

680
2ej
Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Derecho



**PLANEACION DEMOCRATICA
PARA EL DESARROLLO NACIONAL**

T E S I S
Que para obtener el Título de :
LICENCIADO EN DERECHO
P r e s e n t a :
ANGELA QUIROGA QUIROGA

México, D.F.

FALLA DE ORIGEN

1991



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

I PLANEACION ECONOMICA

- 1.- Definición
- 2.- Planeación del Desarrollo

- A) Definición
- B) Procesos de Planeación del Desarrollo. Antecedentes Generales
- C) Modelos de Planeación del Desarrollo

II PLANEACION EN MEXICO

- 1.- Antecedentes de la Planeación en Mexico
- 2.- Antecedentes Legislativos de la planeación en México

III REFORMAS A LOS ARTICULOS 25, 26, 27 Y 28 CONSTITUCIONALES.

"PLANEACION DEMOCRATICA PARA EL DESARROLLO NACIONAL"

- 1.- Reformas Constitucionales, artículos 25, 26, 27 y 28
- 2.- Ley de Planeación

- A) Ley de Planeación
- B) Sistema Nacional de Planeación Democrática

IV CONCLUSIONES

V BIBLIOGRAFIA

I PLANEACION ECONOMICA

La planeación ha sido definida de muy diversas maneras, en parte debido a las diferentes formas que adopte; no es la misma para todas las naciones, ni tampoco es la misma para una nación en épocas diferentes, es un instrumento cuyo empleo obedece a distintas realidades.

Siguiendo al profesor Albert Waterston podemos decir que la planeación es "un intento inteligentemente organizado para elegir las mejores alternativas disponibles tendientes a realizar metas específicas"¹

Hablando de planeación económica es un conjunto de medidas que tienen como objetivo organizar las fuerzas productivas, la inversión pública y privada, la oferta y la demanda, los niveles de ocupación y de vida, la distribución del ingreso, la balanza comercial etc... para lograr ritmos y niveles de crecimiento determinados con anterioridad.

Es importante distinguir entre una planeación que busca directamente el desarrollo de una economía en su conjunto de otros tipos de planeación, por ejemplo la llamada planeación "anticíclica" que fácilmente podría confundirse con la primera.

Este tipo de planeación se aplica generalmente en los países industrialmente avanzados que cuentan con fuertes sectores privados y mercados sólidos, cuyo objetivo es lograr dentro de la estructura económica y social existente, la estabilidad económica, un nivel de demanda que permita la máxima utilización de las reservas de capital, la mano de obra y otros recursos, incrementar la tasa de crecimiento y mantener los niveles de ocupación y de ingreso per cápita, así como consolidar sus mercados en el exterior, la estabilidad de su moneda y los niveles de inflación internos.

¹ Albert Waterston, PLANIFICACION DEL DESARROLLO, LECCIONES DE LA EXPERIENCIA DE ALBERT WATERSTON, editorial Fondo de Cultura Económica 1969 México p. 39

Significa el proceso de planeación que procure la ocupación plena de los recursos y el progreso social y económico por medio de las instituciones y con las estructuras existentes.

Las medidas adoptadas para alcanzar estos objetivos actúan en gran parte por conducto del mercado, la demanda es controlada con medidas monetarias y fiscales y deja al sector privado determinar la dirección del crecimiento sin intentar el desarrollo a través de la inversión pública. El papel del Estado se limita sobre todo a crear condiciones favorables para la empresa privada, funcionando en una economía predominantemente libre. Suecia y Holanda son dos países representativos de este tipo de planificación desde mediados de los años treinta.

PLANIFICACION DEL DESARROLLO

La situación de los países semi-industrializados o no industrializados exige otro tipo de planificación enfocada a resolver sus propios problemas.

Algunos elementos comunes en este tipo de economía son:

- No empleo o subempleo de los recursos.
- Una maquinaria gubernamental lenta y deficiente.
- Una planta productiva débil.
- Sistemas de tenencia y aprovechamiento de la tierra ineficientes.
- Gran desequilibrio en la distribución del ingreso.
- Grandes controles sobre los divisos y la inversión extranjera directa.
- Sector privado interno concentrado mayormente en el comercio y renuencia de los industriales para invertir en bienes de capital y ampliar la planta productiva.
- Dificultad en la balanza de pagos.
- Un mercado rígido, no autorregulado y dependiente de grandes monopolios.
- Un desarrollo basado en gran medida en la inversión pública.
- Altos niveles de endeudamiento.

Existe una estructura social, económica y gubernamental tal que producen una gran cantidad de embotellamientos en la producción y la distribución de bienes y servicios que impiden el crecimiento.

Todos estas circunstancias hacen que los cambios en la estructura tradicional económica y social de la mayor parte de los países menos desarrollados sean una condición previa para el desarrollo.

En México la Ley General de Planeación de 1930 la concibió a ésta como:

"La Planificación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objetivos: la coordinación y dirección de actividades de las diferentes dependencias del gobierno, la realización material y constructiva del desarrollo del país, en una

forma ordenada y armónica tomando en cuenta su topografía, clima, salubridad pública y sus presentes y futuras necesidades”

La Ley vigente del 5 de enero de 1983 determina que en nuestro país se aplique una forma de planeación que busca el desarrollo económico y social, el art. 3 establece:

“Para los efectos de esta Ley se entiende por Planeación Nacional del Desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.”

Otros ordenamientos que han creado distintos órganos de planeación ya sea sectoriales o regionales contienen en sus considerandos el mismo espíritu de la actual ley en el sentido de la necesidad de buscar el desarrollo económico, es decir de dar a nuestros mecanismos de planeación la tarea directa de lograr el crecimiento y el mejoramiento en el aprovechamiento de los recursos tanto naturales como financieros para elevar los niveles de vida de la población.

La planificación para el desarrollo debe buscar como primer objetivo demoler los obstáculos estructurales que impiden el crecimiento. Estos obstáculos se encuentran ya inmersos en la sociedad, se han convertido en parte de ella.

Nuestro país comparte con otras naciones subdesarrolladas muchas de las características que se han enlistado con anterioridad algunas en forma más grave y otras menos acentuadas.

En el presente trabajo abordaremos la cuestión de la planeación para el desarrollo ya que México se encuentra en esa fase y lo haremos desde la perspectiva de los cambios estructurales que requiere para poder entrar en la etapa de una planeación integral efectiva para el desarrollo económico.

PROCESO DE LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO.

La creciente intervención del Estado a fines del siglo XIX se debió a la incapacidad del capitalismo para converger los intereses privados con el interés general dentro de una sociedad cada vez más compleja donde el surgimiento de las masas, principalmente urbanas, demandaba al Estado una estructura diferente en la utilización de los recursos y la distribución del ingreso. La finalidad y los intereses políticos del Estado, entendiéndolo a éste por ahora como la estructura de gobierno, han visto la necesidad de la organización de todos los recursos particulares y públicos para consolidar y desarrollar su economía, orientar la participación de los distintos sectores, lograr la autosuficiencia y mejorar los niveles de vida de sus nacionales, además de afrontar la competencia con economías extranjeras.

A principios del siglo XX y debido al "internacionalismo de conflictos y estructuras", a la interdependencia internacional de los reajustes económicos internos, la necesidad del arbitraje gubernamental entre los grupos organizados y las clases mayoritarias generalmente desprotegidas y la problemática surgida a raíz del "laissez faire", el Estado sufre una transición del mero intervencionismo esporádico al dirigismo y a la planificación sistemática, parte decisiva en esta transformación son la primera guerra mundial, la planificación soviética, que produjo su primer plan quinquenal hacia 1929 habiendo transformado por completo su estructura política, social y económica después de la revolución de octubre, la crisis del '29 y las ideas de Keynes.

La experiencia de la segunda guerra mundial orilló a los países europeos a aplicar la "planeación física" para afrontar las necesidades de la conflagración bélica. Francia fue la primera nación en Europa Occidental que atacó sus problemas de reconstrucción y desarrollo mediante un plan de varios años. A partir de los años 40's la mayoría de las naciones industrializadas empezaron a planificar sus economías siguiendo el modelo francés de planificación sin controles, utilizando principalmente medidas fiscales y monetarias, estudiando

la forma de eliminar los obstáculos al crecimiento, generando fuerzas productivas públicas.

El Estado interviene para disminuir la crisis del capitalismo conservando aún muchos principios de la política económica del siglo XIX como la propiedad privada de los medios de producción y los principios de la libre empresa; reglamenta la inversión, la producción, el reparto de bienes y servicios, la distribución del ingreso y el consumo.

El modelo de planificación francesa ha sido imitado por muchos países, entre ellos México.

La instalación del Plan Marshall o de recuperación europea pidió a cada una de las naciones participantes que prepararan planes integrales de cuatro años y anuales que se convirtieron en la base de la política y de la acción del gobierno.

En todo este lapso, la planeación buscaba establecer formas de abasto a la población de lo más necesario: vivienda, alimento, transporte e integrar un esfuerzo común industrial que les permitiera incrementar la producción de bienes e ingresar rápidamente y en las mejores condiciones posibles a la nueva realidad geo-política y económica del mundo. Los sistemas de planeación eran totalmente centralistas y en las más de las veces los planes eran obligatorios, ya que las medidas fiscales y aduanales principalmente les daban este carácter.

La realidad económica y social de aquellos países que los llevó a aplicar la planificación es muy distinta a la de las naciones subdesarrolladas actualmente, aunque en ese momento se encontraban saliendo de una guerra mundial no podemos olvidar que ellos eran los vencedores. Hay gran distancia entre los factores que afectaban a aquellas economías y sus estructuras sociales y la situación actual de los países en vías de desarrollo, aunque en los dos casos estamos hablando de planificación para el desarrollo.

Mientras tanto, en Europa oriental las naciones que habían quedado bajo la influencia rusa comenzaron a planificar de acuerdo con el modelo soviético para rehabilitar la expansión de sus economías nacionalizadas.

Desde mediados de los años cincuenta a la fecha hay un elemento que ha sido clave en el auge de la planificación para el desarrollo, nos referimos a que este

instrumento ha sido generalmente un requisito indispensable de los países acreedores para otorgar créditos a las naciones menos desarrolladas, aunque éstos no apliquen este tipo de instrumentos en sus propias economías. En 1961 el presidente norteamericano John F. Kennedy propuso que toda asistencia foránea de los Estados Unidos se extendiera sobre la base de una metódica planeación para el desarrollo nacional y regional (discurso al congreso del estado de la Unión, del 30 de Enero de 1961)²

La Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL) ha sido durante muchos años una vigorosa defensora de la planificación integral en su región. Motivado en parte por este organismo, en agosto de 1961, se firmó la declaración de Punta del Este que inició la Alianza Para el Progreso que, entre otros acuerdos, contenía el de que cada una de las naciones de América Latina formulara programas integrales para el desarrollo de su economía. Los países latinoamericanos fortalecieron sus mecanismos de planificación, entre ellos México.

Algunos otros organismos financieros internacionales también condicionan el otorgamiento de créditos a la formulación de planes de inversión y desarrollo y a la aplicación de éstos, como por ejemplo: el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo, etc... Actualmente el problema de las deudas externas que impiden el crecimiento y el desarrollo de muchas naciones ha obligado a los gobiernos a llevar a cabo acuerdos de renegociación aceptando políticas de planeación extranacionales sin las cuales no habría acuerdos de disminución de intereses o de refinanciamientos indispensables e incluso en algunas ocasiones urgentes como puede ser el caso de Argentina, Brasil, Nicaragua o México.

La aceptación en los años sesentas de la planificación en el ámbito mundial como medio para lograr los objetivos del desarrollo nacional creó grandes debates sobre el como debía hacerse, pues la necesidad de lograr la eficiencia para la satisfacción de las expectativas de la población así como el enfrentamiento hacia otras economías dejó atrás la disyuntiva entre hacerlo o no.

² Ibídem p 43

En los últimos años los planes de desarrollo o conducción económica prácticamente son aplicados en todas las economías en distintos grados y con diversos objetivos dependiendo de la particular realidad de cada nación en la que confluyen necesidades económicas y sociales distintas además de atender el momento político en el que se encuentren.

MODELOS DE PLANIFICACION DEL DESARROLLO.

La planificación es un conjunto de medidas que tienden a organizar las fuerzas productivas y a la sociedad en general para lograr el desarrollo en forma integral bajo la premisa de que éste no se dará en forma espontánea y bajo el libre intercambio. El desarrollo es actualmente uno de los primeros objetivos del Estado. Una estrategia y una política de desarrollo estarán integradas necesariamente por los objetivos de los grupos hegemónicos dentro de una sociedad y por las necesidades básicas mínimas de la población, así como las consideraciones necesarias a la política de comercio exterior.

Hemos dicho ya que las formas y modelos de planeación varían mucho no solo de país en país, sino también dentro de una nación de una época a otra.

Los cambios de los sistemas económicos y políticos recientes sobre todo en los países del este europeo han roto con el esquema de dos tipos de economía: la de tipo libre y la controlada en su totalidad, que correspondían a las llamadas planificación indicativa y flexible y la planificación centralizada imperativa y totalitaria respectivamente.

Son tres los datos indispensables a determinar para conocer de qué tipo de planificación estamos hablando y que alcances tiene ésta:

1. Quién elabora el plan
2. Qué carácter tiene éste en relación con su obligatoriedad y
3. Desde la perspectiva económica qué niveles de ésta controla.

Hablar de planificación centralizada o indicativa como un esquema terminado y rígido ya no es posible. Tradicionalmente ha sido en ella un requisito

Indispensable que el Estado sea el dueño de los medios de producción. El plan se elabora desde el centro hacia la periferia y sus consideraciones son obligatorias en todas las ramas de la industria, inclusive su inobservancia da lugar a la comisión de un delito sancionado con pena pecuniaria y hasta corporal. Desde el punto de vista económico el Estado controla mediante resoluciones e instrucciones el nivel de ahorro, la cuantía y la composición de la producción y de la inversión, así como la estructura de los precios. Existe también un control central sobre la producción en las cooperativas agrícolas y sobre los gastos del consumidor a través de un sistema de regulación de precios y de administración de los créditos.

Es aplicada la planeación física desde el centro, ya que a las industrias se les dice donde deben obtener y en qué cantidad las materias primas.

La planificación centralizada surge principalmente de la necesidad económica de centralizar y aprovechar todos los recursos hacia propósitos esenciales sin tolerar fugas hacia metas superficiales o individualistas que la nueva ideología del proletariado y la conformación económica e ideológica del mundo no podía aceptar en ese momento. El ejemplo modelo ha sido la U.R.S.S. que inició este camino en 1929 y ha sido imitada principalmente por China, Europa Oriental, Cuba y el sud-este asiático.

El otro modelo de planificación es el llamado indicativa, parcial o flexible y se aplica en economías de libre mercado o capitalistas.

La planeación indicativa es la única forma de planeación en una nación capitalista. Parece estar ligada a una capacidad económica del gobierno inferior a la del capital privado, lo que pone en duda su directa aplicación en los países menos desarrollados. En ella el Estado no es propietario de los medios de producción ni actúa directamente sobre el conjunto de actividades económicas ni sobre la producción, salvo en lo que respecta al sector público. Tiene un papel importante en la producción, en la inversión, la oferta y la demanda, a través del otorgamiento de créditos y en general, en la utilización de estímulos y disuasivos.

En este tipo de planeación no se trata de instrumentos físicos, sino de política económica en poder del Estado que generalmente es de tipo financiero y que tiene un efecto directo de orientación. Hay una desaparición casi completa de los controles directos, excepto por la fijación de precios de algunos productos importantes (electricidad, combustibles, acero, etc...) Los instrumentos que utiliza son: inversiones públicas, generalmente en infraestructura, un arreglo general del sistema fiscal para alterar la distribución de los recursos y la inversión trasladándolos de los usos menos productivos a los más e influyendo en la distribución del ingreso, el control del crédito a largo y corto plazos. Otro, frecuentemente utilizado son las políticas aduanales que orientan la producción de bienes y servicios.

Una de las principales características de este tipo de planeación es la discusión corriente de la política económica con los principales centros de decisión privados: sindicatos y grandes empresas, así como agricultores y ganaderos. Este esquema se aplica actualmente en las democracias sociales europeas y es el que más se acerca a los aplicados en la economías mixtas.

Este modelo de planificación que se legitime en la participación de todos los grupos representativos de los sectores sociales en busca de una democracia participativa, resulta al igual que en la planificación imperativa, sumamente centralista políticamente hablando y antidemocrática desde el punto de vista de la participación social. En el caso específico de la planificación francesa el Dr. Marcos Kaplan comenta: "La búsqueda de una economía concertada que busca presentarse inspirada en la democracia directa lleva a la participación de diversos grupos socioeconómicos en las comisiones de modernización, para que el plan sea común denominador de las aspiraciones y posibilidades del país. La participación ha sido más exitosa en cuanto a los empresarios privados, menos satisfactoria para las organizaciones sindicales con número, influencia y papel insuficientes. El peso decisivo en el proceso de planificación lo tienen el gobierno y las representaciones empresariales. Ello ha incidido en la falta de confianza popular y en las acusaciones de antidemocracia de la oposición, respecto a la orientación general del gobierno." ³

³ Marcos Kaplan, PLANIFICACION Y CAMBIO SOCIAL, Estudios de Derecho Económico tomo V, U.N.A.M. México 1986 p. 22

El individualismo social y económico ha sufrido un proceso de descomposición en donde el Estado ha perdido su carácter de buscador del bien común y ha pasado a ser un grupo más que busca su propio beneficio.

En las actuales sociedades las organizaciones predominantes son corporativas y dentro de una democracia de este tipo son los grupos y organizaciones quienes encauzan controlan y dirigen las decisiones políticas. La perspectiva jurídica es muy limitada ante este fenómeno social. Partiendo de las garantías individuales y sociales entre ellas la de libre asociación (ya sea en el sector privado, laboral, gremial etc..) se crean grupos jurídicamente autónomos con un gran poder que se convierten en los verdaderos centros de referencia para los individuos aisladamente considerados, lo que necesariamente anula en la práctica cotidiana la tradicional idea de los derechos individuales; en este caso en el terreno del derecho público. "La democracia individualista del inicial constitucionalismo, se transforma de este modo en la democracia de los grupos, de los partidos y de las grandes asociaciones. Si en el plano de la economía las grandes empresas, los trust, las organizaciones sindicales, se epoderan de los espacios económicos los partidos y los propios grupos de presión tenderán a monopolizar los espacios políticos" ⁴

Hay otro factor que propicia el surgimiento de estos grupos como nuevos proveedores de las aspiraciones sociales, nos referimos a la decadencia acelerada de cuerpos de representación tradicionales como los parlamentos o en nuestro caso la cámara de diputados y senadores originada tanto por el desgaste del sistema corporativo de control del poder como por el incremento desmedido de la esfera de influencia del Ejecutivo en materia económica quitándole por razones de eficiencia capacidad de decisión o de revisión de las políticas económicas más importantes habida excepción de las leyes de ingresos y egresos las cuales si deben ser eprobadas y sancionadas por las cámaras.

⁴ Pedro de Vega, p. 8

La intervención del Estado en materia económica es un tema sumamente debatido desde diferentes perspectivas, desde el punto de vista de la justicia social y el bienestar común en contraposición con la efectividad que promete la aplicación de las economías de mercado. No creemos que se trate de una nueva naturaleza del Estado "El Estado Interventor" sino de una nueva forma de intervenir en la vida económica de la sociedad, sin embargo la ampliación de las funciones económicas del Estado no significan necesariamente su acrecentamiento potencial ni política ni económicamente hablando. "El Estado actual oscila permanentemente entre los dos términos de la alternativa: retirarse y/o intervenir más aún. Más que ante un Estado omnipotente estamos ante un estado puesto entre la espada y la pared y con un abismo a sus pies".⁵ Parece ser que las nuevas orientaciones económicas y políticas se dirigen como consecuencia de haber encontrado a un Estado en la segunda situación de la hipótesis sin que necesariamente nos deslumbremos con la promesa de la economía libre.

Una idea que se relaciona con la anterior y que expone Nicos Poulantzas en su libro antes citado "Estado, Poder y Socialismo" se aplica a lo que anteriormente hemos estado diciendo, ante un Estado que crece y trata de fortalecerse en función de su poder hegemónico sobre la sociedad, el cual consigue autonombrándose el Estado Benefactor, el Estado que todo lo resuelve, nos encontramos paradójicamente sociedades con más carencias y viviendo grandes crisis económicas y ¿que pasa?, ¿que somos muchos?, ¿que ya no alcanza?...pareciera ser que en el fondo no es un problema exclusivamente de escases sino en gran medida de una pésima distribución y aprovechamiento por lo que nosotros compartimos la idea de la necesidad de fortalecer la democracia política y junto con ella la democracia social como alternativa de planeación económica.

⁵ Nicos Poulantzas, ESTADO PODER Y SOCIALISMO, editorial Siglo XXI séptima edición, 1987 México, p.233.

