



DIVISIÓN DE  
CIENCIAS SOCIALES  
Y HUMANIDADES

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA  
UNIDAD AZCAPOTZALCO**

**MAESTRÍA EN HISTORIOGRAFÍA DE MÉXICO**

***PROMETER NO EMPOBRECE...*  
LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO  
1983-2000**

**Tesis que para obtener el grado de  
Maestro en Historiografía de México  
Presenta**

**ALEJANDRO RAMOS ORTIZ**

**Director de tesis: Dr. Víctor Díaz Arciniega**

**México, D. F., Invierno 2006.**

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	5
<b>PRIMERA PARTE</b>	
<b>PLANEACIÓN GUBERNAMENTAL, DESARROLLO CAPITALISTA Y GLOBALIZACIÓN.</b>	20
1. LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO. APROXIMACIÓN PARA CONTEXTUALIZAR SU GÉNESIS.	21
2. EL PLAN.	22
3. ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES Y DE AYUDA TÉCNICA PARA EL DESARROLLO: LA INSTRUMENTACIÓN DE LA PLANEACIÓN.	24
<b>3.1 El Fondo Monetario Internacional, FMI: las políticas cambiarias y el acceso a los recursos.</b>	27
<b>3.2 El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, BIRF (Banco Mundial) y su relación con México.</b>	29
<b>3.3 El Banco Interamericano de Desarrollo (BID).</b>	36
<b>3.4 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).</b>	37
4. PRINCIPIOS DOMINANTES EN LA POLÍTICA ECONÓMICA Y LA PLANEACIÓN EN MÉXICO: ALGUNAS TEORÍAS, CORRIENTES DE PENSAMIENTO Y DIVERSAS PRÁCTICAS.	40
<b>4.1 Origen de la planeación y naturaleza de la planeación gubernamental en México. Significado histórico social de la planeación. Tipos de planeación que existen.</b>	40
<b>4.2 Algunos ejes teóricos y corrientes de pensamiento que han sustentado a la política económica mexicana.</b>	49
<b>4.3 La planeación y algunas formas de racionalidad en la administración pública mexicana: racionalidad política; racionalidad burocrática y racionalidad tecnocrática.</b>	52
<b>4.4 El presidencialismo mexicano. Planeación y praxis política.</b>	56
<b>4.5 La difusión del pensamiento económico y la enseñanza de la economía en México: de la universidad a la administración pública; del instituto a la secretaría de Estado o a un organismo financiero internacional.</b>	58
<b>4.6 Bases para la planeación económica y social de México.</b>	65
<b>4.7 El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).</b>	71
<b>4.8 La globalización del Consenso de Washington.</b>	76
<b>SEGUNDA PARTE</b>	
<b>LA PLANEACIÓN GUBERNAMENTAL EN MÉXICO, UN ESPACIO POLÍTICO PARA LAS DEFINICIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA.</b>	83
1. LOS ESTUDIOS SOBRE PLANEACIÓN GUBERNAMENTAL EN MÉXICO.	84
2. HITOS DE LA PLANEACIÓN EN MÉXICO DE 1934 HASTA 1983.	90
3. LA PLANEACIÓN GUBERNAMENTAL: ESCAMOTEOS TEÓRICOS Y DEFINICIONES PRÁCTICAS; FOMENTO, REGULACIÓN ECONÓMICA Y PROMOCIÓN DEL MERCADO; ESPACIO DE CONTROL POLÍTICO Y SOCIAL.	92

4. LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO (1970-1982).	93
<b>4.1 El inicio del “desarrollo compartido” (1970-1976).</b>	94
<b>4.2 Programación regional 1970-1976.</b>	97
<b>4.3 Programación global y sectorial (1970-1976).</b>	98
5. PLAN BÁSICO DE GOBIERNO 1976-1982.	100
6. LAS DOS CARAS DE LA MONEDA. LOS LÍMITES DEL ESTADO INTERVENTOR 1976-1982.	105
<b>6.1 Programación regional 1976-1982.</b>	107
<b>6.2 Planes de desarrollo sectorial 1976-1982.</b>	109
7. LA SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO (SPP) Y EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN, 1980-1982.	113
8. PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982.	116
9. SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN 1980-1982.	121
10. PLAN BÁSICO DE GOBIERNO 1982-1988.	124
11. “EL GOBIERNO MEXICANO SOLICITA, POR MEDIO DE LA PRESENTE, ACCESO A LOS RECURSOS FINANCIEROS DEL FMI A QUE TENGA DERECHO...”	126
<b>TERCERA PARTE</b>	
<b>MODIFICACIONES CONSTITUCIONALES PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA (SNPD)</b>	129
1. LOS PARADIGMAS ECONÓMICOS PREDOMINANTES Y LAS NUEVAS “REGLAS DEL JUEGO”. LA CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA.	130
2. REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1982. LA LEY DE PLANEACIÓN Y EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA PARA EL CAMBIO ESTRUCTURAL Y LA REFORMA DEL ESTADO.	132
3. LEY DE PLANEACIÓN.	143
4. SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA (SNPD). CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES	147
<b>CUARTA PARTE</b>	
<b>PLANES NACIONALES DE DESARROLLO, 1983-2000. EL PLAN COMO MITO. EL DESARROLLO COMO UTOPIÍA.</b>	153
1. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, PND 1983-1988. EL INICIO: REORDENAMIENTO ECONÓMICO Y CAMBIO ESTRUCTURAL.	154
<b>1.1 Características principales.</b>	156
<b>1.2 Balance sobre el pasado inmediato.</b>	157
<b>1.3 Filosofía política del Estado mexicano en el PND 1983-1988.</b>	159
<b>1.4 Objetivos del PND 1983-1988 y estrategia económica y social: recuperar la capacidad de crecimiento y elevar la calidad del desarrollo.</b>	162
<b>1.5 Idea de planeación democrática.</b>	164
<b>1.6 Programación sectorial y regional.</b>	165
1.6.1 Las políticas sectoriales.	167
1.6.2 La política regional.	168

<b>1.7 Participación de la sociedad en la ejecución del plan.</b>	169
<b>1.8 Algunos conceptos medulares: Proyecto nacional. Modernización.</b>	171
1.8.1 Proyecto Nacional.	173
1.8.2 Modernización.	175
2. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, 1989-1994. DE LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. PRIVATIZACIÓN Y POBREZA.	177
<b>2.1 Características principales.</b>	178
<b>2.2 Balance sobre el pasado inmediato.</b>	180
<b>2.3 Filosofía política del Estado mexicano en el PND 1989-1994.</b>	183
<b>2.4 Objetivos y estrategias del PND 1989-1994.</b>	187
2.4.1 Estructura general de la estrategia	188
<b>2.5 Idea de planeación.</b>	191
2.5.1 El enfoque de política pública.	193
<b>2.6 Programación de mediano plazo. Programas sectoriales y regionales.</b>	196
2.6.1 Programas regionales.	197
<b>2.7 Participación de la sociedad en la ejecución del plan. El Programa Nacional de Solidaridad.</b>	202
<b>2.8 Algunos conceptos medulares: Proyecto nacional. Modernización.</b>	202
2.8.1 Proyecto nacional.	203
2.8.2 Modernización.	
3. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, 1995-2000. LA CRISIS MEXICANA DEL FIN DE MILENIO. DE LA PLANEACIÓN GUBERNAMENTAL AL ENFOQUE DE POLÍTICA PÚBLICA.	204
<b>3.1 Características principales.</b>	205
<b>3.2 Balance sobre el pasado inmediato.</b>	207
<b>3.3 Filosofía política del Estado mexicano en el PND 1995-2000.</b>	208
<b>3.4 Objetivos y estrategias del PND 1995-2000.</b>	210
<b>3.5 Idea de planeación.</b>	211
<b>3.6 Programas sectoriales.</b>	213
3.6.1 Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA).	218
<b>3.7 Participación de la sociedad en la ejecución del plan.</b>	223
<b>3.8 Algunos conceptos medulares: Proyecto nacional. Modernización.</b>	224
<b>EPÍLOGO</b>	
<b>LA CONTINUIDAD DEL GOBIERNO DEL CAMBIO</b>	228
1. EL GOBIERNO DEL CAMBIO Y ALGUNAS DE SUS CONTINUIDADES CON EL MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA DE LOS GOBIERNOS PRIÍSTAS DE FINAL DEL SIGLO XX.	229
2. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2000-2006. PLANEACIÓN ESTRATÉGICA, POLÍTICAS PÚBLICAS E INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL.	230
<b>2.1 Elaboración del <i>Plan Nacional del Desarrollo 2001-2006</i>.</b>	230
<b>2.2 La definición de políticas públicas en el PND 2001-2006.</b>	234
3. SI ALGO PUEDE SALIR MAL, SALDRÁ MAL.	237
<b>CONCLUSIONES</b>	240
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	249

## INTRODUCCIÓN

*Prometer no empobrece, cumplir es lo que aniquila.*  
Refrán de dominio público.

En *Mis tiempos. Biografía y testimonio político*, José López Portillo relata su presencia en equipos de trabajo que participaron en la formulación de programas para la campaña de próximos presidentes. Incluso, señala que previo al destape de Gustavo Díaz Ordaz, participó en el Instituto de Estudios Políticos Económicos y Sociales (IEPES) del Partido Revolucionario Institucional (PRI) para formular el “programa sin candidato”, sin buenos resultados, pues no fue del agrado del aludido. En sus anotaciones del 22 de abril de 1980, señala que “lograr el Plan [Global de Desarrollo, PGD 1980-1982] fue una de mis mayores insistencias. Lo traía entre ceja y ceja desde hace veinte años. No pude hacerlo como Subsecretario de la Presidencia... tuve que sacrificar a Tello, Moctezuma, García Saínz ...”.<sup>1</sup>

Sirva esta anécdota para ilustrar cómo la formulación del Plan, como eje rector de gobierno, dominó algo más dos décadas, tanto del escenario político como a la cúspide de la administración pública federal. López Portillo percibió la publicación del PGD como un logro y un triunfo de una propuesta de gobierno y de administración pública. En ese momento, estaba muy lejos de imaginar que su fascinación, plasmada como *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, no sólo sería el inicio y base de una propuesta de racionalidad administrativa que perduraría –sólo en la forma y no en el fondo- hasta el final de siglo XX e inicios del siguiente. No pudo adivinar ni quiso suponer tampoco que a partir de la llegada a la Presidencia de la República del equipo que hizo posible el PGD, este enfoque sería sustituido paulatinamente por una racionalidad tecnocrática, que a partir de 1983 iría haciendo cambios radicales al modelo de desarrollo y al estilo de gestión vigente, para convertirlo en algo muy distinto a lo que el mismo López Portillo hubiese querido.

Esta investigación comenzó porque me gustaría que hubiese un libro que analizara a la planeación gubernamental en la historia reciente de México. En particular, que se examinaran los planes de desarrollo, espacio privilegiado del imaginario político de nuestro país de mediados de los años setenta e inicio de los ochenta cuando la posibilidad, las expectativas y la promesa de alcanzar el desarrollo –de ahí el título del trabajo- parecía no utópico en el discurso y la oferta política de esos años.

Prometer no empobrece, pues el PND aparentemente no obliga ni jurídica ni económica ni moralmente. Al parecer su contenido, desde la perspectiva de algunos, ha

---

<sup>1</sup> José López Portillo, *Mis tiempos. Biografía y testimonio político*, México, Fernández Editores, 1988. Dos tomos, 1293 pp. Cfr., pp. 292 y 952.

quedado como un compendio de buenos propósitos. Sin embargo, aunque no se abordarán los resultados de los planes ni este trabajo se plantea una evaluación al respecto, no es su propósito, debe quedar muy claro, que se han perdido recursos, oportunidades, tiempo, tal y como lo señala Víctor L Urquidí, al recordar a Shakespeare en *Ricardo III*: “No te atengas al tiempo que vendrá, porque el que has malgastado prematuramente ya habrá pasado cuando lo quieras usar”.<sup>2</sup>

Si bien el periodo principal de estudio es de 18 años y comprende tres administraciones presidenciales con su respectivo Plan Nacional de Desarrollo (PND), decidí que sería un análisis historiográfico sobre la planeación en nuestro país, donde se pudiera rastrear la aparición del término y la idea de planeación en la administración pública federal desde 1930 hasta los Planes Nacionales de Desarrollo a partir de 1983, y se pudiera examinar, interpretar y decir con algún detalle, cómo se ha construido; para qué se ha utilizado y a quiénes ha beneficiado eso que llamamos la planeación gubernamental en México al final del siglo XX.

Independientemente del auge sexenal que acompaña a cada PND desde 1983, se encontró que este y la historia de la planeación gubernamental en México han sido poco estudiados por los economistas y nada por los historiadores y en cambio, ha sido muy utilizada por los primeros, más para la conformación de determinadas corrientes de pensamiento, integración de grupos políticos y la construcción de un espacio de poder, que como instrumento de transformación de la sociedad, como se pregonó en todos esos años, siendo empleada eficientemente por los políticos economistas como estrategia discursiva y mecanismo de control político desde el no-lugar del lenguaje, desde el lugar casi siempre poco visible, por opaco, del poder.

La sabiduría popular sabe que “del dicho al hecho hay mucho trecho” y en este trabajo más allá de la relevancia por sí de lo hecho o no en materia de planeación del desarrollo, se hará énfasis en lo dicho, no tanto en cómo se dice, que si bien es importante, sino más bien para qué se dice. Son cuatro los temas centrales de *Prometer no empobrece... Los Planes Nacionales de Desarrollo 1983-2000*: 1) Planeación gubernamental, desarrollo capitalista y globalización. 2) La planeación gubernamental en México, un espacio político para las definiciones de política económica. 3) Modificaciones constitucionales para la institucionalización del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD). 4) Los planes

---

<sup>2</sup> Víctor L. Urquidí. *Otro siglo perdido. Las políticas de desarrollo en América Latina (1930-2005)*. Obra póstuma escrita con el propósito de que existiera un análisis y un balance de la región latinoamericana, acerca de la problemática fundamental del desarrollo en los países que la conforman. Fue patrocinada por el Programa del Fideicomiso Historia de las Américas del COLMEX. México, Fondo de Cultura Económica. El Colegio de México, 2005. 568 pp.

nacionales de desarrollo 1983-2000. Incluyéndose además, un epílogo y las conclusiones correspondientes.

Los temas se conforman por diversos asuntos abordados a través de aquellos autores que, desde mi recepción de la historiografía crítica, consideré más relevantes. Las dos primeras partes son detallados marcos referenciales, que permiten representar el entramado, a nivel internacional y nacional, para poder descifrar y tener una mejor comprensión de los temas y asuntos de que se trata. En el tercero se analiza la instrumentación de la estrategia legal para legitimar constitucionalmente el modelo de planeación del desarrollo elegido.

En el cuarto apartado se revisan los tres planes que regirán de 1983 a 2000, realizándose una disección para interpretar el discurso implícito, encontrar el sentido de los mismos, señalando semejanzas y diferencias. Planes que se podrá ver, son fragmentarios, pues ponen excesivo énfasis en uno de sus componentes, el económico y no se alcanza la integralidad a pesar de que se diga lo contrario. Planes que son autocelebratorios y que serán el resultado de un esfuerzo colectivo donde el autor o los autores primigenios ya no aparecen y se desvanecen en lo que provisoriamente denomino “espíritu de un sexenio”, en el cual, sin embargo, se pueden diferenciar con claridad estilos y matices en la sintaxis y en los conceptos, donde la retórica tradicional y la argumentación jurídica van cediendo lugar a lo que Donald McCloskey ha llamado la retórica de la economía.

Antes de entrar a detalle sobre cada uno de los contenidos de este trabajo, expongo algunos de los motivos que me llevaron a realizarlo; el propósito del mismo, así como algunas de las dificultades inherentes a una investigación de esta naturaleza, la que aparentemente podría sólo ocuparse, como lo señala el subtítulo, de los tres planes nacionales de desarrollo de finales del siglo XX mexicano.

### **La historia del presente y las dificultades para enunciarla. Los apuros en la búsqueda del sentido**

*El pasado reaparece porque es un presente oculto, subyacente.*  
Octavio Paz.

Realizar estudios sobre la historia inmediata o historia del presente, es para mí el resultado de saberme observador y sentirme ubicado e involucrado en el momento y lugar en el cual me tocó vivir. Elijo sentirme parte interesada de mi espacio y de mi tiempo, en el cual, ante la dinámica de los acontecimientos y el sentido que estos van adquiriendo, surge la irresistible tentación –al saberme, asistente, y concurrente- por entender y opinar. Me sé parte dispuesta para analizar y ponderar lo que está sucediendo en mi tiempo, en nuestro tiempo.

Quizás el principal problema de escribir este tipo de estudios no sea el insuperable asunto de la perspectiva histórica, ni siquiera el problema de las fuentes, que pueden abrumar por su abundancia o ser en apariencia inexistentes por estar inaccesibles debido a las reservas gubernamentales. El problema principal, será el mismo de todo hecho histórico, por remoto o cercano que sea: el enfrentarse e intentar reconstruir aquello que ya no es, y luego procesar lo que ya se perdió, situación que se agrava en el caso de la historia reciente, por lo explosivo y volátil que los actuales medios de comunicación, han hecho de la publicación de los acontecimientos, que entre tantos difusores los encuadran y significan, a veces en primer plano, a veces muy a la distancia y en otras parcialmente; desenfocados; difusos o descontextualizados.

Para realizar estudios históricos de nuestro pasado reciente decidí estudiar la Maestría en Historiografía de México. Desde el inicio, mi percepción de lo que consideramos histórico y mi idea de la teoría de la historia se fueron nutriendo de manera plural y diversa. Han sido años en los que en esta adquisición y revaloración de conocimientos fui comprobando algo del saber empírico de mis padres expresado muchas veces en refranes: “Lo que no mata, engorda. Lo que no ayuda, estorba”. Así, mi mirada fue buscando nuevas perspectivas; conociendo otros enfoques, entendiendo nuevas maneras, hallando otros modos de leer, escuchar e interpretar lo leído, visto y oído sobre los actores y cuestiones que me han interesado desde hace años.

Esta indagación, de diversos modos, continua un trabajo previo que concluí a finales de los años noventa, *México en tiempos del PRI 1946-1982: dependencia, demagogia y desigualdad. Consideraciones sobre la historia inmediata del subdesarrollo mexicano*, que ha sido sustrato de lo que ahora presento. A diferencia de éste, ahora mi propósito no es hacer sólo un estudio histórico (entendido como una simple reconstrucción y representación de acontecimientos), sino realizar una aproximación desde la historiografía crítica sobre la idea de la planeación gubernamental en el México del último tercio del siglo XX.

Aunque la información histórica sobre este asunto no es muy abundante y de hecho no existe todavía el libro llamado *La historia de la planeación en México, desde sus orígenes hasta nuestros días*, este trabajo –búsqueda y reflexión-, (fue un largo camino de aproximaciones sucesivas en el cual, la constancia y también el azar hicieron su labor, y que en ocasiones como narración de Jorge Luis Borges, una consulta llevaba a una recomendación que llevaba a un libro colectivo, que conducía a otro libro, con el lomo verde o negro, que llevaba a una referencia que alguien había visto en el acervo de una biblioteca que había sido dispersada al morir su dueño y ya sólo existía diezmada en los anaqueles de una librería de viejo de la Avenida Hidalgo, cerca de la Alameda Central), no hubiera sido posible sin los

estudios previos: ensayos introductorios, análisis globales, compilaciones bibliográficas y antologías que existen en México desde mediados de los años sesenta y las décadas siguientes, donde destacan sobremanera los realizados por economistas, lo que representó un problema adicional, pues la enunciación de la economía – teoría, enfoque, terminología y discurso- no era compatible con la recepción de alguien que provenía de las ciencias humanas y se había dedicado a leer preferentemente ensayos y estudios históricos. Fueron muy útiles glosarios, diccionarios e introducciones sobre el tema, en particular los conceptos de Gabriel Tortella para explicar la economía a los historiadores, así como la guía de José Ayala Espino para entender la economía pública.

Por orden de aparición, fueron útiles e imprescindibles los ensayos pioneros de Miguel Wionczek; la recopilación de Leopoldo Solís sobre los planes en México, algunos artículos de José Luis Ceceña publicados por *Proceso*, un ensayo de Rogelio Montemayor Seguy. Merece mención aparte el estudio introductorio “Reflexiones sobre planeación en México 1917-1985” y toda la *Antología de la planeación en México*, publicada por el Fondo de Cultura Económica a partir de 1985, primero en coedición con la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, y a partir de 1992 con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, donde es poco conocido pero muy estimable el trabajo de los editores de esta antología: Eduardo Mejía, María Luisa Farías y Alejandro Oropeza, entre otros.

Un comentario adicional sobre las fuentes. Los PND se revisaron y cotejaron, tanto en la publicación aparecida en el Diario Oficial de la Federación como en los impresos publicados por el Poder Ejecutivo Federal en cada sexenio del periodo que nos ocupa. Sin embargo, las citas y referencias que aparecen en este trabajo, están referidas a los volúmenes correspondientes que integran la *Antología de la Planeación* ya mencionada de donde, de igual forma, se obtuvieron las referencias sobre los primeros instrumentos jurídicos sobre planeación, así como las anotaciones sobre las modificaciones constitucionales que derivaron en la promulgación de la ley correspondiente y la integración del Sistema Nacional de Planeación Democrática. También de esta *Antología* provienen las notas y referencias sobre los programas sectoriales y especiales que se mencionan en la cuarta parte de este trabajo.

Los resultados que ahora expongo intentan una representación que fusiona descripción, análisis e interpretación derivada de mis pesquisas sobre el asunto: decodifico textos, prácticas y hechos sobre la planeación nacional del desarrollo en México.

Lo sabemos: toda elección es una selección y en ella la objetividad está tamizada por la interpretación del sujeto. Admito que en la más simple enumeración o descripción, reconozco mis propios intereses y prejuicios que he procurado contrarrestar. También lo sabemos: no existe la neutralidad, por eso he recurrido a marcos referenciales –teorías y

contextos-, pues sé que los discursos se explican, en parte por el momento histórico en que se escriben. Así, he procurado asociaciones interpretativas y he buscando reunir las voces y representaciones básicas para dar sentido a lo dicho en este trabajo.

Está claro que ser observador o ser testigo no convierte a nadie en historiador ni el historiador está obligado a asumir una posición historiográfica crítica. Hay quienes piensan que el historiador en tanto espectador o testigo debe ser objetivo, imparcial, neutro y tanto más que conduce a la negación del sujeto que es él mismo. De aquí el concepto de distancia en todas sus acepciones posibles, para explicar y justificar la siempre pregonada objetividad.

Como observador y analista del presente inmediato asumo los riesgos inherentes a la reconstrucción histórica y valoración historiográfica de la política de planeación implícita en los planes nacionales de desarrollo. Ni juez ni parte, sólo observador interesado en la comprensión de un proceso histórico que ha caracterizado a nuestro país, más cuando en el último tercio del siglo XX se propuso como eje de la política nacional.

En todo momento he rehusado a la natural tentación de interactuar con los objetos y actores que estudio. Nada más lejos de mí que esa pretensión. Por el contrario, dada la proximidad admito un lugar activo encaminado hacia la explicación, como demandan Paul Ricoeur y Hans-Georg Gadamer. Si en los estudios históricos realizados desde la pretendida distancia resulta complicado identificar, reconstruir e interpretar los elementos representativos, para de ellos desprender significados y esbozar y trazar sentidos, intentar lo equivalente en los estudios de la historia inmediata es más complicado, porque como bien se sabe, lo evidente y aparentemente sólido y categórico del presente, también se desvanece en el aire.

El trabajo que ahora se presenta, buscará ser una aproximación historiográfica sobre lo que ha sido la idea de la planeación gubernamental en México, mediante la reflexión de lo observado en algunos discursos y representaciones sobre corrientes de pensamiento, instrumentos y prácticas institucionales, ocurridas en la administración pública federal y en el sistema político mexicano de los últimos 70 años.

Su propósito se considerará cumplido si ayuda a esclarecer cómo en el espacio del imaginario político y en ese espacio político que es la administración pública federal, han existido y existen, ya institucionalizadas, vigorosas corrientes de pensamiento y prácticas político-administrativas, que bajo la influencia de paradigmas y principios dominantes foráneos, surgen, transitan, se reproducen, chocan, se organizan y se transforman, entrelazando intereses y propuestas de los principales actores de la economía y la política, representados por la clase gobernante. Estos intereses y propuestas ya conciliados o ya impuestos serán comunicados a la opinión pública e introducidos a la sociedad, para su

implantación, a través de la administración pública federal, mediante lo que conocemos como los planes nacionales de desarrollo.

### **Atando cabos sobre el origen de los planes y los antecedentes de la planeación gubernamental en México**

*Buscar las raíces, es la manera subterránea de andarse por las ramas.*  
Tomas Segovia.

