

El Estado y la planificación en México “los planes de desarrollo en México, 1941-1976”



Maestro Ricardo Uvalle Berrones

Introducción

La elaboración de los planes económicos se inscribe en el marco de decisiones de Estado, que tienden a mejorar las acciones de la administración pública en el seno de la sociedad. Los planes han fungido como instrumentos que tienen como propósito restituir el mejoramiento de la economía, por sectores de actividad. Sin embargo, su formulación no obedece a esfuerzos de planeación económica “entendida como la adaptación de la producción a las necesidades de la sociedad”; menos de planificación económica.

En México no hay tradición de trabajos sistematizados de planeación económica. Los planes que registra la historia posrevolucionaria, han estimulado la creación de diversos organismos administrativos para discutir, analizar y definir su viabilidad. Pero su diseño e instrumentación no han sido congruentes con los resultados obtenidos. El divorcio entre los planes y la entretijada red de las contradicciones económicas y sociales, conducen al “desencanto” por racionalizar la irracionalidad del mercado. El esfuerzo “racionalizador” de los planes por ordenar los procesos del mercado, han incrementado la centralización y burocratización de la administración pública, ya que, al invocarse la “RECTORIA” estatal en la economía, se han institucionalizado estructuras gubernamentales disímboles para apoyar su ejecución.

Los planes económicos han fracasado al tocar el mundo de la realidad socio-económica del país, dado que los intereses, la voluntad y las fuerzas mercantiles rebasan no sólo el diagnóstico de los mismos, sino los pronósticos que los deben sustentar. Por tanto, los planes evidencian para el Estado y la administración pública, la imposibilidad de conducir con “racionalidad” la vida económica de la sociedad.

El criterio adoptado en la elaboración de este trabajo, es la periodización sexenal, sin que ello implique que tanto el inicio como la terminación de los sexenios sea lineal. La periodización sexenal es utilizada con el fin de situar los propósitos, valores y posiciones que la clase gobernante tiene en la formulación de los planes económicos para orientar el comportamiento de la economía, con base en la lucha política, la redefinición de las relaciones de poder y el papel que desarrollan el Estado y la administración pública en estos procesos.

Para fines de exposición, el trabajo ha sido estructurado de la siguiente manera: 1) planificación económica y planes económicos: definición, objetivos y cobertura; 2) antecedentes de los planes económicos en el México moderno; 3) Estado, administración pública y planes económicos y 4) conclusión.



Planificación económica y planes económicos: definición, objetivos y cobertura.

En el ámbito de la economía moderna, los problemas relacionados con los medios de organización, estímulos o rectoría se desarrollan en dos planos de análisis y comprensión, para definir la orientación del Estado en la vida económica de la sociedad: la planificación y los planes económicos. Como conceptos que explican realidades objetivas, debe precisarse su utilidad y aplicación. Los movimientos de la economía no son unidimensionales. Obedecen a condiciones históricas que influyen en la composición de la sociedad, en cuanto su forma de producción, consumo y distribución.

En el caso de las economías modernas, cuya ubicación geográfica es el mundo occidental, tanto desarrollado como dependiente, los procesos económicos gestados en el seno de la sociedad civil que son regulados por el Estado, no convalidan esfuerzos encaminados a ejecutar tareas de planificación, sino de planes económicos. La planificación es una categoría histórica no aplicable a la sociedad y el Estado modernos. La organización política de la sociedad se sustenta en la vigencia de los derechos del hombre a saber: libertad, propiedad, seguridad e igualdad, que están en oposición al concepto de planificación.

De este modo, la libertad de producir y comerciar, es un obstáculo estructural que, aunada a la vigencia de la propiedad privada, limitan las acciones del Estado para planificar la economía. Los límites estatales llegan hasta donde empieza la vida privada, esfera donde se ejercen los derechos del hombre. Más aún, el Estado Burgués de Derecho ha consagrado e institucionalizado en las Constituciones Políticas, la inviolabilidad de los derechos del hombre. En tales condiciones, el espacio público que concierne al Estado, únicamente puede inducir, estimular y encauzar el comportamiento de los agentes privados. Las decisiones estatales en materia económica no son compulsivas sino "persuasivas". El Estado crea las condiciones para la inversión privada; la exhorta a que amplíe el volumen de la inversión y la complementa cuando es necesario. La antinomía entre el Estado y la sociedad, genera la contradicción en la política y la voluntad particular. Si el Estado

encara la representación de la sociedad, cuida, preserva y mejora la vida en común de los individuos en una sociedad dada: la capitalista. Entonces, al salvaguardar la vida privada, no puede ni es su papel obligar a los individuos a participar en los procesos económicos. La vida civil de la sociedad es el sustrato de la vida estatal; el Estado finca en forma diferenciada su vida, con base en la sociedad: por ello, el Estado es la organización política de la sociedad.

A diferencia de los planes económicos, la planificación, como proceso y concepto, concierne a economías de carácter socialista, donde la organización de la vida social se sustenta en la no propiedad privada de los medios de producción, lo cual permite que el Estado asuma la dirección de la sociedad y la economía, para definir, en otros aspectos, los objetivos, medios, cuantificación de las tasas de crecimiento, volumen de capital para invertir, flujo del comercio interior y exterior, tamaño de la producción y formas para la distribución social del excedente económico.

La posibilidad de influir en el comportamiento de los procesos económicos de manera inmediata, sólo es posible en sociedades que no son regidas por la economía de mercado. En ésta predomina un alto grado de incertidumbre, que impide la regulación constante de los movimientos económicos. Como centros de poder, las fuerzas del mercado, modifican el desarrollo de las condiciones económicas, no obstante que el Estado procura evitar su desarticulación.