II ANTECEDENTES DE LA PLANEACION EN MEXICO

El México actual es resultado de su historia y de ésta la revolución de 1910 y la Constitución de 1917.

La Carta Magna de 1917, en contraposición a la de 1857 abre el espacio a un Estado fuerte, centralista, con funciones hegemónicas en lo político, lo militar, lo económico, lo social, lo cultural y lo ideológico.

Este nuevo Estado se caracteriza, desde Carranza hasta nuestros días por acoger en sus manos las grandes demandas de la sociedad. El Plan de Guadalupe en su artículo segundo sostenía:

"El primer jefe de la Revolución y encargado del poder ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí"

Nació un nuevo Estado, aquel que la Constitución del 17 daba nacimiento y un nuevo Estado, aquel que surgió de las nuevas relaciones que se desarrollaban dentro de la sociedad civil. Era apremiante la consolidación del poder, el nuevo régimen debía instrumentar los nuevos fines estatales, a diferencia de la época porfirista en una nueva y amplia base social, nacionalista y con una fuerte participación directa del Estado.

A decir de Arnaldo Córdova un nuevo estilo de hacer política había nacido: "El populismo". "En adelante las masas campesinas y obreras no sólo serían tomadas en cuenta para ser utilizadas como carne de cañón en la lucha para transformar a la sociedad, sino que en ellas, de modo esencial, se apoyaría todo intento de

renovación social¹ y así mismo se garantizaría la estabilidad del poder a través de su organización corporativa.

En el terreno político, el objetivo del momento es crear los canales adecuados para el diálogo y la concertación. Queda claro que el Estado es el director de la política económica y árbitro entre las distintas clases sociales; se hace evidente su preocupación por organizar los distintos sectores sociales creando un equilibrio político estable, política que acompañará el actuar de los distintos grupos en el poder desde entonces hasta la fecha.

La reconstrucción económica del país, era un imperativo indiscutible a la luz principalmente de tres situaciones:

- 1.-Las clases pobres mayoritarias necesitaban ver respuestas a sus reclamos sociales, de lo contrario la estabilidad del régimen corría graves peligros.
- 2.-Aunado a la falta de inversionistas privados que ante la inestabilidad no estaban dispuestos a arriesgar sus capitales, el rechazo del movimiento revolucionario a la excesiva intervención del capital extranjero en nuestro país, obligó al Estado a cubrir los vacíos que dejarían éstos, que en muchos casos se trataba de zonas estratégicas para el desarrollo nacional.
- 3.-Las clases medias y los capitales nacionales requerían de una orientación y estimulación para llevar a cabo la aplicación de sus capitales y de su trabajo.

En los primeros años post-revolucionarios la Constitución fué el mecanismo de legitimación formal del caudillo en el poder. Al finalizar el régimen de Carranza, Obregón fué la figura caudillesca más importante, con una amplia base militar y un carisma personal, en 1920 y hasta 24 ocupó la presidencia.

"Lo que México necesita es una mano de hierro.....si se tiene confianza en mí se len sobrando los programas políticos"²

1 Arnaldo Córdova, LA IDEOLOGIA DE LA REVOLUCION MEXICANA, LA FORMACION DEL NUEVO REGIMEN, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM ediciones Era 1985 México p 205.

2 Berta Lerner y Susana Ralsky, EL PODER DE LOS PRESIDENTES, ALCANCES Y PERSPECTIVAS (1910-1973) Instituto Mexicano de estudios Políticos 1976 México p. 56

Obregón fortalece los mecanismos de acercamiento a las masas populares en busca de su apoyo, logrando al mismo tiempo mediatizar el poder de los militares. Esto último fué muy importante para el general, entre 1922 y 1923 acabó con todos los brotes rebeldes.

Más por necesidad que por convicción, el período obregonista se caracteriza por las políticas sociales lo que le dió la fuerza para manipular estas organizaciones que, por otro lado crecían considerablemente (por ejemplo, la CROM pasó de siete mil afiliados a más de un millón al final de su régimen)

La mayor inclusión de demandas sociales en la etapa obregonista que en la época de Carranza no necesariamente significa un mayor radicalismo en la postura ideológica personal de Obregón, sino más bien corresponde a la habilidad personal de hacer suyos los intereses populares, con el fin de legitimar su poder ante las masas³

La presencia obrera va a ser un factor constante en la vida política a partir de la revolución, su intervención jugará un papel determinante en la lucha de facciones. A la fecha el sector obrero sigue siendo muy importante para la estabilidad y viabilidad de los gobiernos en turno, la presencia de Don Fidel Velázquez en los actos públicos o el apoyo que ha prestado este sector a las distintas fases del P.S.E. y al P.E.C.E. indudablemente ha sido clave para el desarrollo de estas políticas económicas. Sin embargo los intentos obreros por organizarse en forma independiente al Estado van a fracasar. En búsqueda del equilibrio y la hegemonía política "el rasgo que más caracterizó a la intervención obregonista fué la estructuración de distintas fuerzas dependientes del poder oficial"⁴

3 ibidem p 65

4 ibidem p. 61

En arreglos con Obregón, Morones fundó el partido laborista con el único fin de apoyarlo en la lucha electoral. Posteriormente cuando Obregón llegó a la Presidencia de la República Morones y algunos de sus colaboradores fueron designados ministros o jefes de importantes organismos, Arnaldo Córdova comenta al respecto :

Obregón implantó "un estilo de gobierno en el que prevalecería la acción directa del gobernante y la anulación de toda forma democrática de elaboración de las decisiones políticas" "Sin embargo aquí se debe constatar una diferencia decisiva entre los dos regímenes: mientras el poder personal del porfirismo se había establecido para proteger y promover un sistema de privilegio, el régimen del caudillo sonorenses era fruto y al mismo tiempo un eficaz promotor de la política populista"⁵

A partir principalmente de los movimientos de 68 empieza haber un reclamo social claro en la búsqueda de una verdadera democracia sindical, en fechas recientes los movimientos del magisterio a nivel nacional incluyen a ésta como una de sus principales demandas.

En la construcción de esta nueva sociedad la clase media tuvo gran éxito debido a que poseían como grupo mayor perspectiva social.

La revolución mexicana no transformó la estructura económica del México del porfiriato, se mantuvo la propiedad privada y los privilegios de clase pero bajo el control de un Estado protector, paternalista que fué concediendo a los diversos grupos sociales derechos y prerrogativas dependiendo de la coyuntura política, social o económica que se fuera presentando, un ejemplo reciente es el derecho al seguro social médico que se dió a los estudiantes en 1966.

Durante el régimen de Obregón, y muchos otros posteriores, la reforma agraria tuvo un carácter de verdadero proceso institucional siguiendo fielmente el camino de la oportunidad y la necesidad política.

⁵ Arnaldo Córdova, op.cit p. 288

"Lo verdaderamente notable sin embargo, no es la idea del mejoramiento en sí, sino todo lo que ella implique como medida política de carácter institucional y como instrumento de dominación"⁶

Al término del régimen obregonista la revolución mexicana ya había dado sus frutos: el nuevo Estado mexicano, que institucionalizó el autoritarismo, antes anticonstitucional de Porfirio Díaz y, a través de los artículos 3, 27, 28, 123, 130 y 131 se delinea como el eje central de las transformaciones políticas, económicas y sociales del país. Dentro de este nuevo régimen la pieza central es el presidente que surge con un triple carácter: jefe del Estado, jefe de las fuerzas armadas y de la administración pública, poco después habrá de convertirse en el jefe del partido.

Nuestra historia ha mostrado una relación estrechísima entre la estabilidad y la hegemonía política y el desarrollo económico. "De acuerdo con una visión histórica de conjunto, podría afirmarse que el punto nodal del desarrollo de nuestro país lo constituye la forma peculiar en que política y economía confluyen en el problema"⁷. Sin embargo, este estudio no pretende el análisis de la realidad económica de México sino de un sistema de concertación social.

Este sistema de concertación que da origen al Plan Nacional de Desarrollo tiene un actor principalísimo, el Estado mexicano. El Estado post-revolucionario que no nace ni se consume en los debates del constituyente del 17, sus rasgos más característicos se han ido desarrollando a través de los años posteriores y se ha extendido dentro de todo un sistema político. Creemos, que en efecto el desarrollo económico de México ha dependido de su situación política, es por esto que al estudiar un mecanismo de planeación económica en nuestro país es indispensable hacerlo a la luz de la realidad y las perspectivas políticas.

En 1925 se inicia el gobierno de Plutarco Elías Calles. La situación del país sigue siendo inestable, los cambios en todos los ámbitos de la sociedad se suceden uno a otro. Calles llamó a su período el de la fase constructiva:

⁶ Ibidem p 275

⁷ Arnaldo Córdova, LA FORMACION DEL PODER POLITICO EN MEXICO, Editorial Era, décima tercera edición 1986 México. p. 9

"A mi juicio, y lo digo con toda buena fé - explicó Calles días después de tomar posesión - el movimiento revolucionario ha entrado en su fase constructiva"⁸

Así fué principalmente en dos aspectos: El financiero y el político.

En cuanto al primero, en 1925 se promulga una nueva Ley General de Instituciones de Crédito y poco después se funda la Comisión Nacional Bancaria; el primero de septiembre de ese mismo año el Banco de México como banco único de emisión y en 1926 el Banco Nacional de Crédito Agrícola; también se inició una reforma fiscal, región que era urgente atacar por parte del Estado.

En relación a la fundación del Banco del Fideicomiso Gómez Morán expone:

"En los últimos años casi la única fuente de capital ha sido el gobierno.....el Estado se ve sujeto, si quiere fomentar la economía, el enorme esfuerzo de estar refaccionando en épocas críticas negocios enormes: la explotación de los recursos naturales del país sigue quedando fuera del control económico de México.....(México) no tiene una sola compañía mexicana que seriamente pueda trabajar nuestros recursos mineros, no tenemos una sola compañía mexicana que pueda desarrollar la explotación técnica de nuestros recursos forestales; no tenemos en suma, empresas mexicanas capaces de aprovechar nuestros recursos naturales"⁹

Lo anterior evidenció el nuevo carácter que debía tener el Estado mexicano, abanderar y llevar a cabo la promoción y defensa de los intereses nacionales, para tal efecto empezó a crear métodos de crecimiento basados en la figura de la empresa pública. Estas razones por las cuales el Estado mexicano tomó la

⁸ Enrique Krauze, REFORMAR DESDE EL ORIGEN, PLUTARCO ELIAS CALLES, editor del Fondo de Cultura Económica, 1987 México p. 50

⁹ Roberto Rivas Sánchez ELEMENTOS PARA UN ANALISIS HISTORICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EN MEXICO 1821-1940, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) primera edición 1984 México. p 290

opción de convertirse en el promotor del desarrollo y el crecimiento siguen estando presentes. La última y la presente administración han cambiado los sistemas, las estrategias, la concepción del nacionalismo y los renglones prioritarios lo que se ha traducido últimamente en la venta de un gran número de empresas paraestatales, la privatización de la banca, la apertura comercial etc.....Todo enmarcado por la renegociación de la deuda externa y la urgente necesidad de incorporarnos al mercado mundial.

La sociedad empieza a organizarse en grupos reconocidos jurídicamente por el Estado (Confederación de Cámaras de Comercio 1917, Confederación de Cámaras Industriales 1918, la COPARMEX 1929, ésta última se organiza fuera del marco corporativo apoyada por el grupo Monterrey). A falta de una burguesía consolidada el Estado tomó su lugar y representó el resultado de una correlación de fuerzas donde el grupo gobernante era a la vez una categoría social en sí mismo y punto de articulación de las distintas fuerzas sociales.

Lo importante de todo esto es ver nacer y crecer una sociedad y un Estado que hoy en día buscan formas de concertación en búsqueda del mejoramiento de los niveles de vida de la gran mayoría y la construcción de un proyecto nacional viable tanto en el interior como en el exterior.

La etapa del maximato, al igual que las dos anteriores, presenta una forma de poder muy alejada del ideal democrático. En junio de 29 Calles se refiere al "fracaso político de la revolución". "A su juicio la revolución había triunfado ya en el ámbito económico y social, pero :

" en el campo meramente político, en el terreno democrático, en el respeto al voto, en la pureza de origen de personas o de grupos electivos, ha fracasado la revolución"¹⁰

A la muerte de Obregón Calles propuso en su último informe presidencial "pasar de una vez por todas de la condición histórica de país de un hombre a la de nación de instituciones y leyes" Una institución que sustituyera para siempre al

¹⁰ Enrique Krauze, op cit p.94

"hombre indispensable" un partido que aglutinara las fuerzas revolucionarias del país y diera continuidad al proyecto revolucionario.

La fundación del P.N.R. modifica la estructura política del país al aglutinar a todos los pequeños partidos políticos con influencia regional en una sola organización a nivel nacional. A través del partido se distribuye el poder entre los miembros de la "familia revolucionaria"; su estructura debilita el poder de los caudillos locales y fortalece al centro.

Los grupos políticos se debaten el poder dentro del propio P.N.R., la participación social en el proceso de toma de decisiones es prácticamente inexistente. El partido busca lograr mecanismos de transmisión del poder pacíficos, mas no necesariamente democráticos. "El P.N.R. nació pues, no tanto para disputar a sus contrincantes en las urnas el derecho del grupo revolucionario al ejercicio del poder, sino para disciplinar a la heterogénea coalición que formaba este grupo y para cumplir formalmente con los rituales de la democracia representativa." ¹¹

La política de satisfacer las grandes demandas populares continúa presente durante todo este período, pero a diferencia del de Obregón en el máximo se busca, a través de él, lograr el desarrollo de un incipiente capitalismo.

"Ahora ya sabemos que los esfuerzos realizados en beneficio de los obreros, no sólo no perjudican al industrial progresista y bien intencionado, sino que mejoran las condiciones generales de la producción y aseguran el desarrollo industrial del país, y el progreso intelectual y económico de los laborantes y de los gremios obreros. Y sabemos también que es un imperativo inaplazable mantener a los campesinos en la posesión de sus tierras y continuar el programa agrario de acuerdo con la ley, para poder crear una clase rural, libre y próspera que sirva inclusive de escudo a la retaguardia técnica del latifundista, quien al no disponer de asalariados paupérrimos, tendrá que hacer evolucionar sus métodos de cultivo, con ventajas indudables para el mismo propietario y para la economía general del país" ¹²

¹¹ Lorenzo Meyer y Néctor Aguilar Camín, A LA SOMBRA DE LA REVOLUCION MEXICANA, editorial Cal y Arena 1989 México p.129

¹² Arnaldo Córdova, op.cit p 317

Lo que cambia es el estilo en la política, "la instancia de la conciliación de las clases permanece invariable como propósito esencial del orden político y como base del poder, pero se le ve cada vez más como un elemento indispensable para promover el desarrollo material del país" 13

En 1928 sube a la presidencia Emilio Portes Gil y en 1930 Pascual Ortiz Rubio. El Estado ha intervenido constantemente en el proceso de la lucha de clases y la dinámica social en general. Ortiz Rubio declara en su toma de posesión como presidente de la República definiendo el papel del gobierno como:

"Coordinador de todas, absolutamente todas las actividades sociales" 14

En 1931 se expide la Ley Federal del Trabajo colocando al Estado como árbitro entre los factores de la producción. Por otro lado su intervención también tiene este carácter en el campo a través de la reforma agraria.

Empresarios y trabajadores se encuentran bajo la voluntad del Estado el discurso populista provoca desconfianza en los inversionistas privados nacionales y extranjeros. En 1932 el presidente Rodríguez declaró:

"La intervención estatal, una de las más debatidas instituciones modernas, se ha impuesto a sí misma gradual y firmemente en todos los países. El Estado moderno ha abandonado su conformación puramente política, con el fin de intervenir decididamente en la vida económica colectiva" 15

La política de Calles y del Maximato dió como resultado la total sujeción de los trabajadores al gobierno y la corrupción de los dirigentes obreros. Pero, a diferencia de otros periodos, la manipulación obrera buscaba dar a la incipiente industria mexicana un plazo de gracia en su desarrollo y no tenía como único

13 ibidem p. 316

14 Roberto Rivas Sánchez, op cit p. 301

15 ibidem p. 318

objetivo lograr su adhesión y apoyo incondicional a los "hombres fuertes del sistema".

En 1934 Lázaro Cárdenas llega a la presidencia.

Su período presidencial, al igual que otros, sugiere grandes temas de investigación, pero trataremos de centrarnos en nuestro objetivo.

En el período cardenista el Estado refuerza su hegemonía y su poder en forma considerable. Lo hace principalmente a través del uso de una retórica populista y nacionalista que se traduce en una política que tiene el mismo carácter y por otro lado, la organización corporativista de los principales sectores sociales con la transformación del P.N.R. en el P.R.M.

El Estado hizo una alianza con las clases populares, alianza que se traducía en concesiones reales a las demandas obreras y campesinas "durante el cardenismo no se realizó una mera manipulación demagógica de dichas clases, sino un programa de reformas en que aquellos tienen un papel importante aunque subordinado"¹⁶. Un ejemplo que debemos subrayar de la actuación orquestada entre gobierno y obreros fué la política de expropiaciones que se llevó a cabo cambiando en forma muy importante la configuración de la situación estratégica de los intereses extranjeros en México, ésto principalmente con las grandes huelgas de ferrocarrileros, electricistas, petroleros y mineros. Esta política de reformas va a ser rectificada por el propio Cárdenas al final de su período y será un elemento clave en la sucesión presidencial. El intervencionismo estatal dentro de la dinámica de la lucha de clases cobró un sentido primordial. La justificación oficial de esta intervención se hacía exaltando el nacionalismo y tomando, aparentemente, el papel de "fíel" en la balanza entre las clases

Dentro de la dinámica de la consolidación del Estado la reestructuración del partido gobiernista juega un papel muy importante. La coyuntura política se prestaba para llevar a cabo la transformación del partido y orientarlo hacia nuevos objetivos: "Sus motivos (de Cárdenas) fueron muy distintos a los que tuvo Calles en el momento de su creación. El partido para Cárdenas no debía ser regulador de las fuerzas revolucionarias, ni reemplazante del poder personal

¹⁶ Julio Lebastide, EVOLUCION Y PERSPECTIVAS DEL SISTEMA POLITICO MEXICANO, Gaceta unam
22 de noviembre 1979 suplemento #29 cuarta época vol III

del caudillo regional -objetivo callista- tampoco debía ser canal de escenso y fuente de programación para el gobierno -objetivo del maximato-, sino que debía desempeñar, según la concepción del régimen, una función de apoyo instrumentalizado al presidente de la República, o bien como modelo conciliatorio sobre las demandas sectoriales y frente a ellas".¹⁷

El P.R.M. organizó a la sociedad en sectores, el campesino (esto a raíz del decreto presidencial del 9 de julio de 1935 que le ordenaba se invocara a la inmediata organización de los trabajadores del campo, la C.N.C. se fundó el 28 de agosto del mismo año), el obrero, el popular y el militar. Los intentos de organización autónoma de estos grupos sociales se interpretaban como un debilitamiento del Estado, más aún, como un enfrentamiento a su poder supremo y total, condición indispensable para lograr el equilibrio social político y económico. "El partido asumía la voluntad de abrogar por ellos (por los sectores integrantes del P.R.M.), a cambio de su apoyo al sistema político oficial. Solo en lo referente a la política electoral se verán obligados de manera expresa y categórica a no ejecutar acto alguno, si no es por medio del P.R.M. y con estricta sujeción a los estatutos reglamentos y acuerdos de los órganos superiores correspondientes" ¹⁸

El movimiento popular enmarcado y controlado por el partido perdió en gran medida tal carácter y si bien es cierto que este régimen apoyó en forma importante a obreros y campesinos, los frenó y ató mas que ninguno otro ya que les impidió estructuralmente de ahí en adelante, que se manifestaran como una fuerza autónoma y decisiva en la vida nacional.

A partir de entonces y hasta la fecha el trabajo político del presidente del P.R.I. es en gran medida incorporar a los grupos sociales dentro de alguno de los sectores del partido donde, ahí, dentro, y no fuera de él tendrán que dirimir sus controversias y lograr sus aspiraciones sin poner en riesgo la estabilidad del poder ya que reconocen al Presidente de la República como su jefe máximo.

Por otro lado los patronos se organizaron en cámaras y confederaciones para defender sus intereses, en este caso no quedaban bajo el control del partido sino

¹⁷ Berte Lerner y Susana Relsky, op cit p.119

¹⁸ Ibídem p. 122

bajo el control del gobierno. En 1936 se expidió la Ley de Cámaras e Industrias, esta ley enmarcaba a los empresarios en organizaciones más o menos controladas por el gobierno.