En un breve recorrido por los antecedentes de la planeación en México se establecerá que esta aparece institucionalmente en la década de los treinta del siglo XX. Sin embargo, rastreando las tradiciones políticas que se construyeron y configuraron desde comienzos del México independiente hasta la institucionalización de la república, proclamar un plan, como propuesta de gobierno, aparece constantemente en diversos momentos de la vida política mexicana decimonónica y es hasta el triunfo e institucionalización de la Revolución de 1910-1917, cuando formular y anunciar planes comenzó a ser ejercicio y propuesta de gobierno desde el gobierno, y ya no sólo aspiración al poder y crítica al gobierno establecido como lo fue hasta antes de 1933.

Es indiscutible que en gran parte del siglo XIX y las primeras tres décadas del siglo XX, la proclama de planes desató la lucha política. A partir de los años treinta de ese siglo, los planes y la planeación también han sido espacios de tránsito, lugares de encuentro y desencuentro, zonas de traslape de actores políticos, agentes económicos y actores sociales, donde se han conformado y reorganizado espacios públicos y espacios gubernamentales, para dar continuidad a la acumulación capitalista.

Si bien el proyecto o programa, como se le llamó indistintamente a algunos de los planes de los años sesenta e inicios de los setenta, ha sido un instrumento utilizado sistemáticamente en la administración pública mexicana para presentar la política económica de un gobierno en particular, ha predominado en nuestro país una orientación economicista. No obstante, en todos los instrumentos preparados que han enunciado la política económica general del gobierno mexicano, ha existido una parte esencialmente retórica, con su consiguiente argumentación jurídica –la fundamentación constitucional y el mensaje político del presidente en turno- donde se hacen consideraciones ideológicas o de filosofía política que vinculan al régimen, para legitimarlo, con la historia política del país, desde la perspectiva de quienes detentan el poder. Este ingrediente ha propiciado que los planes de gobierno, hayan sido y sean documentos más cualitativos que cuantitativos, aunque su contenido principal sea una propuesta determinada de acciones para alcanzar el desarrollo económico.

No es el propósito hacer un análisis exhaustivo y detallado del manejo discursivo de los planes más allá de sus contenidos técnicos. Sin embargo, se puede apreciar una larga raigambre de la tradición retórica, de largas raíces, abrevada en la cultura novohispana, el sermón, forma pausada y recurrente, tributaria de influencias clásicas, medievales y renacentistas, que en el caso del espacio político y cultural mexicano, a través de la argumentación jurídica –aporte de los abogados formados en seminarios católicos y vinculados al poder desde el siglo XIX- será un sustrato básico que cruza la historia del México contemporáneo.<sup>3</sup>

Así, y aunque quizá para algunos parezca forzado o impertinente, se puede afirmar que los planes nacionales de desarrollo del periodo que nos ocupa, de alguna manera son herederos de una larga tradición política decimonónica, utilizada por los opositores a los gobiernos constituidos y los anhelantes del poder, que si bien en sus orígenes los planes eran principalmente proclamas reivindicativas, eran también propuestas de gobierno, como lo ha demostrado Luis González y González, cuando señala que fueron los militares de Sonora triunfantes en la revolución, los últimos que combinaron planes de renovación con auténticas y firmes rebeliones, pues a partir de los años treinta del siglo XX, se divorciaron los planes de las asonadas militares. Comenta que los planes no desaparecieron pero cambiaron de autoría; de contenido; de volumen; de estructura y de destinatarios.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Siguiendo a María Luna Argudín en “La escritura de la historia y la tradición retórica”, se puede afirmar que este discurso, esta tradición retórica, ha permeado todo el siglo XIX mexicano a través de proclamas, manifiestos y planes: federalistas y centralistas; republicanos y monárquicos; liberales y conservadores, en lo político. Neoclasicismo; romanticismo, realismo, costumbrismo, en lo literario-cultural y positivismo y naturalismo, en lo sociológico y lo periodístico, que desembocará, plenamente identificable, en la estructuración, organización y en la declaración de principios de los planes políticos decimonónicos y también en los planes de desarrollo de finales del siglo XX y comienzos del XXI. Ver: María Luna Argudín. “La escritura de la historia y la tradición retórica”, en *La tradición retórica en la poética y en la historia*. Jorge Ruedas de la Serna, María Luna Argudín, Leticia Algaba. UAM Azcapotzalco. CONACYT, Serie Cuadernos de debate No. 3. México, 2004.

<sup>4</sup> Luis González menciona al Plan de Agua Prieta como el último levantamiento triunfante y señala que la nueva elaboración de planes ya no tiene nada de religiosa como fue la del siglo XIX; muy poco de política, como la de aquel siglo y principios del XX y mucho de económica y social conforme a lo introducido por el revolucionario Plan de San Luis, de Francisco I. Madero. Agrega González y González que la tradición de promulgar planes en México, puede escudriñarse desde el inicio del siglo XIX, considerándose que el primero fue el de José María y Cos quien, en el año de la Constitución de Cádiz (paradigma de proyecto político del entonces novedoso liberalismo) publicó “Manifiesto y Plan de Paz y de la Guerra”, hasta concluir en 1920, treinta planes después, con el Plan de Agua Prieta instaurado por la dinastía sonorensis vencedora en la revolución iniciada en 1910. En ese periodo de un poco más de cien años, la combinación de plan y guerra civil predominó, hasta la segunda década del siglo XX. Para mí, los planes más relevantes del periodo 1812-1920, son: Plan de la Profesa. Plan de Iguala. Plan de Veracruz. Plan de Casa Mata. Plan de Collados. Plan de Huejotzingo. Plan de Escalada. Plan de Cuernavaca. Plan de Chicontla. Plan de Texca. Plan de Carmen. Plan de San Luis (de Paredes Arrillaga). Plan del Hospicio. Plan de Ayutla. Plan de Toliman. Plan de Tacubaya. Plan de Ayotla. Plan de Pacificación. Plan de la Noria. Plan de los comunistas (Tezontepec, Hidalgo). Plan de Tuxtepec. Plan de San Luis (el de Madero). Plan de Tlatizapan. Plan de Tacubaya. Plan de Ayala. Plan de la Empacadora. Plan de Santa Rosa. Plan de Guadalupe. Plan de Tierra Colorada. Plan de Agua Prieta. En todos ellos, el componente fundamental fue de carácter político. Ver Luis González y González. “El Plan de San Luis en un Bosque de Planes”, en *El Plan de San Luis*. Reedición facsimilar en su LXX aniversario. Secretaría de Gobernación, México 1980, s.n.p.

El impulso continuó a partir de 1933, ya vinculada con los periodos presidenciales e institucionalizada la lucha política, con la promulgación del *Primer Plan Sexenal 1934-1940* y otros instrumentos de programación y planeación vigentes hasta nuestros días, donde destacan los planes nacionales de desarrollo de 1983 al 2000, objeto único del asunto que nos ocupa.

Si bien los planes del siglo XIX, respecto de los del periodo posrevolucionario del siglo XX presentan todos los cambios que señala Luis González y González, hay más allá del nombre plan, dos elementos no considerados por este autor, que desde mi punto de vista son continuidades, guardando las diferencias temporales, que se expresan en el segundo periodo señalado.

La primera continuidad sería, por una parte, el discurso retórico, al que se le pueden distinguir anclajes como los ya señalados, donde prevalece una argumentación jurídica que se ha adaptado a los nuevos tiempos y se ha enriquecido de los tratamientos propios de la ciencia política y la sociología. Aunque decreciendo, se puede apreciar todavía la armadura de la vieja retórica cuyo propósito, como el decimonónico, era publicitar programas y doctrinas políticas y retomar, aparentemente demandas sociales.

Vinculado con lo anterior, por otra parte y quizá sea este el rasgo principal, los planes actuales han recogido, con otra presentación, el sentido de los planes originarios: el anhelo y la búsqueda del poder (acceder, permanecer); la reivindicación de causas ideológicas y el ser un instrumento eminentemente político, que en el caso de los formulados en el periodo posrevolucionario, cuatro de ellos fueron elaborados por el partido oficial: El Partido Nacional Revolucionario y el Partido de la Revolución Mexicana, los dos planes sexenales iniciales (1934-1940 y 1940-1946) y por el Partido Revolucionario Institucional, dos planes básicos de gobierno que se puede decir fueron antecedentes principalísimos, aunque no se haya publicitado demasiado, del *Plan Global de Desarrollo 1980-1982* y del *Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988*, instrumentos que permitieron el recambio de grupos dirigentes en la clase política de esos años.

Adicionalmente, se ha encontrado que si bien la vieja retórica ha disminuido, ha aparecido una nueva expresión –signo de los cambiantes tiempos- a la que se le ha denominado la retórica de la economía y que será muy evidente en los planes de desarrollo formulados para 1989-1994 y para 1995-2000.

### **La contextualización, necesaria ilusión metodológica**

Ha señalado Silvia Pappe que el valor del contexto histórico es una ilusión, indicando que por sólido que sea el contexto escrito para dar soporte al discurso narrativo de una

investigación, no puede rebasar su papel de representación. Los documentos no contienen datos objetivos de la época.

Añade que contextualizar significa fijar las pautas, parámetros y hacer posible la comunicación con la comunidad que constituye la propia disciplina histórica, así como con los lectores. Contextualizar significa establecer los campos referenciales mediante los cuales se crean todas las condiciones necesarias para realizar la investigación.

Con este preámbulo, pretendo apoyar el por qué incluí dos largas pero necesarias contextualizaciones en *Prometer no empobrece... Los planes nacionales de desarrollo 1983-2000*, ya que actualmente se discute la validez y el sentido de escribir marcos contextuales, pues más allá de lo completos, eruditos o complejos que estos puedan ser, sólo son representaciones, resultado de la elección y el discurso de un investigador desde el lugar donde lo produce. A pesar de eso, para mí, son de enorme utilidad, pues la referencialización teórica y contextual, nos permite construir puentes y crear enunciados que permitan vincularnos con nuestros posibles y deseables receptores.

Si bien pueden ser farragosos o inoportunos para algunos, son vinculación necesaria con el público al que nos dirigimos. Estamos condenados a recibir y producir representaciones y a externalizar nuestra subjetividad. El presente estudio no podría haber sido desarrollado ni entendido de la misma manera sin la existencia de los marcos referenciales y contextuales<sup>5</sup>.

### **El plan como mito, la planeación como utopía**

Este trabajo es deudor de los conceptos que desde la sociología aporta José Medina Echavarría con los que disputa a la economía los usos de la planeación. Para él, esta racionalidad administrativa, así la define, tiene la ingente tarea de transformar a la sociedad.

---

<sup>5</sup> Silvia Pappé en "El contexto como ilusión metodológica", cuestiona la función y elucida el sentido de escribir marcos contextuales. Si bien señala que se ha considerado a los discursos contextuales como un presaber necesario previo a la construcción de un discurso determinado, destaca que el contexto histórico del objeto de estudio de una nueva investigación histórica se construye a partir del conocimiento histórico anterior, y se asume que éste represente en lo posible la realidad pasada o, por lo menos, que resuma el conocimiento más actualizado en torno a este pasado lo cual permite presentar un balance o en caso necesario, el investigador disponga de los elementos para poner los alcances de este conocimiento en tela de juicio con el fin de corregirlo. Para ella, "el contexto, más que la representación de un pasado, es un reflejo de nuestra actual percepción acerca de los horizontes que abarca un objeto de estudio producido en un momento dado; constituye un lugar donde interviene activamente el sujeto que establece el entorno y las reglas de una investigación, a la vez que determina y delimita las posibilidades de análisis e interpretación. Los alcances de un contexto entendido así estarían por lo tanto, en proponer los ejes de la fusión potencial de distintos horizontes, más que en establecer, conocer y dar a conocer una realidad histórica acerca de la cual se realizó una investigación hasta cierto punto independiente, y previa al estudio principal (...) Se trata de una serie de estrategias cuyo fin consiste en conectar distintos niveles de conocimiento, a través de los discursos emitidos, de manera que estamos ante una parte del discurso que nivela hasta donde esto sea posible (y necesario) el conocimiento del que el autor y los lectores tiene que disponer en función de la comprensión de lo que se diga en torno al objeto e estudio". Cfr. Silvia Pappé "El contexto como ilusión metodológica" en, *Reflexiones en torno a la historiografía contemporánea*, México, UAM-A. 2002.

Estos aportes permitieron entender que la planeación podía asumir, de hecho lo hacía, diversas formas, podía aparecer como racionalidad política, como racionalidad burocrática y como racionalidad tecnocrática, expresándose en distintas formas de planeación: planeación burocrática, planeación tecnocrática y planeación democrática,

Fue la mezcla de esas racionalidades, la que permitió a los economistas, en el contexto mexicano, vender la idea de que al poderse diseñar el futuro, el hombre podía controlar su destino. Así, es como se puede entender que en la mercadotecnia que rige a la política y en los afanes de seducción del electorado, se ha hecho del plan un mito y del desarrollo una utopía, vendiéndose expectativas no dispuestas a cumplirse, al pregonar el modelo de la planeación democrática, situación en las que han caído distintas corrientes de pensamiento, incluidas las promovidas por algunos partidos políticos sustentadas en las conceptualizaciones producidas por la (CEPAL) y el Instituto Latinoamericano y del Caribe para la Planificación Económico Social (ILPES).

Somos nosotros y nuestra circunstancia. Esta es la razón por la que considero que la contextualización es un referente obligado, pasando de lo general a lo particular y viceversa, entramando saberes previos que permitan hacer preguntas y de ser posible ayudar a comprender algunas de las respuestas. En la formulación de estos marcos he tratado de ser prudente. Quizás haya pecado por exceso, quizá por impertinente o impreciso, pero he tratado que no sea por defecto.

Ya comenté en rápida descripción qué contienen las partes que integran este trabajo. Me detendré brevemente para ubicar los conceptos torales que los conforman así como aquellos autores que guiaron y dieron luz en el desarrollo de los mismos.

En **Planeación gubernamental, desarrollo capitalista y globalización**, se abordan tópicos y definiciones sobre el origen y las vinculaciones más visibles de este proceso. Se hace hincapié en los principios dominantes, las corrientes de pensamiento, los horizontes de enunciación que se fueron construyendo y el espacio político donde surgieron discursos, instrumentos y prácticas, a partir de finales de los cuarenta e inicio de los cincuenta. Se recordará cómo surgen en Bretton Woods, los lineamientos para la creación de organismos financieros internacionales, instrumentos de control, que se encargarán de regir el orden económico internacional. También se mencionará cómo surgen alternativas y estrategias regionales para planificar el desarrollo (CEPAL, ILPES) y cómo en este marco de corrientes de pensamiento económico propicias a la acumulación de capital, los instrumentos creados interactúan con prácticas y procedimientos propios del sistema político mexicano, como el presidencialismo y la sucesión presidencial.

Se identifica el momento en que apareció el término planeación y se habla de un primer período de la planeación gubernamental –espacio privativo de élites políticas y técnicas- sin la existencia propiamente de planes de desarrollo de 1933 a 1980. Aquí se indican las corrientes de pensamiento que coexisten, convergen, superponen y propician la implantación de modelos inspirados en las tesis del Estado benefactor, modelo que encontrará sus límites en los inicios del ajuste estructural (paulatinamente de 1983 en adelante). Ajuste determinado por los organismos financieros internacionales y hecho evidente, a partir de ese año con el consentimiento implícito del grupo gobernante aun cuando en el discurso oficial se insistía en una autonomía y rectoría estatal que el tiempo y la realidad se encargaron de desvanecer. Autores que dieron luz al análisis fueron Héctor Guillén Romo con sus revisiones críticas sobre la política económica mexicana en los últimos 60 años. Sarah Babb cuyas contribuciones permitieron entender cómo la difusión del pensamiento económico y la enseñanza de la economía en México están vinculadas y retroalimentadas por el paso de la universidad o del instituto a la administración pública a través de un organismo financiero o secretaría de Estado y de ahí a un organismo financiero internacional, lo que explicaría el alineamiento de pensamiento de los altos funcionarios mexicanos del sector financiero con sus homólogos y contrapartes de los organismos financieros internacionales. Destaco también las ideas de David Ibarra sobre la conformación y migración de los paradigmas económicos.

En la segunda parte, **La planeación gubernamental en México, un espacio político para las definiciones de política económica**, se realiza una revisión sobre los estudios efectuados sobre la planeación gubernamental en nuestro país y se advierte cómo algunos observadores atentos de la realidad mexicana revisan, interpretan y opinan cómo se vinculan principios dominantes, corrientes de pensamiento, intereses políticos y prácticas al interior de la administración pública mexicana, lo que deriva, en la institucionalización de formas de pensamiento y de prácticas administrativas que desembocaron en la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, máxima instancia planeadora del gobierno mexicano en esos años, cuando la moda de planificar, estaba a punto de extinguirse, ante la aparición de nuevos paradigmas de política económica. En esta parte fueron importantes los aportes de Isabel Rousseau quien en un estudio neoinstitucional permite esclarecer cómo se fue modernizando la administración pública mexicana en los años que nos ocupan.

También, se hace un recuento de los principales instrumentos de planeación existentes en México de 1934 hasta 1983 pero, principalmente, se revisa el periodo 1970-1982, como antecedente directo de una tendencia de la planeación del desarrollo, originada en los años sesenta, y que en la administración pública latinoamericana impuso la práctica planeadora o planificadora, que en México derivó directamente en la formulación del *Plan Global de*

*Desarrollo 1980-1982* y en la creación del *Sistema Nacional de Planeación*, antecedentes directos de los planes nacionales de desarrollo que aparecerán a partir de 1983, cada seis años. Aquí es importante señalar que los conceptos llevan a distintos horizontes de análisis. La argumentación jurídica conlleva a un horizonte técnico administrativo donde sobresalen las referencias al Estado de derecho expresado en la Constitución de 1917. La planeación del desarrollo nos refiere principalmente a un horizonte económico y el horizonte histórico estado de manera notoria por las referencias a la Revolución Mexicana, referencias que se irán desvaneciendo en tanto se avanza al fin del siglo XX.

En la tercera parte, **Modificaciones constitucionales para la institucionalización del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD)**, se revisa, analizan y comentan aquellos arreglos institucionales que el grupo gobernante en la administración 1982-1988, consideró necesario desarrollar para crear el marco jurídico normativo, nuevas “reglas del juego”, que darían pauta al *Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD)* con el cual se pretendía dar sustento a las acciones de gobierno. Así, en el apartado se repasan las principales modificaciones constitucionales realizadas, que darían este estatus a la rectoría estatal del desarrollo nacional y en particular se comentan los aspectos principales de la *Ley de Planeación* que es publicada en 1983, a partir de la cual se instituye el SNPD. Aquí se establece diálogo con Alicia Hernández Chávez y Pascual García Alba y se deja ver que la planeación, como se encuentra hasta ahora, es función del ejecutivo más que del legislativo

En la cuarta parte, **Los planes nacionales de desarrollo 1983-2000. El plan como mito y el desarrollo como utopía** se hace una descripción analítica y se observan las características principales de cada uno de los PND de los sexenios de Miguel de la Madrid Hurtado; Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León. En cada caso se hace un balance sobre el pasado inmediato; se identifica en el mensaje político la filosofía política inherente; se describen los objetivos y se señala y esclarece la idea de planeación prevaleciente, y de manera somera se identifican las grandes líneas de programación sectorial, regional, institucional y especial, así como la participación de la sociedad en la ejecución del plan.

Adicionalmente, se identifican, para su análisis conceptos medulares como son el concepto de proyecto nacional, el de modernización y el más reciente de política pública, tratando de ubicar cómo ciertos usos del concepto han permitido, al equipo gobernante emergente en 1982, proponer nuevos fines para alcanzar los propósitos de siempre. Cabe destacar en esta parte, las orientaciones contenidas en los trabajos de Gilberto Giménez, con relación al discurso del poder y del Estado, lo relativo a la retórica de la economía del ya mencionado McCloskey, así como los esclarecimientos sobre el discurso de la modernización

y privatización que señala Beatriz Ordóñez. Con relación a los conceptos de política pública me apoyo, entre otros, en los trabajos de Luis F. Aguilar Villanueva.

Muy avanzada la investigación decidí incluir un **Epílogo** que incluyera algunos de los aspectos más relevantes del PND 2001-2006 de la administración de Vicente Fox, pues diversas características que se aprecian en el Plan foxista, permiten proponer y trazar una futura línea de investigación sobre las continuidades y rupturas del gobierno llamado del cambio, con relación a las administraciones que lo antecedieron.

A manera de **Conclusiones** se apuntan algunas reflexiones surgidas en este trabajo y tras una breve recapitulación se hace una valoración y un balance interpretativo sobre cómo se fue creando, recreando y transformando la idea de la planeación gubernamental en México y qué ha venido a significar y cuál ha sido el sentido del PND, indicándose qué fue para mí este trabajo.

La experiencia que ha venido a ser esta investigación me ha entusiasmado, pero mi falta de oficio ha sido pasmosa, por eso deseo expresar mi agradecimiento sincero, aunque expresarlo parezca forzado.

Reconozco los beneficios y la paciencia del trabajo de mi director de tesis, Víctor Díaz Arciniega, pues el acierto, prudencia, oportunidad y rigor de sus orientaciones y correcciones fueron fundamentales, así como sus sugerencias bibliográficas y hemerográficas, donaciones incluidas, las que vinieron a llenar los espacios que faltaban, pues permitieron contrastar lo conocido por mí; definir nuevos horizontes y hasta proponer nuevos alcances a la investigación. Asimismo, agradezco a mis sinodales, José Luis Méndez Martínez y a Saúl Jerónimo Romero, así como a Silvia Pappé, Directora de la Maestría.

Reconozco también a todos aquellos que desde hace tiempo participaron en el proceso que culminó en este trabajo pues en él fueron medulares las sugerencias, recomendaciones y objeciones de diversos integrantes y concurrentes de la Maestría en Historiografía de México de la UAM-Azcapotzalco (profesores, alumnos, egresados, participantes en Seminarios y Encuentros): Álvaro Vázquez Mantecón, Beatriz Ordóñez, Carlos Juan Núñez, Carmen Valdez, Cuauhtémoc Hernández, Gerardo Reñique, Jorge Alberto Rivero, José Ronzón, María Herrerías, María Luna Argudín, Martha Ortega, Miriam Alfie, Pedro San Miguel, Teresita Quiroz. También de la UAM-Azcapotzalco, quiero mencionar la invaluable presencia de Roberto Salazar Guerrero, cuyas intervenciones permitieron atender y resolver aspectos no académicos que atoraban el desarrollo del trabajo. Por sus atenciones, también agradezco a Cristina Vargas y a Nancy Ortega el auxilio prestado.

Agradezco de igual forma a Rosa Mayra Ávila cuya cortesía me permitió el acceso a la Biblioteca del Instituto Mora, y por supuesto al personal de la misma por su diligencia y disposición para atenderme aunque fuera un ocasional usuario externo.

Mi trabajo en Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA), el Organismo Público Descentralizado que opera aeropuertos, me vinculó esporádicamente con la formulación de instrumentos de planeación. Sin embargo, desde el mirador que me pude construir en mis dobles jornadas, he podido estar atento de la publicación de los planes y programas correspondientes a la administración 2000-2006. El que haya podido continuar y concluir esta investigación, ha sido resultado de un ambiente de trabajo sólido, pero con ritmos vertiginosos y no programables, que en ocasiones me desbordaron. Ante esas circunstancias, quiero reconocer, por una parte, el apoyo de Juan Luis Díaz Nieto, a quien le gustan las narraciones históricas, pero recela de los posgraduados, así como, por otra parte, la confianza de Ernesto Velasco León, quienes en las buenas, en las malas y en las peores, sin imaginarlo, han sido auspiciadores de mi afán e inquietudes de estos pasados seis años.

Esta investigación no se hubiera podido iniciar ni concluir si no hubiera sido por la presencia de Consuelo Gálvez Morales, impronta amorosa y acicate en mi vida cotidiana desde hace 33 años. A ella, y a mis hijos Alejandra y Pedro Alejandro, se los dedico por su paciencia ante el tiempo escamoteado, mis intermitencias, los planes postergados y principalmente, por dejarme soñar y ser el mismo de otra manera.

Casa Urdaneta, San Rafael, México, D. F., Invierno, 2006.

**PRIMERA PARTE**  
**PLANEACIÓN GUBERNAMENTAL, DESARROLLO CAPITALISTA Y**  
**GLOBALIZACIÓN**

## 1. LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO. APROXIMACIÓN PARA CONTEXTUALIZAR SU GÉNESIS

La planeación del desarrollo<sup>1</sup> tal y como se implantó en los países capitalistas hasta antes de 1982, tiene su origen, parte en el socialismo -la planificación estatal- y parte en las ideas económicas modernas expresadas en la contabilidad nacional, en las teorías keynesianas y en la política anticíclica en general.

