

**Universidad Nacional Autónoma de México**



**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN**

**LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO EN  
MÉXICO 1930 – 2018**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN ECONOMÍA**

**P R E S E N T A N:**

**OLVERA LEÓN JOSÉ JERÓNIMO**

**ROGRÍGUEZ VALDIVIEZO OSCAR ANTONIO**

**ASESOR:**

**DR. LÉNINE ROJAS OLIVAS**

**CIUDAD NEZAHUALCÓYOTL, ESTADO DE MÉXICO, 2018.**



**FES Aragón**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## DEDICATORIAS

*Al profesor Lénine Rojas Olivas, por ser una inspiración y al que le estaré eternamente agradecido por guiarme en este proceso de entender el mundo.*

*A mi madre Irma León Castro, porque mediante sus sacrificios y amor me ha apoyado siempre, y a la cual le debó más que la vida misma. A ella le dedico todos mis logros, pues es el pilar fundamental de todos ellos.*

*A mi padre José Jerónimo Olvera Hernández, por ser la figura que más he admirado desde pequeño. Gracias por todo el apoyo.*

*A mi hermana Ana Paulina y a mis hermanos Cristian Josué y Miguel Ángel, por ser el núcleo de mi corazón y llenar de luz mi vida.*

*A Jesús Rafael: Donde por un lado la tragedia aparenta desolación, por el otro moldea destinos.*

*–José Jerónimo Olvera León–*

*A mis padres que con su amor y apoyo incondicional me han ayudado a alcanzar esta meta, velando y anteponiendo su propio bienestar por el mío y de mis hermanos, impulsándonos a superarnos y convertirnos en personas de bien, buenos principios y valores.*

*–Oscar Antonio Rodríguez Valdiviezo–*

*A mi madre Petrona Valdiviezo Peregrino porque a pesar de las desilusiones y malos momentos jamás dejaste de creer en mí, no existen palabras para agradecer todo el esfuerzo, preocupación y noches en vela. Gracias por impulsarme a continuar con mis estudios y enseñarme a luchar para lograr mis sueños.*

*A mi padre Antonio Rodríguez Tapia porque con tu ejemplo me enseñaste a ser un hombre responsable, honesto y que siempre vera por el bienestar de su familia. Gracias por saber ser paciente y guiarme, aun cuando renegaba de los consejos que me dabas sin ver que tu única intención era lo mejor para mí.*

*A mis hermanos Edgar Alexis Rodríguez Valdiviezo con quien parece que no sabemos estar en paz, siempre molestándonos pero siempre pendientes y dispuestos a ayudarnos, y Patricia Nicole Rodríguez Valdiviezo porque cuando llegaste a nuestra familia nos llenaste de vida y motivación para seguir adelante, siendo mi mayor motivación para logra mis objetivos y darte ejemplo de que todo lo que te propongas lo puedes conseguir.*

*A mi profesor Lénine Rojas Olivas por enseñarme todo lo que sé sobre Economía Política y su método, mostrándome una perspectiva distinta de la realidad en la que vivimos y despertando en mi la inquietud de buscar justicia y la manera de mejorar la calidad de vida de las mayorías (los más desprotegidos).*

## TABLA DE CONTENIDO:

<b>Introducción</b> .....	<b>4</b>
<b>1.- Los Planes Fallidos</b> .....	<b>7</b>
1.1 ¿Planeación? .....	7
1.2 Planeación partidaria .....	11
1.2.1 Plan Sexenal 1934-1940 .....	11
1.2.2 Segundo Plan Sexenal 1941-1946 .....	20
1.3 Las Comisiones.....	27
1.3.1 Comisión Intersecretarial.....	30
1.3.2 Plan de Acción Inmediata 1962-1964.....	31
1.4 Gustavo Díaz Ordaz Bolaños (1964 - 1970).....	34
<b>2.- La Planeación Incongruente</b> .....	<b>39</b>
2.1 Luis Echeverría Álvarez (1970 - 1976) .....	39
2.2 José Guillermo Abel López Portillo y Pacheco (1976 - 1982).....	44
2.2.1 Plan Global de Desarrollo (PGD) .....	47
<b>3.- Privatización</b> .....	<b>49</b>
3.1 Miguel de la Madrid Hurtado (1982 - 1988) .....	49
3.1.1 Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.....	55
3.2 Carlos Salinas de Gortari (1988 - 1994).....	61
3.2.1 Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.....	62
3.3 Ernesto Zedillo Ponce de León (1994 - 2000).....	68
3.3.1 Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.....	70
<b>4.- Entrega de la Nación</b> .....	<b>75</b>
4.1 Vicente Fox Quesada (2000 - 2006).....	75
4.1.1 Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.....	76
4.2 Felipe Calderón Hinojosa (2006 - 2012) .....	84
4.2.1 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.....	85
4.3 Enrique Peña Nieto (2012 - 2018).....	90
4.3.1 Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.....	91
<b>5.- La Planeación de la Ciudad de México</b> .....	<b>101</b>
5.1 Programas Generales de Desarrollo.....	108
5.1.1 Programa General de Desarrollo (2000-2006).....	108
5.1.2 Programa General de Desarrollo (2007-2012).....	109
5.1.3 Programa General de Desarrollo (2013-2018).....	110
5.2 Constitución Política de la Ciudad de México .....	111
<b>6.- La Planeación en la UNAM</b> .....	<b>113</b>
<b>Conclusiones</b> .....	<b>118</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>122</b>

## Introducción

La presente investigación tiene como objetivo demostrar que el sistema de planeación del desarrollo en México no está pensado para mejorar las condiciones de vida de la mayoría de los mexicanos.

Antes que nada, y como requisito indispensable al abordar este tema, es necesario entender las condiciones a las que nuestro país está sujeto. Empezando por reconocer que México forma parte del sistema capitalista y que el capitalismo es un sistema que cubre el globo terráqueo, incluso hoy más que nunca; que ataca sus dos principales fuentes de riqueza, el hombre y la naturaleza; que tiene como único objetivo la búsqueda incesante de la ganancia y que solo puede ser entendido dentro de la constante lucha de clases.

«Toda la historia de la sociedad humana, hasta la actualidad, es una historia de luchas de clases. (...)

En los tiempos históricos nos encontramos a la sociedad dividida casi por doquier en una serie de estamentos, dentro de cada uno de los cuales reina, a su vez, una nueva jerarquía social de grados y posiciones. (...)

La moderna sociedad burguesa que se alza sobre las ruinas de la sociedad feudal no ha abolido los antagonismos de clase. Lo que ha hecho ha sido crear nuevas clases, nuevas condiciones de opresión, nuevas modalidades de lucha, que han venido a sustituir a las antiguas.» (Marx & Friedrich, Manifiesto del Partido Comunista, 1848)

En otras palabras, el capitalismo es un régimen de producción fundado donde su parte predominante es el capital. El capital se traduce en la relación entre el propietario de medios de producción con los propietarios de fuerza de trabajo, bajo un contrato mutuamente consentido y cotidianamente renovado, donde los propietarios de fuerza de trabajo la venden para subsistir y el propietario de los medios de producción la compra para valorizar sus

medios de producción. A esta relación se le llama trabajo asalariado por un lado y capital por el otro. (Marx)

Hay que considerar que trabajar es indispensable para cualquier sociedad, especialmente hablando de desarrollo económico, y reconocer que esta idea no es un concepto nuevo, pues ha sido descrita por Marx desde el siglo XIX «Cada niño sabe que cualquier nación moriría de hambre, y no digo en un año, sino en unas semanas, si dejara de trabajar.» (Carta a Ludwig Kugelmann en Hannover, 1868)

El sistema económico, dentro de cualquier sociedad, es sobre el cual se desarrollará la superestructura ideológica que condicionará todas las interacciones del proceso de vida social, político y espiritual en general.

«No es la conciencia de los hombres la que determina su ser, sino, por el contrario, el ser social es lo que determina su conciencia.» (Marx, Contribución a la crítica de la economía política, 1859)

Aunado a lo anterior, resulta necesario comprender que el desarrollo en las sociedades se enmarca en la historia, pues en esta se expresa la estructura económica y la superestructura, fruto de esta:

«(...) los hombres, a medida que se alejan más y más del animal en sentido estricto, hacen su historia en grado cada vez mayor por sí mismos, con conciencia de lo que hacen, siendo cada vez menor la influencia que sobre esta historia ejercen los efectos imprevistos y las fuerzas incontroladas y respondiendo el resultado histórico cada vez con mayor precisión a fines preestablecidos.» (Engels, 1845-1886)

Hecha esta salvedad, el desarrollo no puede ser entendido como un objetivo estático. Por el contrario, este es inherente a toda condición de la naturaleza incluyendo al ser humano, en otras palabras, es un **proceso**.

Llegados a este punto, se entiende que actualmente el desarrollo se refiere estrictamente al desarrollo económico capitalista y que este se encuentra sujeto obligatoriamente a los fundamentos científicos de la economía, formulados por Marx, que son:

- la ley de valor,
- ley general de intercambio,
- la ley de la plusvalía,
- la concentración y centralización del capital,
- ley general de acumulación capitalista, y
- ley de la tendencia decreciente de la tasa de ganancia.

Por consiguiente, escudriñar la historia nacional es imperativo, con un punto de vista crítico fundamentado en el *materialismo histórico* y la *lógica dialéctica*.

Del mismo modo, se contemplarán dentro de las características del desarrollo las que establece el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento en su Convenio Constitutivo, artículo 1º, inciso III:

«(iii) (...) para fines de **desarrollo** de los recursos productivos de los miembros, ayudando así a aumentar la productividad, **eleva el nivel de vida** y mejorar las condiciones de trabajo en sus territorios.» (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 2012)

Por lo tanto, en este trabajo, se realizara un análisis y síntesis que abarcara desde la publicación de la *Ley sobre Planeación General de la República* en 1930; los *Planes Sexenales* de Lázaro Cárdenas y Ávila Camacho, respectivamente; las comisiones y el *Plan de Acción Inmediata* que les siguieron, el *Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970*; las reformas administrativas para la reordenación del Sector Público Federal de 1971; el *Plan Global de Desarrollo* de 1980; el entramado legal precursor de un sistema de planeación nacional con Miguel de la Madrid; las políticas de corte neoliberal y los *Planes Nacionales de Desarrollo*, hasta 2018.

La investigación presentada a continuación surge del esfuerzo de apegar nuestro análisis al método de la economía. Pues desafortunadamente, a esto no se le da la seriedad en el país, inclusive hoy día cuando tanta falta nos hace.

A consideración personal, tanto los estudiantes como las universidades tienen un compromiso ineludible para con el desarrollo nacional. De manera que deben de mostrar una verdadera responsabilidad, que no se ha visto a la fecha y cuyas consecuencias agravan las condiciones de miseria nacionales.

## **1.- Los Planes Fallidos**

### **1.1 ¿Planeación?**

Para abordar la planificación del desarrollo en México es necesario analizar el primer gran esfuerzo que pretendía dotar a la nación de las bases para instrumentar una planeación nacional. Hay que hacer también mención del hecho de que hasta antes del 12 de julio de 1930, fecha en la que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la *Ley sobre Planeación General de la República*, en México no existía antecedente legal alguno en la materia.

La *Ley sobre Planeación General de la República*, si bien ilustra dicho esfuerzo, contenía en su elaboración y ejecución distintos y variados problemas, que persisten hasta el día de hoy. Uno de estos es que su efecto se encontraba limitado al mero ordenamiento de las actividades del sector público y no constituía una planeación integral, que incluyera todos los sectores de la economía. Esto se puede apreciar en el artículo primero de la (Ley sobre Planeación General de la República , 1930), donde se estableció lo siguiente:

«Artículo 1. **La planeación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno para**

conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlos en una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras».

De esta ley se derivó la *Comisión Nacional de Planeación* que fungía como cuerpo consultivo de la *Comisión de Programa*; siendo esta última la encargada de elaborar el **Plano Nacional de México**; dentro de sus funciones se encontraba la creación de *Comisiones Locales de Planeación*.

Para entender las características de dicha planeación, es necesario referirnos a la exposición de motivos de la (Ley sobre Planeación General de la República , 1930) en donde se define al *Plano Nacional de México* de la siguiente manera:

«Una serie de documentos gráficos que:

- expresen las ideas,
- estudios,
- programas,
- investigaciones y
- proyectos de obras materiales

Que se vayan realizando o que deban realizarse para formar un Plano de Conjunto, coordinador, y regulador del **desarrollo ordenado y armónico** del país».

Más adelante, dentro de la misma ley (1930), se le adicionan características a la definición del *Plano Nacional de México* descritas a continuación:

«Un documento gráfico, **dinámico**, viviente, sujeto a variaciones de acuerdo con las **necesidades nuevas** que surjan, adaptable a condiciones diferentes, elástico, sostenido al día, de acuerdo con los cambios que se le vayan haciendo, pero siempre

como documento básico, orientador de lineamientos generales, encauzador, regulador del **crecimiento progresivo y ordenado** del país (...)).

Llegados ya a este punto es necesario hacer una pausa y puntualizar partes que son de mucha importancia para la planeación, mismas que son problemáticas por su carácter de incomprensibles.

Dentro de esta ley no se define qué es lo que debe ser entendido por **dinámico**; no se aclara si solo habrá variaciones a partir de **necesidades nuevas** o también se realizarán ajustes respecto a ya existentes no atendidas; tampoco se da definición alguna de lo que debe ser entendido por **crecimiento progresivo**; de igual manera dicha ley es llamada de Planeación **General**, cuando en realidad solo se refiere al sector público; esto solo por mencionar algunas.

El hecho de mencionar que los puntos previos son problemáticos tiene fundamento en el **principio de legalidad** contenido en los principios generales del derecho, dicho de otra manera, «El Estado no puede actuar sin facultades de ley».

Por lo anterior, es necesario definir los conceptos a los que las leyes se refieren, pues es el conocimiento de estos lo que proporcionará a las actividades del gobierno un correcto apego a las mismas. Con fundamento en el artículo 89, fracción primera de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917<sup>1</sup> y las reformas vigentes de la época, dichas descripciones deberían de existir al menos en la reglamentación de dicha ley, misma que fue inexistente.

De igual manera, se carecía de mecanismos de discusión y coordinación para resolver las diferencias sobre la ejecución de proyectos en favor de la planeación del desarrollo nacional. Dentro de la (Ley sobre Planeación General de la República , 1930) en sus artículos

---

<sup>1</sup> **Artículo 89.** Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:  
I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

15 y 16, establece que sería el Ejecutivo de la Unión el encargado de resolver cualquier diferencia que surgiera entre dependencias.

«Artículo 15. Los proyectos para obras materiales formulados por las Secretarías, Departamentos y, en general, por las demás dependencias del Gobierno Federal, que se relacionen tanto con los estudios parciales que se vayan terminando cuanto con el “Plano Nacional de México”, no podrán ejecutarse sin ser previamente aprobados por la Comisión de Programa.

Artículo 16. Si el dictamen de la Comisión de Programa es desfavorable a la ejecución de obras acordadas por algunas de las dependencias del Ejecutivo, se **someterá el caso a consulta** de la Comisión Nacional de Planeación y **a resolución** del C. Presidente de la República».

Agravando el problema, tampoco existía ninguna disposición para que las conclusiones de la consulta, mencionada en el artículo 16, se le hicieran llegar al presidente de la república para que este resolviera.

Sin duda alguna, esta ley no dio los elementos que permitieran hacer de la planeación nacional una realidad. Por el contrario, fue un intento de planeación referido exclusivamente a las actividades de las distintas dependencias del gobierno sin considerar los otros sectores existentes en el país, es decir, **no es planeación general**.

Asimismo, se ilustra una «tradicción» de los presidentes de emitir leyes sin reglamentación, actitudes que serán observadas en reiteradas ocasiones a lo largo de este trabajo.

La *Ley sobre Planeación General de la República* se mantendría vigente hasta 1983, sin haber tenido aplicación alguna durante todos esos años. Esta ley fue abrogada en el artículo tercero transitorio de la (Ley de Planeación , 1983):

«**ARTICULO TERCERO.** - Se abroga la Ley sobre Planeación General de la República del 12 de julio de 1930 publicada en el Diario Oficial de la Federación de la misma fecha, y se derogan las demás disposiciones legales que se le opongan a la presente.»

## **1.2 Planeación partidaria**

La necesidad de mejorar los procesos de planeación que condujeran a resolver las problemáticas del país y coadyuvaran a alcanzar una mejor calidad de vida de los mexicanos, llegaron a través de nuevos intentos que pretendían lograr aquello donde la Ley sobre la Planeación General de la República fracasó.

En los procesos analizados *a posteriori*, la planeación toma tintes partidarios donde el principal objetivo de instrumentarla consistía en obtener el apoyo del electorado más no conducir al país a un desarrollo que viera por el bienestar de las mayorías, ya que se presentarían irregularidades y una total indiferencia por parte del gobierno en enmendar aquellos errores en los que se incurrió en el pasado.

Ilustrando lo anterior, se presentan los dos planes sexenales formulados por el Partido Nacional Revolucionario (PNR), posteriormente Partido de la Revolución Mexicana (PRM) para los periodos de 1933-1940 y 1941-1946 respectivamente.

### **1.2.1 Plan Sexenal 1934-1940**

A pesar de que se cree que con el *Plan Sexenal 1934-1940* (elaborado el 6 de diciembre de 1933) se comenzaría un régimen progresivo de economía dirigida, de acuerdo con (Pérez Castañeda, 2007, pág. 21) este solo «constituyó la primera agenda de trabajo gubernamental en la historia del país».

El Plan, fue elaborado como **parte de la campaña política** del general Lázaro Cárdenas, es decir, previo a siquiera ser elegido presidente; no fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, por lo que su aplicación y seguimiento no eran obligatorios.

Lo anterior implica que dicho plan no tenía fuerza de ley, pues no fue emitido por el Congreso de la Unión o el Ejecutivo en turno, tampoco contaba con reglamento alguno que obligará a su cumplimiento.

Se entiende pues, que el Plan Sexenal no representaba otra cosa que una **«planeación partidaria»**. Se realizó sin tomar en cuenta las necesidades de la población, surgido al calor de las palabras del general Plutarco Elías Calles (Plan Sexenal del P.N.R., 1934):

«(...) ya es hora de formar un programa minucioso de acción que cubra los seis años del próximo período presidencial, programa que debe estar basado en el

- cálculo,
- la estadística,
- las lecciones de la experiencia».

Dentro del mismo plan también se menciona que:

«El Plan Sexenal se desarrollaría en seis etapas anuales sucesivas, cada una de las cuales sería debidamente planteada y calculada por el Ejecutivo de la Unión, con la colaboración del Partido, y cuyos lineamientos debían ser expuestos ante el país por el Presidente de la República el primero de enero del año correspondiente».

Con base en lo anterior, el plan se conformó de la siguiente manera:

## I. AGRICULTURA Y FOMENTO

Este apartado iba enfocado a la liberación económica y social de los grandes núcleos de campesinos que directamente trabajan la tierra a través de una mejor distribución y

explotación de la tierra, por ser este considerado el problema social de mayor importancia en nuestro país en la época. Se encontraba dividido de la siguiente manera:

1. PROBLEMA AGRARIO
2. NUEVA ORGANIZACIÓN y PROMOCIÓN AGRÍCOLAS
3. IRRIGACIÓN
4. RIQUEZA PECUARIA
5. RIQUEZA FORESTAL

## II. TRABAJO

Con este apartado, el Plan, se dice que tuvo gran aceptación entre las masas obreras y campesinas ya que las describe como el factor más importante de la colectividad mexicana. Además de prometer hacer de México un país grande y próspero, mediante la elevación cultural y económica de las grandes masas de trabajadores de las ciudades y del campo.

## III. ECONOMÍA NACIONAL

El ramo de la Economía Nacional sería el eje central del Plan de Gobierno, el cual estaba permeado por un fuerte sentimiento nacionalista y proteccionista. Al respecto, dentro del (Plan Sexenal del P.N.R., 1934) se menciona:

«(...) ante la actitud mundial que se caracteriza por la tendencia a formar economías nacionales autosuficientes, el Partido Nacional Revolucionario considera que México se ve obligado, a su vez, a adoptar una política de nacionalismo económico, como un recurso de legítima defensa, sin que contraiga por ello ninguna responsabilidad histórica. (...) El planteo de una política económica nacionalista deberá hacerse en forma tal, que no dé origen al aislamiento de nuestro país, sino que implique solamente una revisión cuidadosa de nuestras actividades en materia de comercio

exterior y una revisión también del régimen de nuestra producción, sobre la base de que predomine el interés nacional».

#### IV. COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS

Este apartado estaba enfocado a la construcción de caminos y vías de comunicación que beneficiaran y facilitaran el transporte de los productos nacionales a fin de estrechar lazos de solidaridad entre habitantes de diversas regiones de la República y con ello la unidad nacional.

#### V. SALUBRIDAD PÚBLICA

Con este apartado se pretendía mejorar las condiciones sanitarias en la República, especialmente en los núcleos campesinos a fin de que estos estuvieran en condiciones biológicas y energías para poder trabajar la tierra.

#### VI. EDUCACIÓN

En este apartado se reconoce la educación como una obligación del Estado y se pretende aumentar el número de escuelas rurales a lo largo de la República. **Lo anterior, no representa ningún avance** puesto que esa responsabilidad ya se marcaba en el artículo 3° de la (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos , 1917), vigente en la época:

«(...) sólo el Estado -Federación, Estados, Municipios- impartirá educación primaria, secundaria y normal (...), pudiendo conceder autorizaciones con apego en algunas normas».

#### VII. GOBERNACIÓN

Este apartado buscaba atender las precariedades jurídicas de la época, pretendía que todos los actos del poder público derivarán de la ley y crearán situaciones de derecho, siendo aplicable a todos los individuos sin distinción alguna.

## VIII. EJERCITO NACIONAL

En este apartado, el PNR declara dentro del (Plan Sexenal del P.N.R., 1934) que el Ejército Nacional, órgano armado de la Revolución Mexicana, constituye el más firme sostén de las instituciones y propone mejoras en la estructura y organización de este.

## IX. RELACIONES EXTERIORES

Este apartado reconoce como la base de cualquier política internacional a la Constitución de 1917, es decir, cualquier acuerdo o tratado se debía hacer con bases constitucionales.

## X. HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Con este apartado se pretende una correcta orientación técnica y social de la Hacienda Pública a través de una buena política hacendaria que permita una mejor distribución de la riqueza, aumento de los salarios, incremento de la producción y consumo de artículos de todas clases. Estaba dividido de la siguiente manera:

### HACIENDA PÚBLICA

1.INGRESOS

2.EGRESOS

3.MONEDA Y CRÉDITO

## XI. OBRAS CONSTRUCTIVAS DE LAS COMUNIDADES

En este apartado se pretendía que las comunidades de la República formarán programas dentro del Plan Sexenal, para emprender obras constructivas como: escuelas, campos deportivos, granjas escolares, pequeñas empresas de irrigación, carreteras vecinales, reforestación, servicios públicos de introducción de agua, drenaje, mercados, rastros, hospitales, casas de maternidad, o cualquier otra obra de interés público.

Fue necesario exponer el contenido de este plan para observar que es de carácter enteramente administrativo, es decir, aborda una serie de problemas, pero no dota de planeación a los distintos sectores nacionales para alcanzar una consecución de objetivos y metas, siendo además de carácter meramente indicativo por carecer de fuerza de ley.

Por último, hay que considerar que este plan corresponde al PNR disuelto el 30 de marzo de 1938 para convertirse en el PRM, el cual no emite ningún tipo de plan que responda al tiempo restante de la administración de Lázaro Cárdenas.