En cuanto al fortalecimiento del Estado en la vida económica del país, las reformas jurídicas que se realizan en la época de Cárdenas, le otorgan los instrumentos necesarios para que tenga un papel determinante en la regulación de la propiedad y en la economía, instrumentos que son aplicados inmediatamente (ley que reglamenta el art. 27 constitucional). Cárdenas concebía el Estado:

"Es fundamental ver el problema económico en su integridad y advertir las conexiones que ligan cada una de sus partes con las demás. Sólo el Estado tiene un interés general, y por eso, solo él tiene una visión de conjunto. La intervención del Estado ha de ser cada vez mayor, cada vez más frecuente y cada vez más a fondo" ¹⁹

Este importante fortalecimiento del Estado en el campo económico se debe también al debilitamiento económico y político de las clases dominantes así como por el descenso de las presiones económicas del extranjero.

En 1934 se elabora el primer plan sexenal para el futuro gobierno (1934-40). Se realizó en la segunda convención del P.N.R.

El plan sexenal fué un instrumento que buscaba comprometer al futuro líder nacional con dos tendencias sociales y políticas contradictorias y fuertes: aquella defendida por los grupos económicamente poderosos, indispensables para el desarrollo del país y la de las clases mayoritarias con grandes carencias, necesarias para mantener la hegemonía y legitimidad del Estado. Estas dos posturas tenían sus representantes en el seno del P.N.R.

¹⁹ Roberto Rives Sánchez, op cit p 321

Desde el punto de vista técnico "el plan 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 estudios necesarios para traducir las instrucciones generales del plan a términos cuantitativos." 20 El documento elaborado contenía cinco puntos claves: intervencionismo estatal, reforma agraria, sindicalismo, actividad empresarial y educación nacional. En cuanto al primer punto se subrayó la función del Estado en la vigilancia del bienestar social nacional y en la conducción de la economía para el desarrollo del país. Desde el punto de vista político reforzaba su capacidad de intervenir en todos los posibles conflictos y demandas sociales, regulaba por medio de su poder las relaciones obrero-patronales. El plan daba lugar a un Estado paternalista que fomentaba la sindicalización masiva de los obreros pero impedía la organización de manera independiente. "La verdadera función del plan sexenal demostró en cierto sentido, una mezcla ideológica que oscilaba de avanzados propósitos sociales a elementos conservadores. A partir de ello se proponía favorecer a los grupos mayoritarios sin vulnerar los derechos de las esferas privilegiadas" 21. El plan dió como resultado un programa populista.

El presidente Cárdenas estableció pocos años después en la Secretaría de Gobernación una oficina técnica encargada de la realización del plan la cual elaboró un segundo plan sexenal para los años 1941-46. "En términos conceptuales y solo conceptuales el segundo plan sexenal representó una mejoría respecto al primero.... En un grado aún más notable que el primero, el segundo plan sexenal tampoco pasó de ser un plan en el papel"

"Se puede entender por que los dos planes consistían en su mayor parte exhortaciones genéricas con muy pocos efectos prácticos. En primer lugar, fueron elaborados sin conocimiento alguno de los métodos de planeación aplicables a una sociedad todavía muy subdesarrollada, que sufría una escasez

20 Miguel S. Wionczek, PLANEACION FORMAL INCOMPLETA, EL CASO DE MEXICO EN PLANEACION DEL DESARROLLO ECONOMICO editorial Fondo de Cultura Económica México 1964 p 26

21 Bertha Lerner y Susana Ralsky, op cit p 107. Nota: El populismo se define comunmente como un arma organizacional. Por su función constituye el instrumento fundamental para sincronizar grupos de intereses divergentes, aplicable a cualquier corriente ideológica no definida en el principio de una clase social específica"

muy seria de técnicos y especialistas en todos los niveles. En segundo lugar, fueron preparados por administraciones salientes, en un país cuyo sistema político establece la transmisión pacífica del poder (que para todos los efectos prácticos es el único) pero no contiene disposiciones que permitan la continuidad de las políticas económicas salvo en el sentido general del cumplimiento de la Constitución” 22

La situación económica desde terminada la revolución hasta estos momentos es inestable. Trataremos de describir esta problemática en el período comprendido de 1925 a 1940 a grandes rasgos.

Los niveles en el ahorro nacional eran casi inexistentes, la inversión tanto nacional como extranjera escasa, la moneda inestable (de 1925 a 1940 la moneda perdió su valor en 166%) y los niveles de inflación altos debido principalmente a los sobre giros del banco central buscando sustituir la falta de recursos provenientes tanto de inversión, empréstitos y ahorro. El sistema impositivo es ineficaz lo que priva al Estado de su fuente natural de recursos. Por otro lado la relación con los organismos financieros internacionales no es buena, esto se agudiza al final del período con la expropiación de los ferrocarriles y el petróleo, así como por los efectos de la primera guerra mundial.

La economía es poco sensible a los estímulos financieros públicos y el mercado es débil, deprimido y artificial. En este mismo sentido, la planta industrial es atrasada y los niveles de crecimiento y producción muy bajos.

Se crea la estructura bancaria, sobre todo financiera, del futuro desarrollo de México:

En 1925 el Banco de México

En 1926 el Banco Nacional de Crédito Agrícola

En 1934 La Nacional Financiera (NAFINSA)

En 1935 el Banco Nacional de Crédito Ejidal

En 1937 el Banco Nacional de Comercio Exterior

22 Miguel S. Wloneczek, op cit p. 27

El gasto social se incrementa a finales del período en 1938 alcanza una cifra récord insuperada hasta 1962 del 14.9% del gasto total.²³

Según René Villareal la diferencia entre los ingresos y los egresos durante el sexenio cardenista dan como balance un déficit en los últimos cinco años, para Héctor Aguilar Camín: "A partir de Cárdenas se empezó a echar mano del déficit fiscal y la oferta monetaria total pasó de 454 millones de pesos en 1934 a 1 060 en 1940... El "Estado activo" del cardenismo siguió ensanchando la estructura institucional. En 1934 Abelardo L. Rodríguez había creado la Nacional Financiera (NAFINSA), cuya tarea original era administrar los bienes raíces que la crisis económica había dejado al sistema bancario por quiebras de los prestatarios. Con Cárdenas esta función pasó a un plano secundario y en cambio NAFINSA empezó a actuar como lo que sería en el futuro: el banco de desarrollo del gobierno"²⁴

El crecimiento es muy pequeño.

A la salida de Cárdenas de la presidencia las condiciones existentes condujeron a un nuevo liderazgo nacional con una conducción política y económica de rectificación con respecto a la cardenista. Avila Camacho y el grupo gobernante incorporan metas de estabilidad, unidad nacional, conciliación y consolidación para iniciar las bases de un nuevo proceso de desarrollo económico. El discurso y la acción política dejó a un lado la confrontación de clases sociales, la agitación y las luchas intersectoriales que tanto había explotado el cardenismo. " El ambiente combativo durante el sexenio, sobre todo en relación con la reforma agraria, nacionalización de ferrocarriles y expropiación petrolera, desequilibró en parte a la estabilidad y en cierto sentido disminuyó el crecimiento económico."²⁵

A partir de Avila Camacho la relación entre el Estado y el sector privado va a presentar cambios significativos, cambios que se harán mucho más fuertes y profundos con la llegada de Miguel Alemán a la presidencia.

²³ Julio Lobestido, op cit. p. 7

²⁴ Lorenzo Meyer y Héctor Aguilar Camín, op cit p. 159

²⁵ Berta Lerner y Susana Ralsky, op cit p. 25

Ante la imperiosa necesidad de iniciar decididamente el desarrollo económico del país, la conducción política hace alianzas con los empresarios, otorgándoles incentivos de toda naturaleza, protección frente a los productos del extranjero, disminución en el peso fiscal de las industrias, inversión pública en infraestructura, y lo que fué muy importante: la mediatización de las demandas obreras a través principalmente de la concertación con las cúpulas de las centrales laborales; un ejemplo de esto es el Pacto de Unidad Obrero de 1942 para desarrollar esfuerzos favorables a la naciente industrialización, reconociendo al titular de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social como árbitro para dirimir disputas intergremiales y laborales.

La necesidad de recurrir a la concertación social como forma de afrontar los problemas de tipo económico ha sido siempre recurrida, actualmente la situación inflacionaria y de reajustes de la economía no podría llevarse a cabo sin ella, lo que varía es la tendencia, el rumbo de las decisiones económicas. Por otro lado es de notarse como esta concertación se lleva a cabo con las cúpulas laborales, empresariales etc...sin que exista aún ahora un sistema de participación realmente democrático.

Iniciando con modificaciones graduales y llevándolo a situaciones más definitivas, la política obrera a partir de 1940 va a tomar otro cauce, se aumenta la capacidad arbitral del Estado al crearse la Secretaría del Trabajo en 1941 además de las reformas que sufre la Ley Federal del Trabajo en 43.

Durante el gobierno de Avila Camacho se crea la C.N.O.P. para neutralizar a los grupos heredados del cardenismo " va a significar una medida para dar una base propia al presidente Avila Camacho y neutralizar el peso de las organizaciones obreras; por otra parte, a mediano plazo, la diversificación de las bases sociales del Estado va a abrir un importante canal para la incorporación de los sectores medios, tradicionalmente de donde surge la mayor oposición al gobierno e incluso va a abrir un espacio a sectores de la burguesía agrícola y urbana." ²⁶

²⁶ Julio Labastida, op cit p. 9

Por otro lado la política agraria también dá un giro de 180 grados, en las reformas a la C.N.C. en 1942 se hace intervenir a los gobernadores en la elección de los representantes ejidales ante las comisiones agrarias mixtas, las decisiones en los asuntos públicos toman cada vez mayor carácter de administrativas lo que concentra el poder en los funcionarios de todos los niveles en detrimento de cualquier avance democrático. Por otro lado se promulga en 1940 un código agrario que incorpora los derechos que estableció Cárdenas para dar garantías a la pequeña propiedad agrícola y ganadera; más tarde Miguel Alemán dará lugar al amparo en materia agraria.

En el terreno de las relaciones con los grupos privados, en 1941 el Ejecutivo envía al Congreso una iniciativa de ley que separa a las cámaras industriales de las de comerciantes con el objeto de tener una mayor capacidad de manipulación. En noviembre de ese mismo año se crea la CANACINTRA que aunque forma parte de la CONCAMIN goza de autonomía y apoyo estatal.

A pesar del rechazo del capital nacional en 1945 se anuncia un plan de industrialización que se centra en la conciliación de clases y unidad nacional y un programa donde el Estado tendría un papel fundamental incorporando las condiciones para la participación del capital extranjero. También se delinea una política de protección a los productos nacionales arma que sirvió de negociación al Estado con los grupos empresariales.

Las relaciones con los Estados Unidos mejoraron mucho, situación muy importante debido a que nuestra economía ha dependido siempre en gran parte de la suya. Durante los años de la guerra el 90% del intercambio comercial del país va a ser con esa nación.

En 1946 se reforma la Ley Electoral de 1918 y se centraliza el control del proceso electoral. También se estipula que los partidos políticos debían ser nacionales desapareciendo en forma definitiva las fuerzas políticas locales.

Para el período de Avila Camacho se hace un segundo plan, éste sexenal, incorporó las demandas de los grupos económicamente fuertes sin perder el carácter de revolucionario. Se crea la Comisión Federal de Planeación Económica

en 1942 con la misión de reunir datos y cifras sobre la producción industrial del país, sin embargo su actividad poco tuvo que ver con la planeación.

Este segundo plan plantea: "Establecer los medios y procedimientos que aseguren al Estado un grado cada vez mayor de dirección e injerencia" ²⁷. Este nuevo proyecto industrial y económico del país no modifica el concepto de Estado que desde los primeros años post-revolucionarios se había manejado, al contrario las nuevas propuestas refuerzan aún más la hegemonía estatal tanto en lo económico como en lo político y social. El Estado se coloca más que nunca como el garante del logro de las aspiraciones del pueblo, de las grandes mayorías, pero al mismo tiempo pacta con los empresarios mecanismos de protección a la industria en busca del crecimiento económico.

Como consecuencia de estas funciones durante el período avilacamachista, siendo una tendencia que continuará en los regímenes posteriores, la burocracia se duplica aumentando considerablemente los gastos administrativos del Estado. Al crearse esta nueva categoría social se crea una nueva fuerza vinculada estrictamente a los intereses oficiales, así se respondió a las aspiraciones de las clases medias encontrando un canal de acceso al poder. Estos trabajadores se incluyen en el apartado "B" del artículo 123 de la Constitución donde sus derechos laborales quedan bajo el control político de la organización sindical generalmente controlada por el propio gobierno.

"El 18 de enero de 1946 se disuelve el P.R.M. y se funda el P.R.I. que lanza la candidatura de Miguel Alemán para presidente. Una novedad importante es que para la selección de candidatos al interior del partido, de gobernadores, senadores, diputados locales y federales y jueces, cuando estos últimos fueran de elección popular se haría por elección universal y directa. En cambio, el candidato a la presidencia de la república se designaría por una convención nacional. Sin embargo, aquella medida queda neutralizada en gran medida por que establece que habrá un acuerdo previo de las direcciones de los distintos sectores del partido sobre las candidaturas. De esta manera el Ejecutivo va a seguir teniendo una forma de influir directamente" ²⁸ El P.R.I. es una pieza clave

²⁷ Berta Lerner y Susana Ralsky, op cit p156.

²⁸ Julio Labastida, op cit p 12

dentro de la estructura y el juego político de México su estudio dé luz a muchas de las incógnitas sobre como ha sido posible la vida pacífica en nuestro país en comparación con la mayoría de los países latinoamericanos.

Desde un principio las medidas tomadas por Alemán muestran que la política gradual de rectificaciones había terminado dando paso a las transformaciones de fondo.

Dentro del régimen de Miguel Alemán hay una obsesión por la industrialización del país. Al no tener que sujetarse a un plan sexenal elaborado por el partido, él mismo elabora su propio plan de gobierno el cual presentó y discutió con la sociedad a través de lo que él denominó "Conferencias de Mesa Redonda". Estas eran reuniones que realizó a través de todo el país con grupos representativos de cada región en el aspecto social o económico pero no político. El objetivo fue que el plan tuviera una aceptación mayoritaria en términos más democráticos dando la imagen de que su programa atendería a todos los intereses y las aspiraciones sociales gobernando para toda la nación.

La temática principal de estas reuniones es el igual que de su administración, fue el progreso económico. La política económica esbozada en el ideario de Alemán señala su disposición de extender el poder del Estado en apoyo del crecimiento de la producción. Por otro lado hace explícitas la protección y las garantías a las empresas, industrial y comercial, para aumentar sus actividades en la economía del país. El resto de sus estipulaciones giran en torno a la productividad, y los únicos rasgos sociales que contiene el ideario son los marcados por la Constitución²⁹

Desde fines del período avilacamechista la situación económica del país era muy difícil. Al término de la segunda guerra mundial los países que contaban con tecnología avanzada comenzaron a recuperar sus mercados y el auge logrado a consecuencia de la guerra se vio disminuido pues México no tenía la capacidad industrial necesaria para hacer frente en forma exitosa a estos nuevos reajustes internacionales. En los últimos años del gobierno de Alemán los

²⁹ Berta Lerner y Susana Ralsky, op cit p 208

economistas mexicanos se dieron cuenta de que las circunstancias que habían hecho posible el desarrollo de México difícilmente podrían persistir. La oportunidad de exportación de mercancías mexicanas iba desapareciendo lo cual afectó la balanza de pagos, llevando a Alemán a financiar sus proyectos con medidas inflacionarias aumentando las presiones sociales.

Un grupo de expertos del gobierno mexicano y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento elaboró un estudio para el presidente que entre otras cosas contenía lo siguiente: "Entre 1939 y 1950, México pudo mantener una elevada tasa de producción, aún sin contar con un organismo, que coordinara la inversión, pero la economía mexicana ha llegado ya a un punto en el que, si no hubiese una coordinación de los proyectos, se producirían resultados distintos de los que se alcanzarían posteriormente sin dicha coordinación.

Ha llegado por lo tanto, el momento de que México considere como un todo orgánico el problema de su desarrollo económico y deje de abordarlo fragmentariamente, tratando cada proyecto por separado." ³⁰

El esquema de desarrollo adoptado por Miguel Alemán conocido como el "Desarrollo Estabilizador" se basó en el capital extranjero ya fuera inversión directa o vía préstamos de organismos internacionales, fué un desarrollo sumamente inflacionario a la larga. "Según Mario Ramón Beteta, secretario de Hacienda y Crédito Público del régimen alemanista, los empréstitos reclamaban el pago de intereses, pero la industria que por ese medio cobraba vida, quedaba para siempre como propiedad del país donde éstos se hubiesen realizado" ³¹. Según Roberto Rives Sánchez: "El Desarrollo Estabilizador se vino a caracterizar por mantener una paridad cambiaria (del peso frente a la divisa norteamericana) fijada desde 1954 a razón de 12.50 por un dólar; salarios y precios estables, aunque bajos los primeros; crecimiento regular del producto nacional (aprox. 6.5 por ciento anual); postergación del aumento de impuestos; desequilibrio en la balanza de pagos y presiones sobre el tipo de cambio. Sin embargo, el modelo generó fuertes contradicciones sociales que llevaron a egotarlo" ³²

³⁰ Miguel S. Wionczek op cit. p 33

³¹ Berta Lerner y Susana Ralsky op cit p 231

³² ibidem p 363

Avila Camacho y Miguel Alemán siembran la ilusión de un desarrollo sostenido e independiente. El proyecto de industrialización se justifica socialmente con la creencia de que el progreso contribuiría a solucionar la escasez, la injusticia y el atraso. Esta nueva ruta que toma el grupo en el poder se ve motivado por un cambio en la correlación de fuerzas donde el sector privado adquiere una importancia decisiva. Empieza a distinguirse una brecha que cada vez es más amplia entre "la ideología oficial y la política económica del gobierno".

"Para el cardenismo la preocupación dominante había sido sentar las bases de una sociedad más justa y congruente con la Revolución. Para el joven grupo de civiles ligados al poder en 1946 con el presidente Alemán, la obsesión fue primero crear la riqueza mediante la sustitución industrial de importaciones tradicionales y repartirla luego de acuerdo con las demandas de la justicia social. Nadie puso fecha a la segunda fase y los dirigentes oficiales y privados del país no parecieron interesarse realmente sino en la primera parte de la ecuación: acumular capital. Las cifras traducen su singular entusiasmo." ³⁴

Al final de su intervención, el avance del crecimiento económico prometía la esperanza de un desarrollo compartido, sin embargo, los grupos populares no habían alcanzado grandes logros. "El crecimiento económico capitalista montado en la virtual inmovilidad de un sistema político con fuertes rasgos autoritarios, dió como resultado una estructura social muy distante de la esperada en un régimen revolucionario comprometido con la justicia social. México se unió a las potencias aliadas en la segunda guerra mundial y su notable crecimiento económico reprodujo una estructura distributiva en la que el salario fué perdiendo terreno frente al capital. El porcentaje del ingreso disponible para la mitad de las familias más pobres de la pirámide social fue en 1950 del 19 por ciento, en 1957 del 16 por ciento, en 1963 del 15 por ciento y en 1975 de solo el 13 por ciento. Por contraste, el 20 por ciento de las familias con mayores recursos recibieron en 1950 el 60 por ciento del ingreso disponible, en 1958 el 61 por ciento, en 1963 el 59 por ciento y en 1975 poco más del 62 por ciento: una concentración del ingreso muy alta incluso si se la compara con la de otros

³⁴ Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, op cit. p 198

países latinoamericanos, que no se distinguen por su equidad pero tampoco hicieron una revolución³⁵

La política agraria se había alejado, esto en relación a la situación vivida durante el período cardenista y el manejo ideológico del lenguaje revolucionario. A pesar de esto la C.T.M. y la C.N.C. siguieron cooperando con el régimen a través de sus líderes, inclusive la dirección de la C.T.M. acepta la incorporación automática de sus miembros al P.R.I.

"La revolución dejó de ser una fuerza real después del sexenio de Manuel Avila Camacho (1940-46) pero su prestigio histórico y el aura de sus transformaciones profundas siguió dando legitimidad a los gobiernos mexicanos de la segunda mitad del siglo XX"³⁶

Por otro lado la necesidad de la inversión privada nacional y extranjera para lograr el desarrollo pusieron a este sector en una posición privilegiada de donde podían conseguir concesiones ventajosas que le hacían tener cada vez una fuerza económica más importante.

En términos de democracia social el Estado mexicano (incluyendo gobierno y pueblo) se ha estructurado en una forma corporativa, sectorial y totalmente dependiente de la organización oficial, del grupo en el poder, no hay organizaciones sociales autónomas a excepción de los grupos privados que actúan siempre como grupos de presión, en cierta medida empiezan a confundirse los intereses de los grandes empresarios con los de los hombres de gobierno. Los grandes grupos sociales se encuentran al margen de las decisiones nacionales o locales, es decir no logran formar agrupaciones que tengan un peso social con fundamento en su representatividad democrática sino solo como grupos de presión. Hay una gran corrupción sindical que afecta a los intereses de los sindicalizados o de los grupos campesinos, sin respetar la participación de la base.