Desde el ángulo económico, la vida civil de la sociedad moderna se rige por los criterios de rentabilidad, cálculo, "racionalidad" y seguridad. Los hombres, con un individualismo exacerbado, ejercen la libertad de producir y comerciar sin otro límite que la libertad de otros individuos. Entonces, la composición de la economía de mercado, como suma de voluntades particulares orientadas por el individualismo, provoca que las inversiones, ganancias y costos sean determinados con base en la lucha por conquistar y acrecentar el poder social, para obtener beneficios, influencia y capacidad de decisión.

La economía de mercado no sólo es el ámbito de los procesos económicos; es el lugar donde el capital, con medios tecnológicos, empresas y voluntad, actúa y concentra el poder y la riqueza para condicionar el comportamiento de las clases sociales. El medio que el Estado y la administración pública utilizan para contener la fuerza de los capitales privados, son los planes económicos. Con ellos se negocian posiciones de poder



entre el Estado y los particulares para evitar el comportamiento "natural" de la economía.

En tales circunstancias, la actividad económica del Estado se realiza por sectores, articulada a planes generales, no a etapas de planificación. La planificación, como fenómeno e institución, no tiene condiciones históricas para su vigencia en las sociedades modernas.

La voluntad y acciones del Estado para ordenar, reordenar y revitalizar la economía, se realiza con el apoyo de planes económicos, los cuales, por su alcance sectorial e indicativo, permiten "amortiguar" las fluctuaciones bruscas de la economía de mercado. El plan económico como "conjunto de medidas adoptadas para hacer posible un objetivo dado",¹ es un instrumento del quehacer gubernamental que contribuye en forma relativa a dar orden a la economía.

En cambio, la planificación como categoría histórica es "el medio de someter la acción de las leyes económicas y el desarrollo económico de la sociedad a la dirección de la voluntad humana".² Por tanto, la diferencia³ entre los planes y la planificación económica, no es de carácter semántico y formal, sino que tiene su origen en el tipo de sociedad en que se conciben. La organización de los procesos, de las formas de propiedad y de las relaciones económicas, son la base estructural para situar los objetivos, cobertura, capacidades y contenidos, tanto de los planes económicos como de la planificación.

Desde la perspectiva del desenvolvimiento y conservación del Estado, los planes económicos son un medio importante de la acción gubernamental vinculada a los requerimientos de la razón de Estado;⁴ éste es, los planes económicos tienen como propósito potenciar las fuerzas estatales internas, responden a los intereses pri-

mordiales del Estado, evitando que las actividades y tendencias de las fuerzas económicas de la sociedad obren con libertad destructiva. Como instrumentos del poder estatal, los planes económicos también son formulados para atemperar la anarquía de la producción social, ya que el desajuste de la vida económica de la sociedad efecta la existencia misma del Estado.

Como instrumentos reguladores de los procesos sociales, los planes tienen como objetivo atenuar las desigualdades económicas que exacerban los conflictos políticos. Por ello, su importancia se inscribe en el plano de la vida política, dado que a través de programas de gobierno se busca que las fuerzas del mercado no desestabilicen a la sociedad y al Estado. Aún con su carácter "indicativo", los planes económicos no dejan de fungir como estabilizadores políticos, más aún, cuando la economía vive en periodos de crisis y depresión.

Antecedentes de los planes económicos en el México moderno

La actividad económica que desarrolla el Estado mexicano en la sociedad civil, no es un fenómeno circunstancial, aislado o fortuito. Se enlaza históricamente al desarrollo universal del modo mercantil de producción, en el cual las operaciones no sólo recaen en los agentes privados, sino también son impulsadas por los organismos gubernamentales. De este modo, el Estado no interviene en la economía sino que se encuentra presente en ella. Con base en el desarrollo desigual y combinado de la economía mercantil, el Estado incrementa o reduce el volumen de atribuciones y organismos en el conjunto de los procesos económicos.

La actividad económica que desarrolla el Estado mexicano no es un fenómeno de la centuria presente. Hunde sus raíces en el siglo XIX; y en forma continua y compleja, estas etapas se articulan con carácter estructural para establecer, el que la vida de la sociedad es organizada, apoyada e impulsada por el Estado. Por

¹ López Portillo Tamayo, Jorge "Objetivos y Metas de la Planeación" en: *Bases para la Planeación Económica y Social de México*, pág. 69.

² Lange, Oscar *Problemas de Economía Política del Socialismo*, p. 21.

³ "En el capitalismo, los planes económicos son elaborados por renglones específicos verbigracia, de vivienda, pequeña industria, comercio, energéticos y turismo... La acción gubernamental está dirigida a reactivar la tasa de ganancia por áreas... de producción vinculadas a un plan rector, pero de ninguna manera puede llamarse planificación económica... La planificación económica tiene una dimensión histórica relacionada con la totalidad de la producción económica. Uvalle Berrones, Ricardo, "Apuntes sobre el alcance y limitaciones de la planificación económica en el modo de producción capitalista: el caso de México", en: *Revista de planificación*, pág. 58.

⁴ "Razón de Estado es la máxima del obrar político, la Ley motora del Estado. La razón de Estado dice al político lo que tiene que

hacer, a fin de mantener al Estado sano y rebusto. Y como el Estado es organismo, cuya fuerza no se mantiene plenamente más que si le es posible desenvolverse y crecer, la razón de Estado indica también los caminos y las metas de este crecimiento". Meinecke, Friedrich, *La idea de la Razón de Estado en la Edad Moderna*, pág. 3.



tanto, el Estado es el encargado de organizar las condiciones materiales de producción para regular y recrear los procesos de producción, consumo y distribución de las mercancías.