Hay que tener en claro, entonces, que el llamado *Plan Sexenal 1934-1940* representa un fracaso en materia de planeación ya que:

- Solo constituía una agenda de trabajo, (No dictamina ordenanzas a los distintos sectores de la economía para la consecución de objetivos claros que fomenten el desarrollo nacional).
- Su elaboración fue hecha por un grupo de colaboradores del PNR para promover la campaña política de Lázaro Cárdenas, (Un plan meramente destinado a obtener la simpatía de los votantes).
- No se tomó en cuenta las necesidades de la población, (No hubo consultas populares que tuvieran efecto en su elaboración, la cual sólo consideró, sin dar detalles, a las ponencias e iniciativas a las que se le dio lectura, que fueron presentadas a la Comisión del Programa, por distintos funcionarios, instituciones y personas).
- Nunca fue emitido por el Congreso de la Unión por iniciativa del Ejecutivo en turno, (por lo que carece de fuerza de ley).
- No contaba con reglamento que diera los elementos para su exacta observancia.

- El Plan Sexenal y sus apartados, que pretendían marcar el rumbo de la administración de Lázaro Cárdenas, no fueron puestos en práctica, (en su lugar, otras decisiones colosales fueron tomadas sin sujetarlas a ningún tipo de planeación).

La falta de planeación dentro de este periodo se puede observar claramente a raíz de una simple pregunta:

De todo lo propuesto, ¿qué es lo que en realidad se realizó?

Por ejemplo, el decreto que expropia a favor del patrimonio de la Nación, los bienes muebles e inmuebles pertenecientes a las compañías petroleras que se negaron a acatar el laudo de 18 de diciembre de 1937, del Grupo Número 7 de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, publicado en el DOF el 19 de marzo de 1938; o como es popularmente conocido, **la expropiación petrolera.**

Este acto de nacionalización de la industria petrolera (maquinaria, instalaciones, edificios, refinerías, estaciones de distribución, embarcaciones, oleoductos, etc.) a las compañías que explotaban estos recursos se justificó dentro del (Discurso del Presidente Lázaro Cárdenas con motivo de la Expropiación Petrolera, 1938), con motivo de que estas buscaban:

«(...) lesionar seriamente los intereses económicos de la nación, pretendiendo por este medio hacer nulas las determinaciones legales dictadas por las autoridades mexicanas; (...) de no ocupar el Gobierno las instituciones de las compañías, vendría la paralización inmediata de la industria petrolera, ocasionando esto males incalculables al resto de la industria y a la economía general del país».

Así pues, este decreto (1938) describe lo siguiente dentro de sus consideraciones:

«(...) es urgente que el Poder Público intervenga con medidas adecuadas para impedir que se produzcan graves trastornos interiores que harían imposible la satisfacción de necesidades colectivas y el abastecimiento de artículos de consumo necesario a todos

los centros de población, debido a la consecuente paralización de los medios de transporte y de las industrias productoras; así como para proveer a la defensa, conservación, desarrollo y aprovechamiento de la riqueza que contienen los yacimientos petrolíferos, y para adoptar las medidas tendientes a impedir la consumación de daños que pudieran causarse a las propiedades en perjuicio de la colectividad, circunstancias todas éstas determinadas como suficientes para decretar la expropiación de los bienes destinados a la producción petrolera».

Entre las compañías petroleras figuraban:

- Cacalilao S.A.
- California Standard Oil Company of Mexico (Chevron Corporation)
- Clarita S.A.
- Compañía de Gas y Combustible Imperio
- Compañía Exploradora de Petróleo la Imperial S.A.
- Compañía Mexicana de Petróleo “El Águila” (Royal Dutch Shell)
- Compañía Mexicana de Vapores San Antonio
- Compañía Naviera San Cristóbal
- Compañía Naviera San Ricardo
- Compañía Petrolera El Agwi
- Consolidated Oil Company of Mexico
- Huasteca Petroleum Company (Amoco Corporation)
- Mexican Petroleum Company of California
- Mexican Sinclair Petroleum Corporation
- Penn Mex Fuel Company
- Richmond Petroleum Company
- Sabalo Transportation Company

- Sinclair Pierce Oil Company

- Stanford y Compañía

Así como de sus filiales o subsidiarias, con la promesa de cumplir con los pagos a los involucrados en el tiempo de diez años conforme a derecho. Como resultado, se creó Petróleos Mexicanos (PEMEX) para ser la única compañía que pudiera explotar y administrar los yacimientos de petróleo encontrados en el territorio mexicano.

La nacionalización de la industria petrolera no podía haber sido considerada dentro del plan. Sin embargo, con ella aconteció un cambio drástico en las condiciones nacionales por lo que era imperativo ajustar la planeación nacional a esta nueva realidad, situación que nunca se dio ya que el plan carecía de objetivos específicos, no tenía fuerza de ley, ni reglamentación.

Aunado a esto el PNR, que fue el que elaboró y difundió el plan, se disuelve tan solo 11 días después de dicha expropiación para dar paso al PRM, que tampoco presenta ningún tipo de plan, programa o proyecto que considere las nuevas realidades de organización en el país o marque un rumbo a seguir en el tiempo restante de la administración de Cárdenas, así como tampoco lo hizo el mismo presidente Cárdenas.

Con base en todo lo expuesto previamente, es fácil darse cuenta que el crear leyes e instrumentos, reglamentar dichas leyes y consultar a la población con el objetivo de que la planeación sea fundamento para el desarrollo económico de México, es decir, la búsqueda de un mejor nivel de vida para las mayorías, resultan ser actividades de nulo interés pues la realidad de haber formulado el *Plan Sexenal*, aparentemente, solo fue obtener la aprobación popular en épocas electorales mediante una supuesta planeación dulce a los oídos del pueblo que evitara insurrecciones, sin el más mínimo interés de que fueran llevadas a buen término (Plan Sexenal del P.N.R., 1934):

«Mientras exista un Partido Revolucionario que garantice al pueblo el ejercicio del gobierno, la revolución se realizará en la forma pacífica y creadora de la acción

política. Cuando no exista ese Partido, la revolución volverá a manifestarse, por medio de la violencia, en la guerra civil».

### 1.2.2 Segundo Plan Sexenal 1941-1946

El *Segundo Plan Sexenal 1941-1946* fue utilizado para promover la campaña política del general Manuel Ávila Camacho en su búsqueda de la Presidencia de la República.

Al igual que su predecesor, no fue publicado por el congreso, perpetuando que éste continuara sin fuerza de ley, ya que no fue elaborado dentro del sistema jurídico mexicano. Además de que «no tuvo aplicación práctica debido, en parte, al estallido de la Segunda Guerra Mundial y a la falta de interés del Estado» (Pérez Castañeda, 2007, pág. 17).

Como era de suponerse, las diferencias respecto al plan anterior eran mínimas ya que el Segundo Plan Sexenal se formuló sobre la base de su antecesor (Segundo Plan Sexenal 1941-1946, 1939), sin importar el hecho de que las condiciones internacionales eran en extremo distintas y requerían de mayor atención a la planeación.

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

De igual manera, dentro de los primeros párrafos de dicho plan, «tuvieron a bien» el recordar a la gente que estaban al tanto de la inconformidad de la Revolución con el estado de las cosas dentro de la administración de Lázaro Cárdenas, pero que los esfuerzos y la táctica de lucha para remediarlos ya eran del conocimiento público y que ya formaban parte de la obra del actual gobierno, de manera que:

«Por estas razones, el presente anteproyecto de Plan Sexenal **no contiene una planificación de la economía nacional y de la distribución de la riqueza**, sino que sólo planea la acción gubernamental para la organización progresiva y sistemática de la transformación revolucionaria de la vida social». (Segundo Plan Sexenal 1941-1946, 1939)

Dicho de otra manera, volvían a incurrir en todas las irregularidades que presentó el Primer Plan Sexenal, pero esta vez aceptando de antemano ciertos puntos que forman parte de las críticas que hemos realizado en este trabajo referentes al primer plan.

De nueva cuenta nos encontramos con un documento meramente administrativo, que no tiene la intención de planear y organizar los distintos sectores económicos de México para la consecución del desarrollo económico del país, *ergo* impulsar la mejoría del nivel de vida de las mayorías, vuelve a ser intencionado a la promoción política electoral, no da muestra alguna de ser, ni pretender ser integrado al sistema jurídico nacional, no se le da ningún tipo de reglamentación, no incorpora la opinión de la población, etc.

A pesar de que el (Segundo Plan Sexenal 1941-1946, 1939) contaba con un apartado dedicado a la **Planeación y Coordinación**, este capítulo se refería a los problemas relativos a la planeación concreta de las actividades gubernamentales y a la coordinación de las diversas dependencias del Gobierno, en los siguientes términos:

«El Partido de la Revolución Mexicana postula:

I. Que, para mantener mejor el régimen federal establecido por la Constitución, la necesaria coordinación de las actividades del Gobierno Federal con las de los gobiernos locales y los municipios, debe realizarse principalmente de convenios que no tiendan a establecer sistemas rígidamente uniformes en todo el país, sino que se adapten a las características, necesidades y posibilidades locales». (Citado en Pérez Castañeda, 2007, p.16).

Proveyendo de esta manera cierto sentido de **flexibilidad**, donde se deja claro el concepto de adaptarse a características, necesidades y posibilidades locales; y denota cierto rechazo a las estructuras rígidas. Flexibilidad que no va a ser considerada de nuevo en ningún momento para adaptar al plan dentro de distintos contextos.

Los rubros que conforman el plan fueron los siguientes:

- I. REPARTO AGRARIO Y PRODUCCIÓN AGRÍCOLA
- II. ECONOMÍA INDUSTRIAL Y COMERCIO
  - a. MINERÍA
  - b. PETRÓLEO
  - c. INDUSTRIA ELÉCTRICA
  - d. INDUSTRIAS DE TRANSFORMACIÓN
  - e. COMERCIO INTERIOR
  - f. COMERCIO EXTERIOR
  - g. ESTADÍSTICA
- III. HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
  - a. INGRESOS
  - b. EGRESOS
  - c. MONEDA Y CRÉDITO
  - d. SEGUROS
  - e. DEUDA PÚBLICA
- IV. COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS
- V. TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL
- VI. EDUCACIÓN PÚBLICA
- VII. SALUBRIDAD PÚBLICA
- VIII. ASISTENCIA PÚBLICA

- IX. RELACIONES EXTERIORES
- X. GOBERNACIÓN
- XI. PUBLICIDAD
- XII. DEFENSA NACIONAL
- XIII. DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL
- XIV. PLANEACIÓN Y COORDINACIÓN

Ilustrando el segundo fracaso respecto a la planificación sexenal, es muy importante hacer referencia a un grave acontecimiento suscitado dentro de la administración de Manuel Ávila Camacho, el **Programa Bracero** o *Mexican Farm Labor Program* establecido el 4 de agosto de 1942.

Este programa surgió a partir de la emergencia en la que se encontraba Estados Unidos, en el contexto de la Segunda Guerra Mundial, pues dicha nación se vio en la necesidad de una mayor cantidad de fuerza de trabajo para la producción agrícola de los alimentos más necesarios. El gobierno norteamericano y el mexicano acordaron la importación de trabajadores mexicanos para laborar en los Estados Unidos, en dicho acuerdo se agregaron requerimientos específicos realizados por el gobierno mexicano que incluía cuestiones desde:

- Condiciones,
- procedimientos,
- métodos de reclutamiento y vivienda de los trabajadores agrícolas domésticos,
- provisiones para su traslado y retorno a su sitio de origen,
- salarios estandarizados,
- condiciones laborales,
- períodos de empleo,
- condiciones de vivienda y asuntos relacionados,

- salvaguardias que garantizaran una protección adecuada y trato justo para los trabajadores y miembros de su familia durante su periodo de empleo,
- se establecía la maquinaria necesaria para asegurar la consecución de los objetivos.

El programa para el traslado de los mexicanos fue anunciado el 7 de agosto de 1942 y llevado a cabo el 20 de agosto del mismo año. Este programa, incluidas sus garantías, aplicaba también para trabajadores norteamericanos de otros estados que se trasladasen para atender la emergencia.

Se dice que se alistaron los estándares para una adecuada vivienda, salud e instalaciones sanitarias, todos estos sujetos a las condiciones de la localidad:

- no más de 3 trabajadores o más de 4 familiares en un espacio de 12 por 14 pies,
- instalaciones para:
  - cocinar,
  - dormir,
  - lavandería, y ducha,
  - inodoros sanitarios y adecuados,
  - así como la deposición de desechos.

Las rentas se acordarían antes de la contratación y vendrían dentro del contrato de trabajo. (Rasmussen , 1951, pág. 29)

Se estima que alrededor de 4.6 millones de mexicanos participaron en el programa durante su vigencia, trabajando en y para los Estados Unidos, siendo víctimas de inenarrables injusticias cargadas de racismo donde las condiciones acordadas en el programa fueron violadas (cuando a mexicanos se refería), por mencionar algunos: alojamientos deficientes, discriminación e incumplimiento en los contratos.

**El acuerdo para reglamentar la contratación (temporal) de trabajadores agrícolas migratorios mexicanos** fue negociado a través de canje de notas diplomáticas, a partir del 4 de agosto de 1942, entre el Secretario de Relaciones Exteriores mexicano, Ezequiel Padilla Peñalosa, y el embajador extraordinario y plenipotenciario de los Estados Unidos de América, George S. Messersmith, sin haber sido sujeto a ratificación.

Dentro del acuerdo se contemplaba la creación de un «Fondo de Ahorro Campesino», donde los recursos, equivalentes a la retención del 10% de los salarios de los trabajadores, estarían a cargo de la *Agencia del Gobierno de los Estados Unidos* hasta su transferencia posterior al Banco de Crédito Agrícola de México, al respecto este:

«El Gobierno de México, por conducto del Banco Nacional de Crédito Agrícola, cuidara de la seguridad de los ahorros de los trabajadores para que se inviertan en la adquisición de implementos agrícolas, que de acuerdo con los permisos de exportación que el Gobierno de los Estados Unidos otorgue, puedan ser traídos por los trabajadores a repatriarse: en la inteligencia de que la *Farm Security Administration* recomendará para dichos implementos la prioridad correspondiente.» (Messersmith, 1942)

Con respecto a las retenciones, se estima que para el año de 1943 la suma ascendía a 11.6 millones de dólares, de la cual solo se realizó la devolución de 2.6 millones. Así mismo, para 1944 el monto recaudado era de 18.4 millones de dólares, del cual solo habían devuelto 10.7 millones. Cabe mencionar que, nunca se llegó a devolver el total del ahorro y la deuda persiste, tal como se cita en (Durand, 2007).

Dentro del convenio se establecía que la retención del 10% de los salarios, antes mencionada, sería transferida vía *Wells Fargo* al Banco de México y este, a su vez, lo enviaría al Banco de Crédito Agrícola S.A y al Banco de Ahorro Nacional, para su posterior entrega a los braceros a su regreso a México, situación que, como ya se ha mencionado, nunca sucedió. Tal como lo denunció el diputado Sergio Acosta Salazar en la exposición de motivos de la

(Iniciativa de ley que crea el fideicomiso que administrara el fondo de asistencia para los ex braceros del periodo 1942-1966, 2003):

«En virtud de que fueron procesadas dos toneladas de papeles en las dependencias que estuvieron involucradas en el convenio binacional y posteriormente **con el terremoto de 1985** prácticamente los ex trabajadores braceros **quedaron en estado de indefensión**, al no encontrarse documentación que amparara tales transferencias y, por otro lado, al haber miles de ex braceros que tienen en su poder las copias de sus contratos, credenciales de ex braceros y documentos que comprueban que ellos trabajaron en Estados Unidos bajo el Convenio Binacional.»

Entre los problemas más frecuentes, atribuidos al programa bracero, se cuenta también el incumplimiento en los términos de los contratos por parte de los empleadores y las características de semi-esclavitud a la que eran sometidos los trabajadores, además de la discriminación. (Durand, 2007)

Una vez entendido brevemente lo que fue el programa bracero hay que cuestionar *¿cómo es que el gobierno mexicano pudo llevar a cabo una planificación y ejecución de dicho programa con semejante mediocridad?* superando aún los deplorables esfuerzos de planeación llevados a cabo con anterioridad.

Es de entenderse que el presidente Ávila Camacho no hiciese referencia alguna a algo parecido dentro del plan sexenal, porque después de todo, ¿Cómo podría haber previsto tal situación?

Sin embargo, es una irresponsabilidad total que durante su administración no se diera la seriedad necesaria a la planeación en época de guerra, pues al elaborarse el segundo plan sexenal, la Segunda Guerra Mundial ya había comenzado.

Es inaceptable justificar que la guerra era muy reciente y que sus efectos no habían mostrado aún la gravedad de la situación porque dentro del plan se hace alarde de la

flexibilidad del mismo, debiendo ser adaptado a características, necesidades y posibilidades, está demás decir que **nunca** se ajustó al contexto de la guerra.

El Segundo Plan Sexenal incurrió exactamente en las mismas irregularidades que el primero, tal como ya se ha mencionado. Una vez más, es recurrente la omisión de la fracción primera del artículo 89 constitucional; y se otorga impunidad a, lo que consideramos, **la mayor traición** que han sufrido los mexicanos por parte de su gobierno, lo acontecido en el programa bracero.

Nuevamente es necesario resaltar la importancia de la planeación en México y las consecuencias de su omisión; no se trata de caprichos ni dádivas del gobierno para sus connacionales, se trata simple y llanamente del **cumplimiento** de responsabilidades asumidas durante décadas referentes a mejores condiciones de vida para las mayorías.

### **1.3 Las Comisiones**

Una siguiente etapa de los intentos de planificación del desarrollo en México, puede ser ubicada el 24 de diciembre de 1958 con la administración de Adolfo López Mateos, cuando se reformó la **Ley de Secretarías y Departamentos de Estado** «con la pretensión de adecuar la estructura de la Administración Pública Federal a las necesidades de la planeación del desarrollo» (Pérez Castañeda, 2007, pág. 22).

Con esta ley, se crearon la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, la Secretaría del Patrimonio Nacional, y la Secretaría de la Presidencia. A esta última, se le encomendó la planeación y revisión de los programas de inversión convirtiéndose, de cierta manera, en la dependencia que encauzaría el desarrollo nacional.

Además, se buscaba que las Secretarías y Departamentos de Estado trabajarán en asuntos exclusivos de su competencia de manera coordinada, a través de **comisiones intersecretariales**, cuando fuera necesario.

Con base en lo anterior (Pérez Castañeda, 2007, pág. 23) describe que:

«El 2 de agosto de 1961, se publicó en el DOF un acuerdo mediante el cual se ordenó a las secretarías, departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, la elaboración de sus respectivos planes de acción persiguiendo los objetivos señalados y sumando esfuerzos para la proyección y ejecución de programas coordinados, tendientes al **desarrollo económico y social** del país».

De esta manera se integraron legalmente objetivos a los cuales debía orientarse la planeación en la época, los cuales pueden ser identificados en el acuerdo publicado en el DOF el 2 de agosto (1961):

«Para aumentar el bienestar social de la población es imprescindible ampliar las oportunidades de ocupación más productiva; fomentar la educación en todos los niveles; buscar una solución apropiada al problema de la vivienda popular; ejecutar obras y programas que permitan mejorar las condiciones sanitarias y asistenciales; extender los beneficios del régimen de seguridad social y proteger el poder adquisitivo de las clases populares;(…)».

En otras palabras, los objetivos eran:

- incrementar el empleo;
- incrementar la educación;
- solucionar problemas de vivienda;
- mejorar las condiciones sanitarias y asistenciales;
- incrementar el alcance de la seguridad social; y
- proteger el poder adquisitivo.

A partir de ese acuerdo, dichos objetivos pueden ser considerados, finalmente, con fuerza legal, gracias a que fueron publicados dentro del sistema jurídico mexicano. Aunque

esto no termino de corregir errores ya incurridos en el pasado, puesto que no se desarrolló ni publicó ninguna reglamentación.

A fin de elevar el nivel de vida de los grandes sectores populares y una distribución equitativa del ingreso, en orden con lo dispuesto en este acuerdo (1961). El Ejecutivo Federal se planteó dar paso a las siguientes tareas:

- I. «Puntualizar la política económica y social más adecuada para acelerar el desarrollo del país, buscando siempre el interés nacional y el bienestar de la mayoría de la población.
- II. Calcular el monto, la estructura y el financiamiento del gasto y de la inversión nacional, necesarias para que el desenvolvimiento del país se realice con un ritmo satisfactorio y en forma tal que haga posible una creciente mejoría en los niveles de vida de los grandes sectores populares.
- III. Elaborar planes nacionales de desarrollo económico y social en que se fijen metas concretas en beneficio de la colectividad y la forma de alcanzarlos.
- IV. Formular programas especiales para aquellas actividades económicas y sociales cuyo mayor desenvolvimiento sea indispensable para el progreso del país.
- V. Planear el desarrollo integral de las regiones y localidades que necesiten con más urgencia ayuda gubernamental, a efecto de lograr un crecimiento más equilibrado de la nación.
- VI. Fomentar la coordinación de las actividades de las entidades del sector público federal entre sí y con los gobiernos estatales y municipales y la iniciativa privada.
- VII. Promover las modificaciones que sean necesarias en la estructura y funcionamiento de la administración pública».

A pesar de que este acuerdo representó el interés del Estado por seguir avanzando en materia de planeación, esta metodología constituía apenas un simple procedimiento de acopio de información centralizado. Además, las instituciones federales programaban sus acciones en forma desarticulada, consecuencia de la falta de experiencia en materia de planeación y programación.

Con la finalidad de otorgar coherencia y dirección unitaria a las actividades de las empresas públicas en su conjunto, vía la planeación y coordinación de sus actividades, se crearon diversos sistemas de planeación, coordinación y control de empresas públicas.

### **1.3.1 Comisión Intersecretarial**

El 2 de marzo de 1962, se expidió el acuerdo que constituyó la **Comisión Intersecretarial** entre la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la finalidad de que procediera de forma inmediata a formular planes nacionales para el desarrollo económico y social del país, a corto y largo plazo.

De acuerdo con las consideraciones del acuerdo (1962) la Comisión fue creada ya que, en el acuerdo presidencial de 7 de julio de 1961, «se consideraba indispensable que el ritmo del progreso económico y social superara satisfactoriamente al incremento demográfico y que el ingreso nacional se distribuyera de forma equitativa, es decir, elevar de forma creciente los niveles de vida de los grandes sectores populares».

Entre sus responsabilidades se encontraba la de calcular el monto, la estructura y el financiamiento del gasto y de la inversión nacional; presentar, a la brevedad posible, los planes nacionales de desarrollo, elaborados en los términos del acuerdo, a la consideración del presidente de la República; y resolver de mutuo acuerdo, los titulares de ambas dependencias, los problemas que se suscitaban en la aplicación de las disposiciones marcadas en el mismo.

Para la elaboración de los planes, la comisión, se basaría en los principios de política económica y social y las disposiciones del acuerdo presidencial de 7 de julio de 1961 y de 29 de junio de 1959, relativo a inversiones públicas, además de las disposiciones relacionadas con el presupuesto de egresos y el uso del crédito por parte del sector público.

### **1.3.2 Plan de Acción Inmediata 1962-1964**

El primer ejercicio de esta comisión fue la elaboración del **Plan de Acción Inmediata 1962-1964**, formulado y elaborado por un grupo de expertos mexicanos dentro de los principios de la *Carta de Punta del Este*, es decir, tal como lo describió (García Reynoso, 1961):

«(...) un crecimiento sustancial y sostenido del ingreso per cápita, a un ritmo que no fuera inferior al 2.5% anual, que permitiera alcanzar en el menor tiempo posible un nivel de ingresos que asegurará un desarrollo suficiente para elevar constantemente ese nivel, y que redujera, de ese modo, la distancia entre los niveles de vida de América Latina y los de los países más desarrollados a través de programas nacionales a largo plazo para ajustar a ellos el desarrollo económico y social.»