Se ha caracterizado porque trata de comprender y de influir en la economía de un país en su conjunto. Este último propósito se perfiló más, definió mejor y se afianzó con la "Gran Depresión", el "crac" de 1929-1933, cuando se vio que las cosas no funcionaron como se esperaba para la economía capitalista.

En los países capitalistas, al final de cuentas economías "mixtas", tanto en los centrales como en los periféricos, la planeación tiene el objeto de satisfacer necesidades sociales globales, o de grupos específicos a través de las acciones gubernamentales y de la inversión pública. Estas acciones están organizadas en un horizonte temporal, que puede ser de corto, mediano y largo plazo.

En particular, la planeación del desarrollo es la puesta en práctica del papel que los países centrales asignaron a los países periféricos en el marco de la nueva división internacional del trabajo, que fue aplicado a través de los organismos internacionales que proporcionaron recursos financieros y asistencia técnica para el desarrollo y la asistencia de los países pobres. La reestructuración del sistema financiero internacional realizada en la reunión de Bretton Woods, en 1944, y el surgimiento de un sistema internacional de organizaciones para la asistencia y el desarrollo se debe ver en este contexto.

Según sus patrocinadores tiene el propósito de "ayudar" a los países atrasados, pobres o subdesarrollados, a superar su atraso para que puedan alcanzar el "desarrollo", la industrialización, la "modernidad" y, así, estar en el "concierto de las naciones" civilizadas y "desarrolladas", tal y como ha sido para México la utopía de los liberales decimonónicos de Porfirio Díaz y los "científicos". También ha sido la promesa fundamental de todos los

---

<sup>1</sup> En 1958, Jan Tinbergen apuntaba que el desarrollo económico podría promoverse por lo que se podía llamar una política de desarrollo en el cual, sin dejar de utilizar las poderosas fuerzas de la iniciativa privada, se podrían evitar algunos errores y desperdicios del pasado. La política del desarrollo tendría cuatro objetivos principales: a) crear condiciones favorables al desarrollo; b) familiarizar al gobierno mismo, a la comunidad mercantil y al público en general con las potencialidades y ventajas del desarrollo; c) hacer una serie de inversiones, por lo general del tipo "básico"; d) tomar medidas destinadas a facilitar y estimular la actividad y las inversiones privadas. Ver Jan Tinbergen. *La planeación del desarrollo*. México Fondo de cultura Económica, 1989. Traducción de Javier Márquez. 8ª. Reimpresión. Primera edición 1958. Además, sobre este punto se tomaron como base algunas de las definiciones del artículo "Planificación Económica" del mismo autor, publicado en la *Enciclopedia de las Ciencias Sociales*, Madrid, Aguilar, 1978, cfr. pp. 172-186. A Tinbergen se le concedió el primer Nobel de Economía (1969) por sus aportaciones sobre la aplicación de métodos cuantitativos a la planeación de las economías nacionales. Sobre este autor, véase la obra de Eliézer Tijerina Garza, *Aprendiendo economía con los Nobel. Un examen crítico*. México, Plaza y Valdés. 1999, 210 pp.

gobiernos posrevolucionarios y, por supuesto, de los tecnócratas neoliberales que han imperado durante los últimos veinte años del siglo XX mexicano.

Sin embargo, para los críticos de la planeación del desarrollo y de la "ayuda" a países subdesarrollados, a través de los lineamientos de los organismos financieros internacionales, estos esquemas patrocinados por las economías centrales, sólo tienen el único propósito de reordenar el sistema internacional y hacer más intensiva y eficiente, para sus diseñadores, la acumulación en escala mundial. Así, con la finalidad de continuar con la acumulación, la planeación en los países subdesarrollados se expresa e instrumenta a través de un plan plasmado en un documento.

## 2. EL PLAN

Un plan de desarrollo es un documento que propone las principales medidas que piensa adoptar un gobierno con el fin de elevar el producto nacional por persona<sup>2</sup>. Los planes pueden ser de varios años. Quinquenales o sexenales son los más comunes. Si son de menos tiempo se llaman programas y son multianuales. A estos, también se les conoce como programas de mediano plazo (tres a cinco años). Si son de un año se les conoce como programas operativos. Dentro de la perspectiva de la planeación del desarrollo, un plan con estas características tiene como primer objetivo mejorar la política del gobierno y señalar prioridades para el gasto público, lo que permitiría que los gobiernos tengan una visión global y un horizonte de varios años de las oportunidades y prioridades de inversión y gasto<sup>3</sup>. En suma, el plan permite conceptualizar e ir construyendo una imagen-objetivo del proyecto de país que el Estado, el bloque hegemónico ha definido.

---

<sup>2</sup> Los expertos han identificado como los objetivos más importantes a conseguir por la planeación del desarrollo los siguientes: i) pleno empleo; ii) estabilidad de precios; iii) mejora de la balanza de pagos; iv) expansión de la producción; v) promoción de la competencia interna; vi) promoción de la coordinación entre los sectores productivos; vii) aumento de la movilidad del trabajo; viii) aumento de la movilidad de capital; ix) división internacional del trabajo; x) satisfacción de necesidades colectivas; xi) mejora de la distribución del ingreso y la riqueza; xii) protección y priorización de regiones o industrias; xiii) mejora de los patrones de consumo privado; xiv) aseguramiento de aprovisionamientos; xv) mejora del tamaño o estructura de la población; xvi) reducción de las horas de trabajo. Todas estas medidas se formulan con el propósito de alcanzar los objetivos del desarrollo del "proyecto nacional" de cada país, en el ámbito de la acumulación en escala mundial, y en particular, en el marco de la reorganización del sistema financiero internacional, de la nueva división internacional del trabajo y de la "guerra fría". Jan Tinbergen, *Enciclopedia de las Ciencias Sociales*. op. cit.

<sup>3</sup> Breves definiciones de plan, programa y proyecto: Plan. Documento que establece en forma ordenada y coherente las metas, estrategias políticas directrices y tácticas en tiempo y espacio, así como los instrumentos, mecanismos y acciones que se utilizarán para llegar a los fines deseados. Programa. Conjunto de proyectos que señala los objetivos por conseguir y las metas por alcanzar en un espacio y tiempo determinado. Proyecto. Conjunto de obras o acciones necesarias en el sector público para alcanzar los objetivos de un subprograma o programa de inversión, tendientes a la creación, ampliación y/o conservación de una entidad perteneciente al patrimonio nacional. Para mayor información véanse: José Ayala Espino, *Economía Pública. Una guía para comprender al Estado*. México, Facultad de Economía. UNAM, 1997, 376 pp. Rolando Franco, et al. *Evaluación de Proyectos Sociales*. México, Siglo XXI Editores, OEA, ILPES, 1997. 318 pp., y *Glosario para el proceso de planeación*. Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1988, 146 pp.

En algunos de los países periféricos de América Latina, la planeación del desarrollo entró en auge antes del término de la década de los cuarenta<sup>4</sup>, y se continuó durante las siguientes décadas en las que, además, bajo el auspicio del sistema financiero internacional, se constituyeron las variantes regionales de los bancos para el desarrollo en América, África y Asia. En estos dos últimos continentes apoyaron el proceso de descolonización y propiciaron su inserción en el nuevo esquema centro-periferia.

Para América Latina<sup>5</sup>, México incluido, hubo un segundo auge de las políticas de planeación cuando después de la revolución cubana, los Estados Unidos volvieron sistemáticamente a interesarse por la región y, en 1961, se crea la "Alianza para el Progreso". Debe mencionarse que detrás de ella, auspiciada por el gobierno de John. F. Kennedy, hay el propósito deliberado de planear las economías latinoamericanas y plasmar un nuevo esquema para el capital monopolista y transnacional. Así, después de no invertir sustancialmente en la región latinoamericana y una vez que la reconstrucción de Europa y Japón estaba dando frutos a los monopolios norteamericanos y multinacionales, Estados Unidos de América intensificará nuevamente su interés en nuestra región.

En el caso mexicano, como se verá más adelante, el auge por la planeación continuará, con mucha intensidad, durante los años setenta, década en la cual la noción de plan y la formulación de planes comenzó a ser muy usual en el sector público. El impulso llegará a los ochenta ya debidamente institucionalizado como Plan Nacional de Desarrollo, cambiando más de fondo que de forma, para pasar a ser, a finales de los noventa, un instrumento con enfoque de planeación estratégica para la implantación de políticas públicas.

---

<sup>4</sup> Para los apologistas de la planeación mexicana, el caso paradigmático sería el Plan Sexenal 1934-1940, formulado por el Partido Nacional Revolucionario, durante el "maximato" callista y que sería asumido en el sexenio cardenista.

<sup>5</sup> Como se verá más adelante, los primeros intentos de planificar el desarrollo en el contexto latinoamericano fueron promovidos por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), creada en 1948, la que incluso formó una corriente de pensamiento llamada "desarrollismo", teniendo en Raúl Prebisch, Osvaldo Sunkel y Juan F. Noyola como sus principales exponentes. Un segundo momento se cristaliza al ser creado el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), organismo autónomo fundado bajo la égida de la CEPAL el 1º de julio de 1962 y establecido en Santiago de Chile, como proyecto del Fondo Especial de las Naciones Unidas con amplio apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

### 3. ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES Y DE AYUDA TÉCNICA PARA EL DESARROLLO. LA INSTRUMENTACIÓN DE LA PLANEACIÓN.<sup>6</sup>

*La historiografía no se pregunta por el qué de lo que se ve,  
sino cómo es que se ve lo que se ve.*  
Alfonso Mendiola.

En la política económica mexicana de 1946-1952, habrá ciertos alineamientos tácitos para impulsar el desarrollo capitalista, según las nuevas necesidades del mercado, todo promovido por la hegemonía de los Estados Unidos de América (EEUU).

Es decir, al reconfigurarse el sistema mundial bajo la égida norteamericana, aparecerán nuevos organismos políticos, económicos y financieros que serán parte fundamental del modelo de desarrollo capitalista y tendrán en lo económico la tarea de cooperar para la reconstrucción y el desarrollo de los países capitalistas<sup>7</sup>. Dentro de este contexto, no deberá sorprender la expedita aparición de la planeación del desarrollo que instrumentará tanto el Fondo Monetario Internacional (FMI), como el Banco Internacional para la Reconstrucción y Fomento (BIRF) al final de la década de los cuarenta. En los sesenta esa estrategia tendrá un actor más, al fundarse el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que nuevamente a través de créditos externos, inducirán nuevas líneas de inversión que revitalizarán al modelo capitalista mexicano después del aparente *impasse* de 1910-1940.<sup>8</sup>

Señala Daniel Cosío Villegas (quien participó en la reunión de Bretton Woods, New

---

<sup>6</sup> Este apartado entre otros textos, se basa en el artículo de Francisco Suárez Dávila, “La política financiera internacional de México. Relaciones con el Banco Mundial y el FMI”. *Revista Comercio Exterior*, México, octubre 1994, pp. 853-864; en el texto de Carlos M. Urzúa. *Medio siglo de relaciones entre el BM y México. Una reseña desde el trópico*, México, El Colegio de México, CEE, Jornadas no. 132, 2002. 153 pp. y en el libro de Paulina Irma Chávez Ramírez, *Las cartas de intención y las políticas de estabilización y ajuste estructural de México: 1982-1994*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 1996, 172 pp. Un aporte del trabajo de Suárez Dávila, ex subsecretario de SHCP, Director del Banco Obrero y diputado del PRI en la LIX legislatura, consiste en que el artículo citado analiza la política de México hacia esas instituciones, cuando la mayoría de los trabajos analizan la política de esas instituciones hacia México. Es importante hacer notar que subyace en el texto, como metarrelato, un nacionalismo exacerbado que intenta mostrar, añade evidencia, de cómo México, ha sido artífice en la construcción de la política de estos organismos internacionales y ha podido “salvaguardar la soberanía económica”. El trabajo de Carlos Urzúa se constriñe principalmente a la relación de los gobiernos mexicanos con el Banco Mundial, su tono es más crítico que el de Suárez Dávila, sin embargo en su reseña de los momentos más importantes de la relación omite mencionar cuestiones que se pudieron pensar como básicas en un trabajo que habla de las relaciones de nuestro país con ese organismo como son el nombre y número de programas que el Banco Mundial ha financiado en el periodo de estudio; los sectores donde se ha canalizado esa inversión; el monto del financiamiento y lo más importante, una evaluación de los resultados alcanzados.

<sup>7</sup> El origen de la reestructuración del sistema mundial que regirá durante la posguerra, se da en las reuniones de Bretton Woods, realizadas en 1944, pero también en la configuración del sistema de las naciones unidas a partir de 1945, que derivó en la constitución de distintas agencias para el desarrollo: FAO, UNESCO, OMS, PNUD, OIT, PNUMA, etcétera.

<sup>8</sup> Durante varias décadas se manejó que la economía mexicana habría sufrido grandes descalabros por el movimiento revolucionario iniciado en 1910. Trabajos recientes han mostrado cómo esta creencia general no fue acertada para algunas regiones y productos, como puede ser las zonas cafetaleras de Chiapas o las zonas petroleras del golfo las que siguieron exportando sin grandes menoscabos durante las décadas siguientes. Fue en la crisis de 1929-1933 cuando la economía mexicana resiente los efectos de la crisis mundial, pero inicia una lenta recuperación a finales de la década de los treinta.

Hampshire, EUA, en julio de 1944)<sup>9</sup> que los enviados de Estados Unidos y la Gran Bretaña, desde el primer momento entablaron competencia por predominar excluyendo a los demás y presentando cada una de esas delegaciones borradores para la reorganización del sistema financiero internacional: el Plan White que era la propuesta de los norteamericanos y el Plan Keynes que era la propuesta británica. Las cosas se definieron a favor de los estadounidenses, por lo que el Plan White fue el predominante, naciendo de él el Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Plan Keynes el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento BIRF, (conocido coloquialmente como Banco Mundial, BM).

Sobre este punto, Francisco Suárez Dávila, en su artículo “La política financiera internacional de México. Relaciones con el Banco Mundial y el FMI”, basándose en *Comentarios y recuerdos* de Eduardo Suárez, señala otro testimonio que complementa y agrega una conclusión distinta, pues al narrar lo acontecido coincide en gran parte con lo escrito por Cosío Villegas en sus *Memorias*, principalmente en el sentido de que la propuesta de creación del FMI estaba presidida por Harry White, y la relativa a conformar el Banco Mundial, se encomendó a Lord Keynes. Sin embargo, Francisco Suárez Dávila señala que, en el testimonio de Eduardo Suárez, se agrega que existió una tercera comisión denominada “de otros medios de cooperación financiera internacional”, la que correspondió coordinar al propio Eduardo Suárez, jefe de la delegación mexicana.

Al parecer, el documento de trabajo que presentó Lord Keynes tenía como propósito fundamental crear el Banco Mundial de Reconstrucción que se abocara a la tarea de otorgar crédito a los países europeos devastados por la guerra. Sin embargo la intervención y propuesta de México, presentada por Eduardo Suárez, tuvo el siguiente sentido:

Consideramos que nosotros y otras naciones que no requerimos fondos para la reconstrucción, podemos ayudar a otros que sí lo requieren [...] Sí, nuestras economías pueden desarrollarse más ampliamente [...] Tenemos recursos no explotados [...] Aportaremos mercados y consumidores para los países industriales.<sup>10</sup>

Añade Francisco Suárez Dávila que Lord Keynes manifestó en la sesión correspondiente “que había leído todas las propuestas de enmiendas y que la única que merecía su aprobación era la presentada por la delegación mexicana. Infiere, afirma y agrega Suárez Dávila, citando las memorias del presidente de la delegación mexicana<sup>11</sup>: “así surgió a instancias de México el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo”.

---

<sup>9</sup> Cfr. Daniel Cosío Villegas. *Memorias*. México, Joaquín Mortiz, 1976. Por México participaron Eduardo Suárez, titular de la SHCP y Presidente de la delegación mexicana; Rodrigo Gómez, Antonio Espinosa de los Monteros, Daniel Cosío Villegas y Víctor Urquidí.

<sup>10</sup> Francisco Suárez Dávila cita el testimonio del jefe de la delegación mexicana, Eduardo Suárez, *Comentarios y recuerdos*. México, Editorial Porrúa, 1977, p. 281.

<sup>11</sup> Eduardo Suárez, *Comentarios y recuerdos*, op. cit., p. 281.

Si bien la historia de las relaciones de México con los organismos financieros internacionales de apoyo al desarrollo está por escribirse, queda claro que desde la misma creación de los dos principales organismos, los gobiernos mexicanos estuvieron presentes, sólo falta por determinar si su posición ha sido protagónica, y definidora de políticas en defensa de los países en desarrollo, como señalan sus apologistas, principalmente miembros del gobierno mexicano, o se ha tenido una posición marginal, subalterna o de comparsa, como señalan, desde la academia y la oposición política, los principales críticos a la política económica gubernamental.

Lo que está claro es que desde la constitución del FMI, del BIRF/Banco Mundial y del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (que determinó entre otras comisiones la creación de la CEPAL), primero, y luego con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y hasta con el ILPES, México ha tenido con todos ellos una participación constante: miembro fundador, interlocutor y solicitante de recursos, esto último con los organismos financieros.<sup>12</sup>

A continuación se presenta una enumeración, que pretende servir como referencia básica para interpretar el quehacer de algunos de estos organismos en México, para lo cual se debe tener presente una periodización determinada por la dinámica de la economía mundial:

- 1946-1969. Del inicio del sistema internacional para el financiar el desarrollo, al final de los “milagros” económicos.
- 1970-1982. La caída del patrón oro y la crisis del petróleo.
- 1982-1988; 1989-1994, 1995-1996. La crisis de la deuda.

---

<sup>12</sup> Ver: Daniel Cosío Villegas. *Memorias*, op. cit.

### 3.1 El Fondo Monetario Internacional, FMI: las políticas cambiarias y el acceso a los recursos.<sup>13</sup>

Comenta Francisco Suárez Dávila en el artículo citado que en los primeros años de su relación con México el FMI se dedicó a tratar de hacer cumplir los códigos de conducta prescritos en su Convenio Constitutivo.<sup>14</sup>

En 1959 se estableció un *stand by* de seis meses por 22.5 millones de dólares para atender un problema de balanza de pagos. Con relación a la disposición de recursos del Fondo, México recurrió al organismo en 1959 y en 1961. En ambas ocasiones se contrataron préstamos por 900 millones de dólares.<sup>15</sup>

Durante los años del “milagro” mexicano la presencia del FMI en las finanzas públicas mexicanas no fue requerida. Será hasta 1976, a raíz de la crisis desatada por la primera devaluación del peso frente al dólar, cuando en el mes de agosto el gobierno mexicano envió una nueva Carta de Intención, en la que se establecía un programa económico. La carta se ratificó en diciembre y entró en vigor en 1977, con una duración de tres años, negociación en la cual se obtuvo un crédito hasta por 1,200 millones de dólares.

Hasta 1976, el FMI y las Cartas de Intención eran conocidos sólo por funcionarios públicos, especialistas y mencionadas por los opositores y críticos del gobierno, sectores académicos y prensa no controlada, pero a partir del desbarajuste del “desarrollo compartido” del autoritarismo reformista del sexenio de Luis Echeverría, la opinión pública comenzó paulatinamente a enterarse del asunto. No obstante de que la administración de José López Portillo tuvo que ratificar los acuerdos de la administración anterior con el FMI, a partir de 1977 se considera que el inicio del auge petrolero (el anuncio de nuevos y ricos yacimientos en el sureste mexicano) hizo olvidar la reaparición del FMI en el escenario económico mexicano, ya que en casi todo ese sexenio hubo recursos adicionales que permitieron al gobierno mexicano no ser constreñido por las rigurosas reglas del organismo

---

<sup>13</sup> El desarrollo de este subapartado se fundamenta, principalmente, en el capítulo relativo al FMI, de la *Enciclopedia de México*, Edición 1987 y en el texto de Paulina Irma Chávez Ramírez, *Las cartas de intención y las políticas de estabilización y ajuste estructural de México: 1982-1994*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 1996, 172 pp.

<sup>14</sup> Francisco Suárez Dávila, “Los problemas de balanza de pagos hicieron necesario efectuar, en julio de 1947, un primer giro por 4.5 millones de dólares. En 1948, al imponer el gobierno mexicano un régimen de flotación (devaluación) el FMI exigió restablecer la paridad (...) El FMI, alrededor de 1949, se impuso como (el) policía que vigilará el uso de los recursos otorgados en préstamo”, op. cit., p. 854.

<sup>15</sup> Se señala en el extenso artículo de la *Enciclopedia de México*, pp. (2920-2929), que “en los últimos años [México] ha intervenido en las discusiones sobre la reforma del sistema monetario internacional, distinguiéndose por su posición a favor de medidas que benefician a los países subdesarrollados”. Si bien esto era así durante los años setenta e incluso en el *Plan Básico de Gobierno 1976-1982*, propuesto por el PRI, aparece ya el FMI como interlocutor imprescindible, sin embargo la beligerancia e independencia fue reduciéndose en la medida que pasaban los años y se firmaban, una tras otra, más Cartas de Intención, lo que propició que las diferencias desaparecieran, y la política económica mexicana se subordinara plenamente.

internacional.

En 1982, nuevamente la grave situación económica por la que pasaba el país hizo imprescindible acudir al FMI, esta vez por un crédito de hasta 4,000 millones de dólares, regido por un programa de tres años de duración. Para ese año, la Carta de Intención significó aceptar y adoptar las condiciones establecidas por el FMI<sup>16</sup> que en esencia son las políticas de estabilización (reordenamiento económico) y el ajuste estructural (cambio estructural), conceptos que si bien ya se mencionan tímidamente en el Plan Global de Desarrollo, 1980-1982, a partir de este último año, el uso aumentará<sup>17</sup>, aunque no siempre se haga explícitamente, como se verá en la segunda parte de este trabajo.

Hasta Francisco Suárez Dávila reconoce que la actividad fundamental del FMI (y también del BM) en la década de los ochenta se centró en encarar el problema de la deuda de los países en desarrollo y salvaguardar en medida importante el sistema bancario de Occidente.<sup>18</sup> Suárez Dávila establece que en 1982 “la deuda está en el centro del escenario y México en el papel protagónico” y señala que la negociación de la deuda tuvo las siguientes fases: El detonador, agosto a diciembre 1982. Primera etapa: diciembre de 1982 a 1983. Segunda etapa 1984-1985. Tercera etapa, 1986-1987. Cuarta etapa 1988-1989. Añadimos la quinta, a partir de la crisis de 1995.<sup>19</sup>

Así como en los sesenta y setenta la principal prescripción de los programas del FMI era el ajuste de la demanda fiscal y monetaria, en los ochenta (y noventa), lo fue el ajuste estructural. Con humor negro señala Suárez Dávila que el buen comportamiento económico incluiría (promoviendo parcialmente al decálogo del Consenso de Washington): 1) Reducirás el tamaño del sector público. 2) Eliminarás el proteccionismo. 3) Realizarás la apertura de la economía. 4) Recibirás y promoverás la inversión extranjera. 5) No subsidiarás. 6) Aumentarás las tasas reales de interés.<sup>20</sup>

Para concluir esta breve reseña de la presencia del FMI en la política financiera de México, se hace un recuento de las veces en que representantes del Gobierno de México han solicitado recursos, suscrito Cartas de Intención o Acuerdos de Facilidad Ampliada con el FMI:

---

<sup>16</sup> La asistencia financiera del FMI está determinada a que los países solicitantes de fondos, se sujeten a la ejecución de ciertas políticas económicas, cuya orientación es parte de la función reguladora del organismo. En este sentido, la condicionalidad es entendida como elemento esencial de la contribución que el FMI realiza para aminorar los problemas de balanza de pagos de los países miembros y para facilitar el proceso de ajuste internacional. Véase: Paulina Irma Chávez en *Las cartas de intención y las políticas de estabilización...* op. cit., p. 18.

<sup>17</sup> Está claro que a partir de 1982 son dos los agentes económicos clave en la definición de la política económica: el Gobierno de México y el FMI.

<sup>18</sup> Suárez Dávila, op. cit., p. 859.

<sup>19</sup> Ibid, p. 859 y 862.

<sup>20</sup> Ibidem, p. 862.

