. Castelazo, José R. Op. cit. p.30.

"En efecto, la experiencia de cooperación entre científicos de diferentes denominaciones, que fue necesaria para enfrentar algunos nuevos y complejos problemas bélicos, fue aprovechada posteriormente a la guerra en el mundo industrial, dando paso a una verdadera nueva disciplina científica, llamada investigación de operaciones. Esta disciplina trata de dar expresión operacional al llamado enfoque de sistemas"¹⁴

Es en el periodo de la posguerra donde la planeación se desarrolla, lo cual no niega la existencia de algunas tareas de planeación en épocas anteriores:

"En toda sociedad más o menos de manera advertida y clara existe algún grado de planificación social, aunque a veces esté sólo intuitivamente orientada por el político y por el hombre de gobierno, pero es en la sociedad contemporánea, posterior a la posguerra, cuando la planificación encuentra su plataforma para convertirse en un modo e incluso en un sistema (...).

" (...) El plan va unido a un concepto fundamental del mundo contemporáneo: el desarrollo racionalizado (...). El primer plan quinquenal ruso, de 1928, las técnicas parciales del New Deal, sobre todo en la Tennessee Valley Authority, los proyectos Monnet, quizá el "Plan Marshall", fueron ejemplos claros de objetivación del plan en diversos sectores."¹⁵

La importancia que adquiere la etapa de planeación al proceso administrativo en el periodo posbélico, se observa en la coincidencia y acuerdo de diversos

¹⁴ Córdoba, Julio. "Introducción al estudio de las técnicas de programación por redes" en Córdoba, Julio (compilador). *Modelos y técnicas de sistemas aplicados a la administración de proyectos*. Ed. INAP. 2ª edición. México, 1979. p.131.

¹⁵ Bayona Diego, Antonio. "Plan" en Martínez Silva Mario (coord.). *Diccionario de política y administración pública. Ideas Técnicas y autores*. Ed. Colegio de licenciados en ciencias políticas y administración pública a.c. México, 1986. Tomo N-Z. pp. 214-215.

estudiosos de la administración por incorporarla a dicho proceso, tal y como se señala en el cuadro siguiente:

CUADRO I.1
FACTORES DEL PROCESO ADMINISTRATIVO

AUTOR	AÑO	FACTORES			
HENRY FAYOL	1886	previsión	organización	comando coordinación	control
LYNDALL URWICK	1943	planeación previsión	organización	comando coordinación	control
WILLIAM NEWMAN	1951	planeación	organización obtención recursos	dirección	control
R. C. DAVIS	1951	planeación	organización		control
KOONTZ Y O'DONNELL	1955	planeación	organización integración	dirección	control
JOHN F. MEE	1956	planeación	organización	motivación	control
GEORGE R. TERRY	1956	planeación	organización	ejecución	control
LOUIS A. ALLEN	1958	planeación	organización	motivación coordinación	control
DALTON Mc. FARLAND	1958	planeación	organización		control
AGUSTIN REYES PONCE	1960	previsión planeación	organización integración	dirección	control
ISAAC GUZMAN VALDIVIA	1961	planeación	organización integración	dirección y ejecución	control
J. ANTONIO FERNANDEZ A.	1967	planeación	implementación	ejecución	control

Fuente: Martínez Silva Mario. Revista de política y administración N° 5,
mayo-agosto de 1976, p.36

La aplicación del enfoque sistémico dio una nueva visión a la administración pública y a la planeación:

" La administración pública constituye un sistema, por cuanto está formado por un conjunto de unidades -ministerios, oficinas públicas, empresas autónomas, etc. , cuyo propósito es cumplir con las funciones del Estado. A partir de esta proposición general es posible ir encontrando diversos subsistemas dentro de la administración pública, en la medida que se definan subconjuntos de unidades relacionadas con propósitos específicos dentro de la administración gubernamental.

"En el establecimiento de los planes y programas se aplica el método de análisis de sistemas, mediante el empleo de modelos de comportamiento del sector público. Ejemplo de estos modelos son el Plan Nacional de Desarrollo (...)"¹⁶

El cuadro 1.2 señala el impacto del enfoque sistémico en el proceso de planeación. En suma, la planeación adquiere mayor amplitud y alcance en la posguerra.

En el ámbito administrativo la planeación y la planificación se utilizan indistintamente. Sólo algunos autores llegan a mencionar diferencias:

" (...) la planeación y la planificación, contienen a excepción de la raíz fic la misma connotación.

¹⁶ Córdoba, Julio. "Elementos del enfoque de sistemas para la administración" en Córdoba, Julio (compilador), *Modelos y técnicas de sistemas aplicados a la administración de proyectos*. Ed. INAP. 2ª edición. México, 1979. p.30. Si se desea profundizar en el enfoque sistémico este libro ofrece un panorama detallado del mismo.

" Ahora bien esa diferencia se debe a que la naturaleza de planificación se basa en el sufijo de la voz latina fic, radical de facio, facere, hacer, que a su vez denota producir, ejecutar, mientras que planeación se basa en la terminación acción: hacer elaborar. *Entonces, se debe entender por planeación, al conjunto de tareas dirigidas a la elaboración del plan y a la planificación como la propia ejecución, control o ejercicio del documento rector.*"¹⁷

En suma, como técnica administrativa la planeación se define como "la actividad que pretende formular objetivos y metas, determinar medios (o recursos) necesarios para alcanzar dichos objetivos y metas, e implementar eficaz y eficientemente los medios para la consecución de los objetivos"¹⁸.

¹⁷ Ortega Blake, Arturo. "El campo conceptual de la planeación y de la planificación" en Ortega Blake, Arturo (comp.). *Planeación la opción al cambio*. Ed. edicol. México, 1984. p. 15.

¹⁸ García López, José. "Planeación" en Martínez Silva Mario (coord.). Op. cit. pp. 225-226. Asimismo, García López señala como principios de la planeación la racionalidad, universalidad, unidad, orden y continuidad. Su definición contiene los elementos básicos de la planeación, aunque nosotros creemos que más que una actividad es un proceso.

1.2 EL DEBATE ECONOMICO SOBRE LA PLANEACION

Desde la óptica económica existen, para varios autores, diferencias radicales entre la planeación y la planificación. Arturo Guillén señala que estos términos a menudo suelen ser confundidos y desvirtuados en su significado real, en este sentido dice: "El bombardeo masivo e indiscriminado de los términos planificación, plan o planificar es ya tan nutrido que periódicamente ciertos grupos de ingenieros o arquitectos (de esos que confunden los planes con los planos) se reúnen en algún hotel del lujo para discutir acerca de la planificación ... de las calles de la ciudad"¹⁹. De aquí que sea importante deslindar y marcar sus límites y establecer sus diferencias.

1.2.1 Planeación

A diferencia de la planificación, la planeación no es una categoría histórica. La planeación es aprehendida por el hombre desde el mismo instante que comienza a realizar una actividad determinada, es decir, desde que necesita de ciertos medios para alcanzar determinados fines.

La planeación en este sentido, surge y se forma con la evolución del hombre: en la economía natural, el hombre orienta la reproducción y distribución hacia la satisfacción directa de sus necesidades. En un principio, el escaso avance de las relaciones mercantiles provoca que tal dirección se funde en la tradición o la costumbre, sin embargo, tal actividad es planeada, pues aplica el principio de racionalidad.

¹⁹ Guillén Romo, Arturo. *Planificación Económica a la Mexicana*. Ed. Nuestro Tiempo. México, 1983. 6a. edición. pp.14-15.

El desarrollo de las fuerzas productivas lleva finalmente a la división de la actividad económica en doméstica y para el lucro, esta última cobra tal fuerza que llega a predominar totalmente y se consolida en el modo de producción capitalista, el cual tiene como pilares la propiedad privada de los medios de producción y la obtención de una ganancia

En este sistema la racionalidad económica alcanza su máxima expresión respecto a los modos de producción anteriores. La necesidad de obtener el máximo beneficio obliga al capitalista a planear en mayor grado sus actividades, sin embargo, esta planeación se dirige únicamente a la empresa particular, lo cual ocasiona que se presente, paralelamente, una racionalidad de la actividad a nivel microeconómico (empresa privada) y una anarquía económica a nivel macroeconómico (en la sociedad en su conjunto)²⁰

1.2.2 Planificación

Existen varias definiciones de Planificación, algunas la conciben como un simple instrumento técnico o como una técnica económica. Sin embargo, para autores como Lange y Bettelheim, la planificación es fundamentalmente una *categoría histórica*, y no un simple plan o conjunto de planes: su origen depende invariablemente de determinadas condiciones sociales, económicas, políticas y culturales.

²⁰ Lange, Oscar. Op.cit.134-169.

Se afirma que la planificación es una categoría histórica. Por categoría se entiende "aquellos conceptos muy generales que reflejan las propiedades y regularidades fundamentales de los fenómenos de la realidad objetiva y que determinan el carácter del pensamiento teórico-científico de una época (...) disponen de una consecuencia lógica tal que reflejan en forma compendiada la historia de su formación y desenvolvimiento"²¹, el calificativo económico-histórico de las categorías surge cuando son "la expresión teórica de las relaciones sociales y de producción que existen realmente entre los hombres ... poseen carácter histórico pues reflejan el proceso de nacimiento y desarrollo de la formación económico-social dada. Se desarrollan a la par de las relaciones de producción por ellas expresadas. A cada modo de producción le son inherentes categorías propias"²². La planificación, de acuerdo con estos autores, está vinculada a la propiedad social de los medios de producción.

Los siguientes autores concuerdan en caracterizar a la planificación como categoría histórica:

a) Según José Luis Ceceña "la planificación económica no es simplemente una técnica, sino una categoría histórica ... únicamente puede darse de manera plena en condiciones de propiedad social de los medios de producción"²³.

²¹ Blauberg, I; et al. *Diccionario Marxista de Filosofía*. Ediciones de Cultura Popular, México, 1978. 8a. edición. pp. 38-39.

²² Borisov, Zhamin, et. al. *Diccionario Marxista de Economía*. Ediciones de Cultura Popular, México, 1978. p. 24.

²³ Ceceña Cervantes, José Luis. *La Planificación Económica Nacional en los Países de Orientación Capitalista (El Caso México)*. Ed. UNAM, México, 1983. 2a. edición. pp. 12 y 32..

b) Arturo Guillén afirma: "la planificación es, ante todo, una categoría histórica. Así como el mercado se consolida hasta la aparición del sistema capitalista, la planificación surge y sólo tiene verdadero significado cuando previamente se ha llevado a cabo la socialización de los principales medios de producción"²⁴.

c) José Luis Cabrera Salazar al respecto dice: "La planificación en su acepción más rigurosa, es una fase del desarrollo histórico de las sociedades - al igual que el mercado - es una categoría histórica que supone la creación de condiciones objetivas que la hagan posible"²⁵.

d) Oscar Lange argumenta que la "planificación económica es la obtención de una racionalidad a escala social del proceso de la producción y distribución, sólo es posible con el modo de producción socialista"²⁶.

En suma, y de acuerdo con los autores arriba citados, la planificación bajo la óptica económica responde y sólo tiene vigencia bajo el modo de producción socialista.

En el siguiente cuadro (I.1) se pueden observar los rasgos distintivos de cada uno de los términos analizados, así como sus respectivos contrastes.

²⁴ Guillén Romo, Arturo. Op.cit. p.11.

²⁵ Cabrera Salazar, Fernando. *Apuntes de Planificación Económica y Social*. Mimeo. ENEP Acatlán.

²⁶ Lange, Oscar. *Economía Política*. Ed. F:C:E. México, 1980. 9a. reimpresión. p.159.

Cuadro 1.1

**CARACTERISTICAS GENERALES DE
LA PLANEACION Y LA PLANIFICACION**

PLANEACION	PLANIFICACION
Es un concepto	Es una categoría histórica
Se desarrolla en un régimen de propiedad privada de los medios de producción	Su instrumentación requiere la socialización de los medios de producción
Aplica el principio de racionalidad económica a nivel particular o de empresa	Aplica el principio de racionalidad económica a escala social
Los objetivos y fines son independientes entre sí. Su desintegración provoca anarquía y derroche de recursos a nivel macroeconómico	Hay jerarquización, integración y coordinación de los objetivos y fines de las empresas a un fin común que abarca la totalidad de la sociedad y que está fijado en un plan
Es aprehendida por el hombre desde que inicia una actividad	Surge en el modo de producción socialista
Alcanza su máxima expresión en el capitalismo	Sólo se desarrolla en el socialismo
Se limita a generar un crecimiento económico	Es condición necesaria para el desarrollo económico

Elaboración: Jorge Enrique Escalona y Alejandro Tovar, con base en la bibliografía consultada y señalada en este capítulo.

2. PROCESO HISTORICO GLOBAL DE AMERICA LATINA

"El origen del atraso así como del desarrollo económico no está, en el clima, la raza o en un conjunto de rasgos diversos inconexos, sino en las condiciones históricas de la evolución de cada pueblo.

ENRIQUE SEMO

La evolución histórica de los países latinoamericanos se encuentra estrechamente relacionada, existen semejanzas, fruto de un mismo proceso de dominación y dependencia, así como diferencias producto de la organización económico-social adoptada por cada país y sus perfiles culturales.

En el devenir histórico de América Latina identificamos procesos generales de dominación externa que permiten observar rasgos comunes en los países de la región, tales como su colonización, su inserción y rol dentro del comercio internacional y la división internacional del trabajo como países periféricos, es decir, monoprodutores y monoexportadores, también la presencia interna de acusados contrastes de miseria y opulencia.

En fin, el proceso histórico latinoamericano presenta etapas similares de colonialismo, independencia, neodependencia y crisis, así como algunos de integración de la región. Una de las interpretaciones más acertadas de la evolución histórica latinoamericana y su vinculación con el exterior se observa en el cuadro II.1

Cuadro II.1

DESARROLLO DE LA RELACION ENTRE CENTRO-PERIFERIA

PERIODO	EVOLUCION DEL CENTRO	POTENCIA DOMINANTE	SISTEMA DE RELACIONES CENTRO PERIFERIA	EVOLUCION DE LA PERIFERIA
MERCANTILISTA (1750-1750)	CAPITALISMO COMERCIAL	España		Conquista e Institucionalización (1500-1650)
		Portugal	Mercantilismo Colonial	Apogeo (1570-1650)
		Holanda		Crisis y Cambios (1650-1750)
LIBERAL (1750-1950)	1750-1850 BASES REVOLUCIÓN INDUSTRIAL	Inglaterra	Liberalismo	Antecedentes independencia (1750-1820) (Institucionalización estados nacionales (1820-1890))
	1850-1913 APOGEO REVOLUCIÓN INDUSTRIAL	Inglaterra Estados Unidos Europa (Alemania, Francia, Bélgica y Holanda)	Apogeo liberalismo (Imperialismo)	Apogeo (desarrollo estabilizador) (1870-1913)
	1913-1950 CRISIS CAPITALISMO MADURO	Estados Unidos	Crisis liberalismo	Industrialización por sustitución de importaciones (1913-1950)
ACTUAL (1950-)	AUGE NEOCAPITALISMO	Estados Unidos	Neocapitalismo	Crisis modelo industrialización por sustitución de importaciones
	ESTABLECIMIENTO Y DERRUMBE DEL SISTEMA SOCIALISTA	URSS	Socialismo	Creación y crisis de sociedades socialistas

FUENTE: Oscar Sunkel y Pedro Paz. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Ed. Siglo XXI. México, 1984. 17ª edición. p.273.

2.1 NEODEPENDENCIA

Tres fenómenos importantes a nivel internacional rigen la orientación del desarrollo socioeconómico de América Latina durante la primera mitad del siglo XX: La Primera Guerra Mundial, la crisis de 1929 y la Segunda Guerra Mundial²⁷.

La filosofía liberal y la división internacional del trabajo sustentada en ella, habían permitido un progreso para los países centro y un aparente mejoramiento de las condiciones de vida de los países periféricos. Sin embargo, el capitalismo competitivo pronto fue rebasado por las necesidades y expectativas de la burguesía. La concentración de capitales y la necesidad de expandir sus mercados derivan en la primera conflagración mundial; las economías dependientes ven decaer gradualmente la ventaja del modelo de crecimiento hacia afuera.

El fin de la primera guerra mundial marca el cambio del país "centro" a nivel internacional. Los Estados Unidos de Norteamérica se convierten en la primera potencia económica mundial, transformándose en el país metrópoli hacia donde se comenzarían a dirigir principalmente las relaciones comerciales de los países del tercer mundo, y en especial de América Latina, dependiendo de ello su posibilidad de desarrollo.

²⁷ Es innegable el impacto e influencia que tuvo para latinoamérica la Revolución Rusa de 1917, sin embargo, la inclusión de la región latinoamericana en la órbita capitalista provoca que las crisis cíclicas que sufre este sistema afecten directa y determinadamente en los países periféricos, de aquí que se resalta la importancia de los mismos.

Así " La política económica de México, como otras del área latinoamericana, se mueve a partir de ese momento dentro de los patrones y la fórmula implantadas por Estados Unidos, en concordancia con su estrategia de dominación."²⁸

Desde 1914 el modelo de crecimiento hacia afuera adoptado por Latinoamérica empieza a debilitarse. Comienzan a deteriorarse las condiciones de crecimiento dinámico de la demanda internacional de materias primas y paulatinamente, conforme se presenta la crisis, se ve interrumpido el flujo internacional de financiamiento externo.

2.2 CRISIS

La crisis mundial de 1929 y la Segunda Guerra Mundial son los dos acontecimientos a partir de los cuales se presentan cambios significativos en las economías latinoamericanas y se inicia la industrialización de las mismas. En el primer caso se encuentran Argentina, Brasil y México y en el segundo el resto de los países de América Latina, así como Africa y Asia.

El período 1925-1929 se caracteriza por un crecimiento de los países industrializados, esto provoca un aumento en la demanda de materias primas producidas en los países periféricos que se traduce en un crecimiento económico de los mismos. Asimismo aumenta la inversión norteamericana en los sectores exportadores de América Latina, así como los préstamos a los gobiernos de estos países, con el propósito de crear infraestructura que facilite la explotación y abastecimiento de materias primas, consolidando la tendencia expansionista de Estados Unidos.

²⁸ Cfr. Manrique, Irma. *La Política monetaria en la estrategia del Desarrollo. Su impacto en América Latina y México*. Ed. Edamex. 1a. edición. México, 1979. p. 11.

Este es un período de gestación de serios desequilibrios, en virtud de una tendencia a la sobreproducción y la acumulación de existencias en los países exportadores de productos primarios.

La crisis mundial de 1929 se caracteriza por una contracción violenta en los países centrales de su demanda por importaciones de productos primarios y por ende, la caída de sus precios. La baja en los volúmenes de exportación de dichos productos provocó un deterioro en los términos de intercambio y una disminución en la capacidad de pago de los países periféricos, consecuentemente, se presenta desempleo, caída en las recaudaciones del sector público y un creciente endeudamiento externo.

La crisis y las medidas proteccionistas de Estados Unidos provocan que Argentina, Brasil y México inicien un proceso de industrialización mediante la sustitución de importaciones (el resto de Latinoamérica lo hará después de la 2a. Guerra Mundial), en vista de que existían condiciones estructurales internas favorables, tales como infraestructura para exportar y capacidad productiva del sector primario para atender la demanda externa, creadas durante el modelo de crecimiento hacia afuera.

El desequilibrio externo obligó a las economías de América Latina a establecer medidas para defender el mercado interno, tales como: restringir y controlar las importaciones, elevar las tasas de cambio, ampliar las responsabilidades económicas del Estado, el cual compra los excedentes o financia las mercancías almacenadas y da protección a la industria nacional.

La Segunda Guerra Mundial apoya las nuevas políticas de industrialización en el resto de Latinoamérica y fortalece las ya existentes. Las potencias se preocupan por asegurarse el abastecimiento de materias, por ende, se da un auge a la exportación de productos primarios. Por otra parte, la incapacidad de los países desarrollados para proveer productos manufacturados que sustenten las actividades de exportación, debido a la contienda, favorece la industrialización.

Auge exportador de productos primarios y contracción forzada de las importaciones componen el binomio adecuado para implantar el modelo industrializador por sustitución de importaciones. Dicho modelo se enfatiza y fortalece en el periodo 1950-1960²⁹. Sus características son³⁰:

a) La sustitución de importaciones consiste en la disminución o supresión de ciertas importaciones que son sustituidas por productos de fabricación interna. En un proceso parcial y cerrado que, al responder a las restricciones

²⁹ Durante la posguerra se establecen planes de ayuda para la reconstrucción de las economías centrales afectadas por la guerra, en concreto el plan Marshall. Con el propósito de resolver los problemas económicos de América Latina (posteriormente también el Caribe), suscitados por la guerra, en 1948 es creada la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, la cual tuvo una importancia relevante para la solución de los problemas en la región.

Sus objetivos básicos son los siguientes:

"a) Tener iniciativa y participación en medidas destinadas a facilitar una acción concertada para resolver los problemas económicos urgentes suscitados por la guerra, elevar el nivel de la actividad económica en América Latina y mantener y reforzar las relaciones económicas de los países latinoamericanos, tanto entre sí como con los demás países del mundo;

b) Realizar o hacer realizar investigaciones y estudios que la Comisión estime pertinentes sobre los problemas económicos y técnicos y sobre la evolución económica y tecnológica de los países de América Latina.

c) Empezar o hacer empezar la compilación, evaluación y difusión de informaciones económicas, técnicas y estadísticas, según la Comisión estime pertinentes." CEPAL. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Qué es, qué hace y cómo funciona)*. México 1985. pp. 4-5.

³⁰ Martner, Gonzalo. *Introducción a las economías del Tercer Mundo, Un estudio histórico-económico sobre el desarrollo de África, Asia y América Latina*. Ed. Ceestem. Ed. Nueva Imagen. 1a. edición. México 1983. pp.59-69.

del comercio exterior, procuró repetir aceleradamente, en condiciones históricas diferentes, la experiencia de la industrialización de los países desarrollados.

b) La industrialización implica una mayor intervención del Estado. Se amplía la inversión pública industrial. Se crean organismos de fomento industrial. Aumentan las demandas en materia de política social y educativa. La intervención gubernamental intenta armonizar tres economías: una agraria tradicional, otra de enclave primario-exportadora y otra naciente de carácter industrial.

c) El sector industrial crece en importancia dentro del Producto Nacional, la tasa media de crecimiento anual del sector industrial fue de 7.4. El sector externo ya no es sólo el motor del desarrollo, sino se complementa con un mercado interno que genera la capacidad adquisitiva suficiente para dar impulso al desarrollo industrial.

d) La industrialización substitutiva evoluciona paulatinamente desde productos de consumo, al inicio, hasta las manufacturas metal mecánicas y metalurgia en fases más avanzadas. Se logra una mayor integración vertical y horizontal del aparato industrial.

e) Existe un mayor desarrollo del financiamiento interno de la industrialización, combinado con la inversión extranjera.

f) La industrialización conlleva a la importación de maquinaria y repuestos, técnicas, marcas, patentes, etc., necesarias para continuar con el proceso. La dependencia se acentúa.

g) La industria manufacturera tiende a incorporar técnicas, equipos y maquinarias que desarrollan ciertos centros industriales, creando áreas modernas, cuya diferencia en cuanto a infraestructura de servicios y apoyo financiero, con el sector rural es creciente.

h) La balanza de pagos es rígida y genera agudos déficits en el comercio exterior.

i) La concentración del ingreso se acentúa. Un sector pequeño se moderniza, y se mantiene el rezago en la mayoría. Se originan nuevos estilos de vida que provocan una dependencia cultural. La demanda de la burguesía nacional pasa a ser motor creciente de la dinámica económica.

j) La importación y aplicación de tecnología intensiva produjo desempleo y un crecimiento en el sector servicios.

Pero "Son pues muy pocos los países, estando en situación de subdesarrollo hacia la segunda posguerra, que han logrado transitar por la etapa de sustitución de importaciones. Como muchas economías subdesarrolladas no han tenido acceso al mercado mundial de manufacturas, se produce aquí una saturación del crecimiento industrial. Es decir, la frustración de la demanda popular, por una parte, y la satisfacción de la demanda de la burguesía, por otra, conducen al estancamiento industrial. Si a esto se agrega que la economía de enclave primario-exportador ve disminuidos sus ingresos por la baja en los precios internacionales, y le sumamos la incapacidad de la agricultura de subsistencia para seguir el crecimiento de la población, se

desata la inflación, produciéndose así el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones"³¹

No obstante, sería la fase de sustitución de importaciones la que crearía mejores condiciones para impulsar la integración latinoamericana.

2.3 INTEGRACION

Tres rasgos caracterizan las economías latinoamericanas a partir de 1960: los intentos integracionistas económicos de la región, las experiencias de planeación económica y el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones.

El constante deterioro de los términos de intercambio, la necesidad de absorber tecnología extranjera, y la vulnerabilidad económica ante las constantes crisis cíclicas de los países centro, así como la conquista de la independencia política de varias nuevas naciones, lleva a las naciones del tercer mundo a crear entidades de carácter intergubernamental.

³¹ Martner, Gonzalo. *Introducción a las economías del Tercer Mundo, Un estudio histórico-económico sobre el desarrollo de África, Asia y América Latina*. Ed. Ceestem. Ed. Nueva Imagen. 1a. edición. México 1983. p. 63.

En Latinoamérica, los intentos e ideas de integración de la región se remontan desde el siglo pasado, donde Simón Bolívar luchó incansablemente por ello³². Desde entonces, los intentos no fructificaron a causa de la competencia que establecía el modelo primario-exportador y las políticas de los países metrópoli. La década de los 60 marca inicios serios en materia de integración económica latinoamericana, surgen organismos como Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), Sistema Económico Latinoamericano (SELA), etc.³³

La planeación, a partir de esta década, comienza a considerarse un instrumento indispensable para salvar los obstáculos que impiden el desarrollo. El auge del pensamiento cepalino y la Alianza para el Progreso dan un fuerte impulso al proceso de planeación latinoamericana, cuyo análisis detallado se mostrará posteriormente. El modelo de industrialización por sustitución de importaciones comienza a agotarse a fines de los años 60 y principios de los 70 debido al retraso en la sustitución de bienes de capital y estancamiento en la exportación de manufacturas. Asimismo, a partir de 1970 los países centrales sufren estancamientos y recesiones económicas, que se traducen en desempleo. Esta paulatina reducción de la tasa de

³² "El triunfo definitivo de diciembre de 1824 abría la posibilidad de una nueva forma de unión. Seguramente -decía Bolívar- la unión es la que nos falta para completar la obra de nuestra regeneración. El 7 de diciembre del mismo año de 1824, dos días antes de la victoria que ya esperaba Bolívar, y desde Lima, envió una circular a los gobiernos de Colombia, México, la América Central, las Provincias Unidas del Río de la Plata, Chile y el Brasil para la instalación de una asamblea encaminada a hacer posible la integración latinoamericana bajo el signo de la libertad... La reunión se realizaría dos años más tarde en el convento de San Francisco, de la Ciudad de Panamá, el 22 de junio de 1826. El congreso, sin embargo, no daría origen a los sueños de Integración. Intereses y compromisos locales limitarían la posibilidad de la misma. Zea, Leopoldo. *Latinoamérica Tercer Mundo*. Ed. Extemporáneos. Colección Latinoamericana. 1a. edición. México 1977. p. 76.

³³ Para un panorama detallado de los organismos e instituciones de integración comercial de Latinoamérica y otros países ver Martner, Gonzalo. Op. cit. pp.163-210.

crecimiento en los países desarrollados se ve acompañada de un fenómeno nuevo: la inflación. La profunda interdependencia entre las economías desarrolladas y del tercer mundo provoca que la recesión e inflación del Centro repercutan considerablemente en la periferia, donde se experimenta también un descenso en el crecimiento económico, déficit en la balanza de pagos y un creciente endeudamiento externo e interno.

"El déficit experimentado por la mayoría de los países en desarrollo entre 1974 y 1980 fue inducido por factores externos a ellos y, en particular, por la incidencia de las alzas de los precios de los productos importados y la reducción de la demanda por productos básicos y manufacturas originada en los países industrializados, agobiados por surecesión interna".³⁴

Hacia fines de los sesenta e inicios de los setenta, Argentina, Brasil, y México son los países que más han avanzado en la exportación de manufacturas, en relación con el resto de América Latina: "Empresas transnacionales, de diverso origen, han ido gradualmente orientando el proceso de industrialización, que se basa cada vez más en la industria de ensambles de piezas y partes importadas o en el procesamiento de materias primas, también importadas, con el fin de exportarlos nuevamente, siguiendo el modelo de Corea del Sur y Hong Kong, dicho proceso se conoce enriquecimiento acelerado de empresarios especulativos y a la extranjerización de las economías. Por lo general estos modelos de desarrollo han sido inspirados desde Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional"³⁵.

³⁴ Martner, Gonzalo. Op. Cit. p. 17.

³⁵ *Ibid.*, pp. 30-31.

La globalización de la economía mundial ha provocado una nueva división internacional del trabajo, aunque bajo un nuevo orden económico internacional:

" (...) un conjunto de países , en general grandes, que practicaron el modelo ISI y que hoy están sumamente endeudados: Brasil, México, Argentina, Indonesia, Nigeria, Perú, Venezuela y otros. Son países con un cierto mercado interno, con una industria relativamente desarrollada pero frágil frente a la competencia exterior. Son países con enormes recursos naturales y humanos. (...) Sus economías están sufriendo duramente los embates de la deuda externa, de la desindustrialización, de la hiperinflación...Su papel en el mundo ha variado ostensiblemente: de receptores netos de capital foráneo se han convertido en exportadores netos de capital (deuda y fuga de capitales); de defensores de la industria nacional y de la actividad pública, han pasado a defender la privatización y la apertura de su mercado al mercado mundial, todo ello a la luz de las políticas de ajuste fomentadas por el Fondo Monetario Internacional"³⁶

³⁶ Cfr. Vidal Villa, José María. *Hacia una economía mundial*. Ed. Plaza & Janes. 1ª edición. España, 1990. pp. 364-365.

2.4. LA PLANEACION EN AMERICA LATINA

2.4.1 *La trayectoria de la planeación en América Latina*

La planeación en América latina es un proceso reciente y fructífero. Durante más de medio siglo el proceso de planeación ha tenido expresiones muy variadas: en algunos casos asumió la forma de planes "quinquenales" o "sexenales" (años 30-40) y de modo más extendido se concentraron los esfuerzos en determinados sectores básicos y posteriormente se ejecutaron y consolidaron sistemas integrales como el mexicano.

Se pueden identificar cuatro momentos en la trayectoria seguida desde entonces por la planeación en latinoamérica: El primero busca legitimar la planeación como instrumento de una política de desarrollo (1940-1950). El segundo se caracteriza por una rápida extensión y auge de la planeación al menos en sus expresiones formales (1950-1970). El tercero se distingue por un decaimiento de los esfuerzos iniciados y su concentración sólo en determinadas áreas (1970-1976); y el cuarto que consiste en el proceso actual (desde 1980), que muestra una recuperación de la propuesta de planeación en su sentido general.³⁷

³⁷ Respecto a las fases, Carlos Matus menciona sólo dos: "la primera, connotada por el proceso de sustitución de importaciones, coincide con la boga de los programas sectoriales y al final de ella con las primeras experiencias de planificación a largo plazo; la segunda, con un predominio de los aspectos aparentemente operativos de la planificación y una notable desorientación en materia de políticas de desarrollo de más largo alcance" en Matus, Carlos. *Estrategia y Plan.* Ed. Siglo XXI, México, 1972. p. 32.

2.4.1.1 *La legitimación de la planeación*

El tránsito de las primeras expresiones de planeación sectorial al ámbito de la planeación global, al del conjunto del sistema económico, enfrentaba un problema "ideológico" de resistencia al concepto de planificación, al cual se atribuía una connotación socializante, caracterizada por una valoración política de izquierda. En esta primera etapa la CEPAL tuvo un papel decisivo en la legitimación del término planificación y su instrumentación.

La planeación, al igual que el proceso de industrialización, se constituyó en uno de los contenidos importantes de la política de desarrollo preconizada por la CEPAL. Para la CEPAL la planeación se consideró un requisito de la política de desarrollo.

Los documentos de la CEPAL observan con frecuencia que la intervención estatal no es incompatible con la operación de la economía de mercado, por el contrario, cumple el papel fundamental de dar curso y eficacia al funcionamiento de esa economía³⁸.

2.4.1.2 *La extensión y el auge formal*

No obstante las resistencias iniciales, la aceptación formal de la planeación económica se tradujo en la instalación de organismos de planificación, reconocidos como tales y ubicados en un elevado plano de la jerarquía de la administración pública, hacia fines de los años cincuenta y comienzos de los sesenta, especialmente después de la Carta Punta del Este. (El cuadro IV.1 describe los organismos creados y su ubicación estructural)

³⁸ Rodríguez Araujo, Octavio. *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*. México, 1975. p.34

CUADRO EL2

PRIMEROS ORGANISMOS DE PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

País y año de creación del primer organismo planificador	Organismo que fija la orientación (nombre y composición)	Organismo técnico	Organismos sectoriales	Organismos regionales
ARGENTINA 1961	Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) (Presidencia de la Nación y ministros)	Secretaría del CONADE	El Ministerio de Obras y Servicios Públicos y algunas empresas del Estado elaboran programas sectoriales	Consejo Federal de Inversiones
BOLIVIA 1963	Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social (Presidencia de la República y ministros con responsabilidades económicas y sociales)	Secretaría Nacional de Planificación y Coordinación (dirigida por el ministro Secretario de Planificación y Coordinación)	En los Ministerios de Economía Nacional, Agricultura, Ganadería, Colonización y Riego, Minas y Petróleo, Educación y Cultura, Asuntos Campesinos, salud y Seguridad Social	En proceso de organización
BRASIL 1963	Ministerio de Planeamiento y Coordinación Económica, Consejo Consultivo de Planeamiento (Bancos, prerrequisitos, instituciones y organismos estatales o regionales de desarrollo), Asesoría de Estudios de Rentas Administrativas, Comisión de Coordinación de la Alianza para el Progreso y Fondo de Planeamiento de Estudios de Proyectos y Programas	Corto plazo: grupos del Ministerio de Planeamiento. Largo plazo: Escritorio de pesquisa Económica Aplicada (EPEA)	Núcleos de planeamiento sectorial en el Ministerio de Planeamiento. Organismos específicos, ej.: Grupo Ejecutivo de Integración de la Política del Transporte	Ministerio de Coordinación de los Organismos Regionales. Superintendencia del Desarrollo de Amazonia. Superintendencia del desarrollo del Nordeste. Organismos de Planificación de casi todos los Estados, dependientes de los gobiernos estatales
COLOMBIA 1961	Consejo Nacional de Política Económica (Presidente, Ministro con responsabilidades económicas, Jefe de Planeamiento, Gerente del Banco de la República y de la Fomento, Gerente del Banco de la Cerveza), Grupo de Consulta Económica (11 miembros elegidos por el Presidente a propuesta de entidades privadas)	Departamento Administrativo de Planeación	Comités de Planeamiento (que fijan la orientación general previstos por cada Ministro. Oficina de Planeamiento, coordinación y evaluación técnicas)	En los gobiernos departamentales: Consejo Asesor (de orientación) y Sección de Planeación Departamental (técnico). Corporaciones autónomas de desarrollo: Cauca, Magdalena y San. Sebanas de Bogotá y Ubaté-Chicoutquí
COSTA RICA 1963	Ministerio de Planificación, Comité Técnico de Evaluación de Proyectos de Inversión/Iniciativa, alto funcionarios y consultores privados), Comisión Consultiva de Planes (Jefe de Departamento del Ministerio de Planificación y representantes de instituciones privadas)	Ministerio de Planificación (Oficina de planificación)	En todos los ministerios y en las entidades descentralizadas y autónomas	
CUBA 1960	Junta Central de Planeamiento (JUCEPLAN), presidida por el primer ministro e integrada por ministros responsables de organismos centrales económicos.	Secretaría Técnica de JUCEPLAN. En tareas de control el Banco Nacional de Cuba	Cada Ministerio debe transformar las instrucciones de la Junta Central de Planificación en planes concretos para cada sector y unidad	Centro Coordinador del Norte y de Orienta de Nuevitas
CHILE 1968	Comité Económico de Ministros que preside el ministro de Hacienda. Oficina de Planeación nacional (ODEPLAN)	Oficina de Planificación Nacional	Sección de Planificación Sectorial de ODEPLAN. Oficinas sectoriales en los Ministerios de Agricultura, Vivienda, Educación y Salud	Sección de planificación regional de ODEPLAN. Organismos de planificación regional

CUADRO EL2

PRIMEROS ORGANISMOS DE PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

País de origen del primer organismo planificador	Organismo que igno la situación (nombre y composición)	Organismo técnico	Organismo sectorial	Organismo regional
ECUADOR 1964		Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (miembros con representación económica, gobierno del Banco Real, Banco Nacional de Fomento y tres ciudadanos representantes) (Secretaría General de Planificación Económica)	Oficina de programación en los ministerios de Educación, Obras Públicas y Comunicaciones, Industria y Comercio, Previsión Social, Trabajo y Salud Pública, Fincas, Agricultura y Ganadería. Adscrita en el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización y en el Centro de Desarrollo	Centro de Reconversión Económica del Austro, Junta de recuperación Económica de Loja y Zamora, Chacabuco, Centro de rehabilitación de Manabí, Juntas de Fomento del Oro
EL SALVADOR 1962	Consejo Nacional de Planificación Económica (Presidente de la República, Ministro de Hacienda, Economía, Agricultura y Ganadería, Trabajo y Previsión Social y Otros Políticos, Presidente del Banco Central de Reserva, dos representantes de la empresa privada y el sector público)	Oficina Técnica de Planificación dirigida por un Secretario Ejecutivo	Se están organizando comités de planeamiento en los ministerios de Obras Públicas, Agricultura y Ganadería, Educación y Salud Pública	_____
GUATEMALA 1964	Consejo Nacional de Planificación Económica de la República de Guatemala (Presidente de la República, Ministro de Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Obras Públicas, Agricultura, Salud Pública y Asistencia Social, Presidente del Banco de Guatemala, del Instituto de Fomento a la Producción y tres delegados del Presidente de la República)	Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica	_____	_____
HAITI 1962	Comisión Nacional de Desarrollo y Planificación (CONADEP)	CONADEP	_____	_____
HONDURAS 1965	Consejo Superior de Planificación Económica (Presidente de la República, Secretario de Estado de Economía y Hacienda, Comunicaciones y Obras Públicas, Recursos Naturales, Presidente del Banco Central y de Fomento, un representante empresarial y otro liberal)	Secretaría Técnica del Consejo Superior de Planificación Económica dirigida por un Secretario Ejecutivo con jerarquía ministerial	En el Ministerio de Agricultura	_____
MÉJICO 1960	Comisión Interministerial de Planeación del Desarrollo (representantes de la Secretaría de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público)	Oficina Técnica de la Comisión Interministerial	Las Secretarías de Estado, los organismos descentralizados y las empresas con participación estatal elaboran programas de inversiones	Comisiones nacionales para proyectos específicos
NICARAGUA 1962	Consejo Nacional de Economía (Ministro de Economía, Hacienda, Fomento y Agricultura, Presidentes del Banco Central y del Banco Nacional y Gerente General del Instituto de Fomento Nacional, Oficina de Planificación de la Presidencia de la República)	Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Economía (dependiente del Ministerio de Economía)	Oficinas de estudio y programación en la mayoría de los Ministerios	_____
PARAGUAY 1960	Dirección General de Planificación y Administración del Ministerio de la Presidencia	Dirección General de Planificación y Administración, Departamento de Planificación, Presupuesto, Organización Administrativa y Asesoramiento del Personal	En los Ministerios de Educación, Agricultura, Comercio e Industria, Trabajo, Previsión Social y Salud Pública	_____

CUADRO E.2

PRIMEROS ORGANISMOS DE PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

País de origen del primer organismo planificador	Organismo que (en la estructura) fundó y compuso	Organismo técnico	Organismo sectoriales	Organismo regionales
PARAGUAY 1948	Comité Nacional de Coordinación Económica (Presidente de la República, Ministros de Hacienda y Comercio, Presidencia y un representante de la Junta Directiva del Banco del Paraguay. Con tres asesores, dos miembros de la Cámara de Representantes. El Presidente nombra a los tres asesores)	Secretaría Técnica de Planificación Económica y Social de la Presidencia de la República (Secretario Ejecutivo)	_____	_____
PERU 1962	Comité Nacional de Desarrollo Económico y Social (Presidente de la República, Ministros de Hacienda y Comercio, Fomento y Obras Públicas, Educación Pública, Salud y Asistencia Social, Agricultura, Trabajo y Asuntos Indígenas de las Fuerzas Armadas y el Jefe del Instituto Nacional de Planificación)	Instituto Nacional de Planificación (Jefe con jerarquía de Ministro), Consejo Consultivo de Planificación (presidido por el Jefe del Instituto e integrado por representantes de empresarios, trabajadores y universidades)	En los Ministerios de Trabajo y Asuntos Indígenas, Educación Pública, Fomento y Obras Públicas, Asistencia Social y Agricultura. Además en la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo y en el Fondo Nacional de Desarrollo Económico	Se prevén oficinas de planificación de regiones geoeconómicas y de las divisiones político-administrativas. Funcionarán corporaciones de Fomento de Cuzco, Arequipa, Madre de Dios, Tacna, Puno e Ica
REPUBLICA DOMINICANA 1962	Comité Nacional de Desarrollo (Presidente de la República, Ministros de Finanzas, Obras Públicas y Comunicaciones, Agricultura, Educación, Salud, y Fomento Social y Trabajo; Gobernador del Banco Central y Secretario Técnico de la Presidencia. Miembro especial: Director Nacional de Planificación y Director General de Fomento)	Secretariado Técnico de la Presidencia de la República (dirigido por un Secretario Técnico)	En el Ministerio de Agricultura. Se prevén en los ministerios con funciones económicas y sociales y en las instituciones autónomas	_____
URUGUAY 1960	Oficina de Planeamiento y Presupuesto dirigida por una Comisión integrada por los ministros de Hacienda, Comercio y Agricultura, Industria y Comercio, Trabajo y Seguridad social, Obras Públicas, Salud Pública, Transportes, Comunicaciones y Turismo y Cultura	Oficina de Planeamiento y Presupuesto	En los Ministerios de Hacienda y Agricultura, Instrucción Pública y Previsión Social y Salud Pública	_____
VENEZUELA 1960	Presidencia de la República en Consejo de Ministros	Oficina Central de Coordinación y Planificación	Oficinas sectoriales en los ministerios e institutos autónomos. Grupos de coordinación sectorial	Corporación Venezolana de Guayana, Comisión promotora para el desarrollo de los Andes, Consejo Zuliano de Planificación

NOTA: Se refiere a organismos que dan origen al sistema actual.
FUENTE: ONU. Estado Económico de América Latina, 1964, p.340.

La influencia de la Alianza para el Progreso, que es un programa de ayuda económica de los Estados Unidos para los países latinoamericanos condicionado a la elaboración de planes de desarrollo, fue decisiva, sus propuestas conformaban el más completo y articulado programa reformista conocido hasta entonces. La integración coherente, en los marcos de una política global, de las propuestas programáticas en materia de reforma agraria, reforma fiscal, distribución progresiva del ingreso y superación de graves carencias en las condiciones básicas de vida de las poblaciones, era responsabilidad de la planificación, la cual pasaba a ser un requerimiento del desarrollo interno y una condición para la ayuda financiera internacional. Asimismo, se crean Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), este último para capacitar y formar planificadores en América Latina que apoyen su institucionalización.

A partir de entonces fueron notables los avances en la instalación de mecanismos de planeación: mejoramiento de la base estadística de referencia, proposiciones metodológicas para la planificación global y sectorial, preparación de cuadros técnicos para abordar estas tareas y elaboración de planes de varias naturaleza. Hacia fines de la década de los sesenta se habían instalado oficinas de planificación prácticamente en todos los países, en la mayoría de los casos ubicadas al más alto nivel de responsabilidad político-administrativa, junto a la presidencia de la república, y se habían confeccionado planes a mediano y largo plazos. Fue una década de gran avance en la planeación latinoamericana.

En 1965 en un seminario realizado por la CEPAL y el ILPES se sostenía lo siguiente: " se comienza a considerar la planificación como un instrumento que opera al nivel estrictamente técnico y bajo cuya acción los problemas reales de desarrollo latinoamericano podrían resolverse con facilidad"³⁹. Asimismo se reconocían los avances, características y limitantes de la experiencia de planeación: rápida generalización del proceso, claridad en los problemas y objetivos del desarrollo, adopción de nuevos métodos de programación y presupuestación, exceso de formalismo, falta de apoyo político en algunos casos, deficiencias en la formulación del financiamiento de los planes, generación escasa de proyectos y ausencia de mecanismos operativos, entre otros.⁴⁰

Ricardo Cibotti expresa deficiencias básicas en los procesos de planificación latinoamericanos: "El proceso de planificación implica unidad en el tiempo para fijar propósitos y seleccionar objetivos y metas en tres plazos principales, de donde los planes a largo, mediano y corto plazo. Aunque por su naturaleza dichos planes son diferentes, cada uno de ellos requiere de los otros...En muchas experiencias de planificación llevadas a cabo en América Latina se descuidó la unidad mencionada. Se atendió, sobre todo, a la formulación de planes a mediano plazo, sin hacer suficientemente explícitos

³⁹ ILPES. *Discusiones sobre Planificación*. Ed. Siglo XXI. México, 1982. 13a edición. p.5

⁴⁰ Sobre los alcances de la planificación en los años sesenta Cibotti indicaba "No cabe duda que la planificación es aceptada, en su aspecto formal como instrumento útil para la asignación de recursos y la formulación de la política económica. Casi no existen países en América Latina que no hayan creado mecanismos de planificación en los más altos niveles de la administración pública. Esta aceptación se origina en el convencimiento de que es necesario aplicar el método programático a las actividades públicas para perfeccionar los mecanismos de decisión, y en el hecho de que no hay gobierno latinoamericano que no se sienta impulsado a orientar el proceso económico y social del país" Cibotti, Ricardo y Bardeci, Oscar "Un enfoque crítico de la planificación en América Latina" en ILPES. *Transformación y Desarrollo la Gran Tarea de América Latina*. Ed. F.C.E., México, 1974. 1a reimpresión. p. 109.

los planteamientos a largo plazo, y sin considerar bastante la importancia de los problemas inmediatos..."⁴¹

2.4.1.3. El declinamiento de la planeación

Desarrollado en aquella fase bajo el impulso principal de la Alianza para el Progreso, el proceso de planeación estaba llamado a verse desalentado en la medida en que perdió vigencia el programa de la Alianza para el Progreso. Esta como referencia central de las relaciones económicas entre el gobierno norteamericano y los gobiernos latinoamericanos tuvo corta vida, la concepción reformista que involucraba no demostró conducir a caminos eficaces para superar los problemas del subdesarrollo. Por ende, languidecieron hasta desaparecer los organismos internacionales que se habían creado para impulsar la planificación, incluidos los encargados de evaluar planes de desarrollo en el marco del sistema regional interamericano. Cibotti evalúa y señala: "La movilización de recursos y la transformación que debía operarse exigían aplicar la planificación no sólo como instrumento racionalizador de lo existente, sino más bien como instrumento de gobierno que permitiese efectuar los cambios necesarios, en la forma más racional y acelerada que fuese posible. Cabe lamentar que en la realidad las cosas no hayan ocurrido de este modo, y que la planificación haya sido utilizada generalmente para satisfacer los requisitos formales de la obtención de crédito externo"⁴²

⁴¹ Idem. p. 117.

⁴² Idem. p. 128

Asimismo se concluía que: " En los últimos años ha cundido un sentimiento de desaliento en América Latina con respecto a la planificación. Han surgido numerosas críticas que afectan desde el concepto mismo de la planificación hasta detalles de la actividad de los mecanismos que la conforman. La primera se vincula con la incapacidad demostrada por la planificación para conseguir las transformaciones del sistema económico y social que los planes postulaban como objetivos prioritarios. La segunda crítica parte de suponer que la planificación es un excelente método para abordar y resolver las dificultades de los países subdesarrollados. Ambas críticas se fundan en el hecho de atribuirle a la planificación funciones que no le son propias, por ejemplo, suponer que un reducido número de técnicos conseguiría en periodos relativamente cortos lo que un sistema social y político no había logrado en decenios. Se estima que en sus pocos años de experiencia, la planificación tuvo una evolución promisoriosa".⁴³

En todo caso, la declinación y el escepticismo afectaron más, principalmente a los esfuerzos de la planeación global, así como a los entendimientos de la planificación como instrumento para decidir las grandes orientaciones de las políticas de desarrollo.

Se buscó preservar algunas de sus manifestaciones, utilizando la planeación más como instrumento de eficiencia de la rutina administrativa que como palanca de promoción de grandes cambios económicos y sociales. Se contaba para ello con la herencia dejada por los años anteriores: un conjunto de instituciones y prácticas, de instrumentos y procedimientos, y también de

⁴³ Cibotti, Ricardo y Nuñez del Prado, Arturo. *Evolución y perspectivas de los procesos de planificación en América Latina* en ILPES *Experiencias y Problemas de la Planificación en América Latina*. Ed. Siglo XXI. México, 1973.

aprendizaje y capacitación técnica para las tareas consiguientes. Todo lo cual se refleja en la preservación en esta fase de expresiones de planificación a corto plazo en sectores determinados de actividad.

2.4.1.4 El proceso actual necesidad de recuperación

Las políticas neoliberales buscan, entre otros objetivos, reducir la intervención del Estado en la economía y, por ende, los alcances de la planeación. Sin embargo, las experiencias de planeación en América Latina ofrecen un panorama reivindicatorio de la planeación como instrumento esencial de las políticas de desarrollo. En los países donde las propuestas neoliberales no han alcanzado su consolidación o cuyas secuelas son el atraso y la marginación, la planeación ofrece un mirador distinto para un desarrollo económico y social sostenible, basado en instrumentos y técnicas idóneos de planeación.