La pretensión del Plan de Acción Inmediata era lograr una tasa de inversión pública y privada, durante el período 1962-64, suficiente para alcanzar que el Producto Interno Bruto (PIB) ascendiera mínimo a una tasa media anual del 5%; impulsar la producción agroindustrial e incrementar las exportaciones y el turismo.

El plan fue sometido a la consideración de nueve expertos de la Alianza para el Progreso y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, y posteriormente aprobado. Sin embargo, de acuerdo con (Pérez Castañeda, 2007, pág. 21) es considerado como «un mero programa de inversiones, pues no cumplía los requisitos de un verdadero ejercicio de conducción económica nacional».

Tanto la Comisión Intersecretarial como el Plan de Acción Inmediata representaron avances en materia de planeación para la administración de López Mateos, la cual logró un enorme crecimiento económico generando cierta satisfacción generalizada en la sociedad.

Pero a falta de una reglamentación del plan y que este no representaba más que un programa de inversiones, tal como se ha mencionado previamente, derivó en que hubiera aún varios sectores desatendidos, siendo el sector ferrocarrilero el que se llevaría la peor parte de la política opresora de Adolfo López Mateos acompañado de Gustavo Díaz Ordaz como Secretario de Gobernación.

Esta rama sindical, liderada por Demetrio Vallejo y Valentín Campa, era la más fuerte de la época además de que era intensamente apegada a los ideales revolucionarios. Tal como lo describe (Krauze, La Presidencia Imperial, 1999, pág. 145), vale la pena recordar que la Revolución Mexicana se realizó sobre rieles:

«Ferrocarrileros habían sido Rodolfo Fierro y varios de Los Dorados de Villa; ferrocarrileros fueron quienes habían escoltado a Carranza en su éxodo hacia Veracruz; ferrocarrilero era Margarito Ramírez, quien había salvado la vida de Obregón.»

Los ferrocarrileros se encontraban, para la época, abiertamente enfrentados al gobierno en la búsqueda de mejores salarios y prestaciones. Esto representaba para el gobierno una grave amenaza que podría convertirse en una bola de nieve que arrastrase a otras ramas y sectores productivos del país.

Finalmente, estalló una huelga general el 25 de febrero de 1959. De acuerdo con (Krauze, La Presidencia Imperial, 1999, pág. 145), la huelga obligó al gobierno a un arreglo que incluía porcentajes de incremento en los salarios, dinero destinado para servicios médicos y medicinas, habitaciones para obreros y una promesa de incrementar las tarifas con cargo a las compañías mineras extranjeras.

Pero no todo era tan bueno como lo parecía en un principio, aparentemente debido a un error del sindicato tres empresas no habían entrado al arreglo, lo que derivó en otro paro en Semana Santa. En respuesta, el gobierno encarceló a distintos dirigentes y ordenó el despido masivo de 13 mil obreros ferrocarrileros.

En un posterior intento de diálogo y negociación, que no llegó a nada, se insistió en un paro total de los Ferrocarriles Nacionales, mismo que fue sofocado de manera brutal (Krauze, La Presidencia Imperial, 1999, pág. 146)

«Con gran despliegue de violencia, a golpes de macana y bayoneta, en una operación relámpago que cubrió toda la República, la policía y el ejército y las corporaciones de agentes especiales apresaron a diez mil ferrocarrileros, (...) Hubo algunos muertos y escenas de sadismo: en Monterrey fue torturado y asesinado el líder Román Guerra Montemayor, (...)».

El saldo del conflicto fue: el despido de diez mil obreros, la puesta en marcha de los «trenes fantasmas», la disolución de la huelga y la condena de 35 líderes del movimiento por «disolución social» y «traición a la patria». A partir de este hecho, López Mateos le dio a entender a la población las consecuencias de levantarse en contra del gobierno

Dichas acciones contravenían de manera clara los objetivos de la planeación de dicha administración: incrementar el empleo, solucionar problemas de vivienda, mejorar las condiciones sanitarias y asistenciales e incrementar el alcance de la seguridad social. Pues lo realmente hecho fue: despidos masivos, encarcelamientos, condenas por disolución y asesinatos.

Es de entenderse en consecuencia, que dichos objetivos solo pretendían endulzar el oído de la población, tal como se había hecho en administraciones pasadas, sin importancia a su consecución y regulación. Por el contrario, se actuaba de acuerdo con ciertos intereses y se

suprimía cualquier intento de la población por alcanzar estos objetivos; violando lo dispuesto en el artículo 39 de la (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos , 1917):

«La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y **se instituye para beneficio de éste**. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno” Artículo 39, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos».

#### **1.4 Gustavo Díaz Ordaz Bolaños (1964 - 1970)**

El intento constante de acoplar un sistema de planeación se veía frenado, durante la gestión del presidente Díaz Ordaz, ya que mostró mayor interés por la aceptación de los sectores empresariales que por alcanzar avances tangibles en la planeación del desarrollo. Sin embargo, esto no represento su abandono.

De acuerdo con (Pérez Castañeda, 2007, pág. 28) para 1965

«(...) se constituyó en la Secretaría de la Presidencia, la *Comisión de Administración Pública (CAP)* conformada por un grupo de funcionarios federales de alto nivel - encabezada por José López Portillo- con el propósito de mejorar y actualizar los sistemas y métodos de organización y funcionamiento del quehacer gubernamental, a fin de adaptar la estructura institucional a las **necesidades del desarrollo nacional** y de encontrar un mecanismo eficaz para la formulación de planes y programas.»

Con el fin de desarrollar el **Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970** (*Programa del Sector Público*), se expidió un acuerdo a las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal en el que se les indicaba que debían enviar a la Secretaría de la Presidencia, antes del 31 de agosto de cada año, las modificaciones a sus programas de inversiones del siguiente ejercicio fiscal.

Durante su primer informe de gobierno (1965), el presidente Díaz Ordaz describió el programa de la siguiente manera:

«Nuestra meta, apoyada en principios de justicia social, es que la tasa de crecimiento no sea, en promedio, menor del 6% al año. Contribuye a alcanzarla el programa de inversiones de 1965, en plena ejecución; el de 1966 está elaborándose. Al término de 1965, se dispondrá de un plan previo para el desarrollo social y económico, que comprende los años 1966 a 1970 y de éste a 1975.

Dicho programa abarca a los sectores público, privado y social, porque ellos forman la economía de México. Será un plan que no sólo deje intactas la libertad y la iniciativa de los particulares, sino que las fortalecerá con una información oportuna para **satisfacer las necesidades inaplazables que requiere el progreso del país**».

Con este documento se pretendía ordenar las acciones realizadas por las dependencias de la Administración Pública Federal tal como lo describe (Arbesú Verduzco, 1997) a través de la emisión de diversos lineamientos generales de política, reiterando que; si bien el Estado mantenía la rectoría del proceso de desarrollo, las actividades del sector privado sólo podían orientarse de manera indicativa e informativa.

En su segundo informe de gobierno (1966), el presidente Díaz Ordaz presentó los objetivos de la planeación para su administración de la siguiente manera:

1. «Alcanzar un crecimiento económico por lo menos de 6% en promedio anual;
2. Otorgar prioridad al sector agropecuario, para acelerar su desarrollo y fortalecer el mercado interno;
3. Impulsar la industrialización y mejorar la eficiencia productiva de la industria;
4. Atenuar y corregir desequilibrios en el desarrollo, tanto regionales como entre distintas ramas de la actividad;
5. Distribuir con mayor equidad el ingreso nacional;

6. Mejorar la educación, la vivienda, las condiciones sanitarias y asistenciales, la seguridad y, en general, el bienestar social;
7. Fomentar el ahorro interno;
8. Mantener la estabilidad del tipo de cambio y combatir presiones inflacionarias».

Sin embargo, la difusión de este programa fue nula, tan solo hubo impresión de alrededor de 50 ejemplares, mismos que se mantuvieron bajo reserva. (Pérez Castañeda, 2007).

Además de que ninguna otra acción, de importancia digna de mencionar, en materia de planeación se llevó a cabo a lo largo de la gestión presidencial de Díaz Ordaz. Ahora bien, se siguieron acarreado las irregularidades de las administraciones previas, es decir, nula reglamentación, omisión en su publicación en el DOF, inexistente consulta de la población y enfoque únicamente a las actividades de la administración pública, ignorando los demás sectores.

De acuerdo con (De Alba, 1990, pág. 363) durante la gestión de Díaz Ordaz se mantuvo un ritmo de crecimiento económico de alrededor del 7.06% PIB; el país tenía una balanza comercial equilibrada, debido principalmente a un control estricto presupuestal; se mantuvo el cuidado de que el dinero del exterior se utilizará exclusivamente para proyectos que generarán divisas suficientes para cumplir con las obligaciones contraídas. Cifras y proezas que el país no volvería a ver, dicho periodo es parte del conocido *milagro mexicano* o *desarrollo estabilizador*.

Gustavo Díaz Ordaz, era conocido por su nula tolerancia a la disidencia y oposición social, haciendo uso de la fuerza a la menor provocación para apaciguar cualquier muestra de rebeldía en contra del gobierno mexicano. Hechos que ya habían sido constatados previamente durante su gestión como Secretario de Gobernación durante la administración

anterior, por lo que la participación de la población en la creación de un plan de desarrollo era inimaginable y se mantenía ignorada tal como en los intentos previos.

Hay que mencionar, además que todas las irregularidades en materia de planeación devinieron en muestras de inconformidad. Para 1964, a solo unos días de que tomara la posesión Díaz Ordaz de la presidencia, el sector médico se levantó en huelga debido a las precarias condiciones de trabajo y baja remuneración salarial. La huelga culminó con el desalojo por parte del cuerpo de granaderos de todo el personal del hospital 20 de noviembre, lo que dio paso a cientos de médicos despedidos.

En años posteriores diversos movimientos militares fueron realizados a lo largo del país para disolver protestas de estudiantes que en un comienzo se habían realizado por inconformidad en el alza del precio en los transportes públicos.

Las inconformidades de los estudiantes por distintos motivos, principalmente por la agresión del gobierno en contra de estos en reiteradas ocasiones, así como por encarcelamientos y brutalidad en su contra, llegaron a un punto trágico y culminante el 2 de Octubre de 1968, acontecimiento cometido de manera conjunta, como parte de la *Operación Galeana*, por el grupo paramilitar denominado Batallón Olimpia, la Dirección Federal de Seguridad (DFS), la llamada entonces Policía Secreta y el Ejército Mexicano, en contra de una manifestación convocada por el Consejo Nacional de Huelga (CNH). (Krauze, La Presidencia Imperial, 1999)

El movimiento estudiantil de 1968, en el que participaron estudiantes, profesores e intelectuales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Instituto Politécnico Nacional (IPN), El Colegio de México, la Escuela de Agricultura de Chapingo, la Universidad Iberoamericana, la Universidad La Salle y la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, además de amas de casa, obreros y profesionistas, contó con un pliego petitorio al Gobierno de México de acciones específicas como:

- la libertad a presos políticos;
- derogación del artículo 145 del Código Penal Federal, (que se refiere a los delitos de disolución social, así como el 145 Bis);
- desaparición del cuerpo de granaderos;
- destitución de los jefes policiacos Luis Cueto y Raúl Mendiola;
- indemnización a las víctimas de los actos represivos;
- deslinde de responsabilidades de los funcionarios involucrados en actos de violencia contra estudiantes. (Aristegui Noticias, 2013)

Todo esto culminando el 2 de octubre de 1968, cuando se perpetró la matanza de estudiantes en la Plaza de las Tres Culturas de Tlatelolco lo que disolvió de manera terminante el movimiento.

Díaz Ordaz y su gobierno no estaban dispuestos a convertirse en un foco de revueltas, en lugar de encontrar formas de atender las legítimas demandas, optó por reprimir el movimiento y aniquilar su dirigencia y al sector que consideró más combativo. Para ello recurrió a detenciones ilegales, maltratos, torturas, persecuciones, desapariciones forzadas, espionaje, criminalización, homicidios y ejecuciones extrajudiciales. (Poniatowska, 2012)

En definitiva, es así como se ilustran los «intentos» de planeación en México, de una manera totalmente fallida, que no buscó desarrollar al país, que traicionó a sus connacionales, que se dedicó a reprimir y a mantener el poder político del país, que no le dio fuerza de ley a los supuestos objetivos del desarrollo, que no consultó a la población y que, en pocas palabras, no le importo buscar un mejor nivel de vida para los mexicanos. Dicho brevemente, la planeación en México para estos periodos es **un fracaso**.

## **2.- La Planeación Incongruente**

Culminada la etapa de los planes fallidos se muestra una siguiente distinción en la planificación del desarrollo, impregnada de características particulares. En el contexto mundial se vivió la ruptura de los tratados de Bretton Woods, aunado a caídas en los precios del petróleo con altos niveles de inflación y desempleo.

Las condiciones económicas comenzaron a deteriorarse al comienzo de los años 70, el crecimiento económico se desaceleró en todo el mundo a partir de la segunda mitad de esta década. Antes de la caída de los precios del petróleo de 1973 el crecimiento del PIB mundial había sido del 5.3% anual, por el contrario, durante el resto de la década solo se alcanzó el 2.8%. (Iversen, 2017)

Distintos manejos en las políticas monetaria y fiscal llevaron a una incoherente atención a los problemas que permeaban en la época, principalmente en América Latina, por lo cual, México al igual que otros países se vio obligado a aplicar políticas fiscales restrictivas y dio inicio a la desregulación de su mercado.

Aunado a lo anterior, en el país se vivirían: el mundial de fútbol (México 70), la masacre de Corpus Christi, la primera visita del Papa Juan Pablo II, la Guerrilla Magisterial en Guerrero y la igualdad jurídica entre hombres y mujeres.

### **2.1 Luis Echeverría Álvarez (1970 - 1976)**

Para el momento en que Luis Echeverría Álvarez toma posesión como presidente de los Estados Unidos Mexicanos, no existen mandatos constitucionales que obliguen a una planeación nacional, tan solo se cuenta con todos aquellos antecedentes incorporados en «Los planes fallidos».

Carente de objetivos que guiaran la planeación del desarrollo, el Ejecutivo se vio en la necesidad de emitir distintos acuerdos que especificaran las bases bajo la cual se desarrollaría la misma.

Con la expedición del (Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del Sector Público Federal, 1971), el presidente Echeverría, estableció los fundamentos de planeación que regirían durante su administración. Dentro de las consideraciones de dicho acuerdo, se estipula que:

«El Gobierno de la República ha asumido la responsabilidad de impulsar, mediante el crecimiento económico, **la redistribución del ingreso y la ampliación de los servicios públicos, el mejoramiento de las condiciones generales de vida de la población**».

El siguiente fue el (Acuerdo para el establecimiento de unidades de programación en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. , 1971) en el cual, el Ejecutivo Federal propuso **acelerar el desarrollo integral del país e incrementar la independencia económica** mediante la elevación de la productividad y la redistribución equitativa del ingreso.

Para el 23 de junio se decreta la creación del primer *Comité Promotor de Desarrollo Económico*, para el Estado de Yucatán, el cual era un instrumento para promover la solución de los problemas económicos del Estado mediante la diversificación e incremento de las actividades productivas de esa entidad.

Luego, con el objetivo de buscar mayores rendimientos y menores desperdicios, se creó la *Comisión Coordinadora y del Control del Gasto Público* con la finalidad de programar la distribución y financiamiento de todas las erogaciones provenientes del Gobierno.

Por último, hubo un ordenamiento para que las dependencias del ejecutivo tuvieran unidades de programación que pudiesen señalar objetivos precisos y planes para alcanzarlos.

Para entender la incongruencia de las acciones tomadas durante esta administración, hay tener presente que dichas acciones debían de estar siempre ligadas a los objetivos y prioridades acordados.

Dentro de la administración de Echeverría, había varios problemas que debían de ser corregidos, tales como el abandono del campo y la mala distribución del ingreso que habían sido el resultado del milagro mexicano. Por lo cual, se llevaron a cabo diversas reformas a artículos constitucionales, se ratificaron acuerdos internacionales, se expidieron nuevas leyes y se le dio a la política económica el objetivo de la reducción general del gasto, una medida adoptada con base a opiniones técnicas aparentemente recibidas por el gobierno federal. (Krauze, La Presidencia Imperial, 1999)

Dicha reducción resulta incongruente, pues la pretensión de la ampliación de los servicios públicos, justificada sobre la base de no mantener una apariencia de prosperidad que lesionase las posibilidades de desarrollo del país, no podía ser llevada a cabo bajo estas condiciones.

A su vez, dentro de sus informes de gobierno, Echeverría excusa las dificultades en su administración por los efectos de la crisis internacional y las medidas proteccionistas de Estados Unidos (EU), las cuales constituían un problema para el desarrollo nacional. Alegato que se contrapone a la idea de alcanzar una independencia económica.

Siguiendo un razonamiento lógico, la pretensión de una independencia económica ligada al incremento en los servicios públicos pudo ser impulsada a través del ejercicio del gasto, inclusive si esto se tradujese en incrementos de la deuda nacional, en términos absolutos. Ya que, con apego a la ley, dichos recursos tendrían como finalidad incrementar los ingresos públicos, los cuales servirían para pagar la misma, tal como se estipula en el artículo 73 fracción VIII de la (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos , 1917), reformado en 1946, vigente en la época:

«(...) Ningún empréstito podrá celebrarse sino por la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos (...).»

Posteriormente, buscando reanimar la actividad económica, el Ejecutivo se decantó por incrementar el gasto, de ahí que se reportaran avances en la producción de frijol y maíz, en la cosecha de café y en el cultivo de algodón; de manera semejante, la minería experimentó incrementos en la extracción; y la industria de la construcción tuvo un crecimiento que a su vez estimuló la industria siderúrgica, la fundición del hierro y del acero.

Como medida simultánea, se inició una conversión en las escuelas secundarias a secundarias tecnológicas, a fin de que los alumnos pudieran realizar actividades productivas al concluir sus años escolares.

Con estos puntos a favor el presidente Echeverría declaró en su (Segundo Informe de Gobierno, 1972):

«Puedo asegurar a vuestra Soberanía que no he tomado una sola decisión ni autorizado acto alguno de Gobierno en que no se haya probado, de manera irrefutable, que promovía el crecimiento e incrementaba simultáneamente la justicia social y la autonomía del país.»

El enfoque de la administración de Echeverría consideraba que el progreso económico sería dado por un incremento general del consumo de la población en conjunto con mejores aptitudes y procedimientos de la fuerza laboral; se dan señalamientos también acerca de causas de incertidumbre, entre estas se identifica la necesidad de la importación de maquinaria y equipo, cosa que hoy día dista mucho de haber cambiado.

Sin ningún otro entretejido en materia de planeación, la administración de Echeverría fue marcada por diversos sucesos:

- Aconteció una enorme represión en contra de los estudiantes en manos del grupo paramilitar “Halcones” en la conmemoración de los movimientos de octubre del 68, en 1971.

- Se creó una creciente desconfianza del sector empresarial para con el gobierno debido a la creciente intervención del Estado en la economía, lo que provocó su unión en el Consejo Coordinador Empresarial.
- Se alentó a movimientos sindicalistas agrícolas y se pretendía frenar las migraciones al Distrito Federal provenientes del campo; la inconformidad de los campesinos era lógica y los apoyos ofrecidos por el presidente Echeverría no lograban disminuir la miseria.
- Las guerrillas cobraron fuerza en Guerrero, encabezadas por Genaro Vázquez y Lucio Cabañas, debido a las deplorables condiciones de vida, lo que impulsó una campaña antiguerrillera por parte del gobierno federal.
- Se dieron muchas giras internacionales que incluyen a Chile, Japón, Gran Bretaña, Bélgica, Francia, la URSS, China, Alemania Oriental, Italia, el Vaticano, entre otros.

(Krauze, La Presidencia Imperial, 1999, pág. 242) Señala algunas de las actividades del presidente Echeverría en materia internacional, las cuales incluyen: la intención de arreglar el conflicto entre árabes e israelíes, el intento de encabezar a los países del Tercer Mundo, la emisión de la Carta de los Deberes y Derechos Económicos de los Estados, así como su intención de fungir en el cargo de Secretario General de las Naciones Unidas al término de su administración.

Las ambiciones del presidente Echeverría derivaron en acciones que resultaban incoherentes con un buen proceso de planificación, como fue el caso de la siembra y cosecha de girasoles, donde el presidente Echeverría declaró, por sugerencia de su secretario de Agricultura, que los girasoles eran más productivos que el maíz y ordenó duplicar su producción, lo que derivó en siembras a destiempo, que terminó en nulas cosechas. (Krauze, La Presidencia Imperial, 1999)

Lo anterior se vio agravado por decisiones del gobierno de Echeverría que comprometieron la soberanía nacional, de acuerdo con (Labastida Martín del Campo, 1979):

«Dada su dependencia del financiamiento externo, el Estado mexicano se vio obligado a firmar una nueva carta de intención con el FMI comprometiéndose a poner en práctica una política que contribuía a la pérdida de su autonomía para tomar decisiones y al debilitamiento de sus bases sociales: una política fundada en la contención de salarios y en la restricción del crédito y del gasto público, potencialmente generadora de conflictos sociales agudos y por lo tanto políticamente muy costosa.»

Todo lo anterior realizado sin ningún tipo de plan, sin cumplir con los objetivos marcados al inicio de la administración y sin consultar a la población, pero sobretodo sin mejorar las condiciones de vida de los mexicanos.

## **2.2 José Guillermo Abel López Portillo y Pacheco (1976 - 1982)**

En 1971 José López Portillo, durante su ponencia (La Función de Control en la Reforma Administrativa, pág. 90) presentada en el marco del Ciclo de Conferencias sobre la *Reforma Administrativa y Desarrollo* expuso que en México:

«Ha faltado una estrategia para crear y conducir las condiciones de la planeación y tales condiciones son básicamente administrativas.

Por ello me atrevo a afirmar - y ello no es una paradoja-, que no puede entenderse una Reforma Administrativa a fondo, si no se orienta hacia la planeación, y que ésta no será posible si no se intenta la Reforma Administrativa instrumentada con la debida estrategia.»

López Portillo consideraba primordial una reestructuración de las instancias gubernamentales para el avance del desarrollo nacional, debido a que había un enorme problema de financiamiento, no había capitales en el interior y el crédito exterior estaba cancelado, es por eso por lo que las acciones anunciadas y la definición de prioridades de su

programa de gobierno respondieron a una visión globalizadora del desarrollo. (Pérez Castañeda, 2007)

El 29 de diciembre de 1976, se publicó en el DOF la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, mediante la cual se derogó la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1958)*. Esta ley marcó las bases de la nueva organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, quedando de la siguiente manera:

- **Administración Pública Centralizada** → Presidencia de la República, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.
- **Administración Pública Paraestatal** → Organismos Descentralizados, Empresas de participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, Instituciones Nacionales de Seguros y de Finanzas y Fideicomisos.

Es así como la administración pública centralizada quedaría a cargo de las actividades encomendadas al Ejecutivo, así mismo, contaría con el apoyo de la administración pública paraestatal, tal como lo marcaba la (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal., 1976) en sus artículos 2° y 3°:

«**Artículo 2°.** - En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativos encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la administración pública centralizada:

- I. Secretarías de Estado, y
- II. Departamentos Administrativos

**Artículo 3°.-** El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones estatales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- I. Organismos descentralizados.

- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de finanzas, y
- III. Fideicomisos.»

Con este nuevo ordenamiento de la esfera administrativa, y con apego al artículo 9º de esta misma ley, se pretendía que las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal trabajarán de manera programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones para lograr los objetivos y metas de los planes de gobierno que estableciera el presidente de la República directamente o a través de las dependencias competentes.