- 1947. Solicitud de giros.
- 1948-1949. Devaluación. Vigilancia del FMI de aplicación de recursos.
- 1959. Solicitud de recursos.
- 1961. Solicitud de recursos.
- 1976-1977. Carta de intención. Septiembre-febrero.
- 1982. Carta de intención. Jesús Silva Herzog y Carlos Tello. Noviembre.
- 1984. Carta de intención. Jesús Silva Herzog y Miguel Mancera. Enero.
- 1986. Julio. Carta de intención. Gustavo Petricioli.
- 1989. Convenio de facilidad ampliada. Pedro Aspe y Miguel Mancera Aguayo.
- 1990. Carta de intención. Pedro Aspe y Miguel Mancera Aguayo.
- 1991. Carta de Intención. Pedro Aspe y Miguel Mancera Aguayo.
- 1992. Acuerdo de facilidad ampliada. Pedro Aspe y Miguel Mancera Aguayo.
- 1995. Acuerdo de compromiso contingente. Plan de ajuste negociado. (A través de una cláusula de excepción). Incremento de 10,000 millones de dólares adicionales, como parte del Plan de Rescate (51,000 millones de dólares) implantado por Clinton a través del Departamento del Tesoro de los EUA, que se utilizarían para pagar la deuda contraída con los TESOBONOS.<sup>21</sup>

### **3.2 El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, BIRF (Banco Mundial) y su relación con México**

Al igual que el FMI, el Banco Mundial es un organismo multilateral<sup>22</sup> fundado durante la conferencia de Bretton Woods para apoyar en la reconstrucción de las economías destruidas por la Segunda Guerra Mundial e impulsar el desarrollo económico y reducir la pobreza en los países en vías de desarrollo.<sup>23</sup> A partir de su fundación el BIRF otorgó préstamos para proyectos/programas de inversión.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Urzúa, op. cit., p. 137.

<sup>22</sup> Como institución multilateral los gobiernos de los países miembros del Banco Mundial subscriben una participación accionaria en el mismo. Esta suscripción se determina principalmente por el tamaño de la economía de los países y determina el derecho de voto en la institución.

<sup>23</sup> Consiste actualmente de 4 entidades: 1) BIRF. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. 2) AIF, Asociación Internacional de Fomento. 3) CFI Corporación Financiera Internacional. 4) Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones. En México operan el BIRF y la CFI. CFI otorga créditos o toma una participación accionaria en empresas privadas. No puede tomar una garantía gubernamental sobre el servicio de la deuda. Las condiciones de su apoyo financiero las rige el mercado. Ver pagina electrónica del Banco Mundial, [www.bancomundial.com](http://www.bancomundial.com).

<sup>24</sup> Los préstamos requieren una garantía gubernamental sobre el servicio de la deuda que generan. Los plazos de amortización son de entre 15 y 20 años, dependiendo del grado de desarrollo del país. En el caso de México el plazo es de 15 años. La tasa de interés es variable (ajustada cada 6 meses) según la tasa de fondeo que logra el banco, actualmente alrededor de 7% anual.

Desde el inicio de la relación, los préstamos del Banco Mundial/BIRF en México han sido coordinados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la que en nombre del gobierno federal otorga la garantía sobre el pago del servicio de la deuda siendo la banca de desarrollo la que fungía como agente financiero de los préstamos (Nacional Financiera, NAFIN, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, BANOBRAS, Banco Nacional de Comercio Exterior, BANCOMEXT). Por décadas, el principal agente financiero ha sido NAFIN, por designación de la SHCP.

No está claro quién definía las prioridades para la identificación, diseño e implantación de proyectos y programas en los sectores: desarrollo rural, infraestructura, social (educación y salud) y medio ambiente pero la inversión se ejercía por ámbitos: 1) Dependencias (Secretaría de la Presidencia, Secretaría de Recursos Hidráulicos, SRH, Secretaría de Programación y Presupuesto, SPP, Secretaría de Educación Pública, SEP, Secretaría de Salubridad y Asistencia, SSA, Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, etc. 2) Entidades (Petróleos Mexicanos, PEMEX, Comisión Federal de Electricidad, CFE, Comisión Nacional del Agua, CNA, etc.). 3) Gobiernos estatales y municipales. 4) Sector privado.

Para el ejercicio de los recursos se requirió de una asignación presupuestal en caso de dependencias y entidades del gobierno federal y/o línea de crédito a través de la banca de desarrollo (sector privado y gobiernos estatales y municipales).

Según Francisco Suárez Dávila, “El Banco Mundial reconoció que México, a raíz de la exitosa política económica de la década de los cuarenta y cincuenta”, definía en forma autónoma su política de desarrollo y admiraba su conducción. Y señala que en la práctica el organismo no planteó en términos generales (hay excepciones), una “condicionalidad” de sus recursos para inducir la adopción de políticas. Hasta la crisis de la deuda (1982), México definía los sectores en los que requería los créditos (...)”<sup>25</sup>

Agrega él, que el primer informe económico elaborado por el banco se realizó en 1948. Sin embargo, apunta que en este sentido, fue de especial importancia el acuerdo para establecer una Comisión Mixta que funcionó entre 1951 y 1952, integrada por Raúl Ortiz Mena y Víctor L. Urquidí, por el gobierno mexicano; por el Banco Mundial Albert Waterston y Jonas Harralz, quienes elaboraron *El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior*, que publicaría NAFINSA en 1953.

Al parecer en este trabajo se estableció la línea de política a seguir por México y el Banco Mundial hasta fines de los sesenta y se señalaba la necesidad de formular e implantar un programa de desarrollo. Comenzaba a sentirse la necesidad de establecer las metodologías

---

<sup>25</sup> Para Suárez Dávila, el BIRF cumplía el papel de un banquero que financiaba proyectos y la actitud de los funcionarios mexicanos era mejor con este que con el FMI, lo que creó un ambiente para solicitar al banco

de planeación, que implicaban una adecuada jerarquización y coordinación de actores. De estas ideas surgirían las tareas de la Comisión Nacional de Inversión Pública. Señala Francisco Suárez Dávila que eran las épocas de las tesis keynesianas de la inversión pública como motor de desarrollo.

Ante estos principios dominantes, en 1949 el BM otorgó el primer crédito a México por 24 millones de dólares para el sector eléctrico. A partir de entonces, el Banco Mundial financió principalmente proyectos de infraestructura económica: energía eléctrica, caminos, irrigación y ferrocarriles. El primer crédito agrícola se registra hasta 1966.

En otro estudio, del cual nos ocuparemos más adelante<sup>26</sup>, se señala que a finales de los cuarenta y principio de los cincuenta (sexenio 1946-1952) se comienza el periodo de impulso al desarrollo industrial, pues se inició el financiamiento de la inversión pública a través de recursos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento<sup>27</sup>, pues en 1947 se contrató el *Proyecto de Inversiones para el Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas (1947-1952)*. Éste<sup>28</sup> fue el primer intento programático de inversión global y por sectores, que a su vez detallaba y jerarquizaba proyectos específicos, estableciendo su forma de evaluación y el impacto que se esperaba. El instrumento otorgaba prioridad a la inversión en comunicaciones (construcción de carreteras, rehabilitación de ferrocarriles y la construcción de puertos), previéndose canalizar a esto el 31% de la inversión total. Otros sectores importantes fueron la agricultura con el 23% y el sector energético con el 15%. Aparentemente el *pari-passu* (proporción de financiamiento) fue de 33% por parte del BIRF y el resto, el gobierno federal.<sup>29</sup>

---

asesoría económica y solicitarle estudios técnicos. Francisco Suárez Dávila, op. cit. p. 856.

<sup>26</sup> Miguel S. Wionczek, "Planeación formal incompleta: el caso de México", en E. E. Hagen (comp.), *Planeación del Desarrollo Económico*, México, FCE, 1964. Este ensayo tiene el mérito de ser un trabajo pionero respecto de los orígenes de la planeación en México y en él se presentan los antecedentes e instrumentos de la planeación en México, abordando desde el período 1933-1952 y de ahí hasta 1964, señalando los instrumentos existentes hasta entonces. Señala el autor que el auge del decenio de 1940 comenzó a declinar y ya en 1952 Adolfo Ruiz Cortines se enfrentaba a problemas inflacionarios y a unas finanzas públicas en mal estado. Comienzan a aparecer los grupos de trabajo de los flamantes organismos para financiar el desarrollo como el Banco Mundial y un grupo de expertos, mexicanos y del banco elaboran un estudio que entre otras recomendaciones señala que México se guíe por un Programa de Desarrollo.

<sup>27</sup> *Antología de la Planeación en México 1917-1985*, Tomo I, *Los primeros intentos de planeación en México, (1917-1946)*, en "Reflexiones sobre la planeación en México 1917-1985". México, Secretaría de Programación y Presupuesto. Fondo de Cultura Económica, 1985, cfr. pp. 39-53. A partir del periodo alemanista 1946-1952, ya no se realizaron los planes sexenales que caracterizaron a los periodos de Cárdenas y el de Ávila Camacho y que fueron integrados y formulados por el partido oficial, el PNR y el PRM, respectivamente.

<sup>28</sup> *Antología de la Planeación en México 1917-1985*, op. cit., p. 40.

<sup>29</sup> Es importante detenernos un momento, pues aunque los autores citados no lo mencionan, este tipo de proyectos y/o programas son los que sustituirán de aquí en adelante, en gran medida, a los planes sexenales con los que se inició la planeación en México. Sobre este primer programa financiado por organismos internacionales se debe agregar que el cumplimiento fue parcial, al parecer las metas fueron muy ambiciosas. No obstante, con estas acciones y otras inversiones realizadas con ahorro interno, es que para 1952 la inversión pública se había triplicado respecto a 1946. Un objetivo implícito, según los autores comentados, fue fortalecer el mercado interno a través de la ampliación del sistema carretero y la rehabilitación del sistema ferrocarrilero, además de modernizar los puertos para exportación. Ibid, p. 40.

El siguiente programa gubernamental que también fue formulado para implantarse con crédito externo fue el *Programa Nacional de Inversiones 1953-1958*, contratado ya durante la gestión de Adolfo Ruiz Cortines, y que fue preparado al final de la Guerra de Corea.<sup>30</sup> Al parecer, este programa representó un avance metodológico sustancial, ya que por primera vez se incluyeron cuentas nacionales para los objetivos y proyecciones, señalando la evolución futura de las variables más importantes. Además, se incluyeron los proyectos específicos de las dependencias y se jerarquizó sobre los recursos disponibles. Adicionalmente, marcó pauta para la programación de acciones durante la década de los sesenta.<sup>31</sup>

Volviendo al trabajo de Suárez Dávila, este comenta que la década de los sesenta fue la del desarrollo estabilizador, se lograron altas tasas de crecimiento con estabilidad de precios: “México se convirtió en el modelo de políticas a seguir para los países en desarrollo. El caso a esgrimir por los monetaristas frente a los estructuralistas, sobre la mejor manera de corregir los desequilibrios de las naciones del Cono Sur”.<sup>32</sup> Con esta cita debe entenderse por que eran preferibles las políticas de FMI y del BM a las de la CEPAL.

Al inicio de los setenta, cuando la crisis propició que se abandonara el patrón oro, para Suárez Dávila “México aportó nuevamente contribuciones importantes y propuso en el seno del FMI, a través de su representante, en ese entonces José López Portillo titular de la SHCP, la creación de un Comité de Desarrollo o de Transferencia de Recursos”.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> No se menciona en ninguna de las fuentes consultadas, pero debe quedar claro que muy temprano en la Industrialización por Sustitución de Importaciones mexicana los organismos financieros internacionales, en particular el BM, comenzaron a marcar los lineamientos de inversión pública, pues sus créditos y “condicionalidades” propiciaron y arrastraron recursos “gubernamentales”, de 1946 a 1958, para que se invirtiera en la gran infraestructura y equipamiento urbano que requerían los grandes capitales internacionales. Por otra parte, es importante destacar que existen unas apreciaciones del Banco Mundial en el estudio realizado por la Comisión Mixta arriba citada donde señala “Ha llegado el momento de que en México considere como un “todo” el problema de su desarrollo económico y deje de abordarlo fragmentariamente, tratando cada proyecto por separado”. Se retoma el párrafo porque de un plumazo el BM consideraba implícitamente que los esfuerzos anteriores de planeación (léase planes sexenales) no eran adecuados a los criterios del Banco y señala que lo importante estaba por realizarse. Esto era el prelude de la inducción, por parte del BM, para que el gobierno mexicano implantara una planeación globalizada e integral, conforme a los criterios convenientes a los organismos financieros internacionales. Véase *Antología de la Planeación...* “Reflexiones sobre la planeación en México 1917-1985”, p. 43, citando a Comisión Mixta que preparó *El desarrollo económico de México, su capacidad para absorber capital del exterior*, NAFINSA, op. cit., p.15.

<sup>31</sup> No obstante los señalamientos de los organismos internacionales rectores, respecto a la planeación mexicana, en esos años no hubo un Plan de carácter general, ni tampoco existió una responsabilidad precisa respecto al control y evaluación de acciones. Esto debido quizás a la gestación de la pugna interburocrática, donde se manifestaban ya “parcelas” de poder, además de que no existía la conciencia ni la obligación normativa de la importancia de dar seguimiento y evaluar los resultados. Raymond Vernon ya señala la pugna de “políticos” vs. “técnicos” en su obra *El dilema del desarrollo de México*, México, Diana, 1963. En la *Antología de la Planeación en México*, en el ensayo “Reflexiones sobre la planeación en México, 1917-1985” los autores no lo señalan (no lo alcanzan a ver o lo omiten), pero ahora sabemos que el Programa comentado se enmarcaba dentro de una estrategia de acción global para toda la economía, conforme a los lineamientos del Banco Mundial, que en última instancia obedecían los criterios para la acumulación en escala mundial.

<sup>32</sup> Suárez Dávila, op. cit., p. 857.

<sup>33</sup> Ibid, p.858.

Suárez Dávila describe una relación tersa, casi idílica, entre los gobiernos de México y el Banco Mundial durante los primeros 20 años de tratos. Sin embargo, señala que al ser nombrado Presidente del BM Robert McNamara, (fue designado en 1968) el gobierno de Luis Echeverría Álvarez<sup>34</sup> tendría algunas diferencias con el Banco de México. No obstante, en 1971, ese gobierno y McNamara acordaron que el Banco apoyara programas de desarrollo rural integral, los que durante ese sexenio y el siguiente se conocieron como PIDER.<sup>35</sup> Cabe señalar que también en esos años se realizó la formulación del *Plan Nacional Hidráulico*, el que destaca debido a su importancia metodológica; al esquema de implantación que generó y a que se apoyó con recursos externos. Los estudios para la formulación de este plan se iniciaron en 1972, como resultado de un convenio firmado por Naciones Unidas, el Banco Mundial (BIRF) y el gobierno mexicano.<sup>36</sup>

Tanto Suárez Dávila como Carlos Urzúa<sup>37</sup>, coinciden que la crisis de la deuda en 1982 propició el comienzo de una nueva etapa de relaciones entre México y el Banco Mundial. Urzúa señala que en los momentos más difíciles de la crisis y cuando al parecer el Presidente López Portillo iba a declarar la moratoria unilateral, después de un duro forcejeo, se autorizó un nuevo crédito para pagar los compromisos vencidos, pero las condiciones fueron leoninas ya que implicaron tasas de interés de alrededor del 38%. Además, se pretendió que el gobierno de México actuara como esquirol contra la OPEP, aumentando la producción de petróleo.<sup>38</sup>

Llama la atención el comentario de Urzúa en el sentido de que la crisis de 1982 también sorprendió al BM. Desde su punto de vista, el BM tenía poca influencia sobre México y sus conocimientos sobre el país mostraron que eran superficiales; no había bases de datos para conocer la deuda externa de los países en desarrollo y se subestimó la realidad. No obstante, fueron los años del sexenio delamadridista los que propiciaron una relación más estrecha con el BM.<sup>39</sup> A partir de agosto de 1982, con la amenaza de la moratoria se inició una nueva relación entre México y el BM.<sup>40</sup>

---

<sup>34</sup> Hace énfasis Suárez Dávila en que en esos años la relación fue tersa ya que las discusiones sobre “condicionalidad” se referían sobre créditos específicos. Sin embargo, indica casos donde existieron diferencias (no señala que fueron gobiernos etiquetados como nacionalistas), con Adolfo López Mateos, en el sector eléctrico y en el gobierno de José López Portillo.

<sup>35</sup> En 1973 se formuló el *Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER)*, con el propósito de atender las necesidades más apremiantes de los habitantes de las zonas rurales. Para el primer PIDER, ver: Eric J. Miller, *Desarrollo Integral del Medio Rural. Un experimento en México*. México, Fondo de Cultura Económica, 1976, 160 pp.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 80.

<sup>37</sup> Francisco Suárez Dávila, “La política financiera internacional de México. Relaciones con el Banco Mundial y el FMI”, op. cit. y Carlos M. Urzúa, *Medio siglo de relaciones entre el BM y México*, op. cit.

<sup>38</sup> Carlos Urzúa, op. cit., p. 69 citando a José Angel Gurría en *La política de la deuda externa*, México, FCE, 1993.

<sup>39</sup> Hubo un informe del Banco Mundial que anticipó la crisis mexicana. Sin embargo, por los intereses de la sucesión presidencial, Carlos Salinas de Gortari presionó para que el informe no se conociera y su jefe, en ese

En 1984, el BM sugirió al gobierno de México una apertura significativa de la economía mexicana. Urzúa señala que dos asesores de Carlos Salinas de Gortari fueron los constructores de la apertura de la economía mexicana: Pedro Aspe Armella, a quien nombró subsecretario en 1985 y Francisco Gil Díaz, antiguo profesor de Aspe en el ITAM y quien encabezaba el Departamento de Investigación Económica del Banco de México.<sup>41</sup> Ellos fueron los que diseñaron una reforma más profunda de lo que aparentaba. Agrega Urzúa que el caos económico generado por el terremoto de 1985 hizo aún más estrecha la dependencia de México con el BM. En este contexto apareció el Plan Baker en 1985. Otra crisis, en 1986-1987 (caída de los precios del petróleo y derrumbe de la bolsa mexicana de valores), hizo que de acuerdo con el FMI, el BM otorgara un nuevo crédito a México, ahora por 2,300 millones de dólares.<sup>42</sup>

Advierte Urzúa que con De la Madrid se inició todo el proceso de ajuste estructural definido por los organismos financieros internacionales y que durante el mandato de Carlos Salinas de Gortari fue cuando el gobierno efectuó las reformas económicas más radicales de la historia mexicana reciente<sup>43</sup>: 1) Privatización. 2) Combate contra la pobreza extrema. Además del proceso de privatización, el BM apoyó consistentemente con créditos el combate contra la pobreza extrema. Urzúa comenta los préstamos otorgados para este propósito: 1,400

---

entonces el titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Miguel de la Madrid Hurtado, no saliera dañado, pues su contrincante, David Ibarra Muñoz, sí estaba de acuerdo con el diagnóstico presentado. Ibid, pp. 73-75. Para Urzúa, el sexenio delamadridista constituye la clave para entender la relación entre México y el BM y por qué se desarrolló como lo hizo durante la década de los ochenta: “Para bien o para mal De la Madrid fue quien abrió las puertas y tomó las decisiones iniciales”, ver, p. 76.

<sup>40</sup> Señala Urzúa (quien fue funcionario del BM) que desde 1980, el BM inició nuevas políticas para América Latina a partir de lineamientos que establecerán los “préstamos para ajuste estructural”. Para Urzúa el Gobierno mexicano nunca tuvo la intención declarar la suspensión de pagos, y en lo general siempre se inclinó por respetar lo pactado con el Banco. Incluye, parte de un diálogo con el ex Presidente y a pregunta expresa de Urzúa, Miguel De la Madrid contestó que hubiera sido una “irresponsabilidad histórica” declararse en moratoria y cerrarse las puertas de esos financiamientos. Urzúa describe a un De la Madrid muy conservador, tanto ideológica como temperamentalmente; a Jesús Silva Herzog Flores como un político medroso que se distinguió por no enfrentar riesgos y finalmente, a José Ángel Gurría, el principal negociador (al que la prensa llamó el “ángel de la dependencia”) y que fue famoso por su estilo de no confrontación, que lo hizo encabezar las negociaciones de la deuda mexicana durante dos sexenios, Ibid, p. 82-83. Ahora sabemos que la moratoria es posible, Kitchner lo demostró con la deuda Argentina y también sabemos que la posición de no confrontación y respeto por los intereses de los organismos financieros internacionales, de Ángel Gurría, no sólo lo llevo a ser titular de la SHCP, sino que en 2006, le permitiría presidir la OCDE.

<sup>41</sup> Ibid, p. 89. Por otra parte, Sarah Babb en *Proyecto: México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*, da elementos para conocer parte de la trayectoria de Francisco Gil Díaz, al contar la historia de cómo se estructuró la experiencia económica (y la enseñanza de la economía) en México. Ver Sarah Babb, *Proyecto: México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*. México, FCE, 2003. Primera edición en inglés 2001. Traducción de Ofelia Arruti. 395 pp.

<sup>42</sup> Urzúa y Francisco Suárez Dávila consideran al BM como una organización más abierta, menos rígida que el FMI. De acuerdo a los comentarios de Urzúa, al parecer, los funcionarios del gobierno mexicano no pudieron aprovechar el pánico que al BM le daba la idea de que México se declarara en moratoria, quizá porque era impensable también para ellos. Así, surgen los *swaps* (cambiar pasivos por activos), sugeridos por Gurría, ibid, pp.100-103.

<sup>43</sup> Urzúa resume: El impulso privatizador obedeció más a consideraciones fiscales que a propósitos de eficiencia económica. Como en tantas otras subastas gubernamentales no siempre hubo transparencia en el proceso de

millones para atacar la pobreza extrema en estados en desventaja: Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca (Programa de Descentralización y Desarrollo Regional, PDDR, Programa para Abatir el Rezago Educativo, PARE y Programa de Servicios de Salud a Población Abierta, PASSPA).<sup>44</sup> 3) Tratado de Libre Comercio con América del Norte, TLCAN.

Afirma él, que no hay evidencia de la participación del BM en la negociación del TLCAN, sin embargo comenta que se realizaron 16 estudios sectoriales sobre el impacto del Tratado sobre la economía mexicana.<sup>45</sup> 4) Contrarreforma agraria. Así denomina Urzúa las reformas al artículo 27 Constitucional. Aparentemente el BM no acompañó este proceso, sin embargo, comenta: “la institución proporcionó consejos y colaboración cuando se le solicitó”.<sup>46</sup>

A partir de la crisis de finales de diciembre de 1994, el 3 de enero de 1995, el Banco Mundial y también el FMI, vuelven a aparecer protagónicamente en escena, pues se dio a conocer un nuevo pacto, el “Acuerdo de la Unidad para Superar la Emergencia Económica”. Además de la libre flotación del peso se consideraba un recorte en el gasto gubernamental, la futura privatización de ferrocarriles, aeropuertos y puertos, la total apertura del sistema bancario a la inversión extranjera y la privatización de la producción petroquímica secundaria de Pemex.<sup>47</sup> El Banco Mundial aportó un crédito de 1,000 millones de dólares. De manera adicional y conjuntamente con el BID apoyaría la capitalización del Fondo Bancario de Protección al Ahorro, FOBAPROA.<sup>48</sup>

---

venta de las paraestatales. Un aspecto problemático del proceso de privatización fue su efecto en términos de equidad social.

<sup>44</sup> Comenta Urzúa que en público el BM dio buena acogida al PRONASOL, en privado era más precavido. No obstante los pocos trabajos disponibles sobre las acciones contra la pobreza extrema, Urzúa llega a las siguientes conclusiones: Por un lado, los criterios políticos y administrativos fueron más importantes que la pobreza extrema para explicar la asignación de fondos entre los estados. Por otra, los proyectos eran impuestos (más allá de lo que la propaganda decía). Además, la distribución regional no constituyó una respuesta a las necesidades comparativas como se establecía en los lineamientos del BM.

<sup>45</sup> Cita el trabajo de Santiago Levy y Sweder van Winjbergen, “El maíz y el tratado de libre comercio entre México y EUA”, México, FCE, *Trimestre Económico*, vol. 58, octubre-diciembre de 1991. Ibid, p. 123. Además de ese trabajo de Santiago Levy, Subsecretario de Egresos en la SHCP, durante el Gobierno de Ernesto Zedillo y Director General del IMSS durante un tramo del gobierno foxista, también apareció, publicada por el BM, otra investigación de Levy, *La pobreza en México*. El Banco Mundial, Washington, 1991. 113 pp.

<sup>46</sup> El BM tiene una representación en México, comenta Urzúa, que durante el gobierno de Salinas el BM llegó a tener, simultáneamente, hasta 55 asesores trabajando con funcionarios mexicanos en la identificación de reformas. Finalmente el Banco consiguió, entre las diversas reformas sectoriales que propugnaba, la desregulación del sector transporte, la que pretendía desde 1971, y que logró en 1989. Ibid, p. 125. Adicionalmente, señala un artículo del periódico inglés, *Financial Times* (aludiendo a Gurría) “los economistas del Banco Mundial y los funcionarios mexicanos comparten los fines de semana rebotando ideas sobre cuestiones de política económica. Muchos son graduados de las mismas universidades estadounidenses y amigos”. (Citado en Damian Fraser: Mexico’s Growing Intimacy with the World Bank, *Financial Times*, 3 de marzo, 1992, p. 7).