La planeación ofrece un cambio alternativo para la conducción de la política económica y social. La pérdida progresiva de la eficacia y significación de varios instrumentos y contenidos de las políticas de desarrollo en América Latina ha fortalecido la presencia de sistemas integrales de planeación y la convicción de que ésta es una herramienta fundamental para alcanzar el desarrollo, independientemente del signo de dominación política predominante.

En suma, factores como los señalados suponen la necesidad de abrir una nueva etapa de planeación en América Latina, en la que se recupere y se extienda la práctica de políticas planeadas de desarrollo.

3 EL MODELO MEXICANO

3.1 EL PANORAMA ECONOMICO DE 1929 A 1982

3.1.1 La crisis de 1929

El auge económico mundial fue la característica principal de los años veinte. En este periodo los Estados Unidos se convirtieron en la metrópoli principal en el mundo, desplazando a Gran Bretaña. Durante 1925-1929 la economía norteamericana mostró una notable expansión que repercutió favorablemente en los demás países, debido a su capacidad importadora y de exportación de capital.

Este efecto fue mínimo para México pues se encontraba en proceso de reconstrucción derivado de la lucha revolucionaria, y además las relaciones con Estados Unidos se normalizaron en 1923. Aún así los sectores productivos del país mostraban un crecimiento que auguraba una etapa de mayor progreso; sin embargo la gran depresión obstruyó la continuidad del incipiente crecimiento económico posrevolucionario.

La contracción violenta de las importaciones de productos primarios por parte de los países centrales fue una de las consecuencias principales de la crisis de 1929, lo cual provocó un alto deterioro en los términos de intercambio, en detrimento de los países periféricos, entre estos México. Como respuesta al problema de la contracción de las exportaciones y el aumento de las dificultades para importar bienes intermedios y de capital, gobierno mexicano elevó los aranceles a las importaciones y devaluó la moneda en más de un

30% y creó las condiciones de estímulo al proceso de sustitución de importaciones; es decir, producir la mayor cantidad de mercancías, que antes se importaban, al tiempo que se pretendía aumentar las exportaciones.

El sector comercial fue el primero que resintió los efectos de la crisis: quiebras, cierres, etc. Los factores que detenían la actividad mercantil fueron el descenso de valor de la relación entre la moneda circulante y el oro, los fletes de ferrocarril, que elevaban el precio de las mercancías; y el alto interés del crédito. Hacia 1934 la situación del comercio exterior e interior era mala todavía, lo que llevó a industriales y comerciantes a planear la "Campaña Nacionalista" que consistía, por un lado en producir más para el consumo interno de bienes nacionales; al mismo tiempo se buscaba destacar los aspectos artístico-folklóricos, a fin de que pudiesen ser apreciados por propios y extraños.

Los comerciantes buscaron que el gobierno les diera la mayor cantidad posible de facilidades para salir de la crisis. Ante esto el gobierno gravó la importación de productos suntuarios, redujo sueldos de la burocracia, creó infraestructura para vincular a los productores con el comercio exterior. Es decir, el Estado se dio a la tarea de crear fuentes de trabajo y crear nuevos mercados para el consumo de productos nacionales.

En el sector bancario, la crisis obligó a la liquidación de diversos bancos y a la reestructuración del sector, cuyo nuevo sistema giró en torno al Banco de México, el cual como Banco central, iba a regir de aquí en adelante las actividades financieras del país. Se crearon instituciones bancarias de fomento, complementarias de los bancos privados ya existentes: El Banco del

Trabajo, El Banco de Crédito Agrícola, El Banco Nacional Hipotecario y de Obras Publicas, La Nacional Financiera.

En el sector industrial se observó un proceso de modernización aparejado de una agudización en el proceso de concentración monopólica. En tanto que la problemática agrícola continuó centrada en dos puntos: el reparto agrario y la tenencia de la tierra.⁴⁴

Por otra parte el impacto político de la crisis se traduce en la centralización del poder, el nacionalismo y el intervencionismo estatal, amén de una corporativización de la clase obrera. México presenta dos momentos importantes en el periodo de la gran depresión mundial: El primero, iniciado en 1928 con el asesinato de Alvaro Obregón, y abarca todo el maximato, donde se da una crisis política derivada de la incapacidad del poder estatal de mantener su autonomía frente a la burguesía y de continuar con la política de masas que había dado origen a la Revolución de 1910. El segundo, que comienza con el ascenso al poder de Lázaro Cárdenas quien reasume la política de masas y reestructura el poder político para dar continuidad y legitimidad al régimen derivado de la Revolución de 1910.⁴⁵

En suma, la crisis de 1929 provocó cambios en la política económica de los países desarrollados y subdesarrollados cuyo viraje principal consistió en una mayor participación del Estado en la vida económica.

En México " Se abrió, pues, la oportunidad para reorientar el desarrollo hacia una nueva forma de crecimiento más enfocado a la industria; y los gobiernos

⁴⁴ Calderón R., Miguel Angel. *El Impacto de la crisis de 1929 en México*. ED. F. C. E., (colecc. sep /80. México, 1982. 242 pp.

⁴⁵ Una explicación más amplia de los efectos políticos de la crisis véase: Dutrénit, D., Guillen, M. y otros. *El impacto político de la crisis del 29 en América Latina*. Ed. Alianza-CNCA. colección Los Noventa. México, 1989. 181 pp.

revolucionarios veían la necesidad de integrar programas de acción, con los que el Estado desempeñaría el papel de agente fundamental del desarrollo y de árbitro articulador entre las diferentes clases sociales.⁴⁶

3.1.2 El modelo de sustitución de importaciones

La depresión del sector externo durante la crisis de 1929-1933 se tradujo en el rompimiento con la economía de enclave y la adopción del modelo de industrialización denominado proceso de sustitución de importaciones o de crecimiento hacia adentro, caracterizado por un esfuerzo de sustitución total o parcial de bienes que anteriormente eran adquiridos en el exterior. El ascenso al poder de Lázaro Cárdenas del Río en 1934, significó el fortalecimiento de las bases para la instauración del modelo.

La política económica cardenista asignó al estado un papel activo en la vida económica, a través de un gasto público de carácter productivo e intervencionista en todas las actividades. La estrategia gubernamental se orientó a quebrantar el sistema de enclave, a impulsar la organización del movimiento obrero y acelerar la reforma agraria. Estos propósitos se incluyeron en el primer Plan Sexenal:

" Estima la comisión que el intervencionismo del Estado que se adopta como doctrina en el Plan Sexenal es lógico conforme al sentido profundo de nuestro derecho político (...) conviene apuntar que nuestro país, con la aplicación del Plan Sexenal, entrará en la primera etapa de un régimen progresivo de economía dirigida, cuya trascendencia es mayor, sin género de duda, a todo lo previsible. El Plan adquiere por esta razón en nuestra historia los caracteres

⁴⁶Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la Planeación en México (1917-1985). Tomo I. Ed. F.C.E. México, 1985, p. 22.

de un punto de referencia, que señala el fin de una etapa y el comienzo de otra (...) deben ser señalados los propósitos de justicia social y nueva edificación económica que en materia agraria se exponen en el plan (...)"⁴⁷

Para ello, Cárdenas creó instituciones para promover la infraestructura y otras de tipo financieras. Se fundaron la Nacional Financiera, el Banco de Comercio Exterior y el Banco Agrícola, amén de las medidas legislativas que apoyaron el proyecto nacional. En suma el desarrollo agropecuario, la defensa de la soberanía nacional sobre el subsuelo, la organización popular, y el papel del Estado como promotor del desarrollo económico y social fueron los elementos sustantivos del régimen cardenista.

El año de 1940 señala el inicio real del modelo de sustitución de importaciones o crecimiento hacia dentro. Durante 30 años de 1940 a 1970, la economía mexicana presentó un crecimiento económico sin precedentes. Conocido también como el milagro mexicano, política que no se tradujo en un desarrollo, toda vez que se acentuó la desigualdad social y la concentración del ingreso, así como los desequilibrios regionales.

El proceso de sustitución de importaciones presentó dos etapas importantes: el crecimiento con inflación y el crecimiento con estabilidad de precios y cambiaria. La primera abarca de 1940 a 1958 y la segunda de 1959 a 1970.

La política sustitutiva, en su fase de crecimiento con inflación, buscó lograr un crecimiento y disminuir la dependencia de las importaciones. La expansión de la inversión pública y la protección y fomento industrial fueron dos herramientas básicas para ese objetivo. Asimismo, la táctica gubernamental agotó prácticamente la sustitución de bienes de consumo no duradero y

⁴⁷ Idem, pp 192-194

avanzó en la de los bienes de consumo duradero e intermedios. Durante la fase de sustitución de bienes de consumo la industria presentó un gran dinamismo, logró un crecimiento anual del 6.4%. Las ramas que mostraron un mayor dinamismo fueron la siderúrgica, los productos metálicos y químicos, y los bienes de consumo como alimentos, bebidas y tabaco; los textiles, la ropa y el calzado presentaron también un sensible incremento.

La Segunda Guerra Mundial, 1939-1945, contribuyó como factor externo, a la política de industrialización del país. Esta situación beligerante y la vecindad con la potencia industrial más fuerte del mundo se tradujo en fuertes transformaciones en la vida social y económica de la nación. El conflicto bélico provocó la creación de una industria ligera mexicana y por ende, el surgimiento de un nuevo grupo de industriales que pronto se convirtieron en un importante grupo de poder dentro del sistema político. La cercanía con Estados Unidos garantizó a esta potencia un proveedor de materias primas para su industria, en tiempo de guerra. En suma, La Segunda Guerra Mundial induce a los países subdesarrollados, entre ellos México, a cubrir la demanda interna de bienes industriales importados con su propia producción.

Al término del conflicto mundial, México tuvo que reforzar la política de protección a la industria y devaluó la moneda en 1954, a 12.50 pesos por dólar.

La aplicación del modelo de sustitución de importaciones y el auge económico de la posguerra provocaron cambios en el flujo y destino de la inversión extranjera, de modo que se realizaron esfuerzos por reglamentarla.

El sector manufacturero resultó el más beneficiado por esa inversión.

La presencia creciente de capital foráneo acentuó la dependencia tecnológica con el exterior. Por ejemplo, en el caso de las empresas transnacionales las decisiones y fuentes de tecnología pertenecían a la casa matriz. Por otra parte, la transferencia de tecnología de estas empresas estaba desvinculada de las necesidades reales del país.

Al término del sexenio ruizcortinista, en 1958, era evidente el crecimiento en el sector industrial y el fortalecimiento de los empresarios.

3.1.3 El desarrollo estabilizador

El crecimiento con estabilidad de precios y cambiaria, operado a partir de 1959, perseguía aumentar el ahorro interno para reducir la ruptura ahorro-inversión, que aunada a la instauración de un tipo de cambio fijo y la importancia asignada al equilibrio interno, provocaron un bajo ritmo inflacionario. En esta etapa se vigorizó la sustitución de bienes intermedios y algunos de capital (máquinas para hacer máquinas), en tanto que la sustitución de bienes de consumo se mantuvo.

La inversión pública acentuó su presencia en el sector. En esta ocasión ante los desequilibrios externos no se acudió a la devaluación, se usó el permiso previo como mecanismo de ajuste e instrumento de la política proteccionista.

El gobierno de López Mateos incrementó el control estatal de sectores básicos como la minería y la energía eléctrica. En el régimen de Díaz Ordaz se continuó con el subsidio y exenciones fiscales a empresas, a costa de un déficit gubernamental, el modelo industrializador dio muestra de agotamiento y crisis. El desarrollo estabilizador financió el déficit del sector público, a través del mecanismo del endeudamiento externo.

En suma, durante el periodo de 1940-1970 la economía presentó un crecimiento económico sostenido que tuvo como contraparte una mayor concentración del ingreso y una acentuación de la desigualdad social.

3.1.4 La crisis de los años setenta y ochenta

La crisis del modelo de sustitución de importaciones y del modelo de desarrollo estabilizador se refleja en dos fenómenos de gran impacto: la crisis social y política del movimiento popular de 1968 y la flotación del dólar en 1971. Para paliar estos efectos se plantea el modelo de desarrollo compartido, al arribar al poder Luis Echeverría Álvarez. Esta política partía del reconocimiento de la desigualdad social, caracterizada por un sector industrial pujante y un opulento grupo beneficiario de las grandes obras de infraestructura, así como una mayoría que soporta la inequitativa distribución del ingreso, el deterioro del salario real, amén de los niveles crecientes de inflación y desempleo.

El Desarrollo Compartido

El afán de procurar niveles decorosos de vida para los sectores populares del país y redistribuir el ingreso fueron labandera echeverrista.

La estrategia del desarrollo compartido proponía lo siguiente:

- Crecimiento con distribución del ingreso.
- Reforzamiento de las finanzas públicas y del sector paraestatal
- Incremento de la participación de la mano de obra en el proceso productivo
- Eliminación gradual de los desequilibrios regionales.
- Reorganización de las transacciones internacionales y reducción de la deuda externa.
- Disminución del déficit de la balanza comercial y del ritmo de crecimiento de la deuda pública interna.
- Modernización del sector agrícola y racionalización del desarrollo industrial.

Para alcanzar estos objetivos se incrementó el gasto vía financiamiento externo e interno y emisión de dinero primario. la esencia de la estrategia de desarrollo era reasignar el papel del Estado como principal promotor del desarrollo.

El gobierno de Echeverría se caracterizó por un esquema reformista en tres ámbitos: el político, a través de la llamada "apertura democrática"; el económico, mediante una mayor intervención estatal y cambios fiscales; y el administrativo, caracterizado por modificaciones a la estructura y funcionamiento del aparato administrativo público.

Pese a las medidas instrumentadas por el gobierno Echeverrista, se incrementó la dependencia económica y financiera hacia el exterior, y no se resolvieron satisfactoriamente los problemas de distribución de ingreso y seguridad social. Así, por ejemplo, la deuda externa del sector público pasó de 4 mil 262 millones de dólares en 1970 a 19 mil 600 millones de dólares en 1976⁴⁸, mientras que el grupo de población en pobreza transitó de 31.2 millones de personas en 1970 a 34.3 millones de personas en 1977.⁴⁹

⁴⁸ NAFINSA. *La Economía Mexicana en Cifras*. México, 1986. p. 271.

⁴⁹ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *El Combate a la Pobreza*. Ed. El Nacional México, 1990. p.20.

La petrolización de la economía y el FMI

El gobierno de José López Portillo inició su periodo presidencial (1976-1982) con una crisis económica intensificada. Tres hechos ocurridos ese año marcarían el rumbo del nuevo régimen: la devaluación del peso, a \$20.50, en 1976 (después de 22 años de estabilidad cambiaria); la consolidación de un nuevo sector: el petrolero (de índole internacional que sustentara el crecimiento económico) y el compromiso del gobierno mexicano de llevar a cabo las medidas de política monetaria-fiscal impuesta por el Fondo Monetario Internacional.

Así, en septiembre de 1976 se firma el Convenio de Facilidad Ampliada con el FMI, el cual permitió la instrumentación de políticas de ajuste al desequilibrio externo. El convenio incluyó la canalización de recursos financieros por casi 900 millones de dólares a condición de que el gobierno mexicano aplicara el programa acordado para el periodo 1977-1979, que incluía, entre otras medidas, un tope salarial al 10 %, una disminución del déficit del sector público del 8.2 % en 1976 al 2.5 % para 1979, así como limitantes al incremento de la deuda externa y a la emisión primaria de dinero.

Pero México no aplicó las medidas típicas de ajuste monetarista del FMI. El endeudamiento externo y el petróleo se convirtieron en los pivotes de la economía. La venta de hidrocarburos al exterior ofrecía alentadoras perspectivas. En 1978 se anunció el Plan Global de Desarrollo Nacional para operarse en tres etapas bianuales: la primera contemplaba los primeros dos años para superación de la crisis, la segunda, era de dos años de consolidación; y la tercera abarcaba los últimos considerados de crecimiento acelerado.

Para 1979, la economía mexicana se ubica en el periodo de "Boom" petrolero (1978-1981), donde la explotación del hidrocarburo se vuelve el elemento clave para la reactivación productiva del país.

Respecto a la deuda, en ese año, se observa que la principal fuente de crédito para el gobierno fue el Banco de México y para el sector paraestatal lo fue el crédito externo.

Plan Global de Desarrollo, SAM y COPLAMAR

En 1980 aparece el Plan Global de Desarrollo (1980-1982). Se impulsaron tres programas: el Programa de Productos Básicos, El Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y el de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR). Con ellos se buscaba resolver los problemas de producción, distribución y consumo de alimentos. En este año, pese al crecimiento en la exportación de hidrocarburos, el desequilibrio externo de México aumentó: el déficit en cuenta corriente se elevó de 4.8 millones de pesos a 6.5 millones de pesos.

Para 1981 la estrategia se orientó a crecer y distribuir, se obtuvieron algunas mejoras, como lo muestra una evolución positiva de los salarios reales. Sin embargo, después de un periodo de auge económico, debido a las exportaciones petroleras, en 1982 México sufre la peor crisis de su historia debido a la incapacidad por parte del Estado para obtener divisas y hacer frente a la pérdida de sus reservas internacionales. De tal forma que se aplican medidas para frenar la fuga de capitales y evitar desequilibrios financieros y de balanza de pagos tales como devaluación del peso, reducción

del gasto público, modificación de precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público y reducción de importaciones.

Estas acciones no tuvieron los efectos esperados, al contrario, acentuaron los problemas que pretendían resolver, al tiempo que se deprimieron las actividades productivas y los precios del petróleo se redujeron a nivel internacional.

En abril de ese año se buscó controlar el déficit y buscar recursos adicionales. En agosto se efectuó otra devaluación y se pone en marcha un doble tipo de cambio: preferencial y libre. La fuga de capitales, el déficit de la cuenta corriente y la caída de los precios del petróleo se volvieron incontrolables. Su solución se buscó a través de la nacionalización de la banca en septiembre de 1982.

Finalmente, y como colofón del régimen López Portillista, México se ve precisado a firmar, en noviembre, de 1982, una Carta de Intención con el FMI a fin de obtener ayuda financiera y avalar de ese organismo para un reembolso de la deuda. El gobierno mexicano se comprometió a aplicar un severo programa de austeridad.

En suma 1976-1982 se caracterizó por la petrolización de la economía y un incremento en el endeudamiento externo.

Las medidas de emergencia económica en 1982

Desde el primer día de gestión, el gobierno de Miguel de la Madrid se vió en la necesidad de aplicar medidas emergentes para evitar una profundización de la crisis que se tradujera en un desequilibrio socio-político. " La crisis de la economía mexicana apuntaba a un problema interno de orden estructural junto con un ámbito externo hostil que hacía casi imposible hacerle frente de manera decisiva. Ante semejante panorama, en diciembre de 1982 el presidente Miguel de la Madrid delineó un proyecto de gobierno en este campo, que comprendía un Programa Inmediato de Reordenación Económica, un paquete de reformas constitucionales que precisaran las responsabilidades del Estado en materia económica y un esquema para el cambio estructural de la economía."⁵⁰

Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE)

El Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) contenía estos puntos: disminuir el crecimiento del gasto público; proteger el empleo; continuar las obras en proceso; reforzar las normas que aseguren disciplina adecuada; programación eficiente y honradez en la ejecución del gasto; proteger y estimular los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos; aumentar los ingresos públicos; canalizar el crédito a las actividades prioritarias. Se reformaron los artículos 25, 26, 27, y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵⁰ Granados Roldán Otto. Estado y Rectoría del Desarrollo en México: Una perspectiva política en México, 75 años de Revolución, Desarrollo Económico I, Ed. FCE. México, 1988. p.51.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988

Por otra parte el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 contempló tres objetivos: vencer la crisis, recuperar la capacidad de crecimiento e iniciar los cambios cualitativos que requiere el país. Para ello indicó dos líneas estratégicas: Reordenación Económica y Cambio Estructural; así como las siguientes orientaciones:

- Abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria.
- Proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico.
- Enfatizar los aspectos sociales y de redistribución del crecimiento.
- Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo.
- Descentralizar actividades productivas y el bienestar social.
- Adecuar modalidades de financiamiento.
- Preservar, movilizar y proyectar el desarrollo nacional.
- Fortalecer la rectoría del estado.

Los objetivos y estrategias antes citadas, aunadas a los compromisos contraídos con el FMI, provocaron que para 1983 el índice nacional de precios al consumidor pasara de 98.8% al 80% en ese año; sin embargo, los salarios reales cayeron en 18%. Los requisitos de austeridad planteados por el FMI se estaban cumpliendo.

El Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), el Programa de Emergencia Económica (PERE) y el Pacto de Solidaridad Económica (PASE)

Para 1985, los sismos de septiembre y la inestabilidad del mercado petrolero internacional, limitaron los avances logrados, de modo que las finanzas públicas sufrieron severos ajustes. La reducción de los ingresos externos se conoció como "Choque Externo", que provocó una reducción del gasto programable, principalmente el gasto corriente y las transferencias y, por ende, una política más realista de precios y tarifas del sector público. En junio de 1986 se puso en marcha un programa más de ajuste, el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC); y en agosto de ese mismo año se dio a conocer el Programa de Emergencia Económica (PERE); ambos con el afán de hacer frente a la desfavorable evolución de precios del petróleo.

Para 1987 la estrategia económica se orientó a la corrección de precios relativos, así como a la reducción de la inflación y la reactivación económica moderada. Sin embargo, el círculo inflación-devaluación-inflación no pudo romperse, por lo que la inflación creció de 105.7 a 159.2, y creó desconfianza entre los empresarios y agentes financieros. Pues mientras la inflación creció, el salario real de los trabajadores disminuyó. La inflación rebasó en 1987 los tres dígitos, lo que propició la instrumentación de un programa más de ajuste: El Pacto de Solidaridad Económica (PASE), que orientó el accionar económico en 1988, que mostró una reducción inflacionaria a los dígitos.

En síntesis, la política económica de Miguel De La Madrid fue de tipo anti-crisis, basada en la contención del salario y la revisión periódica de los bienes y servicios que ofrece el sector público. Política económica que se vio afectada por la caída del petróleo y la tendencia creciente de los intereses de la deuda externa. Esto se reflejó en un mayor desempleo y una mayor marginación social.

3.2 LA PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL

La planeación nacional se ha vuelto un imperativo en la mayoría de los países subdesarrollados, la convicción cada vez mayor que es necesario un orden racional y prospectivo de la economía para alcanzar el desarrollo ha llevado a estas naciones a una creciente presencia de órganos y funciones de planeación para lograr el bienestar económico y social de sus pueblos.

El Estado mexicano ha consolidado un sistema nacional de planeación moderno y eficaz que busca satisfacer las aspiraciones colectivas de quienes conforman la nación mexicana. Si bien puede afirmarse, como se ha observado en capítulos anteriores, que la idea de planificar la economía surge en el campo socialista y se adapta en el modo de producción capitalista para hacer frente a sus crisis cíclicas, también es cierto que su presencia en los países periféricos está abanderada por México.

Nuestro país es el primero en el contexto latinoamericano que busca planear su actividad económica; de modo que el sistema nacional de planeación que regula el quehacer gubernamental mexicano cuenta con amplias raíces, con una trayectoria llena de ensayos, errores, propuestas y excesivo formalismo. Sin embargo, este acercamiento gradual al esquema de planeación instrumentado en 1988, se ha visto afectado por sucesos internos y muchas ocasiones ha tenido que responder a condicionamientos externos.

3.2.1 Antecedentes

Es claro que antes de la primera experiencia mexicana en materia de planeación se dieron acciones que se confunden, o mejor dicho, aspiran a ser tomados como intentos de planeación económica y social, tales como la programación de obras públicas en la Nueva España con el fin de resolver dos de los problemas más agudos de la época: la mendicidad y el desempleo; o bien los diversos planes que surgieron durante el conflicto revolucionario como son el Plan de San Luis, de Francisco I. Madero, El Plan de Guadalupe, de Venustiano Carranza, El Plan de Agua Prieta, de Alvaro Obregón o El Plan de Ayala de Emiliano Zapata.

El programa llevado a cabo en la época colonial, u otras actividades similares realizadas antes de 1930 en México, no pueden considerarse como planeación nacional, toda vez que son esfuerzos aislados y no vinculados a un plan nacional, amén de que no responden a una racionalidad social de la economía.

Así, "Es indebido llamarle planificación económica nacional a cualquier intento de establecer una política programada a priori, que sólo cuenta con algunos planes económicos aislados pero que no forman un sistema nacional de planificación económica"⁵¹.

⁵¹ Ceceña Cervantes José Luis. *La Planificación Económica Nacional en los Países Atrasados de Orientación Capitalista (El caso de México)*, Ed. UNAM, México, 1983. 2a. Edición. p. 51.

En cuanto a los planes pregonados durante el periodo revolucionario, estos son, mas que planes, pronunciamientos políticos: no constituían un cuerpo integral de objetivos, orientación, estrategias y acciones que se encaminaran a una transformación y dirección de la economía nacional. Sin embargo, algunos estudios, como el de la Secretaría de programación y Presupuesto, consideran estos pronunciamientos políticos como intentos de planeación:

" La trayectoria recorrida por la planeación ha sido amplia; sus raíces se remontan al movimiento revolucionario de 1910, y aun antes. Durante la lucha armada proliferaron diversos planes de caracter básicamente político, cuyos pronunciamientos y programas dieron armas a la critica del régimen porfirista y banderas a la lucha. Su objetivo principal era acumular consensos. cristalizar demandas populares y dar concreción a las propuestas de las facciones revolucionarias " ⁵².

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en febrero de 1917 sienta bases incipientes para la planeación, aunque no suficientes ni necesarias para su operación integral y permanente. En abril de 1965 en el seminario sobre problemas económicos, realizado por la Escuela Nacional de Economía, se discutió el marco jurídico de la planeación y su sustento constitucional:

⁵² SPP. *Antología de la Planeación en México, 1917-1985*. 1. Los primeros intentos de Planeación en México (1917-1946). Ed. FCE. México, 1985. p.17.

" Al discutirse en el seno del seminario el problema relativo a si la elaboración y ejecución de un plan nacional requeriría de reformas constitucionales o, por el contrario, podría llevarse a cabo dentro del marco jurídico vigente, se manifestaron dos corrientes de opinión. Un grupo de los participantes se inclinó por el sentido de que la planeación encuentra su legitimación en el artículo 133 de la constitución y que las facultades del gobierno federal se hallan expresamente atribuidos por el artículo 124. Por lo tanto, es posible iniciar la planeación integral dentro del marco de nuestras normas fundamentales sin modificar substancialmente la estructura jurídica.

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

" Posteriormente se afirmó que si bien puede parecer necesaria y conveniente una modificación constitucional en el futuro, a fin de incorporar funciones económicas y de planeación que no están explícitamente mencionadas, en el periodo inmediato puede y debe realizarse un plan ⁵³.

Diecisiete años después del seminario se atendería la demanda de elevar la planeación a rango constitucional, al incorporarlos en los artículos 26 y 27.

⁵³Flores de la Peña, Horacio et.al. *Bases para la Planeación Económica y Social de México*. Ed. Siglo XXI México, 1983. 12a. Edición. pp. 11-12

Mientras la Constitución Política daba origen al proyecto nacional, su instrumentación y pleno cumplimiento tendrían que pasar por una reconstrucción económica del país. Era necesario reponerse de las trágicas secuelas de la contienda revolucionaria. Los gobiernos de Alvaro Obregón y Plutarco Elías Calles fueron los responsables de esta tarea de restauración económica y social y de la construcción de un Estado fuerte. El primero de ellos, enfrentó un proceso de aprendizaje político y administrativo de la sociedad civil como del estado. Fue una época de asimilar experiencias propias y ajenas en materia de desarrollo económico y social; experiencias que cristalizaría Plutarco Elías Calles.

Calles instrumentó una política económica que buscaba fortalecer el sistema financiero y evitar el estancamiento económico. Su programa contempló la construcción de carreteras, irrigación, escuelas, promoción del ahorro interno. Fundó el Banco de México, El Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, la Comisión Nacional Bancaria y las Comisiones Nacionales de Irrigación y Caminos. Asimismo, promulgó la ley del Impuesto Sobre la Renta, la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional, en el ramo del petróleo, y la ley reglamentaria del artículo 28 constitucional.

El gobierno callista aplicó acciones para reorientar la política económica, que sirven como antecedente de la planeación en México. En enero de 1928 se ordenó, mediante decreto presidencial del 3 de febrero de 1928, la creación de un cuerpo consultivo oficial, permanente y autónomo, de iniciativa y consulta necesarias en asuntos económicos y sociales. El decreto señaló que este cuerpo consultivo estaría integrado por representantes del gobierno, de

los obreros, los industriales, los comerciantes, los agricultores, la banca, las sociedades científicas y los consumidores.⁵⁴

En junio de ese mismo año se reformó y adicionó la ley por la cual se creó el departamento de la estadística nacional, y se fundó un consejo nacional de estadística, cuyo objetivo era unificar la cooperación de todos los elementos federales de manera que los trabajos de estadística siguieran la orientación determinada por el departamento. Ahí se indica la necesidad de elaborar el " Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos " para contar con publicaciones fidedignas con datos claros y precisos, se ordena la elaboración de censos de población, agropecuario e industrial, así como estadística del movimiento de población, instituciones sociales; agrícolas; industriales; de comunicaciones; de comercio exterior e interior; financieras y de carácter general.⁵⁵

En el mismo mes, se crea la ley del **Consejo Nacional Económico**, que a la letra sus principales disposiciones normativas contemplaban::

" Artículo 1.- Se establece el Consejo Nacional Económico de los Estados Unidos Mexicanos, que tendrá por objeto el estudio de los asuntos económico-sociales de la Nación, y que será un cuerpo permanente y autónomo, de consulta necesaria y de iniciativa libre ⁵⁶ .

El consejo se constituiría con 38 miembros, con sus respectivos suplentes, y acogería en su seno a todos los sectores:

⁵⁴ SPP op.cit. p. 370.

⁵⁵ Idem. p. 371.

⁵⁶ Idem. p. 373.

" Artículo 4.- el Consejo Nacional Económico se integrará con:

A) Un representante de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos siguientes:

Secretaría de Gobernación;

Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

Secretaría de Agricultura y Fomento;

Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas;

Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo;

Departamento de Salubridad;

Departamento de Estadística Nacional.

B) Tres consejeros de la Universidad Nacional Autónoma de México, designados por el Consejo Universitario.

C) Tres consejeros designados por las sociedades científicas y culturales existentes en el Distrito Federal, con tal de que estas tengan tres años por lo menos de fundadas y cuenten con socios activos como mínimo.

D) Dos consejeros de las instituciones nacionales de crédito, debiendo corresponder uno de ellos al Banco de México.

E) Un consejero de las Compañías de Seguros.

- F) Cuatro consejeros de la Confederación de Cámaras de Comercio.
- G) Cuatro consejeros de la Confederación de Cámaras de Industriales.
- H) Tres consejeros de la Confederación de Cámaras Agrícolas.
- I) Dos consejeros de las Instituciones Nacionales de Transportes.
- J) Un consejero de las asociaciones de propietarios de predios urbanos de la República, en los términos que señala el reglamento de la presente ley.
- K) Cinco consejeros de la Confederación Regional Obrero Mexicana.
- L) Un consejero de la Asociación de Sociedades Cooperativas de Consumo, que cuente en el país con el mayor número de éstas, en los términos que establezca el reglamento de la presente ley.
- LL) Un consejero de la Asociación de Sociedades Cooperativas Agrícolas, que cuente en el país con el mayor número de éstas, en los términos que establezca el reglamento de la presente ley.
- M) Un consejero de la Asociación de Sociedades Cooperativas Industriales, que cuente en el país con el mayor número de éstas, en los términos que establezca el reglamento de la presente ley".⁵⁷

⁵⁷ SPP. op. cit. pp. 373-374.

Asimismo, se establece que la comisión permanente del consejo se auxiliará de dos subcomisiones, una de economía y finanzas y otra de economía social.

Estas medidas tomadas en el gobierno de Plutarco Elías Calles, hablan de la preocupación por aplicar una política económica ordenada, sustentada en un conocimiento claro y preciso de los recursos, problemas y potencial regional de la República. Así como de los esfuerzos para integrar y permitir la participación de los diversos grupos sociales en las decisiones nacionales. Cabe destacar que el enfoque de estas acciones de programación se caracteriza por dos orientaciones: una de índole descriptivo, fundada en la necesidad de contar con cifras precisas de la nación, y otra de carácter participativo o conciliador, dirigido a integrar a los diversos grupos o sectores en un proyecto nacional.

Estas orientaciones quedaron manifestadas en el informe de gobierno de 1928. " En su informe de gobierno del primero de septiembre de 1928, el General Calles anunció la formación del Partido Nacional Revolucionario y expresó la necesidad de diseñar un proyecto de desarrollo económico basado en el cálculo, las estadísticas, la experiencia, y de acuerdo con los recursos y las circunstancias de ese momento... el partido habría de expresar, posteriormente, la voluntad política de planear que se tradujera en un programa de acción.⁵⁸

Así, la creación de organismos financieros y el contenido del informe de gobierno de 1928, dan cuenta de la preocupación de Plutarco Elías Calles por institucionalizar al país, como se observa en el mensaje político del informe rendido ante el Congreso de la Unión el primero de septiembre de 1928:

⁵⁸Idem. pp. 19-20.

"(...) Por primera vez en su historia se enfrenta México con una situación en la que la nota dominante es la falta de "caudillos ", debe permitirnos, va a permitirnos orientar definitivamente la política del país por rumbos de una verdadera vida institucional, procurando pasar, de una vez por todas, de la condición histórica de " País de un hombre "a la de " Nación de Instituciones y de leyes.

"Pues bien señores senadores y diputados: se presenta a vosotros, se presenta a mi, se presenta a la noble institución del Ejército, en la que hemos cifrado ayer y ciframos hoy nuestra esperanza y nuestro orgullo, se presenta a los hombres que han hecho la Revolución y a las voluntades que han aceptado de modo entusiasta y sincero la necesidad histórica, económica y social de esta Revolución, y se presenta, por último, a la totalidad de la familia mexicana, la oportunidad, quizás única en muchos años, repito, de hacer un decidido y firme y definitivo intento para pasar de la categoría de pueblo y de gobierno de caudillos, a la más alta y más respetada y más productiva y más pacífica y más civilizada condición de pueblo de instituciones y leyes ⁵⁹.

En suma, las actividades en materia económica del periodo Callista dan pie para iniciar intentos de planeación sobre una base sólida.

Dos sucesos importantes habrían de suscitarse antes de llevarse a cabo plenamente el primer plan nacional: Un congreso de planeación y una ley sobre planeación. El contexto nacional e internacional en que surgen estas medidas se caracteriza por una crisis del mercado como asignador de recursos y, por ende, la necesidad de una mayor intervención del Estado en la

⁵⁹ PRI. Antología sobre Hombres, Planes e Ideas. Los Principales Protagonistas de la Revolución Mexicana Selección de Fernando Zertuche Muñoz. México, 1987. pp. 228-229

economía, así como una disminución de las exportaciones mexicanas, que se traduce en un estímulo a la sustitución de importaciones.

En 1930 se realizó el primer **Congreso Nacional de Planeación**, en el cual se presentaron 56 trabajos de importancia para el país. El objetivo del congreso era "(...) trabajar por organizar la unidad nacional que somos, por plantear con claridad nuestros problemas, por definir lo que queremos ser, por precisar nuestros anhelos nacionales en todos los ordenes y de marcar los derroteros que para llegar a ellos hemos de seguir; en una palabra por planear el México unido, homogéneo, amable, bello y risueño para todos los mexicanos; en México independiente, respetado y próspero, en donde la vida del hombre sea amplia llena de nobles intereses, digna, y tan feliz o más feliz que en parte alguna del mundo."⁶⁰

Las propuestas e inquietudes expresadas en el primer congreso de planeación fueron la base de la Ley sobre Planeación General de la República, promulgada el 12 de julio de 1930

" La ley representa uno de los primeros intentos de planeación realizados en el mundo. Su promulgación se ubica entre los momentos importantes de la historia económica internacional: antes de la aparición en los Estados Unidos del " New Deal ", programa que vendría a romper con las clásicas propuestas del " Laisser Faire " y apenas dos años después del Primer Plan Quinquenal de la Unión Soviética, único país que en aquel tiempo conducía su economía en forma planificada."⁶¹

⁶⁰Ceceña Cervantes. op. cit. pp. 55-56.

⁶¹SPP. op. cit. p. 22

La Ley sobre Planeación General de la República definía la naturaleza y fines de la planeación en su artículo primero:

" La planeación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras."⁶²

Como se observa, el enfoque inicial de la planeación es descriptivo, es decir, parte de la necesidad de un diagnóstico de los recursos económicos y sociales del país. Para ello se propone en la misma ley la formación, organización, difusión y seguimiento de un " Plano Nacional de México", que se integraría con documentos gráficos sobre los aspectos socio-económicos y geográficos que indicaba el artículo primero. El carácter rector y flexible de este instrumento se expresó en el artículo segundo de la exposición de motivos de la propia ley:

" Este artículo se refiere al " Plano Nacional de México " es decir, a una serie de documentos gráficos que expresen ideas, estudios, programas, investigaciones y proyectos de obras materiales que se vayan realizando o que deban realizarse para formar un plano de conjunto, coordinador y regulador del desarrollo ordenado y armónico del país."⁶³

⁶² *idem.* p. 382.

⁶³ *idem.* p. 378

Para su conformación se partía de una división del país por zonas, básicamente en urbanos y rurales, dando especial interés al sistema hidrográfico del Valle de México, a las comunicaciones y transportes, obras de drenaje, aprovechamiento de aguas, reforestación y edificios federales. Los datos se reunirían en una Enciclopedia Cívica Nacional que tendría por objeto la recopilación de toda clase de datos históricos, gráficos, planos, estudios, etc., para archivarlos y catalogarlos en forma ordenada, metódica y de fácil consulta.

Orgánicamente se creó una comisión de programa dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y una Comisión Nacional de Planeación, con carácter de cuerpo consultivo de la primera. La Comisión Nacional de Planeación estaría integrada por:

"(...) un representante técnico de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, del Departamento del Distrito Federal y de los territorios de la Federación, distintos de los que formen parte de la Comisión del Programa;

Por cinco representantes de la comisión permanente del Congreso Nacional de Planeación;

Por un representante de la Universidad Nacional Autónoma;

Por un representante técnico de cada una de las instituciones siguientes:

Academia Nacional de Historia y Geografía,

Asociación de Ingenieros y Arquitectos,

Asociación Médica Mexicana,

Asociación Nacional para la Planificación de la República Mexicana,

Barra de Abogados,

Centro Nacional de Ingenieros,

Comisión Nacional Bancaria,

Comisión Nacional de Turismo,

Confederación de Cámaras Agrícolas,

Confederación de Cámaras de Comercio,

Confederación de Cámaras Industriales,

Sociedad de Arquitectos Mexicanos,

Sociedad Científica " Antonio Alzate",

Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística,

Unión de Propietarios de Casas, y por un representante técnico de cada una de las instituciones que por unanimidad de votos de la Comisión Nacional de Planeación, sean admitidas para formar parte de ésta.⁶⁴

La importancia de esta ley radica en sentar un precedente jurídico en materia de planeación. Es el primer intento ordenado e integral de un plan nacional. Su enfoque es meramente descriptivo, es decir, no presenta estrategias ni orientaciones macrodecisionales y menos acciones y actividades o medios de operación. Además, su realización se quedó como muchos otros posteriores,

⁶⁴ Idem. p. 383

en el plano formal. Es mas importante señalar que si bien la ley sobre planeación no indica la periodicidad y continuidad de esta actividad, el presidente Pascual Ortiz Rubio expresa la temporalidad deseable en los planes o planos, en su informe de gobierno.

" Es conveniente, en esta parte, declarar que un plan de desarrollo económico para el país debe hacerse dentro de un periodo de años suficientemente considerable, pero por ahora cuando menos de cinco, pues los planes que se formulan de un año para el siguiente, no son sino tentativas sin rumbo que precisa enderezar con pulso firme y hacia una metapreviamente escogida."⁶⁵

También es una pretensión seria de coordinación interinstitucional, tal y como lo marca el artículo noveno de la exposición de motivos de la propia ley:

" Para unificar, coordinar y encauzar todos los esfuerzos aislados de las diversas dependencias del Gobierno, la experiencia ha demostrado que existe la necesidad imperiosa de crear un órgano especialista capaz de lograr esa coordinación por medio de una labor tenaz de divulgación y educación entre los elementos oficiales y privados."⁶⁶

La Ley sobre Planeación General de la República es una obra propositiva y venero de ulteriores sucesos de planeación.

Otra acción relevante que antecede la operación de un plan nacional es el establecimiento, en 1933 bajo el régimen constitucional de Abelardo F. Rodríguez, del Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos, que fungiría como auxiliar técnico del ejecutivo en la solución de

⁶⁵ Ortiz Rubio Pascual. *México a través de los Informes Presidenciales*. citado en SPP. op. cit. p. 24

⁶⁶ *idem*. p. 380

problemas que afectan la economía de la nación. Se trata de un esfuerzo integral coordinado, tal y como se indica en los considerandos:

"... La política del gobierno revolucionario se ha caracterizado por una tendencia constante de asociar progresivamente a la administración todas las fuerzas sociales y todas las actividades económicas, a fin de alcanzar la unificación de la conciencia nacional, el acrecentamiento de la riqueza y su más equitativa distribución."⁶⁷

Es importante señalar que también, dentro de los propios considerandos se hace mención de la inaplicabilidad de la ley del Consejo Nacional Económico, expedida por Calles en 1928:

"...Al ejercer estas facultades, debe el Ejecutivo a mi cargo salvar los diversos escollos que hicieron imposible la aplicación de la ley sobre la misma materia, expedida el 10 de mayo de 1928."⁶⁸

Las funciones del Consejo Nacional de Economía eran resolver las consultas que le hiciera el Ejecutivo Federal sobre la acción económica, así como presentar a éste iniciativas para el mejoramiento y regularización de las condiciones económico sociales y realizar las investigaciones propias de su ámbito. Además la consulta al consejo se indicó como necesaria cuando se realicen y apliquen disposiciones que afecten directamente la economía general de la nación, aunque no se expresa como obligatorio para el ejecutivo sujetar sus decisiones al criterio del consejo, ni aceptar sus iniciativas.

⁶⁷ SPP, op. cit. tomo I. p.386.

⁶⁸ Idem. p. 386

El Consejo se integraría con 107 miembros:

I.- Representantes de los Consejos Locales de Economía, uno por cada entidad federativa.

II.- Diez representantes de la agricultura, designados por el Consejo Nacional de Agricultura.

III.- Diez representantes de las industrias extractivas: cinco empresarios y cinco trabajadores.

IV.- Diez representantes de las industrias de transformación: cinco empresarios y cinco trabajadores.

V.- Diez representantes de los intereses mercantiles: cinco empresarios y cinco trabajadores.

VI.- Diez representantes de las empresas de servicios públicos: cinco empresarios y cinco trabajadores.

VII.- Cinco representantes de las instituciones de crédito y de las instituciones auxiliares a las de crédito.

VIII.- Cinco representantes de los consumidores.

IX.- Cinco representantes de los profesionistas.

X.- Diez técnicos en asuntos económicos, designados por el gobierno.

XI.- Un secretario general nombrado por el Ejecutivo de la Nación.

Por cada consejero propietario se nombrará un suplente."⁶⁹

La creación del Consejo Nacional de Economía fue el antecedente inmediato a la elaboración de un plan nacional. Todos los intentos por ordenar y racionalizar a escala social la economía fueron fallidos: eran aproximaciones sucesivas: la crisis del sistema capitalista y el brote de la planificación central en la entonces Unión Soviética, coadyuvaron en la mudanza en plan. Así en 1934 se elabora el **Primer Plan Sexenal 1934-1939**.

" Los términos "Plan Económico" y "Planeación Económica" aparecieron en el vocabulario político mexicano a principios de los años 30 y desde entonces han tenido una amplia utilización. En el otoño de 1933, en medio de la gran depresión, la jerarquía superior de los dirigentes posrevolucionarios, bajo el acicate de intelectuales más jóvenes, formuló lo que se llamo el Plan Sexenal. Este plan se inspiró, en parte en la política de intervención estatal que surgía en los países occidentales más desarrollados como respuesta a la crisis económica mundial y, en parte, en lo poco que se sabía en México sobre la planeación soviética de comienzos de la tercera década del siglo."⁷⁰

Por último es importante destacar que la **Ley sobre Planeación General de la República** aborda aspectos netamente geográficos, sin que éstos constituyan un avance en materia de planeación económica.

Resalta también el hecho de que las comisiones que se integraron no tuvieron el funcionamiento que para ellas se había planteado, ya que, si bien es cierto, señalaron las necesidades del país, en ningún momento definieron los medios para solucionarlos.

⁶⁹ SPP. op. cit. p. 387.

⁷⁰ Flores de la Peña, Horacio. et. al. op. cit. pp. 25-26 .

Por otra parte, el **Consejo Nacional de Economía** no cumplió su propósito pues nunca llegó a reunirse, sin embargo, conjuntamente con la ley general de planeación de la República, constituyen los primeros intentos serios de planeación , pues evidencian la necesidad de implementar, en una forma racional y consciente, el desarrollo económico y social de nuestro país, sobre todo por el entorno económico internacional de ese periodo, en el cual destaca, por un lado, la crisis económica de 1929, que refleja la vulnerabilidad del sistema capitalista, y por el otro, el surgimiento de un nuevo sistema: el socialismo, abanderado por la entonces Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, y que manifiesta en su fase inicial las limitaciones de la planificación.

Se hace entonces necesario analizar la propuesta innovadora de la participación directa del Estado en el proceso productivo.

3.2.2 El primer plan sexenal

El primer Plan Sexenal surge como plataforma de la campaña de Lázaro Cárdenas del Río, candidato a la presidencia del Partido Nacional Revolucionario. Este último, en su segunda convención, en diciembre de 1933, presentó el programa de gobierno y el plan nacional que adoptaba su candidato presidencial. De modo que el documento en referencia sirvió de base a la campaña del General Lázaro Cárdenas y posteriormente le permitió evaluar resultados.

" Para llegar a este primer plan sexenal concurren como factores determinantes tres órganos representativos: el gobierno de la República, el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, y la mencionada Segunda Convención Nacional Ordinaria de ese organismo político. El gobierno integró una Comisión Técnica de Colaboración compuesta por cinco personas: Alberto J. Pani, Ministro de Hacienda; Primo Villa Michel, Ministro de Economía; Miguel M. Acosta, Ministro de Comunicaciones y Obras Públicas; Narciso Bassols, Ministro de Educación, y Juan de Dios Bojorquez, Ministro del Trabajo. Esta comisión inició sus trabajos el 24 de junio de 1933 y entregó su aportación el 4 de noviembre del mismo año a la comisión de programa que el PNR había integrado el 20 de octubre anterior y que estaba compuesta por el General de División Lázaro Cárdenas como presidente honorario, los senadores Carlos Riva Palacio, como presidente y Jenaro V. Vázquez, los Diputados José Santos Alonso, Gonzalo Bautista y Ezequiel Padilla; y los señores Gabino Vázquez, Enrique Romero Courtade, Angel Alanís Fuentes, Francisco Moctezuma y Francisco Trejo.

Finalmente, en la Segunda Convención del PNR se integró una comisión dictaminadora compuesta por los diputados Luis L. León, Fernando Moctezuma, Froylán C. Manjarrez, Alberto Bremauntz y el Gobernador del Estado de México, José Luis Solórzano. El dictamen de esta comisión se agregó al Plan Sexenal como su exposición de motivos. Al terminar las labores de dicha convención se sometieron todos los documentos a una comisión de estilo, integrada por los diputados Fernando Moctezuma y Froylán C. Manjarrez, encargada de la coordinación de los cambios introducidos al plan por la convención de Querétaro".⁷¹

El primer Plan Sexenal se compone de una introducción, una exposición y once capítulos: Agricultura y fomento. Problema Agrario; Trabajo; Economía Nacional, Comunicaciones y Obras Públicas, Salubridad Pública, Educación; Gobernación; Ejército Nacional, Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; y Obras Constructivas de las Comunidades. Sin duda, la educación, el sector Agrario y el manejo nacional de recursos son la parte sustantiva del documento.

El Plan en el ámbito ideológico-conceptual se basa en tres elementos: La consulta popular, el proyecto histórico-político y la economía dirigida.

Al igual que los intentos anteriores de planeación, el primer plan sexenal acude a la consulta popular, para legitimar su razón de ser. Parte del supuesto de una democracia representativa, donde los actores directos en la elaboración y toma de decisiones son representantes directos y válidos del sector que representan. Sin embargo, este primer plan hace hincapié en su venero popular, en su raíz social. Así, se menciona que para la creación del

⁷¹ Ceceña Cervantes, José Luis. op. cit. p. 62.

documento se partió, entre otras fuentes, de " La lectura de las numerosas ponencias e iniciativas que con relación y cuestiones de mayor o menor importancia fueron presentadas a la citada Comisión del Programa, por distintos funcionarios, instituciones y personas" ⁷².

De hecho, las ponencias e iniciativas son los únicos mecanismos de consulta popular directa que se indican. También se expresa una toma de decisiones de tipo vertical ascendente, de consulta con las bases. Este énfasis se plasma en la parte siguiente:

" ... Atendiendo a nuestra realidad política, no considera la comisión que el plan sexenal sea un programa que hombres del gabinete presentan al pueblo, sino que, de modo inverso, es el pueblo, ejercitado ya en el uso de sus derechos, el que ha venido ofreciendo al Partido de la Revolución un abundante material de observaciones, un cuadro completo de anhelos y necesidades que los redactores del plan organizaron, coordinaron y, a veces, tuvieron que encauzar." ⁷³

El proyecto histórico político que emana del plan se construye a partir de la ideología de la Revolución Mexicana y la propuesta de nación y organización plasmadas en la Constitución de 1917. Así, la Revolución, el partido y el gobierno se convierten en centro e instrumentos medulares de la formación y orientación del documento. El propio escrito explica la concepción y función de esos elementos:

" Es justo, en el criterio de la Comisión, el concepto de las funciones del Estado que se consigna en el Plan Sexenal, como interpretación de la historia

⁷² SPP. op. cit. p. 192.