A través del acuerdo publicado en el DOF el 16 de diciembre de (1976), se regularon los *Convenios Únicos de Coordinación* que se suscribían entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos estatales, a fin de coordinar tanto las acciones concurrentes y de interés común. Dichos convenios habían sido celebrados con el fin de:

«(...) prestar una mayor atención a las necesidades regionales mediante el fortalecimiento de las finanzas estatales y el impulso a las actividades productivas, en los estados, a fin de **lograr un desarrollo económico equilibrado; (...)**»

De igual modo, el 11 de marzo de 1977, por decreto presidencial:

«Se dotó de personalidad jurídica y patrimonio propio a los *Coprodes* con el fin de coadyuvar y asesorar a las autoridades estatales en la planeación y programación en el nivel local, aprovechando y reforzando, así, a las instancias de planeación ya existentes.

Además de volver definitivos a los *Coprodes*, este decreto, dio inicio a la democratización de estas incorporando en su estructura a los gobiernos municipales y organizaciones de los sectores social y privado que quisieran participar en ellos. Sin embargo, la participación

gubernamental seguía siendo mayoritaria, es decir, la unidad básica de la planeación seguía siendo el nivel estatal.» (Pérez Castañeda, 2007, pág. 38)

Como resultado de pretender desarrollar un sistema de planeación, para 1980 sin la existencia de una base legal que lo dispusiese, se promulgó el *Plan Global de Desarrollo*.

### **2.2.1 Plan Global de Desarrollo (PGD)**

El 17 de abril de 1980, fue publicado el Plan Global de Desarrollo 1980 – 1982, expedido sin que existiera obligatoriedad ni fundamento jurídico (Pérez Castañeda, 2007).

El PGD puede ser visto como un intento del Ejecutivo por organizar y dotar al gobierno de una guía que condujera a alcanzar las aspiraciones colectivas de la sociedad, a su vez este es descrito como:

« (...) un reflejo del prado actual de los avances en la integración de un Sistema Nacional de Planeación; contiene los principales elementos conceptuales e instrumentales que forman parte del progreso de planeación, aprovecha el fortalecimiento de los mecanismos de diagnóstico e integra los aspectos sectoriales y especiales; y muestra además, los logros alcanzados en la formulación de planes sectoriales y estatales que ya han estado influyendo en la definición y ejecución de la política de desarrollo.» (Versión abreviada del Plan Global de Desarrollo de 1980-1982., 1980)

Dentro de este mismo documento (1980) se enlistaron los objetivos nacionales que encauzarían las acciones del gobierno de López Portillo para los 2 años restantes de su gestión:

- Reafirmar y fortalecer la independencia de México como Nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural.
- Proveer a la población empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.

- Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.
- Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.

Con una rectoría eficiente, aunada a los crecientes ingresos petroleros, se habría logrado reorientar la economía del país hacia una mejor integración del conjunto de sus sectores, disminución del grado de dependencia tecnológica y financiera y una adecuada inserción en los mercados internacionales.

En resumen, el PGD representó el primer documento rector de la economía nacional de carácter integral, en el que se establecieron las políticas, estrategias, objetivos, instrumentos y metas concretas (cuantitativas y cualitativas) que se pretendían alcanzar con su ejecución. Sin embargo, en su entramado legal no designaban responsables, no sería reglamentado y al final muchas de las metas no serían llevadas a buen término, por el contrario, México sería sumido en la bancarrota.

Lo anterior, es el claro reflejo de un incongruente sistema de planeación en México pues previo a dicha ruina, se gozaba de una enorme abundancia derivada de los recursos petroleros, debido al alto precio de este. Dichos ingresos ayudarían a promover la segunda etapa de la siderúrgica Lázaro Cárdenas, el gasoducto Cactus-Reynosa, la presa Chicoasen, los complejos petroquímicos de la cangrejera y pajaritos, al tiempo que se puso en marcha el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), y muchos otros proyectos más.

Con la caída de los precios del petróleo, México vio rebasada su capacidad de pago, generando un sobre-endeudamiento. Aunado al incremento de las tasas de interés, se realizaban compras masivas de dólares por lo que el peso tuvo que ser devaluado, lo que terminó de sumir al país en una gravísima crisis, donde no había liquidez y se requerían más préstamos tan solo para pagar los intereses de los préstamos ya contraídos.

En un último intento por conducir a México a un camino que lo sacara del hundimiento, durante su último informe de gobierno, López Portillo nacionalizó los bancos privados del país, por considerarlos culpables de la crisis en conjunto con lo antes mencionado. (Krauze, La Presidencia Imperial, 1999)

En definitiva, basta con hacer una breve comparación entre lo postulado dentro del PGD y las condiciones deplorables en las que quedó el país al término de la administración de Portillo para entender que la planeación no debe de ser un mero capricho momentáneo para después ser desechada y hacer lo que al presidente le venga en gana.

Es decir, se debe ser congruente en buscar el desarrollo que permita elevar el nivel de vida de las mayorías, una más justa distribución de los ingresos y la riqueza, que tanto se promete, sin importar que la planeación deba ser adaptada, estudiada, evaluada y controlada de manera **permanente** para poder hacer frente a las eventualidades sin descuidar el desarrollo nacional y siempre con apego a la ley.

### **3.- Privatización**

#### **3.1 Miguel de la Madrid Hurtado (1982 - 1988)**

Habiendo formado parte del gabinete del presidente López Portillo como secretario de Programación y Presupuesto desde mayo de 1979 resultaba lógico que, durante su mandato, Miguel de la Madrid continuará con el proceso de implantación del sistema nacional de planeación propuesto a partir del PGD.

El mismo día que tomó protesta, De la Madrid, envió al Congreso de la Unión la Iniciativa de *Reformas a los artículos 25 y 26 y de adición al artículo 27*, de la Constitución Política, así como la *Iniciativa de la Ley de Planeación*.

Recordando los errores en los que se incurrió durante las administraciones previas, específicamente, la carencia de fuerza legal que obligara a cumplir un correcto sistema de planeación, se llevaron a cabo una serie de reformas que corregirían dicho problema.

Sería el artículo 25 (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos , 1917), reformado durante su mandato, el primero en hacer de la planeación del desarrollo una obligación del Estado mexicano:

«**Artículo 25.** Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea **integral**, que **fortalezca la Soberanía de la Nación** y su **régimen democrático** y que, mediante el **fomento del crecimiento económico** y el **empleo** y una más **justa distribución del ingreso y la riqueza**, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, (...)»

Esta reforma constitucional no solamente estableció facultades al Estado y la existencia de un sistema de planeación del desarrollo, sino que además señaló sus componentes (bases jurídicas y programáticas, los órganos para su operación y los instrumentos y procedimientos para su concreción) (Pérez Castañeda, 2007). Lo anterior, quedó plasmado en el artículo 26 constitucional de la siguiente manera:

«**Artículo 26.** El Estado organizará un **sistema de planeación democrática** del desarrollo nacional que imprima **solidez, dinamismo, permanencia y equidad** al crecimiento de la economía para la **independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.**

(...) La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales **recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para**

**incorporarlas al plan y los programas de desarrollo.** Habrá un plan nacional de desarrollo al que **se sujetarán obligatoriamente los programas** de la Administración Pública Federal.»

Además, se reformó el artículo 27 para incluir el concepto de **desarrollo equilibrado**, tal como se muestra a continuación:

«**Artículo 27.-** (...)»

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el **desarrollo equilibrado** del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.»

Con estos ordenamientos quedó estructurada jurídicamente la columna vertebral de la planeación en nuestro país. Sin embargo, aún es necesario profundizar en el entramado legal restante, ya que en este se encuentran plasmadas todas las características que dan fuerza de ley a la planeación del desarrollo en México para esta administración y posteriores, y sobre las cuales se desarrollaran las críticas de sus gestiones.

La (Ley de Planeación , 1983), marcó los principios en los que debía basarse la planeación nacional, tal como se menciona en su artículo segundo:

«**Artículo 2o.-** La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios:

I.- El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales en lo político, lo económico y lo cultural;

II.- La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;

III.- La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria;

IV.- El respeto irrestricto de las garantías individuales y de las libertades y derechos sociales y políticos.

V.- El fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional;  
y

VI.- El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo, en un marco de estabilidad económica y social.»

A su vez, dentro del artículo tercero de esta misma ley, se mencionan características fundamentales que debe de contener la planeación.

«**Artículo 30.-** (...) 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.»

Por su parte el artículo séptimo, marcó la relación del plan con la Ley de Ingresos y el proyecto de presupuestos de egresos.

«**Artículo 7o.-** El Presidente de la República 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 dichas iniciativas y proyectos y **su relación con los programas anuales** que, conforme a lo previsto en el artículo 27 de esta ley, deberán elaborarse para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.»

El artículo treceavo hace una mención específica a la reglamentación de la ley, misma que no existe ni ha sido expedida por ninguna administración desde la publicación de la *Ley de Planeación*.

«**Artículo 13o.-** Las disposiciones reglamentarias de esta Ley establecerán las normas de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática y el proceso de planeación a que deberán sujetarse las actividades conducentes a la formulación, control y evaluación del Plan y los programas a que se refiere este ordenamiento.»

Por último, es necesario hacer mención de los artículos veinteavo y el cuarto de los transitorios:

«**Artículo 20.-** En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como **órganos de consulta permanente** en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de **foros de consulta popular** que al efecto se convocarán.

Asimismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores al Congreso de la Unión.

Para tal efecto, y conforme a la legislación aplicable en el Sistema deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para la planeación nacional del desarrollo.»

«**ARTICULO CUARTO.** - En tanto se expide las disposiciones reglamentarias de esta Ley continuarán aplicándose las que sobre la maquinaria se hubieren expedido con anterioridad, en todo lo que no se opongan a este Ordenamiento.»

Con base en las disposiciones legales en la materia y dentro de los tiempos establecidos, el Presidente De la Madrid envió al congreso el *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, así como sus programas.

Al tiempo que se avanzaba en materia de planeación, con base a las políticas de corte neoliberal, empezó un proceso de reforma del Estado (pasado de un Estado benefactor a un Estado promotor). De acuerdo con (Pérez Castañeda, 2007) «se implementaron programas de simplificación administrativa; retiros de personal voluntarios y masivos; desincorporación, liquidación y venta de empresas públicas; transferencia de funciones y recursos al sector privado; descentralización de la gestión gubernamental y federalización del presupuesto.»

Finalmente, a partir de este punto contamos con todos los elementos claves que fungirán de fundamento para la evaluación de los procesos de planeación. A partir de esta administración se establece un antes y un después en materia de planeación en México, ya que las críticas a los intentos de planeación previos se desarrollaron en un ideal del «deber ser», ahora con fuerza de ley es completamente exigible un apego del proceso de planeación a lo dispuesto legalmente.

Ya entrados en la materia, la primer crítica es la falta de reglamentación de la Ley de Planeación, ya que el artículo 89 de la (Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos , 1917), que enmarca las facultades y obligaciones del presidente, en su fracción primera claramente establece que: « (...) el ejecutivo debe de proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes expedidas por el congreso de la unión; (...)» es decir, reglamentar las leyes.

Esto no es solo una facultad del ejecutivo, sino que es su obligación, y no existe ninguna otra disposición legal que le permita al ejecutivo renunciar a ninguna de sus obligaciones. De manera que, al no expedir el reglamento de la Ley de Planeación durante toda su administración, el presidente De la Madrid incurre en actos de ilegalidad.

### 3.1.1 Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988

El (Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, 1983) contiene referencias a su flexibilidad, dentro de los primeros párrafos de su presentación, tal como se muestra a continuación:

«El Plan evita rigideces y no se propone compromisos numéricos inamovibles, difíciles de precisar en tiempos de incertidumbre. La situación exige flexibilidad, en un marco de principios y propósitos claramente establecidos. Por ello, el Plan es fundamentalmente cualitativo y fija las orientaciones generales; señala el compromiso que el Estado asume para conducir los destinos nacionales en la difícil situación actual, manteniendo la flexibilidad para adecuar los instrumentos y estar prevenidos para enfrentar situaciones inesperadas, conservando la dirección fundamental propuesta.»

Por lo que se refiere a su **propósito fundamental**, este se enmarca en el plan de la siguiente manera:

«Mantener y reforzar la independencia de la Nación para: garantizar libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social.

Mayor fortaleza de la economía nacional: Recuperación del crecimiento sostenido, generar los empleos requeridos por la población, un medio de vida digno, mejor distribución del ingreso, perfeccionamiento del régimen democrático.»

Hay que mencionar, además, que los cuatro objetivos del Plan son los siguientes:

1. Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.
2. Vencer la crisis.
3. Recuperar la capacidad de crecimiento.
4. Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

A su vez, el (Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, 1983) incluye información acerca de los Foros de Consulta Popular organizados a partir de febrero de 1983. Dicha consulta se realizó a través del diálogo con:

«(...) diversos grupos sociales; con los sectores obrero, campesino y popular del Partido Revolucionario Institucional; con mujeres y jóvenes; con profesionales, universitarios, intelectuales y empresarios; en reuniones nacionales, estatales y el fortalecimiento municipal; en foros campesinos; en las giras de prioridades nacionales; mediante encuestas y correspondencia; en visitas a poblados, fábricas, talleres y colonias populares y en entrevistas con los medios de comunicación.»

Dichos foros se realizaron en un marco de ilegalidad, debido a las condiciones dispuestas en el artículo 20 de la (Ley de Planeación ), donde se establece que:

«**Artículo 20.-** En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.

(...)

Para tal efecto, y conforme a la legislación aplicable, en las **disposiciones reglamentarias deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta** para la planeación nacional del desarrollo.»

Por consiguiente, dichos foros no podían ser realizados pues estos dependían enteramente de la reglamentación de la ley, la cual no fue publicada.

Enlistados a continuación se presentan los contenidos fundamentales del plan, tal y como aparecen en este:

- **Estrategia del Plan:** Vencer la crisis e iniciar los cambios que demanda la sociedad, distribuir más equitativamente entre personas y regiones los frutos del desarrollo y ampliar la participación de la sociedad en los procesos económicos y políticos. Combatir simultáneamente las manifestaciones y las raíces de la crisis.
- **La primera línea de estrategia:** la reordenación económica
- **La segunda línea de estrategia:** el cambio estructural
- **Estrategia económica y social:** recuperar la capacidad de crecimiento y elevar la calidad del desarrollo
- **Prioridades<sup>2</sup>:** El cambio estructural, en concordancia con estos planteamientos, se basa en seis orientaciones generales que guiarán las acciones globales, sectoriales y regionales del Plan:
  - Dar prioridad a los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento.
  - Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo.
  - Descentralizar en el territorio las actividades productivas, los intercambios y el bienestar social.
  - Adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo.

---

<sup>2</sup> Existen prioridades por cada lineamiento de política

- Preservar, movilizar y proyectar el potencial de desarrollo nacional.
- Fortalecer la rectoría del Estado, estimular al sector empresarial e impulsar el sector social.
- **Previsiones:** Marco prospectivo 1983-1988
- **Lineamientos:** Lineamientos de estrategia y líneas generales de acción
  - Lineamientos de política global
  - Lineamientos de política sectorial
  - Lineamientos de política regional

Para simplificar, se cumplen algunos requisitos dispuestos por la *Ley de Planeación* y demás ordenamientos, referentes a los contenidos del Plan.

La importancia radica ahora en la comprensión de lo llevado a cabo en contraste con todo lo antes mencionado. Durante la gestión de De la Madrid se suscitaron distintas combinaciones de factores que hacen considerar a dicho periodo dentro de un estado de emergencia.

El crecimiento demográfico aunado a la crisis del petróleo, aún existente, provocaba enormes migraciones de gente desde el campo hacia las urbes del país, incrementando la sobrepoblación de estas.

Poco después del tercer informe de gobierno de De la Madrid aconteció el desastre natural conocido como el Terremoto de 1985, mismo que generó enormes daños en la capital del país. Debido a la inexperiencia nacional, en cuanto a desastres de tal magnitud, las acciones inmediatas se realizaron con un enorme apoyo de la población, pero con una falta de organización del sector público, entre las acciones que se resaltan fueron el intento de atenuar la magnitud del desastre donde se declaró, mediante boletines oficiales de prensa, que no se requería más del apoyo internacional.

«(...) la Secretaría de Relaciones Exteriores antepuso el nacionalismo al más elemental sentido de caridad y anunció con orgullo que «absolutamente en ningún caso» se hicieron peticiones de ayuda, menos que a nadie a los Estados Unidos. El pueblo, por su parte, no solo aceptaba la ayuda: la imploraba. Nunca se supo el número de muertos. Se calculan cincuenta mil.» (Krauze, *La Presidencia Imperial*, 1999, pág. 260)

Las réplicas de dicho terremoto en los días posteriores terminaron de acrecentar los daños ya sufridos a la capital. Al respecto, el *Plan Nacional de Desarrollo* no fue modificado para atender a una correcta reconstrucción en los años venideros, a pesar de que en este había sido mencionada su cualidad flexible.

Fue posterior a esto que se realizó la adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), con él que se impulsó el proceso de privatización de algunas empresas paraestatales. Con respecto al punto anterior, se visualizaban ya las ideas de los llamados **tecnócratas**<sup>3</sup>, un esquema que transformaría al país en el negocio particular de unos cuantos y lo entregaría al extranjero.

Para 1987, después de la caída de la bolsa de Nueva York, la bolsa mexicana de valores tuvo también una enorme caída, derivando posteriormente en una devaluación del peso del 55% (El País, 1987), siendo la moneda mexicana la divisa con la peor caída a nivel mundial, fruto de dicho acontecimiento.

Con todo y que, por primera vez se tenía un entramado legal para implementar la planeación en México, todo este fue desechado, dentro de la misma administración, para ser sustituido por los *programas de choque* que enmarcaban nuevos y distintos objetivos en contraste con los del PND.

---

<sup>3</sup> Funcionarios que estudiaron en universidades extranjeras con la visión de entregar la economía a las manos del mercado, impulsar las exportaciones y reducir el aparato estatal.

Se presentó el llamado *Pacto de Solidaridad Económica*, el cual fue una política de ajuste que se centro en la inflación, dejando de lado el estancamiento productivo, la falta de empleo, la enorme deuda, etc. Los programas que este incluía consistían en lo siguiente:

1. Transformar el déficit crónico de la balanza de pagos en un superávit permanente, con el fin de cubrir el servicio de la deuda externa.
2. Mantenerse como miembro activo de la comunidad financiera internacional, con objeto de seguir utilizando el crédito externo para completar el pago del servicio de la deuda y restituir las agotadas reservas internacionales.
3. Reconvertir el aparato productivo hacia la exportación.
4. Reducir la importancia del sector público en la economía.

«(...) esto significaba prolongar el estancamiento, incrementar el desempleo y seguir rezagando los salarios (...) se aceleró la inflación, aumentando de golpe y porrazo en un 85% la gasolina, gas, aceites, tarifas eléctricas, transportes, azúcar (...). Asimismo, se dispararon las tasas de interés hasta llegar al 165% anual para los Cetes (...). Los aumentos en los salarios fueron menores, 15% al inicio del Pacto y 20% a partir del 10 de enero. (...) Se estima que los precios aumentaron en este lapso un 38%, (...), ampliando la brecha entre salarios y precios que ha marcado la gestión de este gobierno; de hecho, confiscando parte de los ya menguados salarios reales.» (Martínez, 1988)

Dicho *Pacto de Solidaridad Económica* se firmó por vez primera el 15 de diciembre de 1987 y fue renovado en reiteradas ocasiones:

Nombre	Fecha de firma	Vigencia
<b>Pacto de Solidaridad Económica</b>	<b>15-dic-87</b>	<b>29-feb-88</b>
PSE II	28-feb-88	31-mar-88
PSE III	27-mar-88	31-may-88

PSE IV	28-may-88	31-ago-88
PSE V	14-ago-88	30-nov-88
PSE VI	16-oct-88	31-dic-88

Cuadro 1: Elaboración propia con información de El Universal, 7 de noviembre de 1997

«El 16 de diciembre de 1987, el entonces presidente Miguel de la Madrid, calificó como “fuertes, amargas y dolorosas”, las medidas económicas para reducir la inflación de casi 150 por ciento anual a niveles de un dígito.» (Pactos Renovarse o Morir, 1997)

De manera análoga, para el final del sexenio de De la Madrid, lo más notable había sido la pérdida del poder adquisitivo del salario, el deterioro en la distribución del ingreso, una insuficiente generación de empleo, así como de un malestar general de la población con una enorme desconfianza del gobierno, propiciado por el fraude electoral que colocó a Carlos Salinas de Gortari como presidente electo. (Krauze, La Presidencia Imperial, 1999)

Dicho de otra manera, ninguno de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo fue cumplido. Aunado a las ya deplorables condiciones de vida de las mayorías, para finales del periodo de De la Madrid, la economía nacional se encontraba sumida en un deterioro constante e irreversible.

### **3.2 Carlos Salinas de Gortari (1988 - 1994)**

Durante la gestión de Carlos Salinas de Gortari se perpetuaron aquellas políticas iniciadas por De la Madrid. Mismas que derivaron en un reordenamiento estatal que consistía en su adelgazamiento por medio de las privatizaciones con las cuales se agudizó la desinserción de empresas públicas incluyendo la estructura pública federal encargada de la programación y la presupuestación (Pérez Castañeda, 2007).

A lo largo del mandato de Salinas, se realizó una supuesta consolidación institucional del sistema de planeación con la pretensión de afianzar, bajo una misma directriz, la

planeación del desarrollo nacional. No obstante, dicho cambio llevó a la monopolización de los recursos y facultades; el proceso de planeación era desconocido por la población; no existían metodologías plurales, incluyentes y participativas; además de que dominaba la inexperiencia de las instancias estatales y municipales.

### **3.2.1 Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994**

Los objetivos centrales enmarcados en el (Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, 1989) consistían en la **modernización del Estado de manera nacionalista, democrática y popular**. Estos objetivos se enlistan a continuación:

- I. La defensa de la soberanía y promoción de los intereses de México en el mundo;
- II. La ampliación de la vida democrática;
- III. La recuperación económica con estabilidad de precios;
- IV. El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

Para impulsar la **estrategia** de modernización nacional, incluida en el plan (1989), se pretendía:

«ampliar y mejorar la infraestructura; aceptar y enfrentar con eficacia la apertura comercial; eliminar obstáculos y regulaciones que reducen el potencial de los sectores productivos; abandonar con orden lo que en un tiempo pudo ser eficiente pero hoy es gravoso; aprovechar las mejores opciones de producción, financiamiento, comercio y tecnología de que dispone el país y reconocer que el desarrollo en el mundo moderno no puede ser resultado sólo de las acciones del Estado, sino también precisa la participación amplia de los particulares.»

La Estructura General de la Estrategia del plan se conformó de la siguiente manera:

- A. Soberanía, Seguridad Nacional y Promoción de los Intereses de México en el Exterior
- B. Ampliación de Nuestra Vida Democrática

### C. Recuperación Económica con Estabilidad de Precios

### D. Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida

Hay que mencionar, además, que las **prioridades** del plan se enfocarían a «disponer de más y mejor infraestructura económica y social, así como una más completa atención a las demandas de los grupos de menores ingresos (...) y el ataque frontal a la pobreza extrema.»

Por otro lado, las **metas** en materia de actividad económica y de precios de la estrategia global son:

- Un crecimiento sostenido de la actividad económica cercano al seis por ciento anual<sup>4</sup>;
- Reducir la inflación a niveles compatibles con la estabilidad cambiaria en un marco de equilibrio de la balanza de pagos<sup>5</sup>.