<sup>47</sup> El propósito era pagar los Tesobonos de inversionistas extranjeros. Urzúa señala las nuevas condiciones impuestas a México para pagar estos créditos, destaca la que señala que todas las ganancias obtenidas por la venta de petróleo se tenían que depositar en EUA, para quedar como garantía. Una vez más, el gobierno mexicano fue en extremo dócil al negociar los términos de este préstamo. Urzúa comenta. “Zedillo comentó públicamente que una moratoria a la deuda sólo dañaría a México”. Ibid, p. 135, 139-140.

<sup>48</sup> Urzúa, p. 142.

Como se ha podido observar, desde el inicio de los años cincuenta, la presencia del BM en la política económica y el desarrollo mexicano ha sido periódica, firme y recurrente, a pesar de que el gobierno mexicano decida soslayar, menospreciar y hasta omitir esta presencia en la definición de la planeación de la economía mexicana.

### **3.3 El Banco Interamericano de Desarrollo (BID)**

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) fue establecido en diciembre de 1959 con el propósito de contribuir a impulsar el progreso económico y social de América Latina y el Caribe.<sup>49</sup> Su Convenio Constitutivo establece que las funciones principales de la institución son destinar capital propio; los recursos que obtiene en los mercados financieros y otros fondos disponibles a financiar el desarrollo; complementar la inversión privada cuando el capital privado no está disponible en términos y condiciones razonables, y proveer asistencia técnica para la preparación, financiamiento y ejecución de los programas de desarrollo de sus países miembros prestatarios. Desde su creación el BID puso énfasis en los sectores de producción, como la agricultura y la industria; los sectores de la infraestructura física, como energía y transporte, y los sectores sociales, que incluyen la salud pública y ambiental, educación y desarrollo urbano.<sup>50</sup>

El BID inició operaciones en México, durante la primera mitad de la década de los sesenta canalizando créditos para la construcción de grandes unidades habitacionales como la John F. Kennedy en Balbuena. Sus apoyos se han centrado en equipamiento e infraestructura urbana. Sus reglas de operación son similares a las del BM con el cual asociaron recursos para programas de desarrollo rural en los setenta en nuestro país.

A principio de los noventa canalizaron recursos para programas de desarrollo y fortalecimiento municipal, teniendo al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, BANOBRAS como agente financiero y como contraparte, primero a la Secretaría de Programación y Presupuesto, y a su desaparición a la Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL. A partir de 1994, incursionó, como el Banco Mundial, en programas para abatir el

---

<sup>49</sup> Inicialmente el Banco estuvo integrado por 19 países de América Latina y el Caribe, y Estados Unidos. Luego entraron otros ocho países del hemisferio, incluyendo Canadá. Desde sus comienzos, el Banco Interamericano de Desarrollo se vinculó con numerosas naciones industrializadas, cuyo ingreso al Banco se formalizó en 1974 con la firma de la Declaración de Madrid. Entre 1976 y 1993 ingresaron 18 países extrarregionales. Hoy los miembros del Banco suman 46. Información tomada de la página electrónica en internet del BID, 2003.

<sup>50</sup> En la actualidad, las prioridades de financiamiento incluyen la equidad social y la reducción de la pobreza, la modernización y la integración y el medio ambiente. Dentro del Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo se encuentran la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) y El Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). La CII fue establecida para contribuir al desarrollo de América Latina mediante el respaldo financiero a empresas privadas de pequeña y mediana escala. El Fomin fue creado en 1992 para promover la viabilidad de las economías de mercado en la región. Durante toda la década de los setenta y gran parte de la siguiente, Antonio Ortiz Mena, artífice del desarrollo estabilizador, fue Director del BID, fue otra de las muestras de las vinculaciones de este tipo de organismos con el gobierno mexicano.

rezago educativo en municipios marginados.

Si bien la presencia del BID en la política del desarrollo mexicano es más reciente, su papel ha sido complementario al del BM aunque en ámbitos distintos y con inversiones más restringidas. Siguiendo a Rafael Izquierdo en su libro *Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1979*, una contribución importante del BID en este proceso, es que reactiva a la planeación en México, que se encontraba desarticulada por tener dos instancias responsables de su formulación, pero principalmente era rehén de las pugnas interburocráticas existentes en la administración pública mexicana de aquellos años.<sup>51</sup>

### 3.4 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)<sup>52</sup>

Para algunos analistas de la historia económica en nuestra región, desde los inicios del siglo XX los países latinoamericanos han tratado de consolidar un capitalismo autóctono.<sup>53</sup> Se trata de economías subdesarrolladas o atrasadas donde el sector primario es la actividad principal y están dominadas por una burguesía nacional que ha intentado la construcción de un capitalismo nativo que, por un lado disuelva las relaciones de producción “semifeudales” dominantes en el campo y, por otro, redefine las relaciones con el capital extranjero y actúe con apoyo popular muy fuerte.

En América Latina, fue la CEPAL<sup>54</sup> quien formuló e intentó poner en práctica las tesis que apuntaban hacia una industrialización nacional. Señala que ante la crisis de 1929-1933, Raúl Prebisch, entonces funcionario de Hacienda y del Banco Central en Argentina, decidió enfrentar la crisis de alguna manera similar a la de Keynes, pero entendiendo que un país

---

<sup>51</sup> A partir de la *Carta de Punta del Este*, en 1961, los países firmantes iniciaron la formulación de planes para tener acceso a los créditos de los organismos financieros internacionales, principalmente el BID, lo que revitalizó la planeación en México. En ese mismo año, se promulgó el Acuerdo Presidencial sobre la Planeación del Desarrollo Económico y Social del País, que daba atribuciones exclusivas a la Secretaría de la Presidencia en materia de planeación. En 1962, la SHCP, para no quedar al margen, sostiene Izquierdo, obtiene un Acuerdo Presidencial para crear la Comisión Intersecretarial de Planeación. Esta Comisión presentó el Plan de Acción Inmediata 1962-1964. Este plan ya evidencia claramente la pugna entre la planeación tecnocrática y la burocrática. Su estructura era piramidal y selectiva y no se difundían propósitos, estrategias y resultados a todos los participantes. El plan fue asesorado por el BM quien lo lideró, pero su formulación fue promovida por el BID, en el marco de la estrategia de planificación para los países latinoamericanos establecida en los compromisos de Punta del Este. Ver, Rafael Izquierdo, *Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1979*. México, FCE, 2004, apartado III. Planeación y presupuesto p. 40-65.

<sup>52</sup> Además de la información obtenida en la página electrónica de la CEPAL, se revisó el libro de Héctor Guillén Romo. *La contrarrevolución neoliberal en México*. México, Editorial Era, 1997. 257 pp. Véase el capítulo II. “Del estructuralismo al neoliberalismo en América Latina”, pp. 73-95.

<sup>53</sup> Estas ideas se encuentran en algunos de los trabajos de Celso Furtado, Enrique Cárdenas, John Coatsworth, Leopoldo Solís y Héctor Guillén Romo, principalmente.

<sup>54</sup> El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas creó en 1948 cinco comisiones económicas regionales con el objetivo de ayudar y colaborar con los gobiernos de la zona en la investigación y análisis de los temas económicos regionales y nacionales. Los ámbitos de actuación de las cinco comisiones son Europa, África, la región de Asia y el Pacífico, el Asia Occidental (Oriente Medio) y la América Latina. La CEPAL, ha sido la más activa y es la que ha alcanzado un mayor nivel de prestigio e influencia. Sus objetivos explícitos son contribuir al desarrollo económico y social de América Latina, coordinar las acciones dirigidas a su

agro-exportador para superar la recesión tenía que diversificar la producción e iniciar la industrialización nacional. Con esas ideas Prebisch se incorpora a la CEPAL a partir de 1949 y desde ahí teoriza y construye, junto con otros, un paradigma de desarrollo para los países latinoamericanos. En el marco de esa institución, Prebisch, junto a otros brillantes científicos sociales latinoamericanos (Celso Furtado, Osvaldo Sunkel, Anibal Pinto, Juan F. Noyola), contribuyó a construir la teoría del subdesarrollo de la CEPAL. A esta escuela del pensamiento económico también se le conoce como “desarrollismo” o estructuralista.

Al parecer desde sus orígenes la adhesión a la CEPAL fue cuestionada en los países de la región y muy criticadas algunas de sus teorías, por lo que pronto surgieron desde los países centrales modelos para lograr el desarrollo de los países subdesarrollados. Guillén Romo señala que fue eso fue lo que sucedió con los economistas de la universidad de Chicago. Los más connotados fueron Jacobo Viner, Milton Friedman, Theodore Schultz, George Stigler<sup>55</sup>, Arnold Harberger, este último conocido por sus frecuentes viajes a Chile, después del golpe de Estado de Pinochet.<sup>56</sup>

Desde los años cincuenta, los economistas de Chicago despreciaron a los modelos keynesianos y a los que en general propiciaban la participación estatal y reseña que desde los años cincuenta en la Universidad de Chicago comenzó a formarse la rama Chilena de los Chicago Boys.<sup>57</sup> Aunque el monetarismo y la fama de los “Chicago boys” se da a conocer a la opinión pública latinoamericana a partir del golpe de Estado en Chile, no obstante, bien temprano, antes de la década de los sesenta se comienzan a probar sus políticas. Chile, 1956-1958; Argentina, 1959-1962; Bolivia, 1956; Perú, 1959, y Uruguay, 1959-1962.<sup>58</sup> Para el caso chileno, el modelo cepalino regresó al asumir el gobierno el demócrata cristiano Eduardo Frei.

---

promoción y reforzar las relaciones de los países latinoamericanos entre sí y con los demás países del mundo. Su sede está en Santiago de Chile.

<sup>55</sup> Los tres obtuvieron el Nobel de Economía: Milton Friedman, 1976. Theodore Schultz, 1979. George Stigler, 1982.

<sup>56</sup> Señala Guillén Romo que para Friedman los países subdesarrollados necesitaban la liberalización de energías de millones de hombres capaces, activos y vigorosos, en una atmósfera de libertad que dé a los individuos mayores oportunidades y los oriente a emprender sus labores en un ambiente donde existan medidas objetivas de éxito y fracaso. *Ibid*, p. 81. Harberger fue, además, mentor de Francisco Gil Díaz en la Universidad de Chicago. En 1999, tuvo a su cargo uno de los discursos laudatorios en el “Solemne nombramiento como Profesor Emérito” que el ITAM le otorgó al Secretario de Hacienda y Crédito Público, 2000-2006.

<sup>57</sup> Se trataba de enfrentar a la teoría de la CEPAL en su propia sede, Santiago de Chile; crear un antídoto contra las propuestas de Raúl Prebisch, “buscar al león en su propia casa”, se dio entonces un intercambio académico entre la Universidad de Chicago y la Universidad Católica de Chile. Los egresados de ese intercambio se concentraron en la Universidad católica, el Banco central y el periódico *El Mercurio*. Surgió así, una alternativa al nacional industrialismo de la CEPAL. Ver Guillén Romo, *op. cit.*, p. 82, quien cita a Antonio Fontaine Talavera “Sobre el pecado original de la transformación capitalista chilena”, en *El desafío liberal*. Colombia, Editorial Norma, 1992. En México, fue el ITAM quién, en los años setenta, hospedó y difundió las teorías provenientes de la Universidad de Chicago.

<sup>58</sup> *Ibid*, p. 83.

Sin embargo, en 1970, al asumir el gobierno de la Unidad Popular, Salvador Allende, también, implantó una política económica estructuralista de raigambre cepalina.<sup>59</sup>

Esta breve reseña sobre la presencia y participación de las políticas del FMI, BM y BID en México, así como la génesis del pensamiento teórico de la CEPAL, nos permitirá tener elementos para entender cómo se fueron instaurando paradigmas y principios dominantes prevalecientes en la planeación del desarrollo a partir de los años cincuenta.

Rafael Izquierdo considera que en esa década el encuadre de los asuntos económicos lo dieron principalmente dos trabajos: *El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior*, elaborado por la Comisión Mixta del Gobierno de México y el Banco Mundial, que fue publicado en 1953; y *El desequilibrio externo en el desarrollo económico latinoamericano: el caso de México*, formulado por la CEPAL en 1957.<sup>60</sup> Paradigmas que si bien eran antagónicos, coexistieron, y fueron el sustrato de la pugna interburocrática ya mencionada y que años después llevaría al enfrentamiento que se denominó la “disputa por la nación” entre economistas, participantes de la administración pública, formados en instituciones de educación superior mexicanas, con postgrados y especializaciones en el extranjero, que trataron de imponer sus adscripciones teóricas e ideológicas para hacer prevalecer su “representación” de lo que debería ser el futuro de México.

Para un sector de la tecnocracia, los economistas “nacionalistas” identificados con la corriente de pensamiento de la CEPAL, está signífico la expectativa de un capitalismo autóctono. Sin embargo, debido a los cambios de paradigma en los países centrales, la esperanza se fue cancelando. Después de un auge conceptual en los años sesenta y todos los setenta, vino la debacle de los ochenta, y como lo constata Víctor L. Urquidi en su obra póstuma aquí citada, aunque sus promotores no lo percibieron o no lo aceptaron, el rezago de las economías latinoamericanas se inició entre 1950-1973 y a partir de este último año continuó hasta 1990. Él ya no sólo habla de la “década perdida”, sino de “otro siglo perdido”.

---

<sup>59</sup> Destacaban las siguientes políticas en ese gobierno de la Unidad Popular: 1) Realizar transformaciones económicas estructurales entre las que destacaban las nacionalizaciones. 2) Aumentar los salarios reales. 4) Aumentar el crecimiento del PNB. 4) Aumentar el consumo, principalmente en los sectores más pobres. 5) Reducir la dependencia del exterior. Ibid, p. 84. Cabe señalar que líneas similares prevalecieron en algunos de los planes de desarrollo que se formularon en México entre 1970 y 1982.

<sup>60</sup> En ambos trabajos participó Víctor L. Urquidi, quien fuera asesor de Antonio Ortiz Mena, antes de incorporarse al Colegio de México. Ver: Rafael Izquierdo, *Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1979*, op. cit.

#### 4. PRINCIPIOS DOMINANTES EN LA POLÍTICA ECONÓMICA Y LA PLANEACIÓN EN MÉXICO. ALGUNAS TEORÍAS; CORRIENTES DE PENSAMIENTO Y DIVERSAS PRÁCTICAS

*Nos engañamos a nosotros mismos  
si pensamos que existe una sola explicación de cómo suceden las cosas.*  
Douglas C. North.

Hasta aquí, se ha realizado un rápido repaso a algunas de las representaciones que nos permiten conocer los orígenes de la planeación del desarrollo; la definición y caracterización de lo que conocemos como Plan, y en el apartado anterior, cuáles han sido los instrumentos más relevantes para diseñar e implantar la planeación del desarrollo en México a través de acciones gubernamentales y mediante lineamientos de política y planeación económica, todos concebidos por organismos financieros internacionales de ayuda al desarrollo y aceptados e implantados por los gobiernos mexicanos de la segunda mitad del siglo XX.

Antes de pasar a las adscripciones teóricas que permiten rastrear y dar cuenta de algunos de los principios dominantes (corrientes de pensamiento y prácticas institucionales) que han sustentado en diversos momentos la política económica y la planeación en México, es necesario revisar algunas cuestiones básicas sobre la designación del término -¿planeación o planificación?- que desde la designación trae incubada la disputa, metodológica e ideológica que marcó con su impronta la conceptualización del modelo instrumental a seguir e implantar para alcanzar el proyecto de nación deseable por los grupos dominantes en México.

##### **4.1 Origen de la planeación y naturaleza de la planeación gubernamental en México. Significado histórico social de la planeación. Tipos de planeación que existen.**

Ahora en 2006, sabemos que la planeación mexicana de los últimos 35 años no dio lo que se esperaba de ella ni lo que se había “prometido” para amplios sectores de la sociedad. Quizá para algunos pequeños grupos de diseñadores de los distintos modelos que se han implantado, y sus destinatarios y beneficiarios -si es que no se habla del mismo grupo- podrán decir que están satisfechos porque hayan maximizado sus beneficios o al menos minimizado sus pérdidas.

En este apartado será necesario ir a algunas de las raíces más visibles de la cuestión: ¿Cómo surge la planeación en la administración pública mexicana? ¿Planeación o planificación? ¿Cuáles son los planteamientos que subyacen en la planeación? ¿Cuál es el significado histórico social de la planeación? ¿Qué tipos de planeación existen?

Comenta Miguel S. Wionczek<sup>61</sup> que los términos plan económico y planeación económica aparecieron en el vocabulario político mexicano al mediar los años treinta. Eran los años de la gran depresión cuando acicateados por los intelectuales más jóvenes<sup>62</sup> los dirigentes posrevolucionarios dan a conocer el primer Plan Sexenal (1933). Son los años del apogeo del “maximato” del ex Presidente y general sonoreense Plutarco Elías Calles, sin duda, el político introductor del concepto, objetivos y alcances iniciales, quién en su momento la describe sin nombrarla: “Ya es hora de formar un programa minucioso de acción que cubra los seis años del próximo periodo presidencial; programa que debe estar basado en el cálculo, en la estadística, en las lecciones de la experiencia. Debemos estudiar lo que podemos alcanzar dadas las posibilidades de nuestros presupuestos y las realidades nuestras. (...) Y así, todas las dependencias de gobierno puedan con apoyo en los datos concretos existentes, distribuir en el curso de los seis años del periodo presidencial próximo, hasta donde sea posible, el contenido de un programa mínimo de acción...”<sup>63</sup>

¿Planeación o planificación? Si nos atenemos a los términos legales, desde 1930, “La planeación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia, su tradición, su vida funcional y social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras”.<sup>64</sup>

Sin embargo, más allá del apego a los preceptos legales, el término planeación fue aceptado en México, desde ese momento y posteriormente, en los círculos políticos y de la administración pública, más por una cuestión de asepsia ideológica y para distinguirla y diferenciarla del concepto planificación utilizado, primero en la Unión Soviética a finales de

---

<sup>61</sup> Miguel S. Wionczek, “Planeación formal incompleta: el caso de México”, en E. E. Hagen (comp.), *Planeación del Desarrollo Económico*, op. cit. Señala, que era un plan económico sólo de nombre y en realidad era un bosquejo general de política económica a seguir por la administración pública a partir de 1934. En resumen, con este Plan se buscaba superar la crisis y alentar el desarrollo económico de acuerdo a la visión callista. No tenía ningún elemento práctico para su ejecución. Ver pp. 189-190.

<sup>62</sup> En *Historia de la Casa*, Víctor Díaz Arciniega reconstruye como se va configurando un paradigma de pensamiento cuando, desde mediados de los años veinte y durante los inicios de los treinta, un grupo de intelectuales jóvenes realizaron múltiples esfuerzos para introducir el pensamiento económico tanto en la administración pública y en la enseñanza, como en la cultura mexicana. Ese fue uno de los orígenes del Fondo de Cultura Económica. Véase: *Historia de la Casa Fondo de Cultura Económica*. México, FCE, 1996.

<sup>63</sup> Se ha reconocido a Plutarco Elías Calles como el arquitecto de la institucionalidad mexicana posrevolucionaria y no sólo en lo relativo al control político, sino también en materia de lineamientos de política económica, destacan, durante su gestión 1925-1928, entre otras acciones, la fundación del Banco de México y durante el “maximato”, 1928-1934, la primera Ley de Planeación de 1930 y el Plan Sexenal, 1934-1940. Para las declaraciones del General Calles, ver el extracto de las conversaciones con el diputado Ezequiel Padilla, sostenidas en mayo de 1933, contenidas en *Plutarco Elías Calles, Pensamiento político y social. Antología 1913-1936*. México, FCE, 1992. prólogo, selección y notas de Carlos Macías. Edición abreviada, pp. 212-225.

<sup>64</sup> Artículo 1º de la *Ley sobre planeación general de la república*, promulgada por el Presidente Pascual Ortiz Rubio, el 12 de julio de 1930. Ver: *Antología de la Planeación en México 1917-1985*, Tomo I, *Los primeros intentos de planeación en México, (1917-1946)*, op. cit. Segunda parte: Leyes, Acuerdos, Decretos y

los años veinte y después en los países de la órbita socialista a finales de los años cuarenta del siglo pasado. Los ortodoxos y puristas sólo hablan de planificación y le dan un papel preponderante en la asignación de recursos limitados ante necesidades ilimitadas, y la dividen en dos tipos: planificación imperativa y planificación indicativa.

La primera, practicada en los países socialistas, donde los diferentes elementos de la planificación económica son dirigidos autoritariamente para conseguir los objetivos particulares del plan. La segunda, la planificación indicativa, seguida en los países capitalistas o en desarrollo (a finales de los cuarenta y principio de los cincuenta aplicada en las sociedades europeas damnificadas por la guerra y beneficiadas por el Plan Marshall (1948) o en la descolonización africana y asiática), donde el gobierno coordinadamente acordaba acciones con las empresas privadas respetando en todo momento las “reglas del mercado”.

Así, la planificación indicativa se tornó en planeación, en un deslinde ideológico de algunos economistas que trataron de hacer evidente que la planeación no obedecía a criterios autoritarios ni dirigistas ni intervencionistas y respetaba al “mercado” como asignador de recursos. Sin embargo, en América Latina, en algunas instituciones especializadas como CEPAL, ILPES, incluso el BID, con rigor economicista, los técnicos le llamaron planificación, distinguiendo si era indicativa o imperativa.

En México, fue deliberado el uso del término planeación. Tal y como lo señala Wionzcek, fue la designación dominante en los círculos gubernamentales desde hora temprana, aunque en los ámbitos académicos especializados o de formación marxista, se le designó como planificación haciendo las diferenciaciones correspondientes. Es evidente que la preferencia del término planeación era la punta del iceberg, de una confrontación ideológica dura y soterrada, que en la administración pública mexicana se resolvió de una manera pragmática: se le llamó planeación para diferenciarla de la planificación, pues los diseñadores de la política económica tenían muy claro que era el “mercado” el que asignaba los recursos. Incluso, las altas esferas del gobierno estaban concientes de que, incluso el término planeación, provocaba sospechas en el sector privado.<sup>65</sup>

Más allá de tecnicismos, para efectos instrumentales en este trabajo continuaremos manejando el término planeación y, en particular, cuando se haga referencia a la planeación gubernamental en México, referiremos la definición de *planeación nacional del desarrollo*

---

Reglamentos, pp.381-385.

<sup>65</sup> Rafael Izquierdo da una pista sobre las distintas resistencias que existían para que se pudiera aplicar la metodología y la terminología sobre planeación en el México de esos años, citando directrices del Presidente de la República, Gustavo Díaz Ordaz: “Nunca nos apartaremos del principio de que nuestra programación no es imperativa ni suprime la posibilidad de ajustes o reacomodos. En el sector público, jerarquiza y determina. Para el sector privado, indica, informa y orienta... No hemos erigido la programación como un fin en sí; la consideramos medio e instrumento”. Señala Izquierdo que la aclaración de lo que se pretendía era necesaria para tranquilizar al sector privado, que frente al término planeación respondía con dudas y reticencias, op. cit., p. 55.

contenida en la *Ley de Planeación*: “Se entiende por planeación nacional del desarrollo la ordenación nacional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen. Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados”.<sup>66</sup>

Antes de analizar ¿cuál es el significado histórico social de la planeación?, debemos detenernos para revisar cuál es la naturaleza del régimen mexicano emanado de la revolución, mismo que desde los años treinta se empeña en introducir el término y la práctica de la planeación en el quehacer gubernamental.

La naturaleza de este régimen posrevolucionario es la de estar comprometido con una lógica económica y social específica, la del capitalismo.<sup>67</sup> Para Carlos Báez Silva, “lo esencial del régimen mexicano es ser clasista porque promueve el desarrollo capitalista, donde son, principalmente, *los intereses de la clase dominante* los que prevalecen. Las reformas sociales parecen engañar a quienes las analizan, pero lejos de sufrir contradicciones, las reformas refuerzan la naturaleza clasista del régimen, su perfil capitalista. El reformismo del régimen mexicano es una característica peculiar”. Báez Silva señala que la forma en que en nuestro país se revistió la lucha de clases fue el reformismo, es decir el mejoramiento económico de las masas por medio de acciones estatales tendientes a mejorar las demandas de aquellos damnificados del crecimiento económico.<sup>68</sup>

Esa es la verdadera naturaleza del Estado en México y una aparente contradicción o supuesta paradoja. El reformismo social del Estado mexicano puede ser visto como una estrategia política tendiente a renovar infatigablemente la impresión de que el régimen estaba comprometido con el “constante mejoramiento económico” de las clases sociales en desventaja. Sin embargo, el reformismo social mexicano tiene un carácter

---

<sup>66</sup> Artículo 3º de la *Ley de Planeación*, que entró en vigor en enero de 1983 y que abrogó la *Ley sobre planeación general de la república*, que durante 50 años fue letra muerta. Adicionalmente, debe mencionarse el artículo 4º que señala que “Es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley”. Ver: *Antología de la planeación en México*. Tomo 10. *Plan Básico de Gobierno, 1982-1988 y Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. México, SHCP/FCE, 2000. Segunda edición, pp. 535-556.