Desde los gobiernos de Juárez y Díaz, el Estado acrecienta su actividad económica. La revolución de reforma y la consolidación del país en los marcos de la economía capitalista exigen que la administración pública multiplique sus acciones para fortalecer las etapas del intercambio mercantil.

Con el triunfo de la Revolución de 1910 la vida económica del país continúa siendo estimulada por la administración pública. La reconstrucción de la vida política, la revitalización del intercambio mercantil y formación del capital, son tareas que desarrolla el Estado en forma ininterrumpida. A partir de 1917, la Constitución de la República dedica apartados importantes para legitimar la acción de la Administración Pública en la economía. En particular, los artículos 27, 28 y 123, consagran facultades que en materia económica debe cumplir la propia administración pública.

Durante los gobiernos de Carranza, Obregón Calles, Portes Gil, Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez, se amplía de manera significativa al radio de actividad de la administración pública en la economía. Ello evidencia que la reconstrucción del país descansa fundamentalmente en el Estado, dado que la sociedad civil carece de capacidad, iniciativa y recursos para crear sus condiciones de vida. Se afianza con ello la dependencia de la sociedad respecto al Estado. De este modo, la administración pública desempeña un papel fundamental en el conjunto de los procesos económicos. Se erige como centro principal que induce los movimientos de la economía, al regular, acelerar y orientar los procesos que la integran.

En el gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas, se intensifica la actividad del Estado en la economía. Su programa de gobierno caracterizado por promover reformas estructurales en el seno de la sociedad civil, define, con la formulación del Primer Plan Sexenal, las líneas de acción económica que el Estado debe abarcar en beneficio de la vida común de los individuos. Reorganiza la administración pública y en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1935, incorpora la figura de los Departamentos Administrativos que son: el Forestal, de Caza y Pesca; Salubridad; Educación Física; Asuntos Indígenas; y de Prensa y Publicidad.

Se realiza una importante reforma agraria, y se promueve la organización corporativa de los campesinos

en la Confederación Nacional Campesina, de los obreros en la Confederación de Trabajadores de México, sindicaliza la burocracia estatal, invita a los empresarios a organizarse en cámaras, nacionaliza el petróleo, crea importantes entidades en el sector paraestatal como Petróleos Mexicanos, Banco Nacional de Crédito Rural y Banco Nacional de Comercio Exterior.

Durante su periodo gubernamental se articulan tanto el primero como el Segundo Plan Sexenal, Recogiendo los esfuerzos de "planeación" que iniciaron los Presidentes Calles, Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez, al crear respectivamente el Consejo Nacional Económico, la Comisión Nacional de Planeación y el Consejo Nacional de Economía. También el Presidente Ortiz Rubio expide la Ley sobre la Planeación General de la República.

El gobierno del Presidente Cárdenas, en suma, es el punto de partida para situar la formulación de los planes económicos. Los planes no tienen articulación global, sino que, por ramos de actividad económica, definen el propósito de ordenar las acciones de la administración pública en la economía, para transformar la vida de la sociedad en beneficio del Estado. Aunque los planes sexenales de Cárdenas no se plasmaron en organismos y funciones de la administración pública, constituyen un antecedente para situar el papel que han desempeñado como medios de estabilidad política y de "reordenación económica".

Estado, administración pública y planes económicos 1940-1946

Cuando el general Manuel Avila Camacho releva en el poder a Cárdenas, la sucesión presidencial se da en el marco de condiciones históricas caracterizadas por el impulso al proceso de industrialización, dentro de los esfuerzos encaminados a ordenar las actividades económicas. La llegada de Avila Camacho al poder, se enlaza con el predominio de los sectores industriales que, no obstante su desacuerdo con la política de gobierno de Cárdenas, advierten que las reformas que realizó en la sociedad fueron favorables para estimular en forma continuada la industrialización.

En las postimerías del gobierno del Presidente Cárdenas, se elabora el Segundo Plan Sexenal, el cual orientaría las actividades económicas del Estado du-



rante la administración del general Avila Camacho. Los capítulos que lo integran son: 1) Reparto Agrario y Producción Agrícola; 2) Economía Industrial y Comercio; 3) Hacienda y Crédito Público; 4) Trabajo y Previsión Social; 5) Educación Pública; 6) Salubridad Pública; 7) Asistencia Pública; 8) Gobernación; 9) Defensa Nacional; 10) Departamento del Distrito Federal; 11) Planeación y Coordinación.

Como se advierte, los capítulos señalados forman parte de una estrategia económica que tiene como propósito imprimir orden a las actividades estatales en la economía. Pero ante el estallido de la Segunda Guerra Mundial y la presión de los sectores industriales para diluir la efervescencia del gobierno de Cárdenas, el Presidente Avila Camacho no circunscribe su programa económico a los lineamientos del Segundo Plan Sexenal. Las condiciones han cambiado. El objetivo de Avila Camacho es incrementar aceleradamente la industrialización. Por tanto la reforma agraria pasa a un segundo plano. Los campesinos no son, como en el gobierno precedente, "los hijos predilectos del régimen".