En cuanto a las clases medias estas empiezan a encontrar canales de acceso a una vida mejor a través de la burocracia y del crecimiento de la industria

³⁵ibidem p 194

³⁶ibidem p 189

sin embargo el crecimiento económico artificial y la falta de democracia política producirán desilusión social en los años siguientes.

Otro aspecto que empezó a definirse fué la posición que el Estado tendría en el terreno de la práctica económica, esta posición se ha visto transformada sobre todo en últimas fechas pero para entonces se había dado un paso determinante: "Desatada la industrialización en parte como reacción al eco popular del cardenismo que terminó dividiendo a la familia revolucionaria, los gobiernos dudaron sobre el papel del Estado y el grado deseable de su intervención directa en el proceso productivo. En principio, esa intervención se justificó como una serie de acciones excepcionales y pasajeras. Creció después la convicción dominante que habría de regir las relaciones con el sector privado por varias décadas: el Estado debía dedicarse a crear y a mantener la estructura de la economía intervenir lo menos posible en las áreas de producción directa para el mercado y abordar solo aquellas donde la empresa privada se mostrara desinteresada y temerosa o fuera incapaz de mantener una presencia adecuada. Poco a poco, pese a las protestas empresariales, la práctica estatal y las deficiencias empresariales privadas cuejaron lo que se dió en llamar un sistema de "economía mixta" ³⁷

En forma totalmente opuesta las estructuras políticas y sociales se mantuvieron intactas. La presidencia se afianzó y los poderes legislativo y judicial nunca han logrado recuperar su lugar como Poderes de la Unión.

De acuerdo a la lógica de contradicción en las políticas económicas y sociales entre un presidente y su sucesor Ruíz Cortines propone un plan de desarrollo económico restrictivo y estable. El objetivo de la industrialización prevalece pero bajo un punto de partida interno primordialmente estatal o la acción de los grupos económicamente dominantes. La política de un crecimiento restrictivo produce malestar en casi todos los sectores, las clases trabajadoras al ver congelados sus ingresos y sufrir la inflación, los grupos económicamente

³⁷ Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer op cit. p 192

fuerzas al ver restringido su crecimiento como consecuencia de la restricción del gasto público y todo lo que esto significa en una economía como por ejemplo la congelación de precios en ciertos productos; y las clases medias que ven coartado su nivel de vida y su ascenso en la estructura social. Los grupos gobernantes también se encuentran en una situación conflictiva al ver reducido su presupuesto y por lo tanto sus márgenes de acción e influencia. Se nota en el gobierno de Ruíz Cortines la voluntad de aliviar en forma transitoria los desajustes económicos que causan tantos problemas sociales pero no hay un deseo de modificar radicalmente las políticas anteriores.

El presidente Ruíz Cortines mandó elaborar un plan de gobierno para los años 1953-58 a un organismo de recién creación, el Comité de Inversiones (que recordaba el creado en 1937) el cual funcionaba bajo la autoridad de la Secretaría de Hacienda, el Banco de México y la Nacional Financiera. El Comité se enfrentó de inmediato con problemas de tipo político y económico, en atención principalmente a los primeros se propuso su transferencia a las oficinas presidenciales debido a que la dirección de la coordinación económica y política debía ser desempeñada por la más alta autoridad. Las funciones de la Comisión de Inversiones eran elaborar planes de inversión del sector público considerando las prioridades según los objetivos de la política económica, social y fiscal del país y someterlo a la consideración del presidente. La Comisión fue apoyada por decretos presidenciales que obligaban a las distintas dependencias del gobierno a proporcionar la información que éste les requiriera así como también se prohibió realizar cualquier inversión no sometida previamente a la Comisión de Inversiones y aprobada por el presidente. "Los cuatro años de funcionamiento de la Comisión de Inversiones durante el gobierno de Ruíz Cortines demostraron que el organismo se encontraba bastante bien adaptado a la realidad política mexicana. No constituía una invocación revolucionaria, pues las limitaciones bajo las cuales actuó fueron muchas, no constituía una oficina nacional de planeación o de programación, por que la iniciativa de señalar metas para toda la economía no se originaba en ella. Tampoco tenía facultades para formular un plan nacional de Inversiones a más largo plazo. La Comisión era principalmente un intermediario entre la Secretaría de Hacienda, fuente principal de los recursos financieros, y todos los

destinatarios finales de los fondos, ya fuesen Secretarías de Estado, organismos autónomos o empresas.³⁸

El primer problema que la gestión de Miguel Alemán hereda a la Ruíz Cortinista es la de un crecimiento altamente inflacionario y una política de inestabilidad cambiaria. Para responder a la situación económica y política Ruíz Cortines propone en su plan económico, en términos generales, concesiones a las clases mayoritarias que eleven su capacidad de compra, seguridad a la inversión privada y facilite la importación de bienes necesarios para la industria y la exportación de productos mexicanos. Tras un corto auge de las exportaciones provocado por esta devaluación y por la guerra de Corea se volvió a presentar el problema del déficit en el intercambio comercial de México con el exterior, y en 1954 fué necesario una nueva devaluación (la de 1948) que puso la paridad respecto del dólar en 12.50 pesos. Antonio Carrillo Flores esboza en ese año las finalidades de la devaluación de la moneda de la siguiente manera: "Reducir las importaciones de artículos, no indispensables, alentar a las exportaciones, aliviar la difícil situación por la que están pasando distintas actividades económicas, desanimar a las exportaciones de capital, provocar una inversión privada mayor y fortalecer los ingresos que el país obtiene por invisibles como el turismo."³⁹

El fin de la guerra norteamericana, con Corea determina la necesidad de optar por un desarrollo modesto. La devaluación de 1954 afecta fuertemente a los sectores de ingresos fijos; el presidente siguiendo la tradición se coloca en una posición intermedia y es la voz de los sectores populares ante los grupos empresariales afirmando su legitimidad ante los primeros y fortaleciéndose ante los segundos. Sin embargo se crea un clima de desconfianza ante la política estatal tan contradictoria.

Más que nunca el crecimiento se ve comprometido con el extranjero. Ante la renuncia del presidente a adoptar medidas impositivas de significación

³⁸ Miguel S. Wionczek op cit. p 42

³⁹ Bertha Lerner y Susane Ralsky op cit. p 277

importante para no causar malestar político en los sectores de alto y medio ingreso se ve la necesidad de recurrir a un creciente endeudamiento externo. Este proviene generalmente de instituciones bancarias internacionales donde el capital norteamericano mantiene su hegemonía.

El papel del Estado como generador de infraestructura se fortalece y se incrementan los subsidios a la industria. El papel de la agricultura se subordina ante la necesidad de industrializar al país. El descontento campesino se manifiesta en forma más desiciva. Esta situación se agrava con la repatriación de braceros en 1954 todos estos factores llevarán poco después a López Mateos a replantear su política agraria

El partido Acción Nacional se presenta en la tribuna de la oposición política como una opción ante los candidatos oficiales; su ideología fundamental esbozada principalmente por Don Manuel Gómez Morín no alcanza a identificarse con las grandes mayorías, por otro lado los partidos opositores lo hacen ver mas bien como un grupo de presión que solo busca lograr objetivos de tipo económico y ligado fuertemente a los intereses de la iglesia

En el terreno político nace en 1952 la CROC (Confederación Regional Obrera y Campesina) pero no altera en general el panorama social y político. Desde su nacimiento tiene una deficiencia que la hará inoperante, tratar de fundir los intereses obreros y campesinos

La CROC nace a la sombra del gobierno y es un instrumento mas de manipulación social, obrera y campesina. La creación de la CROC responde a la necesidad de mediatizar otros grupos que representan los interes de esos sectores. En este mismo sentido aunque en otro terreno se crea el PARM un partido político satélite del oficial que apoyará a éste. Se incorpora a la mujer al proceso electoral

La política social de Ruíz Cortines no varía en mucho del estilo seguido por sus antecesores, conceciones a los sectores que representan un peligro social, económico o político. Se acusa a Ruíz Cortines de que les conceciones hechas en

su gobierno se dieron después del fracazo de una política represiva y que en ningún momento buscó una democratización del sistema

Al final de este período presidencial empiezan a producirse movimientos laborales de electricistas y ferrocarrileros principalmente, junto con los telegrafistas y los estudiantes

Lo más importante de estos movimientos no son sus demandas salariales sino las que promulgan por mayor democracia sindical

"Ante la respuesta estatal ninguno de esos movimientos se consolidó, todos terminaron por la represión. Las movilizaciones de 58 y 59 representan el movimiento más vigoroso de la clase obrera en la historia de México, después de 18 años de sometimiento la respuesta del Estado fué drástica decapitando y desarticulando el movimiento"⁴⁰

Después de un período largo de contradicciones económicas, políticas y sociales empiezan a flotar deficiencias de fondo, la desilución ante la incapacidad estatal de lograr una ruta hacia un desarrollo se manifiesta en todos los sectores

El desarrollo de la economía mexicana es muy superior al logrado por otras economías latinoamericanas sin embargo, se ha logrado a costa de una enorme desigualdad en la distribución del ingreso; el objetivo primordial del Estado post-revolucionario, con algunas excepciones fué el de industrializar el país no alterar la desigualdad económica.

"Al intento de racionalizar la economía se suma el esfuerzo por racionalizar la política atreyendo cuadros que incorporen un principio de análisis, es decir, promoviendo el ingreso de técnicos. La presencia de técnicos en la administración garantiza que el flujo de proposiciones de arriba hacia abajo adquiere un tono más sistemático"⁴¹

⁴⁰ Julio Labastida op cit. p 15

⁴¹ Bertha Lerner y Susana Relsky op cit. 297

Al inicio del sexenio de Adolfo López Mateos había la expectativa de la restauración de un gobierno de tipo popular. De inicio incrementa el control del Estado en la producción de artículos básicos para distintas ramas de la industria y por supuesto el control de los recursos básicos como la electricidad. Debido a esto tiene fuertes enfrentamientos con los grupos industriales. En 1960 -61 se calcula una fuga de capitales de 2000 millones de pesos síntoma de la desconfianza que reina en el país provocada principalmente por la indefinición ideológica y política del grupo gobernante⁴²

El gobierno hace ciertas concesiones para legitimar el sindicalismo oficial, por ejemplo una nueva ley de reparto de utilidades. A la burocracia se le otorga servicios de seguridad social.

"El Estado mexicano va encontrar serios problemas en el periodo de López Mateos no solo en el terreno laboral sino también respecto a una situación económica difícil que lleva a un crecimiento nulo de la economía en el año de 1960. Además tiene que enfrentar un contexto internacional complicado con el fenómeno de la revolución cubana"⁴³ El gobierno hace ciertas concesiones para legitimar el sindicalismo oficial, por ejemplo una nueva ley de reparto de utilidades. A la burocracia se le otorga servicios de seguridad social

México firma en Punta del Este el acuerdo conocido como la "Alianza para el Progreso" que contenía disposiciones que obligaban a los países latinoamericanos a fortalecer sus mecanismos de planeación. Sin embargo México como casi todos los países latinoamericanos continuaban negociando en forma parcial con los distintos sectores de la economía

A mediados de 62 se elaboró el primer programa de inversiones programadas, no se conocen sus detalles salvo la información periodística publicada sobre él, a la opinión pública mexicana solo se le dió a conocer un resumen del documento presentado por México ante la primera reunión anual CIES (Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA).

⁴³ Julio Labastida op cit. p 15

En octubre de 64 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informa a los compradores extranjeros de bonos de desarrollo de los Estados Unidos Mexicanos:

"En un esfuerzo tendiente a integrar las actividades de los sectores público y privado de la economía y con el propósito, así mismo, de conseguir un aumento anual mínimo de 5% (a precios constantes) en el producto nacional bruto, el gobierno se ha trazado un "plan de acción inmediata" para 1963 -65. Este plan formulado en consonancia con los principios de la Carta de Punta del Este fué sometido a la nómina de los nueve de la Alianza para el Progreso y al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, para su evaluación ambos organismos dieron fin a su revisión en los comienzos de 64 y las metas y programas de inversión de 1964-65 han sido considerados recientemente por el Banco Interamericano de Desarrollo y otras instituciones financieras similares con la mira de hacer nuevos empréstitos a México, dentro de la estimación global de los recursos internos y externos, requeridos para cubrir los objetivos del plan"⁴⁴

En el Plan de acción inmediata el gobierno mexicano expresa constantemente su preocupación por elevar las tasas de inversión privada y pública y mejorar el balance entre crecimiento económico y demográfico. Buscaba un incremento del producto interno bruto a una tasa media anual del 5% en el quinquenio 1961-1965 y elevarlo al 6% anual en el 1966-1970, dado que la tasa de crecimiento demográfico era en ese momento de 3.1% anual. El objetivo señalado requeriría de un esfuerzo muy importante en cuanto a la inversión pública y privada. Según una publicación hecha por la Secretaría de Programación y Presupuesto y el Fondo de Cultura económica que ya hemos citado, "el plan de acción inmediata comprende una inversión bruta de 79 200 millones de pesos, de los cuales, mientras la inversión privada no recupere un ritmo adecuado, se calcula que un poco más de la mitad, o sean 39 800 millones, serán inversiones del sector público" No obstante el plan se encuentra ante un problema real, la forma más eficaz de atraer inversión privada es a través de estímulos entre otros fiscales pero es también con recursos provenientes de la recaudación de donde

⁴⁴ Miguel S. Wloneczek op cit. p 48

provendrán las inversiones del sector público, ante este encrucijado y la necesidad urgente de inversión el Estado mexicano recurre al financiamiento extranjero. No podemos olvidar que además de preocuparse por el crecimiento productivo, el gobierno lleva sobre sus hombros también el gasto social improductivo y el gasto corriente lo que acrecenta significativamente sus compromisos y disminuye también su liquidez.

"El Plan de Acción Inmediata fué el primer intento de planeación que incluyó al sector privado pero a pesar de los progresos que para ese entonces había hecho la planeación en México no existían los elementos necesarios para lograr una planeación en el sector público, menos una que abarcara la estructura total de una economía mixta."

Según Miguel S. Wionczek el plan fracasó por tres razones principalmente:

- 1.-No hacía intento alguno de justificar los niveles de inversión acordados con un modelo macro económico coherente
- 2.-No preveía ninguna reforma administrativa que permitiera su ejecución y
- 3.-Tampoco proponía medidas concretas de política económica tendientes a alcanzar las metas del plan."

En cuanto a la reforma administrativa no modificó la existencia de un gran número de centros de decisiones económicas dispersas dentro del gobierno federal y el sector paraestatal.

Además el "Plan de Acción Inmediata" fué elaborado exclusivamente por los técnicos del gobierno federal sin participación de los sectores privados y de los primeros solo los directamente encargados de su elaboración, lo que contribuyó amplemente a su total inaplicabilidad.

"El ferviente deseo de la mayoría de los latinoamericanos es conseguir un nivel de vida más elevado. Pero existe una crisis de dirección que se relaciona con la rigidez social y con el temor de transferir el poder de las manos de unos pocos a instituciones de base amplia que puedan dar satisfacción a los anhelos de la mayoría. En cierto sentido, la voluntad de desarrollo está desigualmente

distribuido en razón inversa al ingreso y a la riqueza el problema no consiste tan solo en saber que nuevo reparto ha de hacerse del poder económico y político; estriba no menos en como redistribuir la voluntad de desarrollo. La voluntad y la capacidad de emprender reformas sociales e institucionales básicas incumben al gobierno y a los dirigentes representativos de los negocios, del trabajo de los propietarios y de otros intereses.⁴⁵

“Dos factores principalmente llevaron a los técnicos mexicanos a replantear el problema de la planeación: El primero era el estancamiento de la economía mexicana debido a la ausencia de políticas globales de desarrollo y a la mala aplicación de los recursos públicos que incrementaban los rendimientos decrecientes de sus mayores inversiones y por otro lado no habían contrarrestado la falta de dinamismo del mercado interno y demanda externa

El segundo elemento que determinó una revisión a fondo fué la relación de dependencia que guardaba el desarrollo económico mexicano con los recursos externos principalmente los créditos públicos del exterior que para el periodo de 1959- 1963 representó el 26.4% de la inversión pública total”⁴⁶

López Mateos ve la necesidad de acercarse a los grupos privados y lo hace através de una política fiscal benigna hacia sus intereses. El sector empresarial privado se ve altamente beneficiado: “Se le ha concedido una política de proteccionismo que ha respaldado instalaciones industriales ineficientes; se ha instrumentado una estrategia fiscal de carácter regresivo y a través de impuestos indirectos favorece al empresario nacional y se ha dictado una política de inversiones estatales que completa a la inversión privada pero que en contra partida reduce el carácter productivo de la inversión estatal”⁴⁷. Uniendo estos hechos a las facilidades que encuentra el capital extranjero para invertir en nuestro país podemos entender que en 62 se incrementen las inversiones y para 64 la economía mexicana halla alcanzado una tasa de crecimiento de 10% anual “por lo que toca al crecimiento económico los años que van de 1940 a 1968 son los de la construcción de la base industrial moderna del país, los años en que se acelera la sustitución de importaciones, la superedificación de la agricultura a la industria, la urbanización, el crecimiento

⁴⁵ *Ibidem* p 59

⁴⁶ *Ibidem* p 50

⁴⁷ Berta Lerner y Susana Reisky op cit. p 308

sostenido del 6% anual en promedio, la estabilidad cambiaria y el equilibrio de precios y salarios; son también los años de plena vigencia a un acuerdo central del sistema: la armonía básica entre la élite económica y la política la apuesta por la construcción de un sector industrial y financiero mexicano." 48

La principal reforma emprendida por López Mateos fue de carácter fiscal en 1962. Las reformas que se realizan en su sexenio incrementan el carácter de dominación del Estado, el objetivo de sus reformas económicas y sociales es disminuir el conflicto social que plantean no los sectores mas desfavorecidos del país sino aquellos que tienen mayor conciencia política,

Durante la administración de López Mateos, a fines de 1958, se estableció una nueva Secretaría de Estado, la Secretaría de la Presidencia, la cual sería la principal dependencia coordinadora de la política económica. Las atribuciones de la Comisión de Inversiones se le dieron a la nueva secretaría pero con mayores facultades para la planeación autónoma. La Secretaría de la Presidencia nació así y no como una Secretaría de Estado más debido a que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no aceptaría una secretaría que le quitara la mitad de sus atribuciones al determinar la distribución de los recursos económicos en todas las inversiones nacionales. La Comisión de Inversiones pasó a ser la Dirección de Inversiones Públicas existiendo también una de planeación lo que originó desde el principio una dicotomía de facultades entre estas dos Direcciones ya que dividieron una función en dos dependencias distintas provocando la atrofia de las dos, la de planear y la de invertir.

A mediados de 1959 se expidió un decreto solicitando a todas las dependencias que proporcionaran la información suficiente para que la Secretaría de la Presidencia, a través de su Dirección de Planeación formulara un plan de inversiones para el período 1960-64. Las sanciones por no aportar la información aumentaron y dió facultades a la Secretaría de Hacienda para ordenar al Banco Central congelar los fondos de las dependencias que hubiesen

48 Aquilín Camín y Lorenzo Meyer op cit. p 240

hecho inversiones no aprobadas. También a través de los permisos de importación y exportación se controlaba el cumplimiento del decreto.

La Dirección de Planeación no tuvo una acción efectiva debido principalmente a la falta de definición de sus facultades y atribuciones así como a no haber centralizado en ella la facultad de planeación en el ámbito nacional. "Otro acuerdo presidencial dictado en marzo de 1962, nueve meses después del decreto de mediados de 61, pone de relieve el hecho de que la Secretaría de la Presidencia no pudo cumplir sus funciones, y que los funcionarios más elevados del gobierno federal se dieron cuenta, finalmente, de que la planeación económica nacionalmente integrada no era posible mientras la iniciativa de emprenderla se dejara al juicio independiente, la voluntad y el interés público de docenas de grandes dependencias federales, sin mencionar, la lista en continuo crecimiento de empresas de participación estatal."⁴⁹

Al final del sexenio de López Mateos se logra contrarrestar el clima de intranquilidad que tradicionalmente se provoca en la sucesión presidencial, esto se logra principalmente gracias a la recuperación de las finanzas norteamericanas debido al fin de la guerra de Vietnam lo que permite la expansión económica de los Estados Unidos de Norteamérica hacia México así, se da una gran inversión de capitales en las industrias nacionales. En cuanto a los sectores medios y bajos se logra tranquilizarlos a través de una política de expansión de la seguridad social y de la difusión de la educación.

En este momento de cambio de poder los grupos de izquierda se debilitan principalmente por sus enfrentamientos internos, debido a un alejamiento muy grande de los verdaderos problemas de las clases populares debido a su sobre ideologización y sobre todo por la indefinición de sus grandes representantes como el entonces expresidente Cárdenas quien se reincorpora a la esfera gubernamental como muestra de su no ruptura con el sistema.