⁷³ ídem. p. 194

de nuestras instituciones públicas actuales, porque estas, según nuestro entender, descansan en tres realidades concordantes: la Revolución, el Partido y el Gobierno. La Revolución es el fenómeno histórico que consiste en el hecho de que el pueblo asuma activamente la empresa de realizar una nueva concepción de la vida en sociedad, transformando las instituciones públicas y el régimen de la producción. El Partido es el órgano mediante el cual la Revolución se manifiesta en acción política y social, para asumir el poder público y mantenerse en él mediante su actuación en la lucha democrática y para transformar el régimen de convivencia social. Y el gobierno, mientras se halle en manos del partido revolucionario, es el órgano de gestión pública a través del cual la Revolución realiza sus finalidades.⁷⁴

También destaca el plan la intervención del Estado en la economía y su intención reguladora y orientadora. De modo que se plantea a la economía dirigida como un mecanismo permanente y progresivo de transición al desarrollo.

" Estima la comisión que el intervencionismo del Estado que se adopta como doctrina en el Plan Sexenal es lógico conforme al sentido profundo de nuestro Derecho Político, porque la constitución de 1917 quitó al Estado el carácter de institución puramente política y lo orientó hacia la acción reguladora de los fenómenos vitales del país, adelantándose en este camino a las más modernas teorías y a las más progresistas naciones.⁷⁵

⁷⁴ SPP. op. cit. p. 192.

⁷⁵ Idem. pp. 192-193.

Y además se agrega. "En primer término, conviene apuntar que nuestro país, con la aplicación del Plan sexenal entrará en la primera etapa de un régimen progresivo de economía dirigida. Cuya trascendencia es mayor, sin género de duda, a todo lo previsible.

El plan adquiere por esta razón en nuestra historia los caracteres de un punto de referencia, que señala el fin de una etapa y el comienzo de otra."⁷⁶

Por otra parte sobresalen dos aspectos mas en el núcleo ideológico del plan: primero, la Reforma Educativa, que busca su mayor laicización, partiendo de que la educación eclesiástica es una perturbadora de la conciencia infantil. Segundo, el fortalecimiento del sindicalismo, cuyo rumbo sería la protección y desarrollo sindical de los asalariados.

Asimismo, es importante señalar que el Plan contempló una desagregación temporal en seis etapas anuales sucesivas.

El renglón agropecuario es de los rubros mas importantes del plan, pues considera que en este ámbito está el problema social de mayor relieve nacional. El reto lo constituye la dotación justa y la mejor explotación de la tierra. Se trata de satisfacer las necesidades de tierras y aguas de todos los campesinos del país. Propone para ello mayores recursos económicos y humanos, reducción de trámites y procedimientos, resolución definitiva sobre dotaciones y restituciones de tierras; y supresión de dificultades legales. Se establece la creación de un Departamento Agrario y se declara el respeto por la pequeña propiedad.

⁷⁶ ídem. p. 194 .

De este modo, la atención del problema agrario se manifiesta como propiedad federal y se impone, además del ejido, el fraccionamiento de latifundios, la redistribución de la población rural y la colonización interior. Adicionalmente se dicta la garantía de mínimos de bienestar a quienes no sean beneficiados con la dotación de tierras.

En suma, el objetivo principal en materia agropecuaria es cultivar la máxima tierra de labor existente. También se enfatiza la capacitación y organización campesina, el aumento del crédito rural, basado en las posibilidades agrícolas de la República, y la construcción de sistemas de riego. También se habla de una reproducción pecuaria selectiva y una protección y uso racional de los bosques, amén de tareas de reforestación y fomento a viveros.

En el rubro de trabajo, la elevación cultural y económica de los trabajadores, y sobre todo su organización, constituyen el núcleo propositivo. Sin embargo, se manifiestan de modo complementario la garantía de un salario mínimo, la aceptación de la lucha de clases, la implantación de un seguro social obligatorio y el garante de una impartición justa del derecho laboral.

En el ámbito de la economía nacional, se parte de la necesidad de adecuarse a las transformaciones operadas en la estructura económica y en las relaciones mercantiles de todos los países, e insertarse en una división internacional del trabajo complementaria, resalta, entonces, el nacionalismo económico:

" Pero ante la actitud mundial, que se caracteriza por la tendencia a formar economías nacionales autosuficientes, el Partido Nacional Revolucionario, considera que México se ve obligado, a su vez, a adoptar una política de nacionalismo económico, como un recurso de legítima defensa, sin que

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

contraiga por ello ninguna responsabilidad histórica...El planteo de una política económica nacionalista deberá hacerse en forma tal, que no de origen al aislamiento de nuestro país, sino que implique solamente una revisión cuidadosa de nuestras actividades en materia de comercio exterior y una revisión también del régimen de nuestra producción, sobre la base de que predomine el interés nacional.⁷⁷

Bajo este contexto se señala la regulación de las actividades de explotación de los recursos naturales y el comercio de los productos que signifiquen empobrecimiento del territorio nacional (aquí destaca la mención, de que se hará efectiva la nacionalización del subsuelo); la atención a las actividades industriales y mercantiles en materia de importaciones de medios permanentes de producción, y generación de energía. Asimismo, predomina el deseo de rechazar el liberalismo económico como eje del quehacer gubernamental:

" Entretanto se logra que se efectúe la transformación del régimen de la propiedad, para ajustarse a los nuevos sistemas de producción... (es) necesario que el estado intervenga para adoptar con su acción el orden... de modo que se reduzcan al mínimo las perturbaciones y desajustes en la economía del país. En consecuencia se debe: ... limitar la libre competencia.. estimular la creación de industrias nuevas que tengan por objeto sustituir con ventaja la importación...impedir aquellas formas de concentración de capitales que aniquilen organismos productores cuya existencia sea útil para la colectividad." ⁷⁸

⁷⁷idem. p. 207.

⁷⁸idem. p. 209

Adicionalmente la sustitución de importaciones, la estabilidad de precios, y el fomento a las exportaciones se constituyeron en rubros torales del programa.

En materia de comunicaciones y obras públicas resalta la construcción de caminos y vías con fines productivos; la ampliación del sistema ferroviario; el impulso a la aviación y el apoyo a la marina mercante. Asimismo, en el marco de salubridad pública destacan la dotación de servicios mínimos de bienestar a través de planes de acción municipal.

En educación se observan los propósitos siguientes: control estatal de la educación; carácter no religioso; orientación socialista de ésta; unificación de la educación rural y la primaria urbana; establecimiento de escuelas normales para formar maestros rurales; prioridad a la educación agrícola y a la educación técnica; y el acercamiento de los profesionistas con las comunidades.

Por su parte, **el renglón de gobernación** se indica el respeto al Estado de derecho; la importancia de la prevención delictiva; y la regulación de inmigrantes y control de emigrantes. También se describe el apoyo al ejército; y se enfatiza el sostenimiento de la soberanía nacional y de los principios y la legislación dimanados de la Constitución de 1917, como pilares de la política internacional.

En el apartado de **Hacienda y Crédito Público** se acepta que el impuesto es un medio limitado para alcanzar la reforma social, sin embargo, se propone una equidad en las cargas fiscales y un uso adecuado del sistema impositivo. Se menciona a las áreas de salud, educación, agricultura y comunicaciones como prioritarias en la orientación del gastopúblico.

Por último, se expone la importancia de la participación comunitaria en la formación de programas, pero a través de la gestión del Partido Nacional Revolucionario:

" Las comunidades de la República formarán programas dentro de este Plan Sexenal, para emprender, de acuerdo con sus necesidades, alguna o algunas, de las siguientes obras constructivas: escuelas, campos deportivos... el Partido Nacional Revolucionario mantendrá contacto, por conducto de una Dirección especial, con las organizaciones regionales del partido y las autoridades de los Estados y los municipios, a efecto de agrupar a las comunidades interesadas y estudiar las obras mas urgentes de utilidad común que deben llevarse a cabo, escalonadas, en los seis años de este plan.⁷⁹

Durante la ejecución del plan se lograron avances significativos: la creación del Banco Nacional de Crédito Ejidal (1953), de los Almacenes Nacionales de Depósito (1936), la expedición de nuevo Código de Procedimientos Penales (1935), la operación de un amplio programa de crédito agrícola, la creación del Banco Nacional de Comercio Exterior, la expropiación de las propiedades extranjeras petroleras (1938), la instauración del Instituto Nacional Indigenista y del Instituto Politécnico Nacional. Se impulsó la organización obrera y campesina.

Pese a los logros del sexenio Cardenista se reconoce que el primer plan sexenal no se operó cabalmente: para algunos se alcanzaron algunas metas y las restantes se pospusieron:

⁷⁹Idem. p. 227.

"Dada la magnitud y complejidad de las tareas emprendidas, no fue posible terminarlas durante este periodo, por lo que fueron retomadas en subsecuentes planes y programas."

Para otros los logros en el desarrollo económico y social de ese periodo se dieron al margen del plan sexenal:

" Estos y otros logros se debieron casi exclusivamente al hecho de que el presidente de México era el general Lázaro Cárdenas y no a que el plan sexenal hubiese sido lo que México requería ni que se hubiera cumplido... Es decir los avances de la economía mexicana durante el periodo para el cual se confeccionó el primer plan sexenal no se debieron a éste pues además de ser notoriamente incipiente, carece de los instrumentos adecuados para su realización..."⁸⁰

Además,

" El Plan Sexenal era un plan económico sólo de nombre. Constituyó, en realidad, un bosquejo general de la política económica a seguir después del cambio de administración de 1934, orientada, en primer lugar, a lograr que el país saliera de serias dificultades de origen externo, y encaminada, en segundo lugar, a alentar el desarrollo económico conforme a los lineamientos señalados al término de la lucha revolucionaria por el presidente Calles (1925-1928)...Además, el plan sexenal no contenía ningún instrumento práctico para su ejecución. Hacia la época de su preparación, México no contaba con ningún organismo económico o estadístico que realizara los

⁸⁰ Ceceña Cervantes, José Luis. *op. cit.* pp. 68-69

estudios necesarios para traducir las instrucciones generales del plan a términos cuantitativos.⁸¹

Sin embargo, si nos situamos en un mirador intermedio, podemos afirmar que si bien se pueden encontrar en el primer plan sexenal debilidades en el aspecto técnico e indefinición de medios para alcanzar sus objetivos, también constituye una plataforma ideológica y un marco de referencia a la acción gubernamental, aunque su operación haya sido mínima. En este sentido coincidimos con Raúl Pérez Barbosa:

" Desde un punto de vista general, el primer plan sexenal fue calificado como respuesta empírica a las necesidades existentes, simple declaración de principios de un programa partidista. Estas debilidades técnicas no impiden que el documento contenga los prerequisites indispensables para un posible proyecto nacionalista de desarrollo: Reforma agraria, educación, recuperación de los recursos naturales de manosextranjeras, etc." ⁸²

Finalmente, el primer plan sexenal sentó bases sólidas para continuar con la elaboración de planes ulteriormente, aunque de manera híbrida: Cada plan conjugaría, además de los fines y medios para alcanzar el desarrollo económico y social, la plataforma ideológica y declaración de principios partidistas y el esquema de política económica a seguir.

⁸¹ Flores de la Peña Horacio op. cit. p. 26

⁸² Pérez Barbosa Raúl. *La Planificación Nacional en México. 1928-1988. Una Aproximación Integral* Ed. IAP-Nuevo León. México 1988 2a. Edición p.61.

Asimismo, conviene destacar algunos aspectos importantes de este periodo:

En estas fechas se decreta el cambio de duración de un periodo presidencial de cuatro años con posibilidad de reelección a otro de seis años sin reelección.

Este acontecimiento ocasionó que a partir de entonces se iniciara la confección de planes o proyectos con una duración de seis años, es decir, se trabajó con proyecciones de corto y mediano plazos, las cuales se reiniciarían con el sexenio siguiente, en lugar de establecer objetivos de largo plazo y evitar la reiniciación en los mismos errores del anterior.

A pesar de estos errores estructurales, el primer plan sexenal presenta ciertos avances en materia de planeación. En el periodo de su implementación aparecen términos como "economía dirigida", se aborda el tema de la educación como premisa del desarrollo de las futuras generaciones y se definen en este plan las orientaciones en las que debe estar sustentada la enseñanza primaria.

Se establece que el **problema agrario** era el de mayor importancia en nuestro país y destaca como obstáculo relevante del desarrollo, la distribución y utilización de la tierra, por lo que propone la dotación y restitución de tierras de la manera más ampliamente posible.

Se considera trascendente la implantación del seguro social obligatorio y se propone expedir una ley del seguro social. Surge por primera vez la propuesta de alentar a las empresas nacionales para explotación del subsuelo

Al papel del Estado en la economía se le da un caracter regulador de las actividades comerciales y productivas, el cual fungiría como una especie de árbitro entre industriales, comerciantes y consumidores.

A pesar de estos avances, el primer plan sexenal no llegó más allá de ser un conjunto de expresiones aisladas o un cúmulo de buenos deseos.

Lo rescatable de este documento es su insistente planteamiento de otorgar al Estado un papel más participativo en el ámbito económico. De este papel surgieron avances administrativos que condujeron a la creación de diversos organismos, al margen del plan. Destacan los siguientes:

- Banco Nacional de Crédito Ejidal.
- Almacenes Nacionales de Depósito.
- Banco Nacional de Comercio Exterior.
- Banco nacional Obrero de Fomento Industrial.
- Unión Nacional de Productores de Azúcar.

Es muy importante indicar que en este periodo se llevó a cabo la expropiación petrolera, con el consecuente surgimiento de PEMEX. También en materia social se fundaron el Instituto Nacional Indigenista y el Instituto Politécnico Nacional, cuya creación derivó de la modificación al artículo tercero constitucional que establecía una educación socialista en el país.

3.2.3 *El segundo plan sexenal*

El año de 1939 era tiempo político sobresaliente: era tiempo de sucesión presidencial. En este contexto, se hacía necesario elaborar la plataforma político-económica del candidato presidencial del Partido de la Revolución Mexicana, Manuel Avila Camacho. Este programa cumplía una doble función: plataforma del candidato presidencial y, después de la toma de posesión, plan de trabajo del Ejecutivo. Tal era la bifuncionalidad del Segundo Plan Sexenal.

"La demagogia oficial que pretendía que el primer Plan Sexenal tuvo buen éxito llevó a que en febrero de 1939 se iniciaran los trabajos para aprobar el Segundo Plan Sexenal para el sexenio 1941-1946 y que primero serviría como plataforma política del candidato del partido oficial (que en abril de 1938 había cambiado de nombre, al de Partido de la Revolución Mexicana (PRM) ante las elecciones presidenciales de septiembre de 1940"⁸³

El Segundo Plan Sexenal significó continuidad de esfuerzos en la planeación del desarrollo, iniciados en el periodo 1934-1940. Si bien el plan sirve de programa de acción y trabajo de Avila Camacho, su elaboración corresponde a la administración Cardenista, los propios objetivos generales lo indican: consolidación de la reforma agraria, relevancia al sector industrial y tránsito hacia la democracia de los trabajadores.

La administración de Avila Camacho dejaría estos propósitos en el papel: "En un grado aún más notable que el primero, el Segundo Plan Sexenal tampoco pasó de ser un plan en el papel."⁸⁴

⁸³ Ceceña Cervantes. op.cit. p. 70

⁸⁴ Flores de la Peña. op. cit. p. 27.

Desde su toma de protesta como candidato presidencial, Avila Camacho daba indicios de rompimiento con el proyecto cardenista, así por ejemplo señalaba que "un pueblo no es un conjunto heterogéneo de clases, cada una enconadamente defendiendo sus intereses, sino una gran unidad histórica, enraizada en el pasado y combatiendo unida por un porvenir común".⁸⁵

El Segundo plan sexenal se dividió en un apartado introductorio y catorce capítulos: reparto agrario y producción agrícola; economía industrial y comercio; hacienda y crédito público; comunicaciones y obras públicas; trabajo y previsión social; educación pública; salubridad pública; asistencia pública; relaciones exteriores; gobernación; publicidad; defensa nacional; Departamento del Distrito Federal; y planeación y coordinación.

La introducción del plan representa su marco político-ideológico. Señala cuatro propósitos: crear la democracia a través de la intervención del Estado como supresor de injusticias y equilibrador de fuerzas; establecer las condiciones económicas y sociales, a través del Estado y la planeación, para el ejercicio de los derechos políticos; transitar de una democracia liberal a una democracia de los trabajadores; y garantizar la continuidad política. La independencia económica se vuelve un fin, y la planeación, más que una técnica, se enuncia como un deber revolucionario para alcanzar aquella:

"No es, entonces, un mero requisito de la técnica moderna del gobierno lo que impulsa a planificar las actividades del Estado, sino principalmente un deber revolucionario de prolongar la trayectoria del pueblo hacia sus objetivos últimos ... el movimiento revolucionario, desde sus principios y en todo momento importante de su desarrollo, ha luchado por fincar la

⁸⁵ SPP. op.cit. Tomo I. p. 339

independencia política en su única base incommovible; la independencia económica de la Nación.⁸⁶

También se reconoce la lucha de clases y su permanencia mientras se reparan las injusticias sociales. Se garantiza protección a la iniciativa privada. Se da carácter flexible y humanista al plan: se busca revalorizar al hombre, al valor humano y respetar el estado de derecho y los límites presupuestales. El corolario es un reconocimiento y respeto a la obra cardenista y la necesidad de continuarla:

"Debe reconocerse, finalmente, que no podría haberse formulado este plan, en los términos que lo expresan, sin una indispensable base previa: la obra de grandes dimensiones, que el régimen del presidente Lázaro Cárdenas legue a sus continuadores. Por ello, porque es preciso conservar y ensanchar tal fundamento, se declara intocable el resultado de la gestión que el actual mandatario ha realizado en favor de campesinos y obreros.⁸⁷

En materia de reparto agrario y producción agrícola, se habla de la acción gubernamental en relación a los problemas relativos a la agricultura, la ganadería, la caza, la pesca y la explotación forestal.

Así, se propone consolidar un reparto agrario integral en el menor tiempo posible; hacer de la producción ejidal base de la economía agrícola; desarrollar la producción mediante la modernización técnica; incrementar el apoyo crediticio, cuyo manejo lo realizará una sola institución; estimular la incorporación y participación indígena, con respeto a sus tradiciones;

86 *idem.* p.274.

87 *idem.* p. 275

considerar con absoluta igualdad legal y real a la mujer campesina, y mejorar la vigilancia sobre los recursos forestales, pesqueros y de caza.

La educación agropecuaria propuesta en el plan abarca siete líneas de acción: establecimiento de escuelas de administración ejidal; control estatal de la educación superior en materia agrícola, forestal y de medicina veterinaria; creación de un sistema de becas; desarrollo escolar de actividades de fomento agropecuario, propaganda y mejoramiento social; impartición de cursos para las mujeres campesinas; intensificación de la educación física y la práctica deportiva; e instalación de escuelas prevocacionales.

Cabe destacar la importancia que se da a la intervención del Estado en la producción agrícola, con el fin de que establezca el rendimiento ejidal; ajuste la producción al movimiento del mercado; modernice la técnica agrícola y regule la relación entre el sector primario y secundario para su mutuo beneficio.

Asimismo, resalta el propósito industrializador en este sector:

"Se estimulará la industrialización, en su primera etapa, de los productos agrícolas, ganaderos, forestales, de caza y pesca."⁸⁸

La industrialización del sector respondía, entre otros fines, a la posible transformación de emergencia de los productos agrícolas para satisfacer las necesidades mundiales de consumo. Llama la atención esta prioridad hacia el mercado externo, y que dicha actividad se encargue al área de defensa nacional.

⁸⁸ *idem.* p. 284.

En el capítulo de economía industrial y comercio, el plan definió las acciones de gobierno encauzadas a enfrentar las dificultades en la explotación industrial de los recursos nacionales: su producción, su circulación, su consumo, su intercambio internacional; y la organización para su aprovechamiento interno.

El esquema de este rubro se apoyó principalmente en las acciones siguientes: consolidar la independencia económica; incrementar paulatinamente la dirección del Estado en la economía; adquirir y dotar al país de medios de producción para su industrialización; consolidar la posición (periférica) en el mercado exterior; organizar económicamente las importaciones; estabilizar precios internos y explotar recursos naturales no aprovechados hasta ese momento.

Se declararon particularmente acciones en:

- **Minería: el Estado fomentará la explotación y uso de metales de producción nacional.**
- **Petróleo: nacionalización total de la industria petrolera y reinversión de parte de sus rendimientos, así como realización de obras de beneficio colectivo por parte de esta industria y reducción de precios al interior sin perjuicio de los salarios de los trabajadores.**
- **Industria eléctrica: electrificación del país con recursos estatales y cooperación de particulares, tarifas ala alcance de los consumidores, cuotas industriales que apoyen el desarrollo y utilidades razonables.**

- **Industria de la transformación:** alentar la participación de la iniciativa privada y la sustitución de importaciones.
- **Comercio interior:** regulación estatal de precios, control de artículos de consumo necesario y fomento a cooperativas de consumo y tiendas sindicales y campesinas.
- **Comercio exterior:** adaptación a las condiciones en que se realice el mercado exterior (política por demás flexible e indefinida).
- **Estadística:** elaboración de estadísticas ordinarias y producción de anuarios de comercio exterior, movimiento natural y social de la población, e industria extractiva.

Asimismo, la industrialización requería inicialmente de dos actividades torales: la elaboración sistemática de un inventario general de recursos naturales en el país, utilizables en la producción industrial, y el diseño de un plan general de industrialización del país. Como se puede ver los intentos de organización estadística de los recursos nacionales enunciados por los gobiernos precedentes no se realizaron o se desecharon.

En cuanto a Hacienda y Crédito Público se buscaba obtener ingresos para incrementar la actividad gubernamental en aras del beneficio de la mayoría y una mejor distribución de la riqueza. El destino del gasto da preferencia a los ramos de educación, salud y crédito agrícola. Se reconoce la necesidad de mejorar el salario real de los trabajadores y de sentar bases financieras para

lograr la industrialización del país. Se enuncia cumplir obligaciones crediticias con el exterior en la medida de la capacidad de pago del país.

Las comunicaciones y transportes dentro del plan se orientaban hacia la solución de los problemas de acceso a las zonas de recursos naturales, de consolidación de la comunidad cultural de los habitantes del país, del aumento de la producción y eficacia de los servicios de circulación y distribución de productos. Se enuncia la preferencia a construir y establecer aquellas obras o sistemas de comunicaciones y transportes que den acceso a nuevas zonas de recursos naturales, así como a la conservación de obras ejecutadas y consolidación de las iniciadas.

La participación organizada de la clase obrera en las responsabilidades directivas de la producción económica es el núcleo de la propuesta en el marco del trabajo y previsión social del plan. El esquema laboral incluía la máxima participación de la clase trabajadora, compatible con la posibilidad de utilidades razonables que atraigan y conserven capital hacia la empresas; fijación del salario mínimo por zonas geográficas; establecimiento de la escala móvil de salarios; rechazo a la creación y mejoramiento de las prestaciones sociales y de previsión a los trabajadores, así como expedición de la ley del seguro social.

En el apartado de educación pública, el objetivo básico era elevar el nivel de cultura de la población, como factor de desenvolvimiento económico, social y político del país, además de apoyar el trabajo científico. Las reformas al artículo tercero constitucional, la expedición de su ley orgánica y la precisión de su orientación ideológica y pedagógica son una preocupación constante.

La acción sanitaria se mencionó como una actividad urgente y fundamental. El propósito en salubridad pública era asegurar a nuestra raza (*sic*) como pueblo físicamente fuerte y hacer posible un mejor disfrute de la riqueza producida y un incremento del bienestar nacional. Para ello se propuso crear una conciencia de participación entre los sectores económicos y sociales del país; establecer viviendas amplias para el proletariado y campesinos; abaratar medicamentos; impulsar campañas antialcohólicas y de distribución de medicamentos antivenéreos; intensificar campañas contra el paludismo; y servicio médico obligatorio en la empresas, entre otras medidas.

La asistencia pública encaminaba su acción a contribuir en la defensa de los débiles económicos mediante aportaciones y ayuda directa y la creación de Centros de Asistencia Social. También, se proyecta fusionar las actividades del Departamento de Salubridad y a la Secretaría de Asistencia Social en una sola Secretaría de Asistencia Social y Salubridad.

En el área de relaciones exteriores se proponía mantener relaciones con los demás estados de la comunidad internacional, a través de convenciones y tratados, especialmente estrechar vínculos con los países latinoamericanos.

Por su parte, el renglón de gobernación incluía acciones de prevención social, migración, movimiento de población y administración de los territorios federales y mares. Destaca el propósito de otorgar derecho al voto a la mujer.

El capítulo de publicidad se refiere a los actos de gobierno cuyo fin sea propagar ideas y opiniones o difundir públicamente el conocimiento de los hechos. Se trata de encauzar acciones para mantener informado al pueblo,

activar la colaboración popular y crear confianza respecto de la capacidad nacional para las formas superiores de trabajo.

Mientras tanto, en **defensa nacional** se establece la acción del Estado relativa a mejorar la organización de las fuerzas humanas y económicas de la república, en condiciones de asegurar nuestro territorio, la independencia de la nación y la estabilidad de las instituciones mediante el uso de los recursos militares y la adecuada preparación del pueblo, la economía y los elementos necesarios para la defensa nacional.

En cuanto al Departamento del Distrito Federal, se advierte la necesidad de ampliar y mejorar los servicios de la capital. Se plantea crear el Tribunal fiscal y fomentar la creación de cooperativas de consumidores.

Por último, en el **rubro de planeación y coordinación** se hace referencia a la planeación de actividades gubernamentales y a la coordinación de las dependencias. Para ello se indican cuatro herramientas de operación: el establecimiento de convenios; la planeación de actividades; la elaboración de planes anuales de ejecución y la creación del Supremo Consejo de la Nación.

Por otra parte, en el periodo 1941-1942 se adoptan medidas adicionales de apoyo a la ejecución del segundo plan sexenal: se modifica el Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos, se crean la Comisión Federal de Planificación Económica, los Consejos Mixtos de Economía Regional y la Comisión Nacional para el Estudio de los problemas de México en la Posguerra.

El Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos se creó como una instancia de consulta para coordinar las acciones de los diferentes

sectores sociales, a fin de promover el desarrollo económico del país, el Consejo es reformado en abril de 1941 mediante un decreto derogatorio de la ley del 31 de julio de 1933, que estableció el Consejo Nacional de Economía. Se indicaba que el Consejo ya no dependería directamente del presidente de la república, sino se adscribiría a la Secretaría de Economía Nacional como consultor auxiliar en materia económica. Participarían en él representantes del gobierno, la iniciativa privada y los campesinos. El 29 de abril de 1941 se publicó el reglamento de la ley antes citada, y el Consejo Nacional de Economía se integró el 10 de junio de 1941. Sin embargo, su presencia fue efímera, pues un año después de su integración, el Consejo Nacional de Economía fue sustituido por la Comisión Federal de Planificación Económica, pues su estructura dificultaba la toma de medidas urgentes en el ámbito económico.

La Comisión Federal de Planificación Económica se crea por decreto presidencial en julio de 1942 como organismo consultivo de la Secretaría de Economía Nacional en la " planificación y coordinación de la economía nacional, en el estudio de problemas concretos económicos creados por la guerra y de programas para la movilización económica que requiera la cooperación interamericana." ⁸⁹. Su objetivo era el estudio y realización de programas concretos para la solución de los problemas que la guerra imponía a la economía nacional. La Comisión se integraría por representantes de las más importantes Secretarías de Estado, incluyendo a Consejos de obreros y patronales, con participación pero sin voto

Los Consejos Mixtos de Economía Regional surgen por decreto presidencial el 16 de junio de 1942; sustituyen y enriquecen a los Consejos

⁸⁹ *idem.* p. 424

Mixtos de Fomento Agropecuario, creados por decreto en septiembre de 1941. Su objetivo era "Elaborar los programas que debían desarrollarse en cada entidad federativa, con objeto de mejorar las condiciones económicas y sociales de la vida rural e incrementar la producción agropecuaria.." ⁹⁰. Se integrarán por representantes del gobierno federal, los gobiernos estatales y los sectores productivos.

La Comisión Nacional para el Estudio de los problemas de México en la Posguerra, surge el 15 de febrero de 1944, por decreto presidencial. Se fundó para realizar estudios sobre la situación económica que se originaría en el país al término de la segunda guerra mundial. Se integraría por los secretarios de Hacienda y Crédito Público, Economía Nacional, Agricultura y Fomento, Trabajo y Previsión Social, Comunicaciones y Obras Públicas, Educación Pública y Relaciones Exteriores; así como tres miembros de las cámaras del Congreso de la Unión y por personas que invite el ejecutivo federal.

Recapitulando, de las propuestas destacadas en el segundo plan sexenal sobresale el hecho de que continúe con el papel del estado interventor en la economía y llevar a cabo el reparto agrario con la mayor rapidez posible.

Se recomienda implementar un proceso de industrialización de los productos agrícolas, ganaderos, de caza y pesqueros. Asimismo, se plantea una transformación urgente de la industria.

Como una medida de defensa forestal se plantea la sustitución del uso de carbón vegetal por mineral. Se propone la creación de un fondo para el pago

⁹⁰ *idem.* p. 426

de la indemnización de empresas expropiadas el cual se realizaría con parte del producto obtenido por exportaciones del petróleo y sus derivados.

Se menciona la necesidad de electrificar al país y elaborar anuarios estadísticos del comercio exterior, población, industria, etc.

Por lo que respecta al manejo de las finanzas públicas, se establecía eliminar la contribución federal y alimentar notablemente los impuestos sobre bebidas embriagantes.

El gasto debería estar orientado a la educación, salubridad y crédito agrícola. Se indica como uno de los objetivos principales el mantener la estabilidad monetaria, establecer el salario mínimo por zonas económico-geográficas, crear el libro de texto gratuito y controlar la preparación de profesionales y técnicos.

En otros aspectos el plan propone la creación por parte del patrón de crear asilos y el servicio médico obligatorio. También propone otorgar el voto a la mujer y expedir la ley de responsabilidades de funcionarios y empleados públicos.

No obstante todas estas propuestas, el Segundo Plan Sexenal mostró desde su origen una desorientación en sus planteamientos, los cuales estaban casi estructurados, como por ejemplo el hecho de que el desarrollo económico haya sido encomendado a la Secretaría de Gobernación.

las consideraciones planteadas en este documento no sólo se abordaron en forma aislada, sino reflejaron la oposición a los planteamientos cardenistas y sus limitaciones para establecerlos, pues en este plan se menciona que la

iniciativa privada no encontraría trabas ni hostilidades, tendría todo el estímulo a que le da derecho su condición de factor poderoso de la economía.

La mayoría de los planteamientos del Segundo Plan Sexenal no fueron tomados en cuenta para la orientación económica de nuestro país. Fueron los acontecimientos internacionales los que la definieron; el más importante de ellos en ese periodo fue la Segunda Guerra Mundial.

3.2.4 El tercer plan sexenal

Con el ascenso al poder de Miguel Alemán Valdéz, se elabora el Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas, equivalente al tercer plan sexenal. Este documento, a juicio de José Luis Ceceña Cervantes, inicia en México la etapa de la planificación económica como base para obtener préstamos internacionales⁹¹. Mientras que para Rogelio Montemayor esta acción se vincula a la industrialización del país⁹². Las condiciones del surgimiento del tercer plan sexenal y su objetivo dan la razón a estos autores, pues dicho proyecto se elaboró para obtener un crédito internacional razonable:

"El gobierno por conducto del Banco de México, S.A., de Nacional Financiera S.A. y de la Embajada de México en Washington, ha iniciado gestiones, desde hace algún tiempo, ante el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, para que se le otorgue un crédito que, sumada a parte de los ingresos normales de la Federación, al crédito interno y a otras aportaciones, permita realizar las obras que el Ejecutivo Federal considera

⁹¹ Ceceña Cervantes. op. cit. p. 82.

⁹² Montemayor Seguy. op. cit. p.95

indispensables para la recuperación económica del país, que incluya un desarrollo industrial razonable.

"Para el fundamento de la demanda, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento ha solicitado en un cuestionario de doce secciones, un acervo de datos estadístico y de información generales que le permitan conocer, tanto las condiciones económicas del país en los últimos diez años, como el plan de promociones futuras a que se aplicará el crédito pedido".⁹³

El proyecto de inversiones se orientaba a satisfacer parte de esa demanda de información: describía necesidades anuales del país y las demandas materiales insatisfechas como consecuencia de la reducción de importaciones durante la segunda guerra mundial. Se hace una descripción general de cada uno de los proyectos, las inversiones necesarias y futuras anuales, su descripción cuantitativa y el aspecto financiero.

El proyecto de inversiones comprendía treinta y un grandes grupos de proyectos, que significaban 595 obras, lo cual generaría empleo a 1 millón 65 mil 319 personas. La inversión ascendía a 11 mil 586 millones 426 mil pesos.

El proyecto se clasificó en cinco divisiones: agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca; minas, petróleo y gas natural; industrias; comunicaciones y transportes; y administración pública. La primera división agrupaba ocho conceptos: obras de irrigación, promoción de cultivos, mejoramiento de semillas, colonización, promociones forestales, campaña contra la aftosa, construcción de silos para granos y proyectos de pesca. La

⁹³ SPP. op. cit. tomo 2. p. 12.

segunda división concentraba dos conceptos: industria minero-metalúrgica y petróleo y gas natural. La tercera división incluía cinco conceptos: laboratorios industriales, promociones industriales, conservas alimenticias, proyectos de electrificación del gobierno y proyectos de electrificación de empresas privadas (éste aparece como renglón bis). La cuarta comprende once conceptos: construcción de ferrocarriles, rehabilitación de los ferrocarriles nacionales, rehabilitación del ferrocarril Sud-Pacífico, construcción de caminos; aeropuertos, telecomunicaciones, correos, obras marítimas y dragado; obra de puertos libres, proyectos de marina mercante y construcciones navales. La quinta reúne seis conceptos: proyectos de alcantarillado y agua potable, proyectos de salubridad, proyectos de educación, ciudad universitaria, edificios para dependencias gubernamentales y obras de juntas de mejoras materiales.

Los rubros de agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca, y comunicaciones y transportes eran los más favorecidos con inversiones programadas: concentraban el 64.2% de éstas: los problemas que registraba el abastecimiento y distribución de productos básicos y la presencia de la fiebre aftosa en el campo mexicano servían de justificación a esta distribución.

Las fuentes de financiamiento interno superaban a las de origen externo en una proporción de 2 a 1: " De la totalidad de las erogaciones fiscales se estima que un 66.8% podría ser financiado con fondos procedentes del

interior del país y que el 33.2% restante habría de obtenerse del extranjero."⁹⁴ Con este último propósito se preveía la apertura de diversas líneas de crédito a nivel mundial. Sólo 7 de los 31 grandes proyectos, el 22.6%, exigía apoyo exterior superior a los 100 millones de pesos.

Cada una de las diferentes divisiones del proyecto presentaba sus objetivos:

Primera división.- Agricultura, Ganadería, Silvicultura, Caza y Pesca.

El propósito de las acciones era ejecutar obras consideradas como indispensables por el ejecutivo federal para la recuperación económica del país y lograr un desarrollo industrial razonable. Las grandes acciones de este rubro eran:

- ◆ Fuerte apoyo a las obras de irrigación, pues se establece que el 83% de la superficie necesita irrigación. Se eleva a la Comisión Nacional de Irrigación a secretaría de Estado (Recursos Hidráulicos), se da prioridad a las zonas del pacífico, y se menciona la construcción de 24 presas de almacenamiento y catorce plantas generadoras de electricidad.
- ◆ Promoción de cultivos para suprimir déficits productivos en maíz, trigo, frijol, y ajonjolí, y cubrir los consumos de la población calculada para 1952.
- ◆ En mejoramiento de semilla resalta el maíz: se trata de incrementar su productividad y rentabilidad.
- ◆ Crear la Comisión Nacional de Colonización para acomodar a la población en tierras disponibles para su aprovechamiento.

⁹⁴ *Idem.* p. 21

- Intensificar la protección forestal mediante actividades de prevención y combate de incendios, plagas y enfermedades, así como reducción a la explotación forestal.
- Promover la explotación de regiones forestales aún desconocidas.
- Combate para la erradicación de la fiebre aftosa (que se estimó con una duración de 10 años.) con apoyo económico de los Estados Unidos.
- Construir la Nacional Distribuidora y Reguladora S.A. para mejorar el almacenamiento de semillas y disminuir siniestros.
- Adquirir cuatro barcos guarda-pesca y construir dos escuelas navales a fin de conservar las especies marítimas, aumentar su producción y disminuir costos.
- **Segunda división.- Mina, Petróleo y Gas Natural.** Su objetivo se centraba en incrementar la explotación de la riqueza minera nacional, así como localizar nuevos mantos petrolíferos e incrementar la producción de crudos y sus derivados. Las acciones eran:
 - Catalogar la propiedad minera y de las zonas de reserva nacional.
 - Establecer plantas piloto y semi-industriales para la investigación y experimentación minero-metalúrgica.
 - Aumentar los rendimientos de petróleo por unidad de volumen mediante la perforación de pozos nuevos, construcción de oleoductos, gaseoductos y refinerías.

- ◆ **Tercera división.- Industrias.** En este apartado las líneas de acción se dirigen a fortalecer el proceso de industrialización. Las acciones son:
 - ◆ Conocimiento exacto de las materias primas, productos intermedios y productos finales del proceso industrial.
 - ◆ Crear el organismo denominado Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial.
 - ◆ Ampliar y mejorar la infraestructura de laboratorios de química, física, metrología y electricidad.
 - ◆ Impulsar la fabricación de fertilizantes nitrogenados, la producción de coque y derivados.
 - ◆ Promover la producción de caña de azúcar, acero, metales, papel, pulpa y celulosa; y materiales de construcción.
 - ◆ Apoyar los proyectos de conservas alimenticias, tales como la construcción de plantas empacadoras o congeladoras y enlatadoras de carne.
 - ◆ Abatir el rezago en electrificación mediante el aumento de la potencia instalada y de la potencia por habitante.
- ◆ **Cuarta división.- Comunicaciones y Transportes.** Para mejorar las vías de comunicación nacionales y unir con la red nacional diversas regiones del país se proponían las acciones siguientes:
 - ◆ Terminar los ferrocarriles del Sureste y de la línea Sonora-Baja California.

- ◆ Construcción del tramo aserradero del ferrocarril Durango-Mazatlán; de los ferrocarriles México-Tuxpan, Chihuahua-Pacífico, Achotal-Medias Aguas, y San Carlos-Villa Acuña.
- ◆ Rehabilitar las líneas de Ferrocarriles Nacionales de México, mejorar sus vías, transformar la vía angosta existente en ancha; construir y equipar los talleres necesarios y adquirir material de tracción, de carga y pasaje necesario, para ofrecer un servicio seguro, rápido y eficiente.
- ◆ Rehabilitar el ferrocarril Sud-Pacífico para establecer un servicio eficiente a lo largo de la costa occidental del país.
- ◆ Construir veintiún carreteras, destacan los tramos Guadalajara a Nogales, México a Ciudad Juárez, Jiquilpan a Colima y Manzanillo, Coatzacoalcos a Salina Cruz y Durango a Mazatlán.
- ◆ Construir aeropuertos y mejorar los existentes a fin de garantizar seguridad en vuelo y protección por la vida humana en despegue, vuelo y aterrizaje.
- ◆ Instalar equipo carrier para perfeccionar las comunicaciones telegráficas y telefónicas entre la Ciudad de México y las de Nuevo Laredo, Tamaulipas; Guadalajara, Jalisco, Veracruz, Veracruz; y Tampico, Tamaulipas.
- ◆ Instalación de 45 estaciones radiotelegráficas.
- ◆ Mejorar y ampliar el servicio de comunicaciones postales mediante la construcción de edificios, reparación de los existentes y dotación de mobiliario y equipo.

- ◆ Facilitar la movilización de productos en régimen de altura y de cabotaje, y la descongestión del tráfico ferroviario.
- ◆ Intensificar el tráfico marítimo en el régimen de puerto libre con Coatzacoalcos y Salina Cruz.
- ◆ Incrementar la flota mercante mexicana (con barcos norteamericanos de excedente de guerra) y establecer ocho líneas de navegación.
- ◆ Construir buques navales a fin de llenar necesidades del servicio marítimo y mantener personal adiestrado y los astilleros en buen estado de conservación, en previsión de cualquier emergencia.

Quinta división.- Administración Pública. Las acciones de este apartado eran básicamente en infraestructura social y apoyo:

- ◆ Ampliar la cobertura de los servicios de agua potable y alcantarillado mediante la construcción, ampliación y rehabilitación de sistemas.
- ◆ Incrementar las unidades médicas, clínicas y hospitales a través de su construcción y dotación de mobiliario.
- ◆ Evitar la propagación y procurar la extinción de diversas enfermedades epidémicas y endémicas, mediante campañas sanitarias.
- ◆ Dotar al país de un mayor número de aulas en el nivel de primaria.
- ◆ Dotar de edificios nuevos y material docente al Instituto Politécnico Nacional.
- ◆ Construir la Ciudad universitaria.

- ◆ Mejorar las condiciones de alojamiento de las distintas dependencias del ejecutivo federal.
- ◆ Elevar las condiciones materiales y de sanidad de los puertos y poblaciones fronterizas, con apoyo de las juntas de mejoras materiales.

En suma, el proyecto se traduce en un esfuerzo para programar la inversión global y su destino sectorial, derivado de la necesidad de apoyar documentalmente la gestión crediticia ante el Banco Mundial. Todo bajo un propósito central: fortalecer el proceso de industrialización.

En ese mismo periodo (1946-1952) destacan dos acciones más en materia de planeación: la Planeación Regional por Cuencas Hidrológicas y la formulación del Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

La Planeación Regional por Cuencas Hidrológicas.- En esta materia se formaron cuatro comisiones, una por cada proyecto: la Comisión del Papaloapan; la Comisión de Tepalcatepec; la Comisión del Río fuerte; y la Comisión del Río Grijalva.

La primera se orientaba a construir obras de defensa en los ríos y el desarrollo de vías de comunicación relativas a los mismos. Tenía facultades para dictar medidas y disposiciones en materia industrial, agrícola y de colonización, respecto al desarrollo integral de la Cuenca del Papaloapan. Esta Comisión se creó por acuerdo presidencial el 26 de febrero de 1947 y se indicaba su dependencia de la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

La segunda surgió por acuerdo presidencial del 14 de mayo de 1947. Se proponía la realización de obras de carácter social como campañas sanitarias, hospitales y escuelas, además de la construcción de infraestructura como electrificación, agua potable, red de comunicaciones, y todas aquellas destinadas a lograr el desarrollo integral de la cuenca del río Grande de Tepalcaltepec. La comisión era un organismo autónomo en coordinación con autoridades regionales.

La tercera dependía de la Secretaría de Recursos Hidráulicos y se estableció a través de acuerdo presidencial el 27 de junio de 1951. Su función era planear, diseñar y construir las obras requeridas para el desarrollo integral de la extensión del país que constituye la cuenca del Río Fuerte, en beneficio de los estados de Sonora, Sinaloa, Chihuahua y Durango.

La cuarta se instauró por acuerdo presidencial del 27 de junio de 1951. Su finalidad era la promoción del desarrollo de las cuencas hidrológicas del Grijalva y del Usumacinta, particularmente en los estados de Tabasco y Chiapas. Da mayor importancia a la protección de la zona agrícola, la construcción de comunicaciones y la dotación de agua potable.

La formalización del control de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.- el 30 de diciembre de 1947, se expide la ley para el control por parte del gobierno federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. En ella se define la naturaleza y características de estas entidades. Así mismo, se indica su sujeción a la supervisión y control administrativo del Ejecutivo Federal: La Secretaria de

Hacienda y Crédito Público tendría la facultad de controlar y vigilar las operaciones de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal: y junto con la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa regularía los procesos de enajenación de sus activos fijos.

La Comisión Nacional de Inversiones.- El 27 de enero de 1948 se crea esta comisión por decreto presidencial. Su finalidad básica era conocer minuciosamente los presupuestos de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal para hacer observaciones y recomendaciones sobre el mejor uso de los recursos financieros. Dependía directamente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y se integraba por doce miembros: Un presidente propietario, un vicepresidente propietario, un vocal ejecutivo, un vocal secretario, tres vocales permanentes y cinco vocales con presencia ocasional.

La ley sobre atribuciones del ejecutivo federal en materia económica .- Se promulgó el 30 de diciembre de 1950, aplicable desde enero de 1951. Disponía que los precios de los servicios que afectan la producción o distribución de alimento, vestido, materias primas básicas etc., se fijarían por el gobierno. Así mismo, éste determinaría la distribución de mercancías cuyo volumen fuese insuficiente respecto de la demanda. Se crea la comisión nacional de precios y comités especiales por ramas de producción y distribución, en un intento parcial por regular la economía.

La Comisión mixta México - BIRF, 1951.- En febrero de 1951, Nacional Financiera propuso la creación de una comisión mixta del gobierno mexicano y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento con el propósito de establecer las tendencias económicas de México en los últimos 10 años y

analizar su capacidad para absorber inversiones del exterior tanto en forma directa como de créditos a largo plazo. La comisión mixta se integró por Raúl Ortiz Mena, de Nacional Financiera, y Víctor L. Urquidi, de Banco de México, como representantes del gobierno mexicano, mientras que por parte del BIRF se incorporaron Albert Waterson y Jonas H. Haraiz

En suma, el periodo en el que se emitió el tercer plan forma parte de una etapa en la que se utiliza a la planeación como base para la obtención de créditos internacionales y que comprende desde 1947 hasta 1958.

El gobierno en esta época (1948) solicitó al Banco Internacional de reconstrucción y Fomento (BIRF) un préstamo que le permitiera la realización de actividades consideradas como indispensables para el desarrollo industrial en nuestro país. El crédito solicitado ascendía a 250 millones de dólares.

Como requisito para el estudio del otorgamiento del crédito. El BIRF solicitó al gobierno mexicano la presentación de información general y estudios estadísticos que permitieran conocer las condiciones económicas del país durante los últimos diez años.

Para atender esta petición, se establecieron diversos grupos de trabajo los cuales se dieron a la tarea de enunciar los problemas en cada uno de los ámbitos de competencia, así como los requerimientos monetarios para su atención.

Una vez definidas las necesidades, se realizó una especie de consolidación monetaria para llevar a cabo el total de las obras y actividades programadas.

En la mayoría de ellas se determinó la necesidad de utilizar recursos provenientes del extranjero y se mencionó "todo lo que fue necesario" para su justificación.

Comparativamente con los anteriores, podría pensarse que el Tercer Plan Sexenal fue más completo ya que requirió de mayor investigación; sin embargo, ésta limitó a la recopilación de información estadística, la cual presentaba deficiencias propias de un país poco experimentado en estos aspectos.

Al igual que los anteriores, este plan no fijó los mecanismos para realizar lo proyectado, sino que se limitó a determinar las cantidades necesarias para la implementación de tal o cual proyecto, asumiendo que la obtención de dichos importes supondría automáticamente su realización.

El Tercer Plan Sexenal evidencia la influencia de la teoría keynesiana en nuestra economía ya que sus preceptos de incrementar la inversión, para obtener un aumento en la ocupación y producción y consecuentemente en el ingreso nacional son adoptados en todo momento.

Este plan nunca se ejecutó y aunque hubo proyectos que se llevaron a cabo, éstos se instrumentaron al margen del plan.

Adicionalmente, es importante comentar que debido a que este plan se elaboró un año después de iniciado el sexenio de Miguel Alemán (1946-1952), nunca formó parte del programa del partido oficial, es más sufrió cierto rechazo por considerarlo especulativo

Finalmente, además podemos mencionar que se le marginó no porque sus planteamientos de obtención de recursos estuvieran mal sustentados, sino porque la economía nacional pudo financiar el incremento de inversiones. Este hecho fue producto del elevado nivel que mantuvieron las exportaciones provocado por las condiciones mundiales después de la segunda guerra mundial.

3.2.5 Cuarto plan sexenal (1953-1958)

El inicio de un periodo sexenal más de gobierno, esta vez el de Adolfo Ruíz Cortínes, presidente electo para el periodo 1952-1958, trajo consigo la obligatoria necesidad de elaborar su programa de gobierno y, por ende, el plan sexenal. Así la primera acción de Ruíz Cortínes en este ámbito es formar la Comisión de Inversiones como cuyo objetivo sería elaborar el programa respectivo.

La Comisión de Inversiones se crea por acuerdo presidencial el 9 de junio de 1953: Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Economía serían las encargadas de coordinar las actividades económicas y los programas de inversiones que realizan las dependencias gubernamentales, organismos descentralizados y empresas de participación estatal; éstas debían proporcionar a aquellas dos secretarías un programa de inversiones relativo al sexenio 1953-1958, la información "Deberá contener un proyecto de financiamiento del programa, y la especificación, según el caso, del origen de

fondos, determinando si los recursos provienen del presupuesto, de emisión de bonos u otros valores, de créditos internacionales, etc."⁹⁵

Con estos datos, las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Economía elaborarían un programa coordinado de inversiones. El siete de septiembre de 1954 se dispone la dependencia directa de la comisión de inversiones del presidente de la República. Así mismo, se establece su estructura: un director y cuatro miembros, designados por el ejecutivo; y sus funciones:

" I.- Estudiar los proyectos de inversiones que reciba con el objeto de valorar, en consonancia con las más apremiantes necesidades del país, la importancia particular que cada obra revista en sus aspectos económico y social.

II.- Realizar los estudios económicos que sean necesarios a efecto de poder establecer, de manera coordinada con los objetivos de la política económica, hacendaria y social, la jerarquización, la cuantificación y el papel que deben desempeñar las inversiones públicas en el desarrollo integral del país.

III.- Presentar a la consideración del Ejecutivo federal un programa coordinado de las inversiones públicas.

IV.- Sugerir al propio ejecutivo los cambios que deben realizarse en dichos programas, atendiendo a las necesidades que surjan como consecuencia de la aparición de nuevos hechos económicos. "⁹⁶

⁹⁵ *Idem.* p. 861.