El propósito es claro: la formación, multiplicación y expansión del capital debe realizarse⁵ apoyando en todo sentido a los propietarios privados del capital. Se evalúa la circunstancia de que la Segunda Guerra Mundial constituye y representa una oportunidad para iniciar el proceso de sustitución de importaciones y simultáneamente crear las bases para alentar las exportaciones. Durante el periodo bélico, la economía obtiene tasas de crecimiento anual por habitante de un 5% en términos reales.⁶

Sin embargo, la prosperidad económica del país empieza a sustentarse en un falso espejismo. Los beneficios generados no llegan a través de la distribución del ingreso, al conjunto de la población. Empieza el proceso de concentración de la riqueza, la cual es compartida en forma desigual entre la población. Las ventajas⁷ para el capital privado son mayúsculas, mientras que para las clases media, campesina y obrera, no son

igualmente jugosas. Se acelera esta tendencia en el periodo que comprende a la Segunda Guerra Mundial.

En el año de 1942 es reformada la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, para dar paso a la creación de la Comisión Federal de Planificación Económica. Entre sus objetivos destacan "el estudio y la realización de planes concretos en relación con los problemas que la emergencia impone sobre nuestra economía, y más particularmente, de medidas adecuadas para aminorar las dificultades, desventajas y peligros que se derivan de la perturbación y desajuste económicos existentes en el mundo".⁸

Creada como organismo consultivo de la Secretaría de la Economía Nacional, la Comisión Federal de Planificación Económica cuenta en el artículo II del decreto que la sustenta con los apoyos que tendrá. "La Comisión Federal de Planificación Económica tendrá personal técnico y administrativo que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones, particularmente para poder dirigir el estudio y hacer conclusiones, por lo menos en los problemas relativos a materias primas, producción de emergencia, equipo industrial y técnico, orientación de la producción para la postguerra, economía interamericana, coordinación económica de los organismos públicos y privados".⁹

También mediante decreto del 18 de mayo de 1943, se crea la Junta de Economía de Emergencia. En el artículo 2o. establece que uno de sus objetivos es "la observación y estudio constantes de las repercusiones de la guerra actual sobre la economía nacional, de los fenómenos y problemas que de ellas se originen y de las posibilidades y exigencias que eventualmente pueden presentarse".¹⁰ El 15 de febrero de 1944, nace la Comisión Nacional de Planeación para la Paz.

De este modo, los esfuerzos por evitar que los impactos de la Segunda Guerra Mundial alteraran la economía mexicana, culminan en la creación de organismos relacionados con trabajos contenidos en distintas medidas económicas. Sin embargo, aunque no tienen el rango de Secretarías o Departamentos de Es-

⁵ "Podría decirse que el régimen de Avila Camacho representaba la vuelta a la normalidad, una normalidad muy próspera en verdad, a causa del auge motivado por la guerra en el sector externo de la economía y de los efectos de las reformas de Cárdenas sobre la estructura económica y social del país". Wionczek, Miguel, "Antecedentes e instrumentos de la planeación de México", en *Bases para la Planeación Económica y Social de México*, 1974. pág. 29.

⁶ *Ibid.*, pág. 29.

⁷ "Avila Camacho fue un buen representante de los neoporfiristas, ya que desde 1940 imprime un cambio gradual en la

orientación de la acción del gobierno mexicano. Durante su régimen se inicia un proceso en el que se pone coto a las tendencias populistas de Lázaro Cárdenas y que, era obligado que parecieran peligrosas a un "Presidente Caballero". Guillén, Arturo, *Planificación Económica a la Mexicana*, pág. 64.

⁸ Chanes Nieto, José, Gildardo Campero y Cipriano Flores "Crónica de Disposiciones" en: *Revista de Administración Pública*, pág. 401-403.

⁹ *Ibid.*, pág. 404.

¹⁰ *Ibid.*, pág. 404.



tado, contribuyen a incrementar el proceso de centralización y burocratización de la administración pública federal. Agréguese también que en el gobierno de Avila Camacho se crean las Secretarías del Trabajo y Previsión Social, de Salubridad y Asistencia y de Marina. Los resultados de los planes económicos no se plasman en la realidad social; su objetivo es condicionado por los efectos del conflicto bélico que, por su desarrollo, arroja beneficios distintos a los considerados en los planes económicos.

Periodo presidencial de 1946-1952

Durante el gobierno del Presidente Alemán, México vive una etapa caracterizada por el impulso decidido al capital privado. Con el apoyo de la administración pública, el capital privado emprende negocios¹¹ en gran escala. En particular, la industria, el comercio y el turismo desarrollan sus ganancias, multiplican la rentabilidad financiera y abren mercados.

Desde la campaña presidencial, Miguel Alemán convoca a la conducción de las actividades económicas, a través de propuestas que enriquezcan los programas de gobierno. Ha concluido la Segunda Guerra Mundial y en la escena del país continúan difundándose ideas relacionadas con la "Planeación Económica". Los problemas principales de la economía yacen en la agricultura, industria, transporte y actividad turística, y se advierte un cambio en cuanto a la orientación de la política económica a seguir: ha llegado el momento en que la relación de la administración pública y las empresas privadas, estimulará la formación de grandes fortunas.

En efecto, la prosperidad económica derivada de las ventajas de la Segunda Guerra Mundial amplían la producción y el consumo en el mercado interno y permiten el estímulo de la agricultura para exportación.

¹¹ "La política económica del régimen de Alemán es parecida a la seguida por Avila Camacho, continuando, con mayor vigor aún, la tendencia a poner fin a los postulados progresistas de la Revolución. El nuevo régimen no emprende ningún correctivo al proceso de empobrecimiento relativo de los grupos populares. Prevalce la idea de que el desarrollo económico habrá de producirse con sólo dar facilidades a la inversión privada, nacional y extranjera". Guillén, *Arturación a la ...*, pág. 67.