Por último, las **previsiones** del plan fueron incluidas en el *Apéndice Sobre la Evolución Esperada de la Economía* y en los *Criterios Generales de Política Económica*

Avanzando en nuestro razonamiento, hay que tener en cuenta que el plan fue publicado el 31 de mayo de 1989 mientras que el *Presupuesto de Egresos de la Federación* fue aprobado desde el 31 de diciembre de 1988. Sin embargo, recordando lo previsto en la (Ley de Planeación , 1983), que fue ya mencionado anteriormente:

«(...) el presidente de la República debe presentar al congreso el **proyecto de Presupuesto de Egresos** informando del contenido general de este, sus proyectos y **su relación con los programas anuales** que deberán elaborarse para le ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.»

Dichos programas anuales, a su vez, deben estar sujetos obligatoriamente al Plan Nacional de Desarrollo, de acuerdo con el artículo 26 de la (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos , 1917) en su párrafo segundo:

---

<sup>4</sup> Como condición para proveer empleos seguros y bien remunerados a la población que se incorporará a la fuerza de trabajo y avanzar de manera firme y permanente en la erradicación del desempleo y subempleo.

<sup>5</sup> Para que las fluctuaciones en el mercado de divisas no propicien un resurgimiento inflacionario

«**Artículo 26.-** (...)»

Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. (...)»

En consecuencia, es incoherente e ilegal la ejecución de un presupuesto ligado a un plan que no existe durante meses.

Dicha incoherencia es insalvable para esta administración y las posteriores, inclusive con las salvedades establecidas en la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, que entró en vigor el año 2006, donde se establece que:

«Artículo 43.- En el año en que termina su encargo, el Ejecutivo Federal **deberá elaborar anteproyectos** de iniciativa de Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos **en apoyo al Presidente Electo**, incluyendo sus recomendaciones, a efecto de que éste último los presente a la Cámara de Diputados, a más tardar en la fecha y en los términos a que se refiere el artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para realizar las actividades a que se refiere este artículo y **la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo**, se podrán **aprobar recursos** en el correspondiente Presupuesto de Egresos **para cubrir los gastos de un equipo de asesores** que apoye los trabajos del Presidente Electo, estableciendo para tal efecto un Fondo específico que estará sujeto a las normas de ejercicio y fiscalización de los recursos federales que correspondan. Asimismo, se deberá informar al respecto en la Cuenta Pública.» (Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2006)

Ya que no se contravienen las disposiciones de relacionar el presupuesto con el Plan Nacional de Desarrollo.

Para profundizar en la importancia de la relación del presupuesto con el plan es necesario mencionar que:

«El presupuesto solo puede ser instrumento del plan en la medida en que éste establezca con precisión y claridad los objetivos, las metas, la magnitud de las acciones, su tiempo y su espacio.» (La Determinación de la política presupuestal, 1982, pág. 3)

Prosiguiendo con nuestro análisis, con la presunta intención de cumplir con el *Sistema Nacional de Planeación Democrática* y los foros de consulta popular. El presidente Salinas publicó, el 31 de enero de 1989, un acuerdo<sup>6</sup> con el que se creaba un *Consejo Nacional de Concertación Económica*, este funcionaría como un **foro general y permanente de consulta y análisis** que propondría:

- el establecimiento de foros específicos de consulta popular,
- los temas que habrían de abordar y
- los lineamientos para asegurar la participación amplia de los grupos sociales interesados.

Sin embargo, este acto fue ilegal ya que, como fue mencionado previamente, **los foros de consulta están sujetos a la reglamentación de la Ley de Planeación**, tal como lo estipula el artículo 20 de la misma.

Hay que mencionar además que con dicho «consejo», la participación se limitaría a ser realizada solo por convocatoria, tal como el acuerdo (1989) lo exponía en su artículo cuarto:

«ARTÍCULO CUARTO.- Para la debida integración de los foros de consulta popular, **sus respectivos coordinadores convocarán** a las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, con la participación que la ley les otorga; asimismo, los mencionados coordinadores invitarán a participar a los diputados y senadores al Congreso de la Unión.»

---

<sup>6</sup> Acuerdo por el que, en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la Secretaría de Programación y Presupuesto, por conducto de su Titular, promoverá la instalación del Consejo Nacional de Concertación Económica con la representación que corresponda a los sectores social y privado.

Por consiguiente, aquellas organizaciones que no fueren convocadas no podrían incorporar sus demandas y aspiraciones al *Plan Nacional de Desarrollo*. Lo anterior se vio ejemplificado con el surgimiento de movimientos guerrilleros en Chiapas autodenominados *Ejército Zapatista de Liberación Nacional*, el 1º de enero de 1994, como consecuencia de la marginación de la cual fueron, y siguen siendo, víctimas los pobladores de este estado.

Salinas recurrió, tal y como lo había hecho su predecesor De la Madrid, a pactos dejando de lado el sistema de planeación. En su mandato se firmó el *Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico* por vez primera el 12 de diciembre de 1988, y se renovó en otras cinco ocasiones:

Nombre	Fecha de firma	Vigencia
<b>Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico</b>	<b>12-dic-88</b>	<b>31-jul-89</b>
PECE II	18-jun-89	31-mar-90
PECE III	3-dic-89	31-jul-90
PECE IV	27-may-90	31-ene-91
PECE V	11-nov-90	31-dic-91
PECE VI	10-nov-91	31-ene-93

Cuadro 2: Elaboración propia con información de El Universal, 7 de noviembre de 1997

Adicional al anterior se firmó un *Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo* y el *Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento (PABEC)*.

Volviendo al tema que nos ocupa, dentro de la administración de Salinas de Gortari se llevaron a cabo una enorme cantidad de privatizaciones como parte de una política de facto neoliberal, llamada eufemísticamente de «liberalismo social».

Dicha política fue criticada por el diputado Pedro René Etienne Llano dentro de las (Intervenciones Parlamentarias al I Informe de Gobierno del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Carlos Salinas de Gortari, 1989) de la siguiente manera:

«Se ha buscado vender la idea de la privatización asociándola con la modernización. La quiebra ideológica del grupo gobernante, evidenciada por la pretensión de privatizar Cananea, se ha mostrado también en los casos de Teléfonos de México, de Productora e Importadora de Papel, Sociedad Anónima y de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, buscando un eficientísimo desprovisto de cualquier contenido de justicia social y de defensa de los intereses populares y nacionales.»

Esta idea de modernidad tuvo enormes impactos en las condiciones del país, ya que la reducción del aparato estatal fue brutal. «Entre el primero de diciembre de 1988 al 30 de noviembre de 1994, se habían privatizado 421 entidades del universo de 618 al inicio del periodo. (...) De tal manera que el número de entidades paraestatales disminuyó de 1,155 en 1982 a 210 en 1993.» (Sánchez Gonzales, 2010, pág. 252)

Todas estas observaciones se relacionan también con, la firma del *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* entre los EU, Canadá y México, el cual pretendía abolir los aranceles para fomentar un libre comercio entre dichas naciones. El tratado fue altamente polémico por el hecho de enfrentar a México contra competidores por mucho superiores, pues la diferencia de las condiciones, entre estas naciones, es abismal.

Es necesario recalcar que, los principios regidores de la planeación del desarrollo nacional, establecen que éste debe ser **integral**, que **fortalezca la Soberanía de la Nación** y su **régimen democrático, la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación**. Sin embargo, la política de Salinas y su pretensión de una modernización, de la mano de su llamado liberalismo social, no hizo más que comprometer dicha soberanía e independencia.

Para simplificar, la privatización masiva de entidades paraestatales, **incluyendo la banca**, fue justificada bajo el discurso político de brindar un mayor apoyo a la gente, reduciendo los niveles de endeudamiento y fomentando el programa «solidaridad» (Pronasol).

Aunado a lo anterior, la firma del tratado de libre comercio, con las características previamente expuestas, propició un gran beneficio para las empresas extranjeras y encerró a México en un papel manufacturero y proveedor de mano de obra barata.

### **3.3 Ernesto Zedillo Ponce de León (1994 - 2000)**

Indiscutiblemente, para la gestión de Ernesto Zedillo ya se contaba con un avance técnico y un marco legal al cual sujetar la planeación y el desarrollo nacional. No obstante, Zedillo se dedicó a dar continuidad a la aplicación de las políticas de corte neoliberal, reforzando el Tratado de Libre Comercio de América del Norte que recién había entrado en vigor.

Se dice, sin embargo, que su administración se limitó a mantener el rumbo trazado por sus predecesores, pero sin conseguir sacar la economía nacional de su estancamiento crónico, lograr una más justa distribución del ingreso y la riqueza, sin erradicar la pobreza ni mucho menos la marginación (Pérez Castañeda, 2007, pág. 59).

De igual modo, la administración del presidente Zedillo se vio marcada por una grave crisis económica con repercusiones internacionales conocida como *Efecto Tequila*. En consecuencia, las tasas de interés llegaron a casi 110% y el dólar se cotizaba a más del doble, pasando de \$3.50 pesos por dólar a \$7 (Proceso, 2002). Causando la quiebra de miles de compañías, un incremento en la tasa de desempleo y complicaciones para que los deudores pudieran cumplir con sus obligaciones.

En su administración, se firmaron acuerdos, se impulsaron programas y alianzas para hacer frente a dicha situación, pero no lograron llegar a buen término, tales como:

El *Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE)*, el *Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (PARAUSEE)*, la *Alianza para la Recuperación Económica* y la *Alianza para el Crecimiento Económico*.

Durante su sexenio se mantuvo el deterioro de las condiciones de vida de la población, así como el acrecentamiento de problemas nacionales como la migración y el abandono del campo. En palabras de (Pérez Castañeda, 2007, pág. 60)

«Antes bien, el permanente deterioro agropecuario y ecológico, la creciente migración rural y feminización del campo, la exponencial pérdida de poder adquisitivo del salario, el abandono de la redistribución del ingreso como una meta de política y el desequilibrio financiero con el exterior (traducido en deuda y crisis recurrentes), son solo algunos de los muchos aspectos preocupantes para el desarrollo.»

Cabe recalcar que previo a la culminación de su gestión, el presidente Zedillo reformó el párrafo primero del artículo 25 de la (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917), quedando de la siguiente manera:

«**Artículo 25.** Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y **sustentable**, (...)»

Esto incluía por primera vez el concepto de sustentabilidad a las características legales del desarrollo nacional, lo que adhiere una nueva responsabilidad para las siguientes administraciones.

### 3.3.1 Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

De acuerdo a lo dispuesto por el Artículo 26 Constitucional y por el Artículo 21 de la Ley de Planeación (vigentes en la época), el 31 de mayo de 1995, el presidente Ernesto Zedillo presentó ante el Congreso de la Unión el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

El plan se dividió en 5 apartados, pilares sobre los cuales trazaron los objetivos, estrategias y líneas de acción que conformaron al mismo, quedando de la siguiente manera:

#### 1. Soberanía

**Objetivo:** Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.

##### **Estrategias:**

- Garantizar la seguridad nacional de México.
- Ampliar y fortalecer el papel de México en la dinámica mundial.
- Nuevos vínculos de la política interior y exterior.
- Nueva relación de nuestro país con nacionales mexicanos en el exterior.
- Promover los intereses nacionales en los foros multilaterales

#### 2. Por un Estado de Derecho y un país de leyes

**Objetivo:** Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.

##### **Estrategias:**

- Seguridad pública.
- Lucha contra el crimen organizado.
- Procuración de justicia.
- Probidad y rendición de cuentas en el servicio público.
- Impartición de justicia.

- Seguridad jurídica en la propiedad de los bienes y en los derechos de los particulares.
- Derechos humanos.
- Justicia para los pueblos indígenas.

### 3. Desarrollo democrático

**Objetivo:** Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.

**Estrategias:**

- Reforma electoral definitiva.
- Nueva relación entre los Poderes de la Unión.
- Nuevo federalismo.
- Fortalecimiento de los estados.
- Participación social.
- Reforma del Gobierno.

### 4. Desarrollo social

**Objetivos:** Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.

**Estrategias:**

- Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos.
- Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población.
- Promover el desarrollo equilibrado de las regiones.
- Privilegiar la atención a la población con mayor desventaja económica y social.
- Impulsar una política integral de desarrollo social

## 5. Crecimiento económico

**Objetivo:** Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

### **Estrategias:**

- El ahorro interno, base primordial del crecimiento.
- Disciplina fiscal, estabilidad y certidumbre económica y financiera.
- Política ambiental para un crecimiento sustentable.
- Políticas sectoriales pertinentes.

### **Prioridades:**

- Proyectar la nacionalidad mexicana como expresión de una orgullosa identidad pluricultural que es mayor que nuestras fronteras.
- Atención a los servicios educativos en todos los niveles.
- Vencer la crisis y promover el crecimiento económico.
- Erradicación de la pobreza, privilegiando la atención a grupos, comunidades y zonas geográficas que padecen las más graves desventajas económicas y sociales.
- Elevación de la productividad.
- Orientación del gasto público hacia el desarrollo social y la inversión en sectores estratégicos.

### **Metas:**

- Mayor desarrollo social, político y económico.
- Tasas sostenidas de crecimiento económico superiores al 5% anual.
- Impulsar la ejecución de proyectos productivos.
- Abatir la desigualdad.
- Plena integración de todos los grupos étnicos al proceso de desarrollo nacional.

- Combate a la corrupción.
- Fortalecer los mecanismos regionales de diálogo político, integración económica y cooperación internacional.
- Reforma el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que permita otorgar mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas.
- Desarrollo industrial del país, con énfasis en la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas.
- Garantizar a todos los niños y jóvenes una educación básica gratuita, laica, democrática, nacionalista y fundada en el conocimiento científico. (Con base en el artículo 3° Constitucional).

### **Previsiones:**

Dentro del PND 1995 - 2000 no se hace referencia alguna en materia de previsiones, incumpliendo por completo el artículo 21 de la (Ley de Planeación ) «El Plan Nacional de Desarrollo (...) contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines;(...)»

Prosiguiendo nuestro análisis, al igual que en la administración de Salinas de Gortari, el PND fue decretado el 31 de mayo de 1995 mientras que el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1995 fue publicado en el DOF el 28 de diciembre de 1994. De modo que, se eludió de nueva cuenta lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley de Planeación y el artículo 26 Constitucional.

A pesar de la supuesta realización de una consulta nacional, popular y democrática, a través de 97 foros (comprendidos en 516 eventos) en los que se presentaron más de 12,000 ponencias y se recibieron más de 300,000 aportaciones de la población (en los buzones y centros de recepción instalados en todo el territorio).

**Incurriendo en las mismas irregularidades** que sus predecesores, Zedillo, realizó la supuesta consulta, sin importarle la emisión del reglamento de la *Ley de Planeación a priori*. Pues como ya ha sido expuesto previamente, **los foros se condicionan a dicho reglamento**, el cual se mantiene inexistente.

Ahora veamos, la soberanía nacional es uno de los objetivos prioritarios de esta administración. Con clara influencia de las ideas de (Bodin, 1997, pág. 120) «la soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una república» y de (Rousseau, 1998, pág. 43) «La soberanía consiste esencialmente en la voluntad general», está es definida dentro del mismo plan como:

«(...) asegurar la capacidad de los mexicanos para tomar libremente decisiones políticas en el interior, con independencia del exterior. Por eso, la soberanía no reconoce en el país poder superior al del Estado ni poder exterior al que se subordine.» (Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, 1995)

Sin embargo, lo anterior solo fue un discurso político encaminado a la aprobación de la gente bajo una falsa ideología. Debido a que no es posible hablar de soberanía ya que, con la firma del TLCAN, México quedó subordinado a los intereses de los principales grupos industriales de los Estados Unidos, permitiendo una participación y competencia desleal en contra de los industriales nacionales, los cuales no contaban con la capacidad productiva para poder hacer frente al capital extranjero. (Aristegui Noticias, 2017)

A pesar de que en la época ya se contaba con bases legales a medias y cierta experiencia para la elaboración del PND. En la realidad seguían existiendo incongruencias, desconocimientos e incumplimientos del, ya de por sí carente, marco legal. Por lo que era de esperarse que los objetivos y metas planteadas dentro del plan no fueran alcanzados o siquiera puestos en marcha.

Todas estas observaciones se relacionan también con la implementación de programas que no eran contemplados y que tampoco fueron incorporados al plan, esencialmente debido a

la falta de seguimiento y control de este. El más claro ejemplo de lo anterior se dio en 1994 cuando el gobierno federal, tras el estallido de la crisis, adjudicada al famoso *error de diciembre*, a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) tuvo que intervenir para rescatar la banca nacional absorbiendo la deuda, concepto de *cartera vencida*, acto repleto de ilegalidades (Mackey, 1999).

Con lo anterior, los pasivos del Fobaproa superaron los 500 mil millones de pesos, cantidad que fue sustituida por pagarés ante el Banco de México. En otras palabras, «autoridades hacendarias y financieras violentaron sus reglas de operación para beneficiar a banqueros que, luego de ser salvados, dispusieron de utilidades que debían emplearse para fortalecer sus propias reservas.» (Proceso, 2004)

No solo el Fobaproa marcó la administración de Zedillo sino también la masacre de Aguas Blancas en Guerrero el 28 de junio de 1995, la masacre de Acteal en Chiapas el 22 de diciembre de 1997 y la privatización de los ferrocarriles mexicanos entregados a Union Pacific, empresa en la cual se incorporaría como miembro del directorio al concluir su mandato. (Cardoso, 2001)

## **4.- Entrega de la Nación**

### **4.1 Vicente Fox Quesada (2000 - 2006)**

El sexenio de Vicente Fox Quesada, según los medios y su discurso político, marcó el inicio de una transición democrática, política, económica y social. Ya que significaba un histórico triunfo tras 7 décadas de mandato de un solo partido. Sin embargo, Fox, no era más que un continuador y simpatizante de las políticas neoliberales que el PRI había venido aplicando desde la década de los ochenta.

Por lo anterior, no es de sorprenderse que Fox fuera incapaz de guiar al país hacia la transición que tanto predicaba y que recalcó dentro del (Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, 2001)

«La esencia de este Plan es lograr que México responda, con dinamismo y decisión, a los retos que plantean las diferentes **transiciones** en el ámbito político, demográfico, económico y social».

Por el contrario, no se lograría ningún avance ni en lo económico, ni en lo político y mucho menos en lo social.

Ilustrando que intereses defendía, cabe mencionar que su campaña presidencial fue financiada por grandes grupos trasnacionales como lo son: Coca Cola (donde fue presidente de la división América Latina), Nestlé, Cemex, entre otras, a cambio de beneficios, contratos multimillonarios y mayores márgenes de ganancia. (Ballinas & Mendez , 2006)

#### **4.1.1 Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006**

El 30 de mayo de 2001, por decreto publicado en el DOF, se aprobó el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. El cual distó, en demasía, de cualquier otro plan emitido con anterioridad.

La primera gran diferencia se encontraba en que el plan no enmarcaba desde un principio, claramente, cuáles serían sus objetivos. Estos se encontraban dispersos a lo largo de las diversas secciones que lo conformaron, enumerando así objetivos dentro de cada uno de los ejes de acción llamados: Desarrollo social y humano, Crecimiento con calidad y Orden y Respeto. Una referencia a lo anterior se puede apreciar en el apartado segundo del (Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, 2001):

«Éste no es un plan detallado, sino una etapa de un proceso que permite vertebrar las iniciativas ciudadanas, alcanzar objetivos concretos y encaminar al país hacia una visión de largo plazo.»

## **Objetivos:**

### Desarrollo social y humano:

- mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos,
- acrecentar la equidad e igualdad de oportunidades,
- impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva,
- fortalecer la cohesión y el capital sociales,
- lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza y
- ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones.

### Crecimiento con calidad:

- conducir responsablemente la marcha económica del país,
- elevar y extender la competitividad del país,
- asegurar el desarrollo incluyente,
- promover el desarrollo económico regional equilibrado y
- crear condiciones para un desarrollo sustentable.

### Orden y respeto:

- defender la independencia, soberanía e integridad territorial nacionales,
- diseñar un nuevo marco estratégico de seguridad nacional, en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional,
- contribuir a que las relaciones políticas ocurran en el marco de una nueva gobernabilidad democrática,
- construir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los poderes de la Unión y avanzar hacia un auténtico federalismo,

- fomentar la capacidad del Estado para conducir y regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su tamaño, dinámica, estructura y distribución territorial,
- abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de la administración pública federal,
- garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana y
- garantizar una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos.

Examinaremos brevemente ahora que, al igual que los objetivos, las prioridades del plan se encuentran dispersas de la misma forma, por lo cual es necesario profundizar en la sección 3 «México: hacia un despegue acelerado». Dichas prioridades se encuentran determinadas por las transiciones<sup>7</sup> (Política, Económica y Social) que enmarcan los principales retos del país, es decir, las prioridades eran las siguientes:

1. Orden y respeto, para lo que se requiere gobernabilidad democrática y seguridad pública.
2. Económica. - Un desarrollo con calidad que destaque un desarrollo económico dinámico, incluyente, sustentable y la competitividad nacional.
3. Social. - Un desarrollo social y humano con énfasis en educación de vanguardia y un sistema integral de salud.

Sin embargo, estas no son las únicas prioridades que enmarca el plan, éste a su vez reconoce tres prioridades marcadas por los ciudadanos:

- Desarrollo social y humano
- Crecimiento con calidad
- Orden y respeto

---

<sup>7</sup> Entendiendo «transición» bajo el contexto del cambio de administración del PRI al PAN por primera vez a nivel nacional.

Siendo estas últimas la base para la determinación de los objetivos antes mencionados y las estrategias del plan, quedando de la siguiente manera:

- Desarrollo social y humano
  - Niveles de educación y bienestar
  - Equidad e igualdad
  - Capacidad e iniciativa
  - Cohesión y capital social
  - Desarrollo en armonía con la naturaleza
  - Respuesta gubernamental y confianza en las instituciones
- Crecimiento con calidad
  - Solidez macroeconómica
  - Competitividad
  - Desarrollo incluyente
  - Desarrollo económico regional equilibrado
  - Desarrollo sustentable
- Orden y respeto
  - Independencia y soberanía
  - Seguridad nacional
  - Gobernabilidad democrática
  - Relaciones entre los poderes de la Unión y un auténtico federalismo
  - Población y protección civil
  - Combate a la corrupción, transparencia y desarrollo administrativo
  - Seguridad pública
  - Procuración de justicia

De igual forma, en el plan no fueron incluidos específicamente los programas a elaborar. Se limitó a indicar que estos serían desarrollados cubriendo el plan de acción del Ejecutivo y teniendo como prioridad diversos temas.

En contraste con lo anterior y una vez entendido el contenido del PND 2001-2006, se vislumbra como el plan incurre en claras omisiones a la (Ley de Planeación , 1983), específicamente a los artículos 21, 22:

**«Artículo 21.- El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá las previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; (...)**

**Artículo 22.- El plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme a este capítulo.**

(...))»

En primer lugar, por no mencionar las previsiones ni recursos ha asignar; en segundo lugar, por no especificar cuales serían los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales ha desarrollar. Finalmente, no hace mención, a lo largo del documento, acerca de cuales serían las metas por alcanzar, simplemente específica que cada dependencia, área y programa que se desarrolle deberá establecer las metas que desee alcanzar.

Del mismo modo, como ya es costumbre del gobierno y debido a las inconsistencias legales, el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2001 fue aprobado y publicado en el DOF el 29 de diciembre de 2000, mientras que el PND 2001-2006 fue aprobado y publicado hasta el 30 de mayo de 2001. Dejando así, nuevamente, una ventana de tiempo en la que se realiza un ejercicio del gasto sin vincularlo a ningún plan.

Por lo que se refiere a las mejoras, derivadas de la transición en favor de los más necesitados especialmente en el campo, prometidas por Fox durante su campaña y que fueron

el eje rector bajo el cual se formuló el Plan Nacional de Desarrollo 2001 -2006, nunca acontecieron.