⁹⁶ *Idem.* p. 862.

Es claro que la inversión pública se consolida como motor del desarrollo económico y social en esa época. Para apoyar a la Comisión se ratificaron las instrucciones a las dependencias del ejecutivo, a los organismos autónomos y las empresas de participación estatal, en el sentido de proporcionar los datos sobre sus programas de inversión.

" Desde sus primeros días, la Comisión de Inversiones intentó establecer el inventario más completo de todos los proyectos de desarrollo financiados por el sector público en el país, y ponderarlos de acuerdo con los criterios de inversión establecidos por sus técnicos. Los criterios fueron los siguientes:

- a) La productividad del proyecto, o sea la relación entre el rendimiento y el costo
- b) El beneficio social
- c) El grado de coordinación con otros proyectos
- d) El grado de avance de los proyectos ya iniciados
- e) La protección de inversiones anteriores en el caso de proyectos ya emprendidos
- f) El volumen de ocupación generada por el proyecto, una vez terminado. Se asignó un mayor peso a la productividad económica y al beneficio social que a los otros elementos incluidos en el índice global de prioridad."⁹⁷

⁹⁷ Wionczek, Miguel. op.cit. p. 35.

La comisión realizaba visitas a obras y dependencias para comprobar la veracidad de la información, y además de ampliar la existente. Por otra parte, la comisión recibía, previo al inicio de cada año fiscal, la estimación de los recursos federales disponibles para inversiones por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; los organismos autónomos le ministraban los presupuestos de inversión. Con estos datos la comisión elaboraba el presupuesto preliminar de inversiones, que ponía a consideración del presidente para las decisiones y modificaciones finales. Una vez ajustado el programa se procedía a la asignación de recursos a los proyectos.

Dos aspectos se criticaron a la Comisión: no establecer prioridades sectoriales para las inversiones públicas; y concentrarse en programas de inversión a corto plazo. También se identifica su importancia y limitaciones de su funcionamiento:

" Puede decirse, que la importancia creciente de la comisión se debió al continuo acceso con el Presidente de que disponían sus miembros; a la naturaleza técnica y oficialmente limitada de atribuciones que en cierto grado, la facilitaban estar lejos de los conflictos políticos; a la información económica que manejaba y, a la posibilidad real de influir extraoficialmente en las dependencias del ejecutivo federal. Las limitaciones bajo las cuales actuó fueron muchas: No constituía una oficina nacional de planeación, porque la iniciativa de señalar metas para toda la economía no partía de ella; tampoco tenía facultades para formular un plan nacional de inversiones a más largo plazo... era intermediario entre la Secretaría de Hacienda y los destinatarios finales... Tampoco pretendió supervisar y controlar al Sector Público no federal... Resultó ser un guardián del interés público sólo en el

sentido de que disfrutaba del poder de vetar los programas globales de inversión de los organismos autónomos y de las empresas estatales."⁹⁸

La Comisión Nacional de Inversiones fortaleció los intentos de planeación anterior y sentó bases más sólidas para los proyectos posteriores.

" El éxito de la Comisión Nacional de Inversiones (1954-1958) alentó la realización de proyectos más ambiciosos para la coordinación de la política económica. El candidato para el periodo presidencial 1958-1965 incluyó en su plataforma política la promesa de organizar una institución dedicada tanto a coordinar las actividades públicas y a asesorar al ejecutivo, como a elaborar planes regionales y nacionales. "⁹⁹.

" El Comité de Inversiones tuvo una vida corta, alrededor de un año, pero logró reunir información valiosa sobre las inversiones del sector público, y realizó estudios acuciosos para formular la política económica de México en torno al nivel adecuado de inversión pública y privada..."¹⁰⁰

Es de suponerse que el Comité de Inversiones elaboró el Programa Nacional de Inversiones para el sexenio 1953-1958, considerado como el cuarto Plan Sexenal. Es importante señalar que el plan se confecciona para el gobierno en funciones y no en el periodo sexenal precedente.

⁹⁸ Pérez Barbosa. op. cit. pp. 84-86

⁹⁹ idem p. 85.

¹⁰⁰ Ceceña cervantes. op. cit. p. 99.

El Plan Nacional de Inversiones 1953-1958 se consideró como el primero en su género en el país. El Plan se rige por ocho objetivos básicos:

- 1) Mejorar el nivel de vida de la población
- 2) Lograr una satisfactoria tasa de incremento en el desarrollo económico
- 3) Alcanzar el desarrollo más coordinado de la economía
- 4) lograr el mayor incremento en la producción
- 5) Obtener cierta estabilidad de los precios
- 6) Lograr el financiamiento de la inversión sin incurrir en déficit
- 7) Conseguir la mayor participación del capital nacional dentro del financiamiento de la inversión
- 8) Canalizar los recursos financieros de preferencia hacia aquellos sectores más requeridos de fondos o hacia la resolución de los mayores problemas económicos.

Asimismo, se parte de las siguientes consideraciones: la necesidad de un crecimiento del producto nacional real proporcional al incremento de la población; la incapacidad para lograr aumentos en la producción superiores a los del periodo 1946-1950 cuando la tasa de incremento del producto real fue de 5.9% en promedio anual, que no se tradujo en un mejoramiento en la desigualdad y en el disfrute de la riqueza; la previsión de que en los próximos años el sector público no incurrirá en déficit; el crecimiento permanente en los gastos de inversión.

Por otra parte, el plan contiene un breve análisis de las inversiones del periodo 1939-1950: En ese lapso el gasto en inversión ha sido creciente; el sector minero, y la industria de la construcción presentan estancamiento por baja inversión; el 28% de la inversión se destinó a comunicaciones y transportes.

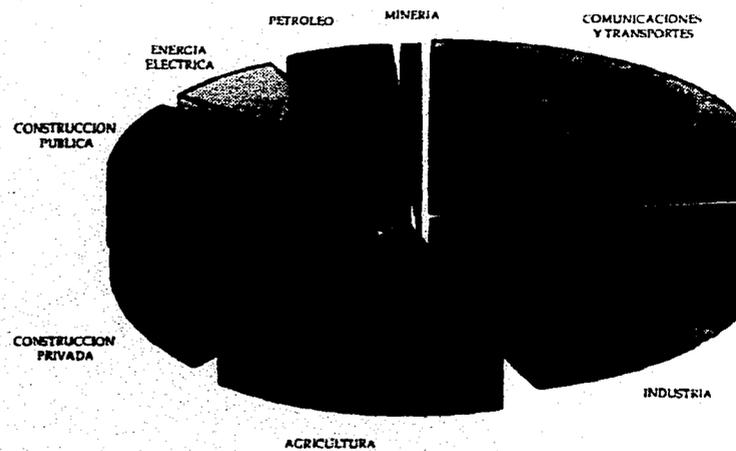
Para el periodo 1953-1958 del 100% de la inversión calculada el 55.7% corresponde a la modalidad privada y el 44.3% pública. En cuanto a la participación de cada uno de los sectores económicos respecto a la inversión territorial, se observa el comportamiento siguiente: comunicaciones y transportes, 22.7% ; industria, 22%; agricultura, 17.3% ; construcción privada 12.2% ; construcción pública diversa, 11.3.% ; energía eléctrica, 7.2% ; petróleo, 6.3% ; y minería, 1.0%.

Las fuentes de financiamiento de las inversiones consideradas son: 1) Ahorros auténticos y 2) Capital exterior. Se descarta la posibilidad de usar emisión monetaria. Se trata de incrementar las primeras, para ello se prevé llevar a cabo una intensa publicidad y en general una política de convencimiento de los ahorradores, orientadas a canalizar importantes sumas de ahorro sobre todo hacia el mercado de valores. Se considera también la posibilidad de aplicar una política de fomento a la reinversión de utilidades de las empresas mexicanas, y, en su caso, obtener mayores créditos internacionales.

El Plan Nacional de Inversiones 1953-1958 considera como problema fundamental el incremento de precios, su vínculo directo con el sector agrícola se traduce en mayores inversiones en este ámbito.

INVERSION CALCULADA PARA EL PERIODO 1953 - 1958 (CUARTO PLAN SEXENAL)

RUBRO	%
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	22.70%
INDUSTRIA	22.00%
AGRICULTURA	17.30%
CONSTRUCCION PRIVADA	12.20%
CONSTRUCCION PUBLICA	11.30%
ENERGIA ELECTRICA	7.20%
PETROLEO	6.30%
MINERIA	1.00%
TOTAL	100.00%



Así en materia de agricultura, siveicultura y pesca, se estima que con una aplicación adecuada de los recursos financieros hacia la agricultura podría obtenerse una mejoría en la producción: el 30% de la inversión sería pública y el 70% privada, la primera abarca renglones de fomento agropecuario, conservación de recursos, riego y combate la fiebre aftosa; la segunda incluye recursos para maquinaria agrícola, desmontes, riego, ganadería, y construcciones rurales.

En ganadería se proyectan construcciones, tales como establos, corrales, almacenes, aguajes, etc.; instalación de plantas de bombeo de agua, aumentos de existencias de ganado, sobre todo bovino y asnal. En materia de fomento forestal se indica la apertura de nuevas áreas de explotación, la construcción de caminos, protección y fomento de los recursos forestales; sustitución de maquinaria y equipo industrial. En pesca, se propone mejorar la flota pesquera, ampliar la industria del sector (empacadoras, cocedoras, alumadoras, frigoríficas, etc.) y construcción de astilleros.

En el sector minero se manifiesta la ausencia de datos para hacer un análisis retrospectivo y, por ende, un cálculo de las inversiones. Se realiza, entonces, un examen de las características de producción para los metales más importantes: se observa un crecimiento en la producción de hierro, zinc, manganeso, arsénico, grafito y bismuto; una disminución en oro, plata, cobre y mercurio, principalmente. Sobre las particularidades de la industria minera se resalta la amplia intervención extranjera:

" Doce o trece grandes empresas, todas, menos una, de origen extranjero, logran el 85% de la producción minera mexicana, predominando en oro, plata, plomo, cobre, zinc, antimonio, bismuto, cadmio, arsénico, carbón y

fierro. El 15% restante es producido por un gran número de empresarios, cerca de 1800, casi todos mexicanos, que trabajan a muy pequeña escala y por una que otra empresa de mediano tamaño; su producción la constituyen, principalmente; oro, plata, plomo, cobre y zinc, y a la vez, son los exclusivos productores de mercurio, estaño, tungsteno y fluorita, aunque los yacimientos de esta última se están controlando por grandes empresas.¹⁰¹

De aquí se propone un programa para el fomento de la industria minero metalúrgica, que incluye el fomento a la búsqueda y exploración de yacimientos; el apoyo a la explotación de minas, y la promoción para el establecimiento o aumento en la capacidad de plantas metalúrgicas.

En materia de energía eléctrica, el plan reconoce una acentuada escasez en extensas regiones del territorio nacional y se fija dos objetivos fundamentales: satisfacer las crecientes demandas eléctricas de los principales centros industriales, e introducir la energía eléctrica en los lugares no electrificados. Se proyecta la construcción del sistema hidroeléctrico Miguel Alemán y el Cóbano en Michoacán; y la planta hidroeléctrica de Patla, en Puebla.

El estudio del sector manufacturero parte de cuatro supuestos: la existencia de capacidad ociosa; necesidad de fortalecer y ampliar el mercado interno; un crecimiento paralelo de éste con las inversiones industriales; éstas se realizaron con una tendencia opuesta a las inversiones agrícolas. Se pretende favorecer más a las industrias siderúrgicas, del aluminio, cementera, textil y de celulosa, principalmente.

La industria de la construcción se describe aparte: se cuantifican las inversiones en casas habitación, agua potable, drenaje, pavimentación,

¹⁰¹ SPP. op. cit. tomo 2. p. 714

mercados, rastros, hospitales y escuelas en el Distrito Federal y las entidades. También se indican déficits y análisis de necesidades por cubrir en cada renglón.

En cuanto a ferrocarriles se expone la dirección de los recursos hacia tres conceptos: rehabilitación de los ferrocarriles más importantes del país; conservación de todos los existentes en la nación, cálculo del material rodante y equipo de trabajo adicional para responder al probable aumento de tránsito. Se observa la necesidad de dar de baja cientos de locomotoras obsoletas, cubrir un déficit de cuatro a cinco mil carros de carga y mejorar 8000 kilómetros del sistema ferrocarrilero nacional, amén de la construcción de nuevos ferrocarriles.

Sobre caminos y autotransporte se consideran los siguientes elementos: La construcción de caminos federales y vecinales, así como su conservación; inversión en autobuses y camiones de carga de servicio público y privado.

El plan culmina con dos apéndices: el primero hace referencia al sistema fiscal mexicano, propone su revisión y modificación para mejorar la distribución del ingreso. El segundo explica el carácter de los organismos encargados de la planeación económica en varios países, a fin de ubicar y valorar los esfuerzos de México en este campo: Define tres grados de planeación económica:

- 1) Vigorosa (v.g. Unión Soviética)
- 2) Rectora (La vida económica se rige por las disposiciones de los organismos de planeación)

3) Incipiente (Los organismos de planeación actúan en un plano teórico o de consultoría).

Bajo estas tipologías se exponen brevemente los casos de Hungría, Inglaterra, Holanda, Francia, Suecia, Noruega y Puerto Rico).

En suma, el plan sólo resultó ser una lista de las cantidades que el gobierno realizaría, sobre todo en infraestructura económica.

A fines de 1956 se elabora el programa de inversiones públicas 1957-1958, el cual es puesto a consideración del BIRF. Este organismo reduce el programa original, inhibe obras con avances considerables y apoya proyectos cuestionables como el ferrocarril Chihuahua-Pacífico que comunicaba a la Ciudad de Kansas, U.S.A., con el Océano Pacífico. El programa abarcó los rubros de agricultura, transportes, energía eléctrica, educación pública, salud y bienestar; omitió la producción industrial y dotó sólo decifras.

También a finales del sexenio 1953-1958, la Secretaría de Economía diseñó un estudio-plan o diagnóstico económico regional. Este análisis dividió al país en siete regiones: Noroeste, Altiplano, Nororiental, Pacífico Sur, Central, Golfo, Istmica, y Sureste. Se trataba de alcanzar un desarrollo equilibrado de estas regiones: la base era lograr un crecimiento medio anual del 3.6%. Sin embargo, sólo señala metas y no instrumentos, además que fue ignorado por el propio gobierno en sus acciones.

Finalmente podemos afirmar que un antecedente importante de este plan lo constituyó el hecho de que en el año de 1951 se integró la Comisión Mixta México-BIRF, cuyo objetivo fue evaluar la inversión en el periodo 1939-

1950, para obtener un pronóstico del ingreso nacional y la balanza de pagos en los siguientes diez años.

Esta comisión destacó en su análisis la necesidad de evaluación la totalidad de los proyectos planteados, de lo contrario se obtendrían resultados distintos a los esperados. Concluyó que se requería justificar cualquier medida de política económica como premisa de su implementación. Justificación que debería estar sustentada en el grado en que tales medidas contribuyesen al desarrollo económico del país, es así como surge el cuarto plan sexenal.

En el cuarto plan sexenal se definen por primera vez en nuestro país los objetivos generales que se pretenden alcanzar. Destacan los siguientes:

- Mejorar el nivel de vida de la población.
- Obtener una estabilidad de precios.
- Obtener una tasa satisfactoria de incremento en el desarrollo.
- Atender necesidades prioritarias mediante la canalización de recursos.

Otro alcance en materia de planeación en este documento es la definición tanto de las fuentes de financiamiento de cada proyecto como de los porcentajes en que dichas fuentes participarían. Así se menciona que del total de inversión, el 48.4% se financiaría con capital privado interno, 42.1% con recursos provenientes del gobierno y sólo el 9.5% restante se buscaría con recursos provenientes del extranjero.

En este plan aparecen elementos importantes para la realización de un programa o la implementación de un proyecto. Uno de estos elementos lo conforma la evaluación a la que deberían estar sujetas las obras públicas por parte de la Comisión de Inversiones, creada en 1954.

De los puntos que consideraba esta evaluación sobresalen los siguientes.

- Estudio costo-beneficio.
- Beneficio social esperado.
- Porcentaje de alcance, cuando se tratara de obras en proceso.
- Coordinación con otros planes.

A pesar de estos elementos el plan presentó deficiencias estructurales, ya que la técnica que se elaboró para su formulación se oponía a la enunciada por la planeación económica y la programación propiamente dicha, la cual establece partir de lo general a lo particular, caso contrario al esquema planteado por el Cuarto Plan Sexenal.

Es importante comentar que en este plan no se menciona ningún aspecto relacionado con la producción industrial, situación que se explica por la participación en su elaboración de un organismo ajeno a los intereses de nuestro país (el BIRF), el cual induce los objetivos ha alcanzar. Ejemplo de ello lo constituye la "sugerencia" del organismo para que el ferrocarril Mazatlán-Durango no se llevaría a cabo; por el contrario, apoyó la terminación del ferrocarril que corría de Chihuahua al Pacífico, ya que "coincidentalmente" este ferrocarril conectaba a la ciudad de Chihuahua con la de Kansas, teniendo como puerto de salida a Topolobampo y que podría constituir una real competencia al canal de Panamá para la transportación de mercancías.

En suma el plan se elaboró manteniendo los mismos niveles de dependencia del extranjero.

3.2.6 Quinto plan sexenal (1958-1964)

Con el inicio del sexenio de Adolfo López Mateos (1958-1964), la planeación inicia su carácter de elemento de cambios estructurales (1959-1970): La planeación se propone superar los obstáculos y problemas estructurales que enfrentaban los diferentes países de América Latina; recibe en la región un amplio impulso de los organismos internacionales, principalmente bajo las políticas de la Alianza para el Progreso (Carta de Punta del Este, 1961).

Al cambiar el sexenio, en 1958, nace la Secretaría de la Presidencia: encargada de la coordinación de la política económica, además absorbió a la comisión de Inversiones: la ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de diciembre 23 de 1958, especifica las modificaciones a la estructura de la administración pública federal: 15 Secretarías de Estado y tres departamentos. Destaca la creación de la Secretaría de la Presidencia cuyas funciones son:

- I.- Estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales para su debida ejecución.
- II.- Recabar los datos para elaborar el Plan General del Gasto Público e inversiones del Poder Ejecutivo y los programas especiales que fije el presidente de la República.
- III.- Planear obras, sistemas y aprovechamientos de los mismos; proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que señale el presidente de la República, para el mayor provecho general;

IV.- Coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la Administración Pública y estudiar las modificaciones que a ésta deben hacerse;

V.- Planear y vigilar la Inversión Pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal;

VI.- Registrar las leyes y decretos formulados por el Ejecutivo, y los acuerdos y resoluciones del Presidente de la República .

VII.- Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos o que le encomiende el Presidente de la República."¹⁰²

Como se puede observar esta Secretaría se convierte en el eje de la gestión gubernamental: absorbe las funciones de la comisión de inversiones; elabora planes y programas; coordina los programas de inversión : en fin, integra la planeación nacional y la administración de las inversiones del sector público. Dentro de la Secretaría, la excomisión de inversiones se transformó en Dirección de Inversiones Públicas, al mismo nivel se crearon cuatro direcciones más: la de Planeación, la de Vigilancia de Inversiones y Subsidios; de Legislación; y la de Asuntos Administrativos.

" Para muchos, la creación de esta Secretaría es el inicio de la planificación económica en México en virtud de que se le asignó la función de servir de enlace entre la Presidencia de la República y otros organismos del gobierno federal relacionados con la economía y con la política (función que hasta

¹⁰² ídem. tomo 3. pp. 481-482

entonces desempeñó el secretario particular del Presidente, siendo por ello, de hecho, más importante que la mayoría de los miembros del gabinete.¹⁰³

Para reforzar las acciones en materia de planeación se expidieron las adecuaciones siguientes, en el ámbito normativo: primero, el 26 de junio de 1959, un acuerdo que dispone que las Secretarías, Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal elaboren un programa de inversiones, el cual abarcará los años 1960 a 1969; aquí se puede observar la importancia total que se le asigna a la inversión pública en el desarrollo, así como el rol protagónico que juegan las Secretarías de la Presidencia y Hacienda y Crédito Público en la aprobación de los programas.

Segundo, el 26 de octubre de 1959, un acuerdo que establece la forma en que las dependencias del ejecutivo, organismos descentralizados y empresas de participación estatal deben actuar en relación con los programas de obras de inversión, en él se describen fundamentalmente los tiempos de entrega.

Tercero, el 18 de octubre de 1960, un decreto que crea un organismo técnico y administrativo que se denominará Comisión del Río Balsas, esta dependerá de la Secretaría de Recursos Hidráulicos y buscará el desarrollo integral de esa cuenca hidrológica.

Cuarto, un acuerdo para la planeación integral, cuyo objetivo era una integración de programas de acción para el bienestar de las mayorías en zonas geográficas clave para el desarrollo nacional.

103 Cedeña Cervantes. op. cit. p. 117

Quinto, el 7 de julio de 1961, un acuerdo a todas las Secretarías y Departamentos de Estado para que elaboren sus planes de acción persiguiendo los objetivos que se señalan y sumen sus esfuerzos para la proyección y ejecución de programas coordinados tendientes al desarrollo económico y social del país.

Sexto, el 1 de marzo de 1962, un acuerdo por el que se constituye una comisión intersecretarial integrada por representantes de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, con el fin de que proceda de inmediato a formular planes nacionales para el desarrollo económico y social del país, a corto y largo plazo; así se ratifica la importancia de estas dependencias, a la vez que se menciona la necesaria observación de los procedimientos y requisitos establecidos en las diversas leyes y disposiciones aplicables, tanto en materia de inversiones públicas como de créditos internacionales.

Además de estas adecuaciones jurídicas, en 1961 con el propósito de estimular el crecimiento de la industria nacional, captar el mercado fronterizo, fomentar la creación de nuevas empresas en la zona y elevar el nivel de vida de la población se elaboró el Programa Nacional Fronterizo.

Este programa parte de que la frontera norte cuenta con una riqueza potencial comercial, recreativa y cultural, donde los ingresos no se han traducido en bienestar social de los municipios mexicanos de esa franja.

Los objetivos del Programa Nacional Fronterizo son:

" 1) Lograr que los productos de la industria nacional concurren a las zonas fronterizas en condiciones adecuadas de oportunidad, precio y calidad.

2) Asegurar que la evolución del importante mercado que representa la zona fronteriza se refleje en un incremento de la producción nacional y en el establecimiento de nuevas empresas industriales.

3) Promover en lo posible, la creación de nuevas fuentes de ocupación en las regiones fronterizas que, con base en las ventajas que la competencia proporciona, puedan satisfacer algunas necesidades tanto del público consumidor como de las propias actividades productoras, no sólo de esas zonas, sino de otras regiones del país. No se perderán de vista las posibilidades de exportación.

4) Estimular al máximo las corrientes turísticas del exterior hacia nuestras ciudades fronterizas, creando las condiciones necesarias para incrementar especialmente el turismo familiar.

5) Robustecer en la frontera la oferta de la rica y variada producción artesanal de cada una de las regiones del país, destacando en forma adecuada, el gran valor artístico que contiene.

6) Dar oportunidad a que el visitante del exterior conozca y adquiera los productos típicos de las artesanías latinoamericanas.

7) Mejorar las funciones urbanas y las condiciones ambientales de las ciudades fronterizas.- su apariencia y su aspecto físico - en beneficio de sus habitantes y de la buena fama nacional, ya que, esas ciudades constituyen las puertas de entrada al país.

8) Fomentar la constante superación del nivel cultural de la zona fronteriza, poniendo especial interés en la preparación técnica de sus habitantes, con el objeto de desarrollar su habilidad innata y arraigar a la población escolar mexicana en sus respectivas regiones.

9) Exaltar los valores de nuestra historia, idioma, cultura, artes y folklore con el propósito de atraer estudiantes del extranjero que se interesen en adquirir conocimientos sobre esas materias.

10) Elevar sustancialmente el nivel de vida de sus habitantes procurando que sus fuentes de ingreso tengan la mayor estabilidad posible.¹⁰⁴

Para alcanzar esos objetivos se realizó un diagnóstico y se propuso llevar a cabo acciones de gestión, promoción y aumento de infraestructura productiva y turística.

Todo este marco sirve de preámbulo a un programa más extenso: el Plan de Acción Inmediata 1962-1964. Este surge por dos factores: la actividad de la Comisión Intersecretarial, integrada por la Secretaría de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, creada en marzo de 1961; y, más importante aún, cumplir con los compromisos adquiridos en la Carta de Punta del Este, para a la vez acceder a créditos internacionales. Así se expresa en el planteamiento general del plan:

" En los términos de la Carta de Punta del Este, el plan de acción inmediata, además de constituir uno de los compromisos adoptados, es el medio más eficaz para evaluar el monto y las características que debe tener el acceso de

¹⁰⁴ SPP. op. cit. tomo 3. p. 13.

México a los fondos financieros previstos en el programa denominado Alianza para el Progreso. "105

El objetivo formal del plan era señalar la naturaleza y el monto de un plan de inversiones públicas y privadas que es conveniente que el Gobierno Federal realice o promueva con el fin de acelerar el crecimiento económico del país en el período de 1962-1964 y sentar las bases necesarias, para impulsar un desarrollo más intenso en el futuro!¹⁰⁶.

Como puede observarse, el núcleo central es la inversión, que incluye a la privada; amén de ser el paso inicial para acciones de mayor magnitud.

El Plan de Acción Inmediata 1962-1964 se integra por cuatro capítulos: el primero ofrece una evolución de la economía mexicana: se identifica una disminución en la tasa de crecimiento de la inversión privada, un alto índice de incremento demográfico a nivel mundial, una reducción en la demanda externa, un aumento en la inversión pública; una preocupación acentuada por el mejoramiento de la población urbana, los habitantes rurales y la población indígena. Se reconoce que es poco lo que puede hacerse en materia de comercio exterior, toda vez que existe un exceso de oferta de los productos de exportación, mientras que se observa una inflexibilidad en las importaciones. Así, el plan se propone inicialmente incentivar la inversión privada, racionalizar el proceso de inversión nacional, mejorar la distribución del ingreso y crear un mercado interno más vigoroso que aproveche al máximo la capacidad de producción acumulada en los últimos veinte años anteriores al plan.

¹⁰⁵ *idem.* p. 26

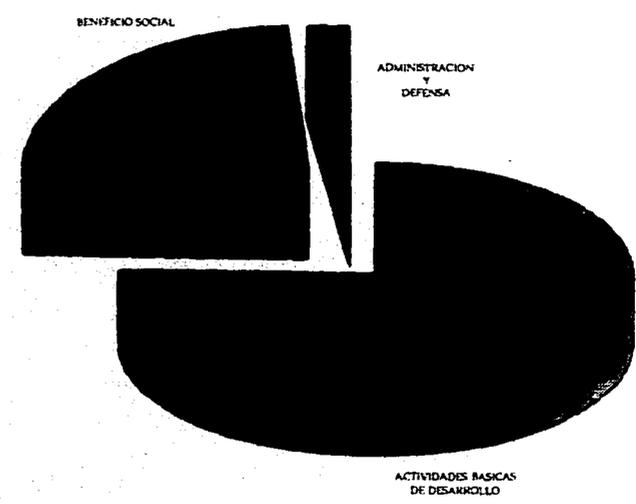
¹⁰⁶ *idem.* p. 25

El segundo describe los objetivos globales del plan: conjunta decisiones sobre el monto de la inversión pública y la privada, así como de las otras magnitudes principales: el consumo público y el privado. Se busca alterar la tendencia depresiva de los últimos años y modificar las condiciones de estancamiento. La meta mínima para la economía mexicana es un crecimiento a tasa media del 15% anual durante el quinquenio 1961-1965 y 6% anual durante el quinquenio 1966-1970. Para ello se plantea acelerar el proceso de sustitución de importaciones y aplicar lineamientos de política económica general, entre los que destacan la movilización del mayor volumen posible de recursos internos para el plan de inversiones, reestructuración de las tarifas y precios de los servicios de las empresas del Estado, revisión de la política de subsidios, estabilización interna de precios, atención urgente a posibilidades concretas de elevación inmediata de la productividad en la agricultura y en la industria y atención especial a programas sociales integrados que impliquen fortalecimiento del poder de compra de los grupos de bajo ingreso.

El tercero señala el papel de la inversión del sector público: estimular el desenvolvimiento de las actividades productivas y aumentar el bienestar social de los grandes sectores populares. Su financiamiento será por origen fiscal, recursos propios de los organismos y empresas del sector público y financiamientos internos y externos. El 46.4% del total de las inversiones proyectadas para 1962-1964 corresponde a inversión del gobierno federal, 43.4% a organismos descentralizados y 10.2% a empresas de participación estatal. El 75.7% se destina al rubro de actividades básicas del desarrollo, 23.4% a beneficio social y el 0.9% a administración y defensa.

INVERSION PUBLICA CALCULADA PARA EL PERIODO 1962-1964 (PLAN DE ACCION INMEDIATA)

RUBRO	%
ACTIVIDADES BASICAS DE DESARROLLO	75.70%
BENEFICIO SOCIAL	23.40%
ADMINISTRACION Y DEFENSA	0.90%
TOTAL	100.00%



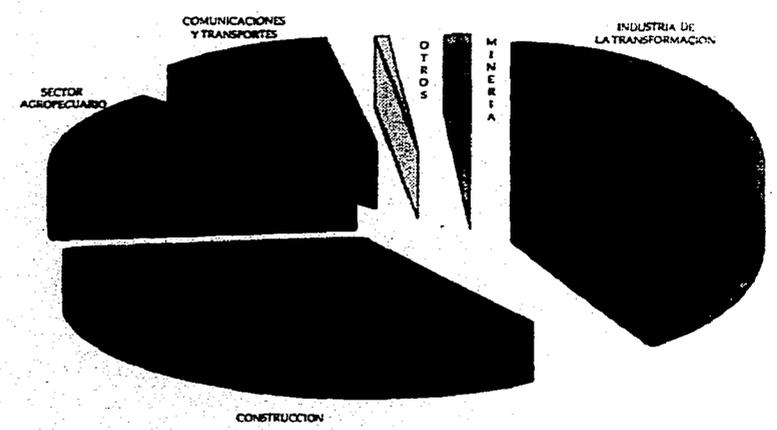
FUENTE: REP. OF. EST. TOMO I, P. 28-30

El cuarto se refiere a la inversión privada. Su orientación es como sigue: 40.6% al sector industria de transformación, 33% para construcción, 14.2% al sector agropecuario, 9.6% a transportes y comunicaciones, 1.8% para otros y 0.8% para minería.

El 12 de septiembre de 1962, el secretario de hacienda y crédito público, solicita al secretario general de la Organización de los Estados Americanos la constitución de un grupo ad hoc del Comité de los nueve para efectuar una evaluación amplia del plan y un examen de viabilidad. El comité se integró de la forma siguiente: por parte del comité de los nueve Hernando Agudelo villa, Ernesto Malaccorto y Harvey Perloff; Eduardo Figueroa, Diego de Gaspar y Pierre Uri. Entre las principales conclusiones y recomendaciones derivadas de la evaluación destacan: aumentar sustancialmente las posibilidades de emplco, ampliar programas sociales y educacionales, mejorar los mecanismos y métodos de planeación, avanzar en la transformación agraria, se da visto bueno para elevar el volumen de inversión pública para reactivar la demanda interna y crear condiciones más atractivas para la inversión privada, limitar el crecimiento de subsidios gubernamentales; continuar el esfuerzo de programación del desarrollo que actualmente se realiza a través del plan a corto plazo, elaborando un plan que cubra un periodo que corresponda al de la próxima administración; crear una oficina de planeación que coordine a nivel técnico, los esfuerzos de planeación hasta ahora dispersos, e integrarlos en planes, a corto y largo plazo, que cubran todos los sectores de la economía; mejorar los sistemas de programación y activar la recopilación y elaboración de la información indispensable para las tareas de planeación

**INVERSION PRIVADA CALCULADA
PARA EL PERIODO 1962-1964
(PLAN DE ACCION INMEDIATA)**

RUBRO	%
INDUSTRIA DE LA TRANSFORMACION	40.60%
CONSTRUCCION	33.00%
SECTOR AGROPECUARIO	14.20%
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	9.60%
MINERIA	0.80%
OTROS	0.80%
TOTAL	100.00%



FUENTE: I.P.F. OF. CE. TOMO I, P. 25-26

Una evaluación posterior, en julio de 1963, sugirió ampliar el periodo de inversiones públicas hasta el año de 1965. Con base en las recomendaciones y observaciones del BIRF se formuló un programa de objetivos propuesto por la comisión para el periodo 1963-1965.

Es importante destacar que también se diseñaron dos documentos que enmarcaron las acciones anteriores: la proyección y metas globales de crecimiento de la economía mexicana 1965 y 1970. Las proyecciones sectoriales de crecimiento de la economía mexicana 1965 y 1970.

Por otra parte, es significativo que muchas de las acciones de formulación y evaluación del plan se realizaron dentro del periodo que abarca la ejecución del mismo.

En 1963 se lleva a cabo un **Proyecto de Ley de Planeación** que, de aprobarse, entraría en vigor el 1 de enero de 1965. El proyecto dentro de su exposición de motivos señalaba la factibilidad de elaborar planes de desarrollo para el aprovechamiento racional y articulado de los recursos económicos nacionales. Se menciona el carácter obligatorio del plan para el sector público e indicativo para el privado:

"... es posible superar la incongruencia aparente que representa el formular una planeación de carácter obligatorio para el sector público y otra de carácter meramente indicativo o de simple orientación para el sector privado."¹⁰⁷

107 *idem*, p. 496

Asimismo, se menciona la participación del sector social en la elaboración y ejecución del plan para evitar que la planeación se convierta en una forma organizada de explotación de las grandes masas populares. También se habla de una coordinación voluntaria de los tres niveles de gobierno y del vínculo de la planeación regional con la nacional. Se menciona la necesidad de hacer reformas a la constitución y crear un marco normativo para la planeación, que si bien se mencionan como necesarios no se proponen como indispensables. Utiliza , y así lo reconoce, indistintamente los términos planeación, programación y planificación:

"La planeación persigue el aprovechamiento óptimo de los recursos naturales y humanos, dentro del marco de las garantías que consagra nuestra Constitución, para lograr por este camino un desarrollo económico acelerado y armónico, y para alcanzar simultáneamente las metas de justicia social establecidas."¹⁰⁸

La propuesta de Ley Federal de Planeación se compone de cinco títulos: en el primero se expone el objeto de la ley y se define, en el artículo primero, a la planeación como "la previsión y encauzamiento a mediano y largo plazo del desarrollo económico, con base en el aprovechamiento óptimo de los recursos disponibles, humanos y materiales, orientado a lograr metas de justicia social, previamente determinadas"¹⁰⁹

En este título se indican las etapas fundamentales de la planeación: elaboración, revisión, ejecución y control.

¹⁰⁸ *Idem.* p. 499

¹⁰⁹ *Idem.* pp. 505-509.

El segundo título describe la estructura y funciones de los órganos auxiliares el ejecutivo en la actividades de planeación económica y social. Menciona cinco de ellos: Comisión Nacional de Planeación, Comisiones Sectoriales, Subcomisión de Financiamiento, Subcomisión de Coordinación Regional y Direcciones de Planeación.

El título tercero indica los tiempos que deben respetarse para la formulación y revisión del plan: la perspectiva preliminar debe ministrarse a la Comisión Nacional de Planeación al iniciarse una nueva gestión administrativa, la cual debe contener metas económica y sociales. Posteriormente, se procederá a la elaboración del plan cuya duración será de seis años, y sólo en algunos aspectos el plazo será mayor; entre la información mínima de contenido se pide: la tasa de desarrollo de la economía nacional propuesta como meta, la tasa de incremento propuesta para cada sector, las principales obras proyectadas, las fuentes de financiamiento, lo relativo a la integración de otros países, el impacto en la balanza de pagos, las repercusiones en el empleo, la probable influencia sobre la distribución del ingreso nacional, los aspectos sociales y anexos, cuadros, estadísticas, gráficas y mapas convenientes.

La revisión del plan se efectuaría inmediatamente después que el presidente de la República presente al Congreso de la Unión su informe sobre el estado general que guarda la administración pública.

El título cuarto expone los aspectos sobre la ejecución y control del plan. Señala la obligatoriedad del plan para el sector público; la orientación para el sector privado y la participación del sector social. Destaca el carácter opcional de seguir el plan que se da a la empresa privada:

"Artículo 59.- Las empresas privadas que decidan armonizar sus actividades productivas o de prestación de servicios con los lineamientos generales del plan, recibirán el asesoramiento técnico que soliciten y los incentivos que en aquél se señalen.

"Artículo 60.- En ningún caso se tomarán medidas discriminatorias respecto de las empresas que no decidan ajustarse a los lineamientos del programa, siempre que cumplan con las disposiciones legales que normen sus actividades"¹¹⁰.

El control de la ejecución del plan se reflejaría en un informe anual emitido por la Comisión Nacional y las Subcomisiones.

El título quinto enuncia seis disposiciones generales entre las que se encuentra la facultad de la Comisión Nacional de Planeación para solicitar información y datos a todas las dependencias del ejecutivo.

Además, se elaboraron el **Plan de Acción Conjunta en el Comercio Exterior de México (1963)**, que buscaba una suma de esfuerzos de los sectores público y privado para unificar la oferta de la producción del país al exterior, crear grupos de promoción comercial directa y establecer organizaciones mexicanas en los mercados extranjeros; y la **Planificación del Financiamiento Económico de México (1964)**, en el cual se expresaban los principales indicadores macroeconómicos y su perspectiva en la economía mexicana.

¹¹⁰ Idem. p. 510.

" Todo esto significa que se trató de un quinquenio prolífico en "planes, programas y proyecciones". Se inició con las proyecciones 1961-1965 y 1966-1970, se siguió con la elaboración del Plan de Acción Inmediata 1962-1964, y con la "actualización" 1963-1965, para rematar con el proyecto de Ley Federal de Planeación en 1963; el Plan de Acción Conjunta en el Comercio Exterior también en 1963, y con la Planificación del Financiamiento Económico de México en 1964. Tanta "planificación", sin embargo, de alguna manera hizo "vigente el Plan de Acción Inmediata, en cualquiera de sus dos versiones, no en cuanto a su cumplimiento, lo que nunca ocurrió, sino por lo que toca a la necesidad de obtener créditos del exterior. Esto es, a mayor abundamiento, no solamente no se estableció dicho plan como guía de la política económica que se seguiría, sino que los créditos obtenidos con su formulación se destinaron exclusivamente para financiar bancos privados que a su vez los dirigieron hacia la construcción de zonas residenciales, i.e. típica inversión improductiva."¹¹¹

3.2.7 El periodo 1966-1970

El periodo de administración de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) sólo produce dos documentos en materia de planeación: el **Programa de Desarrollo Económico y Social de México, 1966-1970**, y el **Programa del Sector Público 1966-1970**. El primero lo elabora una comisión de las secretarías de la Presidencia y Hacienda y Crédito público. El segundo es secuela o complemento del anterior.

¹¹¹ Ceceña Cervantes. op. cit. p. 140.

El Programa de Desarrollo Económico y Social de México, 1966-1970, se integra de dos partes: introducción y metas globales. En él se reconocen aumentos significativos en el ingreso nacional, la inversión pública, en la inversión privada, en el presupuesto federal y en el valor de la producción, durante los últimos años. Sin embargo, también acepta que falta mucho para contar con una estructura económica sólida y condiciones que garanticen la prosperidad de la población. Así, se establecen directivas concretas para normar la acción pública y la privada, en un esfuerzo por dar continuidad al Plan de Acción Inmediata 1962-1964. Se proponen nueve objetivos básicos:

- Lograr que el producto interno bruto real crezca, en promedio, por lo menos 6% al año.
- Dar preferencia a las actividades agropecuarias y programar su desarrollo acelerado, procurando que se fortalezca el mercado interno, que se mejoren las condiciones de vida de la población rural y se asegure el abastecimiento de alimentos, de materias primas para la industria y la producción de bienes de exportación.
- Impulsar aún más la industrialización y mejorar su eficiencia productiva, a fin de que la industria y los servicios estén en condiciones de absorber los excedentes de la población rural y el incremento de la fuerza de trabajo urbana. Mejorar, asimismo, su capacidad competitiva para incrementar la sustitución de importaciones y aumentar las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas. Al mismo tiempo, deben incorporarse plenamente los adelantos de la ciencia y la técnica al desarrollo económico.

- Atenuar y corregir los desequilibrios en el desarrollo, tanto entre las diversas regiones como en las distintas ramas de actividad.
- Distribuir más equitativamente el ingreso nacional para que los trabajadores y campesinos se beneficien con los incrementos de la productividad por el hombre y el desarrollo brinde mayores oportunidades y beneficios sociales.
- Mejorar la educación y las condiciones sanitarias y asistenciales, de habitación, de seguridad y bienestar social en el país para elevar el nivel de vida de la población.
- Continuar fomentando el ahorro interno, a fin de que el desarrollo se apoye cada vez más en recursos nacionales.
- Mantener la estabilidad del tipo de cambio y combatir las presiones inflacionarias.
- Introducir las reformas y los procedimientos necesarios para que la administración pública contribuya, de la mejor manera, a la aceleración del proceso de desarrollo.¹¹²

Entre las metas globales que menciona el programa, sobresalen: una estimación del crecimiento demográfico del 3.6%, y crecimientos del 6.5%, 6.4% y 7.2% en el producto interno bruto, el consumo privado y la inversión bruta, respectivamente. Se menciona la necesidad de canalizar recursos financieros que aseguren el crecimiento de las ramas de actividad y fomenten actividades productivas que absorban fuerza de trabajo; diversificar las

¹¹² SPP, op. cit. tomo 3. p. 285.

exportaciones para equilibrar la balanza comercial y de pagos; mantener la estabilidad monetaria, impulsar la capitalización del sector privado. También se pretendía lograr, en el sector agropecuario, una producción equilibrada, mejorar el ingreso rural, impulsar una política de precios de garantía flexible y regional, orientar crédito al fomento de cultivos deficitarios, canalizar recursos a la industria de alimentos y a la producción de fertilizantes; modernizar los sistemas de comercialización ganadera, promover la reforestación y evitar la tala de bosques y fortalecer las cooperativas pesqueras.

En el sector industrial, reestructurar la minería fortaleciendo las empresas pequeñas y medianas y mexicanizando el total de empresas mineras; mantener la inversión en infraestructura petrolera, incrementar apoyos financieros y técnicos al sector eléctrico, lograr una integración de los sistemas de comunicaciones y transportes.

En bienestar social, elevar el nivel y las condiciones de vida de la población mediante programas de educación, salubridad, seguridad social y vivienda. Asimismo, se procura una política de importaciones y exportaciones que convierta los intercambios con el exterior en factor de estímulo del desarrollo. También se busca reforzar las tendencias a incrementar el ahorro interno y mantener el endeudamiento dentro de los márgenes compatibles con la capacidad del pago del país.

Se menciona la creación de economías externas, la oferta y promoción de servicios técnicos, la protección al mercado, el crédito y los estímulos fiscales como incentivos a la inversión privada.

Como se indicó, el Programa del Sector Público 1966-1970 es complemento del Programa de Desarrollo Económico y Social. Este último traza las metas globales y por sectores de desarrollo económico y social. Aquel precisa las líneas directivas, metas y programas de acción del sector público federal en materia agropecuaria, pesquera, comunicaciones y transportes, industria y bienestar social.

El campo vuelve a ser principio y fin: "El desarrollo económico y social del país dependerá, en buena medida, de los avances que se logren en el sector agropecuario"¹¹³

La política agropecuaria y pesquera se orienta a la autosuficiencia alimentaria, se propone aumentar el reparto agrario, fortalecer la capacidad productiva de los campesinos, de las regiones atrasadas del país, ejecutar obras de irrigación, elevar la capacidad de almacenamiento, promover el desarrollo ganadero sobre bases técnicas, regular las exportaciones de ganado bovino, proteger a los productores avícolas, aumentar el número de embarcaciones pesqueras, repoblar lagos y lagunas con especies comestibles, incrementar el volumen de la exportación de productos marinos.

En el sector industrial la productividad y la expansión manufacturera se convierten en factores básicos de desarrollo, para ello se indica aumentar la producción de energéticos, alcanzar una tasa de crecimiento en la industria química del 14%, reestructurar la industria azucarera, incrementar la producción de artículos textiles y promover su exportación.

¹¹³ *idem.* p- 285.

En materia de comunicaciones y transportes, contar con una red ferroviaria adecuada a las características del equipo rodante utilizado, integrar el sistema de ejes troncales, mantener la red de caminos en condiciones óptimas de operación, incorporar por medio del servicio aéreo a las zonas del país que carezcan de accesos terrestres; ampliar la red de telecomunicaciones.

En el ámbito de bienestar social, se propone extender la cobertura educativa en los niveles de educación básica y media básica, formar profesionistas y técnicos, elevar la enseñanza técnica y abatir el analfabetismo. También promover campañas sanitarias para erradicar la viruela, el mal de pinto, el paludismo y combatir la tuberculosis, construir unidades médicas, perfeccionar y extender los servicios médicos, investigar los problemas de nutrición, combatir la desnutrición de la población en edad preescolar, modificar los programas de asistencia social para proteger a los grupos de población más necesitados, ampliar y difundir la educación higiénica en la familia y en la industria; ampliar los servicios de agua potable y alcantarillado en el medio rural y urbano, favorecer el crecimiento ordenado de las ciudades, mejorar las viviendas populares construidas por particulares, construir nuevas viviendas.

Por último, se indica la necesidad de incrementar la eficiencia y mejorar la organización y funcionamiento de la administración pública.

Al margen de estos programas se realizaron otras acciones: la **Zonificación de México para la Planeación Económica y social (1965)**, que dividió al país en ocho zonas geoeconómicas: noroeste, noreste, pacífico sur, centro-occidente, centro sur, golfo de México y península de Yucatán. A su vez,

estas se subdividieron en 70 regiones económicas y 5 regiones especiales. Este estudio serviría de base para la planeación, pero no se utilizó.

La Subcomisión de Inversión-Financiamiento (1967). Este órgano ya se menciona en el proyecto de Ley de Planeación de 1963. Se crea para lograr que las autorizaciones de inversión tuvieran un periodo de un año y lograr un mejor control de las inversiones.

De los aspectos más importantes del periodo 1959-1970 en materia de planeación económica, destaca la creación de la Secretaría de la Presidencia, a la cual se le encomendaron las funciones que desarrollaba la Comisión de Inversiones. Con este suceso se inicia formalmente el proceso de planeación económica en nuestro país

Sin embargo, hubo deficiencias en el funcionamiento de esta secretaría, las cuales se evidencian por la separación de funciones encomendadas a las direcciones de planeación e inversiones públicas, áreas que dependían de ella y que debían trabajar conjuntamente en el manejo de la inversión del sector público.

No obstante lo anterior, las bases de la planeación económica quedaron establecidas y se reforzaron con la creación de la Comisión Intersecretarial integrada por miembros de las secretarías de la Presidencia y Hacienda y Crédito Público, cuyo objetivo era el diseñar planes nacionales a corto y largo plazos que contribuyeran al desarrollo económico y social del país.

Respecto al Plan de Acción Inmediata (1962-1964), éste constituye un primer intento de inversión que pretende abarcar tanto al sector público como privado, y representa una respuesta a los acuerdos tomados en Punta del Este,

Uruguay. Sin embargo, es importante resaltar que más que elevar e nivel de bienestar social que supuestamente se perseguía con su implementación, el objetivo real era tener acceso al financiamiento internacional. Así, se proponía un crecimiento en lo económico de 5% en promedio, el cual había decrecido en 1962 (4.24%).

Si se parte de la base que la inversión pública para el trienio 1962-1964 sería financiada con el 50% de recursos procedentes del extranjero y de que la capacidad productiva del país había disminuido, podemos afirmar que debido a esto el plan no pudo implementarse.

Otro aspecto trascendente de este periodo es el grado de dependencia económica que alcanzaría nuestro país, ya que el financiamiento de la inversión pública se proyectó oscilaría en un 49.7% contra el 7.1% del periodo 1941-1946.

Aparece también en este periodo el proyecto de Ley Federal de Planeación (1963), el cual representa un indicio adicional de la importancia que la planeación tiene para el gobierno mexicano.

En la propia ley se define a la planeación como la precisión y encauzamiento a mediano y largo plazos del desarrollo nacional, con base en el aprovechamiento óptimo de los recursos disponibles, humanos y materiales, orientado al logro de metas de justicia social previamente determinadas.

Surge por primera vez el término **plan nacional de desarrollo económico y social**, el cual se elaboraría con base en metas que en los ámbitos económico y social, formularía el ejecutivo al iniciar un periodo presidencial.

El plan nacional de desarrollo económico y social 1966-1970 se confeccionó en el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz y no se dio a conocer abiertamente al público, probablemente por su connotación ideológica que lo vinculaba con socialismo, de modo que su divulgación provocaría la oposición del sector privado. Lo cierto es que por esta situación en este periodo se ignora la aplicación de ese plan.

3.2.8 EL Periodo 1970-1976

El inicio de la gestión presidencial de Luis Echeverría Álvarez enfrentaba un escenario complejo." A partir de 1970 la política de desarrollo se enfrentó a un panorama difícil y cambiante, en ocasiones desequilibrado por transformaciones de la economía internacional tales como los cambios en el sistema monetario mundial, la inestabilidad en el mercado petrolero, la elevada inflación mundial y la excesiva liquidez financiera externa. Esta situación coincidía con el agotamiento en nuestro país del modelo de sustitución de importaciones, y llevaba a la necesidad de replantear los objetivos y la estrategia del desarrollo en función de las nuevas circunstancias, otorgando mayor prioridad a los objetivos sociales.

En materia de planeación se empieza a dar importantes pasos para ampliar su cobertura e incidencia. Se observa dentro de las transformaciones de la Administración Pública Federal un crecimiento del sector paraestatal, no siempre vinculado a objetivos congruentes en una óptica de largo plazo. De 1970 a 1976 se pasa de 84 empresas paraestatales a un número de 845".¹¹⁴

¹¹⁴ Montemayor Seguy. op. cit. pp. 98-99.