Para ello, el gobierno de Alemán instrumenta tres medidas importantes: 1) crea la Secretaría de Recursos Hidráulicos; 2) modifica el Artículo 27 Constitucional, señalando los límites de las tierras no objeto de afectación, facilitando con ello la existencia de empresas mercantiles en el campo y 3) amplía para la inversión privada, los créditos, y los favorece con exención de impuestos, altos subsidios y estímulos para el fomento y participación en las actividades productivas.

Con el propósito de relacionar la organización y el funcionamiento de la administración pública paraestatal con los nuevos requerimientos del país, publica el 31 de diciembre de 1947 la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.¹²

El 31 de enero de 1948 crea la Comisión Nacional de Inversiones¹³ como el organismo encargado del control, vigilancia y coordinación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. La Comisión es un organismo dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las condiciones y las relaciones del mercado, acrecientan la vinculación de los órganos de la administración pública con los procesos de producción, consumo y distribución. La actividad polifacética de la administración pública en la economía, adquiere durante el gobierno de Alemán, gran relevancia.

Periodo presidencial de 1952-1958

Al término del periodo presidencial de Alemán, los resultados económicos son: devaluación del peso, déficit de las finanzas públicas, fortalecimiento del capital privado, desequilibrio de la balanza de pagos debido al incremento de las importaciones, devaluación del peso frente al dolar (8.65), abatimiento de las reservas monetarias.¹⁴ El presidente Ruiz Cortines recibe el país en condiciones caracterizadas por la bancarrota económica y la desigualdad social.

Una de las medidas importantes que adopta para reordenar y revitalizar la economía, es el acuerdo que

¹² *Ibid.*, pág. 407.

¹³ *Ibid.*, pág. 408.

¹⁴ Guillén, Arturo, *Planificación Económica...* pág. 68.



emite el 27 de junio de 1953, en el cual señala, en uno de sus considerandos, "que la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado atribuye a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el despacho de los asuntos relacionados con el crédito público, el financiamiento de las inversiones y, en general, todos aquellos problemas que afecten el patrimonio de la federación".

De este modo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene facultades para centralizar el programa de inversiones 1953-1958, con lo cual las demás Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal quedan supeditados a cumplir con los lineamientos financieros de carácter ortodoxo que formula el centro financiero de la administración pública federal. Aunque también se establecen criterios para que la Secretaría de Economía Nacional se coordine, para efectos de política económica, con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ésta asume una posición de predominio en las decisiones económicas y financieras del país.

Un acuerdo presidencial del 29 de octubre de 1954, establece que la Comisión de Inversiones¹⁵ dependerá directamente del Presidente de la República. El propósito es programar y jerarquizar las inversiones de la administración pública federal para evitar un desajuste mayor en las finanzas estatales. Pero la ortodoxia financiera recomendada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el manejo de las finanzas, acentúa la contracción de la economía, ya que la disciplina presupuestal impide reanimar las actividades productivas.

El repunte de la economía se sustenta en políticas no apegadas a reanimar la demanda, el consumo y el gasto público en la sociedad. En consecuencia, la reordenación de la economía se realiza mediante dos vías: 1) introduciendo una mejor "programación" y restricción del gasto gubernamental, lo cual no es equivalente a la formulación de un plan económico; y 2) con base en criterios financieros, se programa y restringe el monto del gasto público.

Durante el gobierno de Ruiz Cortines se diluye la política de elaborar planes económicos; lo que interesa

es la programación financiera elaborada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y regulada desde el ángulo monetario por el Banco de México. La programación financiera no consigue mejorar la economía, sino que la conduce a un estado de postración, provocando que la sociedad disminuya sus niveles de vida.

Periodo presidencial de 1958-1964.

Cuando Adolfo López Mateos asume la Presidencia de la República, hay un hecho significativo que tiene antecedentes en el gobierno de Ruiz Cortines, a saber: el diseño del desarrollo estabilizador. Ello denota que hay un cambio importante en la composición de las fuerzas dominantes, dado que los sectores financieros adquieren influencia decisiva en la orientación e instrumentación del gasto público. Con López Mateos se acrecienta el predominio financiero e inicia en el mercado de capitales el proceso creciente de deuda pública.

Con el propósito de contrarrestar el poder de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, vértice del desarrollo estabilizador, se crea la Secretaría de la Presidencia en las postrimerías de 1958. Para tal efecto, se modifica la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. La función de la nueva Secretaría consiste entre otros aspectos en "recabar los datos para elaborar el plan general del gasto público e inversiones del poder ejecutivo y los programas especiales que fije el Presidente de la República y coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública y estudiar las modificaciones que a ésta deben hacerse".¹⁶

Con base en lo anterior, y mediante el acuerdo Presidencial del 30 de junio de 1959, se establecen los lineamientos para que las Secretarías y Departamentos del Estado, así como los organismos y empresas descentralizadas, participen en la formulación del programa de inversiones anuales 1960-1964. Se establece en el artículo décimo primero del acuerdo que "la Secretaría de la Presidencia procederá al estudio de los programas, buscará la coordinación más adecuada de los pro-

¹⁵ "La Comisión de Inversiones se desarrolló dentro de los moldes de una política económica conservadora y tibia, cuyo principal objetivo siguió siendo dar las mayores facilidades a la iniciativa privada —esa que languidecía en 1952-1953— y mantener el estado de cosas prevaleciente... página del Avila Camachismo", Guillén, Arturo, *Planificación...* pág. 73.