Díaz Ordáz llega a la presidencia con una opción política clara, es posible preservar el camino del desarrollo económico, el proceso de industrialización y

⁴⁹ Miguel S. WfonczeK op.cit. p. 46

de expansión económica a partir de una acción coordinada del Estado y de los sectores económicamente dominantes: "La meta del desarrollo económico parece condicionar otros supuestos, si bien no están claramente manifiestos en la ideología del candidato. El más importante es que es necesaria la conservación de un orden político estricto que permita generar la confianza de los sectores que invierten. La combinación de ambas metas, el desarrollo económico a costa de un control político rígido, parece ser la opción esencial adoptada por el presidente Díaz Ordáz"⁵⁰

Algunos problemas arrastrados de los modelos económicos de los sesentas empezaron a manifestarse por ejemplo: una tasa de desempleo creciente, deterioro en la distribución del ingreso, desequilibrios regionales, presión campesina, déficit crónico y creciente además de una concentración demográfica importante en el D.F.

El modelo de Díaz Ordáz es una opción de crecimiento con estabilidad en contraposición al desarrollo inflacionario de épocas anteriores, sin embargo sigue rezagada la participación política de los sectores medios y bajos. Se fortalece la alianza con los grupos privados industriales y el capital extranjero, comprometiendo su desarrollo con la fuentes de financiamiento externo.

A pesar de las altas tasas de crecimiento el proceso de desarrollo presentaba grandes contradicciones que impedían ver el camino con claridad. El crecimiento real y sostenido en este momento se muestra ilusorio debido principalmente a la situación financiera y política internacional donde los bloques económicos tienen sus propios mecanismos de defensa como las barreras arancelarias.

El fortalecimiento del aparato estatal resulta clave en esta estrategia desarrollista, en esa época tomó auge la reforma administrativa como una prioridad lo que daría lugar después a un sistema integral de planeación. La posición de Díaz Ordáz sigue siendo una búsqueda de alianzas con la inversión privada.

⁵⁰ Berta Lerner y Susana Relsky op cit. p 377

En el campo de la actividad planificadora propiamente hablando, Díaz Ordáz inicia un proceso de ampliación en la vigilancia de una de las ramas básicas del Estado y de la economía del país: las empresas descentralizadas, lo hace facultando para tales efectos a la Secretaría del Patrimonio Nacional. Se inician en forma muy rudimentaria y parcial algunos intentos de planificación en búsqueda de salvar la situación de contradicción del proceso de industrialización del país que se hacía obvio. Sin embargo, estos intentos de racionalización tendrán un defecto de origen que acompañará a todos los posteriores procesos de planificación, en ningún momento se plantea la necesidad de alterar las estructuras políticas, administrativas y sociales que frenan el desarrollo y la modernización del país, ni alterar en mínimo grado el equilibrio de las fuerzas sociales. En cuanto a los intentos de planeación regional, éstos se encuentran limitados por los compromisos y los intereses políticos y económicos de su región lo que les impide ejercer una función directriz y orientadora de tipo general.

Aunque el recurso a la represión no es privativo del gobierno de Díaz Ordáz en este confluyen una serie de factores que lo hacen definirse así. Julio Labastida sostiene lo siguiente:

"Me parece que los factores que han contribuido a la asentación de los rasgos autoritarios dependientes y antipopulares del sistema político son principalmente:

- 1.- El temor de la burguesía y gran parte de los sectores medios privilegiados ante la emergencia a partir de la última década de nuevas fuerzas populares que presionen para una mayor participación política y económica y que aparecen a sus ojos con un carácter subversivo se trata del mismo fenómeno aunque con una importante diferencia de grado del proceso de radicalización hacia la derecha que experimentaron estos mismos grupos sociales en otros países de América Latina y que culminó con su apoyo a la instauración de dictaduras militares.

- 2.- Cambios al interior del aparato de Estado fundamentalmente:

- A) Control de la cúpula por una burguesía de origen burocrático y que constituye una fracción de clase económicamente dominante.
- B) Incremento del peso del ejército debido a su creciente intervención en los conflictos sociales.
- C) Burocratización de los cuadros políticos medios y de alejamiento de los sectores sociales de donde surgieron.

3.- La lógica misma de la estrategia de desarrollo que se ha seguido. Exige asegurar la "paz social" por cualquier medio como condición para que prosiga el proceso de acumulación de capital"⁵¹

Las expresiones sociales de los médicos en 1965 y de estudiantes en 68 mostraban al grupo en el poder que las cosas en la sociedad habían cambiado, no era posible seguir tratando de inmovilizar las expresiones sociales de grupos que no encontraban canales de acceso a las decisiones ni el tan esperado reparto de la riqueza nacional.

"La subordinación de la burocracia sindical a la política presidencial se manifestó con claridad durante el gobierno de Díaz Ordaz. Los órganos obreros oficiales más importantes entre ellos el Congreso del Trabajo la C.T.M. y la C.R.O.M. apoyaron la política presidencial de represión al movimiento estudiantil"⁵²

La combinación crecimiento económico con estabilidad política llevaron a otras naciones a tomar a nuestro país como ejemplo prometedor como la respuesta a sus problemas. Fué hasta 1968, con la crisis política que despertamos del sueño del milagro mexicano y nos enfrentamos a una planta industrial incapaz de sobrevivir sin una fuerte protección arancelaria, sin posibilidades de competir en los mercados internacionales y en el interior carente de capacidad para mejorar la balanza de pagos así como para absorber a las nuevas generaciones que requerían fuentes de trabajo. "Una prolongada crisis de la economía internacional a principios de los años setentas, coronó la situación del ya difícil

⁵¹ Julio Labastida op cit. p 16

⁵² Ibidem p 17

panorama mexicano ha sido más claro aún que las condiciones favorables del hasta entonces llamado "desarrollo estabilizador", se habían erosionado y hacía falta otra propuesta.⁵³ El conflicto político que se expresó en forma definitiva en el movimiento estudiantil relegó el problema administrativo y de planeación a segundo término.

Luis Echeverría Álvarez llega a la presidencia en 1970. Planteó reformas en dos planos al inicio de su presidencia, una en el nivel político y otra en el económico.

En éste último se encontraba en situación muy complicada a demás de la ineficiencia generalizada de la planta productiva, era preocupante el carácter excesivamente dependiente del proceso de desarrollo del capital extranjero y el alto costo social que había tenido el proceso de industrialización con grandes concentraciones del ingreso. La generación interna de tecnología y la de empleos, representó otra de las grandes deficiencias de la estructura industrial hacia esas fechas.

Las finanzas públicas requerían una gran sacudida, México siempre fué un país de tasas impositivas muy beneficiosas para el capital, arma de negociación del gobierno con los grupos privados.

Las distintas tendencias políticas y económicas plantean dentro de sus opciones un fortalecimiento del Estado tanto para convertirse en forma más determinante en el agente racionalizador del proceso de desarrollo económico y no simple proveedor de infraestructura como para promover la distribución de los beneficios del desarrollo. El sector paraestatal siguió ensanchando su campo de actividad, adoptó la política de absorber empresas privadas en quiebra para conservar las fuentes de trabajo y acentuó la práctica de subsidio a los productores privados y también en las tarifas de casi todos los servicios públicos e inclusive las comercializadoras como la CONASUPD. Para 1970 el sector público contaba con 800 empresas, el 35% de la inversión fija bruta correspondía al sector público, en 76 llegó a representar más del 40%. Las acciones y decisiones del sector público determinaban casi todo el crecimiento

⁵³ Héctor Aguilar Camín y Loranzo Meyer op cit. p 197

y la dirección de la economía nacional; para estos años la inversión privada descendió fuertemente debido a los conflictos con el grupo gobernante de los que ya hemos hablado.

Otro punto fundamental fué la regulación del papel de las transnacionales en la economía del país, y la falta de una reforma fiscal profunda que sanara las finanzas del gobierno. Finalmente el "Desarrollo estabilizador" sería sustituido por el "Desarrollo Compartido", no debido a un proyecto coherente de reformas y objetivos sino como forma de afrontar la crisis política y económica del principio del gobierno de Luis Echeverría.

El proyecto económico "echeverrista" era en mucho contradictorio y contenía puntos muy tensionantes entre los grupos sociales, sobre todo en lo que respecta a los grupos industriales y agricultores privados del norte del país: "Las reacciones frente a los intentos reformistas y la política exterior, el estilo populista y la tolerancia relativa del gobierno hacia las organizaciones de las clases populares provocó fuertes reacciones en la burguesía. 1976 y 1977 son los años de mayores tensiones.

Los conflictos entre la burguesía y el Estado se tradujeron en un fuerte descenso de la inversión privada"⁵⁴

En estos años se crea el Consejo Coordinador Empresarial, constituyéndose en forma paralela al Estado. En él estarían representadas todas las agrupaciones más importantes del país menos la CANACINTRA.

El señor Ricardo Margaín Sosaya expresó claramente los sentimientos de los grupos privados, especialmente el grupo Monterrey cuando en la oración fúnebre del señor Eugenio Garza Sada, muerto por incipientes grupos urbanos guerrilleros, dijo ante el presidente: "Solo se puede actuar impunemente cuando el Estado deja de mantener el orden público... cuando se ha propiciado desde el poder a base de declaraciones y discursos el ataque reiterado del sector privado, del cual formaba parte destacada el occiso, sin otra finalidad aparente que fomentar la división y el odio entre las clases sociales"⁵⁵

⁵⁴ Julio Lebastide op cit. p 20

⁵⁵ibidem p 20

La insuficiencia en los recursos estatales y la disminución de la inversión privada se sustituyó con un endeudamiento fuerte y con una mayor apertura al capital extranjero a través de estímulos fiscales para el establecimiento de maquiladoras y con un decreto que permitió inversiones extranjeras en empresas turísticas en costas y fronteras en forma de fideicomisos. Esto solo siluonó el problema del desempleo que estaba generando conflictos sociales. El ambiente económico y político frustró los planes del "Desarrollo Compartido"

Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer hacen un comentario que resulta revelador en cuanto a la constitución de la economía mexicana para esos años: "Aunque las cifras globales de crecimiento llevan a concluir que la estrategia económica del poscardenismo pareció tener éxito, otros elementos pueden modificar ese juicio. Una buena parte de la inversión en el sector más moderno de las manufacturas fué extranjera. De las 101 empresas industriales más importantes de México en 1972, 57 tenían participación de capital extranjero. De los 2 822 millones de dólares a que ascendía entonces la inversión extranjera directa, 2 083 estaban en la industria manufacturera. A partir de 1973, cuando la economía mexicana entró en crisis, se trató de suplir con gasto público la baja en el ritmo de la inversión privada nacional y extranjera pero la mayor tajada de esos recursos oficiales eran préstamos extranjeros, de modo que si la inversión extranjera directa sólo perdió importancia relativa lo hizo frente a la inversión extranjera indirecta, es decir ante el aumento de la deuda externa. En 1971 esta deuda externa del sector público alcanzaba ya una magnitud considerable: 4,543.8 millones de dólares y cinco años más tarde se había casi cuadruplicado, con 119,600.2 millones de dólares" ⁵⁶

En el terreno político se empezó a hablar de una apertura democrática. En contradicción con ella se hicieron grandes esfuerzos por renovar las bases sociales del partido oficial con su carácter corporativista "el PRI cobijaba a los movimientos contra el caciquismo y a los caciques". El papel de árbitro del Estado se fortaleció a través principalmente, de la creación de las comisiones

⁵⁶ Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer op cit. p 204

tripartitas a nivel nacional donde estaban representadas las organizaciones obreras, empresariales y el Estado mismo para resolver la problemática económica entre estos sectores integrándose al arbitraje estatal.

Para cuando el presidente Echeverría dejó el poder, el desarrollo estabilizador y el desarrollo compartido serían historia. El "milagro mexicano" empezaría a ponerse en duda. Un factor que hubiera sido determinante para consolidar el desarrollo del país aunque fuera a base de inversión pública hubiera sido una reforma fiscal a fondo que nunca se llevó a cabo, por la incapacidad o imposibilidad del gobierno ante las presiones políticas para llevarla a cabo. "Posponer la reforma fiscal resultó una decisión crucial del gobierno de Luis Echeverría. En cierta medida ese proyecto de reforma era la piedra de toque de todo su programa y al abandonarlo el conjunto de su acción pública perdió el impulso vital" 57

En este sexenio se aplicó la técnica de presupuesto por programa que entrañaba la relación costo-beneficio al asociar los recursos públicos con la obligación de exhibir resultados concretos y conforme a lo programado

En el plano estatal se crearon los Comités Promotores del Desarrollo (1971-75) pues los problemas de la centralización eran cada vez más visibles, razón que llevó también a crear la Comisión Nacional de Desarrollo Regional.

La coyuntura económica de 1976 se salvó gracias al cambio de gobierno y al nuevo horizonte que abrió al país la buena nueva de las grandes reservas petroleras las que se convirtieron en el eje de todo el proyecto de industrialización y crecimiento agrícola del país. Al final de la década de los setentas el grupo en el gobierno había perdido presencia ante las principales fuerzas sociales, particularmente ante los grupos privados, los recursos petroleros reforzaron su papel de rector del desarrollo mexicano. La crisis de confianza enmarcó el cambio de gobierno en 1976. Los organismos internacionales empezaron a supervisar las finanzas del Estado mexicano, lo

57 *Ibidem* p 224

economía se contrajo, se pusieron topes a los aumentos salariales y se dió entrada a las fórmulas de estabilización del Fondo Monetario Internacional.

"El sexenio de López portillo (1976-1982) había de probar que ni las más favorables condiciones del mercado petrolero podían resolver el problema estructural de la planta productiva desintegrada y poco moderna del país. Luego de cuatro años de euge sin precedentes fincados en el ingreso petrolero, el país recayó en una profunda crisis de financiamiento y producción a partir de 1981 provocada por la caída de los precios internacionales del petróleo y por los profundos desequilibrios fiscales, productivos, de comercio y deuda externa" ⁵⁸

"El desastre económico al finalizar el sexenio del presidente López Portillo precipitó la crisis y agudizó los conflictos sociales y políticos. Aunque las causas del desplome son conocidas, vale la pena repetir algo que con frecuencia se olvida: es cierto que esas causas fueron y son internacionales, más allá del control de nuestro gobierno; también lo es que contribuyeron poderosamente a la bancarota varias y serias fallas de nuestra política económica. Esas fallas no solo fueron técnicas sino también morales y políticas. Graves errores se habrían evitado si el gobierno hubiese oído las críticas y las advertencias que muchos le hicieron, sobre todo frente a su política y su obstinación en emprender proyectos faraónicos e irrealles, todo fué inútil; según una tradición de siglos, la sabiduría de nuestros jefes es infinita e intocable su autoridad, el presidente apostó y perdió el país.⁵⁹

⁵⁸ Ibidem p 197

⁵⁹ La Jornada 11 de agosto de 1988

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA PLANEACION EN MEXICO

1917 Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos
Mexicanos. (D.O. 05.02.17)

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
(D.O.25.12.17)

1923

Creación de la Comisión Nacional de
Fuerza Motriz (D.O. 02.04.23)

Con funciones a la vez de gestión y
consultivas, se preocupó por promover
el fomento y asegurar el control de la
industria generadora de energía" ¹

Creación del Departamento Administrativo de Estadística.

"La estadística cobró importancia para
el mejor funcionamiento del aparato
estatal y fué elevada al nivel de
Departamento Administrativo, dependiendo directamente del ejecutivo." ²

¹ Roberto Rives Sánchez, ELEMENTOS PARA UN ANALISIS HISTORICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EN MEXICO 1821-1940, Instituto Nacional de Administración pública (INAP), 1984 México p 284

² Ibidem p 287

1925

Creación de las Comisiones Nacionales de Caminos y de Irrigación.

Creación del Banco de México (D.O. 31.08.25).

La creación de una banca central será un paso definitivo para la intervención del Estado en la vida económica del país a través de la centralización de la emisión de billetes y el manejo del crédito aunque en este renglón sus funciones son sumamente limitadas, tiene también a su cargo la tesorería del Gobierno Federal. Su principal función sería la emisión de billetes y regular la circulación monetaria en la República. Para Calles había quedado "satisfecho otra de las condiciones de seguridad para la reanudación del servicio de la deuda y, por tanto, del restablecimiento del crédito del país en el extranjero"³

Creación del Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero.

1926

Creación de las Comisiones Especiales de Eficiencia.

1928 Ley que crea el Consejo Nacional Económico (D.O. 15.06.28)

³ *Ibidem* p 291

Ley expedida por el Ejecutivo de la Unión en uso de facultades extraordinarias.

Tendrá por objeto el estudio de los asuntos económicos y sociales de la Nación y será un cuerpo permanente y autónomo de consulta necesaria y de iniciativa libre (art.1).

Su competencia específica sería: Actuar como consultor necesario de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos para todos los proyectos o estudios de carácter legislativo o reglamentario que se relacionen con las cuestiones de carácter económico-social del país (art 3 inciso a). Integración (art.4).

La integración de este órgano es realmente muy variada donde participan tanto representantes del sector público, como del ámbito científico y cultural así como de la iniciativa privada, obreros, agricultores pequeños y ejidatarios y representantes de otros grupos pequeños como los propietarios de predios urbanos de la República entre otros. Como dato interesante, el art. 32 nos habla de que solo los consejeros que formen parte de la Comisión Permanente o de las Subcomisiones de Economía Social y de Economía y Finanzas tendrán derecho a remuneración, esto es importante ya que demuestra el carácter informal del Consejo.

Creación del Departamento de Presupuesto de la Federación. (D.O. 08.01.28)
Se realizan diversos esfuerzos por racionalizar las acciones en sectores claves para el desarrollo.

Sustitución del presupuesto tradicional por el presupuesto con orientación programática.

1930 Promulgación de la Ley Sobre Planeación General de la República (D.O. 12.07.30).

Buscaba instrumentar los medios para conocer las posibilidades físicas del territorio mexicano, aunque en la definición de sus objetivos (art. 1), se propone metas bastante más amplias su articulado posterior nos muestra el reconocimiento de la importancia de obtener un análisis de nuestra geografía nacional, para lo que procederá a realizar un "Plano Nacional de México" (art. 2).

El art. 4 establece la constitución de la Comisión Nacional de Planeación como cuerpo consultivo de la Comisión de Programa que se establece en el art. 9 dependiendo de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. El fin principal de esta comisión sería elaborar un plano nacional del país identificando las características prin-

cipales de las regiones económicas así como puertos, carreteras etc..”

La integración de la Comisión Nacional de Planeación es muy heterogénea y atiende básicamente a grupos de profesionistas y científicos así como representantes de los gobiernos locales y la federación.

Prende encauzar las actividades del sector público para responder a las necesidades de la sociedad. Esta ley no tuvo los efectos esperados debido principalmente a la situación económica del país hacia esas fechas, sin ser abrogada nunca se aplicó ni reglamentó. Representa un esfuerzo alejado de la planeación económica y social, más bien expresa el deseo de determinar los recursos y potencialidades del país, ya que la iniciativa ordenadora y planeadora de Ortiz Rubio no se determinaba por medio de la secretarías de Industria y Comercio o por la de Hacienda, sino la hacía descansar en la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas”⁴

1932 Se crea la Secretaría de la Economía Nacional (D.O. 15.01.32).

Esta sustituyó a la antigua Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. Son interesantes los lineamientos que

⁴ ibidem p 302

tendrá este organismo público "La actividad de la Secretaría puede considerarse en dos grandes aspectos; por una parte, la acción que comprende el conjunto de disposiciones generales e individuales, encaminadas a organizar, limitar, modificar y vigilar la actividad privada por razones de interés público, a fin de obtener el mayor provecho colectivo y de evitar en lo posible las fricciones entre los grupos que intervienen en los fenómenos de producción, distribución y consumo; y por otra, las actividades que tienden a mejorar las condiciones económicas mediante una intervención directa en las funciones mismas de producción y distribución, sea en colaboración con los particulares, bien independientemente de ellos. Estas últimas funciones se vienen cumpliendo no por medio de actos autoritarios, sino principalmente a través de organismos e instituciones destinados a constituirse en factores de equilibrio y orientación de la actividad privada" ⁵. La Dirección de Estadística pasó a depender de esta Secretaría con objeto de auxiliarla en esta materia.

⁵ *Ibidem* p 328

1933 Expedición de la ley que establece el Consejo Nacional de Economía (D.O.31.07.33).

Sustituye al Consejo Nacional Económico creado en 1928.

En los considerandos de la Ley se establece "que en virtud del orden jurídico constitucional el Consejo solo podrá tener una función estrictamente consultiva". Y que a "efecto de realizar cabalmente sus funciones se ha creído necesario integrarlo con una representación numerosa y genuina de los diversos grupos e intereses que figuran como factores en la actividad económica nacional, juntamente con delegados de los Consejos Locales creados en las entidades federativas, representativos de intereses regionales, y además con expertos en cuestiones económicas".