Si bien la administración de López Mateos se distinguió por un impulso amplio a las tareas de planeación, y el sexenio de Díaz Ordaz por un escaso quehacer al respecto, el periodo de Luis Echeverría Álvarez fue muy fértil cuantitativamente en la formulación y elaboración de planes, programas y un marco institucional al respecto. Las primeras dos tareas que realizó el gobierno fueron la instalación de el Consejo Nacional de Planeación (1970) y el Modelo de Política Económica para México (1970)

Posteriormente se inició un levantamiento fotogramétrico del territorio nacional para contar con información para planear y tener un inventario de los recursos naturales para su óptimo aprovechamiento. El resultado de este trabajo fue el programa de Inversión - Financiamiento del Sector Público Federal, 1971-1976. Este se basó en la experiencia de la subcomisión de Inversión-Financiamiento e integraba proyectos viables. Sus objetivos eran enfrentar y atender el crecimiento demográfico; incrementar el producto interno a un promedio anual del 7% durante los seis años, otorgar un papel protagónico en el desarrollo a la inversión pública.

La inversión pública se orientaría a la consecución de los objetivos básicos siguientes:

- a) Elevar la generación de empleo productivo fundamentalmente en las áreas rurales deprimidas;
- b) Impulsar los proyectos que contribuyan a elevar el bienestar social de los grupos mayoritarios de la población, específicamente en los aspectos de educación pública, seguridad social, agua potable, electrificación y comunicaciones;

c) Promover el desarrollo y la integración regional mediante programas coordinados en poblaciones, entidades federativas y zonas seleccionadas, tendiendo a limitar la concentración de las inversiones públicas en las regiones más desarrolladas.

d) Contribuir a la reducción del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, mediante la ejecución de proyectos que eleven la oferta de bienes exportables, sustituyan importaciones o generen mayores ingresos por concepto de turismo.

e) Elevar la productividad del gasto público, la eficiencia en la preparación y ejecución de proyectos, así como la complementación y operación del capital existente.

Por otra parte, los objetivos básicos de la política de financiamiento de la inversión pública son los siguientes:

a) Seguir manteniendo el equilibrio entre el gasto y los recursos financieros disponibles no inflacionarios.

b) Elevar significativamente el ahorro del sector paraestatal para reducir o eliminar las transferencias que reciben del gobierno federal, con objeto de incrementar los recursos disponibles del propio gobierno federal que serán complementados con ampliaciones de la base tributaria, la creación de nuevos impuestos y la revisión de tarifas.

c) Orientar el crédito externo a proyectos que contribuyan directamente al objetivo de reducir el déficit en cuentacorrente de la balanza de pagos.

d) El crédito interno deberá corresponder al incremento del ahorro voluntario captado por el sistema financiero y, al fijarse la participación del sector público, se tomarán en cuenta las necesidades de expansión de la inversión privada y los fondos crecientes que habrá de asignar al campo y la construcción de viviendas.

Del 100% de la inversión, el 38.1% se destinaba al sector industrial, el 24.3% al bienestar social, el 21.8% a transportes y comunicaciones, el 13.4% al fomento agropecuario, el 1.4% a equipos e instalaciones para administración y defensa y el 1% restante a otras inversiones.

En el sector industrial se buscó apoyar el petróleo con perforación de pozos, instalaciones en campos, construcción de ductos, tanques de almacenamiento, plantas de tratamiento de gas húmedo, construcción de gasoductos; en petroquímica se persigue atender la demanda y alcanzar niveles de producción capaces de generar economías de escala; en electricidad se pretende impulsar programas del medio rural, aumentar la capacidad de generación y aumentar la eficiencia. En materia siderúrgica el propósito es incrementar la capacidad instalada.

En el rubro de bienestar social se propone alcanzar una mejoría efectiva en los niveles de salud, educación y en el género de vida de los habitantes. Para ello se extenderá el servicio de agua potable y se entenderán los requerimientos del vital líquido, así como de sistemas de drenaje; también se ampliará el servicio de educación primaria al 91% de la población, extender la educación media al 82%, multiplicar y descentralizar las escuelas de estudios superiores, ampliar el régimen de seguridad social de 13 a 18 millones de personas, mejorar los servicios generales de atención hospitalaria,

mejorar la vivienda rural, promover la construcción de habitaciones populares.

En materia de transportes se advierte la necesidad descentralizar la acción de los diversos organismos públicos que intervienen en la planeación de transportes para integrar y manejar una sola política nacional. Respecto a carreteras se persigue promover el crecimiento de la red de caminos secundarios y modernizar el sistema troncal, construir 29 mil kilómetros alimentadores y rurales, elevar los índices de operación y prolongar la vida útil de los caminos; en comunicaciones se persigue fortalecer y mejorar la infraestructura aérea, portuaria y ferroviaria.

En cuanto al fomento agropecuario los objetivos son, entre otros, promover la producción de alimentos y materias primas para satisfacer la demanda nacional y promover la exportación, dar prioridad a las obras que eleven la productividad, apoyar proyectos de riego, impulsar la producción pecuaria para consumo interno, mejorar la calidad de los hatos, promover la organización de productores, mejorar el conocimiento de recursos maderables y no maderables, promover la industrialización del país, a través de trabajos encaminados a determinar las propiedades de las especies forestales, promover los trabajos de reforestación de cuencas hidrográficas y preservación de la fauna silvestre, contribuir a superar los niveles de la fauna silvestre, contribuir a superar los niveles de eficiencia y productividad que se registran en la rama pesquera.

En programas especiales se apoya la construcción y conservación de edificios y adquisición de equipos para mejorar los servicios administrativos de las entidades del sector público.

Para los programas regionales las tareas del sector público se realizarán a los niveles de comunidad, región y entidad federativa. Se trata de proporcionar a las comunidades de 500 a 2500 habitantes la infraestructura y las obras de bienestar social que contribuyen a elevar su calidad de vida y robustecer sus posibilidades de desarrollo económico. Se podrán en marcha los programas regionales de Minatitlán-Coatzacoalcos, Tampico y Las Truchas. Asimismo, se impulsarán la infraestructura y los proyectos turísticos.

Para los programas estatales se adopta un instrumento de coordinación con el nivel federal de singular importancia: El Convenio Unico de Cooperación con los gobiernos de las entidades federativas. Este facilita la coherencia de los distintos planes y mejora los sistemas de evaluación, enfoque y jerarquización de los proyectos por realizar.

Para la ejecución del programa se sugieren 13 principios: anualización, programas integrales, coordinación, evaluación de resultados, concurso de obra y adquisiciones, crédito externo, estudios de preinversión proyectos, convenios con los estados, contenido importado de las inversiones, seminario de evaluación, evaluación de proyectos y coordinación con los sectores privado y social.

Enunciaremos las principales modificaciones en el marco jurídico e institucional que se realizaron en la gestión de Luis Echeverría para apoyar la planeación.

En materia jurídica se aprobaron las leyes acuerdos, decretos, y reglamentos siguientes:

- Decreto por el que se crean la Comisión Nacional de Zonas Áridas, como institución promotora del desarrollo de las zonas áridas del país (diciembre 5 del 1970);
- Decreto por el cual se crea el organismo federal descentralizado denominado "Comisión Nacional de la Industria Azucarera" (diciembre 18 de 1970);
- Ley creando el Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología; (diciembre 29 de 1970);
- Ley para el control por parte del Gobierno Federal y de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (diciembre 31 de 1970);
- Ley que crea el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (diciembre 31 de 1970)
- Acuerdo para el establecimiento de Unidades de Programación en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (marzo 11 de 1971)
- Decreto por el que se crea la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec (marzo 20 de 1972);
- Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del Sector Público Federal (enero 28 de 1971);

- Decreto por el que se crea la Comisión Intersecretarial para Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros libres (mayo 11 de 1972);
- Acuerdo por el que se crea una Comisión Intersecretarial que se denominará Comisión Coordinadora de la Industria Siderúrgica. (junio 1 de 1972);
- Acuerdo por el que se crea la Comisión de Energéticos, con objeto de estudiar y promover el mejor uso de los recursos energéticos, de acuerdo con las disponibilidades y reservas, en función de las necesidades que a corto y largo plazo requiera el desarrollo económico y social del país (febrero 27 de 1973);
- Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera (marzo 9 de 1973);
- Acuerdo por el que se dispone que los titulares de cada una de las Secretarías y departamentos de estado deben procurar dar la atención que requiere el Programa de Reforma Administrativa (abril 5 de 1973);
- Acuerdo de programación de inversiones federales por entidad federativa (mayo 29 de 1974); decreto que crea la Comisión Mixta de la Industria Textil de Algodón (enero 21 de 1975);
- Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Regional (enero 28 de 1975);
- Acuerdo por el que se crea la Comisión que se denominará Comisión Coordinadora de Política Industrial del Sector Público (julio 8 de 1975);

- Decreto por el que se crea la Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario (julio 9 de 1975)
- Decreto por el que se crea la Comisión Nacional Coordinadora para el Desarrollo Industrial (marzo 17 de 1976);
- Decreto por el que crea un organismo técnico administrativo dependiente de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, que se denominará Comisión del Plan Nacional Hidráulico (mayo 6 de 1976);
- Ley General de Asentamientos Humanos (mayo 26 de 1976);
- Decreto que amplía funciones a los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (junio 28 de 1976);
- Decreto por el que se integra la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano. (junio 28 de 1976).

Sin duda, destaca el Programa de Reforma Administrativa del poder Ejecutivo Federal. Sus objetivos torales son mejorar la organización del sector público, adecuando sus entidades a las necesidades de la plateación, además de fortalecer el control y evaluación de las asignaciones presupuestales.

Para ello, se ampliaron las funciones de la Secretaría de Patrimonio Nacional, se le asignó la revisión, control y auditoría de las empresas de participación estatal; se crearon las comisiones internas de administración y las unidades de programación para formular planes y optimizar la asignación de recursos;

También se creó el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología para fomentar estas actividades y orientaciones al servicio del desarrollo nacional, así como el Instituto Mexicano de Comercio Exterior con atribuciones para planear en la materia y la Comisión Nacional Tripartita, integrada por representantes del gobierno, de obreros y de empresarios, que sería un organismo de consulta en materia de inversiones, exportaciones, desempleo, capacitación y vivienda.

Se formularon dos planes importantes: El Plan Nacional Indicativo de Ciencia y Tecnología 1976-1982, y el Plan Nacional Hidráulico 1975-2000.

Finalmente, como un corolario a la fiebre por hablar de planes y realizar actividades relacionadas con ellos en 1973 se elaboraron los **Lineamientos para el Programa Nacional de Desarrollo Económico; 1974-1980**. Son resultado del trabajo conjunto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional y Presidencia, apoyadas por especialistas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el fondo de Cultura Económica y La Comisión Económica para la América Latina.

El escrito se compone de once apartados:

1.- Planteamiento de la estrategia de Desarrollo.- El objetivo principal de la política de desarrollo es crear fuentes de trabajo: Crear ocupación permanente y productiva que eleve el nivel general de vida de la población. También se prevé un aumento en el gasto público, principalmente en el sector agropecuario, el uso más intenso y racional de los factores productivos disponibles. Otros propósitos son reducir el crecimiento demográfico; transitar, en la industria, de la sustitución de importaciones a la adaptación de

tecnología y conquista de mercados exteriores y promover una política de comunicación abierta entre el Estado y la base popular.

2.- Cuantificación de metas.- Crecimiento del 3.4% anual en la población económicamente activa y de 8% en el producto interno bruto. La inversión total debe representar el 23% del PIB en 1980.

3.- Empleo.- Coordinar la actividad empresarial con programas específicos del sector público para incrementar el empleo. Asignar alta prioridad a la ejecución de programas para fortalecer la formación del capital humano.

4.- Bienestar Social.- Atender este rubro con un enfoque integral: Las medidas que se tomen en educación, vivienda y salud se apoyan con otras, principalmente productivas: " La mejor distribución de los beneficios del sistema económico y social que puede alcanzarse por medio de las políticas educativas y de salud debe ser reforzada con acciones para mejorar el ingreso familiar. No se logra la igualdad de oportunidades educativas únicamente a base de abrir escuelas; la pobreza familiar limita la asistencia de un gran número de niños ... el ingreso familiar juega un papel fundamental en ellas y por lo tanto, que los objetivos de empleo son de gran importancia." ¹¹⁵

5.- Sector Agropecuario y Reforma Agraria.- Aumenta el nivel de ocupación productiva; elevar el nivel de ingreso y mejorar su distribución; incrementar la oferta de alimentos para lograr el autoabastecimiento interno y aumentar la exportación, crecimiento del sector en su producto real de 4.8% anual a mediano plazo y 5.0% al finalizar el decenio.

¹¹⁵ SPP. op.cit. tomo 4. p. 97.

6.- Sector Industrial.- Orientar la producción hacia la elaboración masiva de bienes de consumo popular; consolidar la industria de bienes de capital; aprovechar eficientemente los energéticos; incrementar las exportaciones; realizar una sustitución de importaciones selectiva.

7.- Sector Externo.- Garantizar un desarrollo con independencia respecto del exterior. Adquirir tecnología y servicios de empresas transnacionales que apoyen el desarrollo, al menor costo posible. Mantener el monto de la deuda externa dentro de límites razonables.

8.- Sector Transportes y Comunicaciones.- Integrar el mercado nacional y facilitar el intercambio con el exterior. Fortalecer la integración de los distintos sistemas de transporte y comunicaciones. Elevar los índices de eficiencia en la operación de los sistemas. Mantener eficientemente el equipo y estructura. Eficiencia en la operación de los sistemas. Mantener eficientemente el equipo y estructura.

9.- Gasto Público y Política Fiscal.- Estimular el desarrollo acelerado de la economía. Invertir en áreas no atendidas por el sector privado. Priorizar la inversión productiva y de beneficio social. Eliminar el impuesto sobre ingresos mercantiles y aplicar el valor agregado. Buscar equidad tributaria sin elevar tasas impositivas.

10.- Crédito y Política Financiera.- Fortalecer mecanismos de ahorro nacional. Utilizar el crédito como instrumentogenerador de empleo.

11.- Reforma Administrativa.- Aumentar la eficiencia global del aparato administrativo. Simplificar normas, procedimientos y estructuras gubernamentales. Descentralizar geográfica y funcionalmente la toma de

decisiones. Impulsarlos mecanismos de participación y coordinación Fortalecer las entidades responsables de la recopilación de estadísticas.

Respecto a estos lineamientos José Luis Ceceña dice: " No sólo no se dio a conocer sino que no se siguió. Se dice que fue elaborado con el fin fundamental de apoyar la candidatura a la Presidencia de la República del entonces ministro de la Secretaría de la Presidencia, Cervantes del Río."¹¹⁶

Para apoyar la campaña presidencial del entonces candidato priísta, José López Portillo, para el sexenio 1976-1982, se realizó el Plan Básico de Gobierno 1976-1982.

El plan parte de que el régimen se encuentra en transición al desarrollo, por lo que se debe ampliar la democracia, pugnar por un nuevo orden económico internacional y una economía interna que sustituya el lucro y lo superfluo. Se considera que es el momento de crear las condiciones para que las reformas estructurales y el proceso de crecimiento atiendan prioritariamente el mejoramiento del bienestar de los grupos mayoritarios de la población y reduzcan gradualmente la marginalidad. Se requiere hacer congruentes la fijación de objetivos de carácter sectorial o regional.

Un instrumento central, sobre el que gira el plan, es la planeación democrática, considerada como directriz fundamental para establecer criterios de dirección regional en las esferas de organización social.

El plan promueve establecer, por vía de los cambios pacíficos, condiciones para transformar a la sociedad mexicana.

Se Persiguen ocho grandes objetivos:

¹¹⁶ Ceceña Cervantes. op. cit. p. 197.

- 1) Lograr un desarrollo integral, es decir, social, económico, político y cultural.
- 2) Consolidar la independencia nacional mediante una política interna que fortalezca nuestra economía, diversifique la producción e incremente la sustitución de importaciones y las exportaciones.
- 3) Impulsar el empleo productivo y remunerador para todos los mexicanos.
- 4) Mayores ingresos reales para la población ya ocupada para reducir la desigualdad en la distribución del ingreso nacional.
- 5) Mejoramiento de las condiciones de vida de la población que ya dispone de empleo.
- 6) Incrementar la capitalización nacional logrando una tasa de acumulación no menor del 25% del producto interno bruto como promedio en el próximo sexenio.
- 7) Mantener un incremento promedio del producto Interno bruto del 8%, en el sexenio.
- 8) Obtener un desarrollo geográficamente equilibrado.

En cada uno de los apartados que componen el plan destaca:

- 1) **México y el mundo en crisis.**- Promueve un reordenamiento económico internacional. Respeto e impulso a la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los estados. Mantener una política exterior de paz, cooperación, no intervención y autodeterminación de los pueblos. Rediseñar la Organización de los Estados Americanos. Celebrar convenios de materia

de ciencia y tecnología con países del tercer mundo. Fortalecer acciones para la integración latinoamericana.

2) **El Estado de derecho y la Constitución**, la democracia y la política.- El plan básico se sustenta en la constitución y principios revolucionarios. Se busca ampliar la democracia en los ámbitos social, política y económica. Mantener vigente el federalismo. Defender la autonomía municipal. Ensanche las libertades (social y política) y la economía mixta. Fortalecer el derecho a la información, la participación política, el pluralismo político y el respeto al estado de derecho.

3) **El Pueblo y Las Fuerzas Armadas**.- Actualizar los ordenamientos jurídicos que rigen a las fuerzas armadas. Renovar los sistemas y procedimientos administrativos. Incrementar la acción que llevan a cabo las Fuerzas Armadas para atender las necesidades públicas y realizar otras sociales.

4) **Planeación Democrática**.- Pretende un proyecto nacional y constitucional del desarrollo integral. Tiende a recoger y orientar hacia objetivos comunes las actividades estatal, social, privada y mixta mediante el respeto a los mecanismos constitucionales y la persuasión, la concertación, el compromiso, la prohibición, la obligación, el fomento, el estímulo, el desestímulo, las modalidades, las autorizaciones y los permisos. Se trata de alcanzar un desarrollo económico que evite la concentración de la riqueza y las prácticas monopólicas y oligopólicas. Intensificar la planeación demográfica y la desconcentración demográfica y económica. Apoyar el desarrollo regional, el equilibrio económico regional, la descentralización de la producción manufacturera, el crecimiento agropecuario, la colonización interna, la

planeación urbana, la integración de programas regionales, lograr la máxima ocupación, el derecho al trabajo y el combate al desempleo y subempleo, la creación del Instituto Nacional de Empleo, la oferta de un salario mínimo que garantice las necesidades mínimas de vida del trabajador, la capacidad y productividad en el trabajo. Así como un sistema de control de precios y protección al consumidor.

5) El Estado en la economía revolucionaria.- Se requiere un estado que marque los objetivos y pautas del desarrollo nacional a los tres sectores: El público, el social y el privado. Se necesita acelerar y acrecentar la formación de capital nacional. Se pugna por un Estado fuerte, con una presencia amplia que no sólo complemente o supla las deficiencias de inversión de los particulares, sino para emprender una acción de planeación y regulación dentro del sistema de economía mixta, es decir, un estado director del desarrollo. La empresa pública es agente dinámico del desarrollo por lo cual debe concentrarse su accionar en ramas de alta jerarquía. Es necesaria la asociación del estado conformas sociales de producción para fomentar la empresas social-estatal.

6) Política Financiera y Fiscal.- A partir del reconocimiento de insuficiencia de capital se impone la necesidad de aumentar el ahorro y la inversión, además de distribuir más adecuadamente el ingreso nacional. Incentivar la eliminación de gastos superfluos de particulares. En materia de ingresos, se contempla gravar la acumulación individual de riqueza, los ingresos individuales totales y los gastos y consumos. En materia de egresos se propone implantar el presupuesto por programas para lograr un mayor control del gasto.

7) Política Monetaria y Crediticia.- Debe captar el ahorro generado, estimular su creación, canalizar volúmenes crecientes de financiamiento a las actividades productivas. Es necesario conjugar el manejo de los medios de pago, constituidos por el medio circulante y la asignación de recursos crediticios. Es importante sustentar el desarrollo en recursos propios y mantener el endeudamiento sujeto a la capacidad de pago del país.

8) Inversión Extranjera.- Se requiere continuar con los esfuerzos tendientes a establecer mecanismos de control apropiados para vigilar el cumplimiento, por parte de los inversionistas extranjeros, de las condiciones a que se sujetan las resoluciones de la Comisión Nacional de Inversiones extranjeras.

9) Comercio Exterior y Balanza de Pagos.- Fortalecer el sector externo, fomentar exportaciones, sustituir importaciones y fortalecer las transacciones fronterizas para reducir el déficit de la balanza comercial; diversificar el comercio exterior, adecuar la participación del capital y tecnología extranjera a las necesidades del país.

10) Objetivos Sectoriales.- Producir alimentos, materia prima para la industria y excedentes de origen agrícola. Aumentar la oferta de agua, mediante nuevas obras de riego y ahorros en el sistema de conducción y distribución. Incrementar las tierras de temporal. Elevar en forma masiva el número de técnicos que puedan operar eficientemente las obras de conservación de suelo y agua. Promover la organización de productores.

Continuar con la reforma agraria. Diversificar el empleo rural en nuevas actividades económicas. Reestructurar el sector pesquero y minero. Mejorar la capacidad del sector industrial para que genere oportunidades de

empleo, aumente su competitividad en el exterior. Se requiere un programa detallado de metas del sector, que proponga el uso máximo de instalaciones y evite la duplicación innecesaria de inversiones industriales. Descentralizar la pequeña y mediana industria. Promover la exportación de manufacturas. Formular un plan nacional de energéticos.

Realizar una política integral del sector servicios. Estructurar una política educativa que contemple su democratización y popularización. Fomentar y apoyar la creación artística.

Crear un plan nacional de ciencia y tecnología regido por tres objetivos: a) Fortalecer y racionalizar el sistema científico y tecnológico; b) Orientar la investigación científica y tecnológica a la solución de problemas nacionales para lograr un desarrollo autónomo y con distribución equitativa del ingreso; c) Acelerar el desarrollo del país aplicando tecnologías adecuadas.

Garantizar el derecho a la salud y seguridad social. Elaborar un programa nacional de vivienda y desarrollo urbano, combatir la marginación a través de más empleos a las clases medias y su organización, alianza popular, atención a comunidades indígenas, igualdad de oportunidades para la mujer, aliento a la organización y participación de los jóvenes, modificar las disposiciones legales suficientes para mejorar el sistema judicial e instrumentar un programa de reforma administrativa.

En resumen, el periodo 1970-1976 se caracterizó más por la proliferación de planes y proyectos que por la eficiencia y eficacia de los mismos. Uno de los planes fue el llamado programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976, del cual consideramos importante destacar la modalidad que en materia de política financiera pretendió establecerse, al

definir que el ahorro del sector público cubriría dos terceras partes del total de la inversión, para así utilizar el financiamiento externo importaciones directas, lo que constituye una notable diferencia respecto al periodo de la década anterior.

Se presenta, sin embargo, el mismo fenómeno de avances y creación de organismos al margen del plan, lo que evidencia su vulnerabilidad, si detrimento de lo realizado en el periodo.

De los organismos que se crearon destacan el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE). De los planes elaborados sobresale el plan nacional Hidráulico, el cual representa el primer intento de planeación sectorial a largo plazo.

3.2.9 El periodo 1976-1982

Al inicio de su gobierno, López Portillo adopta medidas para cumplir con lo establecido en el Plan Básico. La primera medida, núcleo central de la reforma administrativa, es la modificación a la Ley orgánica de la administración pública, donde destaca la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, a la cual se le atribuyen las funciones de planeación y coordinación.

En el contexto normativo expide:

- Ley de presupuesto, contabilidad y gasto público (diciembre 29 de 1976).
- Ley general de deuda pública (diciembre 29 de 1976).
- Acuerdo por el que el ejecutivo federal contará con la unidad general de estudios administrativos (enero 1 de 1977), esta unidad fue otra piedra angular en la reforma administrativa.
- Acuerdo por el que las entidades de la administración pública paraestatal se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el ejecutivo federal se realicen a través de la Secretaría de Estado o departamento que se determina (enero 13 de 1977).
- Decreto por el que se dispone que los comités promotores del desarrollo socioeconómico establecidos en todos y cada uno de los estados de la república son organismos públicos dotados de personalidad jurídica y de patrimonio propio, con el fin de asesorar y coadyuvar en la planificación y programación a nivel local, con la colaboración de los diversos sectores de la comunidad (marzo 10 de 1977).

- Acuerdo por el que las entidades de la administración pública federal, deberán remitir a la Secretaría de Programación y Presupuesto los planes de inversión que se incluyan en el anteproyecto de programa y presupuesto del siguiente ejercicio fiscal de acuerdo con las normas, fechas, montos y plazos establecidos (septiembre 30 de 1977).
- Acuerdo por el que se constituye la coordinación general del sistema nacional de evaluación, adscrita directamente al presidente de la república, como unidad de asesoría, apoyo técnico y coordinación (septiembre 30 de 1977).

En fin, se comenzaba a delinear el marco de funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación cuyos ejes eran: los niveles: planes obligatorios para las dependencias, organismos y empresas del Sector Público Federal, e indicativos para los diferentes grupos sociales y la iniciativa privada; y convenidas para los gobiernos federales. El criterio programático en la formulación del presupuesto federal; la elaboración y adopción de normas y métodos de organización administrativa. La implantación de mecanismos para el control, y la programación sectorial y la programación estatal.

Se establecen también los mecanismos básicos: una definición de la sociedad que se desea construir, una definición de la política general de desarrollo; un programa sexenal de gobierno; una elaboración de programas anuales de egresos de la federación; una asignación de los recursos presupuestarios; una ejecución de los programas sectoriales; una evaluación y seguimiento de la ejecución de los programas; y ajustes periódicos a la política, los programas y el presupuesto.

Por otra parte, se observa que el proceso de planeación partía de la elaboración de la política macroeconómica, para después definir las políticas sectoriales, la política de desarrollo regional y la política estatal.

Un avance importante en la planeación en el periodo fue la elaboración de planes sectoriales. Se formularon el Programa Integral para el Desarrollo Rural; El Plan Nacional de Desarrollo Pesquero 1977-1982; El Programa Nacional de Ciencia y Tecnología 1978-1982; El Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982; las Metas del Sector Educativo, 1979-1982; El Sistema Alimentario Mexicano; el Programa de Energía: metas a 1990 y proyecciones al 2000; el Plan del Sector Comercio 1980-1982; El Plan Nacional de Desarrollo Urbano y El Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial.

Asimismo, se continuó fortaleciendo el marco jurídico: Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (diciembre 29 de 1978); Ley de Obras Públicas (diciembre 30 de 1980); Ley de Información, Estadística y Geográfica (diciembre 30 de 1980).

3.2.9.1 El Plan Global de Desarrollo 1980-1982

Como corolario a este esfuerzo por programas surgió el **Plan Global de Desarrollo 1980-1982**.

El Plan Global de Desarrollo 1980-1982 Se enmarca dentro de un proceso general de reformas promovidas por José López Portillo: la Reforma Política, orientada al fortalecimiento de la democratización del país. La Reforma Administrativa, que adapta la estructura de la administración pública a una política integral de desarrollo. La Reforma Económica, que persigue un crecimiento sostenido para dotar a los mexicanos de empleo y mínimos de bienestar.

El plan global de desarrollo se compone de un marco conceptual, una filosofía política, un diagnóstico socioeconómico, acciones y resultados 1977-1979, objetivos nacionales, bases políticas y de justicia, una estrategia global hacia el empleo, un marco macroeconómico, la política de gasto público, la política económica general, la política de energéticos, la política sectorial, la política regional y de desarrollo urbano, la política social, la política de salarios, precios, utilidades y fisco; y las perspectivas.

El plan, entonces, se integra por dos grandes apartados: la filosofía política y la cuestión económica. El empleo se señala como el núcleo central de la estrategia de desarrollo y el petróleo se propone como un instrumento íntimamente ligado a la viabilidad de la estrategia, cuya esencia es superar los retos de la modernización y la marginación social.

El Plan contempla cuatro objetivos básicos:

- 1.- Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa, libre en lo económico, en lo político y lo cultural.
- 2.- Proveer a la población de empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.
- 3.- Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.
- 4.- Mejorar la distribución de ingresos entre las personas, los factores y las regiones geográficas.

Asimismo, la estrategia vislumbra veintidós políticas básicas:

- 1) Fortalecer al Estado, para satisfacer las demandas de una sociedad en pleno crecimiento, que requieren, cada vez más, el esfuerzo común.
- 2) Modernizar los sectores de la economía y la sociedad.
- 3) Generar empleo en un ambiente digno y de justicia.
- 4) Consolidar la recuperación económica con un crecimiento del PIB del 8% durante tres años.
- 5) Reorientar la estructura productiva hacia la generación de bienes básicos y a la creación de una industria nacional de bienes de capital.
- 6) Racionalizar el consumo y estimular la inversión.

7) Desarrollar, en forma acelerada, el sector agropecuario, para que se eleve el nivel de vida de los campesinos y se satisfagan las necesidades alimenticias de la población.

8) Impulsar el Sistema Alimentario Mexicano.

9) Fomentar el gasto prioritario y reforzar la empresa pública, eliminando los subsidios excesivos.

10) Utilizar el petróleo como palanca de nuestro desarrollo económico y social, canalizando los recursos que de él se obtengan a las prioridades de la política de desarrollo.

11) Estimular una política de productividad y una adecuada distribución de sus beneficios entre los trabajadores del campo y la ciudad, y la sociedad en su conjunto.

12) Destinar mayores recursos para la provisión de mínimos de bienestar, particularmente para la población marginada urbana y rural.

13) Inducir, con pleno respeto a la libertad individual, la reducción en el crecimiento de la población y racionalizar su distribución territorial.

14) Obtener una mejoría en el nivel de vida de la población, mediante un incremento sustancial del consumo, a través de empleo productivo.

15) Ampliar y mejorar la educación básica para niños y adultos.

16) Vincular la educación terminal.- media y superior- con las necesidades de trabajadores capacitados, técnicos, medios, profesionales, que requiere el sistema nacional de producción.

- 17) Impulsar la capacitación y la organización social para el trabajo.
- 18) Desconcentrar, concentrando, la actividad económica y los asentamientos humanos en un nuevo esquema regional, con énfasis en costas y fronteras.
- 19) controlar y reducir el ritmo de inflación.
- 20) Avanzar en la estrategia de nuevas formas de financiamiento del desarrollo.
- 21) Establecer una vinculación eficiente con el exterior, que estimule la modernización y la eficiencia del aparato productivo.
- 22) Ampliar la concertación de acciones entre los sectores público, social y privado, en el marco de la alianza para la producción.

El Marco Conceptual del Plan. establece, entre otros, la concepción de planeación: " Planear es, pues, concebir una estructura racional de análisis que contenga los elementos informativos y de juicio suficientes y necesarios para fijar prioridades, elegir entre opciones, establecer objetivos y metas en el tiempo y en el espacio, ordenar las acciones que permitan alcanzarlos con base en la asignación correcta de recursos, la coordinación de esfuerzos y la imputación precisa de responsabilidades, y controlar y evaluar sistemáticamente los procedimientos, avances y resultados para poder introducir con oportunidad los cambios necesarios."¹¹⁷

Asimismo, se habla de la congruencia necesaria entre la planeación nacional, estatal y sectorial.

¹¹⁷ SPP. op.cit. tomo 9. p. 19.

Señala tres principios rectores del sistema de planeación: La justicia, la libertad y la seguridad. También dos niveles: regional y sectorial; tres formas: la coordinación con los estados vía convenios, la acción obligatoria para el sector público y la cooperación con los sectores social y privados, y tres niveles de decisión: global, sectorial e institucional. Amén de los convenios, los programas operativos anuales y las metas trienales que son instrumentos fundamentales.

La Filosofía Política del plan se basa en los conceptos de nacionalismo, libertad, justicia, democracia, estado y sociedad, economía mixta, derechos sociales, rectoría del estado, internacionalismo, legitimidad y pacto social.

En el Diagnóstico Socioeconómico se reconoce el agotamiento de la estrategia de desarrollo seguida en el país. Caracterizada retracción de la producción y el empleo, debilitamiento de la formación de capital, incremento acelerado de precios y agudización del desequilibrio externo.

En las acciones y resultados 1977-1979 se ofrece una definición del modelo del país al que se aspira: sistema productivo que consolide el desarrollo y la autonomía del país y un mejoramiento en el nivel de vida de la población. Describe el comportamiento de los principales indicadores macroeconómicos. En el rubro de objetivos nacionales se proponen aquellos que se expusieron como básicos anteriormente.

En las Bases Políticas y de Justicia destacan: en política interior, fortalecer las instituciones democráticas; en política exterior, preservar la soberanía y fortalecer la independencia frente al exterior; en impartición de justicia, alcanzar un verdadero derecho a la justicia con un profundo sentido humano y

hacer a ésta asequible gratuita y expedita para toda la población que la demanda.

La Estrategia Global Hacia el Empleo se finca en la modernización de los sectores económicos, la reorientación de la estructura productiva para fortalecer la producción de bienes básicos, desarrollo del sector agropecuario, impulso al Sistema Alimentario Mexicano; fomento a la capacitación y organización para el trabajo; control y reducción de la inflación; adopción de nuevas formas de financiamiento.

El Marco Macroeconómico se funda en el incremento de la producción, una tasa de crecimiento de la oferta y la demanda globales en aproximadamente 9.7%. Reorientación de la estructura productiva de los sectores hacia una mayor generación de empleo.

La Política de Gasto Público tiene como propósitos lograr su agilidad, control y racionalidad, combatir la corrupción y coordinación en la asignación estatal y regional con base a Convenios Unicos de Desarrollo (CUD), Programas Institucionales de Desarrollo Regional (PIDER) y Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).

La Política Económica General propone una revisión a los precios y tarifas de las empresas públicas, así como alcanzar una mayor productividad, eficiencia y eficacia en el sector paraestatal. También se observa un aumento en los ingresos tributarios, a través de aplicar globalización; equidad y eliminación de tratamientos especiales en impuestos directos, así como la continuidad del impuesto al valor agregado, en la modalidad indirecta.

La política de estímulos fiscales favorecerá más a aquellas actividades productivas que inviertan más y creen más empleos; en materia de deuda pública se mantiene el criterio de manejar el endeudamiento dentro de la capacidad de pago del país. La política financiera se dirige a permitir la oferta de financiamiento tanto para los gastos de inversión como para los de capital de trabajo, en plazos adecuados a los periodos de maduración de la inversión, con base en un aumento permanente del ahorro.

En empleo se busca su generación productiva y permanente. Mientras que otra decisión es lograr un crecimiento sostenido y alto con inflación controlada y declinante. En energéticos destaca la instrumentación del Plan Mundial de Energía.

La Política Sectorial persigue un equilibrio armónico entre las diversas actividades: en materia agropecuaria, el fin es la autosuficiencia alimentaria; en la industria, alcanzar mayor competitividad e impulsar la producción de bienes socialmente necesarios; en turismo, lograr una estructura más equilibrada entre el turismo receptivo y el turismo interno; en transportes y comunicaciones, fortalecer el transporte colectivo; extender y modernizar la infraestructura carretera, y la selección y adaptación tecnológica moderna en comunicaciones.

La Política Regional: se orienta a promover un crecimiento regional equilibrado, promover el desarrollo urbano, integral y mejorar y preservar el medio ambiente.

La Política Social: se rige por la transformación de la riqueza nacional en factor de justicia y mejoramiento en la calidad de vida de la población, sobre

todo en los grupos más rezagados, cuya prioridad de atención son sus necesidades de capacitación, educación, nutricionales, sanitarias habitacionales y recreativas. Resalta la protección a la niñez, la atención a marginados rurales y urbanos, la atención a la juventud.

Finalmente, la Política de salarios, precios, utilidades y fisco se propone lograr un comportamiento equilibrado entre utilidades y salario, haciendo concordantes los incrementos en la demanda y estímulo a la producción, a manera de reducir las presiones en los precios, aumentar el poder adquisitivo de los salarios y permitir un estímulo suficiente para que las empresas generen los bienes y servicios necesarios.

Como se observa, prevalecen en este periodo las buenas intenciones de avanzar mayores niveles de desarrollo, eliminar la corrupción y desaparecer la evasión fiscal entre otras. Sin embargo, se incurre en demasía en posiciones demagógicas.

Este hecho no demerita las actividades que en torno a la planeación se realizaron, de las cuales destaca la implementación de la reforma administrativa, misma que se concibe como un elemento central del gobierno para coadyuvar al desarrollo del país.

Se presenta en este periodo, en forma acentuada, la idea de reprivatización de empresas en poder del estado, bajo el argumento que las actividades de estas eran ajenas a los objetivos del gobierno y que muchas ocasiones requerían la inyección de capital debido a su operación con déficit. Este suceso nos habla de la contradicción que se le atribuye al, papel del estado en cuanto al manejo de la economía, pues por un lado se pregonaba su mayor intervención, más por el otro se observa su reducción al ámbito administrativo.

Ya mencionamos que la política gubernamental instrumento tres vertientes en la planeación: concertada, inducida, convenida y obligatoria.

Las dos primeras presenta características de entendimiento con los sectores social y privado. La tercera se refiere a los convenios que celebra el gobierno federal y los estados, lo cual representa un gran avance en materia de planeación.

El cuarto nivel constituye la obligatoriedad a que están sujetas las dependencias y entidades del sector público. En este ámbito se registra una reordenación de las funciones encomendadas a diversos organismos de la administración pública, destaca la creación de la Secretaría de Programación y presupuesto a la cual se le asignan las funciones de planeación.

En este periodo aparece la secuencia correcta en torno a la elaboración de un plan , al definirse el proceso de planeación, el cual determina una metodología de lo general a lo particular, es decir, primero el nivel macro, segundo el sectorial, tercero el regional y por último el estatal.

Consideramos que a pesar de los errores estructurales que se presentaron en este periodo de planeación, con la implementación del esquema global, sectorial y regional se realizó un avance sólido en la planeación.

3.2.10 El Sistema Nacional de Planeación Democrática ¹¹⁸

El régimen de Miguel de la Madrid recoge las experiencias de planeación en México. Retoma los planteamientos del Plan global de Desarrollo y de su Plan Básico de Gobierno, consolida un esfuerzo integral de planeación e instrumenta un sistema nacional en la materia.

El primero de diciembre de 1982, al asumir la responsabilidad como Titular del Poder Ejecutivo Federal, Miguel de la Madrid asume el compromiso de llevar adelante la planeación democrática. Para llevar a cabo la instauración de un Sistema Nacional de Planeación realiza reformas en cinco aspectos: marco jurídico, estructura institucional, proceso de planeación, infraestructura de apoyo y participación social.

Con ello se establecen las bases del Sistema Nacional de Planeación y se elabora el Plan Nacional de Desarrollo.

3.2.10.1 El Marco Jurídico

La instauración de la planeación democrática como sistema requería de adecuaciones a la legislación vigente, para dotar de un marco normativo que regulara la intervención del Estado en la economía y la sociedad, además de fijar su función rectora en la conducción del desarrollo, bajo un nuevo esquema fortalecido en atribuciones y estructura administrativa. Bajo estas premisas se realizaron las siguientes modificaciones al ámbito jurídico:

¹¹⁸ Aquí se expone un panorama general del Sistema Nacional de Planeación Democrática. La información detallada sobre los aspectos jurídico-normativos, institucionales y técnico-metodológicos pueden consultarse en SPP, *Antología de la Planeación en México, 1917-1985*. Ed. FCE. México, 1985. Tomos 10 al 17.

1) Reformas a los Artículos 25 y 26 constitucionales para expresar formalmente las facultades del Estado para planear el desarrollo, que se encontraban tácitas en la Constitución y dispersas en otras leyes secundarias, además se indica la obligación de instituir y poner en marcha el Sistema de Planeación Democrática:

"Artículo 26.- 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.

Los fines del proyecto nacional contenido en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan y los programas de desarrollo. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas de desarrollo.

Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el Sistema de Planeación Democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la Ley"¹¹⁹

2) Reforma al Artículo 73 constitucional, fracción XXIX, para facultar al Congreso de la Unión en la expedición de leyes sobre planeación nacional de desarrollo económico y social, así como la programación, promoción concertación, y ejecución de acciones de orden económico.

3) Expedición de la Ley de Planeación, el 5 de enero de 1983. Establece las normas y principios básicos para realizar la planeación del desarrollo, así como las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática y la coordinación entre la Federación y los estados, además de la concertación e inducción de acciones con los grupos sociales.

4) Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Se readecuaron y asignaron nuevas funciones a las secretarías y entidades públicas, dentro de los niveles global, sectorial e institucional. La reestructuración de la Administración Pública Federal consistió en redistribuir y adaptar las facultades de las dependencias y entidades a la óptica integral que requería la planeación.

5) Expedición de la ley Reglamentaria del servicio público de Banca

6) Modificación al Acuerdo Presidencial que creó la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento para adecuar su estructura y esquema funcional a los nuevos requerimientos. Se incluyó en la Comisión a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

¹¹⁹ SPP. op. cit. Tomo 10, p.522.

- 7) Creación del Acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal.
- 8) Creación, por Acuerdo Presidencial, de las Comisiones Intersecretariales del Servicio Civil y de Precios y Tarifas de los Bienes y Servicios de la Administración Pública Federal.
- 9) Decreto de acciones iniciales de descentralización hacia los estados de actividades y funciones de Educación Pública y Salubridad y Asistencia.
- 10) Expedición del Decreto aprobatorio del Plan Nacional de Desarrollo.
- 11) Emisión del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1984, para observar la congruencia entre los recursos asignados y los objetivos del Plan Nacional.
- 12) Reforma y Adición a la Ley General de Asentamientos Humanos.
- 13) Creación de la Ley Federal de Vivienda.
- 14) Reformas a la Ley de Obras Públicas.
- 15) Expedición de la Ley General de Salud.
- 16) Decreto de la Ley Federal de Turismo.

3.2.10.2. La estructura institucional

Como resultado de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se modificaron algunas atribuciones de ciertas Secretarías. Resaltan las siguientes adecuaciones:

A la Secretaría de Programación y Presupuesto se le adicionaron las facultades que dan contenido al proceso de planeación en la reglamentación integral del gasto público, al concentrar en ella normas sobre planeación, que incluían la programación, presupuestación, la ejecución y la evaluación de las obras públicas.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le agregaron funciones de proyectar y calcular, además de los ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, los de las entidades de la Administración Pública Federal. También se le asignó planear, coordinar, evaluar y vigilar el Sistema Bancario del país.

A la Secretaría de Comercio se le incorporaron las atribuciones relacionadas con la promoción de la planta industrial del país, de modo que se transformó en Secretaría de Comercio y fomento Industrial.

A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se le dotó de algunas facultades complementarias respecto a la construcción, mantenimiento y conservación de carreteras y aeropuertos.

La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas se transformó en Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Se crearon dos dependencias: la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, ésta sustituyó a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

3.2.10.3 El proceso de planeación

El Sistema Nacional de Planeación Democrática es el marco general en que se inscribe el proceso de planeación. Es el conjunto de relaciones donde se vinculan dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal y organismos de los sectores social y privado, y se identifican responsabilidades para la toma de decisiones de manera congruente y de común acuerdo.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática se compone de niveles, etapas y documentos.

Los niveles son: el global, que se refiere a aspectos generales de la economía y la sociedad; el sectorial, a aspectos específicos de cada sector administrativo; y el institucional a las propias entidades paraestatales.

En cada uno se realizan actividades de formulación, instrumentación, control y evaluación, que son las etapas del proceso. A partir de aquí se elaboran los documentos respectivos: en el nivel global se elaboran el Plan Nacional de Desarrollo (PND), los programas regionales y especiales de mediano plazo, los programas operativos anuales, los reportes de control y las evaluaciones correspondientes a cada nivel. En los niveles sectorial e institucional se efectúan las actividades de elaboración de programas, reportes y evaluación respectivos.

Asimismo, considera cuatro vertientes: la obligatoria, para las dependencias y entidades de la administración pública federal; la coordinada, con los Gobiernos de las entidades federativas y la inductiva y concertada para los sectores privado y social.

El Convenio Unico de Desarrollo es una herramienta vital del sistema: es el instrumento que permite vincular y establecer compromisos entre el Ejecutivo Federal y los estatales. Asimismo, destaca el Comité de Planeación del Desarrollo Estatal (COPLADE) que es el órgano exclusivo de vinculación entre el Sistema Nacional de Planeación Democrática y el Sistema Estatal de Planeación Democrática y las acciones que en materia de planeación realizan los municipios, donde se incorporan paulatinamente órganos de planeación denominados Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN).

El documento principal del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) es el **Plan Nacional de Desarrollo (PND)**. Este se convierte en el eje central de orientación económica y social. Su formulación se lleva a cabo mediante la participación de los grupos organizados de la sociedad, tanto a nivel federal como estatal, a través de foros de consulta popular señalan los problemas que enfrenta la sociedad mexicana;¹²⁰ los gobiernos estatales incorporan aquellos aspectos de importancia general contenidos en la estrategia de desarrollo de las entidades federativas para su incorporación en la estrategia nacional de desarrollo; las dependencias y entidades de la administración pública federal, participan en la definición de los contenidos del Plan, conforme a sus ámbitos de competencia. Esto permite un enfoque

¹²⁰ En SPP, op.cit. Tomo 10, pp. 83-136 se expone una síntesis de la consulta popular para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

multisectorial y regional de los contenidos del Plan. La etapa de **instrumentación del Plan** se refleja en lineamientos y objetivos de mediano plazo.

El 30 de mayo de 1983 se presentó el **Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988**. Se constituyó en el marco general para la integración de los programas del SNPD, registra los señalamientos principales de la consulta popular y los incorpora a todas las políticas adoptadas.

El propósito fundamental del Plan es:

"Mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de Derecho garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social. Para ello requerimos de una mayor fortaleza interna: de la economía nacional, a través de la recuperación del crecimiento sostenido, que permita generar los empleos requeridos por la población, en un medio de vida digno; y de la sociedad a través de una mejor distribución del ingreso entre familias y regiones, y el continuo perfeccionamiento del régimen democrático."¹²¹

El Plan está estructurado en tres grandes apartados:

- a)- El primero establece el marco de referencia para el diseño de la estrategia general.
- b)- El segundo contiene los lineamientos para la instrumentación del Plan en los distintos ámbitos de la vida nacional

¹²¹ SPP. op.cit. tomo 10. p.140

c)- el tercero plantea la manera en que los diferentes grupos sociales pueden participar en la ejecución del Plan.

El primer apartado contiene un capítulo sobre la política del Estado Mexicano, aquí expone los principios políticos del Proyecto Nacional surgido de la revolución Mexicana y plasmado en la Constitución de 1917: nacionalismo, libertad y justicia, democracia, economía mixta, rectoría del Estado, libertades individuales, derechos sociales e internacionalismo. Muestra cómo los siete criterios (o tesis de gobierno) emanados de la consulta popular (nacionalismo revolucionario, democratización integral, sociedad igualitaria, renovación moral, descentralización de la vida nacional, planeación democrática y desarrollo, empleo y combate a la inflación) fundamentan la estrategia de desarrollo del Plan. Se describen lineamientos generales de gobierno, política exterior, seguridad nacional y justicia.

El segundo capítulo se refiere al contexto nacional e internacional, considera la evolución histórica de la economía del país, su potencial de desarrollo, los problemas estructurales y coyunturales, además de la situación y perspectiva de la economía internacional. Se establece el marco en el cual se iniciará la acción del Plan.

Posteriormente, en este primer apartado se determina el propósito nacional, ya mencionado con anterioridad, y se indican cuatro objetivos del desarrollo derivados de aquél:

- Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.
- Vencer la crisis.

- Recuperar la capacidad de crecimiento.
- Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas políticas y sociales.

Por último este apartado plantea una estrategia para el desarrollo económico y social, orientada a recobrar la capacidad de crecimiento y mejorar la calidad del desarrollo, mediante dos líneas fundamentales de acción: La reordenación económica y el cambio estructural. La primera actualiza y proyecta los diez puntos del Programa Inmediato de Recuperación Económica (PIRE)¹²² y los agrupa en tres fines:

- Abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria.
- Proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico.
- Recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes.

El cambio estructural se integra por seis orientaciones generales que guían las acciones globales y regionales del Plan: crecimiento, aparato productivo y distributivo, descentralización, financiamiento, desarrollo nacional y rectoría del Estado.

¹²² En el discurso de toma de posesión, el 10. de diciembre de 1982, el Lic. Miguel de la Madrid manifestó los puntos del Programa Inmediato de Recuperación Económica: disminución del crecimiento del gasto público, protección del empleo, continuación de obras en proceso; reforzamiento de normas que aseguren disciplina, programación, eficiencia y honradez en la ejecución del gasto público; protección y estímulo a los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos; aumento de los ingresos públicos; canalización del crédito a las prioridades del desarrollo nacional; reivindicación del mercado cambiario bajo la autoridad y soberanía monetaria del Estado; reestructuración de la administración pública federal; y actuar bajo los principios de rectoría del Estado y economía mixta.

El segundo apartado ofrece un capítulo sobre la política económica general, describe los escenarios macroeconómicos posibles y el uso de los instrumentos de carácter global que dispone el Estado para avanzar hacia los objetivos nacionales. En materia de gasto público se mencionan cinco objetivos: promover el desarrollo social, inducir un comportamiento adecuado de la demanda interna, fortalecer la capacidad del aparato productivo y distributivo en áreas prioritarias y estratégicas para el desarrollo nacional, promover una distribución territorial más equilibrada en las actividades productivas y del bienestar social, y asegurar eficiencia y honradez en la ejecución del gasto. En materia de empresa pública se indican como objetivos: fortalecer el carácter mixto de la economía, participar en la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios y regular los efectos negativos producidos por la desigualdad en el ingreso, entre otros. En materia de financiamiento del desarrollo se busca alcanzar, en condiciones de estabilidad y permanencia, la máxima creación posible de empleos, sin excesiva creación monetaria y con un menor acceso al crédito externo. En capacitación y productividad se persigue una utilización eficiente de los recursos y un aumento en los niveles de bienestar y movilidad social.