Por el contrario, el resultado de su sexenio dio un saldo superior a 50 millones de personas en condiciones de pobreza, 24.2% de la población dentro del rubro de pobreza alimentaria.

«Finalmente, en el rubro catalogado como patrimonial, contabilizaron 53.7 millones de mexicanos, cuyos ingresos por persona (equivalentes a 28.1 y 41.8 para zonas rurales y urbanas, respectivamente) eran inferiores a los indispensables para cubrir las necesidades de alimentación y el consumo básico en salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público.» (Muñoz, 2006).

Además de un sin fin de violaciones a los derechos humanos y conflictos con las comunidades indígenas en el país.

En definitiva, la insistencia en el uso de políticas neoliberales, durante la administración de Fox, llevó a México a un grado de subordinación, con los Estados Unidos, más profundo que nunca. En otras palabras, el país se encontraba a merced de los intereses del capital norteamericano.

Ejemplificando lo anterior, la polémica llamada que sostuvo el presidente Fox con el mandatario cubano Fidel Castro en 2002 en el marco de la *Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo* en la ciudad de Monterrey. Donde, entre otras cosas, Fox se mostraba inconforme con la invitación de la ONU a su homólogo cubano y debido a esto le solicitó a Castro no causarle problemas, además de pedirle abandonar el evento una vez terminada la comida, derivado de esto fue el famoso «Comes y te vas». (El Universal, 2016)

Hecha esta salvedad, las acciones del presidente fueron claro reflejo del pésimo manejo de política exterior que se vivió durante su mandato. Con el afán de simpatizar con Estados

Unidos, muchas otras relaciones comerciales se descuidaron, aunque menores, tal es el caso de Venezuela, Cuba y el Mercosur.

Las reformas fiscal, energética y laboral<sup>8</sup>, fueron impulsadas en un inicio por Vicente Fox, sin embargo, al no contar con mayoría en el Congreso y no existir las condiciones adecuadas para ponerlas en marcha, estas reformas fueron desechadas. A pesar de ello, con Fox se intensificó la descapitalización de Petróleos Mexicanos (PEMEX), con el fin de hacerla ineficiente y con ello justificar su privatización. (Fuentes, 2004)

La corrupción, fraude, mal manejo de recursos, afectaciones a los más necesitados y favorecimiento a los grupos de poder fueron los pilares del gobierno de Vicente Fox, contrario a todo lo planteado en el PND 2001-2006 y en los mandatos constitucionales. Pues, al parecer, el plan simplemente fue elaborado en aras de ganar simpatía entre la población mientras se continuaba fortaleciendo el régimen neoliberal que solo favorece a unos cuantos, para simplificar, el Plan Nacional de Desarrollo es un mero adorno para los gobernantes.

«Fox es el gran corrupto que alentó el enriquecimiento desmedido de su esposa y sus hijos, que puso los contratos de Pemex al servicio de sus socios, que elevó el gasto personal y familiar a costa del erario como no había sucedido desde la época de los Salinas y los López Portillo, que generó con su círculo cercano una camada de nuevos millonarios a costillas del presupuesto (...)» (Batres Guadarrama, 2006)

Pongamos por caso los contratos multimillonarios concedidos a la empresa Oceanografía SA de CV, contratista de PEMEX, por alrededor de 400 millones de dólares. Mismos que favorecieron, entre otras personas, a los hijos de Martha Sahagún, esposa de Vicente Fox. (Excelsior)

Igualmente, el caso Atenco en 2006, donde pobladores ejidatarios de la comunidad de San Salvador Atenco, Texcoco sufrieron violentas represiones por parte de la policía federal y

---

<sup>8</sup> Finalmente fueron aprobadas bajo el mandato de Enrique Peña Nieto

municipal. Lo que derivó en la detención ilícita con uso excesivo de la fuerza, encarcelamiento con condenas excesivas, cateos anticonstitucionales, tortura, violaciones y la muerte de miembros de la comunidad campesina.

Lo anterior, teniendo como origen el despojo de las tierras de la comunidad a través de una expropiación con precio injusto con el fin de construir un nuevo aeropuerto para la Ciudad de México siendo que el proyecto favorecería al llamado Grupo Atlacomulco, del cual es miembro Enrique Peña Nieto y que Vicente Fox apoyó abiertamente durante su candidatura en 2012, a través de contratos y licencias de construcción para la empresa OHL (Raphael, 2017).

Si bien es cierto que, la administración de Vicente Fox no cumplió con las disposiciones legales de planeación ni mucho menos con lo establecido en el PND 2001-2006, durante su mandato se realizaron diversas reformas a la *Ley de Planeación* con la supuesta intención de simplificar y dar un mejor orden al sistema de planeación democrática del país. De esta manera se sentaron nuevas bases bajo las cual se debía llevar la planeación del desarrollo en las siguientes administraciones.

De manera análoga se expidió el 20 de enero de 2004 la Ley General de Desarrollo Social, donde entre sus disposiciones se establece la creación de un Sistema Nacional de Desarrollo Social, los derechos para el desarrollo social (educación, salud, alimentación nutritiva y de calidad, vivienda, medio ambiente sano, trabajo, seguridad social y no discriminación), el objetivo de promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución, garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social.

Adicionalmente se estable en su artículo tercero que:

«Artículo 13. La planeación del desarrollo social incluirá los programas municipales; **planes y programas estatales**; programas institucionales, regionales y especiales; el Programa Nacional de Desarrollo Social; y el Plan Nacional de Desarrollo.» (Ley General de Desarrollo Social, 2004)

Dicha disposición entra en conflicto con lo establecido en la *Ley de Planeación*, ya que la categoría de *Plan*, se encuentra reservada al PND.

Por último, se establece a los municipios como los principales ejecutores de los programas, recursos y acciones federales de desarrollo social, excepto por los casos en los que los recursos estén expresamente asignados, legal o administrativamente, a una dependencia, entidad, u organismo federal, estatal o del Distrito Federal. (Ley General de Desarrollo Social, 2004)

## **4.2 Felipe Calderón Hinojosa (2006 - 2012)**

En el momento en el que Felipe Calderón tomó posesión como presidente de la República, el 1º de diciembre de 2006, un clima de incertidumbre cubrió al país, esto principalmente por la controversia referente a la legalidad de la elección en la que consiguió la presidencia y a la cual el candidato Andrés Manuel López Obrador tachaba de ilegítima. Dicha situación vino acompañada de distintas marchas y plantones en contra de la toma de posesión de Felipe Calderón.

En el panorama nacional un grave problema de inseguridad, principalmente relacionado con el narcotráfico, había penetrado profundamente la mente de los mexicanos, dando como resultado una opinión generalizada de la enorme inseguridad que se vivía en el país. De modo que, en el mismo día en que tomó posesión como presidente, Felipe Calderón realizó una declaración en el Auditorio Nacional referente a la estrategia de seguridad para su administración:

«Sé que restablecer la seguridad no será fácil ni rápido, que tomará tiempo, que costará mucho dinero e incluso, y por desgracia, vidas humanas. Pero tengan por seguro: ésta es una batalla en la que yo estaré al frente, es una batalla que tenemos que librar y que unidos los mexicanos vamos a ganar a la delincuencia» (Núñez Albarrán, 2012, pág. 51)

A su vez, los problemas en la distribución del ingreso entre los mexicanos prevalecían, al grado que el 61.5% del ingreso total de los hogares se concentraba en el 30% de los mismos. Aunado a la pérdida del poder adquisitivo del salario que se venía dando desde hacía más de una década. (México de un Vistazo, 2007, pág. 16).

#### 4.2.1 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

De supuesta conformidad con los preceptos de ley para la elaboración del Plan se reportó la realización de una consulta popular a través de 205 foros, así como mesas de diálogo y la recepción de documentos por diferentes medios. Sin embargo, dicha consulta carece de legalidad por la inexistencia del reglamento a la *Ley de Planeación* al cual se encuentra sujeta la organización y funcionamiento del *Sistema Nacional de Planeación Democrática* de acuerdo con el artículo 13 de la *Ley de Planeación*.

Para enmarcar los objetivos nacionales se estableció una visión a largo plazo llamada «Visión México 2030», esto atendiendo a la disposición del artículo 21 de la (Ley de Planeación , 1983) donde se establece que:

«**Artículo 21.-** (...)»

La vigencia del Plan no excederá del periodo constitucional del presidente de la República. Sin perjuicio de lo anterior, **deberá contener consideraciones y proyecciones de por lo menos veinte años**, para lo cual tomará en consideración los objetivos generales de largo plazo que, en su caso, se establezcan conforme a los tratados internacionales y las leyes federales.»

Fue con base en esta «visión» que se establecieron 10 objetivos nacionales dentro del (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012) mencionados a continuación:

1. «Garantizar la seguridad nacional, salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y la soberanía del país, y asegurar la viabilidad del Estado y de la democracia.
2. Garantizar la vigencia plena del Estado de Derecho, fortalecer el marco institucional y afianzar una sólida cultura de legalidad para que los mexicanos vean realmente protegida su integridad física, su familia y su patrimonio en un marco de convivencia social armónica.
3. Alcanzar un crecimiento económico sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan a todos los mexicanos, especialmente a aquellos que viven en pobreza, tener un ingreso digno y mejorar su calidad de vida.
4. Tener una economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios accesibles, mediante el aumento de la productividad, la competencia económica, la inversión en infraestructura, el fortalecimiento del mercado interno y la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas.
5. Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizada alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución.
6. Reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad, y que esto se traduzca en que los mexicanos sean tratados con equidad y justicia en todas las esferas de su vida, de tal manera que no exista forma alguna de discriminación.

7. Garantizar que los mexicanos cuenten con oportunidades efectivas para ejercer a plenitud sus derechos ciudadanos y para participar activamente en la vida política, cultural, económica y social de sus comunidades y del país.
8. Asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la riqueza natural del país, logrando así afianzar el desarrollo económico y social sin comprometer el patrimonio natural y la calidad de vida de las generaciones futuras.
9. Consolidar un régimen democrático, a través del acuerdo y el diálogo entre los Poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, los partidos políticos y los ciudadanos, que se traduzca en condiciones efectivas para que los mexicanos puedan prosperar con su propio esfuerzo y esté fundamentado en valores como la libertad, la legalidad, la pluralidad, la honestidad, la tolerancia y el ejercicio ético del poder.
10. Aprovechar los beneficios de un mundo globalizado para impulsar el desarrollo nacional y proyectar los intereses de México en el exterior, con base en la fuerza de su identidad nacional y su cultura; y asumiendo su responsabilidad como promotor del progreso y de la con-vivencia pacífica entre las naciones.»

De igual manera, se planteo una estrategia llamada *Integral de Política Pública* fundada en el concepto de *Desarrollo Humano Sustentable*, así como 5 ejes donde se articulan los objetivos y estrategias del Plan:

1. Estado de Derecho y seguridad;
2. Economía competitiva y generadora de empleos;
3. Igualdad de oportunidades;
4. Sustentabilidad ambiental;
5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

Los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales no aparecen dentro del Plan, pero se hace la referencia a que serán elaborados para atender a distintos temas prioritarios para el desarrollo nacional. Incurriendo aún en la omisión de indicar cuales serán estos programas, como exige el artículo 22 de la *Ley de Planeación*.

Hay que recordar además que el artículo 21 de la (Ley de Planeación , 1983), reformado el 23 de mayo del 2002, establece que el Plan Nacional de Desarrollo:

«**Artículo 21.-** (...) precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país **contendrá previsiones sobre los recursos** que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; **sus previsiones se referirán** al conjunto de la actividad económica y social, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a estas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática. (...)»

A lo cual, en el PND 2007-2012 no se contiene ningún tipo de previsión, ni sobre los recursos a asignar ni que se relacionen con variables ambientales o se refieran al conjunto de la actividad económica y social.

Hecha esta salvedad, es preciso indicar que las condiciones que rodearon el sexenio Calderonista fueron variadas, mismas que dejaron marca en su gobierno. Tales como el combate a la delincuencia organizada que reportó saldos de decenas de miles de muertos, miles de desaparecidos y desplazados, y un aumento en los casos de tortura y tratos crueles (Aristegui Noticias, 2012). Saldo totalmente opuesto a los primer y segundo objetivos nacionales planteado por dicha administración en el plan.

Le correspondió también hacer frente a la crisis originada en Estados Unidos y que se utilizó, en parte, como justificación para la extinción del organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro con un decreto expedido el 11 de octubre de (2009) donde se explicó que:

«(...) se puede concluir que no sólo no se ha logrado alcanzar la autosuficiencia financiera de Luz y Fuerza del Centro, sino que el organismo descentralizado subsiste por las transferencias que hace el Gobierno Federal para mantenerlo y que lejos de alcanzar los índices equivalentes respecto del sector nacional, el funcionamiento de luz y Fuerza del Centro hoy en día representa un costo tan elevado que no resulta conveniente para la economía nacional ni para el interés público;

Que lo anterior, aunado a las circunstancias económicas derivadas del entorno de crisis mundial, han hecho imperativa la adopción de medidas que permitan apuntalar la viabilidad económica del país mediante el uso más productivo de recursos públicos, eliminando ineficiencias que dilapidan el erario público; (...)»

Teniendo en cuenta que en el plan no existió ningún tipo de previsión en materia de empleo, la extinción de *Luz y Fuerza del Centro* resultó en la pérdida 44 mil puestos de trabajo. Dicha acción se contrapone, a su vez, al tercer objetivo nacional contemplado dentro del mismo: «**generar los empleos** formales que permitan **a todos los mexicanos**, especialmente a aquellos que viven en pobreza, tener un ingreso digno y mejorar su calidad de vida.»

Examinemos brevemente ahora el gasto que se realizó en la construcción de la llamada *Estela de Luz*, con motivo de las celebraciones del bicentenario de la independencia de México, **la cual no estaba prevista en ningún programa** y que fue inflando su costo hasta alcanzar los mil 312 millones de pesos. Aunado a lo anterior, en el presupuesto de egresos para el año de su construcción no se especificó por ningún lado su relación con el PND o sus programas, tal y como lo exige el artículo 7 de la *Ley de Planeación*.

En definitiva, durante el sexenio de Calderón existió una total discordancia con los objetivos nacionales planteados y el marco legal vigente. La población en condición de pobreza, en vez de mejorar sus condiciones de vida, aumentó en cantidad durante esta

administración, llegando a 53.3 millones de mexicanos en situación de pobreza para 2012 y sin ofrecer mejora alguna a la distribución del ingreso a la población en general. (CONEVAL, 2016)

Razones por las cuales se identifica dentro de esta gestión un total desinterés e incumplimiento de los objetivos nacionales planteados en el PND, llena de impunidad, corrupta y entreguista. Donde los intereses de las empresas transnacionales han sido salvaguardados más que los de nuestros connacionales.

Baste como muestra el caso de la constructora brasileña Odebrecht, a la cual, en una corte de los Estados Unidos, se le demostró haber realizado sobornos por más de 10.5 millones de dólares a funcionarios mexicanos entre 2010 y 2014, para obtener concesiones de obra pública. No obstante, ningún responsable en México fue procesado. (UNITED STATES OF AMERICA against ODEBRECHT S.A., 2016)

### **4.3 Enrique Peña Nieto (2012 - 2018)**

En lo concerniente a esta administración, se le atribuye la responsabilidad de haber aprobado las llamadas *Reformas Estructurales*, las cuales fueron energética, de telecomunicaciones, competencia económica, financiera, hacendaria, laboral, educativa, al código nacional de procedimientos penales, la ley de amparo, política – electoral y transparencia. Sobre dichas reformas, si bien su aprobación se realizó posterior a la aprobación del PND, este no hacía mención alguna de ellas en su contenido.

Con todo y estas, la administración del presidente Peña Nieto se enmarca fácilmente dentro de las peores en la historia de México. Durante esta se agravaron problemas ya existentes y se sometió a la gente a un clima de inseguridad y corrupción no observado con tan amplitud en generaciones.

Entre los agravios a la población se cuenta, la desaparición forzada de 43 estudiantes de una escuela normal en Ayotzinapa, Guerrero; el presunto conflicto de interés en la adquisición de una lujosa mansión con valor de 7 millones de dólares, que fue construida a gusto de su esposa por Grupo Higa, una de las empresas que ganó la licitación del tren México-Querétaro, y que antes levantó obras en Estado de México, cuando él fue gobernador (Aristegui Noticias, 2014).

Así mismo, existen sitios sin prácticamente autoridad civil, donde se asesinan periodistas y gente influyente en las redes sociales; se dice que en Guerrero existen alrededor de 15 grupos criminales aliados con presidentes municipales y policías locales; el 98% de los crímenes quedan impunes (Krauze, Lo que el Presidente de México debe hacer, 2014).

Además, el dólar al inicio de su sexenio rondaba los 13.93 pesos por dólar, mientras que para el 2017 se ubicó hasta 21.90; a su vez, los homicidios dolosos han alcanzado cifras record de hasta 2 mil 371 en un solo mes (Morales, 2017).

Todavía cabe señalar que, al cierre del 2017 la deuda externa se ubicó en 193 mil 981 millones de dólares lo que representó el 78 por ciento de los ingresos (El Debate, 27); y la lista sigue.

En materia de planeación, esta administración se caracteriza por un enorme entreguismo a través de las reformas señaladas previamente, aplicando medidas totalmente contrarias al bienestar de la población en general y donde, de manera particular, la energética minó gravemente la soberanía nacional la cual debía ser fortalecida de acuerdo con los principios del desarrollo nacional enmarcados en la constitución.

#### **4.3.1 Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018**

En total violación del marco legal en materia de planeación, tal como lo acontecido en las administraciones previas, el 20 de mayo de 2013 por decreto publicado en el DOF, se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

La participación ciudadana para elaboración del PND 2013-2018 se llevó a cabo nuevamente con **total omisión de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley de Planeación** y se implementó a través de los distintos medios como: Consulta Ciudadana por Internet, Propuestas ciudadanas en ventanillas físicas y electrónicas, Foros de Consulta y Mesas Sectoriales.

El objetivo general con el que se enmarcó al plan fue: «**Llevar a México a su máximo potencial**», esto a través de una estrategia general denominada «*Mayor productividad para llevar a México a su máximo potencial*». De igual manera, se presentaron 5 grandes metas nacionales, sin embargo, estas **no son de carácter cuantitativo**, tal y como dicta la lógica en materia de planeación, pues estas deben establecerse para la consecución de los objetivos cualitativos y para su evaluación y control a la postre; dichas «metas» son las siguientes:

1. México en Paz
2. México Incluyente
3. México con Educación de Calidad
4. México Próspero
5. México con Responsabilidad Global

Dicho lo anterior, en el (Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018), se describe que cada una de estas metas contiene objetivos específicos, estrategias y líneas de acción, presentando en total: 31 objetivos, 118 estrategias y 819 líneas de acción. Aunado a lo anterior, con el fin de integrar todas las estrategias y líneas de acción, se plantean 3 **estrategias transversales**<sup>9</sup>, mismas que aplican para todas las metas del plan.

Por otra parte, dichas estrategias transversales dan origen a las líneas de acción transversales, mismas consideradas como **lineamientos** por ser la expresión concreta de cómo el gobierno aplicará su política global, sectorial y regional a fin de alcanzar las metas

---

<sup>9</sup> El termino «estrategias transversales» no esta considerado dentro de la Ley de Planeación.

establecidas y con ello cumplir con el objetivo del (Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018).

Todo lo anterior quedando expuesto de la siguiente manera:

### **1. «Democratizar la Productividad»**

- Llevar a cabo políticas públicas que eliminen los obstáculos que limitan el potencial productivo de los ciudadanos y las empresas.
- Incentivar entre todos los actores de la actividad económica el uso eficiente de los recursos productivos.
- Analizar de manera integral la política de ingresos y gastos para que las estrategias y programas de gobierno induzcan la formalidad.

### **2. Gobierno Cercano y Moderno**

- Garantizar el acceso a la información y a la protección de los datos personales, fomentando la rendición de cuentas.
- Establecer una Estrategia Digital Nacional para fomentar la adopción y el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, e impulsar un gobierno eficaz que inserte a México en la Sociedad del Conocimiento.
- Consolidar un gobierno que sea productivo y eficaz en el logro de sus objetivos, mediante una adecuada racionalización de recursos, el reconocimiento del mérito, la reproducción de mejores prácticas y la implementación de sistemas de administración automatizados.

### **3. Perspectiva de Género**

- Incorporar la perspectiva de igualdad de género en las políticas públicas, programas, proyectos e instrumentos compensatorios como acciones afirmativas de la Administración Pública Federal.»

## **Programas:**

De acuerdo con la obligación de indicar los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados, de conformidad con lo estipulado en el artículo 22 de la *Ley de Planeación*, en el PND 2013-2018, precisa la elaboración de los siguientes Programas:

- Programa Sectorial de Gobernación.
- Programa Sectorial de Relaciones Exteriores.
- Programa Sectorial de Defensa Nacional.
- Programa Sectorial de Marina.
- Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo.
- Programa Sectorial de Desarrollo Social.
- Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Programa Sectorial de Desarrollo Innovador.
- Programa Sectorial de Economía.
- Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario.
- Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes.
- Programa Sectorial de Procuración de Justicia.
- Programa Sectorial de Educación.
- Programa Sectorial de Salud.
- Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social.
- Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.
- Programa Sectorial de Turismo.
- Programa Nacional de Desarrollo Social.
- Programa Nacional de Infraestructura.
- Programa Nacional de la Juventud.

- Programa de Seguridad Pública.
- Programa Nacional de Vivienda.
- Programa Nacional Forestal.
- Programa Nacional México sin Hambre.
- Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad.
- Programa Nacional Hídrico.
- Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres.
- Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.
- Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación.
- Programa Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar, y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.
- Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable.
- Programa Especial de Cambio Climático.
- Programa Especial de Cultura y Arte.
- Programa Especial de Cultura Física y Deporte.
- Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- Programa Especial de los Pueblos Indígenas.
- Programa Especial de los Migración.
- Programa Especial de Producción y Consumo Sustentable.
- Programa Especial para Democratizar la Productividad.
- Programa Regional de Desarrollo del Norte.
- Programa Regional de Desarrollo del Sur-Sureste.

Sin embargo, dentro de la ley **no existe ninguna categoría denominada «programa nacional»**. No obstante, fue utilizada por Peña Nieto dentro del plan, lo cual la hace carecer de fundamento legal.

Consideremos ahora que, el 22 de enero del 2013 por **decreto** del presidente de la república y previo a la emisión del plan, se aprobó ante el congreso la creación de la llamada *Cruzada contra el hambre*. En pocas palabras dicha cruzada establece el *Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre* (SINHAMBRE), contraviniendo totalmente la disposición del artículo 10 de la (Ley de Planeación ) que establece lo siguiente:

«**Artículo 10.-** Los proyectos de iniciativas de leyes y los reglamentos, **decretos** y acuerdos que formule el Ejecutivo Federal, **señalarán las relaciones** que, en su caso, existan **entre el proyecto de que se trate y el Plan y los programas respectivos.**»

Ya que dicha cruzada no podía relacionarse con el PND, debido a que este **no existía** para ese momento.

De igual manera el gobierno de Peña se jacta dentro del (Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018), de incluir por primera vez indicadores que permitan dar seguimiento al desempeño del gobierno y la aplicación del plan; «Por primera ocasión, el Plan Nacional de Desarrollo establece una serie de indicadores para que la **ciudadanía** pueda dar seguimiento al desempeño del gobierno».

Llegados a este punto, es necesario recordar que la ciudadanía es una condición de los mexicanos reservada a condiciones particulares enmarcadas por el artículo 34 de la (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos , 1917):

«**Artículo 34.** Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

I. Haber cumplido 18 años, y

II. Tener un modo honesto de vivir.»

De manera que, de acuerdo con Peña Nieto, ni los menores de 18 años ni los presos de las prisiones pueden dar seguimiento al desempeño del gobierno.