"Se crea el Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos como auxiliar técnico consultivo del Ejecutivo Federal y bajo su estricta dependencia". (Art. 1)

Su competencia específica determinada en el art 2 de esa misma ley le dan un carácter de consultor e investigador de la situación económica y social del país. La consulta sería necesaria cuando se trate de decisiones que afecten la vida económica del país y solo en casos graves podría actuarse sin su

intervención (art. 3) Sin embargo el Ejecutivo no estaría obligado a "ajustar sus decisiones al criterio que sustente en sus dictámenes el Consejo Nacional de Economía" (art. 4)

En cuanto a la integración, ésta es realmente numerosa y variada con representantes de todos los sectores sociales, esta vez no se considera a los científicos ni a los hombres del arte y se incluye a diferencia del anterior a representantes de las instituciones bancarias (art 7).

Una vez más la forma de remuneración resulta interesante, el art. 25 señala que " Los miembros de la Comisión Permanente recibirán la compensación que fije el Presupuesto de Egresos, por cada reunión a que asistan. Las sesiones remuneradas no excederán de una por semana".

Se crea un fondo especial en el Banco de México de crédito para ayuda de los campesinos pero esto solo através de su organización generalmente de tipo cooperativa. (D.O. 28.08.33)

1934 Se expide la Ley Orgánica del artículo 28 constitucional.

Se expide una nueva Ley de Secretarías y Departamentos Administrativos (D.O. 06.04.34)

(abroga la del 25 de diciembre de 1917)

En esta nueva ley la Secretaría de Economía Nacional quedó facultada para intervenir sobre los procesos de producción, distribución y consumo; comercio exterior e interior; turismo etc...

Se crea la Nacional Financiera, con carácter de Institución Nacional de Crédito.

Se expide el primer Plan Sexenal (D.O. 01.01.34)

Lázaro Cárdenas fué el primer presidente que llegó a la presidencia con un plan de gobierno previamente establecido, el cual fué elaborado por el P.N.R. "en el plan se fijaba el papel del Estado como un agente activo de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país; no un mero custodio de la integridad nacional, de la paz y el orden público". El plan es más un instrumento ideológico, una plataforma política que un mecanismo a través del cual actuar prácticamente, carece de recursos técnicos y programáticos. En ese momento era evidente la incapacidad administrativa del Estado para articular mecanismos de acción conjunta que relamente atacaran estos problemas que el propio plan hacía ver,

quizá es por esto que en un período corto se hallan expedido tantas leyes de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos (D.O. 06.04.34, 31.12.35, 30.12.39)

1935

Publicación de una nueva ley de Secretarías y Departamentos de Estado (D.O. 31. 12.35).

Sigue la misma tónica que la anterior del 06.04.34 en el sentido de no facultar a ninguna dependencia en particular para llevar a cabo las tareas de planeación.

Se crea la Contaduría de la Federación.

Se crea el Banco Nacional de Crédito Ejidal (D.O. 02.12.35)

Creación de un comité especial para coordinar las políticas nacionales de planeación.

1936 Se expide la Ley de Cámaras de Comercio e Industrias (D.O. 18.08.36)

Se expide la Ley de Saturación Industrial.

Faculta al ejecutivo para mantener el equilibrio entre genencias, salarios y

precios mediante la regulación de la expansión de la industria, para evitar la competencia ruinosa, conservar materias primas escasas, garantizar fuentes de trabajo y los intereses de los consumidores"⁶

1937 Creación del Banco Nacional de Comercio Exterior (D.O. 02.07.37)

1938 Acuerdo que dá a la Secretaría de Gobernación la función de coordinación y ejecución del plan (D.O. 28.01.38)

1939 Ley Federal de Estadística (D.O. 22.12.39)
Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (D.O. 30.12.39)

Se repite la misma situación que en las dos leyes que le preceden (la del 06.04.34 y la del 31.12.35) en el sentido de no facultar a ninguna dependencia en particular para llevar a cabo las tareas de planeación.

1940 Se reestructura NAFINSA para convertirla en la principal promotora del desarrollo económico del país.

⁶ Ibidem 354

1942

Se crea la Comisión Federal de Planificación Económica, a partir de las reformas a la estructura del Consejo Nacional de Economía.

Se instituyen los Consejos Mixtos de Economía Regional.

1944

Se establece la Comisión Nacional para el Estudio de los Problemas de México en la Posguerra.

Disolución de las Comisiones Nacionales de Planeación. (D.O. 31.12.44)

1946 Ley de Secretarías y Departamentos de Estado

Aludía en su artículo primero a la planeación de la política de conjunto como tarea de las dependencias que creaba.

Se crea la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

1947 Ley Federal de Estadística (D.O. 31.12.47)

Promulgación de la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de

Participación Estatal (D.O.
31.12.47).

Esta Ley facultaba a la Secretaría de Hacienda para "controlar y supervisar las operaciones de los organismos descentralizados y las entidades con participación estatal a fin de mantenerse informada de su progreso administrativo y asegurar su correcto funcionamiento económico, mediante un sistema permanente de auditoría e inspecciones técnicas" (La ley citada). A raíz de esto se crearon una serie de comisiones destinadas a organizar y coordinar un conjunto de inversiones públicas hacia objetivos predeterminados con criterios sectoriales e integrar estos programas de inversión para el desarrollo económico y social buscando una verdadera planeación global. El art. 15 facultó a la Secretaría para crear un órgano administrativo encargado de aplicar dicha ley.

Un poco más tarde se creó en la Secretaría, la Comisión Nacional de Inversiones. (En 1953 cambia de nombre a Comité de Inversiones. En 1954 pasa a depender del Presidente de la República bajo el nombre de Comisión Nacional de Inversiones). Encargada de controlar, vigilar y coordinar los presupuestos de capital y cuenta corriente de unos 75 organismos autónomos y empresas estatales. Este organismos no funcionó,

pero era latente la necesidad de crear un sistema de organización y control de aquel laberinto administrativo que eran los organismos del Estado que participaban en la actividad económica.

Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas 1947-1952

1950 Ley de Atribuciones al Ejecutivo Federal en Materia Económica (D.O. 30.12.50)

Atribuye al Ejecutivo Federal la facultad para imponer precios máximos al mayoreo o menudeo siempre sobre la base de una utilidad razonable..." (art. 2). Los artículos, empresas, actividades comerciales o industriales a los que se aplica son definidos en el art. 1 de la misma.

En sus artículos 4 y 5 lo faculta para afrontar situaciones de escases o encarecimiento y acaparamiento de los bienes mencionados en su primer artículo.

En general es una ley que faculta al Ejecutivo para controlar, renglones básicos del comercio y la producción de ciertos bienes.

1951

Aparecen las unidades de Organización y Métodos y se otorga a la Secretaría de

Bienes Nacionales la responsabilidad de actuar como oficina central de organización y métodos.

Acuerdo que faculta al Ejecutivo Nacional para legislar en materia de comercio exterior y regular la economía nacional. (D.O. 28.03.51)

1953

Se crea en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el Comité de Inversiones (antes la Comisión Nacional de Inversiones).

Programa Nacional de Inversiones 1953-1958.

Este plan significa un avance metodológico sustancial ya que se basa en un sistema de contabilidad nacional y considera variables económicas.

1954 Acuerdo que adscribe a la Presidencia de la República la Comisión de Inversiones (D.O. 29 .10.54)

Este acuerdo hace depender a la Comisión Nacional de Inversiones directamente del Presidente de la República quitándole esta función a la Secretaría de Hacienda y Crédito público donde se encontraba antes, sus funciones no cambian sustancialmente

siendo principalmente estudiar los proyectos de inversiones que le fueran sometidos por la distintas dependencias de la administración pública, realizar conjuntamente estudios de carácter económico y social a efecto de presentar al Ejecutivo Federal un proyecto global y coordinado de las inversiones públicas (art. 3), en este último renglón si varía con respecto a sus funciones anteriores y es quizá esta última función globalizadora la que provoca su incapacidad administrativa y política.

El artículo 5 dispone: " Todas las inversiones que pretendan realizar las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, deberán ser consideradas previamente por la Comisión de Inversiones, la que someterá su programa al Presidente de la República... " y el 6 "Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorice erogaciones relativas a inversiones públicas, a las solicitudes de autorización que se formulen por este concepto se deberá anexar la opinión de la Comisión de Inversiones"

1958 Ley de Secretarías y
Departamentos Administrativos
(D.O. 24.12.58).

Esta nueva ley de Secretarías y Departamentos de Estado desarrolla el primer intento formal para integrar un proceso de programación con bases homogéneas y generales. Crea la Secretaría de la Presidencia (art. 16) que absorbió a la Comisión de Inversiones. Los fracciones II, III, IV y V del señalado artículo detallan las funciones que tendrá dicha Secretaría que son por primera vez específicamente de planeación, coordinación de programas, recolección de información, planeación del gasto público e inversiones buscando el fomento del desarrollo regional y local. Así mismo se le confiere la facultad de vigilar la inversión pública y la de las organizaciones descentralizadas y empresas de participación estatal.

A juicio de Villegordoa aún cuando la Secretaría de la Presidencia contaba con facultades de planeación central para solicitar información de todos los responsables del ejercicio del gasto, la misma no pudo efectuar un plan global de desarrollo puesto que no se contaba con la estructura capaz de asegurar una coordinación eficaz de las tareas encaminadas a elaborar el plan, ni existía apoyo legal que pudiera vincular el régimen de responsabilidad en la función pública con respecto a la observancia del plan"

El fracaso de la Secretaría de la Presidencia se debió también a que no concentró en forma exclusiva las tareas de planeación y control, un ejemplo de esto es que la misma ley creó la Secretaría del Patrimonio Nacional con importantes funciones de control sobre las operaciones del sector paraestatal, como resultado de esta difusión de funciones se motivaría la creación de organismos planificadores dentro de cada Secretaría o Departamento de Estado.

1959 Acuerdo presidencial que dispone que las Secretarías, Departamentos de Estado, los organismos descentralizados y empresas de participación estatal deberán elaborar su programa de inversión para 1960-64 (D.O. 30.06.59)

Los considerandos del acuerdo expresan la preocupación de la administración pública por "estimular el desarrollo económico y social del país en beneficio de los más amplios sectores de la población" así como la necesidad de coordinar las inversiones del sector público.

Para lograr esto exige a las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de

participación paraestatal elaborar programas de inversión anuales para el periodo de 1960-64

El artículo tercero determina los objetivos que deberán buscar dichos planes, dentro de ellos se incluye la búsqueda de la coordinación con la inversión privada así como corregir la desigual distribución del ingreso nacional entre la población entre otros. Faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para negar erogaciones presupuestales a inversiones no aprobadas por el Presidente de la República (art. 6). Esto se llevaría a cabo a través de la Secretaría de la Presidencia (art. 14). Así mismo la Secretaría de Hacienda podría ordenar al Banco de México la inmovilización de fondos cuando estos sean utilizados para financiar inversiones que no hayan sido aprobadas conforme a este acuerdo.

Reformas a la Ley de Atribuciones al Ejecutivo Federal en Materia Económica. (D.O. 06.03.59)

1961 Se publica el acuerdo para la Planeación del Desarrollo Económico y Social del País (D.O. 07.07.61).

Acuerdo que obliga a la Secretarías y Departamentos de Estado a formular planes de acción a efecto de conjuntar esfuerzos en la elaboración de programas coordinados para el desarrollo económico y social. (D.O. 02.08.61)

Estos planes tenderían al desarrollo económico y social del país, facultando a la Secretaría de la Presidencia para fijar los procedimientos que normarían la acción conjunta del sector público.

1962

Se establece una Comisión Intersecretarial formada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la de la Presidencia. Encargada de formular planes nacionales de desarrollo económico y social a corto mediano y largo plazo y calcular el monto estructura y financiamiento del gasto y de la inversión nacional necesarios para que el desenvolvimiento del país se realizara con un ritmo satisfactorio y en forma tal que hiciera posible una mejoría en los niveles de vida de los grandes sectores populares. Se refería a la planeación del sector público exclusivamente. Dicha comisión elaboró el Plan de Acción Inmediata 1962-64. Este plan era necesario para tener acceso a créditos externos contemplados en la llamada "Alianza Para el Progreso" Conferencia Latinoamericana firmada

por México en Punta del Este documento que solo sirvió como guía de trabajo para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (02.03.62) "El plan de acción inmediata 1962-1964, ...estuvo orientado a señalar la naturaleza y el monto de un plan de inversiones públicas y privadas que debía promover el Estado con el fin de acelerar el crecimiento económico del país en el periodo considerado, sentando las bases para el desarrollo futuro. El plan mencionaba la insuficiencia de la inversión bruta total, y advierte que la inversión pública no puede subsanar las deficiencias de la inversión privada, por la imposibilidad de obtener financiamiento no inflacionario y por no invadir los espacios ocupados por el sector privado.....fija como objetivo principal que el PIB crezca como mínimo a una tasa media anual de 5%, Además de los montos de inversión requeridos para el cumplimiento de dicho objetivo, el plan considera las formas más adecuadas de financiamiento -destacando los créditos externos-y el acceso de México a los fondos financieros del programa Alianza Para el Progreso."⁷

También elaboró el Plan de Desarrollo Económico y Social de 1966-70 para la

⁷ ANTOLOGIA DE LA PLANEACION EN MEXICO 1917-1985. 3.-Los Programas de desarrollo y la Inversión Pública (1958-1970), Secretaría de programación y Presupuesto, Fondo de Cultura Económica México 1985 Hoja anexa.

gestión gubernamental de Gustavo Díaz Ordáz; dicho plan trató de vincular a la iniciativa privada a través de estímulos. "Planteaba modernizar la administración pública, pues esta era el principal instrumento del gobierno para aplicar su política económica y social."⁸

1963

Proyecto de ley del Senado de la República Ley Federal de Planeación (Diario de debates del 29 de octubre).

La exposición de motivos consideraba a la planeación como un principio de la revolución mexicana en el México moderno, así mismo reconocía como indispensable la necesidad de establecer formalmente el proceso de planeación. Mantenía como un factor clave la intervención del Ejecutivo en la formulación, aprobación, aplicación y revisión del plan. Este proyecto no fué aprobado se supone por lo avanzado del período de Adolfo López Mateos.

1965

Se crea la Comisión Coordinadora de la política industrial del sector público.

⁸ Roberto Rives Sánchez op cit. p. 367

1966

Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-70.

Formulado por la Comisión Intersecretarial. Esta no consultó a la Iniciativa Privada ni a los sectores populares ni sociales. En cuanto a la primera le señalaba metas y objetivos. En general las metas del Plan estaban hechas sobre bases irreales tanto en lo que se refiere a la inversión pública como privada, además estas no eran instrumentadas técnicamente

Originado en las Asambleas de Programación convocadas por el Presidente Gustavo Díaz Ordáz.

Se publica la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (D.O. 04.01.66)

Facultó a la Secretaría del Patrimonio Nacional para controlar y vigilar a las entidades públicas así como verificar el correcto cumplimiento de las disposiciones de la Secretaría de la Presidencia en materia de inversión y lineamientos generales.

Recae en la Secretaría del Patrimonio Nacional el control y vigilancia por medio de auditorías permanentes e inspección técnica.

1968

Establecimiento de la Comisión de Estudios del Territorio Nacional (CETENAL).

Este fué un paso importante para el futuro de la planeación. La Comisión inició el levantamiento aéreo fotogramétrico de todo el país como punto de partida para hacer un inventario de los recursos naturales de nuestro país.

1970 Reforma a la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (D.O. 31.12.70).

A través de esta reforma el Ejecutivo buscó mayor control sobre el sector paraestatal pues era evidente la falta de coordinación entre éste y el sector central sobre todo ante la creación de múltiples fideicomisos, fondos, comisiones etc... así como la creación de empresas con funciones sociales como el INFONAVIT o el FONACOT.

Continúa recayendo en la Secretaría del Patrimonio Nacional la facultad de control de los organismos y empresas de participación estatal. Además debían presentar ante ella sus presupuestos y programas de operación.

Creación del Instituto Mexicano de Comercio Exterior IMCE (D.O. 31.12.70)

1971 Publicación de las "Bases para el

**Programa de Reforma Admi-
nistrativa del Gobierno Federal
1971-76***

Se establecen unidades de programación en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal a raíz de su publicación.

Programa de Inversión Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976 formulado por la sub Comisión de Inversión-Financiamiento, integrada por la Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Presidencia y de patrimonio Nacional.

Se inicia la creación de los Comités Promotores del Crecimiento (COPRODE) en todas las entidades federativas (D.O. 32 junio). Este proceso culminará en 1975.

1973

Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER)

Acuerdo de Programación de Inversiones Federales por Entidad Federativa. (D.O 29.05.73)

En consideración a la insuficiencia de los recursos económicos con los que cuenta el Estado el Presidente Luis Echeverría Álvarez emite un acuerdo que buscaba coordinar la acción de las

secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados, empresas y fideicomisos del sector público federal y los Comités Promotores del Desarrollo Socio-Económico de las Entidades Federativas " para que cada uno de ellos remitan anualmente al c. Presidente de la República una proposición de programa de inversiones federales para la Entidad correspondiente, a fin de que el Ejecutivo Federal cuente con mayores elementos de juicio para la asignación de recursos" (art 1).

El acuerdo plantea todo un mecanismo de integración de información y propuestas para la inversión del presupuesto público en las entidades federativas, así como para las inversiones de las instituciones del sector público federal, todo este mecanismo quedaba en manos de la Secretaría de la Presidencia.

1975 Decreto que crea la Comisión de
Desarrollo Regional (D.O. 28.01.

Este decreto es interesante debido a que en sus considerandos involucra por primera vez la participación de la ciudadanía en general a través de foros para que "con un sentido democrático representantes de las actividades públicas y privadas analicen en libre diálogo las más importantes cuestiones económicas y sociales de interés

general". También reconoce la necesidad de la descentralización de las actividades económicas y la "necesidad de instituir mecanismos en los que se propicie la colaboración de la ciudadanía"

Sin embargo la Comisión se integraba por representantes de la administración pública central, presidiéndola el secretario de la presidencia y representantes de organismos financieros así como empresas que presten servicios fundamentales para el desarrollo industrial y social, todos del sector público.

Plan Básico de Gobierno 1976-82 aprobado el 25 de septiembre de 1975 por la VIII Asamblea Nacional Ordinaria del P.R.I.

Este plan contuvo un capítulo titulado Planeación Democrática. La concepción que de ella exprese este documento será luego recogida por el lic. Miguel de la Madrid Hurtado al elevarlo a nivel constitucional.

Elaboración de Planes Estatales de Desarrollo para las 31 Entidades Federativas a cargo de los COPRODES.

En el Distrito Federal se elaboran así mismo planes de desarrollo en distintas áreas.

Elaboración del primer presupuesto con orientación programática a iniciativa de José López Portillo.

**1976 Reforma a la Ley Orgánica de la
Administración Pública Federal
Arts. 9 y 32 (29.12.76).**

Se incorpore por primera vez en forma explícita, el propósito de programar las acciones del Estado. Crea la Secretaría de Programación y Presupuesto (art. 32) a la que le correspondería: fr. I "Recabar los datos y elaborar con la participación en su caso de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, el plan general del gasto público de la Administración Pública Federal y los programas especiales que fije el Presidente de la República"

Puede considerarse a esta dependencia como causehiente de la ya extinta Secretaría de la Presidencia pues atiende la mayoría de las facultades que legalmente eran competencia de esa dependencia. Adicionalmente el legislador le atribuyó funciones que habían correspondido a las Secretarías de Hacienda, Patrimonio Nacional e Industria y Comercio.

Los artículos más relevantes de la Constitución acerca de las tareas que desempeñaría este Secretaría serían el 65, 73, 74, 74,75, 126 y las leyes más importantes que la apoyarían, la Orgánica de la Contaduría de la Fed-

rección; la de Inspección de Contratos y Obras Públicas; la de Inspección de Adquisiciones; la de Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y la Orgánica de la Tesorería.

La existencia de tres dependencias del Ejecutivo encargadas de planeación de las actividades públicas, de su financiamiento y de su control, respectivamente, impidió muchas veces que estas funciones que constituyen una tarea continua en lo administrativo, se llevarán a cabo de manera coherente y oportuna. La planeación del gasto público y de las inversiones a cargo de la Secretaría de la Presidencia, la presupuestación del gasto corriente en la Secretaría de Hacienda y la programación y el control de las entidades paraestatales en la Secretaría del Patrimonio Nacional, obligaron a ensayar diversos mecanismos intersecretariales, cuyos aciertos y dificultades lleven finalmente a proponer la integración de estas funciones bajo un solo responsable.

Se busca que sea la Secretaría de Programación y Presupuesto la encargada de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como de programar su financiamiento (tanto por lo que toca a la inversión como al gasto corriente) y de evaluar los resultados de su gestión.