El capítulo de política social está integrado por las políticas de empleo, bienestar social distribución del ingreso, educación, salud y seguridad social, ecología y medio ambiente, desarrollo urbano y vivienda. Se definen dos objetivos de la política social: la satisfacción de las necesidades básicas de los grupos más desprotegidos principalmente, y la transformación del crecimiento económico en desarrollo social. Los objetivos básicos en este rubro son: elevar la generación de empleos, así como proteger y mejorar gradualmente el poder adquisitivo del salario; combatir el rezago social y la

pobreza mediante la satisfacción directa de las necesidades básicas de la población; ampliar el acceso de todos los mexicanos a las oportunidades educativas y a los bienes culturales, deportivos y de recreación, mejorar la prestación de los servicios educativos; ampliar la cobertura de los servicios de salud con un mínimo de calidad para todos los habitantes, mejorar el nivel de salud de la población, promover la protección social; apoyar la superación de las carencias en materia de vivienda urbana y rural, a través de la acción directa pública en sus tres niveles de gobierno, crear el sistema nacional de vivienda, impulsar la investigación, la capacitación, así como crear mecanismos de restauración y prevención de la degradación ecológica.

De la estrategia económica general se desprenden los lineamientos de la política sectorial, entre los que destacan: en materia de desarrollo rural integral, el mejoramiento de los niveles de bienestar de la población rural, con base en su participación organizada y la plena utilización de los recursos naturales y financieros, con criterios sociales de eficiencia productiva, permanencia y equidad. En cuanto a Reforma Agraria Integral, se indica que, dadas las condiciones que prevalecen en el medio rural, es necesario que, sin perder la prioridad que tiene el reparto de la tierra, se atiendan de manera especial los problemas pendientes de regularización de la tenencia de la tierra y que la política agraria se oriente a la organización de los campesinos para fomentar su capacidad de gestión y su incorporación efectiva al desarrollo. En materia de agua se busca racionalizar su uso y aprovechamiento, desarrollar la infraestructura hidráulica necesaria para controlarla y utilizarla racionalmente, abatir y controlar su contaminación. En cuanto a Pesca se enumeran como objetivos centrales: contribuir a mejorar las condiciones alimentarias de la población, generar empleos, promover el

desarrollo regional y comunitario y racionalizar la explotación de productos pesqueros. En el rubro de bosques y selvas se indica que la actividad forestal de orientarse a lograr un cambio en la calidad de vida de los pobladores de las zonas forestales, a través de la explotación racional del recurso, que satisfaga al mercado consumidor nacional y conserve el equilibrio ecológico. Se plantea también la racionalización en el uso de los energéticos, aprovechar al máximo la capacidad instalada en el sector de bienes básicos, promover un enfoque social en la producción, abasto y comercialización de productos básicos, favorecer una mayor integración del sector transporte, aumentar la autodeterminación científica y tecnológica del país y consolidar un sistema integral de transporte.

En el capítulo de política regional se establecen las bases generales para la política de descentralización de la vida nacional y del desarrollo regional, describe el marco para distribución del crecimiento, define zonas prioritarias y traza las líneas de política para la zona metropolitana de la ciudad de México, la frontera norte, el sureste, la costa del golfo y la del pacífico. Se aspira a un desarrollo estatal integral mediante una mayor vinculación de las economías rurales y urbanas, elaboración de planes estatales y establecimiento de Convenios Unicos de Desarrollo. Se identifican 6 regiones estratégicas: norte, centro-norte, golfo, centro-zona metropolitana, pacífico-centro y sureste. Asimismo, se establecen cuatro líneas de acción: desarrollo estatal integral, integración regional al desarrollo nacional, el ordenamiento y regulación de la zona metropolitana, y descentralización de las actividades económicas de la ciudad de México.

Por último, el Plan define las formas en que habrá de incorporarse la participación social a la ejecución y evaluación de las tareas nacionales.

Expresa los mecanismos de diálogo entre el Estado y grupos sociales: foros de consulta popular y consejos consultivos sobre temas y aspectos específicos del desarrollo. Describe las vertientes de participación: obligatoria, para el ámbito del sector público federal; coordinación, que incorpora las acciones en materia de planeación que el gobierno federal realice con los gobiernos de los estados; inducción, que se refiere al manejo de los instrumentos de política económica y social y su impacto en las acciones particulares; y concertación, que comprende las acciones que acuerden realizar conjuntamente el sector público y los particulares. Se considera indispensable la participación de la sociedad en todas las etapas del proceso.

Como puede observarse, el periodo de gobierno de Miguel de la Madrid consolida los esfuerzos de planeación en México de más de medio siglo, a la vez que sienta las bases institucionales, jurídicas, normativas, técnicas y metodológicas para dar continuidad y permanencia a la planeación como instrumento sustancial del desarrollo.

**ENTIDADES RESPONSABLES DE LAS TAREAS DE PLANEACION
EN MEXICO 1928-1988**

FECHA/PERIODO	PRESIDENTE	ORGANISMO/ENTIDAD
1928	Plutarco Elías Calles	Consejo Nacional de Planeación
1930	Pascual Ortiz Rubio	Comisión Nacional de Planeación
1933	Abelardo F. Rodríguez	Consejo Nacional de Economía
1934-1940	Lázaro Cárdenas el Río	Consejo Nacional de Economía
1940-1946	Manuel Avila Camacho	Comisión Federal de Planeación Económica (Dependiendo de la Secretaría de Economía Nacional)
1947-1952	Miguel Alemán Valdéz	Secretaría de Hacienda y Crédito Público Comisión Nacional de Inversiones
1953-1958	Adolfo Ruiz Cortines	Comisión de Inversiones
1958-1964	Adolfo López Mateos	Secretaría de la Presidencia
1964-1970	Gustavo Díaz Ordáz	Comisión Intersecretarial Secretaria de la Presidencia-Secretaría de Hacienda y Crédito Público
1970-1976	Luis Echeverría Alvarez	Consejo Nacional de Planeación
1976-1982	José López Portillo	Secretaría de Programación y Presupuesto
1982-1988	Miguel de la Madrid Hurtado	Secretaría de Programación y Presupuesto

Elaboración: Alejandro Tovar y Enrique Escalona con base en la bibliografía consultada en este trabajo.

Cuadro III.1

CRONOLOGIA DE LAS EXPERIENCIAS DE PLANEACION EN MEXICO 1930-1982

Leyes, Planes y Programas	Objetivos	Contexto General y Definición de Responsabilidades	Técnicas y Organismos de Apoyo	Planeación Sectorial y Regional
1930 Primera Ley sobre Planeación General de la República	Hacer que toda medida administrativa trascendental obedezca a un programa definitivo. Reconocer la limitación de mecanismos tradicionales de asignación de recursos para ampliar la infraestructura económica del país. Asociar progresivamente a la administración de todas las fuerzas sociales, a fin de alcanzar una unificación de la conciencia nacional, el acrecentamiento de la riqueza y su equitativa distribución.	Decretada el 12 de julio de 1930, bajo la presidencia de Pascual Ortiz Rubio.	La ley crea la Comisión nacional de Planeación como un cuerpo consultivo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Se establece también en dicha ley la formulación del Plano Nacional de México, integrado por documentos gráficos sobre el territorio nacional, los transportes y los recursos forestales y acuíferos.	
1933 Consejo Nacional de Economía	Creado como instancia de consulta para coordinar las acciones de los diferentes sectores sociales, con el propósito de impulsar el desarrollo económico del país. Participarán representantes del gobierno, la iniciativa privada y los sectores obrero y campesino.			
Primer Plan Sexenal 1934-1940	Intensifica la reforma agraria, la canalización del crédito del campo, otorgamiento de seguridad jurídica y apoyo material a los campesinos. Hacer efectiva la nacionalización del subsuelo y construir un sistema económico propio. El plan señala el papel del Estado en la regulación de las actividades económicas.	El plan sexenal fue formulado en la II Convención del Partido nacional Revolucionario, en diciembre de 1933. Sirvió de base a la campaña del General Cárdenas.	En 1934 se creó la Comisión Intersecretarial para el mejoramiento de la organización de la administración pública. Se establecen: el Banco Nacional de Crédito Ejidal, para el apoyo a núcleos campesinos, y Nacional Financiera, institución con una influencia determinante en los años posteriores. Se crea la Comisión Federal de Electricidad para la consolidación de la base energética.	En lo regional, la Dirección de Obras del Bajo Río Bravo fue creada en 1936 para la construcción de obras de protección por desbordamientos del río, para la apertura de nuevas superficies de cultivo. Otros organismos en la planeación regional fueron las comisiones intersecretariales de la Alta y baja tarahumara, Estudios y Planeación del Valle del Mezquital, Hgo., ambas creadas en 1936, y la Comisión de la Mixteca en 1937.

Cuadro III.1

CRONOLOGIA DE LAS EXPERIENCIAS DE PLANEACION EN MEXICO 1930-1982

Leyes, Planes y Programas	Objetivos	Contexto General y Definición de Responsabilidades	Técnicas y Organismos de Apoyo	Planeación Sectorial y Regional
Segundo Plan Sexenal 1940-1946	Continuar la reforma agraria, canalización de créditos y difusión de técnicas para modernización de cultivos, impulsando los métodos de trabajo de carácter colectivo. Fortalecer la infraestructura básica y otorgar artículos para el desarrollo industrial.	Elaborado por el Partido de la Revolución Mexicana siguiendo la línea del primer plan sexenal.		
1942 Comisión Federal de Planificación	Estudio y realización de programas concretos para la solución de los problemas que la guerra impone sobre la economía nacional.	En julio de 1942, por decreto presidencial, se establece la comisión integrada por representantes de las más importantes secretarías de Estado, incluyendo también a consejos obreros y patronales con participación pero sin voto.	Se crea como organismo consultivo de la Secretaría de Economía Nacional.	
Consejo Mixto de Economía Regional	Realizar estudios socioeconómicos para cada entidad federativa.	Creada por decreto presidencial, integrado por representantes del gobierno federal, los gobiernos estatales y los sectores productivos.		
1944 Comisión nacional para el Estudio de los Problemas de México en la Posguerra.	Realizar estudios sobre la situación económica que se originaría en el país al término de la segunda guerra mundial.	Se establece en febrero de 1944 por decreto presidencial.		

Cuadro III.1

CRONOLOGIA DE LAS EXPERIENCIAS DE PLANEACION EN MEXICO 1930-1982

Leyes, Planes y Programas	Objetivos	Contexto General y Definición de Responsabilidades	Técnicas y Organismos de Apoyo	Planeación Sectorial y Regional
Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas. 1947-1952	Primer esfuerzo para programar la inversión global y sectorialmente, otorgar prioridad a los proyectos en sectores de comunicaciones, agrícola y de energéticos, para unificar el mercado interno y fortalecer el proceso de industrialización.	Elaborado en 1947, al asumir la presidencia Miguel Alemán, como documento de apoyo a la gestión de créditos ante el Banco Mundial.		
1947 Comisión del Papaloapan	La programación y construcción de obras de defensa en los ríos y desarrollo de vías de comunicación relativas a los mismos.	Creada por acuerdo presidencial, como organismo técnico y administrativo dependiente de la Secretaría de Recursos Hidráulicos.	Fueron otorgadas amplias facultades para dictar medidas en materia industrial, agrícola y de colonización.	Promover la creación y ampliación de centros poblados.
1947 Comisión de Tepalcatpec	La realización de obras de carácter social como campañas sanitarias, hospitales y escuelas. Construcción de obras de infra-estructura como electrificación y dotación de agua potable a diversos poblados de la zona. Montaje de una red de comunicaciones y de plantas hidroeléctricas para promover el desarrollo industrial.	Organismo autónomo en coordinación con autoridades regionales.		Organismos de desarrollo integral en la zona de la cuenca.
1951 Comisión del Río fuerte	Identificar finalidades a las comisiones anteriores			Organismo de desarrollo integral en la zona de la cuenca, particularmente en Sinaloa.
Comisión del Río Grijalva	Protección de la zona agrícola, construcción de comunicaciones y dotación de agua potable en las poblaciones de la región.			Organismos para la promoción del desarrollo de las cuencas hidrológicas del Grijalva y del Usumacinta, particularmente en los estados de Tabasco y Chiapas.

Cuadro III.1

CRONOLOGIA DE LAS EXPERIENCIAS DE PLANEACION EN MEXICO 1930-1982

Leves, Planes y Programas	Objetivos	Contexto General y Definición de Responsabilidades	Técnicas y Organismos de Apoyo	Planeación Sectorial y Regional
Programa Nacional de Inversiones 1953-1958	Encauzar y jerarquizar las inversiones públicas en una estrategia global de desarrollo. Impulsar el crecimiento coordinado de la economía con tasas satisfactorias y estabilidad de precios para mejorar el nivel de vida de la población.	Elaborado por las secretarías de Hacienda y Economía en el sexenio de Adolfo Ruiz Cortines.	Se crea en 1954 la Comisión nacional de Inversiones, para formular y ejecutar el programa y accionar sobre esta materia. Aprobaba y certificaba anualmente los montos específicos de fondos federales aprobados para cada proyecto. A partir de 1956 cumplió sus funciones evaluando y proyectando la inversión pública con criterios a largo plazo.	
Diciembre 24 de 1958 Ley de Secretarías y departamentos de Estado, que define la creación de la Secretaría de la Presidencia	Elaborar el plan de Gasto e Inversión Pública, coordinar planeación y fomentar el desarrollo regional	Promulgada al inicio del sexenio de Adolfo López Mateos.	Se crea la Secretaría de la Presidencia absorbiendo todas las funciones de la Comisión de Inversiones	
Junio 30 de 1959 Acuerdo presidencial en apoyo a las funciones de la Secretaría de la Presidencia	Fomentar el desarrollo uniforme entre regiones, estimular el crecimiento de las exportaciones y la sustitución de importaciones, corregir la desigual distribución del ingreso.		Se designa a la Secretaría de la Presidencia como entidad coordinadora de la política económica, integrando todos los productos de inversión del sector público federal.	
Noviembre de 1960 Acuerdo Presidencial para la creación de la Comisión del Río Balsas	Mayores niveles de desarrollo de las actividades económicas del área, elevar el nivel de vida de la región y aprovechar la potencialidad de los recursos productivos.			Comisión del Río Balsas, nuevo organismo que asume las funciones de la Comisión del Tepalcatepec, con incidencia en Guerrero o Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Puebla y la totalidad del Estado de México

Cuadro III.1

CRONOLOGIA DE LAS EXPERIENCIAS DE PLANEACION EN MEXICO 1930-1982

Leyes, Planes y Programas	Objetivos	Contexto General y Definición de Responsabilidades	Técnicas y Organismos de Apoyo	Planeación Sectorial y Regional
Agosto 2 de 1961 Acuerdo presidencial para la Planeación Integral	Integración de programa de acción para el bienestar de las mayorías; definición de sectores estratégicos y zonas geográficas clave para el desarrollo nacional.		Amplia sus funciones determinando las normas y procedimientos para los programas de acción de todas las entidades de la Administración Pública Federal.	
1961 Programa Nacional Fronterizo	Estimular el crecimiento de la industria nacional, captar el mercado fronterizo, fomentar la creación de nuevas empresas en la zona y elevar el nivel de vida de esa población.		Sectores federales de mejoras materiales para colaborar en las acciones del Programa Nacional Fronterizo.	Programa Nacional Fronterizo.
Marzo 2 de 1962 Acuerdo presidencial que define la creación de la Comisión Intersecretarial	Definir mecanismos para la coordinación de esfuerzos de los sectores público y privado para alcanzar un rápido crecimiento económico y una mayor agilidad en la distribución del ingreso.	La Carta Punta del Este que ratifica la Alianza para el Progreso implicaba para México el compromiso de planear su economía. Los planes eran requisitos para el acceso a los recursos de la Alianza.	Se establece la Comisión Intersecretarial con la participación de las secretarías de la Presidencia y Hacienda y Crédito Público.	
Plan de Acción Inmediata. 1962-1964	Definición de ámbitos para la Inversión Pública y privada. La primera dedicada al fortalecimiento industrial y bienestar social; la segunda apoyaría el desarrollo de la industria y la construcción	Documento resultado de los trabajos de la Comisión Intersecretarial.	Los montos de inversión total deberían aportarse a partes iguales por ambos sectores hasta 1964. Después de esta fecha, la inversión del sector privado debería crecer más rápidamente que la del sector público.	
1963 Plan Lerma de Asistencia Técnica	Elaborar un plan de desarrollo económico integral para la cuenca, considerando programas de infraestructura, de estímulos a sectores económicos prioritarios y de bienestar social.	Organismo creado por la Comisión de Estudios de la Cuenca del Sistema Lerma-Chapal Santiago, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Nacional Financiera, sin capacidad ejecutiva.		Plan Lerma de Asistencia Técnica (PLAT)

Cuadro III.1

CRONOLOGIA DE LAS EXPERIENCIAS DE PLANEACION EN MEXICO 1930-1982

Leyes, Planes y Programas	Objetivos	Contexto General y Definición de Responsabilidades	Técnicas y Organismos de Apoyo	Planeación Sectorial y Regional
<p>Programa de Desarrollo Económico y Social de México. 1966-1970</p>	<p>Alcanzar un rápido crecimiento económico asegurando su estabilidad, apoyándose en el sector agropecuario sin postergar el impulso a la industria.</p> <p>Mantener la estabilidad en precios y en tipos de cambio.</p> <p>Lograr un desarrollo regional y sectorial equilibrado, mejorar la distribución del ingreso y modernizar la Administración Pública Federal.</p>	<p>Documento elaborado por la Comisión Interssecretarial.</p>	<p>Se crea la Subcomisión de Inversión-Financiamiento para el control de la inversión pública. También se incorporan al presupuesto los principales organismos y empresas públicas.</p>	

Cuadro III.1

CRONOLOGIA DE LAS EXPERIENCIAS DE PLANEACION EN MEXICO 1930-1982

Leyes, Planes y Programas	Objetivos	Contexto General y Definición de Responsabilidades	Técnicas y Organismos de Apoyo	Planeación Sectorial y Regional
<p>1971 Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal</p>	<p>Mejorar la organización del sector público, adecuando sus entidades a las necesidades de la planeación.</p>	<p>Para los propósitos de la estrategia de "desarrollo compartido" la mayoría en la eficiencia de la administración pública resulta necesaria.</p> <p>Los instrumentos utilizados por el estado para ejercer la rectoría del desarrollo requerían modificarse y así establecer las bases para la moderna planeación económica y social.</p> <p>Acuerdos presidenciales de enero y marzo de 1971.</p>	<p>Por reforma o ley se amplían las funciones de la Secretaría de Patrimonio Nacional, otorgándole la revisión, control y auditoría de las empresas de participación estatal.</p> <p>Se instalan comisiones internas de administración en todas las entidades públicas coordinadas por la Secretaría de la Presidencia, se crean también unidades de programación para formular planes y optimizar la asignación de recursos.</p>	

Cuadro III.1

CRONOLOGIA DE LAS EXPERIENCIAS DE PLANEACION EN MEXICO 1930-1982

Leyes, Planes y Programas	Objetivos	Contexto General y Definición de Responsabilidades	Técnicas y Organismos de Apoyo	Planeación Sectorial y Regional
<p>1971</p> <p>Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal</p>	<p>Control y evaluación de las asignaciones presupuestales.</p>	<p>Decreto presidencial, 1971.</p>	<p>La Comisión de Coordinación y Control del Gasto público se establece con la participación de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Presidencia y Patrimonio Nacional.</p> <p>Se crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología para fomentar estas actividades y orientaciones al servicio del desarrollo nacional.</p> <p>El Instituto Mexicano de Comercio Exterior se establece con atribuciones para planificar en la materia</p> <p>Creación de la Comisión Nacional Tripartita, integrada por representantes del gobierno, de obreros y de empresarios.</p> <p>Organismo de consulta en materia de inversiones, exportaciones, desempleo, capacitación y vivienda.</p>	<p>Para la promoción de las relaciones directas entre funcionarios públicos y grupos sectoriales, se instituyeron las comisiones de las industrias azucareras, siderúrgica, textil y del algodón.</p> <p>Se crearon también la Coordinación para el Desarrollo Industrial del Sector Agropecuario y de la Política Industrial del Sector Público.</p>

Cuadro III.1

CRONOLOGIA DE LAS EXPERIENCIAS DE PLANEACION EN MEXICO 1930-1982

Leyes, Planes y Programas	Objetivos	Contexto General y Definición de Responsabilidades	Técnicas y Organismos de Apoyo	Planeación Sectorial y Regional
<p>Programa de Inversión Extranjera del Sector Público Federal 1971-1976</p>	<p>Promover el desarrollo regional, la generación de empleo en áreas rurales y elevar el bienestar social.</p> <p>Disminuir el déficit en cuenta corriente y elevar la productividad del Gasto Público.</p> <p>Promover la participación social y coordinar actividades de las dependencias y entidades del área.</p> <p>Canalizar los recursos a las áreas rurales, con un enfoque multisectorial y participativo.</p>	<p>Elaborado por las secretarías de la Presidencia y Hacienda y Crédito Público, como marco de referencia de mediano plazo al Gasto Público.</p> <p>La planeación en este periodo otorga prioridad a la solución de problemas regionales.</p> <p>A este fin, por decreto presidencial, se constituyen distintas comisiones y programas.</p> <p>Proyecto de desarrollo rural con apoyo crediticio del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.</p> <p>Para facilitar la coordinación entre autoridades se instituyen organismos autónomos con amplias prerrogativas para la formulación de programas de desarrollo económico y social.</p>	<p>Se crea la Subcomisión de Inversión y Financiamiento, con representantes de las secretarías de la Presidencia, Hacienda y Crédito Público y Patrimonio Nacional.</p>	<p>Se crea la Comisión nacional de Zonas Áridas como organismo autónomo en diciembre de 1970.</p> <p>Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja fronteriza Norte y las Zonas de Perímetros Libres.</p> <p>Comisión Coordinadora para el desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec.</p> <p>Comités promotores de desarrollo económico de los estados.</p> <p>Programas de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER).</p> <p>Comisión Nacional de Desarrollo Regional.</p> <p>Se modifica posteriormente a Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano.</p>

Cuadro III.1

CRONOLOGIA DE LAS EXPERIENCIAS DE PLANEACION EN MEXICO 1930-1982

Leyes, planes y programas	Objetivos	Contexto general y definición de responsabilidades	Técnicas y organismos de apoyo	Planeación sectorial y regional
<p>Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social</p> <p>1974-1980</p>	<p>Impulsar el crecimiento nacional, favorecer la creación de empleos y afianzar la independencia técnica y económica del país respecto al exterior.</p> <p>Establecer un marco coherente de 25 años para la programación en corto y mediano plazos de las inversiones hidráulicas, para una mayor racionalidad en el uso del agua.</p> <p>Canalizar mayores recursos al campo, mejorar el aprovechamiento de la tierra y del agua; fomentar infraestructura para el beneficio de la población rural.</p> <p>Vincular estas materias a los requerimientos nacionales.</p>	<p>Lineamientos generales elaborados por las secretarías de la Presidencia, Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional, CONACYT y CEPAL.</p> <p>Convenio de colaboración entre Naciones Unidas, Banco Mundial y el gobierno mexicano para la elaboración de los lineamientos del Plan Nacional Hidráulico.</p> <p>Formulado por la Secretaría de Agricultura y ganadería en 1975, para la definición de una política agrícola.</p> <p>Formulado por el Consejo nacional de Ciencia y Tecnología.</p>	<p>Comités de consulta entre las unidades de programación de las dependencias y entidades del Sector Público, sin responsabilidades y funciones específicas</p> <p>Comisión Nacional del Plan Hidráulico, para elaborar planes sectoriales y regionales, que servirían como insumo para la integración del Plan Hidráulico.</p>	<p>Plan Nacional Hidráulico, 1975.</p> <p>Plan Nacional agrícola, 1975.</p> <p>Plan nacional indicativo de Ciencia y Tecnología.</p>

Cuadro III.1

CRONOLOGIA DE LAS EXPERIENCIAS DE PLANEACION EN MEXICO 1930-1982

Leyes, planes y programas	Objetivos	Contexto general y definición de responsabilidades	Técnicas y organismos de apoyo	Planeación sectorial y regional
1975 Plan Nacional Hidráulico	Lograr mayor racionalidad en el uso y manejo del agua	Resultado de un convenio firmado por el gobierno de México, las naciones Unidas y el Banco Mundial.	Evaluación de planes sectoriales y regionales que sirvan de insumo al Plan nacional Hidráulico.	Formular un marco coherente de largo plazo (25 años) que dé sustento a las acciones de la Secretaría de Recursos Hidráulicos.
1975 Plan Nacional Agrícola	Conseguir la autosuficiencia alimentaria. Canalizar mayores recursos al campo. Mejorar el aprovechamiento de la tierra y el agua. Incrementar el rendimiento unitario de los cultivos y ampliar la superficie cultivada.	Elaborado por la Secretaría de Agricultura y Ganadería.		
Plan Básico de Gobierno 1976-1982	Servir como marco de referencia a la elaboración de los diferentes programas de gobierno de los años 1976-1982. Impulsar la planeación como instrumento necesario en la condición del desarrollo nacional.	Presentado por el Partido Revolucionario Institucional como plataforma electoral. En diciembre de 1976 se promulga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.		
Plan Global de Desarrollo 1980	Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en los aspectos económico, político, social y cultural. Ofrecer a la población empleo y mínimos de bienestar, dando prioridad a las necesidades de educación, alimentación y vivienda. Promover un crecimiento alto y sostenido. Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.	En un marco estratégico general, contribuyó a homogeneizar la metodología, enfoques, procesamiento y conceptualización de la problemática relacionada con la planeación del desarrollo Nacional.		

Cuadro III.1

CRONOLOGIA DE LAS EXPERIENCIAS DE PLANEACION EN MEXICO 1930-1982

Leyes, planes y programas	Objetivos	Contexto general y definición de responsabilidades	Técnicas y organismos de apoyo	Planeación sectorial y regional
Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988	<p>Mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de Derecho garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social.</p> <p>Para ello requerimos de una mayor fortaleza interna de la economía nacional a través de la recuperación del crecimiento sostenido que permita generar los empleos requeridos por la población, en un medio de vida digno, y de la sociedad a través de una mejor distribución del ingreso entre familias y regiones y el perfeccionamiento del régimen democrático.</p> <p>Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.</p> <p>Vencer la crisis.</p> <p>Recuperar la capacidad de crecimiento.</p> <p>Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.</p>	<p>Se reforman los artículos 25 y 26 constitucionales para expresar formalmente las facultades del Estado para planear el desarrollo e instituir un Sistema Nacional de Planeación Democrática.</p> <p>Se reforma el artículo 73 constitucional para facultar al Congreso de la Unión en la expedición de leyes sobre planeación.</p> <p>El 5 de enero de 1983 se expide la Ley de Planeación que establece las normas y principios básicos para realizar la planeación del desarrollo.</p>	<p>Se reforma la ley orgánica de la administración pública federal para adecuar a las dependencias y entidades del sector público de acuerdo a los niveles de responsabilidad del plan: global, sectorial y regional.</p> <p>Además de los niveles el Sistema nacional de Planeación Democrática señala cuatro etapas del proceso de planeación: formulación, instrumentación, control y evaluación.</p> <p>Asimismo contempla cuatro vertientes: obligatoria, para las dependencias y entidades de la administración pública federal; coordinada, con los gobiernos de las entidades federativas; y la inductiva y concertada para los sectores privado y social.</p> <p>Como parte de la infraestructura básica menciona la información estadística y geográfica, la capacitación de los recursos humanos y la investigación para la planeación.</p> <p>Los principales productos son el Plan nacional de desarrollo, los programas de mediano plazo, los programas operativos anuales (globales y sectoriales), los reportes de seguimiento de la ejecución y las evaluaciones del plan nacional de desarrollo.</p>	<p>Demanda la formulación de políticas sectoriales que simultáneamente enfrente las manifestaciones de la crisis y sus causas.</p> <p>La política regional se orienta a cumplir con la descentralización de la vida nacional. Se desprenden cuatro líneas de acción: desarrollo estatal integral; integración regional; desarrollo nacional; ordenación y regulación de la zona metropolitana y descentralización de las actividades económicas de la ciudad de México.</p> <p>El Convenio Único de Desarrollo es el instrumento de la política regional del plan.</p>

FUENTE: Montemayor Seguy, Rogelio. "Reflexiones sobre la planeación en México" en México, 75 años de Revolución. Ed. FCE, México, 1988. pp. 139-140.

4. LOS FACTORES EXTERNOS

Los factores externos que han influido en la planeación en México, y en gran parte de América Latina, se dividen en dos grupos: los factores de carácter técnico-metodológico y formal, y los factores contextuales y coyunturales. Los primeros se refieren a las diversas teorías que buscan explicar el proceso de desarrollo y, por ende, el papel de la planeación en ese proceso y las escuelas que han tenido mayor influencia técnica dentro del proceso de planeación en México. Los segundos tienen que ver con los hechos históricos mundiales importantes que enmarcan, y generalmente modifican la situación política, económica y social de los países.

4.1 LOS FACTORES TECNICO-METODOLOGICOS Y FORMALES.

Agrupar a las teorías convencionales y no convencionales del desarrollo y las grandes escuelas y/o centros de estudios y análisis en materia de planeación con **mayor influencia** en el modelo de planeación adoptado en México.

Después de la segunda guerra mundial se incorpora el tópico del desarrollo y en consecuencia de subdesarrollo¹²³

Teorías Convencionales del Desarrollo

Estas se vinculan con la economía convencional y se caracterizan por centrar su análisis en aspectos aparentes del funcionamiento del sistema económico.

¹²³ Para una exposición detallada sobre los orígenes del concepto desarrollo y subdesarrollo, así como del marco conceptual de las teorías económicas, véase, Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. ed. Siglo XXI, México, 1984. pp. 15-40.

De acuerdo con los factores que usan para dar respuesta a la problemática del fenómeno desarrollo-subdesarrollo, las teorías convencionales se agrupan en dos rubros: **teorías no económicas y teorías económicas**

4.1.1 Teorías no económicas

En este grupo encontramos teorías que hacen referencia a factores raciales, psicosociales, demográficos, culturales, ambientales y psicológicos como la causa principal del subdesarrollo. Las principales son:

a) La falta de motivación, actitudes y rasgos de personalidad que permitan desarrollar la iniciativa y el logro personal. (Hagen)

Esta teoría, representada principalmente por Hagen, afirma que el contacto de los países coloniales o subdesarrollados (sociedades tradicionales) con los países occidentales es fundamental para la obtención de un progreso técnico, pero que debido a que el contacto inicial de los primeros con los segundos ha sido brutal y violento, los grupos de las sociedades tradicionales se encuentran imposibilitados para ejercer funciones de alto nivel y desconfían de la ayuda externa, producto de la incorporación de una cultura distinta a la suya.

" El conocimiento de las técnicas occidentales incrementa en gran medida - ello es obvio-, la velocidad posible del progreso técnico. Pero aunque sea necesario adoptar métodos occidentales, el hecho de que existan y de que se les pueda adoptar, permite un progreso material mucho más rápido que si las sociedades tradicionales estuvieran aisladas del mundo occidental y tuvieran

que recorrer de modo independiente un proceso de invención técnica paralelo al que ya ha atravesado Occidente.¹²⁴

Así pues, se afirma que el contacto con los países desarrollados es necesario para alcanzar el progreso técnico de los países subdesarrollados, pero que no obstante tal contacto, los beneficios de esta relación no pueden darse por la desconfianza, traumatización, falta de motivación y actitudes de inferioridad mostradas por la población de las sociedades coloniales.

b) *Las tesis racistas-psicosociales (Rosenberg)*

Este grupo de teorías considera que las zonas oprimidas del mundo se encuentran habitadas por individuos racial y biológicamente inferiores, bárbaros, poco inteligentes y perezosos. En el caso de América Latina se considera al mestizaje como un producto deteriorado, de baja calidad física y mental. Entre los representantes de esta tesis se encuentran Rosenberg, y Gumpowics. Asimismo, se incluyen en este renglón las posiciones conocidas como darwinismo social.

c) *El factor religioso (Weber)*

Quienes piensan que este factor es determinante en el desarrollo, sostienen que el principio religioso es un elemento ideológico que impide al hombre una explicación lógica de cualquier fenómeno natural o social.

Max Weber define a la religión como un factor de desarrollo. Considera que el protestantismo ha sido el motor fundamental para el crecimiento económico

¹²⁴ Hagen, Everett. "De qué modo cambian las sociedades tradicionales" en Ramírez Guillermo. *Lecturas sobre desarrollo económico*. Ed. UNAM-ENE. México, 1985. p. 27

de algunas sociedades. Esta afirmación se reforzó por diversas apreciaciones sobre el papel de la religión protestante en el origen y desarrollo de los Estados Unidos de Norteamérica ¹²⁵.

d) *La acusación a la naturaleza (Montesquieu)*

Los defensores de esta postura atribuyen el subdesarrollo a factores geográficos y ambientales. Es así como llegan a afirmar que, por ejemplo, la influencia climática tropical inhibe o disminuye una activación física y mental de los habitantes de estas zonas, e impide una acción congruente y decidida hacia el progreso económico. En el caso contrario, las zonas templadas y frías generan personas más aptas para lograr un mayor progreso económico.

Otros más argumentan una escasez de recursos naturales en los países subdesarrollados que les impide aspirar al desarrollo.

4.1.2 *Teorías económicas*

a) *Escasez de capital y círculo vicioso de la pobreza. (Rosenstein, Nurske)*

Estas teorías argumentan que la situación de las economías subdesarrolladas es provocada básicamente por la baja productividad y la ausencia de inversión, la cual radica en una escasez de capital, producto en muchos casos de lo que han denominado el círculo vicioso de la pobreza (Rosenstein,

¹²⁵ Una mala interpretación de Weber puede deformar el sentido real de su óptica. Si bien asigna un papel importante al protestantismo, no es unideterminista. En 1944, José Medina Echavarría escribió, en la nota preliminar de la primera edición en español de "Economía y Sociedad", lo siguiente: "...La Etica Protestante y el Espíritu del Capitalismo, libro que le abrió a la fama universal ... se prestaba por sí a interpretaciones falseadas ... consiste en la creencia vulgar que atribuye a M. Weber la "teoría" de que el protestantismo es la causa del capitalismo." en Weber, Max. Economía y Sociedad. Tomo I. Ed. F.C.E., México, 1974. 2a. reimpresión. p.XVII.

Rodan, Nurske), es decir, se considera que el estímulo para invertir es bajo debido al escaso poder adquisitivo de la población, provocado por un ingreso reducido, que a su vez es causado por la baja productividad, motivada por el limitado capital empleado en la producción, producto del pequeño estímulo para invertir.

Proponen como solución una inyección de capital por parte de los países desarrollados a las economías subdesarrolladas, para ampliar su mercado y estimular la inversión.

b) *El dualismo económico*

La teoría del dualismo económico asegura que el subdesarrollo se da porque en las economías atrasadas se presentan modalidades económicas capitalistas junto con sectores feudales y prefeudales¹²⁶. El fenómeno del subdesarrollo se define como el producto de una ardua lucha entre dos fuerzas: la primera, representada por las innovaciones capitalistas que buscan dominar; la segunda compuesta por los factores arcaicos y reaccionarios, que se empeñan en mantener su posición.

c) *El subdesarrollo como etapa (Rostow)*

El principal exponente de esta teoría es Rostow, quien distingue cinco etapas por las que tiene que atravesar cualquier sociedad para alcanzar el desarrollo: sociedad tradicional, condiciones previas para el impulso inicial, el impulso

¹²⁶ "El análisis del capitalismo subdesarrollado en tanto que economía "dualista" se basa en el concepto de economía nacional como conjunto compuesto por dos "sectores": uno, capitalista moderno y dinámico; el otro, precapitalista, atrasado y estancado. Casi siempre el sector capitalista se identifica con el sector industrial y el sector precapitalista con el sector agrícola." Benneti, Carlo. *La Acumulación en los Países Capitalistas Subdesarrollados*. Ed. F.C.E.. México, 1987. 2a.reimpresión. p.11

inicial, despegue o take-off; marcha hacia la madurez y era del gran consumo en masa.

La sociedad tradicional presenta una estructura de desarrollo basada en funciones de producción científica y tecnológica atrasadas (prenewtonianas). Las condiciones previas para el impulso inicial incluye sociedades que están en un proceso de transición en el cual empiezan a generar bases necesarias para ese impulso inicial. El impulso inicial lo constituye un periodo en que las sociedades logran superar aquellos obstáculos para lograr un crecimiento permanente. Según Rostow, durante esta etapa las sociedades incrementan notablemente sus tasas efectivas de ahorro, ingreso nacional, etc., se crean nuevas industrias y se mejora la calidad de vida de la población en su conjunto y la estructura económica, social y política se transforma de tal manera que pueden sostener un ritmo estable de crecimiento.

La marcha hacia la madurez es un largo intervalo de progreso sostenido en el que se observa la incorporación de tecnología moderna a la industria. Se acelera el desarrollo de las nuevas industrias y se incorporan totalmente a éste las antiguas para estabilizar la economía nacional en el contexto internacional. Finalmente tenemos la era del gran consumo en masa, cuyas características más importantes son el surgimiento del Estado benefactor y la orientación de los principales sectores productivos de la economía hacia la producción de bienes de consumo duradero.

d) *El desarrollo como crecimiento*

Esta postura está influida notablemente por el pensamiento keynesiano. Centra su atención en la importancia que tiene la inversión sobre el

crecimiento del ingreso, el equilibrio dinámico y la ocupación. Otorga un papel básico a la intervención estatal en el estímulo de las inversiones.

La inversión se convierte en el núcleo del crecimiento y la preocupación principal de las economías consiste en obtener altas tasas de inversión, ahorro interno etc.

La problemática del desarrollo se reduce a la tesis de que una mayor capacidad de acumulación asegurará un crecimiento sostenido mediante la elevación de las tasas de ahorro e inversión.

e) Teorías económicas del capitalismo monopolista

Dentro de las teorías económicas existe un grupo de tendencias que presentan como característica común el haber surgido en el capitalismo monopolista. Todas reflejan la gravedad de las contradicciones capitalistas y presentan soluciones para que el capitalismo enfrente sus crisis.

Esta teorías se agrupan en tres enfoques: El primero argumenta que el papel del Estado debe rebasar el plano de simple vigilante para adoptar un rol más activo dentro de la economía. Se le asigna una función reguladora del proceso económico, como equilibrador de la oferta y la demanda, así como garante del pleno empleo. Este enfoque se conoce como **capitalismo regulado** y es encabezado por John M. Keynes.

El segundo enfoque ofrece un nuevo planteamiento en relación al problema de la libre competencia y el monopolio. Se defiende la aparición, predominio

y consolidación de los monopolios, los cuales son catalogados como entes de alto beneficio para la sociedad.

La tercera posición intenta demostrar que el capitalismo ha sufrido una notable transformación en los últimos años, caracterizada por una modificación en la distribución de la propiedad, de la renta nacional y de la dirección de las empresas. Centran su análisis en el fenómeno que denominan **dispersión de la propiedad**, que consiste en distribuir pequeñas acciones empresariales entre la población. Aseveran que esta dispersión es una **democratización del capital** en beneficio de la mayoría de la población.

Entre estas aristas resalta el **capitalismo regulado** por su impacto y secuelas entre las economías de corte capitalista. Su punto central es la intervención del Estado en la economía, defiende las medidas inflacionarias y el incremento del gasto público para sanear la economía.

Señalan que la oferta global de mercancías es mayor que la demanda de las mismas, lo cual se traduce en sobreproducción y desempleo. Para enfrentar estos efectos examinan inicialmente el empleo. Keynes afirma que tres factores determinan el empleo: la tendencia al consumo, la eficacia máxima de las inversiones de capital (rentabilidad del capital) y la cuota de interés.

Según Keynes, el nivel de empleo es directamente proporcional a la demanda y a la cuota de ganancia e inversamente proporcional al nivel del interés. El incremento de la tendencia al consumo provoca una alza en la demanda de mercancías. El crecimiento máximo de la eficacia de las inversiones de capital contribuye a elevar la demanda productiva. El alza de la cuota de interés frena las inversiones y reduce la demanda productiva.

Para regular esos procesos, Keynes propone la intervención económica del estado para estimular el consumo, aun improductivo, mantener baja la tasa de interés, bajar el salario real, conceder crédito con bajo interés y financiar a los empresarios con recursos públicos.

En oposición a esta teoría surge la escuela **de la libre iniciativa**. Esta a diferencia del capitalismo regulado, sugiere la **no** intervención económica del Estado. Argumenta que la injerencia estatal es nociva por las secuelas derivadas del incremento del gasto público, la inflación y la carga fiscal. Además rechaza las medidas en materia de política social que fortalezcan a la clase trabajadora.

Entre estas corrientes han surgido variantes intermedias que recogen algunos de sus elementos, como son la tendencia neoliberal, la corriente revisionista y los defensores del colonialismo.

El **neoliberalismo** se proclama partidario de la libre competencia, sin embargo, considera que el equilibrio entre la oferta y la demanda no puede darse de manera automática, por lo que sugieren la ejecución de medidas de política económica.¹²⁷

Los **revisionistas marxistas**, encabezados por Kautsky y Hilferding, expresan que el sistema capitalista incrementa el bienestar del pueblo y suaviza los antagonismos de clase. Le atribuye la capacidad de eliminar la anarquía en la producción y mejorar la situación de los obreros. Confían en que la transformación del capitalismo en socialismo se dará de una manera pacífica, a través de un proceso democrático y la lucha parlamentaria.

¹²⁷ Firsoba, S.M. *teorías económicas burguesas del siglo XX*. Ed. Grijalbo. Colección 70. México, 1967. pp. 107-112.

Los apologistas del colonialismo niegan la posibilidad de que los países económicamente débiles sigan un camino de desarrollo propio. Rechazan la existencia de la lucha de clases y las contradicciones entre los países desarrollados y subdesarrollados. Afirman que después de la "misión civilizadora" en la colonias, los países capitalistas les han concedido *voluntariamente* su independencia.

Arguyen que es poco posible el desarrollo de Latinoamérica debido a la escasez de recursos naturales, clima desfavorable, etc. Apoyan la teoría de las ventajas comparativas de los países y consideran que los países económicamente débiles deben fomentar la agricultura y dejar la industrialización para los desarrollados.

Algunos proponen un desarrollo gradual de estas economías, es decir, que deben iniciar con el impulso a su economía y paulatinamente con la industria.

4.1.3 Teoría estructuralista

Esta teoría es abanderada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y autores vinculados a ella, como Raúl Presbich y Anibal Pinto. Sus características económicas más importantes son las siguientes¹²⁸:

- Considera que pese a los esfuerzos de los países latinoamericanos por salir del subdesarrollo, existen condiciones limitativas como la dependencia estructural externa, la desigualdad económica y social, falta de participación de la mayoría de los ciudadanos, etc.
- Observa un estancamiento en los últimos años del proceso de industrialización y crecimiento de los países latinoamericanos.
- Señala la carencia de un sistema educativo dirigido a la creación de mano de obra calificada capaz de participar activamente en el proceso productivo.
- Enfatiza la incapacidad del sistema tributario de estos países para lograr una verdadera distribución del ingreso.
- Estudia el desarrollo latinoamericano desde una perspectiva estructural, histórica e integral, que incluya el examen de las variables socioeconómicas internas y externas.
- Propone reformas estructurales y la presencia de un Estado promotor y planificado, así como modificaciones a las modalidades del financiamiento externos y el comercio internacional

¹²⁸ Rodríguez Araujo, Octavio. *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*. México, 1975.

El pensamiento cepalino usa principalmente tres herramientas conceptuales para su análisis: la concepción centro-periferia, la teoría del deterioro de los términos de intercambio y la teoría de la inflación.

La **concepción centro-periferia** considera que la desigualdad económica y social da origen a dos tipos de países: los **centrales** y los **periféricos**. Los primeros son economías donde primero penetran las técnicas capitalistas de producción. Los segundos son economías con producción inicialmente rezagada desde el punto de vista técnico organizativo.

Las economías centrales se caracterizan por tener una estructura productiva homogénea y diversificada, la cual les permite dotar de una amplia gama de bienes a los países periféricos, principalmente de manufacturas.

Los países periféricos se distinguen por ser monoprodutores, tener una estructura productiva heterogénea, es decir, coexisten sectores de la producción en los que se observa adelanto tecnológico y otros sumamente atrasados. Existe un sector exportador sustentado en la producción de materias primas.

La **teoría del deterioro de los términos del intercambio** se refiere a que en el proceso de comercialización entre los países centrales y periféricos se presenta gradualmente una disminución del valor de las exportaciones de los segundos y una elevación de las manufacturas industriales que importan.

El deterioro se debe a la desigualdad que muestran los efectos del progreso técnico, ya que se concentra en una mayor productividad en ellas; por otro lado, el poco avance tecnológico de los países periféricos, traducido en menor productividad, se ve afectado por la permanente disminución de las cotizaciones de las materias primas, que representan su fuente principal de ingresos.

En periodos de auge los precios de los productos primarios aumentan en una proporción mayor a los manufacturados, pero en periodos de contracción los precios de aquellos descienden de tal modo que pierden la ganancia obtenida en el auge.

La **teoría de la inflación** afirma que los procesos inflacionarios latinoamericanos tienen sus raíces en desequilibrios generados en la esfera real del sistema económico y, especialmente, en ciertas características y rigideces del sector externo y agrícola.

Señala que la inflación no es un simple fenómeno monetario, sino la resultante de desequilibrios reales que se manifiestan en un aumento permanente del nivel de precios. Los factores que originan tales desequilibrios son:

- **Factores de carácter estructural:** distribución de la población activa por ocupaciones, niveles de productividad sectorial, etc.
- **Factores de carácter dinámico:** diferencias entre el ritmo de crecimiento de la economía en su conjunto y algunos sectores que la componen.

- **Elementos de orden Sociopolítico e Institucional:** Estructura del sector privado, organización sindical, etc.

4.1.4 Teoría de la dependencia

La teoría de la dependencia surge como respuesta a las necesidades propias del desarrollo y evolución de las relaciones entre los países centrales y periféricos. Elabora un marco conceptual y categórico propios para explicarlos. Deriva de la teoría cepalina y se presenta como una opción a ésta.

Establece que la teoría del subdesarrollo latinoamericano es, en esencia, "la historia del capitalismo mundial: capitalismo y subdesarrollo son dos caras de una misma moneda y no fases progresivas lógicas en la evolución de los países económicamente débiles"¹²⁹. El avance de unos está condicionado al atraso y subsunción de otros.

La dependencia es una situación económica, social y política en la cual ciertas sociedades tienen su estructura condicionada por las necesidades, las acciones e intereses de otras naciones que ejercen sobre ellas una dominación.

La teoría de la dependencia reconoce tres fases en el devenir histórico de los países subdesarrollados, especialmente en los latinoamericanos: **colonialismo, semicolonialismo y neocolonialismo.**

¹²⁹ Marini, Ruy Mauro citado por Baez, Rene. Op. cit. p.83

El colonialismo se define como la "anexión por violencia de otros países y territorios, estableciendo en ellos regímenes coloniales con el objeto de expoliar y explotar a la población indígena y utilizar de un modo rapaz los recursos naturales"¹³⁰

Esta es la postura que asumen los dependentistas al caracterizar la etapa del colonialismo como fase histórica en la cual el capitalismo invade de manera violenta a los países denominados subdesarrollados. Destruye su cultura e impone nuevos patrones de conducta en el ámbito económico, político y social.

Esta etapa se caracteriza por los siguientes aspectos:

- Imposición violenta de relaciones de dominación económica, social, cultural y política hacia los países latinoamericanos.
- La dependencia se traduce en una explotación intensiva de las colonias, mediante la colocación de capital en áreas de exportación que permiten la apropiación del excedente económico de los países satélites por parte de los países centrales o metrópolis, a través de un monopolio comercial.
- Deformación de las economías latinoamericanas: se convierten en exportadoras
- Relaciones a nivel interno tipo metrópoli-satélite, al igual que sucede a nivel internacional, polarización de las actividades sectoriales en las colonias: sólo se desarrollan aquellos vinculados a los intereses de los países metrópolis.

¹³⁰ Onikov y Shishlin. Breve Diccionario Político. Ed. Progreso. Moscú, 1980. p. 74

- Formación de una estructura de clase latinoamericana capaz de responder al mantenimiento y fortalecimiento de la dependencia y exportación coloniales.

El **semicolonialismo** se caracteriza, de manera general, por ser la etapa de transición entre un estado de opresión directa a una situación de falsa independencia. Esta etapa se distingue por lo siguiente:

- Independencia de las colonias debido al cambio de la metrópoli: Inglaterra se convierte en potencia económica mundial y en el centro de la economía internacional.
- Capitalismo nacional en las colonias, inversión y monopolio extranjeros dirigidos al desarrollo de la economía primario-exportadora.
- Protestantismo como valor religioso que compite con el catolicismo y busca legitimar la nueva etapa.
- Consumo suntuario de los gobiernos de las colonias y una explotación creciente de los recursos naturales por parte de la metrópoli.
- Énfasis en la división internacional del trabajo basado en la teoría de las ventajas comparativas.

"De este modo -escribe Darcy Ribeiro- se establecieron situaciones antagónicas: de privilegios para los que se integraron a la civilización industrial, y de miserabilidad para quienes quedaron al margen de ella".¹³¹

¹³¹ Darcy Ribeiro. *Las Américas y la civilización*, Tomo I. Buenos Aires, Ed. CEAL. Citado por René Baez, op. cit. p. 87

El **neocolonialismo** corresponde a la fase imperialista del capitalismo. Se da la "segunda revolución industrial", que provoca un desplazamiento de la metrópoli: Estados Unidos de Norteamérica emerge como gran potencia mundial.

El creciente avance tecnológico e industrial de las metrópolis acentúa su necesidad de asegurar la obtención de materias primas, la cual impulsa la penetración en los países satélites, vía incremento del comercio e inversiones en ellos para un mejor control y explotación. Los aspectos singulares de esta etapa son.