Aunado a lo anterior, la obligatoriedad existente consiste en informar al congreso acerca de los avances y grado de cumplimiento de los objetivos, esto es ordenado por el artículo 8 de la (Ley de Planeación):

«**Artículo 8.-** Los Secretarios de Estado al dar cuenta anualmente al Congreso de la Unión del estado que guardan sus respectivos ramos, informarán también sobre el desarrollo y los resultados de la aplicación de los instrumentos de política económica, social y ambiental, en función de dichos objetivos y prioridades.»

Prosiguiendo con nuestro análisis, se dice que los indicadores, antes mencionados, fueron utilizados también para la realización del diagnóstico de las metas, objetivos, estrategias y líneas de acción, dichos indicadores fueron los siguientes:

#### **México en Paz**

- Estado de Derecho
- Tasa de Victimización

#### **México Incluyente**

- Carencias de la población en pobreza extrema
- Inseguridad alimentaria

#### **México con Educación de Calidad**

- Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares.
- Eficiencia terminal del Sistema Educativo Nacional.

#### **México Próspero**

- Competitividad Global
- Crédito Interno al Sector Privado

#### **México con Responsabilidad Global**

- Presencia Global
- Índice de Globalización

### **Indicadores transversales**

- Índice Global de Productividad Laboral de la Economía.
- Índice de Integridad Global
- Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico (EGDI, por sus siglas en inglés)
- Índice de Desigualdad de Género

Dicho lo anterior, se puede concluir que la elaboración del PND 2013-2018 estuvo plagada de ilegalidades y se puede decir lo mismo de su implementación, control, revisión y corrección. Considerando que el gobierno de Peña Nieto ha estado envuelto de polémica durante todo su sexenio, aunado a graves casos de corrupción, un claro clima de impunidad, protestas, violaciones graves a los derechos humanos, uso excesivo de la fuerza y un rechazo generalizado de la población hacia su gobierno.

El PND marcaba un eje de gobierno llamado México en Paz, pero a la presente administración se le achacan represiones, desapariciones forzadas y cifras brutales de asesinatos. Un muy claro ejemplo de lo anterior es la desaparición forzada de los 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa a manos de elementos de la policía Municipal, Estatal, Ejército y grupos del crimen organizado. Otro ejemplo es el desalojo violento de la Policía Federal en el bloqueo magisterial de la Mixteca, en Nochixtlán, Oaxaca. Ambos casos alcanzaron instancias internacionales.

Sin embargo, esto no fue suficiente para llevar a cabo una profunda investigación de los hechos ni mucho menos el castigo a los responsables. Únicamente se emitieron recomendaciones al respecto, mismas que se referían a la impunidad y corrupción que cubre al país y que protegió, ocultando información, a los responsables directos. Cuando, de

acuerdo con la (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos , 1917), los responsables de hacer cumplir la ley son claramente identificables:

«**Artículo 87. El Presidente**, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: "Protesto guardar y **hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen**, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciera que la Nación me lo demande."

**Artículo 89.** Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

(...)

**XX.** Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

**Artículo 120.** Los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas están **obligados** a publicar y **hacer cumplir** las leyes federales.»

Ilustrando todo lo anterior, México se encuentra en el lugar 140 de 162 en la lista *Global Peace Index* que elabora el *Institute for Economics and Peace*, y que entre otras cosas mide la paz y ausencia de violencia dentro de un país.

En conclusión, el gobierno de Peña se ha dedicado a reestructurar al país en contra del interés nacional, de subordinarlo cada vez más a los intereses del capital extranjero, favoreciendo a un pequeño grupo de élite allegado al presidente. Esta reestructura ha generado grados mayores de desigualdad, pobreza, inflación, depreciación del peso frente al dólar, etc. a raíz del llamado «Pacto por México»:

Las reformas de esta administración atentaron directamente a lo establecido en la Constitución en sus artículos 3, 25, 26, 27, 28, 73 y 123, mismos que fueron reformados a favor de los intereses de unos cuantos, afectando así a la mayoría. En lugar de buscar fortalecer la industria nacional, haciendo uso y aprovechamiento de las empresas productivas

del Estado, invirtiendo y desarrollando nuevas tecnologías para el mejor aprovechamiento de las áreas estratégicas del país y con ello generar empleos, se ha decidido dejar el camino abierto para la inversión extranjera, con la falsa idea de que esta es la promotora del desarrollo nacional.

Basta como muestra del rotundo fracaso de esta reestructura, los 7 puntos que México ha caído en competitividad, desde que Peña asumió la presidencia, en el *Global Competitiveness* (GCI) elaborado en el Foro Económico Mundial. Este Indicador mide el aprovechamiento de los recursos de los que dispone un país y su capacidad para proveer a sus habitantes de un alto nivel de prosperidad.

No obstante, aún cuando Peña Nieto presume durante su administración la creación de 3 millones 328 mil nuevos empleos, llamando a su sexenio el «sexenio del empleo», estas plazas no han estado ni cerca de revertir la desigualdad y pobreza y mucho menos se ha logrado una más justa distribución de la riqueza.

De acuerdo con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)<sup>10</sup> en 2016 en México 53.4 millones de personas vivían en situación de pobreza.

Aunado a lo anterior, con el fin de **aparentar** que para 2016 las familias más pobres tuvieron un incremento en sus ingresos del 30% respecto a 2014, *ergo* una reducción en la pobreza, el INEGI modificó su metodología para la elaboración de la *Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares* (ENIGH), la cual servía de base para la medición de la pobreza por CONEVAL, quien denunció la discrepancia de los nuevos datos, debido a su metodología, para la actualización de la medición de la pobreza. (Damián, 2017)

---

<sup>10</sup> Responsable de establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

A la luz del descaro, durante la administración de Peña Nieto, los casos de corrupción e impunidad se han intensificado, 16 gobernadores de diferentes estados de la república se encuentran «procesados», presos o prófugos de la justicia por desvío de recursos y otros crímenes.

Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

Además, en 2014, la periodista Carmen Aristegui dio a conocer el caso de corrupción de la casa blanca, inmueble de la esposa del presidente con valor de 7 millones de dólares, que se dice fue otorgada como obsequio por las concesiones y contratos que el mandatario facilitó a las filiales de la constructora Grupo Higa.

Por todo lo anterior, y que el actual gobierno ha destinado más de 24 mil millones de pesos en imagen publicitaria, no es de sorprenderse que Peña Nieto cuente con niveles ínfimos de aprobación, siendo únicamente del 21% con un 69% de desacuerdo con su desempeño (Ramos, 2018).

Por último, queda de manifiesto que la planeación del desarrollo en México no está pensada para mejorar las condiciones de vida de la mayoría, por el contrario, se busca seguir favoreciendo a un pequeño grupo hegemónico.

## **5.- La Planeación de la Ciudad de México**

Para este capítulo se dará una breve mención de algunos acontecimientos previos al tiempo de estudio de esta investigación con la intención de contextualizar.

La hoy conocida como Ciudad de México hay tenido diversas modificaciones a lo largo de la historia en lo referente al territorio que comprende, su función y manera de organización.

El 6 de agosto de 1824 se establece como Distrito de México a través de la Ley Orgánica provisional para el arreglo del gobierno interior del estado libre, independiente y soberano de México, en su artículo 36. Luego, con el decreto del gobierno federal, del 18 de noviembre 1824, se marca la creación del Distrito Federal, donde su territorio fue siendo identificado progresivamente con el del Distrito de México.

Para el 14 de febrero de 1827, la primera constitución del Estado de México ratificó la existencia del Distrito de México y estableció a la ciudad de Texcoco como cabecera del Distrito de México y residencia de los supremos poderes del Estado, es decir el Distrito Federal.

Posteriormente hasta diciembre de 1898 se aprobaron los convenios celebrados con los estados de México y Morelos que determinaron los límites del Distrito Federal.

Más de cien años después de la ratificación de la existencia del Distrito Federal, el 31 de diciembre de 1928, después de muchos otros cambios, se dividió el territorio del Distrito Federal en un departamento central<sup>11</sup> y 13 delegaciones con el decreto de la Ley Orgánica del distrito y los territorios federales.

A continuación, el 29 de diciembre de 1978 se decretó la Ley Orgánica del departamento del Distrito Federal, donde se fijó la división territorial del Distrito Federal y se definió su función y calidad política en general. En cuanto a las delegaciones del Departamento del Distrito Federal, se les consideró órganos desconcentrados a cargo de un Delegado que sería nombrado y removido por el Jefe del Departamento.

Finalmente, el 26 de julio de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, mismo que a la fecha forma parte de las tres leyes fundamentales de la Ciudad de México, siendo las otras dos La Constitución Política de los

---

<sup>11</sup> Departamento del Distrito Federal

Estados Unidos Mexicanos de 1917 y la reciente Constitución Política de la Ciudad de México publicada en febrero del 2017.

Dicho lo anterior, es necesario abordar las precisiones legales acerca de la planeación del desarrollo en la Ciudad de México.

En primera instancia, en el artículo octavo del estatuto de gobierno, se establecen las autoridades locales de gobierno del Distrito Federal que son:

1. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
2. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y
3. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

De igual manera, y a lo largo de sus reformas, se precisa que:

«ARTICULO 11.- El gobierno del Distrito Federal para su organización política y administrativa está determinado por:

(...)

IX. La formulación de **políticas y programas de desarrollo económico**, considerando las particularidades de la Ciudad y la **congruencia** de aquéllas **con la planeación nacional del desarrollo**;» (Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 1994)

«ARTICULO 42.- La Asamblea Legislativa tiene facultades para:

XIV. **Legislar en materia de planeación del desarrollo**; en desarrollo urbano, particularmente en el uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obras públicas; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;» (Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 1994)

Finalmente, dentro del ya mencionado *estatuto*, en su capítulo tercero llamado «*De las bases para la distribución de atribuciones entre órganos centrales y desconcentrados de administración pública del Distrito Federal*» se establece que:

«ARTICULO 115.- Corresponden a los **órganos centrales de la administración pública** del Distrito Federal, de acuerdo a la asignación que determine la ley, **las atribuciones de planeación**, organización, normatividad, control, evaluación y operación, referidas a:

I. **La planeación del desarrollo** del Distrito Federal, de acuerdo con las **prevenciones** contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y demás disposiciones aplicables;» (Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 1994)

A partir de este punto quedan claramente identificados los responsables de impulsar y llevar a cabo el desarrollo en la Ciudad de México. Sin embargo, imprecisiones en la ley pueden seguir siendo encontradas a este nivel local, tal como se mostró a nivel federal.

A manera de ejemplo, el hecho de mencionar que la planeación del desarrollo de la Ciudad de México queda sujeta a las *prevenciones contenidas en el Plan*, ya que la categoría de «prevención» no se encuentra en el entramado legal referente a los contenidos del Plan; de tal manera que la característica más similar a la que pudiese estarse dando referencia serían las *previsiones*, pero, que de igual manera ha quedado demostrado, son prácticamente nulas dentro de los Planes de Desarrollo presentados a la fecha.

Siguiendo con nuestro análisis, el 27 de enero del año 2000 fue publicada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), la *Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal*, donde, entre muchas otras cosas, se le asigna a la asamblea la responsabilidad de emitir su opinión respecto del *Programa General*, que debe de ser formulado y remitido por el Jefe de Gobierno de conformidad con el apartado XVI del artículo 67 del Estatuto.

Los jefes delegacionales deberán coordinar la planeación del desarrollo en su demarcación y los titulares de las dependencias deberán participar en la elaboración, control y evaluación del Programa General. Es mencionado, de igual manera, que el Sistema de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal se organizará a partir del Programa General, del cual se derivarán los programas sectoriales, institucionales y especiales a su vez:

«Las acciones que se determinen en el Programa General, programas y programas delegacionales serán **obligatorias** para la administración pública local y podrán coordinarse con la federación, estados o municipios.» (Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, 2000)

Dentro del capítulo cuarto de la Ley de Planeación del Desarrollo de Distrito Federal llamado «*De la Estructura y Funcionamiento del Sistema*» se establece también que:

«Artículo 20. El Jefe de Gobierno ejercerá la facultad de conducir y coordinar la planeación del desarrollo del Distrito Federal a través del Comité de Planeación, el cual se integrará por los titulares de las dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal.

Los titulares de los órganos político-administrativos participarán en el Comité, **de conformidad con lo establecido en el Reglamento** de la presente Ley.» (Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, 2000)

Para este punto, baste con mencionar que **dicho reglamento nunca fue emitido**, por lo cual se consideran ilegales todas las atribuciones tomadas por el Comité de Planeación para llevar a cabo las obligaciones enmarcadas dentro de la misma ley, a pesar de que en sus transitorios se establece que:

«CUARTO. El **Reglamento** de esta Ley **deberá ser expedido en un plazo no mayor de 8 meses** a partir de la publicación de la presente Ley» (Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, 2000)

Ahora veamos, dentro de la ley ya mencionada se establecen también las características del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal de la siguiente manera:

«Artículo 25. El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal será el documento rector que contendrá las directrices generales del desarrollo social, del desarrollo económico y del ordenamiento territorial de la entidad, con proyecciones y previsiones para un plazo de 20 años. **Su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda al Jefe de Gobierno que lo emita.**

El Jefe de Gobierno deberá presentar el Programa General a la Asamblea, para su examen y opinión, a más tardar el día 5 de junio del año inmediato siguiente al de su toma de posesión.» (Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, 2000)

En este punto nos encontramos con otra problemática, ya que la toma de posesión del cargo de Jefe de Gobierno, que es de duración sexenal, se realiza el día 5 de diciembre del mismo año en que toma protesta el nuevo presidente de la república y el Plan Nacional de Desarrollo es publicado el 31 de mayo, de manera que desde el día de toma posesión hasta la publicación del Plan y del Programa General se ejerce un presupuesto que no se encuentra ligado a ningún plan ni programa, ya que los previos no pueden exceder la vigencia de la administración previa.

Ahora veamos los contenidos mínimos para el Programa General dictaminados por la ley que son los siguientes:

«**Artículo 27.** El Programa General contendrá, como mínimo:

I. Los antecedentes; el diagnóstico económico, social y territorial del desarrollo; la proyección de tendencias y los escenarios previsibles; el contexto regional y nacional del desarrollo, así como **los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo** y de los programas de carácter nacional que incidan en el Distrito Federal;

- II. La imagen objetivo que consistirá en lo que el Programa General pretende lograr en su ámbito espacial y temporal de validez;
- III. La estrategia del desarrollo económico, social y de ordenamiento territorial;
- IV. La definición de objetivos y prioridades del desarrollo de mediano y largo plazo;
- V. Las metas generales que permitan la evaluación sobre el grado de avance en la ejecución del Programa General; y
- VI. Las bases de coordinación del gobierno del Distrito Federal con la federación, entidades y municipios.» (Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, 2000)

Adicionalmente, se presentan y describen los programas delegacionales, los de mediano plazo que serán los sectoriales, institucionales, especiales y parciales, los programas parciales y los programas a corto plazo que constituirán los llamados Programas Operativos Anuales.

«**Artículo 29.** Los titulares de los órganos político-administrativos, con apoyo del Comité Mixto de Planeación, formularán los programas delegacionales mediante el procedimiento que al efecto **establezca el Reglamento de la presente Ley.**» (Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, 2000)

En este punto, es menester reiterar que los programas delegacionales son carentes de legalidad por la **inexistencia del reglamento** a la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal. De la misma manera que la información referente a la planeación del desarrollo, que debe ser puesta al alcance de quien lo solicite para garantizar la participación social y ciudadana, de conformidad con el artículo 64 de la misma ley, ya que también se encuentra sujeto a los términos del reglamento.

## 5.1 Programas Generales de Desarrollo

### 5.1.1 Programa General de Desarrollo (2000-2006)

El Programa General de Desarrollo 2000-2006 fue presentado como proyecto el 5 de diciembre del año 2000, por Andrés Manuel López Obrador, y publicado hasta el 4 de diciembre del 2001, dando paso al ejercicio de un presupuesto por prácticamente un año sin estar ligado a ningún programa.

Se menciona dentro de este, de igual manera, que:

«Debido a la coincidencia de los plazos de ley para que el Ejecutivo Federal presente el Plan Nacional de Desarrollo 2000 – 2006, y para que el Ejecutivo del Distrito Federal presente este Programa, **no fue posible** contar con el primero para poder **establecer la concurrencia** entre ambos documentos de planeación.» (Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2006-2006, 2001)

Sin embargo, al no contar con la disponibilidad del plan, el programa debía de formularse en los términos que se considerasen convenientes para el Distrito Federal, pero ser modificado a la postre, cuando se contara con el plan de dicho sexenio. Dichas modificaciones no fueron realizadas, dando como resultado una planeación del desarrollo del Distrito Federal, para el periodo, que no concuerda con los objetivos nacionales.

Los temas abordados por dicho programa fueron:

- Gobierno y Seguridad Pública,
- Desarrollo Sustentable,
- Progreso con Justicia, y
- Administración y Finanzas.

Finalmente, en dicho programa no se incluyen metas cuantitativas que permitan la evaluación sobre el grado de avance en la ejecución del Programa General para su correcta evaluación y control.

### **5.1.2 Programa General de Desarrollo (2007-2012)**

El Programa General de Desarrollo 2007-2012, presentado por Marcelo Luis Ebrard Casaubon, fue publicado hasta el 8 de noviembre del 2007 significando, tal como su predecesor, el ejercicio del un presupuesto sin ligarse a ningún programa durante meses.

Este fue programa fue dividido en siete ejes, mismos que se titularon de la siguiente manera:

1. Reforma política: derechos plenos a la ciudad y sus habitantes,
2. Equidad,
3. Seguridad y justicia expedita,
4. Economía competitiva e incluyente,
5. Intenso movimiento cultural,
6. Desarrollo sustentable y de largo plazo, y
7. Nuevo orden urbano: servicios eficientes y calidad de vida para todos.

En el planteamiento de dichos ejes, se presenta que deben venir acompañados de tres perspectivas transversales, las cuales son:

1. Equidad de género.
2. Ciencia y tecnología.
3. Desarrollo de la vida pública en la ciudad.

Para cada uno de los ejes ya mencionados, se les plantearon objetivos específicos. Sin embargo, estos no son acompañados de metas cuantitativas que sirvan como instrumento de medición para posibles modificaciones al programa.

### 5.1.3 Programa General de Desarrollo (2013-2018)

El Programa General de Desarrollo 2013-2018, presentado por Miguel Ángel Mancera Espinosa, fue publicado hasta el 11 de septiembre del 2013 significando, de nueva cuenta, irregularidades en el ejercicio del presupuesto que no se liga a programa ninguno durante meses.

El programa se estructuró en 5 Ejes para un Gobierno Ciudadano:

Eje 1. Equidad e Inclusión Social para el Desarrollo Humano;

Eje 2. Gobernabilidad, Seguridad y Protección Ciudadana;

Eje 3. Desarrollo Económico Sustentable;

Eje 4. Habitabilidad y Servicios, Espacio Público e Infraestructura; y

Eje 5. Efectividad, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.

Estos ejes fueron acompañados de enfoques transversales tales como:

- Derechos Humanos,
- Igualdad de Género,
- Participación Ciudadana,
- Transparencia,
- Innovación, Ciencia y Tecnología,
- Sustentabilidad,
- Desarrollo Metropolitano, y
- Acción Internacional.

De nueva cuenta, dicho programa no incorpora metas cuantitativas para una correcta evaluación y control del progreso del programa.

## 5.2 Constitución Política de la Ciudad de México

Como último referente legal en materia de planeación para la Ciudad de México, es preciso mencionar las nuevas implicaciones adicionadas por la Constitución Política de la Ciudad de México publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 5 de febrero del 2017.

Dentro de esta nueva constitución se establece, en su artículo 5º, la creación de un Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México, que tiene la obligación de establecer un sistema de indicadores que permitan fijar metas en el presupuesto anual y evaluar la garantía de su cumplimiento en lo referente a los derechos que otorga la misma. (Constitución Política de la Ciudad de México, 2017)

A su vez, en su artículo 8º, apartado C, inciso 5, se establece que:

«5. El Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva elaborará un Programa de Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación que será parte integral del **Plan General de Desarrollo** de la Ciudad de México, con una visión de veinte años, y que se actualizará cada tres.» (Constitución Política de la Ciudad de México, 2017)

Adicionalmente en su Artículo 15, apartado A, inciso 4 y en el apartado B inciso 1, se establece que:

«La planeación del desarrollo tendrá como instrumentos el **Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México**, el Programa General de Ordenamiento Territorial y los de cada alcaldía; el **Programa de Gobierno** de la Ciudad de México; (...)» (Constitución Política de la Ciudad de México, 2017)

«El Plan General de Desarrollo de la Ciudad es el instrumento al que se sujetarán los planes, programas, políticas y proyectos públicos; la programación y ejecución presupuestal incorporará sus objetivos, estrategias y metas. Su observancia será de carácter

obligatorio para el sector público y regulatorio e indicativo para los demás sectores.»

(Constitución Política de la Ciudad de México, 2017)

Llegados a este punto, cabe resaltar la incoherencia en dicho postulado, ya que no existe ningún *Plan General de Desarrollo*. Para la Ciudad de México se cuenta con un Programa General; e inclusive si se pretende crear uno hay que añadir que dentro de la Ley de Planeación se especifica que:

«**Artículo 21.**- (...)»

La categoría de **Plan queda reservada** al Plan Nacional de Desarrollo.» (Ley de Planeación , 1983)

De manera que, con este simple ejemplo queda de manifiesto la falta de interés y profesionalismo en la elaboración de dicha constitución. De manera análoga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

«**Artículo 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, **serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.**» (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos , 1917)

Adicionalmente, en el Artículo 15 de la Constitución de la Ciudad de México se establece, referente al Sistema de planeación y evaluación, que:

«2. La planeación será democrática, abierta, participativa, descentralizada, transparente, transversal y con deliberación pública para impulsar la transformación económica, asegurar el desarrollo sustentable, satisfacer las necesidades individuales y los intereses de la comunidad, la funcionalidad y el uso, disfrute y aprovechamiento equitativo de la

ciudad, así como propiciar la redistribución del ingreso y la riqueza.» (Constitución Política de la Ciudad de México, 2017)

Adicionando de esta manera nuevos elementos a contener en la planeación de la Ciudad de México que no habían sido mencionados previamente.

Las acciones a tomar enmarcados por esta constitución en materia de planeación deberán notarse a partir del 2019, inclusive se establece en los transitorios que:

«DÉCIMO QUINTO. - El Congreso de la Ciudad de México expedirá la legislación en materia de planeación, la cual entrará en vigor a más tardar el 30 de abril de 2019, a fin de que el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México se instale, como máximo, el 1 de julio de ese año.» (Constitución Política de la Ciudad de México, 2017)

De manera que tendremos que esperar para descubrir como resuelve, la nueva administración en el 2019, todas estas incoherencias legales en materia de planeación.

## **6.- La Planeación en la UNAM**

Para este capítulo es menester recordar lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 25 en lo referente a la planeación, para puntualizar la relación de la educación pública en México con la planeación del desarrollo.

En dicho artículo se menciona que la planeación debe de ser integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza. Además, deberá generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo.

De tal manera que la educación se convierte en un punto clave para alcanzar dichos objetivos del desarrollo nacional. Adicionalmente, el régimen democrático, que debe ser

fortalecido por la planeación, se encuentra definido en el artículo tercero constitucional, que establece el criterio democrático para la impartición de educación, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un **sistema de vida** fundado en el constante **mejoramiento económico, social y cultural** del pueblo. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos , 1917)

Dicho lo anterior queda establecida la relación e importancia de una correcta planeación en la educación pública para la promoción del desarrollo nacional.