1977 Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos art. 65.

Pasó a ser el actual 74 fr. IV que faculta a la cámara de Diputados para la aprobación de la cuenta pública anual, así como el presupuesto de egresos de la federación (D.O. 06.12.77)

1978

Publicación del Plan de Acción inmediata para la promoción y desarrollo de la industria pequeña y mediana (D.O. 19.05.78)

Es un plan que busca vincular los apoyos financieros al desarrollo de la industria pequeña y mediana. Sin embargo es totalmente impreciso en cuanto a formas de llevar a cabo tales propósitos.

1979 Acuerdo que constituye la Coordinación de Proyectos de Desarrollo.

Adscrita directamente al Presidente de la República como unidad de asesoría y apoyo técnico.

"La coordinación de proyectos de Desarrollo llevará a cabo estudios y vigilará la congruencia de las acciones necesarias para la integración y diseño de proyectos y programas de desarrollo." (art 2)

Dentro de los considerandos se hace mención a la necesaria participación de

los sectores social, público y privado en los programas. Es como muchos en su materia impreciso y ambiguo.

Creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Agroindustrial (D.O. 21.06.79)

Su objetivo será la planeación, el fomento y la evaluación del desarrollo agroindustrial, así como la coordinación de la acción pública que se emprenda en la materia.

La Comisión tenía la función de "proponer el Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial" (art 2 fr. i)

La Comisión se integraba por un representante de las siguientes secretarías de estado: Asentamientos y Recursos Hidráulicos, Hacienda y Crédito Público, Patrimonio y Fomento Industrial, Comercio, Trabajo y previsión Social, Reforma Agraria, además del Banco de México y el Banco Rural. (Art. 3). Además de los miembros titulares se podía invitar a participar en ella a otras dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada y paraestatal. También a representantes de cada uno de los gobiernos de los Estados así como de los municipios, organizaciones legalmente constituidas de obreros, campesinos industriales profesionistas y demás representantes de los sectores público y privado.

1980 Decreto que aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-82 (D.O. 17.04.80)

Creación de los COPLADES, en sustitución de los COPRODES (D.O. 15.04.80).

1981 Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos art. 90 (D.O.21.04.81)

1982 Reformas a los artículos 25,26,27,28 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto destacando fundamentalmente los propósitos de formalizar la planeación. Se faculta a dicha Secretaría a "proyectar la planeación nacional" y "establecer la metodología y los procedimientos de participación y consulta de los sectores social y privado, en las actividades de planeación" y "establecer la metodología y los procedimientos de participación y consulta de los sectores social y privado, en las actividades de planeación".

**Reformas de Miguel de la Madrid
Hurtado a la Constitución (D.O.
03.02.83)**

III REFORMAS A LOS ARTICULOS 25, 26, 27 Y 28 CONSTITUCIONALES "PLANEACION DEMOCRATICA PARA EL DESARROLLO NACIONAL"

La tradición constitucionalista en nuestro país se remonta a principios del siglo pasado. La concepción y estructura que se le ha dado al Estado ha variado mucho; hemos tenido Constituciones en donde se establece una forma de organización política republicana, federal como la de 1824, 1857 o la de 1917 y otras centralistas como las siete leyes constitucionales de 1836.

La posición del Estado y su intervención en la vida y la dinámica de la economía en la sociedad también ha variado según cada época, nos referiremos exclusivamente a las Constituciones de 1857 y 1917.

A la constitución de 1857 se le ha dado por caracterizarla como un cuerpo de leyes de corte liberal y lo es sobre todo en lo que respecta al capítulo de libertades y garantías individuales. También debido a que sus principales promotores eran identificados como el grupo liberal de aquel momento; sin embargo hay algunos antecedentes interesantes en lo que respecta a la concepción de la propiedad privada de la tierra principalmente.

Siguiendo los estudios de Jorge Sayeg Helú en los debates de la referida ley suprema Ignacio Ramírez hace planteamientos con un profundo sentido social, por su parte la cuestión agraria; la propiedad de la tierra vista desde una filosofía liberal e individualista es cuestionada por Don Ponciano Arriaga. Don José Ma. del Castillo V. quién en un voto particular presentado a la asamblea enfatizaba: "...de vosotros, señores diputados, espera (el pueblo) que tengáis el valor de afrontar los peligros de la situación, que no os limitéis a las fórmulas de una organización meramente política, o por mejor decir, que adapteis esa misma organización a nuestras mismas necesidades sociales. Haced que ella se

crea el afecto popular, algo que identifique la Constitución con los intereses de los hombres y de los pueblos.

¿Cómo se han de establecer y afirmar las instituciones liberales, si hay una mayoría de ciudadanos para quienes la libertad es una quimera y tal vez un absurdo?

Por más que se teme a las cuestiones de propiedad, es preciso confesar que en ella se encuentra la resolución de casi todos nuestros problemas sociales, y es preciso también confesar que los pueblos nos han enviado aquí, no a asustarnos con la gravedad de las cuestiones, sino a resolverlas para bien de ellos" En este sentido continuaría posteriormente:

"Todo ciudadano que carezca de trabajo tiene derecho a adquirir un espacio de tierra cuyo cultivo le proporcione la subsistencia y por el cual pagará mientras no pueda redimir el capital, una pensión que no excede del 3% anual sobre el valor del terreno...."

El 26 de junio de 1856 en un voto particular Don Ponciano Arriaga sostuvo: "Mientras que pocos individuos están en posesión de inmensos e incultos terrenos, que podrían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadanos, gime en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar sin industria ni trabajo.

Ese pueblo no puede ser libre ni republicano, ni mucho menos venturoso, por más que cien constituciones y millares de leyes proclamen derechos abstractos, teorías bellísimas, pero impracticables, en consecuencia del absurdo sistema económico de la sociedad" Y continúa: " El derecho de propiedad, consiste en la ocupación o posesión, teniendo los requisitos legales; pero no se declara, confirma y perfecciona, sino por medio del trabajo y la producción. La acumulación en poder de una o pocas personas, de grandes posesiones territoriales, sin trabajo, sin cultivo ni producción, perjudica el bien común y es contraria a la índole del gobierno republicano y democrático" ¹.

¹ Jorge Sayeg Helú, INTRODUCCION A LA HISTORIA CONSTITUCIONAL DE MEXICO, UNAM ENEP Acatlán México 1983 ps. 92, 93 y 94.

La constitución de 1917 en su texto original estableció en su artículo 27 un punto importante que consideramos fundamental en la personalidad del nuevo Estado Mexicano, la forma de propiedad originaria de la Nación, la de la propiedad privada como derivada y sujeta al interés público, la propiedad social y la propiedad colectiva. Nos llama la atención que el Dr. Jorge Carpizo dentro de su capítulo "Las Descisiones Fundamentales" en su libro "La Constitución Mexicana de 1917" no considere al artículo 27 como uno de ellos sino solo como parte de los derechos del hombre como integrante de un grupo social.

Acercándonos a la materia de planeación económica es hasta 1982 cuando se le da un orden constitucional. Las reformas a ese ordenamiento realizadas en el régimen de Miguel de la Madrid Hurtado en 1982 a 86 se enmarcan en la siete tesis formuladas por aquél cuando realizaba su campaña política como candidato a la presidencia de la República como candidato del Partido Revolucionario Institucional. Las siete tesis son: a) Nacionalismo Revolucionario b) Democratización Integral c) Sociedad Igualitaria d) Renovación moral e) Descentralización de la vida nacional f) Desarrollo, empleo y combate a la inflación g) Planeación democrática.

Durante el gobierno de De la Madrid se modificaron cerca de 40 artículos constitucionales que según datos de José María Calderón significan "cerca del 15% del total de reformas que se le han hecho al texto constitucional desde 1917 a la fecha".² En materia de economía se reformaron los artículos 16, 25, 26, 27 al cual se adicionaron las fracciones XIX y XX, 28 y 73 fr. XXIX, a la que se le adicionaron los incisos D, E y F. Los cuatro artículos a los que nos referimos (25, 26 27 y 28) forman aunque no formal si sustancialmente el capítulo económico de la Constitución sin olvidar algunos otros preceptos que resultan relevantes en la materia.

Las reformas en materia económica se mantienen en el tenor de un cambio en la visión del proyecto económico y un reforzamiento del poder central.

² Esthela Gutiérrez Garza coord. TESTIMONIOS DE LA CRISIS, 2.- LA CRISIS DEL ESTADO DEL BIENESTAR, editoriael siglo XXI 1988 México p 97

En las reformas al artículo 25 se atribuye al Estado la "rectoría de los procesos económicos y sociales", esto en relación a ordenamientos anteriores, da al sector privado el reconocimiento de aliado con el Estado, rompe con la tradición "socialista" de los precedentes regímenes. Y ahora explícitamente se le otorga la "rectoría de los procesos económicos y sociales".

"La Rectoría del Estado sobre los procesos económicos y sociales que tengan lugar en el país otorgan al Poder Ejecutivo a través de un conjunto de instituciones entre las que destacan el "Gabinete Especializado de Economía", (integrado por la Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, de la Contraloría General de la República, de Energía Minas e Industria Paraestatal, de Comercio y Fomento Industrial y de Trabajo y Previsión Social), y sobre todo, la comisión intersecretarial de "Gasto Financiamiento" (integrada por la Secretarías de Hacienda y Crédito Público de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la República) la capacidad de fungir como el comando económico de la Empresa Estado Nacional al tener atribuciones para diseñar e intervenir en los procesos económicos estratégicos del país, como son los de la definición y la formulación de la política económica"³.

Es importante para la comprensión de esta reforma definir el concepto que contiene de Estado no coincidimos con la idea que el lic. Eduardo Andrade Sánchez tiene sobre éste en el comentario que hace al art. 25 en "La Constitución Mexicana Comentada" publicada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM al interpretarlo como "la estructura organizacional; el complejo normativo y operativo que regula las conductas". Desde nuestro punto de vista el Estado en este precepto si es considerado como únicamente el gobierno, en palabras de el lic. Andrade "la parte dirigente del Estado" ; apoyamos esta idea en la propia redacción del artículo al que nos referimos sobre todo en los párrafos segundo y quinto.

Por otro lado en este mismo comentario se sostiene la idea de que el precepto "continúa el proceso de avance del Estado social de derecho". Entiendo que esta aseveración se hace sobre la base de aquel Estado neutro ante los intereses de

³ Ibidem p 99

los grupos sociales que se enfrentan entre sí y que será desde esta perspectiva el vigilante de una más justa distribución del ingreso. Un precepto o sus modificaciones deben analizarse no solo con la información que sus propias palabras nos dan sino a la luz de toda la realidad primordialmente política que lo envuelve; es por esto que a pesar del propio texto constitucional la realidad del momento y la experiencia de su aplicación nos sugieren que sí existe un rompimiento con aquel supuesto Estado social de derecho que como dice el propio Lic. Andrade se introdujo desde 1917, creemos que es un precepto que tiende mucho más hacia el individualismo liberal.

Las reformas al art. 26 sientan las bases de la Ley de Planeación y del Sistema Nacional de Planeación Democrática y constituye el instrumento para articular y generalizar a nivel de las Entidades Federativas los proyectos federales.

El nuevo artículo 26 reordena "las funciones del Estado en materia de planeación, conducción coordinación y orientación de la economía nacional que, a la vez define formas de participación social en los distintos ámbitos de la economía conservando el Estado, en todo caso la conducción del proceso económico. Así la planeación que se propuso al país es una planeación concebida esencialmente como un importantísimo instrumento político." 4

Las reformas en materia económica se relacionan con las que se llevaron a cabo en materia de procesos electorales y de reforma municipal. En el segundo caso las reformas al artículo 115 retoman la idea de la autonomía municipal en cuanto al manejo de su hacienda y la elección libre de sus autoridades, estas reformas han descargado sobre los municipios no solo el manejo de sus propios recursos económicos sino también el manejo de sus carencias en esta materia desconcentrando no solo la autonomía económica y política sino también el conflicto social generado por la reducción y el déficit del gasto público.

En cuanto al artículo 27 en las fracciones XIX y XX que se le adicionaron en esta reforma se otorga al Estado la facultad, en forma de obligación, de planear y organizar " la producción agropecuaria su industrialización y comercialización,

⁴ Federico Reyes Heróles, LA PLANIFICACION FEDERAL DENTRO DEL CONTEXTO POLICULTURAL DE MEXICO, Estudios de derecho económico, tomo V UNAM 1986 México p 68

considerándoles de interés público". Esta facultad no ha sido reglamentada y en vista de los últimos sucesos parece ser que la tendencia es hacia la modificación integral de la propiedad rural y por tanto de la intervención del Estado en esta materia.

Hemos hablado ya de lo complejo que resulta el desarrollo económico de una nación y de nuestro desacuerdo con la idea de que éste se esté dando a través de formas democráticas en los términos en los que lo plantean las reformas a los artículos constitucionales comentados. Al analizar la Ley de Planeación y el Sistema Nacional de Planeación Democrática profundizaremos en esta materia.

LEY DE PLANEACION

La Ley de Planeación es un ordenamiento jurídico que trata de dar forma legal a dos ideas y reclamos de la sociedad en la fecha en la que se promulga:

a) La participación democrática en la vida del país.

b) La ordenación de la vida económica del mismo.

Los antecedentes sociales y económicos a este momento nos dan las causas.

El instrumento adoptado no es nuevo ni en México ni en el mundo: la planeación económica. Pero se le agrega un adjetivo el de "democrática" y nace así el concepto de "Planeación Democrática para el Desarrollo Nacional".

La Ley de Planeación busca establecer las bases jurídicas necesarias para llevar a cabo el proceso de planeación económica en los términos en que éste fue introducido en la Constitución en las reformas a los artículos 25, 26, 27 y 28 del 29 de diciembre de 1982.

La ley se plantea a sí misma regular en forma integral todas las realidades que confluyen en el logro de la planeación económica nacional.

La concepción de Estado como responsable del desarrollo económico nacional no se modifica con respecto a la idea que la Constitución ha tenido desde 1917 inclusive su intervención se acentúa. Aunque podría pensarse en un Estado coordinador de la participación social y pública en el desarrollo económico, no es así como se le plantea sino como un aparato gubernamental, y dentro de él un ejecutivo con todas las facultades y eje central en cuanto a desarrollo económico se refiere; por ejemplo: el artículo tercero de la ley define lo que deberá entenderse por Planificación Nacional del Desarrollo y le limita a existir y funcionar "en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y

cultural". El artículo cuarto responsabiliza al propio Ejecutivo en la conducción de la planeación nacional del desarrollo, éste lo hace a través principalmente de la Secretaría de Programación y Presupuesto a quién se le atribuye la coordinación de las actividades de la planeación, así como la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; así mismo proyectar y coordinar la planeación regional y elaborar los programas anuales globales y los programas regionales y especiales, tomando en consideración " las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los Estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales interesados" (art. 14 fr. I, II, III y VI).

Por lo tanto el que tiene la última palabra sin ninguna restricción jurídica en cuanto a planear el desarrollo económico del país es el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda en cuanto a políticas fiscales, financieras y monetarias. Las únicas restricciones que tiene son "tomar en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los Gobiernos de los Estados así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales interesados" (art. 14), el plazo en que debe ser publicado que es de seis meses "contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República" (art. 21) y la vigencia que no puede exceder del período constitucional que le corresponda. Ante el Congreso de la Unión debe remitir el Plan para que éste "lo examine y opine" sobre él; así mismo "al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de Ingresos y los Proyectos de Presupuesto de Egresos, informará del contenido general de dicha iniciativas y proyectos y su relación con los programas anuales" (art. 7 y 8).

La Ley al contrario de lo que sus propósitos señalan es centralizadora tanto dentro de la propia Administración Pública a través de las dependencias coordinadoras de sectores como en el ámbito del pacto federal y ataca la democracia social al excluir a la mayoría de ésta en la formulación, ejecución, control y evaluación del Plan.

Las consecuencias políticas y económicas de la centralización de la facultad de toma de decisiones son por todos conocidas. En base al Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Operativos Anuales (que instrumentan al anterior) se distribuyen los recursos. Dentro de la Administración Pública Federal se llega al exceso de determinar en forma independiente el Consejo de Administración de las empresas paraestatales los recursos, las prioridades y obviamente el presidente del mismo.

Aunque algunas de estas acciones quieren justificarse eludiendo el necesario control que se hizo evidente a raíz del proceso de endeudamiento en forma desordenado, creemos que están cometiendo excesos de control que perjudican el desarrollo sano y real de dichas empresas, la autogestión de sus asuntos internos que se refieran a aplicación de recursos, prioridades, programas, objetivos, autosuficiencia y autonomía en el manejo de sus finanzas es ya una necesidad urgente para el desarrollo del sector paraestatal, importantísimo en la realidad económica de México.

En cuanto a la autonomía de los Estados Federativos, se va disminuyendo en forma muy importante ya que dentro de la dinámica de absorción por parte de la Federación de un gran porcentaje de los ingresos de los gobiernos estatales y la redistribución a través de los Convenios Únicos de Desarrollo el Plan Nacional de Desarrollo ocupa un lugar fundamental sin que en su elaboración participen en forma democrática y con cierta fuerza obligatoria los gobiernos estatales. En forma lateral al marco de la ley los Estados deberían tener capacidad política negociadora suficiente para que sus intereses, es decir, los intereses de cada Entidad Federativa fueren respetados y llevados a cabo sin embargo esto no es posible debido al sistema de imposición y manipulación de los gobernadores estatales y de los congresos locales.

Por lo que respecta a la participación de la sociedad en general, éste se plantea a través de las organizaciones representativas de los grupos socialmente organizados. En el capítulo de antecedentes podemos ver como se han ido configurando los grupos de poder y de presión y como el corporativismo que se ha ido construyendo por años hace incesante a las bases cualquier

participación democrática de las bases sociales para que se logre un desarrollo integral y dentro de él, económico. La elección libre de los comisarios ejidales, la no reelección de los líderes sindicales, el mejoramiento de la educación en todos sus niveles es el principio de una verdadera vida democrática en los términos del art. tercero constitucional, sin embargo la Ley de Planeación, "planeación democrática" no establece formas de coordinación entre los grupos sociales, ni siquiera entre el Estado y los grupos privados, éstos últimos actúan como grupos de presión dependiendo de la situación financiera y social en la que se encuentre el país.

Siendo secretario de Programación y Presupuesto el lic. Miguel de la Madrid Hurtado durante el sexenio del lic. José López Portillo diseñó, fomentó y desarrolló lo que en el sexenio siguiente tomaría carácter constitucional. En varios documentos de ese entonces se habla y se refiere a la planeación como forma de lograr el desarrollo e inclusive describe lo que sería después parte de la Ley de planeación derivada de la reforma al art. 26 constitucional, el Sistema Nacional de Planeación un ejemplo de esto se encuentra en el Plan Global de Desarrollo 1980-82.

La Ley de Planeación crea el "Sistema Nacional de Planeación". En el capítulo segundo se establece su naturaleza, objetivos y funcionamiento.

El mecanismo que establece plantea tres distintos alcances en la planeación: el primero de ellos se refiere a las acciones de la administración pública (art. 1 fr. I de la ley). El segundo son las bases para la planeación de las acciones de la Administración Pública Federal y su coordinación con las Entidades Federativas (art 1 fr. II), por último la tercera que se refiere a la planeación de las acciones del Ejecutivo Federal y las de aquellos particulares y grupos sociales que "contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del programa" ⁵

En el primer caso "es un ordenamiento de aplicación directa y obligatoria para la Administración Pública Central y paraestatal. En el segundo y tercero, se busca una línea de acuerdo, por diversos medios (convenios, contratos etc...) con entidades autónomas e independientes" ⁶ (arts. 33 y 34 de la propia ley)

⁵Federico Reyes Heróles, LA PLANEACION FEDERAL DENTRO DEL CONTEXTO POLICULTURAL DE MEXICO, en Estudios de Derecho Económico tomo V UNAM 1986 México p 69

⁶ ibidem p. 69

En una publicación hecha conjuntamente por la Secretaría de Programación y Presupuesto y el Fondo de Cultura Económica se define al sistema como un "conjunto articulado de relaciones funcionales, que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo. El sistema comprende mecanismos permanentes de participación a través de los cuales los grupos organizados de la sociedad y la población en general, hacen propuestas, plantean demandas, formalizan acuerdos y toman parte activa en el proceso de la planeación"⁷

El sistema genera un proceso a través del cual se distinguen actividades específicas en cuatro etapas:

Formulación: Se refiere a aquellas actividades que se desarrollan en la elaboración del Plan Nacional y programas de mediano plazo. Comprende la preparación de diagnósticos económicos y sociales de carácter global, sectorial, institucional y regional; la definición de los objetivos y las prioridades del desarrollo. Para lograr ésto se aplica un sistema de consulta en tres líneas fundamentalmente:

- a) con la sociedad
- b) con los Estados
- c) dentro de la propia administración pública.