- Incremento de relaciones neomercantilistas favorables a la metrópoli.
- Fortalecimiento de la teoría de las ventajas comparativas a nivel internacional, lo que acentúa la monoproducción, la monoexportación y la especialización de los países satélites (explotación comercial).
- Aumento de las inversiones externas en Latinoamérica en el sector primario, con descuido del industrial.
- Exportación de monopolios a Latinoamérica en detrimento del mercado nacional.
- Explotación creciente, anárquica e irracional del potencial productivo de América Latina.
- Mayor dependencia tecnológica que se traduce en transferencia de capital de los países pobres a los ricos.

- Apropiación, por parte del capital extranjero, del excedente obtenido y potencialmente invertible en los países capitalistas (explotación financiera).

4.1.2.5 *El otro desarrollo*

El estructuralismo latinoamericano y sus derivaciones observaron un agotamiento en los años setenta y una franca caída en los años ochenta. La década de los ochenta evidenció los límites históricos de la industrialización vía sustitución de importaciones, e hizo de ese lapso una década perdida.

La situación de los países de América Latina en esos años se caracterizó por un fuerte endeudamiento externo, presiones inflacionarias, desequilibrios financieros, vulnerabilidad económica y social, explotación irracional de los recursos naturales, inequidad socioeconómica, fuertes crisis económicas y acentuada pobreza.

Este panorama obligó a un paulatino retiro del tema del desarrollo. El desarrollismo anterior era considerado como una causal de la crisis. Se inició la búsqueda de planteamientos alternativos que ofrecieran modelos de desarrollo equilibrados y menos vulnerables, dentro de un esquema de ajuste. En este contexto surgió la teoría del "otro desarrollo", con diversas corrientes a su interior.

Las características de la propuesta de estas corrientes de pensamiento son:

- Estrategia centrada en la cobertura de las necesidades básicas, para guiar el crecimiento económico y ordenar la estructura productiva. Así como dotar

de bienes y servicios a los más pobres y ampliar las oportunidades sociales.

- Promover el empleo productivo bien remunerado y la intervención estatal en la cobertura de servicios públicos.
- Elevar la competitividad, ampliar los niveles educativos de la población, la promover el desarrollo cultural y la participación social comunitaria.
- Preservar y realizar un uso racional del medio ambiente!¹³²

El "otro desarrollo" fomentó las investigaciones sobre pobreza, así como el diseño de estrategias, metodologías y programas para su superación. La desigualdad, la pobreza y la preservación ecológica se convirtieron en el eje central de las propuestas.

Las diferentes corrientes se originaron en diversas reuniones internacionales. Así, en 1972 se realizó en Estocolmo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, fue la primera reunión mundial sobre medio ambiente. Se propuso una estrategia de industrialización reorientada a la generación de bienes de capital y de consumo final para cubrir las necesidades básicas, en un marco de cuidado y preservación ecológica.

Después, surgió la focalización, el ajuste con rostro humano y las estrategias específicas contra la pobreza, fruto de la Declaración de Bogotá, emitida en febrero de 1986. En este seminario internacional se analizaron las políticas de ajuste y sus efectos en los grupos más vulnerables en América Latina. Se buscaba identificar el impacto de la crisis en la nutrición, la salud y el empleo

¹³² Cfr. Pascual Moncayo, Pablo y Woldenberg, José (coord.). *Desarrollo, desigualdad y medio ambiente*. Ed. Cal y arena. México, 1994. p.33

sobre grupos específicos, como los campesinos, mujeres y niños. Se demandaba mayor flexibilidad, mayor sensibilidad social y carácter estructural a las propuestas de ajuste y estabilización.

En 1990, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) plantea el "desarrollo sin pobreza". Su estrategia se orienta más hacia la población pobre en general, y evita la concentración en grupos vulnerables. La focalización deja de ser el núcleo de los programas sociales. Se introduce una articulación entre política económica y política social, así como una concepción sobre la calidad de vida y elementos sobre la reforma y modernización del Estado.

En 1990 y 1991 la CEPAL vuelve a proponer una estrategia transformación productiva con equidad y medio ambiente, es decir, un desarrollo sustentable. Las tesis principales de este enfoque incluyen la necesidad de fortalecer la democracia, ajustar las economías y estabilizarlas, incorporarlas a un cambio tecnológico mundial intensificado, modernizar al sector público, elevar el ahorro, mejorar la distribución del ingreso e implantar patrones más austeros de consumo. Todo bajo un esquema de desarrollo ambientalmente sostenible.

El Desarrollo sustentable lo propuso la Comisión de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, en 1987. Su contenido esencial es un proceso que permita superar la pobreza actual garantizando en el futuro la existencia de las condiciones naturales requeridas para mantener la calidad de vida adecuada para la población. Para ello fundó el Centro para Nuestro Futuro Común.

En 1992, la Comisión de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo realizó la Cumbre para la Tierra, celebrada en Río de Janeiro ,

Brasil, se genera un programa para el cambio con 21 puntos. La estrategia fortalece el desarrollo sostenible o sustentable. Se proponen opciones para luchar contra la degradación ambiental y destrucción ecológica y erradicar la pobreza.¹³³

Por otra parte, en cuanto a influencia más directa en el proceso de planeación, distinguiamos tres escuelas de gran importancia: la polaca, la holandesa y la latinoamericana.

La escuela polaca propone un modelo normativo, tanto global como regional, para sistemas económicos de organización socialista. Surge en la Escuela Central de Planificación y Estadística de Varsovia. Sus principales exponentes son Michal Kalecki y Oscar Lange.

Oscar Lange influye de manera determinante en los economistas polacos y en los extranjeros que asistieron a la Escuela Central de Planificación y Estadística de Polonia, donde Lange fue rector de 1952 a 1955. Asimismo, sus investigaciones conformaron un cuerpo teórico que incorporó una interpretación de las ideas marxistas a la economía moderna, en particular se refleja en su obra *Economía Política*, que ofrece un tratamiento sistemático de esta materia de manera coherente con las premisas marxistas. Acentúa el análisis de la racionalidad económica y de la planificación como instrumento del desarrollo.¹³⁴

¹³³ Véase ONU-SEDESOL. *Agenda XXI. Cumbre de la Tierra. Declaración de Río*. Ed. ONU-SEDESOL. México, 1993. 3 Tomos.

¹³⁴ "Lange estaba convencido de que, al no contar con los mecanismos del mercado, los países socialistas tenían mayor necesidad de buscar deliberadamente la racionalidad económica. La planificación racional exige coherencia y optimización. Los planes deben dar lugar a un crecimiento eficiente; su éxito depende del flujo ascendente de información.

Por otra parte la escuela polaca recoge la experiencia en planificación que aplica ese país para lograr la reconstrucción posbélica (plan de reconstrucción 1946-1949). La estrategia de desarrollo aplicada se centró en la nacionalización y la planificación, para alcanzar la reconstrucción polaca. Destaca también el sustento del Plan en el trabajo y la iniciativa del pueblo, y su participación activa en el gobierno.

Es precisamente esta experiencia la que recoge y analiza Kalecki. A partir de ella construye su modelo para la elaboración de un Plan Económico, en el cual considera aspectos económicos, sociales y políticos, así como técnicos. En general indica que las técnicas de preparación de un plan económico deben seguir cuatro fases: elaboración de normas, elaboración del primer proyecto del plan elaboración de los planes por ramas y estructuración definitiva del plan. Señala que es preciso determinar las condiciones estructurales y de organización indispensables para su realización.¹³⁵

La **escuela holandesa** se desarrolló en el Instituto de Estudios Sociales de la Haya, en la Escuela Superior de Economía de la Universidad de Rotterdam, y en la Oficina Central de Planificación de los Países Bajos. El máximo representante de esta orientación es Jan Tinbergen. El modelo holandés promueve la planeación indicativa, su carácter de economía de mercado impulsa este tipo de planeación a niveles sectorial y regional.

es decir, del mecanismo de retroacción que informe a los planificadores de las variaciones resultantes de la ejecución del Plan. Lange expresó estas ideas en cursos sobre crecimiento y acumulación, econometría, programación, matemática y cibernética; escribió asimismo una serie de libros basados en dichos cursos."en Wellisz, Stanislaw. Lange, Oscar en Sills, David L. (Coordinador). *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*. Ed Aguilar. Tomo 6. Madrid, 1979, p.480. Este artículo de Stanislaw ofrece, además, el listado de las obras escritas por Lange en orden cronológico.

¹³⁵ Cabrera Salazar, José Luis. *Apuntes de Planificación Económica y Social*. ENEP-Acatlán. Mimeo. pp. 217-231.

La escuela latinoamericana se consolida con la creación y presencia del Instituto latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), este organismo surge a expensas de la Comisión Económica para América Latina. Con el apoyo de diversos expertos de la región, diseñó elementos para la construcción de modelos de dirección de las políticas de desarrollo en economías de mercado y con dependencia estructural. Esta es quizá la escuela de mayor influencia.

La escuela latinoamericana en sus inicios se basa en el pensamiento de Raúl Prebisch, apologeta del pensamiento estructuralista difundido por la CEPAL. Las principales tesis de Prebisch son: El subdesarrollo latinoamericano se debe a la supervivencia de una colonia y una sociedad feudales, al lado de una economía monocultora y monoexportadora heredada del modelo de crecimiento hacia afuera; la solución al subdesarrollo era la industrialización periférica; se requería modificar la estructura del comercio internacional, la cual fomentaba la monoexportación y el deterioro en los términos del intercambio; era necesario alentar las exportaciones industriales periféricas.

136

" (...) fueron éstas las tesis que dominaron el pensamiento y la acción latinoamericanos durante los cincuenta y buena parte de los sesenta. Las llamadas tesis "cepalinas", para hacer referencia a la influencia de la CEPAL (y a Prebisch en ella), conformaron una verdadera escuela de pensamiento en la región, la estructuralista, y dieron sustrato a una serie de medidas de

136 El capítulo dos describe ampliamente la postura de la CEPAL. Una exposición más detallada de la obra de Raúl Prebisch se encuentra en Bernal Sahagún, Víctor; et al. *Pensamiento Latinoamericano: Cepal, R. Prebisch y A. Pinto*. Ed. UNAM. México, 1980. 178 pp. y Green, Rosario (Coordinadora). *En torno al Estado y el desarrollo*. Ed. Ceestem-Nueva Imagen. México, 1982. 228 pp.

política económica que los diversos países latinoamericanos adoptaron entonces y a las que hoy se les da el nombre de "desarrollistas", para significar con ello que al perseguir el crecimiento (mal llamado desarrollo) a ultranza incurrieron en altísimos costos sociales y políticos que castigaron, necesariamente a grandes sectores de la población¹³⁷

El ILPES se transforma en el órgano de mayor presencia en la praxis de la planeación latinoamericana, a partir de los años sesenta. Este Instituto nace en 1962 especializada en la planeación del desarrollo. Sus funciones consisten en capacitar, asesorar e investigar sobre el proceso de planeación; además fomenta la cooperación entre los organismos encargados de la planeación en América Latina. Cuenta con : política económica y planificación, planificación del sector público, planificación regional y sectorial. así como preinversión y proyectos.

Este organismo se vuelve primordial en la región en dos ámbitos: la formación de planificadores, pues se convierte en uno de los centros de capacitación por excelencia para América Latina; y la asesoría multinacional.

El director del ILPES en 1983 señala lo siguiente respecto a la función e importancia de este órgano en América Latina:

" El ILPES es un instrumento de los gobiernos., es un organismo permanente de las Naciones Unidas cuyo objetivo máximo es el fortalecimiento de los organismos nacionales de planificación.

¹³⁷ Green. Rosario. Op. Cit. p.18.

El ILPES se dedica precisamente, a apoyar a los países mediante la asesoría, la capacitación y la investigación en todo lo que se refiere los mecanismos de coordinación de políticas económicas y de planeación.

El papel del ILPES en la región deriva de su peculiaridad de agencia de cooperación multilateral. En este sentido, este organismo cumple un papel insustituible al recoger la experiencia en planeación y política económica de los países más desarrollados de la región, a partir de esta experiencia y de sus propios trabajos, apoya y orienta a las naciones de menor desarrollo ¹³⁸

La influencia de esta corriente en la planeación en México se forma en la década de los setenta y se consolida en la década de los ochenta: el sistema nacional de planeación democrática contiene elementos teórico-metodológicos enunciados por el ILPES, principalmente el proceso de participación social.

En materia de participación social, el ILPES propone a principios de los ochenta un mayor vínculo y participación de los sectores en las tareas y resultados del desarrollo en general y de la planificación en particular. Señala la necesidad de instrumentar una planificación participativa:

" (...) la planificación ha sido, por lo general, una actividad estatal relativamente desvinculada de los grupos que constituyen la sociedad. Esto conduce a plantear como objetivo la *democratización del Plan*, vale decir, incorporar a los sectores sociales en las diversas etapas del proceso de planificación." ¹³⁹

¹³⁸ El PND experiencia para latinoamérica. Entrevista con Alfredo Costa Filho, director del ILPES; en SPP, *Revista Planeación Democrática*, n° 5. Julio de 1983, pp.5-7.

¹³⁹ ILPES: La participación en el proceso de planificación, en SPP, *Idem*, p.25.

Asimismo, el ILPES sugiere dos modalidades para instrumentar la participación en el proceso de planificación: La representativa y la participativa. La primera se caracteriza por utilizar las instituciones democráticas para alcanzar los objetivos del desarrollo; implica que el Poder Ejecutivo comparta con el Legislativo los antecedentes y las proyecciones que configuran las opciones que deben tenerse presentes en la formación de las leyes.

La segunda, a partir de las instituciones básicas de la democracia política agrega organizaciones, mecanismos e instancias de concertación y participación de los actores sociales para formular y ejecutar el plan. Requiere de la constitución de un subsistema específico de planeación, donde la participación alcance los niveles sectorial y regional, además de un sistema de información y comunicación que fortalezca la relación y colaboración de los diversos grupos sociales.¹⁴⁰

Como puede observarse, el Sistema nacional de Planeación Democrática instrumentado en el régimen de Miguel de la Madrid, en 1982, incorpora parte de este marco conceptual y opta preferentemente por la segunda modalidad.

En suma la **escuela latinoamericana** tiene una presencia permanente y significativa en el proceso de planeación en México en los últimos treinta años. El estructuralismo latinoamericano y sus derivaciones observaron un agotamiento en los años setentas y una franca caída en los años ochenta. La década de los ochenta evidenció los límites históricos de la industrialización vía sustitución de importaciones, e hizo de ese lapso una década perdida:

¹⁴⁰ *Idem.* pp. 26-28.

"Es un lugar común reconocer que durante el decenio de los años ochenta, la región atravesó por la peor crisis que ha experimentado desde la gran depresión de la década de 1930 y hay que admitir que aún no la hemos superado. Al iniciarse el decenio de 1990, el ingreso per cápita de los países de la región había retrocedido a niveles inferiores al de fines de los años setenta, con las consecuencias sociales y políticas que ello conlleva. Por eso, la década de 1980 ha sido caracterizada por una década perdida. Sin embargo, desde otro punto de vista, ésta podría ser el comienzo de un periodo de renovación y cambio".¹⁴¹

4.2 LOS FACTORES CONTEXTUALES Y COYUNTURALES.

Respecto a los aspectos contextuales y coyunturales, destacan los eventos siguientes: La primera guerra mundial, la revolución soviética de 1917, la crisis del capitalismo en 1929, la segunda guerra mundial, la Carta Punta del Este y la crisis económica mundial de la década de los ochenta.

Todos estos acontecimientos influyeron de manera decisiva en la instrumentación de la política económica de los países latinoamericanos, así como en la ejecución de sus modelos de desarrollo y en la adopción de procesos de planeación.

¹⁴¹ Iglesias, Enrique V, "La búsqueda de un nuevo consenso económico en América Latina" BID, 1993. Mimeo, p. 1.

La Primera Guerra Mundial

La **primera guerra mundial** o gran guerra se realizó de 1914 a 1918, con la acción beligerante de dos frentes: las potencias de la Europa central (Alemania, Austria-Hungría), además de Turquía y Bulgaria contra los Aliados, conformados por Francia el Imperio Británico, Rusia, Bélgica, Serbia, Japón, Italia, Rumania, Estados Unidos, Grecia, Portugal y otros países.). El conflicto termina con la derrota de los primeros y la firma del Tratado de Versalles en 1919.

La importancia e influencia de este evento radica en la emergencia de los Estados Unidos de Norteamérica como primera potencia económica mundial. Este país se convierte en el principal acreedor internacional y metrópoli central en el mundo, con lo cual desplaza a Inglaterra. Se inicia con ello una neodependencia para América Latina. Asimismo, la economía de guerra ofrece esbozos generales de planeación.

"El conflicto obliga a los países beligerantes a movilizar su fuerza militar con rapidez, a desplazar recursos productivos hacia la producción bélica y adecuar la economía toda a esas exigencias, lo que resulta imposible lograr en el marco de una economía de competencias y mercado libre. Con tal motivo, la intervención estatal adquiere un impulso inusitado y aun empieza a hablarse de la necesidad de "planificar". En Estados Unidos se crea en 1917 la "Junta de Industrias de Guerra" (...) ...con la primera guerra termina la etapa propiamente libre cambista del capitalismo, sustituyéndose los mecanismos tradicionales por un sistema de control"¹⁴²

¹⁴² Cabrera Salazar, José Luis. *Apuntes de Planificación Económica y Social*. ENEP Acatlán. Mimeo. p. 68.

Asimismo, esta economía de guerra mejora los mecanismos de control y fortalece técnicas de planeación:

" El conflicto obliga a los países beligerantes a movilizar su fuerza militar con rapidez, a desplazar recursos productivos hacia la producción bélica y adecuar la economía toda a esas exigencias, lo que resulta imposible lograr en el marco de una economía de competencias y mercado libre. Con tal motivo, la intervención estatal adquiere un impulso inusitado y aun empieza a hablarse de la necesidad de *planificar*. en Estados Unidos se crea en 1917 la *Junta de Industrias de Guerra*, (...) todo ello para lograr que la fuerza de trabajo estuviera en condiciones de asegurar un alto nivel de producción requerido por la guerra"¹⁴³

La revolución soviética se convierte en un parteaguas en la historia de la humanidad: ofrece una opción a la economía de mercado y a sus secuelas, como son la anarquía de la producción y la lucha de clases antagónicas.

"En la Unión Soviética se habla ya de planificación económica desde 1917, a raíz del triunfo de la revolución (...) Los años de 1920 y 1921 son sin duda importantes en la historia de la Planificación Económica de la URSS. La formulación del Plan Goelro no sólo permitió dar a la electrificación la atención que merecía, sino comprender que el desarrollo de la agricultura y de la industria tenían que coordinarse y proyectarse a largo plazo, como los factores esenciales del desenvolvimiento económico nacional. La creación de la Comisión Nacional o Centro de Planificación (GOSPLAN), fue a su vez el

¹⁴³ Cfr. Cabrera salazar, José Luis. Op. cit. p.68.

verdadero punto de partida de una nueva organización institucional capaz de ofrecer instrumentos adecuados a una economía planificada"¹⁴⁴

El socialismo surge y junto con él la planificación . La racionalidad económica a escala social, sustentada por una socialización de los medios de producción, se convierte en un imperativo y una alternativa real para los países de orientación capitalista. Las leyes económicas no desaparecen simplemente pierden su carácter de espontaneidad.

La Crisis de 1929

La crisis del sistema capitalista en 1929 causa estragos en las economías de tipo capitalista y provoca el brote de nuevas visiones en cuanto a los mecanismos tradicionales para la asignación de recursos. Esta crisis de sobreproducción rompe intempestivamente con un crecimiento acelerado y permanente de la economía norteamericana. La figura de **John Maynard Keynes** se convierte en núcleo vital para la permanencia del sistema. El pensamiento keynesiano promueve la intervención del Estado en la economía y termina con la idea de la "mano invisible" o el mercado como regulador automático de la economía. Fomenta la intervención estatal en ramas con grandes volúmenes de inversión y mínima tasa de ganancia.

" Las consecuencias sociales de las teorías económicas de Keynes se refieren, en especial, al papel de los gobiernos en los asuntos económicos. Para unos economistas, Keynes es socialista debido a su insistencia en la necesidad de que el Estado intervenga; para otros, es un liberal apasionado y creyente

¹⁴⁴ *Ibidem.* p. 71

convencido en el valor de la iniciativa y la empresa privada. En efecto, creía que sus doctrinas podrían servir de salvaguardia de la empresa privada, si la intervención del Estado proporcionaba la estructura adecuada.¹⁴⁵

La importancia de la crisis de 1929 está en la función de rectoría y coordinación económicas que se le asignan al Estado. Este a través de una política económica adecuada sirve de paliativo a las crisis del sistema capitalista, es decir, es capaz de atenuar (no de resolver) los procesos cíclicos de este modo de producción.

La crisis de 1929 tiene un fuerte impacto en México. Afecta a todos los sectores, aunque de manera desigual, pues repercute profundamente en los básicos. En todos se observa una tendencia a la centralización y concentración de capitales. El Estado se reestructura y adopta una política económica de tipo proteccionista a fin de aminorar los efectos de la crisis.

Entre las medidas ejecutadas están la estructuración de organismos para promover el desarrollo de los sectores productivos, la institucionalización del sistema bancario, el proteccionismo al sector industrial mediante subsidios y una política fiscal benevolente. Sin embargo, también se fomentó la formación de organizaciones sindicales, patronales, campesinas y bancarias.

Asimismo son dos las grandes secuelas de la crisis del 29 en México: el inicio de un proceso de industrialización y la elaboración del Primer Plan Sexenal (1934-1940). El primero, se da como un acto defensivo en busca de una industria autosuficiente. El segundo define los términos económicos políticos e ideológicos de la actuación del Estado como eje del desarrollo.

¹⁴⁵ Bayona Diego, Antonio. "Keynes, John Maynard" en Martínez Silva Mario (coord.), op.cit. Tomo G-M, p. 418.

En suma, la intervención del Estado se convierte también en premisa fundamental de la economía mexicana.

En el ámbito de la planeación es incuestionable que la crisis fue determinante para la elaboración del Plan Sexenal: a medida que avanzaba la crisis y sus efectos en la economía mexicana, el movimiento campesino acentuó sus demandas, mientras que los grupos industriales y comerciales influyeron para que el gobierno suspendiera el reparto agrario y garantizara un clima de estabilidad social para poder invertir sus capitales. Por otra parte, el sector obrero, de los más perjudicados por la depresión, pugnó por mantener las fuentes de trabajo ante la embestida del sector patronal que, protegido por el Estado, realizó despidos y reajustes.

"El Plan Sexenal, aunque mantuviera en apariencia los postulados de la Constitución como fundamento ideológico-político, fue en su contenido y en su presentación, un plan de política económica, que intentó reubicar el comportamiento general del país en todos sus aspectos, dadas las condiciones históricas y materiales que se presentaron, y buscar soluciones para salir de la depresión, considerada como un fenómeno transitorio y natural"¹⁴⁶

A esta situación se agregaron la reducción de precios internacionales, la compresión del volumen de la producción y la disminución de la tasa de ocupación.

Si bien el Plan Sexenal busca dar respuesta a estas situaciones derivadas de la crisis, fundamentalmente intenta responder a las diversas medidas económicas que los países extranjeros, particularmente Estados Unidos,

¹⁴⁶ Calderón, Miguel Ángel. *El Impacto de la crisis de 1929 en México*. Ed. F.C.E., Colección SEP/80. México, 1982. p.196.

decretaron contra México: tarifas arancelarias elevadas a los productos mexicanos, expulsión de inmigrantes, control de inmigración, etc.

Así, el Plan Sexenal representa la convergencia de los diversos sectores nacionales en conflicto, simboliza su unidad en puntos de vista y significa el replanteamiento de los problemas nacionales por parte del Estado.

El Plan Sexenal fue, en forma y fondo, un plan de política económica para reordenar el comportamiento general y global del país, a fin de hacer frente a las circunstancias de depresión, consideradas transitorias, con un elemento indispensable: la redefinición del papel del Estado, su tránsito de una actividad vigilante a una intervención directa. Esta era la única manera, a saber, de adaptarse a las condiciones imperantes en el mundo.

"La crisis de 1929 hizo ver a los grupos en el poder que la intervención del Estado en las actividades económicas en forma regulada y racional, era inevitable, y que, independientemente de sus concepciones, esa era la única forma que les permitiría adaptarse a las condiciones que en esos momentos imponía el mundo capitalista"¹⁴⁷

No obstante, el Plan no proponía una intervención total del Estado en la vida social y económica del país, sino una participación coordinadora e integradora que respetara las fuerzas del mercado en algunos sectores.

"En 1929, el mismo año del inicio de la crisis económica mundial, el régimen revolucionario mexicano se encontraba en una coyuntura política significativa por sus consecuencias. Se transitaba hacia un periodo de mayor definición,

¹⁴⁷ *Ibidem.* p. 199.

abandonando la etapa del caudillismo -cancelado con el asesinato de Alvaro Obregón el año anterior- que ocupó hasta entonces el espacio político en el país y se comenzaba con énfasis un proceso de consolidación institucional y centralización del poder político, en el cual Plutarco Elías Calles tendría un papel determinante como "jefe máximo de la Revolución". Sin embargo, tal proceso se vería limitado al poco tiempo de haberse iniciado, precisamente por las circunstancias derivadas de la crisis económica y la posibilidad de establecer un régimen lo suficientemente fuerte como para, por un lado, dar salida positiva a la crisis y, por el otro, continuar con la política consensual de reformas sociales y concesiones a las masas, que había surgido del movimiento armado¹⁴⁸.

La crisis del sistema capitalista daría pauta hacia posiciones encontradas, unos sectores que se resistían a una mayor intervención estatal y otros que abogaban por una planeación económica.

"Las crisis y la depresión harían surgir disposiciones encontradas de quienes buscaban la manera de superar sus terribles efectos, mientras algunos economistas tratarían de "restaurar el mecanismo del mercado libre", otros defenderían diversas formas de intervención estatal y de "planificación" económica"¹⁴⁹.

En síntesis, el Plan Sexenal es, en primera instancia, fruto de la crisis del capitalismo en 1929, es la solución a sus efectos y respuesta a sus secuelas internacionales. Su ejecución se vería afectada por otro factor más: la segunda guerra mundial.

¹⁴⁸ Rodríguez Peña, José.; et al. *El impacto de la Crisis del 29 en América Latina*. Ed. CONACULTA/Alianza. Col. Los Noventa, número 30. México, 1989. p.108.

¹⁴⁹ Cabrera Salazar, *Ibidem*. p. 73

La Segunda Guerra Mundial

La **segunda guerra mundial** de 1939 a 1945. El conflicto armado se da entre dos bloques: las potencias aliadas (Polonia, Gran Bretaña, Francia, Estados Unidos, URSS y China) y las potencias totalitarias (Alemania, Italia y Japón). La conflagración termina con el triunfo de los primeros.

Este enfrentamiento bélico tiene tres consecuencias inmediatas importantes: ajustes en las economías centrales, intensificación de la industrialización en América Latina y límites en la operación de la planeación.

Su intervención directa en la guerra, lleva a los países centrales o metrópolis, particularmente a la economía norteamericana (que es la de mayor impacto para nuestro país), a orientar la producción de mayor parte de su planta industrial hacia fines bélicos. Su situación le impide generar los bienes de consumo elaborados en tiempos de paz y, por ende, surge la necesidad de importar a los países periféricos dichos bienes, amén de la movilización de capital extranjero a estos países.

Así, los países periféricos de América Latina observan un incremento en sus exportaciones. La demanda de bienes de consumo interno otrora satisfecha mediante importaciones induce a intensificar su industrialización. En el caso mexicano se acentúa el proceso de sustitución de importaciones y el modelo de crecimiento hacia dentro. Se busca, entonces, reducir la dependencia de las importaciones, aumentar la industrialización y evitar los riesgos del desequilibrio externo.

En materia de planeación este factor coyuntural se une a los elementos internos que inhiben la ejecución del Segundo Plan Sexenal (1940-1946). Recordemos que la reforma agraria y la inversión en infraestructura son los ejes de ese plan, aunque en los hechos el gobierno de Avila Camacho frena el reparto agrario y la formación de ejidos. Es decir, el Segundo Plan Sexenal se queda en el plano formal, la segunda guerra mundial favorece este formalismo.

En suma, la segunda guerra mundial es una coyuntura favorable para el propósito industrializador de México y un obstáculo para la ejecución del Segundo Plan Sexenal. Aunque es claro que es una coyuntura que impulsa poco los procesos de planeación.

"A mitad de la segunda guerra, y sobre todo el fin de la misma, aunque eran todavía excepcionales los países que contaban con un plan nacional de desarrollo, era evidente que la idea de recurrir a la planificación económica empezaba decididamente a abrirse paso"¹⁵⁰

Asimismo, la segunda guerra mundial tiene dos efectos mediatos que influyen en la concepción y ejecución de la planeación: La ayuda para la recuperación europea mediante el Plan Marshall y el surgimiento de la preocupación por el desarrollo. El primero sirve de antecedente para promover planes de ayuda similares a los países periféricos. El segundo se convierte en núcleo sustancial de las teorías convencionales y no convencionales

Con ello, se observa la importancia que tuvo la segunda conflagración mundial y los planes de reconstrucción en la extensión de la planeación:

150 *Ibidem.* p.84

" Ciertamente, la planeación se usó por primera vez en los países socialistas, con el fin de hacer de ella el instrumento rector (en ausencia de los mecanismos de mercado) de los procesos económicos; sin embargo, vistos los resultados positivos de la planeación sobre la economía de los países socialistas, ésta pronto se extendió a varios países capitalistas, especialmente a aquéllos en vías de desarrollo. Los países arrasados por la Segunda Guerra Mundial fueron los primeros en iniciar el uso sistemático de la planeación, con la finalidad específica de canalizar la ayuda externa y sus propios recursos productivos hacia la reconstrucción de sus economías. A estos planes para la reconstrucción de la postguerra les siguieron planes más ambiciosos, con lo que prácticamente se consolidaba el uso sistemático de la planeación en muchos países capitalistas, entre los que destaca Francia (1945), Holanda (1945) y Japón (1945)."¹⁵¹

Antes de examinar los efectos de la Alianza para el Progreso, es importante mencionar que el Tercer Plan Sexenal (1947-1952) se ve influido por otro factor coyuntural: la ayuda crediticia externa. En 1947 el BIRF requería para otorgar un crédito a México de estadísticas e informaciones generales. bajo este esquema surge el Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas 1947-1952 (Tercer Plan Sexenal).

La Alianza Para el Progreso

La Alianza para el Progreso emerge como una opción para evitar la expansión del movimiento revolucionario generado en Cuba a Latinoamérica.

¹⁵¹ García López, José. "Planeación" en Martínez Silva, Mario (coord.). Op. cit. pp. 218-219.

Los Estados Unidos después del ascenso de Fidel Castro al poder en Cuba, deciden aplicar un bloqueo económico a la isla. Asimismo, el presidente Kennedy ofrece la Alianza para el Progreso a los países latinoamericanos, en la Conferencia Interamericana celebrada en Punta del Este, Uruguay, en 1961. De aquí que también se le denomine Carta Punta del Este.

Algunos objetivos de la Carta Punta del Este eran lograr un incremento sostenido del ingreso por habitante, elevar el volumen de inversión, acelerar el proceso de industrialización, fomentar las inversiones sociales para elevar el nivel de vida de la población, entre otros.

La propuesta central del país norteamericano, y de la propia Carta, era el ofrecimiento de ayuda externa crediticia bajo la condición, para los países periféricos, de realizar las reformas comprometidas en esa reunión internacional y la elaboración de planes de acción inmediata.

Este requisito de planeación para acceder a los recursos de la Alianza se traduce en México en dos hechos: la creación, mediante acuerdo presidencial, de la Comisión Intersecretarial y la elaboración del Plan de Acción Inmediata 1962-1964.

Sin duda este esfuerzo condicionado de planeación enriquece e imprime un mayor dinamismo a su proceso, pues se suma al surgimiento del pensamiento estructuralista, cuya conjunción habrá de traducirse en un marco teórico e institucional más serio y efectivo.

Más aún, el programa de Desarrollo Económico y Social 1966-1970 es la continuación del anterior, aunque no señala reformas estructurales necesarias en aquél.

El panorama para fines de los años sesenta y fines de los setenta era poco halagador. El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y el fin del desarrollo estabilizador eran las características al interior del país, con sus respectivas repercusiones e impactos en el ámbito político y social. Asimismo, el escenario internacional era difícil y cambiante, se observaron transformaciones en el sistema monetario mundial, inestabilidad en el mercado petrolero, elevada inflación mundial y excesiva liquidez financiera externa. Sin duda los factores políticos tuvieron fuertes repercusiones en el modelo de desarrollo a seguir y en la profundidad del proceso de planeación a ejecutar. Los objetivos sociales se convirtieron en premisa básica.

Para hacer frente a estos cambios la planeación se centra en tres ejes: Una profunda reforma administrativa del sector público, la adopción de nuevas técnicas de programación y presupuestación, y la ampliación de la planeación a los ámbitos regional y sectorial.

El marco internacional para mediados y fines de los años setenta continuó en desequilibrio: la caída en los precios de las materias primas, la crisis financiera por la inconvertibilidad del dólar en oro y las políticas proteccionistas, fueron acompañados por desempleo y altas tasas de inflación. Este marco afirmaba la necesidad de planear a nivel nacional de manera permanente e integral.

En realidad, en la década 1970-1980 fue mayor la influencia de los factores técnico-metodológicos que de los coyunturales en la planeación.

**ENTORNO MUNDIAL Y ASPECTOS RELEVANTES DEL PROCESO DE PLANEACION EN MEXICO
1929-1988**

ORGANISMO/DISPOSICIÓN	FECHA	PRESIDENTE	CARACTERÍSTICAS GENERALES	ASPECTOS RELEVANTES	ENTORNO MUNDIAL
Consejo Nacional Económico	Junio de 1928	Plutarco Elías Calles	<p>El objeto de su creación fue el estudio de los asuntos económico-sociales del país.</p> <p>* Estaba integrado por 38 miembros representantes de todos los sectores de la población.</p>	<p>La creación de este organismo evidencia la preocupación del gobierno de, por un lado, conocer los recursos y problemas del país y, por el otro, el de lograr la integración de los diversos sectores a un proyecto nacional.</p>	Depresión y crisis del mercado internacional.
Ley Sobre Planeación General de la República	Julio de 1930	Pascual Ortiz Rubio	<p>Propone la formación, difusión y seguimiento de un "Plano Nacional de México", documento que consolidaría todo tipo de datos geográficos y socio-económicos del país.</p> <p>* Para la elaboración de este documento se designó una Comisión Nacional de Planeación, integrada por miembros de diversos sectores de la población.</p>	<p>Representa el primer precedente jurídico en materia de planeación y uno de los primeros intentos de planeación a nivel mundial.</p>	<p>Se emite en el declinamiento de la posición ideológica del "Estado Guardián" y dos años después del establecimiento del primer Plan Quinquenal de la Unión Soviética.</p>

**ENTORNO MUNDIAL Y ASPECTOS RELEVANTES DEL PROCESO DE PLANEACION EN MEXICO
1929-1988**

Organismo	Año	Fundador	Características Generales	Aspectos Relevantes	Entorno Mundial
Consejo Nacional de Economía	1933	Abelardo F. Rodríguez	<p>* Este organismo fungiría como auxiliar técnico del Ejecutivo en la solución de problemas de carácter económico-social, su objetivo era impulsar el desarrollo económico del país.</p> <p>Estaba integrado por 107 miembros, en los cuales estaban incluidos, entre otros, representantes de Consejos Locales de Economía de cada entidad federativa.</p>	<p>* Se indicó como necesario que el titular del Ejecutivo consultara a este organismo cuando se realizaran o aplicaran disposiciones que afectaran la economía del país, sin embargo no se estableció la obligatoriedad de éste de acatar sus decisiones ni aceptar sus iniciativas.</p> <p>* Constituye el antecedente inmediato a la elaboración de un Plan Nacional.</p> <p>* El Consejo nunca se reunió.</p>	La formación de este organismo se llevó a cabo mientras la depresión económica iniciada en 1929 estaba en pleno apogeo.

ENTORNO MUNDIAL Y ASPECTOS RELEVANTES DEL PROCESO DE PLANEACION EN MEXICO
1929-1988

ORGANISMO/DISPOSICION	FECHA	PRESIDENTE	CARACTERISTICAS GENERALES	ASPECTOS RELEVANTES	ENTORNO MUNDIAL
PRIMER PLAN SEXENAL	1934-1940	Lázaro Cárdenas	<p>* La educación, el sector agrario y el manejo nacional de recursos constituyen la parte sustantiva de este plan.</p> <p>* El proyecto histórico-político que se plantea, se construye a partir de la ideología de la Revolución Mexicana y la propuesta de nación plasmada en la Constitución de 1917.</p> <p>* En el sector educativo propone el control estatal, carácter no religioso y orientación socialista.</p> <p>* En materia agropecuaria el objetivo principal es cultivar la máxima tierra de labor existente.</p> <p>* En materia de explotación de recursos naturales sus planteamientos derivan en la nacionalización del subsuelo.</p> <p>* Durante su vigencia se crearon organismos como el Banco Nacional de Crédito Ejidal, Almacenes Nacionales de Depósito, Banco Nacional de Comercio Exterior, Instituto Nacional Indigenista e Instituto Politécnico Nacional.</p>	<p>* En el plan se destaca la intervención del Estado en la economía y su papel regulador y orientador, planteándose a la economía dirigida como mecanismo de transición al desarrollo.</p> <p>* Predomina en el plan el deseo de rechazar el liberalismo económico como tipo de cualquier gubernamental.</p> <p>* Elementos fundamentales de este plan son la sustitución de importaciones, estabilidad de precios y fomento a las exportaciones.</p> <p>* Se expone la importancia de la participación comunitaria en la formación de programas pero siempre a través del Partido Oficial.</p> <p>* En estas fechas se estableció el cambio de período presidencial a seis años, lo que propició la elaboración de proyectos a corto o mediano plazos, en lugar de establecer objetivos a largo plazo.</p>	<p>El pensamiento ideológico que predominaba era el Keynesianismo, cuyo postulado básico se fundamenta en la intervención del Estado en la economía.</p> <p>Por otro lado se presenta una propagación de los ideales socialistas como una alternativa al modo de producción capitalista.</p>

**ENTORNO MUNDIAL Y ASPECTOS RELEVANTES DEL PROCESO DE PLANEACION EN MEXICO
1929-1988**

ORGANISMO/DISPOSICION	FECHA	PRESIDENTE	CARACTERISTICAS GENERALES	ASPECTOS RELEVANTES	ENTORNO MUNDIAL
SEGUNDO PLAN SEXENAL	1940-1946	Manuel Avila Camacho	<p>* Sirvió como plataforma ideológica del candidato presidencial y, posteriormente, como plan de trabajo del Ejecutivo.</p> <p>* Los postulados básicos del plan constituyen un proceso de continuidad en los esfuerzos de planeación plasmados en el plan anterior.</p> <p>* Propone consolidar el reparto agrario y hacer de la producción ejidal la base de la economía agrícola.</p> <p>* Plantea incrementar los niveles de producción mediante la modernización técnica.</p> <p>* Consideraba necesario estimular la industria de productos panaderos, forestales, de caza y pesca.</p>	<p>* Aunque los postulados básicos constituyen un extracto del planteamiento Cardenista, se observa un rompimiento con su carácter ideológico, pues se reconoce la existencia de la lucha de clases, pero en forma transitoria, además de mencionar que la iniciativa privada no encontraría trabas para el desarrollo de sus actividades y se reconoce su condición de "factor poderoso" en la economía.</p> <p>* Destaca la propuesta de estrechar vínculos con países latinoamericanos y mantener relaciones con el resto de los estados de la comunidad internacional a través de convenciones y tratados.</p>	<p>* Este plan estuvo vigente durante el desarrollo de la segunda guerra mundial. Este factor externo limitó su ejecución. Asimismo esta coyuntura impulsó el proceso de industrialización por sustitución de importaciones en nuestro país.</p>

**ENTORNO MUNDIAL Y ASPECTOS RELEVANTES DEL PROCESO DE PLANEACION EN MEXICO
1929-1988**

ORGANISMO/DISPOSICION	FECHA	PRESIDENTE	CARACTERISTICAS GENERALES	ASPECTOS RELEVANTES	ENTORNO MUNDIAL
<p>SÉGUNDO PLAN SERENAL (Continuación)</p>			<p>En el marco del trabajo y previsión social se plantea la participación organizada de la clase obrera en las responsabilidades directivas de la producción económica.</p>	<p>* Se hace referencia a la planeación de actividades gubernamentales y a la coordinación de las dependencias y se crea el Supremo Consejo de la Nación, los Consejos Mixtos de Economía Regional y la Comisión Nacional para el Estudio de los problemas de México en la posguerra.</p> <p>* Adicionalmente se designa que el Consejo Nacional de Economía ya no dependería del Ejecutivo, sino que se adscribiría a la Secretaría de Economía Nacional, para ser sustituido en 1942 por la Comisión Federal de Planeación Económica.</p>	

**ENTORNO MUNDIAL Y ASPECTOS RELEVANTES DEL PROCESO DE PLANEACION EN MEXICO
1929-1988**

ORGANISMO/DISPOSICION	FECHA	PRESDENTE	CARACTERISTICAS GENERALES	ASPECTOS RELEVANTES	ENTORNO MUNDIAL
TERCER PLAN SEXENAL	1947-1952	Miguel Alemán Valdéz	<p>A este plan se le conoce como el Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas.</p> <p>En él se plantea la elaboración de un acervo de datos estadísticos e información general sobre el país, a fin de conocer su situación económica y sus futuros proyectos de inversión.</p> <p>En este programa se describieron los proyectos que pretendían realizarse así como la cuantificación de la inversión necesaria para su implementación.</p> <p>El Proyecto de inversiones se clasificó en las siguientes divisiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> a)- Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca. b)- Minas, Petróleo y Gas Natural. c)- Industrias d)- Comunicaciones y Transportes e)- Administración Pública. 	<p>El periodo en que se emitió este programa forma parte de la etapa en que se utiliza a la planeación para la obtención de créditos internacionales.</p> <p>Podría pensarse que este programa fue más completo que los anteriores pues requirió de mayor investigación, sin embargo ésta se limitó a la recopilación de datos estadísticos y no definió los mecanismos para realizar las obras proyectadas.</p> <p>En materia de planeación destaca la implementación de dos acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> a)- La Planeación Regional por Cuencas Hidrológicas b)- El Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. <p>Adicionalmente se crea la Comisión Nacional de Inversiones, la comisión Mixta México-BIRF y se expide la Ley sobre atribuciones del ejecutivo federal en materia económica.</p>	<p>El Programa evidencia la influencia de la Teoría Keynesiana en nuestra economía, pues adopta la tesis de incrementar la inversión pública para aumentar el nivel de empleo y producción y, consecuentemente, el Ingreso Nacional.</p> <p>La elaboración de este programa constituyó un requisito del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (B.I.R.F.) para el otorgamiento de un crédito que ascendía a 250 millones de dólares.</p> <p>Las grandes potencias mundiales retoman la atención sobre los países débiles.</p> <p>Se emite el Plan Marshall para la reconstrucción de Europa.</p>

ENTORNO MUNDIAL Y ASPECTOS RELEVANTES DEL PROCESO DE PLANEACION EN MEXICO
1929-1988

ORGANISMO/DISPOSICION	FECHA	PRESENTE	CARACTERISTICAS GENERALES	ASPECTOS RELEVANTES	ENTORNO MUNDIAL
CUARTO PLAN SEXENAL	1953-1958	Adolfo Ruiz Cortines	<p>Para su elaboración se creó un organismo dependiente directamente del titular del Ejecutivo: La Comisión de Inversiones.</p> <p>Para su elaboración se parte de las siguientes consideraciones:</p> <p>a)- La necesidad de que el crecimiento del ingreso nacional fuera proporcional al aumento de la población.</p> <p>b)- Se reconoce la incapacidad de lograr aumentos de la producción superiores al del periodo 1946-1950.</p> <p>c)- Se prevé no incurrir en déficits del sector público.</p> <p>El plan considera como un problema fundamental el incremento de los precios.</p> <p>Incluye dos apéndices. Uno que propone la revisión del sistema fiscal mexicano para su modificación y mejorar así la distribución del ingreso y otro que menciona el carácter de la planeación en otros países.</p>	<p>También conocido como Plan Nacional de Inversiones, se confeccionó para el gobierno en funciones y no en el sexenio precedente.</p> <p>Por vez primera en nuestro país, el plan considera los objetivos básicos que lo regirán, de entre los cuales destacan:</p> <p>a)- Mejorar el nivel de vida de la población</p> <p>b)- Obtener una tasa satisfactoria de crecimiento</p> <p>c)- Estabilidad de Precios</p> <p>d)- Atención de necesidades prioritarias</p> <p>Otra innovación que constituye un avance en materia de planeación es la definición tanto de las fuentes de financiamiento de cada proyecto como de los porcentajes en que dichas fuentes participarán.</p>	<p>La economía mexicana continúa siendo afectada por los ajustes de la posguerra, en este caso, por los efectos que produjo la Guerra de Corea.</p>

**ENTORNO MUNDIAL Y ASPECTOS RELEVANTES DEL PROCESO DE PLANEACION EN MEXICO
1929-1988**

ORGANISMO DE DONACION	NOMBRE	DESCRIPCION	CARACTERISTICAS GENERALES	ASPECTOS RELEVANTES	ENTORNO MUNDIAL
<p>CUARTO PLAN SEXENAL (Continuación)</p>				<p>* En el plan se define la realización de una evaluación previa para la implementación de un proyecto. Los puntos más importantes de esta evaluación son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a)- estudio Costo-Beneficio b)- Beneficio social esperado c)- Coordinación con otros planes. <p>* No se enfatiza sobre la producción industrial, situación que se explica por la participación en su elaboración del BIRF, el cual induce los objetivos a alcanzar.</p> <p>* En esta etapa la inversión pública se consolida como el motor del desarrollo económico y social del país.</p>	

**ENTORNO MUNDIAL Y ASPECTOS RELEVANTES DEL PROCESO DE PLANEACION EN MEXICO
1929-1968**

ORGANISMO DE PROMOCION	FECHA	PRESENTE	CARACTERISTICAS GENERALES	ASPECTOS RELEVANTES	ENTORNO MUNDIAL
QUINTO PLAN SEXENAL	1959-1965	Adolfo López Mateos	<p>Se crea la secretaria de la Presidencia y se le asigna la responsabilidad de la coordinación de la política económica del país. Se define que deberá coordinar los programas de inversión de los órganos de la Administración Pública y planear obras, sistemas y aprovechamientos de los mismos. Se convierte en eje central de la gestión gubernamental, pues absorbe las funciones de la Comisión de Inversiones.</p> <p>Se presentan una serie de planteamientos normativos que fortalecen el proceso de planeación en nuestro país de entre los cuales podemos mencionar el acuerdo que establece que las dependencias gubernamentales deben elaborar un programa de inversiones para el periodo 1960-1969.</p> <p>Adicionalmente se crea la Comisión del Río Balsas y el Programa Nacional Fronterizo.</p>	<p>Se lleva a cabo un proyecto de ley de Planeación en el cual se aparecen términos como planeación, planificación y programación, los cuales se usan indistintamente.</p> <p>Se definen las etapas de la planeación:</p> <ul style="list-style-type: none"> a)- Elaboración b)- Revisión c)- Ejecución d)- Control <p>Por vez primera se indica que el plan tendrá un carácter obligatorio para el sector público, indicativo para el privado y participativo para el sector social.</p> <p>Se expiden el Plan de Acción Conjunta del Comercio Exterior de México (1963) y la Planificación del Financiamiento Económico de México (1964)</p>	<p>En este periodo destaca por su importancia la expedición del Plan de Acción Inmediata (1962-1964) el cual obedece a los compromisos adquiridos en nuestro país en la Carta de Punta del Este para tener acceso a créditos internacionales, previstos en el programa denominado "Alianza Para el Progreso"</p> <p>En esta etapa se presenta el pleno auge de la teoría estructuralista de la CEPAL.</p>

**ENTORNO MUNDIAL Y ASPECTOS RELEVANTES DEL PROCESO DE PLANEACION EN MEXICO
1929-1988**

ORGANISMO EMISOR	FECHA	TITULAR	CARACTERISTICAS GENERALES	ASPECTOS RELEVANTES	ENTORNO MUNDIAL
EL PERIODO 1966-1970	1966-1970	Gustavo Díaz Ordaz	<p>* Durante este sesenio se emitieron dos documentos importantes:</p> <p>a)- El programa de Desarrollo Económico y Social 1966-1970</p> <p>b)- Programa del sector Público 1966-1970</p> <p>* Ambos evidencian la intención de dar continuidad al Plan de Acción Inmediata 1962-1964.</p> <p>* Entre sus objetivos destacan:</p> <p>a)- Obtener un incremento del P.I.B. del 6 %</p> <p>b)- Impulsar el proceso de industrialización</p> <p>c)- Distribuir equitativamente el ingreso nacional.</p> <p>d)- Fomentar el ahorro interno y mantener el tipo de cambio.</p> <p>e)- Mejorar el funcionamiento de la Administración Pública</p>	<p>* En este periodo se continuó con la política de subsidios y exenciones fiscales a empresas a costa de un déficit gubernamental.</p> <p>* El modelo industrializador da muestras de agotamiento y crisis.</p> <p>* El desarrollo estabilizador financió el déficit del sector público a través de endeudamiento externo y aunque la economía presentó un crecimiento económico sostenido, opuestamente se presentó una acentuación de la desigualdad social.</p> <p>* La crisis de este modelo económico se tradujo en una crisis político-social reflejada en el movimiento popular de 1968.</p>	<p>* En 1967 se presentó un déficit en la economía norteamericada, el cual se acentuó por la devaluación de la libra esterlina.</p> <p>* Los gastos militares de E.U. se incrementaron considerablemente por la guerra de Vietnam.</p> <p>* El periodo 1965-1970 se caracterizó por una elevada inflación en E.U.</p> <p>* Debido a la canalización de recursos para el financiamiento de la Guerra de Corea, E.U. solamente destinó 9,000 millones de dólares para ayuda exterior.</p>

ENTORNO MUNDIAL Y ASPECTOS RELEVANTES DEL PROCESO DE PLANEACION EN MEXICO
1929-1988

ORGANISMO/DISPOSICION	FECHA	PRESIDENTE	CARACTERISTICAS GENERALES	ASPECTOS RELEVANTES	ENTORNO MUNDIAL
EL PERIODO 1970-1976	1970-1976	Luis Echeverría Alvarez	<p>Este periodo se caracteriza por una elevada formulación de planes y programas así como la definición de un marco jurídico para apoyar el proceso de planeación.</p> <p>Dentro de las transformaciones de la Administración Pública Federal, destaca el crecimiento del sector paraestatal, pasando de 84 a 845 empresas.</p> <p>De los programas más significativos sobresalen el de Inversión financiamiento del sector Público federal 1971-1976, El Plan Nacional Indicativo de Ciencia y Tecnología 1976-1982 y el Plan Nacional Hidráulico 1975-2000, el cual constituye el primer intento de planeación sectorial a largo plazo.</p> <p>Por la importancia que para la Planeación representa, destaca también el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, cuyo objetivo consiste en mejorar la organización del sector público adecuando sus entidades a las necesidades de la planeación y fortalecer el control y evaluación de las asignaciones presupuestales. Para tal efecto se ampliaron las funciones de la Secretaría de Patrimonio Nacional.</p>	<p>Se crearon organismos importantes como el consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y el Instituto Mexicano de Comercio Exterior.</p> <p>En este mismo sexenio se elabora el Plan Básico de Gobierno 1976-1982 como apoyo a la campaña presidencial de José López Portillo.</p> <p>Este plan considera que nos encontramos en un proceso de transición al desarrollo y plantea la implantación de reformas estructurales por la vía pacífica a fin de atender a los grupos mayoritarios de la población. El instrumento central de este plan es la Planeación Democrática.</p> <p>El gobierno de Luis Echeverría planteó una estrategia de desarrollo compartido, partiendo del reconocimiento de la desigualdad social y enfatizando en mejorar el nivel de vida de los sectores populares.</p>	<p>En 1971 se presenta una flotación del dólar.</p> <p>En este sexenio se incrementó la dependencia económica del exterior, situación que se refleja en el incremento de la deuda externa de 4,262 millones de dólares en 1970 a 19,600 en 1976</p>

**ENTORNO MUNDIAL Y ASPECTOS RELEVANTES DEL PROCESO DE PLANEACION EN MEXICO
1929-1988**

ORGANISMO/DISPOSICION	FECHA	PRESIDENTE	CARACTERISTICAS GENERALES	ASPECTOS RELEVANTES	ENTORNO MUNDIAL
EL PERIODO 1976-1982	1976-1982	José López Portillo	<p>De las primeras medidas en materia de planeación destaca la modificación de la Ley Orgánica de la Administración pública Federal, y se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto a la que se atribuyen las funciones de planeación.</p> <p>Se comienza a delinear el marco del funcionamiento del sistema de Planeación, a) definirse tres vertientes:</p> <p>a)- Obligatoria: para las dependencias y organismos del sector público federal.</p> <p>b)- Convenida: entre el gobierno federal y los Estados.</p> <p>c)- Indicativa o Concertada: para los sectores social y privado.</p> <p>Se presenta la secuencia correcta para la elaboración de un plan, partiendo de lo general a lo particular. Es decir primero se hacen definiciones a nivel macroeconómico para posteriormente definir las políticas sectoriales, regionales y por último, estatales.</p> <p>La estrategia de desarrollo plantea como núcleo central la generación de empleo y la utilización del petróleo.</p>	<p>El sexenio de López Portillo inició con una fuerte crisis económica. En este periodo se presentó, después de 22 años de estabilidad, una devaluación del peso. Se consolidó el sector petrolero y se tenía el compromiso de ejercer medidas monetario-fiscales impuestas por el Fondo Monetario internacional.</p> <p>Apoyándose en los recursos petroleros, se emitió el plan Global de Desarrollo, el cual consideraba como primer etapa de la estrategia de desarrollo, la superación de la crisis. En segunda instancia un proceso de consolidación económica y, finalmente, obtener un crecimiento acelerado.</p> <p>En este sexenio se impulsaron tres programas: El sistema Alimentario Mexicano (SAM), Coordinación General de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) y el Programa de Productos Básicos.</p>	<p>En septiembre de 1976 se firma un convenio de facilidad ampliada con el F.M.I., el cual establecía una canalización de recursos financieros a cambio de que nuestro país aplicara medidas como el establecimiento de topes salariales, disminución del déficit público y limitantes en deuda externa y emisión de circulante.</p> <p>La economía se ubica en el periodo denominado "Boom Petrolero", pero se presenta una caída en los precios internacionales del petróleo que derivan en una crisis de mayores dimensiones. Nuevamente se devalúa la moneda y se firma una carta de intención con el F.M.I. para aplicar una drástica política de austeridad a cambio de obtener ayuda financiera.</p>

ENTORNO MUNDIAL Y ASPECTOS RELEVANTES DEL PROCESO DE PLANEACION EN MEXICO
1929-1988

ORGANISMO/DEPOSICION	FECHA	PRESIDENTE	CARACTERISTICAS GENERALES	ASPECTOS RELEVANTES	ENTORNO MUNDIAL
EL PERIODO 1962-1968	1962-1968	Miguel de la Madrid Hurtado	<p>Es en este periodo donde se presenta una consolidación de los esfuerzos de planeación en México y se sientan las bases institucionales, jurídicas y metodológicas para implementar un proceso de planeación con características de continuidad y permanencia.</p> <p>Se realizan reformas a la Constitución para facultar al Estado de una función rectora en la planeación del desarrollo.</p> <p>Se define la participación de los sectores de la población en el proceso de planeación, dándole un carácter democrático.</p> <p>En 1963 se expide la Ley de Planeación y se establecen las normas, principios y bases del funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual se compone de tres niveles: Global, Sectorial e Institucional, en cada uno de ellos se realizan actividades de formulación, instrumentación, control y evaluación, mismas que constituyen las etapas del proceso.</p> <p>Desde el inicio de su gestión, Miguel de la Madrid aplicó medidas para evitar que la crisis económica derivara en un conflicto social, expidió así el Programa de Reordenación Inmediata que buscaba, entre otras cosas, proteger el empleo y disminuir el gasto público.</p>	<p>Se elabora el Plan nacional de Desarrollo el cual establece recobrar la capacidad de crecimiento y mejorar la calidad del desarrollo mediante dos líneas básicas: Reordenación Económica y Cambio Estructural, este último integrado por seis orientaciones generales, de las que destacan la descentralización y rectoría del Estado.</p> <p>Se consolidan las vertientes de participación del Sistema de Planeación:</p> <p>a) Obligatoria: para el sector público federal.</p> <p>b) Coordinada: entre el gobierno federal y los Estados.</p> <p>c) Inducida: Para el sector privado.</p> <p>d) Concertada: entre el sector público y particulares.</p> <p>En cada una de estas vertientes se considera indispensable la participación de la sociedad.</p>	<p>La inestabilidad del mercado petrolero internacional limitó los avances inicialmente obtenidos en este sexenio y nuevamente se presentó inflación, pues se dejaron de percibir recursos del extranjero, lo que provocó el alza de tarifas de servicios públicos.</p>

Elaboración: Alejandro Tovar Ferrera y Jorge Enrique Escatona del Moral, basados en Bibliografía consultada y señalada en este capítulo.