Adicionalmente, por ser su mayor exponente a nivel superior es necesario profundizar específicamente en la planeación de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Dentro de la Ley Orgánica de la UNAM, se define esta como:

«ARTICULO 1°. - La Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública - **organismo descentralizado del Estado**- dotada de plena capacidad jurídica y que tiene por fines **impartir educación superior** para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos **útiles a la sociedad**; organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura.» (Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1945)

A su vez debe de realizar sus funciones incluyendo las características siguientes establecidas en el artículo tercero constitucional:

«La educación que imparta el Estado tenderá a **desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano** y fomentará en él, a la vez, el **amor a la Patria**, el **respeto a los derechos humanos** y la **conciencia de la solidaridad internacional**, en la **independencia** y en la **justicia**.» (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos , 1917)

Por otra parte, debe de respetar los criterios democráticos, nacional, de calidad y que contribuya a la mejor convivencia humana. Así mismo, por su cualidad de autónoma deberá cumplir con lo siguiente:

«(...) tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de **educar, investigar y difundir la cultura** de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la **libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas**» (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos , 1917)

Con respecto al Reglamento de Planeación de la Universidad Nacional Autónoma de México, publicado por el Consejo Universitario el 24 de marzo de 2017, se establece en su artículo segundo, apartado III que la universidad buscará alcanzar el objetivo de:

«III. Armonizar los planes de desarrollo de las entidades académicas y articular los programas de trabajo de las dependencias universitarias para el logro de los objetivos establecidos en el **Plan de Desarrollo Institucional**, sin menoscabo del reconocimiento de la diversidad institucional» (Reglamento de Planeación de la Universidad Nacional Autónoma de México, 24)

Posteriormente profundiza, en su artículo 5, en los instrumentos que comprende la planeación universitaria que son:

1. El Plan de Desarrollo Institucional «*cuatriannual*»,
2. El programa de trabajo institucional anual,
3. El presupuesto anual de la Universidad,
4. El informe institucional anual,
5. El Plan de Desarrollo de cada entidad académica «*cuatriannual*»,
6. El programa de trabajo anual de cada entidad,
7. El informe anual de cada dependencia universitaria, y
8. El informe anual de cada entidad académica.

Sin embargo, y tal como ya se ha hecho hincapié previamente, de conformidad con la *Ley de Planeación* la categoría de **Plan** esta reservada al **Plan Nacional de Desarrollo**. A su vez que la palabra *cuatriannual* no existe en español, la palabra correcta para referirse a periodos de cuatro años es *cuatrienal*. De manera que, a primer golpe de vista, el profesionalismo da mucho que desear con respecto a los responsables en la elaboración de dicho reglamento.

De manera semejante, en el artículo 6, se establece que el rector presentará el *Plan de Desarrollo Institucional* dentro de los primeros seis meses de su gestión. El más reciente de este tipo fue presentado el 10 de febrero del 2017 por el Dr. Luis Enrique Graue Wiechers, rector de la UNAM, y su vigencia comprende del año 2015 al 2019. Dicho plan se presentó con fundamento en el previo reglamento de la UNAM que data de 1998.

Sin embargo, debido a que su publicación es previa a la del Reglamento de Planeación de la UNAM 2017, y que este nuevo reglamento se establece como supuesto fundamento jurídico para los dichos planes, dentro del *Plan* se habla de la posterior publicación de una nueva versión de este, misma que no existe.

No obstante, en dicho *Plan* se presentan 17 programas estratégicos que son:

1. Mejora de la educación universitaria,
2. Planes y programas de estudio,
3. Apoyo a la formación de los alumnos,
4. Superación y reconocimiento del personal académico,
5. Desarrollo y capacitación del personal administrativo,
6. Educación continua, abierta y a distancia,
7. Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) y Tecnologías del Aprendizaje y el Conocimiento (TAC),
8. Investigación,

9. Innovación y desarrollo tecnológico,
10. Desarrollo integral de los universitarios,
11. Derechos humanos y equidad de género,
12. **Participación de la UNAM en el desarrollo nacional,**
13. Proyección nacional e internacionalización,
14. Sostenibilidad,
15. Normatividad, gestión y administración universitaria,
16. Presupuesto e infraestructura, y
17. Seguridad.

Ahora bien, a pesar de la inclusión de un programa específico referente a la participación de la UNAM en el desarrollo nacional, existen principios enmarcados en la constitución que se encuentran ausentes. No se presenta ningún contenido que impulse o promueva el amor a la Patria, la independencia y la justicia.

En consonancia con las previas irregularidades, los principios de libertad de cátedra, libre examen y discusión de las ideas, permanecen sin ser definidos ni regulados, en ninguna ley o reglamento. Lo que da a lugar imprecisiones en el ejercicio pleno de dichas disposiciones, enmarcadas por la constitución mexicana.

Ahora bien, estos problemas previamente mencionados no son los únicos respecto a la planeación, existen infinidad de atropellos a los derechos constitucionales y universitarios dentro de la UNAM, los **directores de facultades** son elegidos de manera antidemocrática, no se conoce el valor del patrimonio que conforma la universidad, escuelas y facultades, lo que dificulta una planeación financiera para promover el cumplimiento de sus fines.

Aunado a lo anterior, no existe un estricto apego al principio de cientificidad en la impartición de la educación, mismo que es requerido por la constitución:

«Artículo 3º. Toda persona tiene derecho a recibir educación.

(...)

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los **resultados del progreso científico**, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.» (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos , 1917)

Por lo cual queda de manifiesto que las inconsistencias, omisiones e incoherencias en la planeación de la UNAM siguen el mismo camino maltrecho que la planeación federal y estatal.

## Conclusiones

Las evidencias del total desinterés e incumplimiento doloso de los gobernantes para con su pueblo en cuanto a la promoción del desarrollo, mismo que conlleve a la mejora de las condiciones de vida de las mayorías, son numerosas e irrefutables.

Enumerando ejemplos que van desde:

- La *Ley Sobre Planeación General de la República*, la cual no introdujo elementos para implementar una verdadera planeación en el país, resultando solamente en un ordenamiento a las dependencias del gobierno;
- el primer *Plan Sexenal* que tan solo pretendía la aprobación en tiempos de elección, generando una falsa expectativa entre la población sobre los objetivos de la planeación;
- el *Segundo Plan Sexenal* que perpetuo dicha practica, así como la traición de la que fue participe el gobierno de Ávila Camacho en contra de los trabajadores mexicanos a través del *Programa Bracero*;
- los diversos acuerdos subsecuentes que solamente fungieron de procedimientos para el acopio de información centralizada, donde las instituciones federales trabajaban de manera desarticulada;

- el *Plan de Acción Inmediata* que solo sirvió para endulzar el oído de la población pero que en el actuar del gobierno la planeación se dirigió en un sentido totalmente opuesto;
- los inútiles intentos de Díaz Ordaz por desarrollar al país aunado las brutales represiones para mantener el poder político, la omisión de dotar de fuerza de ley a los objetivos de la planeación e ignorar las demandas de la población;
- las ambiciones de Echeverría que devinieron en incoherencias en el actuar del gobierno, la represión estudiantil perpetrada por el grupo paramilitar Halcones y la adquisición de compromisos con el FMI que afectaban a la población a través, entre otras cosas, con la reducción de los salarios;
- el despilfarro y corrupción de la administración de López Portillo, aunado al sobreendeudamiento, la crisis de liquidez y la privatización de la banca no contemplada dentro del PGD;
- la gestión de De la Madrid que no logró cumplir con ni uno solo de los objetivos que postuló, además de dar marcha atrás a todo el sistema de planeación para sustituirlo por programas de choque;
- el sacrificio de la soberanía nacional por parte de Salinas al impulsar movimientos de privatización fundados en teorías pseudocientíficas, así como adherir a México a un tratado de absorción económica pretendido como de libre comercio con los Estados Unidos de América, encasillando al país en un papel manufacturero;
- la implementación de programas por parte de Zedillo no contemplados en plan ninguno, la devaluación del peso en su gobierno, el crimen del FOBAPROA, las masacres y la continuación de políticas privatizadoras;

- la subordinación de México a los intereses del capital norteamericano con Fox, las incontables violaciones a los derechos humanos y los conflictos con las comunidades indígenas;
- el empeoramiento de las condiciones de vida de la población en el periodo de Calderón, incrementando el número de pobres en el país, así como el entreguismo y corrupción beneficiando a empresas extranjeras;
- el regalar la economía nacional a los capitales extranjeros de manera brutal a través de revertir ordenanzas constitucionales mediante reformas estructurales en la administración de Peña, así como el sangriento y desfavorable entorno en el que colocó a los mexicanos.

Lo anterior, deja en clara obiedad que el sistema de planeación del desarrollo en México no esta pensado para elevar el nivel de vida de las mayorías. Consecuencia directa del papel asignado a México dentro del sistema capitalista mundial. Donde el régimen político ha velado, desde sus orígenes, por los intereses del capital extranjero con una perpetua subordinación orientada principalmente a los EU.

Una vez entendidas las causas de las deplorables condiciones que afligen al pueblo mexicano y pretendiendo revertir la situación en aras de alcanzar un **verdadero** desarrollo integral y sustentable, el fortalecimiento de la Soberanía nacional y su régimen democrático, una más justa distribución del ingreso y la riqueza, el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales es necesario:

- En primera instancia, actuar con estricto apego a la ley, para asegurar un verdadero estado de derecho, *Dura lex sed lex*<sup>12</sup>.
- Hacer de la planeación un instrumento funcional para promover el desarrollo de la economía mexicana, no limitándolo solamente al sector público, sino

---

<sup>12</sup> Dura es la ley, pero es la ley.

instrumentándolo de manera integral incluyendo el sector privado y social, sobre la base de la acción del sector público.

- La planeación no debe ser realizada por motivos electorales.
- El PND debe ser el resultado de la planeación municipal y estatal.
- Dar la seriedad necesaria a las condiciones internacionales que afectan al país.
- Definir de manera clara los conceptos utilizados dentro de la ley para darle un correcto apego al principio de legalidad.
- Verdadero apego a un marco científico como base del desarrollo, especialmente en materia económica.
- Promover un consenso para la identificación de los principales problemas del país, con apego al punto anterior.
- Buscar a toda costa la consecución de los objetivos nacionales, derivados del punto anterior, a través de metas, estrategias, prioridades y tiempos de ejecución.
- Aplicación de estrictas sanciones a los responsables que fije la ley por el incumplimiento de los puntos antes mencionados.
- Establecer periodos obligatorios de evaluación, control y corrección para adaptar la planeación nacional a las condiciones que imperen en su momento.
- Para cumplir con las disposiciones del artículo 89 constitucional y su fracción primera, se deben de establecer tiempos limites para la emisión de los reglamentos de las leyes.
- Emitir el reglamento de la Ley de Planeación a la cual se sujeta la consulta y participación popular
- Creación de un sistema de previsión, que tenga en consideración la variabilidad de las condiciones económicas, para establecer los tiempos adecuados para la planeación en el corto, mediano y largo plazo, sin caer en absurdos.

- Resolver las inconsistencias de ejercer un *Presupuesto de Egresos* con antelación a la aprobación de un Plan
- Eliminar la impunidad de la que goza el presidente de la República, definiendo cuales son los delitos graves del orden común por los cuales puede ser juzgado.
- Se requiere la creación de sistemas contables regionales, sectoriales y agregados con fines específicos.

Siempre y cuando se adopten estas recomendaciones, será posible formular las medidas que conduzcan a un correcto funcionar nacional que, a su vez, sentará las bases para que nuestro país juegue un papel distinto de ser un simple proveedor de mano de obra barata, recursos naturales y territorio en favor del extranjero.

A condición de no enmendar lo antes expuesto, México continuará cumpliendo la condena a la que actualmente está sujeto.

## Bibliografía

- Acosta Salazar, S. (29 de abril de 2003). Iniciativa de ley que crea el fideicomiso que administrara el fondo de asistencia para los ex braceros del periodo 1942-1966. México.
- Acuerdo a todas las Srías. y Dptos. de Estado para que elaboren sus planes de acción persiguiendo los objs que se señalan y sumen sus esfuerzos para la proyección y ejecución de programas coordinados, tendientes al desarrollo económico y social del país. (2 de Agosto de 1961). *Diario Oficial de la Federación*.
- Acuerdo para el establecimiento de unidades de programación en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. . (11 de marzo de 1971). *Diario Oficial de la Federación* .
- Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal celebrará convenios únicos de coordinación con los Ejecutivos Estatales, a fin de coordinar las acciones de ambos órdenes de gobierno en materias que competen al Ejecutivo Federal y a los Ejecutivos Estatales ... (06 de diciembre de 1976). *Diario Oficial de la Federación*.
- Acuerdo por el que se constituye una comisión intersecretarial integrada por representantes de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, con el fin de que proceda de inmediato a formular planes nacionales para el desarrollo. (2 de marzo de 1962). *Diario Oficial de la Federación*.

Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del Sector Público Federal. (28 de enero de 1971). *Diario Oficial de la Federación*.

Acuerdo por el que, en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la Secretaría de Programación y Presupuesto, por conducto de su Titular, promoverá la instalación del Consejo Nacional de Concertación Económica con la representación que cor. (s.f.).

Acuerdo por el que, en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la Secretaría de Programación y Presupuesto, por conducto de su Titular, promoverá la instalación del Consejo Nacional de Concertación Económica con la representación que ... (31 de enero de 1989). *Diario Oficial de la Federación*.

Arbesú Verduzco, L. I. (Enero de 1997). Política gubernamental y planeación en México. *Revista IAPEM* (32), 175.

Aristegui Noticias. (29 de noviembre de 2012). Lo Blanco y lo Negro del Sexenio de Felipe Calderón. *Aristegui Noticias*. Recuperado el mayo de 2018, de [aristeguinoticias.com/2911/mexico/lo-blanco-y-lo-negro-del-sexenio-de-felipe-calderon/](https://aristeguinoticias.com/2911/mexico/lo-blanco-y-lo-negro-del-sexenio-de-felipe-calderon/)

Aristegui Noticias. (1 de Octubre de 2013). *Aristegui Noticias*. Recuperado el 5 de Mayo de 2018, de <https://aristeguinoticias.com/0110/mexico/movimiento-estudiantil-del-68-la-rebelion-contr-el-estado-represor/>

Aristegui Noticias. (9 de noviembre de 2014). La casa blanca de Enrique Peña Nieto (investigación especial). *Aristegui Noticias*.

Ballinas, V., & Mendez, E. (17 de marzo de 2006). Fox triplicó las concesiones del líquido; Coca-Cola y Nestlé, las beneficiadas: PRD. *La Jornada*.

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. (27 de junio de 2012). Convenio Constitutivo.

Batres Guadarrama, M. (30 de noviembre de 2006). Vicente Fox, el fracasado. *La Jornada*.

Bodin, J. (1997). *Los seis libros de la República* (3a ed.). (P. B. Gala, Trad.) Madrid : Editorial TECNOS.

Calderón Hinojosa, F. (31 de mayo de 2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. *Diario Oficial de la Federación*.

Cardoso, V. (23 de febrero de 2001). La gigante ferroviaria Union Pacific incorpora a Zedillo a su directorio. *La Jornada*.

Constitución Política de la Ciudad de México. (5 de febrero de 2017). *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* . (1917).

Damián, A. (4 de septiembre de 2017). Inegi y Coneval cucharean datos de pobreza. *Aristegui Noticias*.

Decreto por el que se extingue el organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro. (11 de octubre de 2009). *Diario Oficial de la Federación*.

Decreto que expropia a favor del patrimonio de la Nación, los bienes muebles e inmuebles pertenecientes a las compañías petroleras que se negaron a acatar el laudo de 18 de diciembre de 1937, del Grupo Núm.7 de la Junta Federal de conciliación y Arbitraje. (19 de marzo de 1938). *Diario Oficial de la Federación*.

De Alba, E. (1990). Estimación del PIB trimestral para México 1967-1975. *Estudios Económicos*, 5(2).

Díaz Ordaz Bolaños, G. (1966). *Segundo Informe de Gobierno*.

Díaz Ordaz Bolaños, G. (1965). *Primer informe de Gobierno*.

- (1938). *Discurso del Presidente Lázaro Cárdenas con motivo de la Expropiación Petrolera*.
- Durand, J. (2007). El programa bracero (1942-1964). Un balance crítico. *Migración y Desarrollo*.
- El Debate. (2018 de marzo de 27). Record: Deuda externa crece en gobierno. *Debate*.
- El País. (20 de noviembre de 1987). La devaluación del peso mexicano en un 55% traerá grandes dificultades económicas para la población. *El País*.
- El Universal. (26 de noviembre de 2016). El incidente diplomático completo del "comes y te vas". *El Universal*.
- Echeverría Álvarez, L. (1972). *Segundo Informe de Gobierno*.
- Engels, F. (1873-1886). *La dialéctica de la naturaleza*.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. (26 de julio de 1994). *Diario Oficial de la Federación*.
- Etienne Llano, P. R. (1989). *Intervenciones Parlamentarias al I Informe de Gobierno del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Carlos Salinas de Gortari*.
- federativas, R. d. (28 de agosto de 2017). CONEVAL. Obtenido de coneval.org.mx: [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2016.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2016.aspx)
- Fox Quezada, V. (30 de mayo de 2001). Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. *Diario Oficial de la Federación*.
- Fuentes, F. (24 de agosto de 2004). Catastrófica, la nueva deuda de PEMEX: Carlos Romero . *El Universal*. Obtenido de eluniversal.mx: <http://archivo.eluniversal.com.mx/columnas/41040.html>
- García Reynoso, P. (1961). La Carta de Punta del Este: Planeación Económica. *Revista de Comercio Exterior*.
- Herrera de la Fuente, C. (19 de marzo de 2017). *Aristegui Noticias*. Recuperado el 19 de mayo de 2018, de <https://aristeguinoticias.com/1903/mexico/el-tlc-y-la-destruccion-de-la-economia-mexicana/>
- Hurtado, M. d. (31 de mayo de 1983). Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. *Diario Oficial de la Federación*.
- INEGI. (2007). *México de un Vistazo*.
- Iversen, K. (July de 2017). Reflection on development policy in the 1970s and 1980s. *UN-DESA Policy Brief*, 53.
- Jesús, C. (7 de noviembre de 1997). Pactos Renovarse o Morir. *El Universal* .
- Krauze, E. (1999). *La Presidencia Imperial* (5 ed.). México: Tusquets Editores.
- Krauze, E. (11 de diciembre de 2014). Lo que el Presidente de México debe hacer. *The New York Times*. Obtenido de [actitudfem.com](http://www.actitudfem.com/entorno/noticias/politica/carta-de-enrique-krauze-enrique-pena-nieto):
- <http://www.actitudfem.com/entorno/noticias/politica/carta-de-enrique-krauze-enrique-pena-nieto>
- Labastida Martín del Campo, J. (1 de septiembre de 1979). *NEXOS, SOCIEDAD, CIENCIA Y LITERATURA S.A. de C.V. (NEXOS)*. Recuperado el 9 de mayo de 2018, de <https://www.nexos.com.mx/?p=3436>
- Ley de Planeación . (5 de enero de 1983). *Diario Oficial de la Federación* .
- Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal. (27 de enero de 2000). *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. (30 de marzo de 2006). *Diario Oficial de la Federación*.

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (29 de diciembre de 1976). *Diario Oficial de la Federación*.
- Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México. (6 de enero de 1945). *Diario Oficial de la Federación*.
- Ley sobre Planeación General de la República*. (1930).
- López Portillo y Pacheco, J. (enero-febrero de 1971). La Función de Control en la Reforma Administrativa. *Revista de Administración Pública*(22).
- López Portillo y Pacheco, J. G. (1971). Reforma Administrativa y Desarrollo.
- Mackey, M. W. (Julio de 1999). INFORME DE MICHAEL W. MACKEY EN LA EVALUACION INTEGRAL DE LAS OPERACIONES Y FUNCIONES DEL FONDO BANCARIO DE PROTECCION AL AHORRO, FOBAPROA Y LA CALIDAD DE SUPERVISION DE LOS PROGRAMAS DEL FOBAPROA DE 1995 A 1998. *Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados*.
- Martínez, I. (1988). El Pacto de Solidaridad Económica: Desinflación con más estancamiento. *Momento Económico*, 5-6.
- Marx, K. (11 de julio de 1868). Carta a Ludwig Kugelmann en Hannover.
- Marx, K. (1989). *Contribución a la crítica de la economía política*. (M. Kuznetsov, Trad.) Editorial Progreso.
- Marx, K. (2014). *El capital: Crítica de la economía política, tomo I, Libro I. El proceso de producción del capital* (4ª ed.). (W. Roces, Trad.) México: Fondo de Cultura Económica.
- Marx, K., & F. E. (1848). *Manifiesto del Partido Comunista*. (J. R. Farjardo, Trad.)
- Medición de la pobreza, E. U.-2. (2016). CONEVAL. Recuperado el mayo de 2018, de coneval.org.mx:  
[https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2016.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2016.aspx)
- Messersmith, G. S. (23 de julio de 1942). Nota diplomática dirigida a Ezequiel Padilla 23 de julio de 1942. México D.F., México.
- Morales, A. (4 de diciembre de 2017). Gobierno de Peña, con saldo en contra: PRD. *El Universal*.
- Muñoz, A. E. (30 de noviembre de 2006). Aumentó el número de pobres en el país durante el gobierno de Fox. *La Jornada*.
- Núñez Albarrán, E. (2012). *Crónica de un Sexenio Fallido*. Grijalbo.
- Oceanografía. (s.f.). *Excelsior*. Recuperado el mayo de 2018, de excelsior.com.mx:  
<http://www.excelsior.com.mx/topico/oceanografia>
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. (31 de mayo de 1989). *Diario Oficial de la Federación*.
- Plan Sexenal del P.N.R.* (1934).
- Peña Nieto, E. (20 de mayo de 2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. *Diario Oficial de la Federación*.
- Pérez Castañeda, J. C. (2007). *La Planeación y el Desarrollo Rural*. México: CEDRSSA.
- Poniatowska, E. (2012). *La Noche de Tlatelolco: Testimonios de historia oral*. Ediciones Era.
- Proceso. (19 de marzo de 2002). Culpa Salinas a Zedillo de las dificultades que enfrenta el gobierno de Fox. *Proceso*.
- Proceso. (22 de agosto de 2004). *Proceso*. Recuperado el 19 de mayo de 2018, de proceso.com.mx: <https://www.proceso.com.mx/193035/fobaproa-la-gran-traicion>
- Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2006-2006. (4 de diciembre de 2001). *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

- Ramos, R. (1 de marzo de 2018). Impacta el periodo electoral en la aprobación del presidente. *El Economista*.
- Raphael, R. (9 de septiembre de 2017). Fox investigado por corrupción. *El Universal*.
- Rasmussen, W. A. (1951). *A History of the Emergency Farm Labor Supply Program 1943-47*. Washington D.C.: Agriculture Monograph.
- Reglamento de Planeación de la Universidad Nacional Autónoma de México. (2017 de marzo de 24).
- Rojas Olivas, L. (04 de febrero de 1982). La Determinación de la política presupuestal. México.
- Rousseau, J.-J. (1998). *El Contrato Social*. Editorial Maxtor.
- Sánchez Gonzales, J. J. (2010). *La Privatización en México Como Retracción Estatal*. Toluca, Estado de México, México: IAPEM.
- Segundo Plan Sexenal 1941-1946*. (1939).
- UNITED STATES OF AMERICA against ODEBRECHT S.A., 16-643 (RJD) (United States District Court Easter District of New York 21 de diciembre de 2016).
- Versión abreviada del Plan Global de Desarrollo de 1980-1982. (17 de abril de 1980). *Diario Oficial de la Federación*.
- Zedillo Ponce de León, E. (31 de mayo de 1995). Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. *Diario Oficial de la Federación*.