¹⁶ Chanes Nieto, José, Gildardo Campero y Cipriano Flores "Crónica de..." pág. 412.



yectos y someterá a consideración del Presidente de la República el programa coordinado y jerarquizado de las inversiones del sector público".¹⁷

Mediante acuerdo Presidencial del 7 de julio de 1961, se establece que las Secretarías y Departamentos de Estado elaboren planes de desarrollo económico y social; el 2 de marzo de 1962 se crea la Comisión Intersecretarial para formular planes nacionales para el desarrollo económico y social, integrado por la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y se expide la Ley Federal de Planeación en octubre de 1963.

Cabe destacar que los trabajos contenidos en los planes de desarrollo económico y social, así como los organismos creados para apoyarlos, se inscribe en el ámbito de los programas de la Alianza para el Progreso, apoyada por el Presidente Kennedy. En la reunión de Punta del Este, Uruguay, celebrada en 1961, México acepta las condiciones formuladas por la Alianza para el Progreso, y decide elaborar un Plan de Acción Inmediata. Condicionados fuertemente por el exterior, los planes económicos no tienen éxito. Como bien ha señalado Flores de la Peña, "la Planeación Mexicana sería el parto de los montes si logra una tasa de crecimiento menor que la que le ha permitido una economía libre, y sería el primer caso de un país que planeara para hacer más lento el crecimiento". El *requiem*¹⁸ de los planes llegó antes de su ejecución.

Con el auge de la formulación de planes económicos, ocurren en el seno de la administración pública dos hechos: 1) Se incrementa la confrontación entre la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La primera no consigue desplazar a la segunda en cuanto a la orientación que debe seguir la economía. Su virtual coordinación institucional, deriva en la lucha por centralizar el poder de decisión; al final, triunfa la tesis del desarrollo estabilizador, es decir, los sectores financieros determinan los procesos económicos y sociales; 2) los fenómenos de centralización y burocratización se acentúan. Disposiciones, organismos, funciones y medios de acción gubernamental, desembocan en el incremento del poder

de la burocracia, frente a la sociedad civil y la mediatización de las transformaciones estructurales que son necesarias.

Periodo presidencial de 1964-1970.

A la altura de la segunda mitad de la década de los años sesenta, la secuela del desarrollo estabilizador y la falta de éxito de los planes económicos provoca inconformidad social, rigidez en la estructura social, deuda externa onerosa, autonomía estatal deteriorada por el poder de los sectores financieros privados y, paradójicamente, ratificación para mantener vigente el desarrollo estabilizador.

La concentración y centralización de la riqueza estimula la reacción de la sociedad, ante el Estado. Una respuesta para "evitar" el estallido de los problemas sociales es la elaboración del Plan de Desarrollo Económico Social 1966-1970. Sin embargo, el verdadero propósito de este plan es apoyar decididamente la inversión privada, dado que, es una prolongación de la "filosofía planificadora" de la Alianza para el Progreso.

Durante el gobierno del Presidente Díaz Ordaz, la organización y el funcionamiento de la administración pública tienen problemas relacionados con el congestionamiento de su carácter centralizado. Como actividad organizadora del Estado en la sociedad, la administración pública vive un proceso de rendimientos decrecientes, patologías burocráticas y contracción de sus acciones. La herencia de los planes económicos, aunada a la expansión de la actividad de los organismos gubernamentales a lo largo y ancho de la sociedad, amenazan con paralizar el funcionamiento del Estado. La ramificación, multiplicación y diversificación de la administración pública, no tiene ya carácter positivo sino negativo. Se empantanar los programas de gobierno y se frenan los movimientos de la vida civil; en suma, la centralización ya no es condición de desarrollo, sino su obstáculo.

Por ello, el 9 de abril de 1965 se crea en el seno de la Secretaría de la Presidencia la Comisión de Administración Pública. Sus integrantes señalan la necesidad de reformar a la administración pública para articular mejor los esfuerzos de planeación económica. "La planeación económica aspira a la utilización ópti-

¹⁷ *Ibid.*, pág. 415.

¹⁸ "En nuestro país, el "Plan de acción inmediata" anunciado por el Ministro de Hacienda en octubre de 1962 y que cubría el periodo 1962-1964, tuvo una triste historia, tanto en su formulación por una comisión que no operó, como en su aprobación por los organismos de planeación y desarrollo". Flores de la Peña, Horacio, "Las de Planeación y Desarrollo", en: *Bases para...* pág. 81.



ma de los recursos de que dispone el país, para elevar al máximo posible la tasa de crecimiento del producto nacional y superar los niveles de vida. La reforma administrativa, por su lado, aspira a ordenar las estructuras y los sistemas de la administración pública, de tal manera que pueda alcanzar sus objetivos con la máxima eficiencia posible... resultan dos procesos distintos que persiguen un objetivo común: mejorar las condiciones de vida de los mexicanos".¹⁹

El informe de la Comisión de Administración Pública, es el testimonio de que el gobierno²⁰ tiene la conciencia histórica y política de la necesidad de emprender la reforma de la administración pública, para modificar su organización centralizada, asegurar que el Estado responda con eficiencia política y eficacia administrativa a las demandas de la sociedad capitalista.

Periodo presidencial de 1970-1976.