CONCLUSIONES

a

La planeación es un concepto y un proceso aceptado en la mayoría de los países del mundo. La carga ideológica que se le atribuía a mediados de siglo ha perdido vigencia. La caída del sistema socialista en la Unión Soviética, y con ello la terminación de la guerra fría, han diluido el debate en torno a las diferencias epistemológicas, lingüísticas y filosóficas entre planeación y planificación. Hoy ambos términos se usan indistintamente para hacer alusión a un proceso ordenado y racional de las políticas públicas.

Asimismo, consideramos que la planeación es una herramienta básica del desarrollo. Su naturaleza racional y su carácter holístico permiten una ordenación clara, coordinada, congruente y complementaria de las acciones del Estado. De este modo, en los países de orientación capitalista la planeación se constituye en un proceso vital para alcanzar mejores niveles de bienestar económico y social de la población.

Por otra parte, como hemos observado, es significativa la influencia permanente de las teorías convencionales del desarrollo en los procesos históricos, económicos y de planeación en los países periféricos. Sin duda, la preponderancia de la concepción central del desarrollo en el quehacer latinoamericano, modificó los derroteros de los países de esta región. Los apologistas del capitalismo han adecuado sus teorías permanentemente para mantener vigentes las supuestas bondades de este modo de producción.

b

Las crisis capitalistas, la creciente deuda y el empobrecimiento paulatino y profundo de la población de los países periféricos han impulsado modos de pensar distintos, surgidos desde ese enfoque, y modelos de desarrollo más acordes a sus necesidades, así, por ejemplo, la superación de la pobreza, el cuidado ambiental y la consolidación de la democracia son tópicos sustantivos actuales de la mayoría de los gobiernos de América Latina. Sin embargo, en paralelo se recomienda, por parte del país metrópoli, la ejecución de políticas de carácter neoliberal, fundadas en principios de los defensores de la libre iniciativa como son Mises, Hayek y Friedman.

Las corrientes derivadas del pensamiento Cepalino han dado la pauta para seguir construyendo teorías acordes a una realidad que reclama un desarrollo justo, equitativo e integral.

La decisiones del país central o metrópoli han favorecido o limitado acciones de desarrollo, tales como la planeación. Su auge y extensión formal estuvieron claramente ligados a intereses coyunturales y condicionados por las decisiones del país centro. Sin embargo, la planeación permanece como una herramienta fundamental para lograr el desarrollo latinoamericano, donde México cuenta con uno de los mejores sistemas de planeación. El repunte de la planeación en América latina se vislumbra como necesario si queremos orientar racionalmente las acciones gubernamentales. La experiencia acumulada después de los años sesenta en este rubro es fundamental, pues dotó de estructura, capacidad y conocimiento a los países latinoamericanos. Algunos como México han fortalecido esa experiencia.

La historia nos enseña cómo los acontecimientos externos constituyen elementos fundamentales para el alcance de objetivos. La independencia es muestra de ello, pues la coyuntura internacional favoreció su génesis; de igual manera se observa este fenómeno con la adopción del modelo de sustitución de importaciones condicionado por la crisis mundial de 1929 y la segunda guerra mundial.

El conocimiento de la historia general y económica nos permite reconocer las condiciones que favorecieron la adopción de algunos modelos de desarrollo y frenaron la ejecución de otros. Así, por ejemplo el contexto histórico de la colonia limitaba cualquier posibilidad de planear a nivel nacional, primero por que no se tenía esa condición, segundo porque el sistema capitalista aún no alcanzaba un grado de madurez y crisis que le llevará a la necesidad de introducir un proceso de planeación de grandes dimensiones; por otra parte, la instauración y fortalecimiento de la planeación van acompañados paralelamente de condiciones de mayor estabilidad social y política, así como de la institucionalización gubernamental, sin omitir los factores provenientes del entorno mundial.

Los intentos de planeación en México han presentado una tendencia evolutiva: en un principio se caracterizó por su vulnerabilidad, imprecisión e improvisación, pero posteriormente se incorporaron elementos de análisis que hicieron abandonar las perspectivas aisladas o sectoriales, incorporándolas a una visión globalizadora.

d

En nuestro país muchos de los avances obtenidos en diversos sectores productivos no fueron considerados en el plan vigente en esa época, lo que, por un lado, evidencia las limitaciones de la planeación, pero, por el otro refleja la inevitable interdependencia de cualquier economía con el exterior y la necesaria adaptación a los acontecimientos mundiales.

El proceso de planeación en México ha estado orientado a la satisfacción de intereses de las economías desarrolladas, principalmente la norteamericana; lo que ha propiciado, entre otras cosas, la acentuación de nuestra dependencia estructural económica del extranjero.

Los signos de crecimiento que nuestra economía ha registrado no siempre han sido producto de acciones planeadas, pero en la mayoría de los casos este crecimiento se ha presentado de forma desequilibrada, en favor sólo de la élite económica nacional, en detrimento de la gran mayoría de la población.

El matiz político del proceso de planeación adoptado en México, desde sus orígenes propició durante algún tiempo la ruptura en la continuidad de proyecciones a largo plazo, independientemente de fomentar posiciones demagógicas y en muchos casos el derroche de recursos.

Podemos afirmar que la posibilidad de que un plan rector de la economía se cumpla en su totalidad es casi nula, sobre todo porque las proyecciones económicas planteadas están sujetas, entre otros factores a las alteraciones de los mercados internacionales. Pero también creemos que pueden adoptarse medidas que no siempre sacrifiquen los intereses de los sectores más necesitados de nuestro país.

Sin embargo, uno de los vertices más alcanzados en el sistema de planeación es la participación social, considerada desde el primer plan sexenal. La organización y participación de la comunidad en la elaboración del plan ha sido creciente: la consulta popular se ha convertido en una acción permanente para la formulación de los planes.

En una economía de orientación capitalista como la nuestra, el papel de la iniciativa privada es determinante en los objetivos de la planeación. Sin embargo, el propósito de lucro y el paternalismo a este sector, aunados a una creciente privatización de empresas, han mostrado sus límites y magros resultados para lograr un mayor bienestar social y mejores condiciones de vida para todos los mexicanos. Las posturas extremas en política y en economía producen más errores que beneficios. Ni la privatización a ultranza, ni el estatismo asfixiante son la solución para alcanzar un desarrollo.

En nuestro país se ha consolidado un alianza entre el gobierno y la iniciativa privada que ha descuidado el interés general, lo cual se ha reflejado en signos de inconformismo social e inestabilidad política.

La excesiva dependencia económica en nuestro país y su inmersión en la interdependencia económica mundial constituyen los principales factores externos que limitan la implementación y efectividad de medidas tendientes a disminuir el desequilibrio social interno, las cuales sólo podrían llevarse a cabo con la anuencia de los intereses del gran capital. Si esta aprobación no se realiza la única alternativa sería la imposición de un cambio radical que

f

podría obtenerse con la reforma del partido en el poder o su sustitución, en un marco de verdadera democracia.

Por otra parte, los planes de desarrollo han considerado cada vez más la necesidad de mejorar las condiciones de vida de todos los mexicanos. Formalmente los propósitos de bienestar económico y social han formado parte del núcleo de esos planes. Sin embargo la implementación ha carecido de efectividad y su realización se ha visto limitada por condiciones internas como externas. No obstante, creemos que México tiene un sistema sólido de planeación, cuya firmeza se consolidó en el régimen de Miguel de la Madrid.

Si bien la ejecución de los planes nacionales de desarrollo ha presentado limitaciones, es innegable que la infraestructura para su diseño, elaboración, control y evaluación observa avances significativos; un ejemplo claro es el Sistema Nacional de Información.

En suma, creemos que debe fortalecerse la presencia de la planeación y consolidar sus acciones en los tres niveles de gobierno. Los comités de planeación para el desarrollo y los convenios de desarrollo social son instrumentos de probada efectividad que deben consolidarse. La privatización y la política neoliberal no deben limitar el proceso de planeación. Hoy la planeación debe ser eje del desarrollo integral de la Nación.

Los factores externos han jugado un papel vital en el proceso de planeación en México, pues han sido impulsores o inhibidores del proceso. Hemos identificado claramente dos tipos: los coyunturales y los metodológico - formales.

Ambos han sido importantes, sin embargo, su peso específico ha variado de acuerdo a la época y las condiciones vigentes en el concierto internacional.

Creemos que hasta mediados de este siglo los primeros dominaron el quehacer de la planeación, en México y el resto de latinoamérica. La revolución rusa, la crisis del sistema capitalista y las conflagraciones mundiales obligaron un viraje en la perspectiva del papel del Estado en la economía y, por ende, la necesidad causal de adoptar la planeación. Esta implantación súbita alcanzó matices fársicos y caricaturescos a fines de los años cincuenta y principios de lo sesenta, cuando la planeación se volvió un simple requisito formal para obtener recursos crediticios del exterior.

Por otra parte, la experiencia en el campo socialista y en la comunidad europea brindaron sus frutos. La planeación creció por esos años en el marco teórico-metodológico, donde la influencia de Lange y Tinbergen fue trascendental para la adopción posterior de planes de desarrollo en América Latina.

Así, para mediados de los sesentas el pensamiento estructuralista latinoamericano, encabezado por la CEPAL, ofreció una interpretación alterna del desarrollo, aprovechó y extendió los avances técnicos en planeación y fomentó su institucionalización. De este modo, la balanza de la

h

preponderancia se inclinó hacia los factores de tipo formal y metodológico, sobre los coyunturales. El ILPES, se constituyó en un centro generador de métodos, técnicas y capacitación para el diseño e instrumentación de planes.

Se formaron cuadros de técnicos para apoyar el proceso de planeación en latinoamérica. Los resultados metodológicos fueron favorables. Sin embargo, con el tiempo se ha observado que su implementación efectiva cuenta con muchos obstáculos, entre ellos la orientación neoliberal de las economías y la acentuada globalización económica.

Finalmente, estamos conscientes de que las decisiones tomadas a lo largo de nuestra historia no siempre han sido las más adecuadas para el país. Sabemos que el proceso de crecimiento económico no ha beneficiado a la mayoría de la población, sino que se ha concentrado en una cúpula privilegiada. La desigualdad social y la pobreza extrema han crecido notablemente: México cuenta a mediados de 1995, de acuerdo con cifras de INEGI, con 55.9 millones de personas en pobreza (más del 60% del total de la población), de las cuales 35.4 millones (el 38% del total nacional) están en condiciones de pobreza extrema. Esto exige una efectiva implementación de la política social. La planeación, entonces, se convierte en un instrumento estratégico para lograr mejores niveles y condiciones de vida, así como un país democrático en lo político, equitativo en lo económico y justo en lo social. La planeación futura en nuestro país debe considerar estas premisas.

preponderancia se inclinó hacia los factores de tipo formal y metodológico, sobre los coyunturales. El ILPES, se constituyó en un centro generador de métodos, técnicas y capacitación para el diseño e instrumentación de planes.

Se formaron cuadros de técnicos para apoyar el proceso de planeación en latinoamérica. Los resultados metodológicos fueron favorables. Sin embargo, con el tiempo se ha observado que su implementación efectiva cuenta con muchos obstáculos, entre ellos la orientación neoliberal de las economías y la acentuada globalización económica.

Finalmente, estamos conscientes de que las decisiones tomadas a lo largo de nuestra historia no siempre han sido las más adecuadas para el país. Sabemos que el proceso de crecimiento económico no ha beneficiado a la mayoría de la población, sino que se ha concentrado en una cúpula privilegiada. La desigualdad social y la pobreza extrema han crecido notablemente: México cuenta a mediados de 1995, de acuerdo con cifras de INEGI, con 55.9 millones de personas en pobreza (más del 60% del total de la población), de las cuales 35.4 millones (el 38% del total nacional) están en condiciones de pobreza extrema. Esto exige una efectiva implementación de la política social. La planeación, entonces, se convierte en un instrumento estratégico para lograr mejores niveles y condiciones de vida, así como un país democrático en lo político, equitativo en lo económico y justo en lo social. La planeación futura en nuestro país debe considerar estas premisas.

La reforma del Estado y su redimensionamiento no deben ser ajenos a una política de bienestar social. La planeación no ha perdido vigencia, al contrario, se acentúa la necesidad de fortalecerla y hacerla efectiva para alcanzar el desarrollo nacional.

BIBLIOGRAFIA

1. Alperovich, M. y Sliezkin, L. *Historia de América Latina*. Ed. Quinto Sol. México, 1983. 316 pp.
2. Baez, René. *Teorías sobre el Subdesarrollo*. Ed. Diógenes. México, 1979. 107 pp.
3. Baran, Paul. *La Economía Política del Crecimiento*. Ed. FCE. México, 1977. 6ª reimpresión. 376 pp.
4. Barrales Valladares, José. *Síntesis de la historia de México*. Ed. Harla. México, 1989.
5. Benetti, Carlo. *La Acumulación en los Países Capitalistas subdesarrollados*. Ed. FCE. México, 1987. 2ª reimpresión. 232 pp.
6. Bettelheim, Charles. *Planificación y Crecimiento Acelerado*. Ed. FCE. México, 1984. 5ª reimpresión. 242 pp.
7. Bettelheim, Charles. *Problemas de la Planificación Social*. México. 128 pp.
8. Blauberger, I. *Diccionario Marxista de Filosofía*. Ediciones de Cultura Popular. México, 1978. 8ª edición. 344 pp.
9. Borizov y Zhamin. *Diccionario Marxista de Economía Política*. Ediciones de Cultura Popular. México, 1978. 261 pp.
10. Cabrera Salazar, Fernando. *Apuntes de Planificación Económica y Social*. Mimeo. ENEP Acatlán.
11. Calderón, Miguel Ángel. *El impacto de la crisis de 1929 en México*. Ed. FCE. Colecc. SEP/80. México, 1982. 242 pp.
12. Cardoso, Ciro (coord.). *México en el siglo XIX (1821-1910)*. Historia económica y de la estructura social. Ed. Nueva Imagen. México, 1987. 6ª edición. 525 pp.
13. Careaga, Gabriel. *Los Espejismos del Desarrollo (Entre la utopía y el progreso)*. Ed. Océano. México, 1983. 247 pp.
14. Ceceña Cervantes, José Luis. *La Planificación Económica Nacional en los Países de Orientación Capitalista (El caso México)*. Ed. UNAM. México, 1983. 2ª edición. 374 pp.
15. CEPAL. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Qué es, qué hace y cómo funciona)*, México, 1985.

16. Consejo Consultivo de PRONASOL. *El Combate a la Pobreza*. Ed. El Nacional. México, 1990. 150 pp.
17. Contreras, Mario y Tamayo, Jesús. *Lecturas Universitarias*, número 22. México en el siglo XX. 2 tomos. México, 1983.
18. Córdoba, Julio (compilador). *Modelos y técnicas de sistemas aplicados a la administración de proyectos*. Ed. INAP. 2ª edición. México, 1979. 473 pp.
19. Da Conceição Tavares, María. *De la sustitución de Importaciones al Capitalismo Financiero*. Ed. FCE. México, 1980. 252 pp.
20. Dasgupta, A.K. *Las Etapas del Capitalismo y la Teoría Económica*. Ed. FCE. México, 1988. 196 pp.
21. De la Peña, Sergio, et. al. *Pensamiento latinoamericano: CEPAL, R. Prebisch y A. Pinto*. Ed. UNAM. México, 1980. 178 pp.
22. Dutrénit, S.; et. al. *El impacto político de la crisis del 29 en América Latina*. Ed. Alianza-CNCA. Colecc. Los Noventa, núm. 30. México, 1989. 180 pp.
23. Elizondo, Carlos. *La Lucha Latinoamericana*. Ed. Edamex. México, 1983.
24. Et. al. *Historia de América Latina*. Ed. Siglo XXI. 2 tomos.
25. Fernández Arena, José Antonio. *99 principios administrativos*. Ed. Diana. México, 1986. 2ª impresión. 265 pp.
26. Firsoba, S.M. *Teorías Económicas Burguesas del Siglo XX*. Ed. Grijalbo. México, 1967. 152 pp.
27. Flores de la Peña, Sergio; et.al. *Bases para la Planeación Económica y Social de México*. Ed. Siglo XXI. México, 1983. 12ª edición. 269
28. Fulmer, Robert M. *Administración moderna*. Ed. Diana. México, 1986. 3ª reimpresión. 608 pp.
29. Furtado, Celso. *La economía latinoamericana. Formación histórica y problemas contemporáneos*. Ed. Siglo XXI. México, 1986. 362 pp.
30. Galván Escobedo José. *Tratado de administración general*. Ed. INAP. 242 pp.
31. Gazol Santafe, Antonio. *Latinoamérica en el cambio*. Ed. FCE. México, 1975. 88 pp.

32. Gil Mendoza, José (coord.). *Biblioteca práctica de negocios. Administración moderna. Tomo I.* México, 1988, 228 pp.; Fulmer, Robert M. *Administración Moderna.* Ed. Diana. México, 1986. 3ª reimp. 608 pp.
33. Green, Rosario (coord.). *En torno al Estado y el Desarrollo.* Ed. Nueva Imagen. México, 1982. 228 pp.
34. Guillén Romo, Arturo. *Planificación Económica a la Mexicana.* Ed. Nuestro Tiempo. México, 1983. 6ª edición. 185 pp.
35. Gurfinkel, et. al. *Planificación Económica Nacional.* Ed. Progreso. Moscú, 1988. 295 pp.
36. Gurrieri, Adolfo. *La Obra de Prebisch en la CEPAL.* Ed. FCE. Colecc. El Trimestre Económico, núm. 46. México, 1982. 500 pp.
37. Hansen, Roger D. *La Política del Desarrollo Mexicano.* México, 1980. 10ª edición. 340 pp.
38. Harnecker, Martha y Uribe, Gabriela. *Imperialismo y Dependencia.* Ed. Quinto Sol. México, 1980. 63 pp.
39. ILPES. *Discusiones sobre Planificación.* Ed. Siglo XXI. México, 1982. 13ª edición. 143 pp.
40. ILPES. *Experiencias y problemas de la planificación en América Latina.* Ed. Siglo XXI. México, 1973.
41. ILPES. *Transformación y Desarrollo, la gran tarea de América Latina.* Ed. Siglo XXI. México, 1973.
42. INEHRM-Et. al. *México, 75 años de Revolución. Desarrollo Económico I y II.* Ed. FCE. México, 1988. 472 pp.
43. Jiménez Castro, Wilburg. *Introducción al estudio de la administración.* Ed. Limusa. p.24.
44. Lambert, Jacques. *América Latina.* Ed. Ariel. México, 1978. 613 pp.
45. Lange, Oscar. *Economía Política.* Ed. FCE. México, 1980. 9ª reimpresión. 332 pp.
46. Lange, Oscar. *Ensayos sobre Planificación Económica.* Ed. Ariel. México, 1977. 2ª edición. 174 pp.
47. Lange, Oscar. *La Economía en las Sociedades Modernas.* Ed. Grijalbo. México, 1976. 2ª edición. 290 pp.

48. Lapin, et.al. *Teoría y Práctica de la Planificación Social*. Ed. Progreso. Moscú, 1980. 239 pp.
49. León Portilla, Miguel. *La Visión de los vencidos*. Relaciones Indígenas de la Conquista. Ed. UNAM. 11ª edición. México, 1987. 215 pp.
50. Manrique, Irma. *La Política Monetaria en la Estrategia del Desarrollo*. Su impacto en América Latina y México. Ed. Edamex. México, 1979. 263 pp.
51. Marini, Ruy Mauro. *Dialéctica de la Dependencia*. Ed. Era. 5ª edición. México, 1981. 101 pp.
52. Martínez Silva Mario (coord.). *Diccionario de política y administración pública. Ideas Técnicas y autores*. Ed. Colegio de licenciados en ciencias políticas y administración pública a.c. México, 1986. Tomos A-F, G-M, y NZ.
53. Martner, Gonzalo. *Introducción a las Economías del Tercer Mundo*. Ed. Nueva Imagen. México, 1983. 571 pp.
54. Matus, Carlos. *Estrategia y Plan*. Ed. Siglo XXI. México, 1972. 6ª reimpresión. 192 pp.
55. Mercado, Salvador. *Administración aplicada. Teoría y práctica*. Ed. Limusa. 208 pp.
56. Muñoz Amato, Pedro. *Introducción a la administración pública*. tomo I. Ed. FCE. 7ª reimpresión. México, 1986. 2 tomos
57. Myrdal, Gunnar. *Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas*. Ed. FCE. México, 1979. 5ª reimpresión. 188 pp.
58. NAFINSA. *La Economía Mexicana en Cifras*. México, 1986. 370 pp.
59. Onikov y Shislin. *Breve Diccionario Político*. Ed. Progreso. Moscú, 1980. 446 pp.
60. ONU. *Cumbre de la Tierra*. Ed. ONU-SEDESOL. México, 1992. 3 tomos.
61. ONU. *Estudio Económico de América Latina*. México, 1964.
62. Ortega Blake, Arturo (comp.). *Planeación la opción al cambio*. Ed. edicol. México, 1984. p. 15.
63. Ortega Blake, Arturo (comp.). *Planeación, la opción al cambio*. Ed Edicol. México, 1984. 268 pp.
64. Pascual moncayo, Pablo y Woldenberg, José (Coord.). *Desarrollo, Desigualdad y Medio Ambiente*. Ed. Cal y Arena. México, 1994. 403 pp.

65. Pérez Barbosa, Raúl. *La Planificación Nacional en México, 1987-1988. Una Aproximación Integral*. Ed IAP Nuevo León. México, 1988. 2ª edición. 316 pp.
66. PRI. *Antología sobre hombres, planes e ideas: los principales protagonistas de la revolución mexicana*. Selecc. de Fernando Zertuche Muñoz. México, 1987. 263 pp.
67. Ramírez H., Guillermo. *Lecturas sobre desarrollo económico*. Ed. UNAM-ENE. México, 1985. 433 pp.
68. Secretaría de Programación y Presupuesto. *Antología de la Planeación en México (1917-1985)*. Ed. FCE. Tomos 1 al 17 tomos. México, 1985.
69. Sills, David (Coord.). *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*. Ed. Aguilar. Tomo 6. Madrid, 1980.
70. Stralim, Rudolf. *¿Por qué somos tan pobres?*. Ed. SEP. Colecc. Foro 2000. México, 1986.
71. Sunkel, Oscar y Paz, Pedro. *El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo*. Ed. Siglo XXI. México, 1984. 385 pp.
72. Tamames, Ramón. *¿Qué es la planificación democrática?*. Ed. La Gaya Ciencia. Biblioteca de Divulgación Política. Barcelona, España. 1976. 79 pp.
73. Tinbergen, J. *Planificación del Desarrollo*. Ed. Mc Graw Hill. Madrid, 1967. 254 pp.
74. Tsagólov, N. *Crítica de las Teorías Económicas Reformistas y Revisionistas de la Burguesía Contemporánea*. Ed. Publicaciones económicas de la Habana. 1973. 492 pp.
75. UNICEF. *Políticas de Ajuste y Grupos más vulnerables en América latina*. Ed. FCE. México, 1987. 275 pp.
76. Valdivia, Guzmán. *La ciencia de la administración. La dirección de grupos humanos*. Ed. Limusa. México, 1980. 6ª reimp. 238 pp.
77. Vania, Bambilra. *El Capitalismo Dependiente Latinoamericano*. ed. Siglo XXI. 7ª edición. México, 1980. 180 pp.
78. Vincenzo, Vitello. *El Pensamiento Económico Moderno*. Ed. Grijalbo. México. 1980. 176 pp.
79. Vuskovic, Pedro. *Apuntes sobre Programación y Políticas del Sector Externo*. Mimeo. CIDE. 1983.

80. Weber, Max. *Economía y Sociedad*. Ed. FCE. Tomo I. México, 1974. 2ª reimpresión. 660 pp.

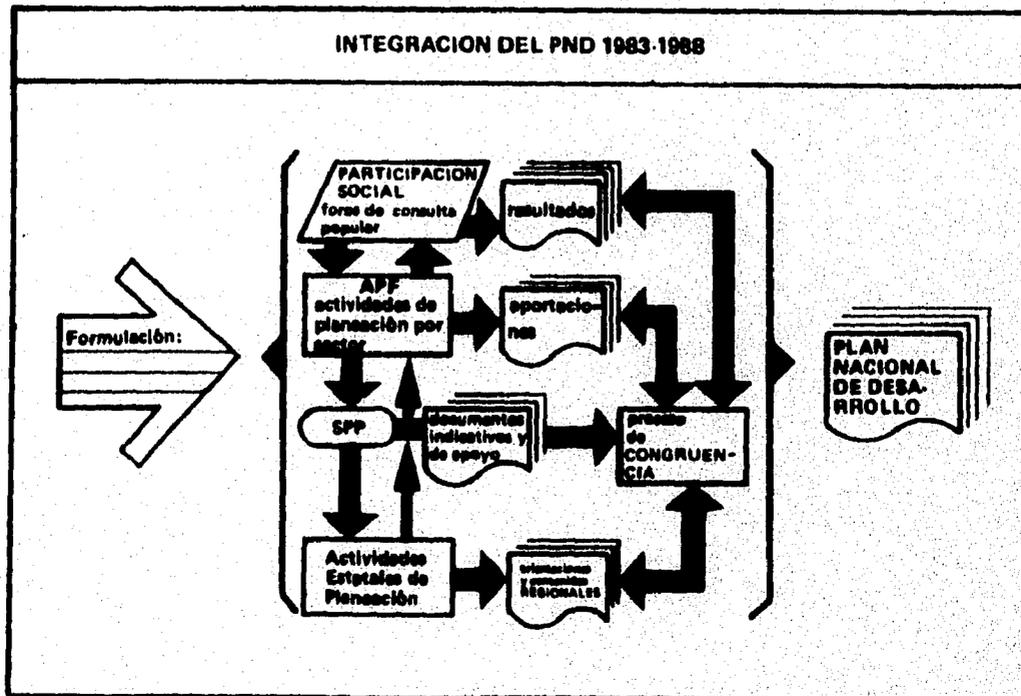
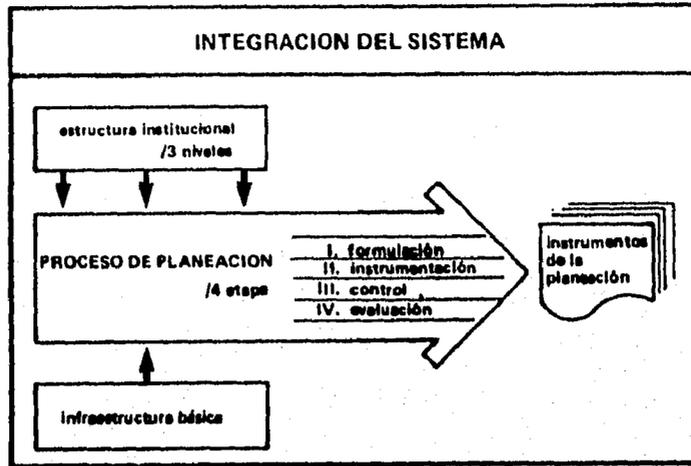
81. Zea, Leopoldo. *Latinoamérica. Tercer Mundo*. Ed. Extemporáneos. México, 1977. 162 pp.

REVISTAS

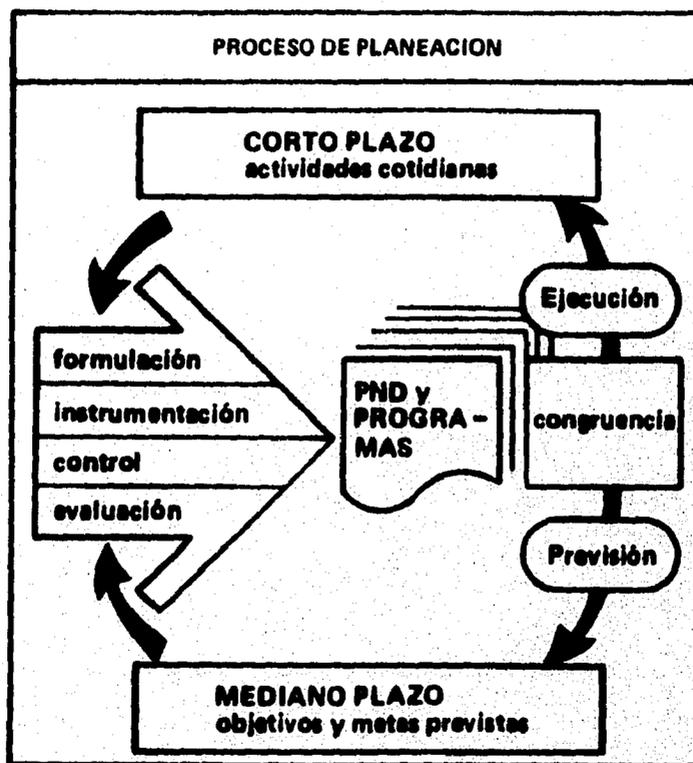
1. SPP. Planeación democrática. números 2-8. Marzo-septiembre de 1983.
2. Castillo Rojas Alfredo (director) Revista de política y administración N° 5 mayo-agosto de 1976. p.26

ANEXOS

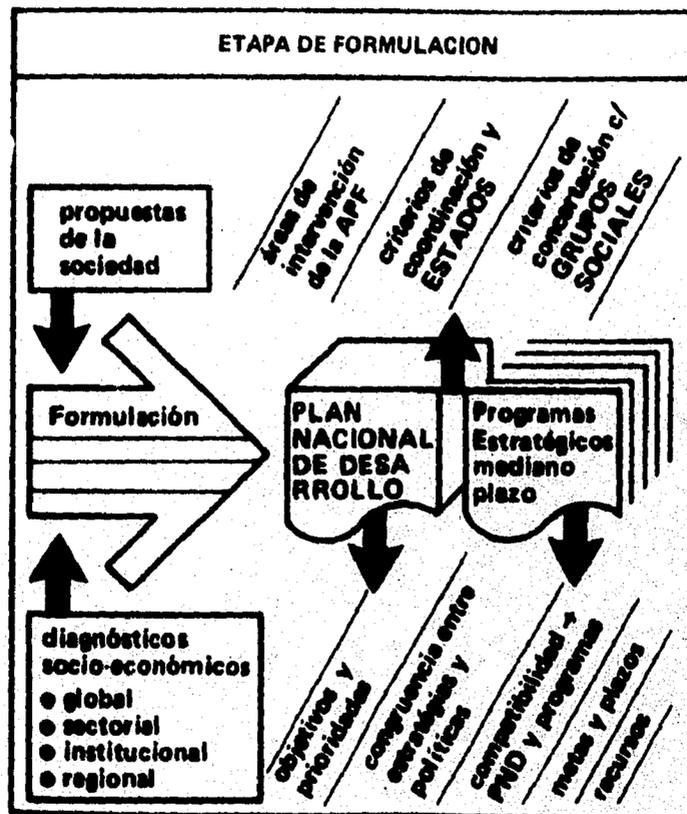
Sistema Nacional de Planeación Democrática



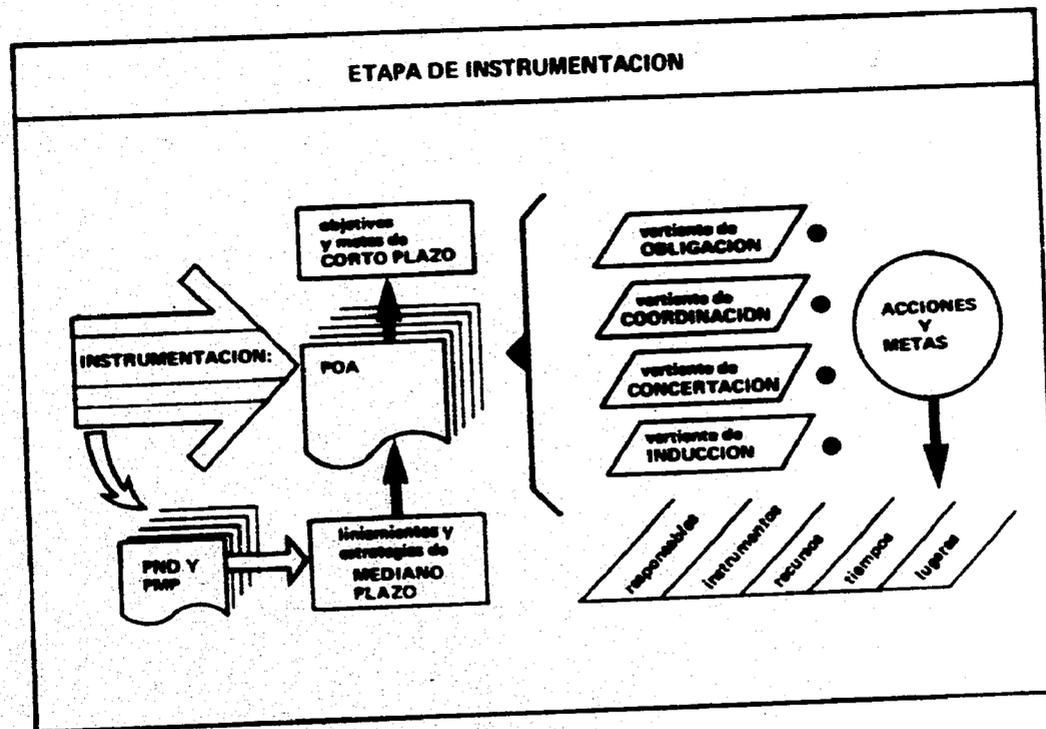
FUENTE: SPP. *Antología de la planeación en México. 1917-1985.* Tomo 17. pp. 26 y 30.



FUENTE: SPP. *Antología de la planeación en México. 1917-1985.*
Tomo 17. p. 28.

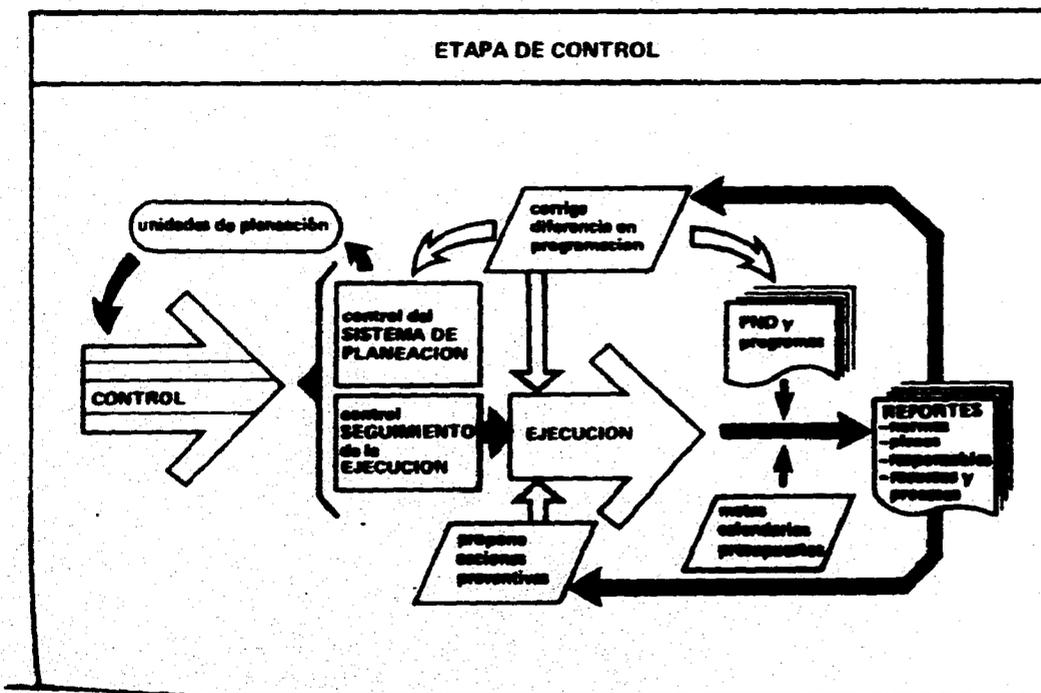


FUENTE: SPP. *Antología de la planeación en México. 1917-1985.* Tomo 17. p. 29.



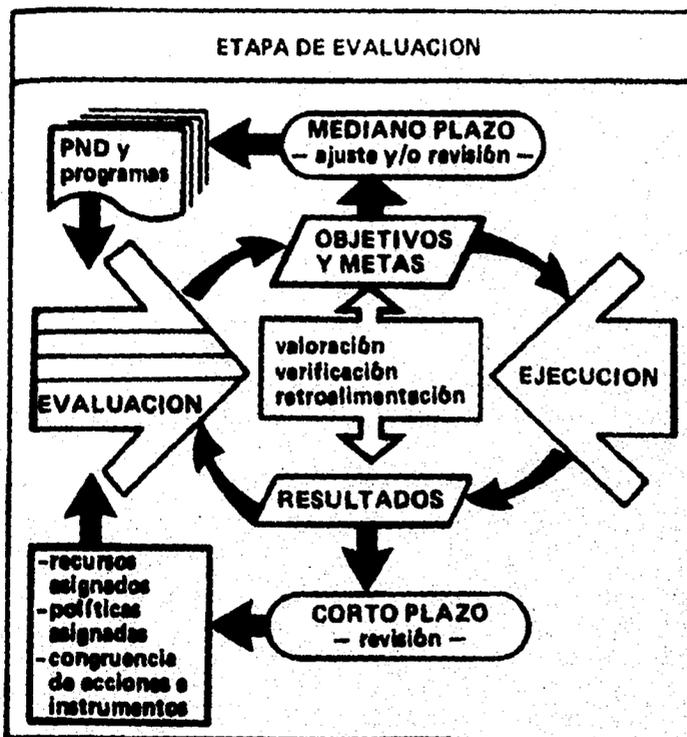
FUENTE: SPP. *Antología de la planeación en México. 1917-1985.*

Tomo 17. p 32.



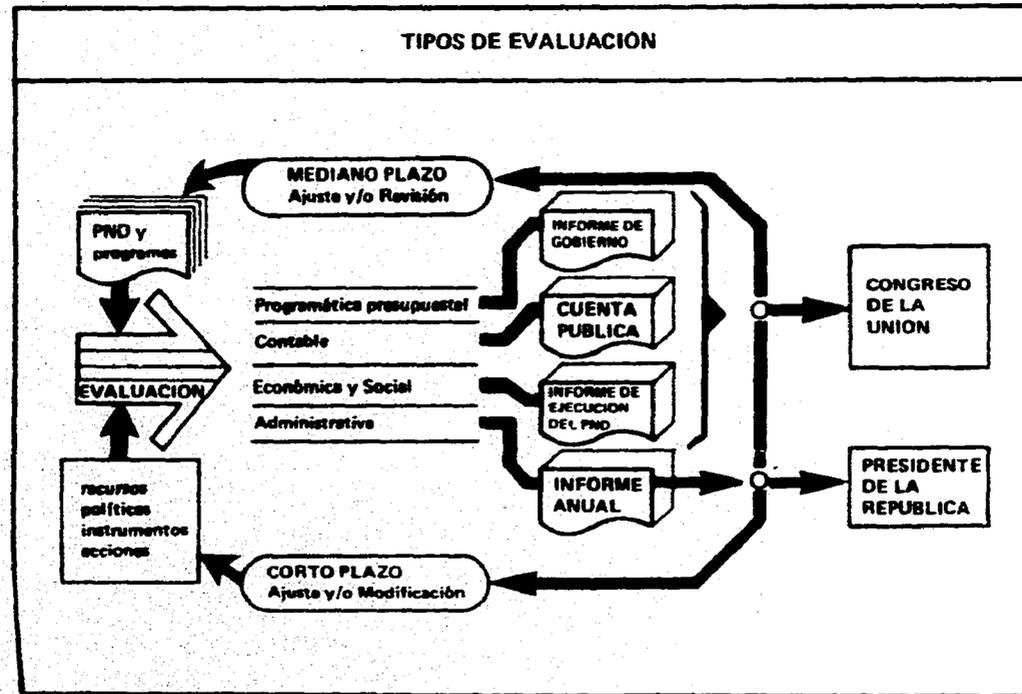
FUENTE: SPP. *Antología de la planeación en México. 1917-1985.*

Tomo 17. p. 41.

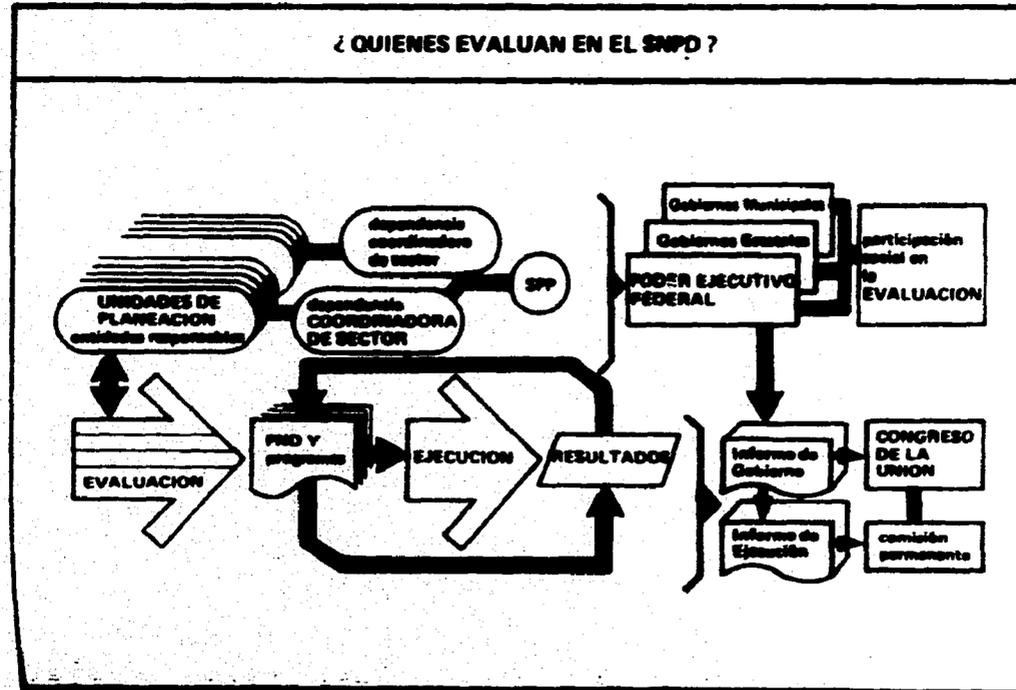


FUENTE: SPP. *Antología de la planeación en México. 1917-1985.*

Tomo 17. p. 43.



FUENTE: SPP. *Antología de la planeación en México. 1917-1985.*
 Tomo 17. p. 45.



FUENTE: SPP. *Antología de la planeación en México. 1917-1985.*

Tomo 17. p. 47.