Instrumentación: Es un conjunto de actividades que buscan traducir los planes globales nacionales a programas de mediano plazo y éstos a objetivos y metas de corto plazo elaborando programas de carácter anual que serán la referencia básica de atención de los distintos agentes que participan en él.

"La actividad fundamental de esta etapa consiste en precisar metas y acciones para avanzar anualmente en el cumplimiento de los objetivos definidos para el mediano plazo; definir los instrumentos de política económica y social, asignar recursos, determinar a los responsables de la ejecución del Plan y los

⁷ ANTOLOGÍA DE LA PLANEACION EN MEXICO, PROGRAMAS DE DESARROLLO Y LA INVERSION PUBLICA 1958-1970, Secretaría de Programación y Presupuesto, editorial Fondo de Cultura Económica tomo 3 p 25

Programas. La instrumentación se fundamenta en la programación anual en su línea operativa y presupuestaria⁸

El marco de referencia para la programación anual está dado por las orientaciones generales del PND y los programas de mediano plazo, por la situación de coyuntura que impera en el momento de su elaboración y por las previsiones que se tengan en el futuro cercano. Sus propósitos son establecer los criterios de política económica y social para el período, anualizar cuantitativa y cualitativamente los objetivos políticos y estrategias establecidas en los PMP, fijar las prioridades anuales que orientarán la estructura del gasto público y proporcionar los elementos suficientes para que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal definan sus programas de trabajo.

Los Programas Operativos Anuales (POA) servirán de enlace de congruencia entre los programas nacionales y el presupuesto cuya naturaleza es sectorial y administrativa.

Existe un POA considerado el POA macro que se conoce como "Criterios Generales de Política Económica" para el Proyecto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos.

Control: Existen mecanismos de tipo preventivo y correctivo.

Dentro de los cuales existen el:

- a) Control normativo y administrativo
- b) Control económico y social.

El primero está destinado a vigilar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de la normatividad que rigen sus acciones y operaciones. Abarca múltiples aspectos: contables, administrativos, financieros y jurídicos. El control se ejerce en el seno del sistema de control y evaluación gubernamental (SICEG) que coordina la SECOGEF así como por la SPP y la SHCP en sus respectivas competencias.

⁸ ibidem p 41

El control económico y social está destinado a vigilar por un lado que existe congruencia entre el Plan y los programas que se generan en el sistema y, por otro lado, que los efectos económicos y sociales de la ejecución de los programas y presupuestos por parte de las dependencias y entidades de la APF se dirijan hacia la realización de los objetivos y prioridades de la planeación nacional.

Evaluación: De acuerdo con la Ley de Planeación la evaluación se lleva a cabo al término de cada ciclo anual. Se distinguen cuatro tipos:

- a) Programático Presupuestal. Tiene como su fuente de análisis el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- b) La evaluación de la gestión de la administración pública federal. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal atribuye a la SECDGEF la obligación de informar anualmente al titular del ejecutivo el resultado de este tipo de evaluación.
- c) La evaluación contable, expresada en el Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Se pone énfasis en el análisis contable que muestra los resultados de la gestión financiera del sector público federal controlado presupuestalmente con referencia a los ingresos públicos y la forma en que se ejerce el presupuesto.
- d) Por último la evaluación económica-social. Se concentra en la problemática de los sectores productivos y sociales, privilegiando el análisis del estado en que se encuentra la sociedad y sus actividades productivas independientemente de las decisiones de política adoptadas por la Administración Pública. Los resultados de este tipo de evaluación constituyen el diagnóstico actualizado de la situación económica, social y política del país.

La evaluación se lleve a cabo en un esquema participativo en el que se incorporen a los responsables de la ejecución en la evaluación y se lleve a cabo en todos los niveles institucionales:

En el nivel institucional, las entidades para estatales efectúen sus evaluaciones bajo el marco de los objetivos y prioridades de su programa institucional y con los correspondientes de los programas de mediano y corto plazo del sector al que están inscritas. Estas evaluaciones son presentadas a los coordinadores de sector para ser incorporadas en los respectivos informes sectoriales de evaluación.

Los informes sectoriales se conforman con las evaluaciones de las entidades coordinadas dentro del sector evaluando a su vez sus propias actividades para integrar posteriormente el informe de evaluación sectorial. Este informe se debe presentar para la elaboración del documento de cobertura nacional global, que será el informe que se presentará en Marzo de cada año.

La programación tiene cuatro "vertientes" o formas :

- a) La obligación.
- b) La coordinación
- c) La concertación
- d) La inducción.

a) Las acciones obligatorias son las que desarrollan las dependencias y entidades de la APF. Los instrumentos más representativos de esta vertiente son los programas presupuesto de cada dependencia o entidad, el presupuesto federal y las leyes de Ingresos de la Federación. También los acuerdos institucionales que celebran dependencias y entidades entre sí, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y los Reglamentos de la dependencias y entidades.

En cuanto a las responsabilidades que nacen de esta ley, son las siguientes:

Art 62 Oblige al Ejecutivo a informar al Congreso de la Unión de las decisiones adoptadas para la ejecución del plan nacional de

desarrollo y de los programas sectoriales. Así mismo debe enviar a la comisión permanente en el mes de marzo de cada año un informe de la ejecución del plan y los programas específicos.

El art. 88 establece la obligación de los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos de dar cuenta anualmente al Congreso de la Unión del estado que guardan sus respectivos ramos referidos a las acciones del plan; además de la facultad del Congreso para citar a los Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos y Directores o administradores de entidades paraestatales para que den informes a ese cuerpo legislativo.

Paralelamente la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos vigente hace mención en su art. 47 fr. II de la obligación de los servidores públicos en cumplir y hacer cumplir los planes y programas de sus respectivas áreas. El art. 7 fr. VII de la propia ley (la de planeación) considera el incumplimiento del plan como causa de responsabilidad política y dá al Ejecutivo Federal la única acción efectiva.

b) La coordinación se desarrolla entre las dependencias y entidades de la APF y las entidades federativas lo que produce los Convenios Unicos de Desarrollo que se celebran entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos estatales. Su fundamento constitucional se encuentra en el artículo 26. Esto no se aplica al D.D.F.

c) Concertación: Se refiere a los convenios o contratos que se celebran con los particulares o las representaciones de los grupos sociales que se basan en los planes de mediano plazo y los PDA.

d) La inducción se refiere a instrumentos económicos, sociales, normativos y administrativos que utiliza el gobierno federal para inducir determinados comportamientos de los sectores social y privado. Dentro de esta vertiente se ubican a nivel nacional entre otras las políticas de gasto público, financiera, fiscal, de empleo y monetaria.

Corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto la formulación del plan con facultades para recibir opiniones de la propia administración pública central, paraestatal y de los grupos interesados (art. 14 fr. II) también se incluye la participación de los gobiernos estatales y municipales y por último la participación social (cap. II de la ley) a través de los "foros de consulta popular"

Estructura Institucional

El sistema se integra por las dependencias y entidades de la administración pública federal, por los organismos de coordinación entre la Federación y los Estados y Municipios y por las representaciones de los grupos sociales que participan en las actividades de planeación.

En la estructura del sistema se vinculan funcionalmente tres niveles: Global, sectorial e institucional:

El primero de ellos comprende las dependencias que efectúan actividades referidas a los aspectos más generales de la economía y la sociedad, principalmente la SPP, la SHCP y la SCOGEF.

El nivel sectorial corresponde a la división actual de la administración pública que atiende aspectos específicos de la economía y la sociedad.

En el nivel institucional se encuentran las entidades paraestatales de la Administración Pública, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fondos y fideicomisos que se ubican en el sector administrativo que corresponde a las actividades productivas o de servicios, en este nivel la planeación está limitada a que el Presidente de la República expresamente determine la necesidad y la capacidad dentro de cada institución a las que nos hemos referido de planear, el resto debe ajustarse a lo previsto en el PMP de su sector y el programa anual de cada periodo.

La Ley de Planeación abarca muchos otros aspectos sobre todo de carácter administrativo sin embargo en este breve comentario hemos querido abordar su análisis desde la óptica de sus planteamientos democráticos.

CONCLUSIONES

Existe en la historia legislativa de nuestro país la convicción de considerar el derecho social como la alternativa idónea para ejecutar por la vía institucional el proyecto nacional de desarrollo.

La preocupación de los distintos gobiernos que se han sucedido después de la revolución ha sido buscar el desarrollo económico para resolver situaciones de tipo social apremiantes y en casos extremos.

La conformación de la sociedad en México es sumamente desequilibrada, la gran mayoría de la riqueza del país se encuentra en pocas manos y éstas han estado a la expectativa de las decisiones gubernamentales en materia económica.

Por diversas circunstancias que se analizan más a fondo en el segundo capítulo de la tesis, es el Estado quien ha tenido y tiene la batuta del desarrollo y de la dinámica de la vida económica en México. Desde la promulgación de la Constitución de 1917 el Estado surge como el principal agente en la vida social de México, en el terreno económico el artículo 27 principalmente lo ubica como el centro, el eje del desarrollo económico.

Su hegemonía se caracteriza por un fuerte centralismo lo que provoca un desequilibrio profundo a nivel regional.

Las políticas económicas posteriores a la revolución han sido muchas, en principio la reconstrucción del país y la construcción del sistema bancario, posteriormente el cumplimiento de las promesas revolucionarias y constitucionales, después la industrialización, "el milagro mexicano", el "desarrollo estabilizador", "el desarrollo compartido", el auge del petróleo, la "administración de la riqueza" y la planeación democrática, ahora la modernización.

Sin embargo este proceso no ha sido progresivo. En los aspectos fundamentales ha sido contradictorio.

Llegados al sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), se presenta a la planeación democrática como el camino para superar la crisis de 82. Al retroceder podemos ver que en México la planeación ha tenido dos vertientes que la caracterizan: la urgencia de un mejoramiento económico y la urgencia de democracia social.

El primer aspecto se vincula hasta la presidencia de Miguel Alemán Valdéz exclusivamente con el control y organización de las empresas paraestatales, el mejor aprovechamiento del gasto público y el desarrollo de proyectos aislados. La legislación en la materia es amplísima.

El proyecto de industrialización que corre de mediados de los cuarenta merca un modelo centralizador y concentrador del poder que a provocado serios desequilibrios estructurales, regionales y sociales promovido por un Estado paternalista y autoritario.

Desde la perspectiva de la democracia ni la política ni la social han sido el objetivo de los gobiernos post-revolucionarios ni de los grupos sociales poderosos.

La estructura centralizada del sistema político mexicano, el mantenimiento del poder en manos del partido gobernante desde 1924 y la abrumadora importancia del ejecutivo deberían representar una extraordinaria ventaja para lograr los objetivos de la política económica y del desarrollo en términos de continuidad. Sin embargo la ventaja potencial de un gobierno central fuerte fundamentalmente del ejecutivo se anula debido a la dificultad de lograr la unidad de acción en un gobierno donde el poder político es difuso, con una estructura gubernamental sin gabinete donde los problemas son tratados por el responsable de cada área en particular que además se encuentran sujetos a la lucha política del país.

A la luz de la experiencia es en extremo improbable que México pueda efectuar la ejecución ordenada de la planeación de su desarrollo o menos que se establezcan algunas reformas fundamentales y completas en la administración pública y en la estructura legal e institucional del sector público.

El desarrollo económico programado y la reforma administrativa son problemas correlativos.

Las reformas hechas a fines de 1982 a los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales introdujeron el llamado "Capítulo Económico".

El Estado adquiere formalmente la rectoría del desarrollo nacional (art. 25) y debe hacerlo a través de la planeación democrática. El art. 26 de este ordenamiento da lugar a la Ley de Planeación y al Sistema Nacional de Planeación Democrática el cual deberá llevarse a cabo incluyendo a todos los sectores de la sociedad y considerando así mismo a los agentes del pacto federal.

La definición que la ley nos da de "Planeación Nacional del Desarrollo" se refiere a la coordinación y ordenación de acciones partiendo de las facultades del Ejecutivo Federal en materia económica para buscar la transformación de la realidad del país. Esta reforma a la Constitución busca adecuar el orden normativo a las exigencias económicas del momento pero además atendiendo también a las exigencias y expectativas de participación democrática política y social de la sociedad.

Desde el punto de vista meramente técnico la ley parece un conjunto de buenos propósitos, se aleja de su aplicabilidad desde nuestro punto de vista por su carácter excesivamente globalizador y centralista. Cumplir con sus requerimientos prácticos no es difícil pero llevar al país y conducirlo realmente en la dinámica económica a través del Sistema Nacional de Planeación está muy alejado de la realidad.

Los factores económicos y políticos impredecibles son muchos y aún los predecibles en gran parte son incontrolables.

Hemos tenido dos ejemplos de concertación social efectiva en materia económica: el Pacto de Solidaridad Económica de fines del sexenio pasado y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico de principios del presente. En ellos los objetivos a cumplir eran reales y tangibles, además de específicos y limitados por un lado y las variables manejadas eran controlables por los grupos

limitados por un lado y las variables manejadas eran controlables por los grupos representados en las negociaciones, eso es específico pero la conducción de la economía nacional a través de un plan nacional de desarrollo, por más ambicioso que éste sea es imposible en una sociedad heterogénea física, social y culturalmente hablando, en un país con entidades federativas diametralmente opuestas inclusive en su historia, en su formación e integración a la República. A contrario sensu creo que este modelo de planeación lejos de promover su desarrollo provoca su estancamiento lo que debilita a la federación.

En el renglón de la Administración Pública Federal el centralismo también ha hecho estragos al impedir el desarrollo normal y natural del sector paraestatal, sujetando a estas empresas a decisiones de tipo políticas y no empresariales, matando su autonomía de gestión y manejando su desarrollo artificialmente lo que ha provocado a la larga déficit y paradójicamente desempleo.

En el aspecto de responsabilidades no comparto la idea de que éste sea el camino hacia el éxito, la planeación debe ser efectiva por sí misma.

La velocidad en la dinámica económica hace imposible la planeación oportuna, es por esto que las decisiones económicas más importantes están y deben estar en manos del ejecutivo, pero de un ejecutivo limitado dentro del círculo de la ley, una ley que no le inmovilice y que tampoco lo haga un tirano, un dictador; busquemos entonces una armonía social que contenga los elementos adecuados a nuestra historia y nuestro presente.

Podríamos empezar por el camino de replantear la distribución del poder tanto entre los órganos de representación tradicionales como entre los nuevos factores que emergen cada día, pero hemos de considerar que esto de la distribución del poder es también un buen propósito, el poder es siempre ambicionado, nadie que lo tenga estará dispuesto a distribuirlo, aún sobre los ordenamientos jurídicos, lo que hace necesaria la voluntad política real de institucionario racionalmente reformando algunas atribuciones constitucionales que nulifican toda posible teoría al respecto. Este camino tiene necesariamente dos escalas, la distribución de la riqueza y la descentralización.

BIBLIOGRAFIA

Arnaldo Córdova, LA IDEOLOGIA DE LA REVOLUCION MEXICANA, LA FORMACION DEL NUEVO REGIMEN. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM, Ediciones ERA, México 1985.

Daniel Cosío Villegas y otros, HISTORIA MINIMA DE MEXICO, Colegio de México, México 1980, quinta reimpresión.

Arnaldo Córdova, LA FORMACION DEL PODER POLITICO EN MEXICO, Serie popular ERA, México 1985, decima tercera edición.

Leopoldo Solís, LA REALIDAD ECONOMICA MEXICANA, RETROVISION Y PERSPECTIVAS, Editorial Siglo XXI, México 1986.

Bertha Lerner y Susana Ralsky, EL PODER DE LOS PRESIDENTES, ALCANCES Y PERSPECTIVAS (1910-1973), Instituto Mexicano de Estudios Políticos, México 1976.

Carlos Tello, LA POLITICA ECONOMICA EN MEXICO 1970-76, Editorial siglo XXI, México 1986, octava edición.

Roberto Rives Sánchez, ELEMENTOS PARA UN ANALISIS HISTORICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EN MEXICO 1821-1940, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México 1984.

Marcos Keplán, **PLANIFICACION Y CAMBIO SOCIAL** en Estudios de Derecho Económico V, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1986.

Marcos Keplán, **SOCIEDAD POLITICA Y PLANIFICACION EN AMERICA LATINA**, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1985, segunda edición.

Enrique Krauze, **REFORMAR DESDE EL ORIGEN**, PLUTARCO ELIAS CALLES, editorial Fondo de Cultura Económico, México 1987.

Angel de la Vege Navarro, **LA PLANIFICACION EN ECONOMIAS CAPITALISTAS, LA EXPERIENCIA FRANCESA**, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1986.

Aurora Arnaíz Amigo, **¿QUE ES EL ESTADO?**, Universidad Nacional Autónoma de México (CESU) colección Deslinde, México 1979.

Arturo Ortega Blake, **DICCIONARIO DE PLANIFICACION ECONOMICA**, Editorial Triltes, México 1989.

Guillermo Farfán, **CAPITAL, TRABAJO Y ESTADO DEL BIENESTAR EN EL CAPITALISMO AVANZADO** en TESTIMONIOS DE LA CRISIS vol. II, Editorial Siglo XXI, México 1988.

Nicos Poulantzas, **ESTADO PODER Y SOCIALISMO**, Editorial Siglo XXI, México 1987, séptima edición.

Albert Waterston, PLANIFICACION DEL DESARROLLO, LECCIONES DE LA EXPERIENCIA DE ALBERT WATERSTON, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1969.

Armando Herrerías, FUNDAMENTOS PARA LA HISTORIA DEL PENSAMIENTO ECONOMICO, Editorial Limusa, México 1980.

Miguel Basóñez, LA LUCHA POR LA HEGEMONIA EN MEXICO, Editorial Siglo XXI, México 1988, sexta edición.

Julio Labastida, EVOLUCION Y PERSPECTIVAS DEL SISTEMA POLITICO MEXICANO. Gaceta UNAM #22 noviembre 1979, suplemento #29 cuarta época vol. III, México.

Jorge Sayeg Helú, INTRODUCCION A LA HISTORIA CONSTITUCIONAL DE MEXICO, Universidad Nacional Autónoma de México, E.N.E.P. Acatlán, México 1983.

Miguel S. Wionczek, PLANEACION FORMAL INCOMPLETA, EL CASO DE MEXICO en PLANEACION DEL DESARROLLO ECONOMICO editorial Fondo de Cultura Económica México 1964.

Jorge L. Madrozo Cuéllar, LA RECTORIA DEL ESTADO, LA ECONOMIA MIXTA Y EL REGIMEN DE PROPIEDAD.

Federico Reyes Heróles, LA PLANIFICACION FEDERAL DENTRO DEL CONTEXTO POLICULTURAL DE MEXICO, en ESTUDIOS DE DERECHO ECONOMICO, TOMO V , Universidad Nacional Autónoma de México, México 1986.

Jorge Carpizo, LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917, editorial Porrúa México 1983, sexta edición.

Lorenzo Meyer y Héctor Aguilar Camín, A LA SOMBRA DE LA REVOLUCION MEXICANA, editorial Cal y Arena, México 1989.

PLANEACION DEMOCRATICA, Cuadernos de Renovación Nacional, editorial Fondo de Cultura Económica, México 1988.

Wilbur Jiménez Castro, ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL, editorial Fondo de Cultura Económica, México 1975.

R. French-Davis, ECONOMIA INTERNACIONAL TEORIAS Y POLITICAS PARA EL DESARROLLO, editorial Fondo de Cultura Económica, Mexico 1985.

Roger D. Hensen, LA POLITICA DEL DESARROLLO MEXICANO, editorial S. XXI México 1985, decima quinta edición.

Esthela Gutiérrez Gerze y otros, LA CRISIS DEL ESTADO DEL BIENESTAR, Editorial Siglo XXI, México 1988 .

Norberto Bobbio, EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA, editorial Fondo de Cultura Económica, México 1986, segunda edición.

Norberto Bobbio, LAS TEORIAS DE LAS FORMAS DE GOBIERNO EN LA HISTORIA DEL PENSAMIENTO POLITICO, editorial Fondo de Cultura económica, México 1987 .

ANTOLOGIA DE LA PLANEACION EN MEXICO 1917-1985 3.- Los programas de Desarrollo y la Inversión Pública (1958-1970), Secretaría de programación y Presupuesto, Fondo de Cultura Económica México 1985.

Arturo Guillén, GRANDES TENDENCIAS POLITICAS CONTEMPORANEAS, LA PLANIFICACION CENTRAL, U.N.A.M. México 1986.

Pablo González Casanova y Enrique Florescano Coordinadores, MEXICO HOY, editorial Siglo XXI México 1980, cuarta edición .

Sergio de la Peña, LA FORMACION DEL CAPITALISMO EN MEXICO, editorial Siglo XXI, México 1984, décima primera edición.

George H. Sabine, HISTORIA DE LA TEORIA POLITICA, editorial Fondo de Cultura Económica, México 1987, décima reimpresión.