<sup>67</sup> Miguel Basañez ha señalado: “El Estado no es neutral, pero tampoco está comprometido con una determinada clase social, ya sea capitalista o popular. Más bien el Estado mexicano está comprometido con una lógica económica y social específica: la del capitalismo (...) independientemente de los hombres que estén a cargo y en el control de las posiciones estatales, el Estado de todas maneras produce resultados similares dadas las restricciones estructurales e históricas que limitan su acción”. Ver, Miguel Basañez, *La lucha por la hegemonía en México, 1968-1990*. México, Siglo XXI Editores, 1996. 10ª edición.

<sup>68</sup> Carlos Báez Silva “La naturaleza contradictoria del Estado mexicano”, *Espiral*. Estudios sobre Estado y

contrarrevolucionario ya que el propio Estado organizó y encabezó las demandas de mejoramiento económico, evitando que el proletariado se organizara de forma autónoma.

Así, para efectos de este trabajo, el Estado mexicano es un *pacto de dominación* por el cual la burguesía sometió al proletariado utilizando como instrumento al estado posrevolucionario, el cual era *administrado* por un grupo dependiente de la clase dominante.<sup>69</sup>

Es desde este punto de partida que se debe considerar cómo se fue diseñando e implantando la planeación en México. Han cambiado las formas, ha habido múltiples ajustes, pero no han cambiado los fines. La revolución de 1910-1917 y los gobiernos subsecuentes no pudieron, ni intentaron modificar la naturaleza liberal del Estado mexicano, al que sólo ha podido ir modernizando el más revolucionario de todos los sistemas, el capitalismo; la acumulación capitalista a escala mundial encabezada por los países centrales.

La procedencia liberal del Estado mexicano ha sido nutrida, fortalecida y actualizada por diversas corrientes de pensamiento afines entre las que destacan, desde los años que nos ocupan: Una tendencia del liberalismo nostálgico –neoliberalismo- que afirma que los principios del liberalismo siguen siendo perfectamente válidos, pero que nunca han sido aplicados de manera satisfactoria, por lo que basta con volver a los principios del individualismo y de la libre competencia, enfatizando que todo el mal procede de las intervenciones del Estado, que se mezcla en lo que no le concierne.<sup>70</sup>

Otra tendencia caracterizada por un modernismo liberal, preocupado por la eficacia –tanto en el campo político como económico- como el de Lord Keynes, que preconiza una política económica de amplias inversiones y de obras públicas, que conserva la propiedad privada, no propone dirigismo ni planificación, pero que busca una política de “estabilidad social y justicia social”.<sup>71</sup>

Es en la tendencia del liberalismo nostálgico o (neoliberalismo, como señala Jean Touchard), donde habrá adeptos que insertan teorías de pensamiento económico afines, donde coexistirá conjuntamente con otras teorías, incluso antagónicas, una teoría neoclásica, que devino en percepción de la clase dominante, y que señala: “La existencia del Estado es esencial para el crecimiento económico, sin embargo el Estado es la fuente humana del ocaso económico”.<sup>72</sup>

Junto al reformismo social se fueron entramando –y generando tensiones- entre estas líneas de pensamiento que se reflejaron en el quehacer de los gobiernos posrevolucionarios,

---

sociedad, enero-abril de 2002, pp. 77-110. Ver p. 81-82

<sup>69</sup> Carlos Báez Silva “La naturaleza contradictoria del Estado mexicano”, op. cit., p. 83

<sup>70</sup> Jean Touchard, *Historia de las ideas políticas*. México, Red Editorial Iberoamericana (REI), 1990, 658 pp. Ver p. 623.

<sup>71</sup> Jean Touchard, op. cit., p. 626.

derivando en líneas de política y prácticas administrativas, que en conjunto no eran homogéneas, sino más bien contradictorias y en el mediano plazo hasta compensatorias.

Douglas C. North, estudioso de las estructuras económicas, de su historia y representante de la economía neoinstitucional, define al Estado como la organización con ventaja comparativa en el uso de la violencia, que se extiende sobre un área geográfica cuyos límites vienen determinados por el poder de recaudar impuestos de sus habitantes<sup>73</sup>, y señala como la fuente principal de alteraciones en una economía a lo largo del tiempo al cambio estructural en los parámetros considerados constantes por los economistas; tecnología, población, derechos de propiedad y control gubernamental sobre los recursos. El cambio en la organización político económica y su efecto consiguiente sobre la estructura y cuantía de los incentivos son básicos para la teorización sobre todas estas fuentes del cambio estructural; y las alteraciones en las instituciones implican una actividad humana plenamente voluntaria.

La anterior descripción nos permitirá ir entendiendo como los gobiernos posrevolucionarios mexicanos desde 1933 hasta 1983 (y en adelante) han utilizado a las instituciones, los derechos de propiedad y al control gubernamental, como lo ha explicado North, para favorecer, sobre todas las cosas, el crecimiento económico teniendo sumo cuidado que el aparato estatal no propiciará el ocaso económico. Este fue un objetivo latente, y a veces no tanto, de la planeación en México desde hora temprana.

En los años que nos ocupan, predominó en los países centrales y por consiguiente en México, una visión determinada por el rigor de la economía (y de la naciente tecnocracia)<sup>74</sup>,

---

<sup>72</sup> Citado por Douglas C. North en *Estructura y cambio en la historia económica*. Madrid, Alianza editorial, 1984. Cfr. p.35.

<sup>73</sup> Explica North que los servicios básicos que el Estado ofrece son las reglas de juego; no escritas (tradiciones como en el medioevo) o escritas (como una Constitución), tienen dos objetivos. A) Especificar las reglas fundamentales de competencia y cooperación que proporcionarán una estructura de derechos de propiedad para maximizar las rentas correspondientes al gobernante. B) Dentro del marco del primer objetivo, reducir los costos de transacción para favorecer al máximo de producción social, y de este modo, incrementar los impuestos que corresponden al Estado. Este segundo objetivo producirá la provisión de un conjunto de bienes y servicios públicos diseñados para rebajar los costos en general y hacer respetar los contratos que subyacen al intercambio económico. Señala además, que la estructura de la organización política y económica es la que determina los resultados de una economía, así como la tasa de incremento de los conocimientos y del avance tecnológico (...). Las formas de cooperación y competencia que desarrollan los seres humanos y los sistemas para hacer respetar las reglas de organización de la actividad humana forman el núcleo de la historia económica. De hecho, estas reglas no sólo describen detalladamente el sistema de incentivos y desincentivos que guía y configura la actividad económica, sino que también determinan la distribución subyacente de la riqueza y de la renta en una sociedad. Los dos cimientos esenciales para comprender la estructura son una teoría del Estado y una teoría de los derechos de propiedad. Enfatiza: la esencia de los derechos de propiedad son los derechos de exclusión, y una organización que tiene ventaja comparativa en la violencia, está en situación de especificar e imponer esos derechos de propiedad. *Estructura y cambio en la historia económica*, op. cit. pp. 31-40.

<sup>74</sup> Jean Touchard comenta que “la palabra tecnocracia es una palabra reciente (no figuraba en el diccionario de la Academia francesa en 1935). Al parecer, el creador de la palabra fue William Henry Smith que define, en 1921, la tecnocracia del siguiente modo: La tecnocracia podría ser definida como una teoría de organización social y un sistema de organización social de la industria. Implica la reorganización científica de la energía y de los recursos nacionales, y la coordinación de la democracia industrial y de la voluntad del pueblo” (sic). Agrega: “lo que más ha contribuido a propagar las tesis tecnocráticas ha sido el libro de James Burnham, *The Managerial Revolution*, publicado en 1940 (...) destaca la afirmación de Burnham: capitalismo y socialismo evolucionan de

sus fines y definiciones, sobre los objetivos y alcances de la planeación en detrimento de miradas alternas dentro de otras ciencias sociales.

José Medina Echavarría<sup>75</sup>, en “La planeación de las formas de racionalidad”, realiza aportaciones muy interesantes que introducen una visión desde la sociología al asunto de la planeación. Él maneja indistintamente el término planeación o planificación y hace críticas al funcionamiento de la planeación, señalando que ésta no rindió lo que se esperaba de ella, indicando que no es un tema que deba tratarse desde un ilusorio “especialismo”.

En particular, hace una crítica al trabajo “Un enfoque crítico de la planificación en América Latina”<sup>76</sup>, publicado por especialistas del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, ILPES, porque ellos no ponen en duda la validez de la planificación, la que únicamente, según estos, requiere un área de factibilidad para que los planes no sólo sean viables sino hasta satisfactorios.

Medina Echavarría destaca la tensión interna de los propósitos posibles de la planeación como instrumento de cambio y como medio para acelerar la tasa de crecimiento, y alerta sobre el escaso paralelismo entre las decisiones de los poderes políticos y las orientaciones o consejos del planificador.

Además, señala la disfuncionalidad de nuevas técnicas de planificación que tratan de insertarse en administraciones públicas atrasadas (burocracias rutinarias). Sin embargo, la crítica más puntal al trabajo ya mencionado de Cibotti y Bardecci, que de alguna manera reflejaba el estado de la cuestión sobre la planeación en América Latina, es que los autores no consideran, como la base de la planeación, a la organización democrática y sólo se ocupan de la planeación tecnocrática y de la planeación burocrática.

A mi parecer, las contribuciones más destacables del texto de Medina Echavarría son, por una parte, el introducir al análisis sobre la planeación una mirada desde la sociología y el establecer una tipología de la planeación, ubicando la categoría de utopía a la planeación, y por otra parte el diferenciar las formas de racionalidad inherentes en el proceso de la planeación

---

la misma forma en todos los países, cualquiera que sea su régimen político se produce la *revolución directorial*: el poder (y la fortuna) corresponden cada vez en mayor medida a los técnicos responsables de la economía”. *Historia de las ideas políticas*, op. cit., p.627.

<sup>75</sup> Sociólogo hispanoamericano, fue Director del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, entre otros importantes sociólogos, en la década de los cuarenta. Consultor de la CEPAL en Santiago de Chile en los años sesenta. Coordinador de la colección Sociología del Fondo de Cultura Económica, traductor de Max Weber. Su obra ha sido publicada por la CEPAL, Siglo XXI Editores, FCE, entre otras editoriales. Respecto al texto aquí comentado, ver: José Medina Echavarría, “La planeación de las formas de racionalidad”, pp. 301-356, en ILPES, *Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina*, México, FCE, 1972.

<sup>76</sup> Me refiero al trabajo de Ricardo Cibotti y Oscar Julián Bardecci. “Un enfoque crítico de la planificación en América Latina” en, ILPES. *Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina*. Volumen 2, Trabajos de apoyo. México, Fondo de Cultura Económica, 1974.

La planeación tiene un significado histórico social.<sup>77</sup> Para algunos sociólogos, la planificación es un instrumento de transformación total de la sociedad, ya que se considera a la planificación técnica instrumento para el cambio social, para las modificaciones estructurales requeridas.

Cita Medina Echavarría a Karl Mannheim<sup>78</sup>, quien considera a la sociología la ciencia de la planificación, pues es ésta un esfuerzo de transformación total. Propone una planificación para la libertad. Para Mannheim, la planeación realizaría la tarea que el *laissez-faire*, liberal, ya no podría cumplir por sí mismo, pero respetando y dando vigor nuevo a los principios liberales.

Medina Echavarría se niega a ver a la planeación únicamente como un mecanismo económico que propicie sólo crecimiento. Señala una imagen dominante: el plan como mito y la planificación como utopía; más que la racionalidad del plan lo que funciona es la imagen de futuro. La eficiencia del plan no es otra cosa que la eficiencia del mito.<sup>79</sup>

La planeación tiende a encarnar en distintos sitios en sus formas extremas, nunca realizadas plenamente, en tres tipos: burocrática, tecnocrática o democrática.

Describe a la *planeación burocrática* y señala que está basada en la administración racional. “Todo el saber acumulado de la burocracia no produce por sí mismo un acto de decisión. El símbolo popular de la democracia es el expediente. La racionalidad burocrática y la racionalidad jurídica están emparentadas”. Existe insatisfacción del intelectual puro cuando se inserta en el ámbito burocrático.

De la *planeación tecnocrática* hace referencia señalando que la utopía tecnocrática es la más típica de nuestro tiempo: existe una racionalidad de fines. Observa que no ha existido un gobierno de planificadores.<sup>80</sup>

Para Medina Echavarría, la *planeación democrática* pretende la participación y el control populares en la elaboración y cumplimiento del proceso planificador. No es propiamente una utopía y observa que todo parece apuntar a que la planeación funcionaría mejor en un sistema democrático.<sup>81</sup>

---

<sup>77</sup> José Medina Echavarría, “La planeación de las formas de racionalidad”, op. cit., pp. 305-307.

<sup>78</sup> Karl Mannheim, *Diagnóstico de nuestro tiempo*. México, FCE, 1944. Traducción castellana de José Medina Echavarría.

<sup>79</sup> Medina Echavarría, op. cit., menciona a Goerges Burdeau, “Le plan comme Mythe”, ver p.310.

<sup>80</sup> Para el caso de México habría que matizar esta afirmación de Medina Echavarría, pues casualmente siguiendo lo prescrito por el ILPES, entre otros criterios, en el último tercio del gobierno de José López Portillo, un equipo de economistas preparó el *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, plan que le permitió llegar a la Presidencia de la República en 1988, a Carlos Salinas de Gortari, una vez que encabezó la Secretaría de Programación y Presupuesto, instancia que formuló el *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, según sus hacedores, en un ejercicio de planeación democrática, con lo que, paradójicamente, la tecnocracia llegaba a la cúspide del poder político, situación que se analiza en el siguiente capítulo de este trabajo.

<sup>81</sup> Medina Echavarría, op. cit., pp. 313-336.

Analiza la compatibilidad entre la planeación; el sistema representativo y la democracia, señalando lo siguiente: 1) El sistema de partidos es el espacio donde se enfrentan y elucidan, ante la opinión pública, las opciones que implica la planeación. 2) El sistema de partidos contribuye a la continuidad de la cultura política, sin la cual es imposible realizar acciones en el largo plazo. 3) Es compatible con las innovaciones. La planeación democrática es viable, sólo surge como utopía –como en el caso de la burocrática y la tecnocrática- cuando pretende presentar por sí misma el único y verdadero soporte de la planeación.

En México, en dos momentos diferentes: 1934-1940; 1940-1946 y en 1976-1982 y en 1982-1988, en un uso muy generoso y laxo de la palabra democracia, el partido oficial encabezó ejercicios de integración de planes sexenales, los primeros o planes básicos de gobierno, los segundos, que reflejan el momento y el interés de introducir nuevas racionalidades en el quehacer gubernamental.

Los más recientes manifiestan el espíritu de época planteado por el auge de la planeación de acuerdo a los lineamientos prescritos por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).

A la distancia, ya podemos afirmar que conjugan los tipos de planeación previsto por Medina Echavarría: lo realiza una estructura burocrática, el PRI, cuyos cuadros dirigentes son profesionales avezados en la política y en la administración pública, jóvenes economistas algunos de ellos, que le darán una visión tecnocrática, y para efectos de control político y refrendo corporativo con sus organizaciones, el PRI realizará foros de consulta y asambleas en un afán de hacer “planeación democrática”.

Los proyectos, programas o planes que se formulan en México entre 1948 y 1970, siguiendo a Medina Echavarría, se ajustan al modelo de racionalidad tecnocrática y burocrática, donde los aportadores de los recursos externos y los responsables de la política definían los objetivos a alcanzar y los técnicos (o tecnócratas) formulaban con criterios economicistas el proyecto, programa o plan que se requeriría y que será implantado por la burocracia.

## 4.2 Algunos ejes teóricos y corrientes de pensamiento que han sustentado a la política económica mexicana.

*Las instituciones gobiernan la conducta social, desde las costumbres y otras normas culturales informales hasta leyes y otras formas legales formales de regulación social.*  
Douglas C. North.

En México son tres los ejes teóricos que han inspirado la política económica de la década de los cuarenta hasta el inicio de los ochenta<sup>82</sup>. Estas corrientes de pensamiento han sido: a) neokeynesianismo, 1940-1955; b) “desarrollo estabilizador” 1956-1970 y; c) la disputa –coexistencia y alternancia- entre el neokeynesianismo, monetarismo y estructuralismo de CEPAL/ILPES<sup>83</sup> que fueron el marco de referencia del “desarrollo compartido” de 1970 a 1982.

Los principales elementos que caracterizan a estas corrientes de pensamiento económico son los siguientes.

*Keynesianismo-neokeynesianismo.* El objetivo de la teoría keynesiana es la estabilización del capitalismo. Frente al empuje obrero, de los asalariados, hay que forjar los instrumentos que permitan evitar que este empuje se desarrolle fuera del capital. La teoría keynesiana admite y predica la intervención del Estado, ya que reconoce una falla de los mecanismos del mercado para la regulación global, la determinación del nivel de la inversión y del empleo, pero limita el papel del Estado a la regulación global, ya que supone que los mecanismos del mercado no fracasan para resolver el problema de la asignación de recursos. Para esta teoría, la intervención del Estado es una excepción necesaria para el buen funcionamiento de la economía. El Estado debe suplir la deficiencia de la iniciativa privada incapaz de asegurar un nivel de inversión global que nos conduzca al pleno empleo, el que una vez logrado, la iniciativa privada recuperará todos sus derechos.<sup>84</sup>

En este sentido, aceptar la regulación del Estado implica reconocer que el sistema capitalista es incapaz por sí mismo de superar los desequilibrios coyunturales y que las fuerzas automáticas de regreso al equilibrio operan muy lentamente o son demasiado costosas socialmente hablando. Las políticas de estabilización desempeñan eficazmente su papel, ya

---

<sup>82</sup> Sobre la política económica en México para el periodo 1940-2000, ver los libros de Héctor Guillén Romo, *Orígenes de la crisis en México 1940-1982*. México, Editorial Era, 1985; *El sexenio del crecimiento cero, 1982-1988*. México, Editorial Era, 1990 y *La contrarrevolución neoliberal*, México, Editorial Era, 1997, ya citada.

<sup>83</sup> Incluyo, además a la CEPAL y al ILPES, en particular este último, quien en materia de planeación gubernamental, desarrolló conceptualizaciones y metodologías que fueron base e inspiración de numerosos planes y programas de gobierno no sólo en México sino también en Latinoamérica durante la segunda mitad de los años sesenta, los setenta y que se reeditaron profusamente durante la primera parte de los ochenta. Fue esta disputa lo que en palabras de Carlos Tello Macías y Rolando Cordera, se denominó como *La disputa por la nación*: el enfrentamiento entre el proyecto neoliberal y el proyecto nacionalista. Los conceptos principales sobre planeación establecidos por los textos del ILPES se resumirán en el siguiente apartado.

<sup>84</sup> *Orígenes de la crisis en México...*, Guillén Romo, p. 17, cita la principal obra de J.M. Keynes, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. México, FCE, 1983. pp.332-333.

que logran suprimir los desequilibrios.<sup>85</sup> Se debe recordar que en el México de los años treinta se implantaron políticas intervencionistas de la economía.

*La ortodoxia neoclásica. Monetarismo.* Inspirándose en Hayek, después de la Segunda Guerra Mundial surge lo que se llama la escuela monetarista, y que se opone a la teoría keynesiana. Milton Friedman es el teórico principal de esta corriente de pensamiento económico.

Existen dos momentos en la exposición de estas ideas: en el primero, se predicó la política monetaria contra la política fiscal. En el segundo, se concibe a la política de regulación estatal no sólo como inútil, sino como peligrosa y contraria a las reglas más elementales de una economía liberal.

Los enfoques neokeynesianos y neoclásicos consideran un Estado-sujeto neutro que interviene de manera exógena en la economía.<sup>86</sup>

*Escuela de la CEPAL. Estructuralistas.* Sus principales teóricos son Juan F. Noyola<sup>87</sup>, Raúl Prebisch y Osvaldo Sunkel. Respecto a la política económica de esta escuela destacan del pensamiento de Noyola tres aspectos sobre la inflación, que por razones no muy claras obsesionó a los responsables de la política económica mexicana, quienes después de la devaluación del peso en 1954, dedicaron grandes esfuerzos en tener baja inflación y estabilidad cambiaria, lo que mantendrían por casi veinte años.

Las construcciones teóricas de la CEPAL permitieron hacer una serie de proposiciones en materia de política económica que se caracterizaron por:<sup>88</sup> 1) En el campo del desarrollo la CEPAL ha estado a favor de la intervención del Estado, con el fin de alentar la industrialización. 2) El Estado debe planificar el desarrollo. 3) El Estado debe fijar los criterios de asignación de recursos entre la producción destinada al mercado interno y a la exportación. 4) Debe distribuir los recursos entre los diferentes sectores y ramas de actividad en el marco de una planeación indicativa (Señala Guillén Romo que esta planificación es más parecida a la francesa que a la soviética). 5) En materia de relaciones económicas internacionales, la CEPAL alentó la protección del mercado interno, la integración latinoamericana, la obtención del financiamiento externo y la asistencia técnica internacional.

---

<sup>85</sup>Ibid, p.18.

<sup>86</sup>Ibid. p. 23.

<sup>87</sup> Juan Noyola Vázquez, 1922-1962. Es reconocido como el autor original de la teoría estructuralista latinoamericana de la inflación. Murió en un accidente de aviación a los cuarenta años.

<sup>88</sup> Ibid, p. 75. Señala Guillén Romo que a la CEPAL se le culpa por los excesos del modelo de sustitución de importaciones, pero citando a Víctor L. Urquidí, la deslinda de los resultados obtenidos por algunos países pues fue más por las medidas autoritarias de algunos gobiernos, que por las prescripciones de la institución, pues se señala que la CEPAL no tenía facultades para impedir esas desviaciones. Ver p. 80. Para Friedman, la ayuda externa a los países pobres es desastrosa ya que alienta al Estado todopoderoso. La única salida para los países subdesarrollados es alentarlos a crear mercados competitivos con empresarios valerosos que no tengan miedo al riesgo.

6) Realización de reforma agraria, reforma fiscal, redistribución del ingreso y toda una serie de medidas que debería tomar el Estado en materia social y empleo. 7) la CEPAL trataba de enmarcar teóricamente un modelo que ya se estaba dando por la vía de los hechos en varios países latinoamericanos: Brasil, Argentina, México, Chile, principalmente.

Estas corrientes de pensamiento aquí mencionadas tendrán presencia alternada durante los años 1947-1982<sup>89</sup>, en los cuales, en cada sexenio, predominará alguna, a través de la puesta en práctica por sus adeptos en las áreas económicas y financieras del sector público, pero coexistirán todas.

Incluso hasta antes de 1983 lo que prevalece es el eclecticismo. Estas adscripciones teóricas, y en mucho menor medida la marxista<sup>90</sup>, serán el telón de fondo de una disputa adicional a la de “técnicos” contra “políticos”, pues entre los “técnicos”, principalmente en el ámbito económico-financiero (la Secretaría de Hacienda, NAFINSA y el Banco de México, por un lado y por otro la Secretaría del Patrimonio Nacional, la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Programación y Presupuesto)<sup>91</sup>, se daban estas tomas de posición teóricas, las que en menor o mayor medida determinaron principios dominantes y elementos ideológicos que delinearon la política económica y la planeación gubernamental de aquellos años.

---

<sup>89</sup> *Ut supra*. Ver, “Organismos financieros internacionales y la ayuda técnica para el desarrollo: Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Comisión Económica para América Latina (CEPAL). La instrumentación de la planeación”.