Con la llegada al poder del Presidente Echeverría, se modifica la estrategia económica. Sustituye el modelo de desarrollo estabilizador por el modelo del desarrollo compartido. El objetivo es contrarrestar el predominio de los sectores financieros, fortaleciendo las actividades relacionadas con el apoyo al fomento industrial. Al inicio de su administración, el país tiene carencias en materia de salud, vivienda, educación, caminos, electrificación. Es necesario reactivar la economía mediante los procesos productivos. Para impulsar su política reformista, retoma el diagnóstico elaborado por la Comisión de Administración Pública en lo relativo a la reforma de la administración gubernamental. Se formulan las Bases para el Programa de Reforma Administrativa

¹⁹ Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, pág. 15.

²⁰ "En México, el gobierno tiene entre sus deberes principales, fomentar el desarrollo económico y social. Por ello le toca desempeñar un papel central en la planeación del desarrollo. Responsabilidad semejante da sentido a la reforma administrativa que se estudia en este documento y que persigue, concretamente, elevar la capacidad administrativa de los organismos públicos para que el gobierno pueda realizar, de la manera más eficiente posible, la tarea que le corresponde en la elaboración, la aplicación y el control del Plan Nacional de Desarrollo". *Ibid.*, págs. 15-16.

del Poder Ejecutivo 1971-1976, el cual se integra por los siguientes programas: Programación, gasto público, información y estadística, organización y métodos, bases legales, recursos materiales, recursos humanos, procesamiento electrónico de datos, contabilidad gubernamental, organización sectorial y regional. Para organizar, instrumentar y ejecutar el programa de reforma administrativa, se crea la Dirección General de Estudios Administrativos dependiente de la Secretaría de la Presidencia.

La reforma administrativa coadyuva a organizar mejor a la administración pública y es punto de apoyo para favorecer el rendimiento de los organismos gubernamentales. La política económica de Echeverría vive un periodo de restricción de diciembre de 1970 a mayo de 1973. Pero a partir de esta fecha, rompe con los diques financieros que contraen la actividad estatal en la economía y da nueva orientación al gasto público. Este lo canaliza a estimular la producción y la demanda, multiplica la construcción de obras de infraestructura y apoya los programas del campo, educación, vivienda, salud y empleo.

El fomento industrial es estimulado con la creación de una diversidad de organismos y empresas paraestatales.²¹ Para ello, promulga una nueva Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Con el modelo del desarrollo compartido se pretende no sólo mejorar la tasa de crecimiento económico, sino distribuir la riqueza socialmente generada. Ello implica fortalecer al Estado, ampliando, a través de la administración pública paraestatal, el radio de acción económica.

La estrategia económica de Echeverría también es acompañada con el establecimiento de las Unidades de Programación en la administración pública, tanto centralizada como paraestatal, con base en el acuerdo del 11 de marzo de 1971. Se instituye la Comisión Nacional de Desarrollo Regional el 28 de enero de 1975 para crear los Comités Promotores del Desarrollo Socio-Económico de los Estados de Baja California

²¹ "El crecimiento sin precedentes del sector paraestatal, a la luz de la nueva estrategia de la política económica propuesta, se orientó principalmente hacia la ampliación de la infraestructura y el abastecimiento de productos básicos, atendiendo también las necesidades sociales. Esto significó la consideración de las siguientes prioridades: energéticas, siderúrgica, petroquímica, fertilizantes y agricultura". Luna Ledezma, Matilde, "Empresas Estatales y Capital Privado en México, 1971-1976", *Revista de Administración Pública*, pág. 19.



Norte, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas y Veracruz. Asimismo se promulga la Ley de Planeación Económica y Social, así como el reglamento de la misma en noviembre de 1975.

A diferencia de los demás sexenios, el gobierno del Presidente Echeverría no formuló planes económicos, pero expide la Ley de la Planeación Económica y Social. La velocidad y complejidad de los acontecimientos políticos de su periodo, caracterizados por el enfrentamiento constante con el capital privado, incrementaron²² en forma importante el papel de la administración pública en la economía, pero no de manera ordenada, sino desarticuladamente.

En consecuencia, las ventajas de la programación que institucionalizó, se realizó de manera discontinua. En el seno de la administración pública centralizada,²³ transforma en Secretarías de Estado a los Departamentos de Asuntos Agrarios y de Turismo, para mejorar el cumplimiento de sus funciones sustantivas. Al final del sexenio, los resultados en materia económica son la devaluación del peso, contracción económica, agudización de la centralización y burocratización de la administración pública, pérdida de la autonomía estatal ante el capital privado, tanto nacional como internacional, y fuga de capitales.

Conclusión

En México, la elaboración de los planes económicos no constituye un testimonio orgánico, coherente y consistente para encauzar y regular a la sociedad y la economía. La elaboración sectorial y fragmentada de

los planes, han comprimido la realidad multifacética del país a la formulación de supuestos, proyecciones y tendencias en un plano de "CETERIS PARIBUS", cuando la naturaleza de los procesos económicos, desmistifica la impredecibilidad de sus resultados finales.

Por su objetivo y cobertura, los planes económicos son un conjunto de guías que la administración pública define e instrumenta para que el Estado "induzca" las acciones de los agentes del mercado. Su alcance parcelado impide la articulación global, tanto de los programas como de las acciones de la administración pública en el ámbito de los procesos de producción, consumo y distribución.

Los planes económicos tienen como punto de apoyo, lineamientos y políticas que denotan los valores, fuerza y presencia de poderes que tienen influencia significativa en la vida de la sociedad y el Estado. Desde el ángulo de la vida estatal, los planes económicos son medios que tienen como objetivo "reducir" la incertidumbre económica en la sociedad.

También buscan atenuar en beneficio del interés privado, el desorden y los reacomodos bruscos de las fuerzas del mercado. Su intrínseca "racionalidad", sin embargo, es incompatible con el cúmulo de contradicciones desigualdades y contrastes de la realidad socio-económica del país.