<sup>90</sup> Propiamente una corriente marxista no existió en la administración pública mexicana, si bien se identificaba como tal, para atacarlo, a Horacio Flores de la Peña, quien fuera director de la Escuela Nacional de Economía, UNAM y Secretario de Patrimonio Nacional en el sexenio de Luis Echeverría. Sin embargo desde la academia, en la UNAM, existía una vigorosa corriente de pensamiento marxista, como lo ha identificado Sarah Babb en *Proyecto México...*, situación que alarmó a la iniciativa privada y a algunos funcionarios públicos y los motivó para que auspiciaran a centros educativos privados ajenos a esta ideología. Como integrantes del pensamiento marxista de corte académico sobresalen José Luis Ceceña, Alfonso Aguilar Monteverde y Fernando Carmona de la Peña, principalmente, quienes asumen una postura crítica sobre el modelo de capitalismo dependiente desarrollado por el Estado Mexicano. Sus aportes se encuentran en la revista *Estrategia* y en la Editorial Nuestro Tiempo (de la que fueron patrocinadores) especializadas en economía y problemas de la sociedad mexicana

<sup>91</sup> En un trabajo de Isabel Rousseau, *México: ¿una revolución silenciosa? 1970-1995 (Elites Gubernamentales y proyecto de modernización)*, México, El Colegio de México, 2001, se realiza un interesante análisis del proceso político organizacional de cinco sexenios, de 1970-1995 donde da cuenta del funcionamiento institucional y de la administración pública federal en el México posrevolucionario. El núcleo del trabajo, entre otros asuntos, es la génesis, desarrollo, consolidación y extinción de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) a la que la autora considera como un proyecto de gestión pública y organizacional que formó cuadros tecnoburocráticos y políticos durante sexenios continuos de 1976 a 1992 año en que desaparece, siendo que tres Presidentes del periodo fueron titulares de esa Secretaría (De la Madrid, Salinas y Zedillo). La autora hace historia neoinstitucional y con claridad reseña y detalla, no sólo la configuración de la SPP, sino que rastrea cómo se formaron esos cuadros y qué reformas administrativas se realizaron para que de la Comisión de Inversiones se pasara a la Secretaría de la Presidencia y como de ésta a la SPP, desagregando funciones a la subsecretaría de egreso de SHCP y de Evaluación a SEPANAL. Un aporte principal de esta investigación es que considera que los intentos modernizadores de la administración pública, del sistema político, se inician con Luis Echeverría en 1970 y los continúa José López Portillo a partir de 1976, y con motivos diferentes serán continuados por De la Madrid. Rousseau deja muy claro que quien inicia la reforma del sistema político es Echeverría al renovar cuadros y propiciar el ingreso masivo de economistas al aparato público. Ella considera que en ese sexenio la tecnocracia (los economistas) estuvieron al servicio del populismo (del reformismo). Es en este sexenio cuando los economistas emergen cualitativamente desplazando del primer plano a los políticos.

A partir de 1982 y de los noventa en adelante, tendrá hegemonía el neoliberalismo que surge a partir del monetarismo de Friedman y de la “Escuela de Chicago” y por lo estipulado en el “Consenso de Washington”, como se verá en próximo apartado.

### **4.3 La planeación y algunas formas de racionalidad en la administración pública mexicana: racionalidad política; racionalidad burocrática y racionalidad tecnocrática.**

En México la administración pública se ha identificado con el dominio político y la dirección de la actividad gubernamental. Resulta del vínculo entre el Estado y la sociedad y comprende todos los aspectos de vida de la nación. La mayoría de los autores coinciden en atribuir varios significados y alcances al concepto de administración pública: 1) Actividad equivalente a la de gobierno; 2) Conjunto de funciones que realiza la autoridad pública en la gestión y manejo de los asuntos comunes; 3) Actividad funcional del Estado, que se propone realizar actos concretos para satisfacer necesidades colectivas en un tiempo y un espacio condicionados por el modo de producción; 4) Marco normativo, estratégico e instrumental en función del desarrollo.<sup>92</sup>

La burocracia es una estructura formal, impersonal y jerárquica, dirigida por administradores profesionales, cuyo conjunto de personas exterioriza la acción de gobierno. Es Max Weber quien introduce este concepto en la sociología para designar la forma de organización social basada en la legitimidad y caracterizada por la autonomía de las funciones con relación a las personas, la competencia como criterio de selección y la racionalización de los procesos. Después de la crisis de 1929, la amplitud creciente de las funciones del Estado condujo a una mayor intervención del poder público y ésta, al desarrollo extraordinario de la burocracia. Además, las exigencias contemporáneas de centralización, planificación y racionalización han extendido su crecimiento.

La administración pública necesita personas físicas que exterioricen la voluntad del Estado, ya que éste, formalmente integrado por abstracciones, adquiere corporeidad en cuanto recluta de la propia sociedad civil su propia membresía. Así, administración pública y burocracia quedan indisolublemente asociadas.

Actualmente, los estudios sobre administración pública señalan que ésta se ha alejado del modelo que la define, como un conjunto orgánico o ente monolítico, el cual bajo la dirección del gobierno persigue los intereses públicos o de la comunidad, para señalar que han

---

<sup>92</sup> Se siguen algunas de las definiciones contenidas en el artículo *Administración pública*, de la Enciclopedia de México (EM). México, Enciclopedia de México-SEP, 1987, pp. 115-118. Se mencionan autores que se han ocupado del tema, en el siglo XIX, llaman la atención, Lucas Alamán, José María Luis Mora, Guillermo Prieto, Luis de la Rosa, en el siglo XX, ya pasada la segunda mitad, Gabino Fraga, Omar Guerrero, Jesús Martínez Cabañas, Ignacio Pichardo Pagasa.

aparecido entidades que han ido ganando autonomía y ejercen un notorio poder discrecional que favorece en primera instancia a sus integrantes, como es el caso de las dependencias del sector financiero, en particular la banca central.<sup>93</sup>

Gabriela Barajas llama la atención sobre la existencia de estudios empíricos y sistemáticos de países con servicios civiles de carrera de larga tradición como Estados Unidos y Canadá, donde se muestra cómo la administración pública es más que un simple instrumento en manos de los políticos.<sup>94</sup>

Reformulado el planteamiento acerca de la distinción entre política y administración, se ha abierto un amplio abanico de posiciones que van desde aquellos que consideran que la administración pública conserva el carácter de un instrumento de ejecución, hasta los que refieren que la administración tiene una propensión natural a desprenderse de su condición de medio y buscar su independencia hasta consolidarse como centro de poder propio, llegando a manejarse con autonomía absoluta.

En el caso de México, nos damos cuenta de que el fenómeno administrativo no sólo es complicado, sino que se observa una diversidad de dinámicas y comportamientos a lo largo de su desarrollo, por ello, difícilmente podemos considerarlo como una simple extensión del poder político o bien como únicamente inmerso en un proceso ascendente hacia una mayor autonomía.

Es necesario matizar, pues existen constantes que permiten entender el comportamiento de la administración pública. Cada seis años, desde 1928, independientemente de la tónica que cada titular del ejecutivo imprimiera a su gestión, el gasto federal se fue expandiendo y la estructura administrativa fue creciendo, siguiendo un impulso que fue creando dependencias, empresas públicas y programas para la explotación de los recursos naturales; también el reparto agrario, la canalización con inversión de: infraestructura, proyectos productivos, equipamiento urbano o para financiar el desarrollo y crear más empresas paraestatales, hasta construir un gran aparato y mecánicas institucionales para administrar, planear y controlar toda la inversión y la administración pública, principalmente. Todo esto, al parecer inadvertidamente, se colapsó en 1982.

En todo ese aparato administrativo que se fue construyendo durante más de 50 años de gobiernos posrevolucionarios, si bien el concepto de planeación no aparece nítidamente desde

---

<sup>93</sup> Gabriela Barajas. *Política y administración pública en México: una relación desde donde pensar los programas y las agencias públicas encargadas de la atención a la pobreza, 1970-1982*. Informe final del concurso: *Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales*. Programa Regional de Becas CLACSO, Buenos Aires, Argentina. 2000. La exigencia de que la administración pública debía ser un instrumento, la atribuyen algunos autores a Woodrow Wilson, teórico estadounidense del estudio científico de la administración pública de fines del siglo XIX.

<sup>94</sup> Gabriela Barajas cita a Renate Mayntz en *Sociología de la Administración Pública*, Madrid, Alianza Universidad, 1985, ver pp.74-75.

el primer momento, ni en todas las áreas de gobierno, sí surge en las áreas económicas y en las tareas administrativas donde se pretende que las tareas de planeación sean de carácter estrictamente científico.<sup>95</sup>

No se puede generalizar y afirmar que en todo un aparato público prevaleciera un sólo tipo de racionalidad, pues coexisten diversos tipos que incluso se superponen, prevaleciendo en algunos momentos una racionalidad sobre otras. De inicio, la racionalidad predominante en la administración pública y en la burocracia fue cierto tipo de racionalidad jurídica, que en lo argumentativo y normativo devino en racionalidad, propiamente burocrática. Siguiendo a Medina Echavarría, se podría afirmar que la planeación es una arena donde se enfrentan, colisionan y a veces se organizan distintas formas de racionalidad, la política, la burocrática y la tecnocrática en un marco institucional no exento de tensiones entre lo político y lo administrativo.

El planificador es hombre de ciencia –la económica- que conoce realidades objetivas, “fenómenos económicos”, sin embargo no es un científico pues su actividad es la de un “asesor”. Es un experto que ofrece modelos, elabora estrategias y cursos de acción. Los fines para cuya realización construye su plan no están definidos por él, no obstante que pueda ofrecerlos en forma condicional como alternativas abiertas.<sup>96</sup>

Si bien ahora son claros los alcances de la racionalidad tecnocrática y tecnológica y se sabe que éstas descansan en la dudosa tesis de que los hombres son capaces de dirigir racionalmente su destino (Medina Echavarría *dixit*), en la medida en que puede aplicar técnicas sociales y en el grado en que permita la introducción racional de semejantes técnicas, en todos esos años se fue generando un optimismo por lo técnico, las especialidades y las visiones tecnocráticas. Este optimismo permitió, a los economistas principalmente, ir escalando posiciones, primero en la pirámide administrativa (desde el inicio estuvieron muy cerca de la cúspide y la toma de decisiones) y posteriormente en la pirámide política, donde desde temprana hora (a partir de 1946, con Miguel Alemán Valdez en la Presidencia de México) se convirtieron en asesores de los políticos-abogados que ocuparon el primer plano de la administración pública.

Desde esos años comenzó una disputa soterrada, en el fondo ideológica, pues los técnicos, los tecnócratas trataron de predominar, paulatinamente, en la tarea de gobierno, a través de la racionalidad tecnológica que preside toda tarea del planificador. Sin embargo, la declaración de fines y metas y la formulación de la imagen ideal de la sociedad pretendida,

---

<sup>95</sup> Ya se comentó como al inicio de los años veintes se comienzan a gestar una serie de principios dominantes que tenderán su impronta durante todo el siglo XX, como son el economicismo y el pensamiento tecnocrático. Es en ese contexto, cuando en la década de los treinta en México, la carrera de licenciado en economía, es un desprendimiento de la escuela de derecho en la UNAM.

<sup>96</sup> José Medina Echavarría, “La planeación de las formas de racionalidad”, op. cit. pp. 301-356.

pertenece en todos los regímenes políticos, a quienes detentan el poder, y que están sujetos a una racionalidad política que en muchas ocasiones no contempla a la racionalidad tecnológica. Ni siquiera el sistema de valores que orientan el diagnóstico es cosa de su libre elección.

En el caso mexicano, el planeador o planificador estuvo, aparentemente, al margen del proceso político y estuvo sustraído de la racionalidad política de la que no participó. En ese tipo de decisiones fue un subordinado; sólo como agente “técnico” que asesoró, sugirió y desarrolló posibles soluciones “técnicas” a quienes realizan definiciones políticas. Entre 1940 y 1980, el planificador, aparentemente, fue ajeno al “Proyecto de nación” que es una definición política, no porque tuviera desinterés en participar, sino porque la racionalidad política y las prácticas burocráticas y políticas de la administración pública mexicana no le permitían acceder y controlar el proceso de decisiones políticas.

El planificador en esos años, era un técnico; un economista (profesión en ascenso a partir de 1935); un tecnócrata que tuvo que aclimatarse en un entorno, donde hacia arriba predominaba “lo político” y, hacia los lados y hacia abajo, prevalecía lo burocrático, penetrándose de lo que la burocracia maneja: el marco normativo y sus procedimientos. El pensamiento tecnocrático aprendió a convivir en ese contexto (la alta burocracia) donde la racionalidad es típicamente funcional y se enmarca en atribuciones, facultades y competencias, características que durante algunos sexenios fue adosando a su propia racionalidad tecnocrática.<sup>97</sup>

---

<sup>97</sup> Juan David Lindau en *Los tecnócratas y la élite gobernante mexicana*, México, Joaquín Mortiz, 1992, analiza la presencia y el papel de estos en México. El trabajo de Lindau es un alegato para mejorar la imagen de la tecnocracia mexicana tan vilipendiada en esos días por un sector de los priistas tradicionales desplazados y la opinión pública que los denostaba. Señala que han existido algunos prejuicios y estereotipos. Por una parte, comenta que un aspecto del debate sobre los tecnócratas en México es en realidad un análisis de las consecuencias del ascenso de los economistas al poder, dice que en América Latina se les considera a estos como tecnócratas puros y que tienden a favorecer políticas económicas neoclásicas o monetaristas, además de que poseen una identidad ideológica común. Por otra parte, destaca que buscan eficacia y racionalidad; se rigen por criterios económicos y son menos sensibles que los políticos a los problemas de justicia social y económica, creyéndose que son menos nacionalistas, por su educación en el extranjero. Cita a Guillermo O'Donnell quien afirma que los tecnócratas favorecen gobiernos autoritarios porque creen que las ambigüedades de la política impiden soluciones racionales. Señala Lindau que no existen tecnócratas puros pues todos deben tener habilidades políticas para negociar, permanecer y avanzar. Afirma que "en resumen, diferencias de conductas decisivas entre políticos y técnicos no existen en un medio autoritario. Posibles diferencias de conductas entre tecnócratas y políticos se diluyen más aún donde no existen un servicio civil de carrera y donde la burocracia se ha convertido en foro político primario. Todas estas variables se combinan contra la tendencia persistente, tanto en la prensa como en los estudios académicos a dividir a la élite política mexicana en tecnócratas y políticos, y atribuirles formas diferentes de actuar". Lindau se pregunta si la "tecnocratización" ha ocurrido en verdad. En su resumen, señala que el ascenso de los tecnócratas al poder no ha tenido un efecto claro en el estilo de gobernar del régimen. Para él tecnócratas y políticos no se comportan de manera sistemáticamente diferentes. El trabajo incluye un breve apéndice metodológico. Es una lástima que en este trabajo, Lindau no haya incluido el nombre de los 30 altos funcionarios entrevistados (de director general hacia arriba) de la SHCP, Gobernación y el Congreso. Las entrevistas se realizaron en 1985 (sexenio de Miguel de la Madrid) y el trabajo se publicó durante la administración de Carlos Salinas de Gortari, quizá inducido por alguno de los tecnócratas en cuestión.

#### 4.4 El presidencialismo mexicano. Planeación y praxis política.

*¿Qué hora es? ¡La que usted diga señor Presidente!*

Aunque no llegó a disfrutar totalmente del dispositivo diseñado para ejercer un control omnímodo que pretendía transexenal, es otra vez Plutarco Elías Calles el responsable de la principal arquitectura institucional del México posrevolucionario: no sólo fijó las bases para la conformación del partido oficial, eficaz instrumento de control político, sino que también estableció una supremacía como “jefe máximo” que le fue reconocida por los poderes fácticos, ejerciendo potestades y controles “metaconstitucionales” sobre al aparato político y la administración pública de la época, características que le serían sustraídas por su sucesor, en el enfrentamiento que en 1935 invistió a la presidencia del General Lázaro Cárdenas del Río, ungiéndolo como instancia máxima del presidencialismo mexicano. Atributos con limitación sexenal que se fueron transmitiendo de Presidente a Presidente y que convirtieron a la figura presidencial en el vértice más importante del sistema político mexicano hasta el final del siglo XX.

Tras la contienda armada iniciada en 1910, los constituyentes de 1917 crearon un nuevo orden y un guardián eficaz del mismo. Establecieron al nuevo Estado mexicano, con las tradicionales facultades que marcaba la teoría constitucional. Pero fueron más allá: introdujeron las reformas sociales e hicieron del Estado, específicamente del Presidente, el órgano encargado y comprometido de ejecutar dichas reformas. La aplicación, desarrollo legislativo o ejecución de las normas constitucionales referidas a las reformas de carácter social quedó supeditada a la voluntad del Presidente.<sup>98</sup>

Sin embargo, el principal atributo del presidencialismo mexicano, en los años que abarca este estudio es su marcada influencia en la economía, pues es el Presidente quien determina la política económica global: la política monetaria, la política fiscal, la política de precios, la política de inversión y gasto público, la política de importaciones y exportaciones, la política petrolera y la petroquímica, la política de energía, las políticas agrícolas, pecuarias y forestales, la política agraria, la política industrial, la política turística, la política regional y la política hacia el sector paraestatal.<sup>99</sup> Para estos años, la naturaleza presidencial del sistema de gobierno (partido oficial, congreso sumiso al Presidente, poder judicial limitado en su autonomía, es decir, carencia de límites y controles efectivos a la voluntad presidencial) motivaba la incertidumbre en esas clases.

Sí, el presidencialismo mexicano genera para unos, incertidumbre y certezas para otros, debido a que el Presidente gozaba, de amplio margen de discrecionalidad para la

---

<sup>98</sup> Cfr., Carlos Báez Silva “La naturaleza contradictoria del Estado mexicano”, op. cit., p. 90.

ejecución de las leyes; lo contradictorio es que tal discrecionalidad se la otorgaba la propia legislación, incluso la misma Constitución.

El Estado mexicano ha promovido la modernización económica del país, entendida como industrialización y crecimiento económico, apoyado en la discrecionalidad del titular de su órgano ejecutivo, para aplicar las normas jurídicas y para definir la política económica

Esta discrecionalidad en la aplicación de las leyes ha sido la característica del Estado en su relación con la sociedad. Sin embargo, si bien los alcances de las decisiones presidenciales son extraordinarias, pues en cierto modo nombra y protege, concede, coarta o facilita la corrupción; es la medida de toda carrera política, le da tono a los estilos de su sexenio. A pesar de todo, en otro sentido, esa desmesura, está debidamente encuadrada por el sistema financiero internacional, el imperialismo norteamericano, el capitalismo nacional, la iglesia católica y la autonomía creciente de la burocracia.<sup>100</sup>

La discrecionalidad, uno de los atributos fundamentales del presidencialismo mexicano, se trasminó y transmitió a los secretarios de Estado, y de estos a los niveles subordinados de más confianza, lo que permitió se fuera incubando paulatinamente una autonomía en determinados sectores, principalmente el económico-financiero, propiciando que aparecieran facultades discrecionales en diversas secretarías enfrentadas por la atención y la confianza del Presidente. Fue en estos sectores donde comenzaron a participar los tecnócratas como asesores técnicos de los políticos detentadores de la titularidad de las secretarías de Estado.

Sin embargo, la ausencia de un servicio civil de carrera, y el hecho de que el titular del Poder Ejecutivo designara o removiera a los funcionarios de sus puestos con toda libertad, influyó en la orientación profesional de los mismos. Durante décadas la lealtad incondicional a la dirección política fue evidente. No obstante, el monopolio que los funcionarios de gobierno tenían sobre el cumplimiento de las tareas ordenadoras y la prestación de servicios públicos; el manejo de conocimiento especializado, y un mayor desarrollo en las actividades de planeación gubernamental, entre otros factores, permitieron romper con fuertes inercias e impulsar a la administración pública mexicana a moverse bajo ciertos márgenes de autonomía del poder político.<sup>101</sup>

Así, la sólida unidad y autonomía de la jefatura política en México, derivada del régimen presidencialista, hizo muy difícil, más no imposible, que la administración pública definiera y luego ampliara sus márgenes de independencia frente al poder político, pero

---

<sup>99</sup> Ver el libro de Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1984, pp. 220-229.

<sup>100</sup> Héctor Aguilar Camín atribuye esta descripción a Carlos Monsiváis, ver: "El descenso del milagro: el sistema político mexicano 1940-1984", en *Primer simposio sobre historia contemporánea de México 1940-1984*, México, INAH-SEP, 1985, p. 15.

siempre manteniendo una relación diversa. Hasta 1988, no se podía afirmar que hubiera una tendencia hacia la autonomía, pero tampoco se pretendería certificar que la relación entre el poder político y la administración pública había sido de subordinación absoluta.<sup>102</sup>

Para el asunto que nos ocupa -la definición de la política económica y la planeación gubernamental- las prácticas prevalecientes en la política y en la administración pública, estuvieron definitivamente determinadas por ese principio dominante que conocemos como presidencialismo mexicano, praxis que será modificada (fortalecida y acotada) por la racionalidad tecnocrática para beneficio de su causa y de sus adeptos.<sup>103</sup>

#### **4.5 La difusión del pensamiento económico y la enseñanza de la economía en México: de la universidad a la administración pública; del instituto a la secretaría de Estado, o a un organismo financiero internacional.**

*Durantes sus primeras décadas de existencia la ciencia económica mexicana fue probablemente la profesión más centrada en el Estado dentro de un sistema de profesiones promovidas por éste.*

Sarah Babb

Sarah Babb, en *Proyecto: México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*,<sup>104</sup> señala que la historia de esta profesión en México proporciona una visión de cómo las políticas económicas mexicanas –y las ideas que la formaron- fueron moldeadas por fuerzas (ideas y doctrinas) nacionales e internacionales. Aporta elementos para dejar claro que la carrera de economía en México, nació, creció y tomó su actual forma debido a la importante presencia del gobierno mexicano en las actividades económicas del país.<sup>105</sup> Así,

---

<sup>101</sup> Gabriela Barajas. *Política y administración pública en México...* op. cit.

<sup>102</sup> Es hasta 1993, que siguiendo los criterios impuestos por los organismos financieros internacionales, la tecnocracia mexicana logra la autonomía del Banco de México, sustrayéndose así, al titular del poder ejecutivo la facultad para definir la política monetaria y la de remover al titular del banco central.

<sup>103</sup> Rafael Izquierdo, funcionario importante de la SHCP en ese periodo, cita un trabajo de historia ficticia de Roderic Ai Camp, donde se reseña la conversación de un alto funcionario “Sólo el presidente podía fijar las prioridades, pero era muy difícil obtener la atención del presidente, porque no celebraba sesiones conjuntas de gabinete (...) Actuábamos de manera autónoma de modo que cada dependencia competía por la atención presidencial”. Ver Roderic Ai Camp. *Memorias de un político mexicano*. México, FCE, 1992, p. 176.

<sup>104</sup> *Proyecto: México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*, op. cit.

<sup>105</sup> No se debe olvidar el contexto de crisis en el cual se inserta la creación de estos estudios en la UNAM, a finales de los veinte y primera mitad de los treinta. Entonces, desde el principio y a instancias de los políticos de aquella época, los generales triunfantes de la revolución, la ciencia económica mexicana fue una disciplina orientada y sustentada internacionalmente, diseñada para educar a futuros burócratas gubernamentales en las últimas y más modernas técnicas de elaboración de políticas. Esta racionalidad será la que esté a la base del pensamiento técnico, primero y tecnócrata después. Es necesario recordar que fue Manuel Gómez Morín, diseñador de la propuesta que dio origen al Banco de México, en 1925, y un equipo de colaboradores entre los que destacan Daniel Cosío Villegas, Antonio Espinoza de los Monteros, Miguel Palacios Macedo y Eduardo Villaseñor, crean al interior de la escuela de Jurisprudencia, en la Universidad de México, algunas materias de economía, que a la postre serían la base para fundar la Escuela Nacional de Economía, ya en la UNAM, en 1935. Se tenía claro desde ese entonces que el Estado mexicano necesitaba técnicos y se dio a la tarea de formar profesionales para que se desempeñaran en el sector público. Babb señala que la escuela de economía fue creada por individuos comprometidos con las ideas revolucionarias y que fue creada por y para el Estado

deja claro que en México, el intervencionismo estatal –de 1930 a 1982- fue un principio dominante donde en ocasiones (aparentemente, según ella) aparecía un discurso pro socialista exacerbado donde imperó la influencia de las estructuras institucionales nacionales y de los grupos sociales dominantes. También, deja ver que para el periodo 1983-2000, las políticas reflejan de manera creciente la influencia de las clientelas internacionales.

Babb precisa que por los años setentas las corrientes de pensamiento económico desarrollistas comenzaron a ser criticadas tanto por los radicales como por los conservadores y, además, simultáneamente hubo una “americanización” de las carreras de economía en América Latina; “no sólo habían cambiado las políticas, sino también lo habían hecho los medios institucionalizados de *pensamiento* acerca de esas políticas”.