Para asegurar la conservación, preservación y acrecentamiento del poder estatal, la administración pública elabora los planes como imperativo de propósito político. Asimismo, evitan el aniquilamiento de la sociedad. Pero sus resultados económicos han sido el fracaso, la impotencia y la desarticulación ante los movimientos, intereses y rivalidades del mercado.

²² "En el periodo 1971-1976 se caracterizó tanto por la creación y ampliación de numerosos organismos de coordinación y de apoyo al proceso de acumulación, como por el incremento y la diversificación... del Estado en la Economía". *Ibid.*, pág. 21.

²³ "Dentro de las reformas sustanciales a la administración pública federal, destinadas a fortalecer y mejorar la participación del campo económico y social, se emprendió la transforma-

ción de algunas dependencias con miras a elevar su rendimiento y a establecer vínculos de coordinación dentro de un claro propósito de programación sectorial", García Cárdenas, Luis, "Antecedentes y Desarrollo de la Administración Pública Federal en México", México, Instituto Nacional de Administración Pública, *Revista de Administración Pública*, pág. 327.



Bibliografía

- Chanes Nieto, José, Gildardo Campero y Cipriano Flores, "Crónica de Disposiciones" en *Revista de Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública 1983, núms. 55-69.
- Flores de la Peña, Horacio "Problemas de Planeación y Desarrollo" en: *Bases para la Planeación Económica y Social de México*, México, Edit. Siglo XXI, 1974.
- García Cárdenas, Luis "Antecedentes y Desarrollo de la Administración Pública Federal", México, Instituto Nacional de Administración Pública, *Revista de Administración Pública*, 1983, núm. 54.
- Guillén, Arturo, *Planificación Económica a la Mexicana*, México, Edit. Era, 1985.
- Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana*, México, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1977.
- Lange, Oscar, *Problemas de Economía Política del Socialismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1965.
- López Portillo Tamayo, "Objetivos y Metas de la Planificación" en: *Bases para la Planeación Económica y Social de México*, México, Edit. Siglo XXI, 1974.
- Luna Ledezma, Matilde "Empresas Estatales y Capital Privado en México 1971-1976", México, Instituto Nacional de Administración Pública, *Revista de Administración Pública*, 1980, No. 41.
- Meinecke, Friedrich, *La Idea de la Razón de Estado en la Edad Moderna*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983.
- Pérez Barbosa, Raúl, *La Planificación Nacional*, México, Colección Perspectiva Ayesa, 1981.
- Solís, Leopoldo, *Los Planes Económicos en México*, México, Colección SEP 70, 1975.
- Solís, Leopoldo, *Controversias sobre el Crecimiento y la distribución en México*, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1975.
- Solís, Leopoldo, *La Realidad Económica Mexicana: Retrospección y Perspectivas*, México, Edit. Siglo XXI, 1971.
- Saldívar, Américo, *Ideología y Política del Estado Mexicano*, México, Edit. Siglo XXI, 1981.
- Uvalle Berrones, Ricardo "Apuntes sobre el Alcance y Limitaciones de la Planificación Económica en el Modo de Producción Capitalista: El Caso de México" en: *Revista de Planificación*, San Juan, Puerto Rico, 1982.
- Uvalle Berrones, Ricardo, "La Nacionalización de la Banca en México", México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México, *Revista de Administración Política*, 1984, Núm. 9.
- Wionczek, Miguel, "Antecedentes e Instrumentos de la Planeación de México en: *Bases para la Planeación Económica y Social de México*, México, Edit. Siglo XXI, 1974.

Egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales con la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública y Maestría y Doctorado en Administración Pública. Es investigador en el Instituto Nacional de Administradores Públicos y Catedrático de la División de Posgrado de la misma Facultad.



Actualidades bibliográficas

Algunas obras corren la suerte de los buenos vinos y el tiempo en lugar de obsoletizarlas, fortalece las opiniones y puntos de vista de sus autores.

Lo anterior sucede en todos los ámbitos del conocimiento (literario, científico, político, etc.) y la Administración no se exenta de dicho, particularidades así y quizá de ejemplo a continuación se mencionen algunas obras escritas en el marco de la administración estratégica, las cuales siendo de impacto desde la aparición continuo marcando en buena medida el derrotero y esencia de las obras aparecidas más tarde, lo que las hace necesariamente recomendables a aquellos interesados en abordar formalmente la dimensión estratégica de la administración.

Bibliografía recomendada para la materia de administración estratégica.

1. Creating the Corporate Future
Ackoff, Rusell L.
John Wiley & Sons 1981.
2. Corporate Planning: The Human Factor
Hussey, D.E.-Langham M.J.
Pergamon Press 1979.
3. Corporate Planning Models
Naylor Thomas H.
Addison-Wesley Publishing Co. 1979.
4. Strategic Planning Systems
Lorange, Peter-Vancil, Richard F.
Prentice Hall, Inc. 1977.
5. Corporate Planning: Theory and Practice
Hussey, David E.
Pergamon Press 1976.
6. Top Management Planning
Steiner, George A.
The MacMillan Co. 1969.
7. Strategy Formulation and Implementation
Thompson, Arthur A.-Strickland III, A.J.
Business Publications, Inc. 1983.
8. Implanting Strategic Management
Ansoff, H. Igor
Prentice Hall International 1984.
9. Developing Business Strategies
Aaker, David A.
John Wiley & Sons 1984.
10. Managing Strategic Change
Tichy, Noel M.
John Wiley & Sons 1983.