Sobre ese cambio en los medios institucionalizados de pensamiento, la autora hace un recuento de cómo la carrera (licenciatura) de economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), auspiciada por la Asociación Mexicana de Cultura, A. C. y financiada por empresarios y banqueros, entre los que se encontraban funcionarios del Banco de México<sup>106</sup>, se convirtieron en los

---

revolucionario. Sin embargo, se deben matizar estas ideas y ubicar dos momentos: el del diseño de la carrera, incluyendo la fundación de la escuela, (realizado por colaboradores de Calles) que se da en el contexto del maximato, al que más allá de un discurso incendiario y una retórica revolucionaria, siempre se ha considerado de derecha, y un segundo momento, una vez desterrado Calles, ya funcionando la escuela, donde intelectuales del cardenismo, conforman, una masa crítica de profesores que simpatizaban con el marxismo y con otras ideas socialistas. Narciso Bassols y Jesús Silva Herzog, quienes eran funcionarios del gobierno y profesores en esta época son un ejemplo de esta tendencia, que por los nexos con el Estado y con las bases corporativistas, no fue un socialismo revolucionario, sino un “socialismo de la revolución mexicana”. La autora hace referencia a Jesús Silva Herzog, el grande: “La economía política no es una ciencia matemática, sino una ciencia social con relaciones estrechas con la sociología y la ciencia política (...) El economista sin preocupaciones sociales... es un mutilado que se mueve en un ámbito estrecho, que se mueve sin alas en el pensamiento y sin capacidad constructiva y creadora”. No podía ser de otra manera, desde el inicio mismo de la profesión, surge la contradicción ideológica que marcará no sólo el desarrollo de la misma, sino el desenvolvimiento de los egresados en la administración pública: eficientismo económico o desarrollo con bienestar social. Aunque no los menciona Babb, pues no tenían un origen universitario, existían miembros del gabinete cardenista, que tenían una propuesta socialista, y cuyas acciones y discursos influyeron en la recepción del socialismo de la época. Tal es el caso de Francisco J. Múgica, Secretario de Economía al inicio de ese periodo y quien era señalado, por un sector de la opinión pública opositora, como socializante por su discurso. Múgica fue el principal promotor de la *Ley de Expropiación* que posibilitó la expropiación petrolera en 1938 y él, también, fue el autor del discurso que el Presidente Cárdenas dirigió a la nación el 18 de marzo de ese año. Este era el tipo de funcionarios al que alucinaban los sectores reaccionarios más conservadores y al que pretendían denigrar llamándole marxistoiide. Ver *Proyecto: México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*, op. cit., pp. 68-85. Sobre Múgica, ver *Francisco J. Múgica. Un romántico rebelde*. Presentación, estudio introductorio y selección de Javier Moctezuma Barragán.. México, Fondo de Cultura Económica, 2001. 695 pp.

<sup>106</sup> Durante los años cuarenta, se da una reacción del sector privado que va a manifestar su descontento con la política educativa oficial y funda centros educativos de educación superior: 1943, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, ITESM y Universidad Iberoamericana, UIA; 1946, Instituto Tecnológico de México, ITM (antecedente directo del ITAM), este auspiciado por la Asociación Cultural Mexicana ACM (sic), patrocinada, entre otros por Raúl Bailleres. Miguel Palacios Macedo, del equipo de Gómez Morín y ex profesor de economía de la UNAM reclutado por Luis Montes de Oca, ex secretario de Hacienda del callismo, 1927-1932 y ex director de BANXICO quien pertenecía a la Asociación Mexicana de Cultura, AMC. Babb destaca una entrevista a uno de los fundadores de esta asociación (Anibal de Iturbide, entrevistado por Negrete, 1988), donde se recuperan algunos de los motivos de la fundación de este instituto, “Las ideas del general Cárdenas todavía tenían influencia importante en el desarrollo ideológico de la vida y la política mexicana, lo que a nosotros nos parecía de lo más infortunado para la búsqueda de un desarrollo del país... pensábamos que si había que alentar

principales semilleros de economistas, si bien durante un tiempo fueron convergentes los modelos educativos en ambas instituciones (hasta finales de los cincuenta e inicio de los sesenta), posteriormente empezaron a representar modelos antagónicos.<sup>107</sup>

Fue en esos años que destaca la influencia de la CEPAL en México, así como la presencia de Raúl Prebisch. Babb, comenta que la mejor influencia de la CEPAL fue el *Trimestre Económico*, en cuyo Consejo se encontraban economistas con formación en el extranjero: Edmundo Flores, Raúl Salinas y Raúl Prebisch. La CEPAL legitimó políticas que ya se estaban dando por la vía de los hechos en las economías latinoamericanas.<sup>108</sup>

Recapitula la autora y comenta que de los cuarenta a los sesenta los cambios en el programa de estudios en economía de la UNAM tenían el propósito de incluir una tecnificación creciente.<sup>109</sup> Sin embargo, nos recuerda que después de los movimientos contestatarios de 1968, las escuelas públicas rechazaron al sistema, por lo que comenzaron a ser disfuncionales al mismo. Esto propició que las escuelas privadas -que no eran objeto de radicalismos- se fueran convirtiendo en una fuente importante de reclutamiento para el sector público durante los setenta y los ochenta.

Babb da un ejemplo, señala que en 1971, el empleador más importante de graduados del ITAM, en el gobierno, era el Banco de México y comenta que esto era lógico debido a la

---

el desarrollo industrial de México teníamos que tratar de cambiar la mentalidad de la gente, porque con una mentalidad predominantemente de tipo socialista, izquierdizante, que era lo que predominaba en el medio político... Esa fue la esencialmente la razón que nos impulsó a crear el ITM, teniendo como meta una escuela de economía de donde egresaran los futuros hombres que manejarían la economía tanto privada como pública de México". Señala Babb que conjuntamente con Montes de Oca, otro cofundador de la AMC, fue Carlos Novoa, director del BANXICO de 1946 a 1952. Ibid, p. 100.

<sup>107</sup> Al parecer, durante el cardenismo y hasta el inicio del periodo de Miguel Alemán la tendencia predominante en la escuela de economía de la UNAM fue la del socialismo revolucionario, no obstante, con Alemán y en el marco de la guerra fría, la actitud gubernamental fue haciéndose hacia la derecha pero no fue así en la escuela de economía. Menciona Babb que en una revisión de 75 tesis de economía de la UNAM de los años 1934 a 1945 muestra que la ideología izquierdista adoptada dentro del programa era esencialmente pragmática y estatista y era revolucionaria por exaltar la revolución mexicana mas que al socialismo revolucionario. Se hacía referencia al estatismo y al dirigismo para corregir los defectos del capitalismo. Ella deja claro que ni la UNAM ni la escuela de Economía fueron portavoz del gobierno. Ibid, pp. 86-89.

<sup>108</sup> Babb menciona cómo, paulatinamente, durante este periodo comienzan a surgir los primeros economistas mexicanos posgraduados en el extranjero, señalando a los siguientes: Víctor Urquidí, London School of Economics. Banco de México, SHCP, COLMEX. Josué Sáenz, Swarthmore College. SHCP. Edmundo Flores, Universidad de Wisconsin. CONACYT. Raúl Ortiz Mena, Cursos de economía en Harvard y Chicago. Rafael Izquierdo, Licenciatura en la McGill University. Leopoldo Solís, graduado de Yale en 1959, Banxico. Raúl Salinas Lozano, Harvard, fue el primer economista graduado en el extranjero y el primer egresado de economía de la UNAM en ocupar un puesto de primer nivel en la creación de políticas, Director de la Comisión de Inversiones y Secretario de Industria y Comercio en 1958-1964. Ibid, pp. 116-117.

<sup>109</sup> Destaca Babb las acciones de Emilio Mújica Montoya, Director de la ENE-UNAM en 1963, en cuya gestión se incluyó un curso sobre teorías y técnicas de la planificación económica, así como en 1965, Horacio Flores de la Peña, desarrolló un programa de becas para enviar estudiantes al extranjero para capacitar futuros docentes. (Babb no menciona el *Seminario bases para la planificación* realizado en ese año). Resalta que en las primeras tesis de economía de la UNAM, Marx fue el autor más citado, sin embargo a finales de los años cincuenta, las referencias son las siguientes: Keynes, Nurske, Flores de la Peña y Noyola. La influencia del pensamiento desarrollista ya se había consolidado. Ibid, pp. 134-135.

falta de afinidad con la ideología izquierdista, así como por el papel del banco en la fundación del ITAM, en la que participó desde 1946 para instaurar un modelo educativo no oficialista<sup>110</sup>.

Menciona la autora a algunos de los graduados del ITAM en este periodo destacando Gustavo Petricioli, Miguel Mancera y Francisco Gil Díaz, los que tenían altas posiciones dentro del Banco de México, desde donde desempeñaron un papel crucial en la remodelación del programa de economía del ITAM, mediante la creación de una escuela de economía concebida bajo normas internacionales a partir del inicio de la década de los setenta.

Para la autora, los nuevos modelos extranjeros se transmitieron al ITAM en los años sesentas y setentas principalmente, a través del Banco de México. Y mientras que este proporcionaba el puente organizacional que trajo las nuevas tendencias teóricas internacionales a la ciencia económica mexicana, el ITAM ofreció un terreno institucional fértil en el que estas tendencias pudieron prosperar, difundirse, reproducirse y consolidarse.

Babb maneja una hipótesis que puede ser inquietante para los apologistas del nacionalismo mexicano y del intervencionismo estatal: el ITAM no se neoliberalizó gracias a grupos incómodos y combativos del sector privado, sino a causa de banqueros centrales, funcionarios del gobierno, formados en el extranjero que intentaban recrear su visión internacional de un programa de calidad en economía durante una época de graves amenazas a la autonomía del banco central.<sup>111</sup>

Así, por medio del Banco de México, el Estado mexicano contribuyó al dominio progresivo de la ciencia económica americanizada, lo que sucedió cuando los tecnócratas formados en EUA tomaron el control de la política a partir de 1982.<sup>112</sup> Adicionalmente,

---

<sup>110</sup> Banco de México tenía un servicio civil de carrera. Tenía un programa de préstamo de personal con el cual intercambiaba profesionales que se capacitaban en otras dependencias. Ofrecía condiciones organizacionales e institucionales para la legitimidad de la profesión económica: ofrecía un marco para reclutar, capacitar, certificar expertos y asesorar a toda la administración pública federal. La ideología de los profesionales se consideraba desarrollista conservadora. Sus directores entre 1946-1952 y 1952-1970 habían provenido de la iniciativa privada: Carlos Novoa y Rodrigo Gómez, respectivamente. La idea original de crear un programa de posgrado en economía en el COLMEX fue promovida por Banco de México (Rodrigo Gómez, Ernesto Fernández Hurtado, Daniel Cosío Villegas y Víctor Urquidí, Leopoldo Solís) pues se quería subsanar el fracaso de muchos becarios mexicanos en el extranjero.

<sup>111</sup> Durante los años setenta los directivos de Banco de México descubrieron que tenían más en común con otros bancos centrales que con el gobierno de México. El ITAM, como se ha visto, tenía una relación de origen con ese banco, la que se extendió a través de los años: los graduados del ITAM fueron reclutados como funcionarios y fueron enviados a estudiar al extranjero; los funcionarios del banco se convirtieron en profesores y administradores eminentes dentro del departamento de economía del ITAM. Una figura importante de lo anterior fue Leopoldo Solís, egresado de la UNAM y doctorado en Yale, quien como director del Departamento de Estudios Económicos de Banco de México decidió ser profesor del ITAM y del COLMEX. Babb enfatiza la importancia de Gustavo Petricioli y de Miguel Mancera como funcionarios del banco y maestros en el ITAM, ya que bajo la dirección de aquel se modificó el programa en 1965 y se volvió a modificar en 1971, para que se pareciera a los programas de estudios de las escuelas de economía internacionalmente prestigiosos en particular las de Estados Unidos (incluyéndose el Departamento de Estudios Generales). Las reformas hicieron que los estudios fueran de tiempo completo, lo que ocasionó aún más la elitización de la carrera. *Ibid*, pp. 182-191.

<sup>112</sup> Con el triunfo de Miguel de la Madrid en 1982, el ascenso de la tecnocracia al poder político se da en medio del estallido de la crisis de la deuda y el inicio de la instauración de las políticas neoliberales el nacimiento del neoliberalismo. Comenta la autora que llega al poder en México “un grupo de tecnócratas cuya capacitación en

considera la autora que el gobierno mexicano ha venido asegurado la disponibilidad de recursos para el financiamiento de becas de estudio de postgrado en el extranjero a través de CONACYT.

La investigación de esta socióloga se basa en las aportaciones académicas que demuestran cómo los sistemas de conocimiento científico social se construyen social e históricamente. Es una obra relevante porque es un corte transversal de la historia del pensamiento económico en México. Su riqueza consiste en ser una historia con varias lecturas.

Una de esas historias señala cómo en México se han reproducido los paradigmas económicos de los países centrales. Otra, cómo se estructuró la experiencia económica en México durante la segunda mitad del siglo XX y cómo el Estado mexicano ha sido el principal empleador de los economistas. La tesis de Babb es: “La presencia de economistas formados en EUA en los gobiernos de los países en vías de desarrollo es asombrosamente poderosa. Estos tecnócratas suelen compartir un marco cognitivo común, una ideología común con los formuladores de políticas y los funcionarios de organizaciones multilaterales”.

La investigación se inserta dentro del estudio de la sociología de las profesiones y de los estudios neoinstitucionales, pues Babb considera, por una parte, que las profesiones requieren de la legitimación de las organizaciones o de los actores con recursos (clientelas profesionales) y por otra, que las instituciones gobiernan la conducta social, desde las costumbres y otras normas culturales informales, hasta leyes y otras formas legales formales de regulación social.

Así, el surgimiento del neoliberalismo (en su origen la corriente de pensamiento económico llamado neoclásico y posteriormente monetarista) puede verse como una transformación institucional en una escala global, que incluye la aprobación de leyes que otorgan autonomía a los bancos centrales y derechos de propiedad a los inversionistas extranjeros, y la eliminación de aranceles a las importaciones del extranjero. La generación y reproducción de esos marcos teóricos se realiza en las universidades, en la academia. Para explicarlo, Babb, señala que existen tres tipos de isomorfismo institucional: 1) Mimético: en el cual se comparten valores comunes, estructuras organizacionales y se imita para minimizar la incertidumbre. 2) Coercitivo: ocurre cuando las instituciones acatan las normas de actores externos poderosos bajo las presiones de dependencias de recursos -Babb piensa que este no es aplicable a México. 3) Normativo o experto: ocurre en organizaciones como las

---

la corriente principal de la economía neoclásica los predispuso a ver favorablemente el desmantelamiento del Estado desarrollista a través del ajuste estructural y la reforma del Estado”. Para ella la reforma de las políticas se debió más a complicidad interna que a imposición externa. *Ibid*, pp. 239, 243.

universidades. Queda claro que los fenómenos gemelos de la internacionalización de la ciencia económica y la internacionalización de la tecnocracia mexicana están directamente relacionados.<sup>113</sup>

Para la autora, el cambio del paradigma neoliberal que sustituyó al paradigma desarrollista fue provocado en México por el isomorfismo experto, “presiones ejercidas sobre el Estado no por actores externos –es decir inversionistas extranjeros o el FMI- sino por un grupo de profesionales dentro del Estado”.<sup>114</sup>

En resumen, una conclusión sobre los aportes de la investigación comentada en este apartado, nos lleva a establecer algunas coincidencias, pero también algunas discrepancias sobre algunos conceptos que nos serán útiles a lo largo de estas apreciaciones desde la historiografía crítica a la planeación gubernamental mexicana en los últimos sesenta años.

En general, las coincidencias son: la carrera de economía en México nació, creció y tomó su actual forma debido al interés de prominentes funcionarios del sector financiero de los gobiernos posrevolucionarios de formar profesionales para el sector público, dada la creciente presencia del gobierno mexicano en las actividades económicas del país. Tanto la escuela de economía de la UNAM como la del ITAM, se convirtieron en los principales semilleros de economistas, si bien durante un tiempo fueron convergentes, posteriormente empezaron a representar modelos antagónicos. El fracaso del paradigma desarrollista, propició que fuera sustituido por el paradigma neoliberal, lo que fue posible debido al cambio de las condiciones internacionales propiciadas por los gobiernos de ese corte en los países centrales (EEUU y Gran Bretaña), pero impulsadas en gran manera desde dentro, por los tecnócratas que compartían el mismo sistema de creencias, derivado de sus estancia en universidades de los EEUU, principalmente.

Si bien en principio coincido con Sarah Babb, en que el cambio arriba comentado fue provocado en México por el isomorfismo experto, (presiones ejercidas sobre el Estado no por actores externos –es decir inversionistas extranjeros o el FMI- sino por un grupo de profesionales dentro del Estado), también me parece que no profundiza en su análisis, a pesar de aportar elementos valiosos para afirmar que las causas son más complejas e involucran simultáneamente a los tres tipos de isomorfismo por ella definidos. Por una parte, desde el observatorio instalado en un país periférico y subdesarrollado sí se puede mirar cómo las

---

<sup>113</sup> Babb deja claro como durante los dos últimos tercios del siglo XX, la profesión de economista, en México (y la mayoría de economías latinoamericanas), estuvo fuertemente determinada por el contexto histórico global. Hasta los años setenta, la intervención gubernamental en el desarrollo económico era un principio dominante aceptado entonces por los economistas, incluidos los que habían estudiado en el extranjero. Babb se asombra de que en México, a pesar del error de diciembre de 1994, no se revisaran las políticas neoliberales.

<sup>114</sup> Babb cita un trabajo de Williamsom y Haggard (1994) donde, de 15 países estudiados encontraron que en 8, economistas que habían sido formados en universidades de EUA, habían participado en las reformas. Ibid, pp. 27.

presiones internacionales pueden influir en las política económica y en la política de desarrollo y aunque la autora lo identifica no le parece relevante.

Algunas maneras de inducir, presionar y hasta coaccionar han sido: la imposición directa de políticas por parte de organizaciones internacionales y extranjeras; fomentar la confianza de los inversionistas extranjeros para que concurran a una economía; la tendencia de ciertos grupos de la clase dominante del tercer mundo a compartir valores e identificarse con los intereses y los puntos de vista de actores internacionales, tecnócratas en el extranjero. Ahora parece que el Banco Mundial, el FMI y los tecnócratas mexicanos comparten la misma enunciación, hablan el mismo idioma, cuando se inició la relación en los años cincuenta, si bien funcionaba la diplomacia, los tratos no eran tan tersos, pues para obtener recursos de créditos externos se debían cumplir las condiciones impuestas para el financiamiento. En ese sentido, se podría decir que, en el caso mexicano, se trata de un isomorfismo coercitivo combinado con el experto. Sin embargo, considero que también se pueden encontrar elementos para decir que el isomorfismo mimético, también funcionó para imitar modelos, compartir valores y trazar expectativas. Pienso que estos tipos de isomorfismo pueden actuar, primero secuencialmente (el coercitivo; mimético y experto), pero sobre todo simultáneamente, y combinando el orden secuencial, pues es la forma en que el saber institucionalizado y un sistema de creencias se refuerza y se reproduce.

Lo aportado por el trabajo de Sarah Babb, coincide con una creciente corriente de opinión que afirma que, ya desde los años ochenta, los economistas (los técnicos, los tecnócratas) se convierten en hacedores e implantadores de políticas. A partir de ese momento, dejarán de ser sólo asesores, secretarios técnicos y consultores, para estar en la cúspide de la toma de decisiones. Se debe enfatizar que, desde una perspectiva histórica, Banco de México fue la organización gubernamental que tuvo mayor responsabilidad e ingerencia -dándole sentido- a la americanización de la economía mexicana.<sup>115</sup>

El trabajo de esta investigadora no sólo permite asomarse a la sociología de las profesiones, sino que permite elucubrar sobre una posible genealogía o linaje familiar de las profesiones y cómo a través de las generaciones –antecesores y sucesores- se va construyendo, consolidando y reproduciendo un sistema de valores y de creencias.

Para terminar este apartado, un caso: el primer encargado de diseñar políticas económicas de alto nivel con título extranjero de posgrado fue Raúl Salinas Lozano, quién se convirtió en Secretario de Industria y Comercio en el sexenio del Presidente Adolfo López Mateos, 1958-1964. De 1954 a 1958 Raúl Salinas (más conocido por ser el padre de Carlos

Salinas de Gortari, primer economista doctorado en el extranjero que llega a ser presidente de México, 1988-1994) había sido Director General de la Comisión Nacional de Inversiones (instancia de planeación) que se creó bajo la recomendación del Banco Mundial en el sexenio de Adolfo Ruiz Cortines, 1952-1958, Comisión que le proporcionó a Salinas, padre, la familiaridad necesaria para trabajar con el personal de las agencias internacionales. Un dato aún más significativo, de 1956 a 1958, Raúl Salinas Lozano había fungido también como gobernador alterno del FMI,<sup>116</sup> este dato nos permite concluir con el siguiente razonamiento para el caso mexicano: funcionarios gubernamentales formados en universidades extranjeras, más el dominio del *know how* en las negociaciones e implantación de acciones diseñadas por organismos financieros internacionales, producen resultados neoliberales (no sólo la trayectoria, sino también la descendencia), tecnócratas, identificados con las teorías y prácticas de la matriz, muy responsables en seguirlas, certificados y confiables, tanto, que son postulados para dirigir organismos financieros internacionales como el FMI, BID, Banco Mundial, OCDE.

Acabamos de reseñar una parte de esa historia, es necesario saber qué ocurría en los otros modos institucionales de pensamiento, en particular en el adscrito con el reformismo del Estado mexicano, la visión nacionalista con un capitalismo autóctono, que tuvo una importante base de expresión en la universidad pública.

#### **4.6 Bases para la planeación económica y social de México.**

*El problema de la planeación no estriba en hacer planes, sino en conseguir que se cumplan.*  
Seminario bases para la planeación económica y social de México, Cuernavaca, 1965.

José Luis Ceceña Cervantes en “La economía en México, 1950-1975”<sup>117</sup>, señala que en la década de los cincuenta y debido al avance de las economías socialistas, con base en la planificación nacional, se da un auge por estudiar las cuestiones más importantes del desarrollo económico; surgen así algunas de las obras pioneras en temas como: etapas del crecimiento, teoría del desarrollo económico, estrategia del desarrollo económico, el papel de la planificación en la economía, entre otros.<sup>118</sup>

---

<sup>115</sup> Recapitulando, se puede mencionar la fundación del ITAM, la creación del postgrado de economía en el COLMEX, la renovación del programa de estudios de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Sara Babb, ver p, 265.

<sup>116</sup> Sarah Babb cita a Roderic Ai Camp, ver p. 268.

<sup>117</sup> José Luis Ceceña Cervantes, “La economía en México, 1950-1975”, *Las humanidades en México 1950-1975*. México, UNAM, 1978, 802 pp. Ver pp. 429-456.

<sup>118</sup> Ceceña Cervantes menciona las siguientes: W. W. Rostow. *Las etapas del crecimiento*. Albert O. Hirschman. *La estrategia del desarrollo económico*. W. Arthur Lewis. *Teoría del desarrollo económico*. Oskar Lange. *La economía política del socialismo; El papel de la planificación en una economía socialista*.

Comenta que también en México se tuvieron estudios de la realidad económica, destaca la publicación de *El desarrollo económico de México y su capacidad de absorber capital del exterior*, NAFINSA, realizado por Víctor L. Urquidi y Raúl Ortiz Mena, y funcionarios del Banco Mundial, como ya se mencionó anteriormente. Agrega que a partir de principios de la década de los sesenta, se introducen en la currícula de la UNAM<sup>119</sup> las siguientes asignaturas: *Teoría del desarrollo económico* y *Teoría de la planificación económica* (Ceceña Cervantes apunta que desde 1946 se impartía el *Seminario de Planeación e Industrialización para América Latina*, pero era optativo)<sup>120</sup>.

El aparente *boom* del “milagro” económico por el que atravesaba México, propició que la primera mitad de los sesenta fuera el inicio del estudio y análisis sistemático sobre el desarrollo en México y los efectos sobre la distribución del ingreso que este propiciaba. Había interés en el sector gubernamental y la preocupación estaba en el ambiente académico, nacional y extranjero, y se había constituido un horizonte cultural que daría cobertura a una basta producción de estudios que proliferarían durante las dos décadas siguientes. Desde mi punto de vista, señalo tres trabajos que son hito en este asunto: *El dilema del desarrollo económico de México* de Raymond Vernon<sup>121</sup> (1963); *La democracia en México*, de Pablo González Casanova<sup>122</sup> (1965) y *Bases para la planeación económica y social de México*

---

<sup>119</sup> En el mismo estudio, Ceceña Cervantes, da elementos para comprender el paulatino auge, no sólo de los temas sobre planeación y desarrollo, sino en especial de los estudios de la carrera de economía. Comenta que de 1950 a 1959 se crearon nuevas escuelas de economía: en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), en la Universidad de Sinaloa; Universidad de Nuevo León, la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional (IPN). Agrega que para 1978, en México, ya existían 34 instituciones de educación superior dedicadas a impartir Economía a nivel licenciatura. Con nivel de Maestría en Economía se impartía en: UNAM, COLMEX, CIDE, IPN, UV, UANL, Universidad de las Américas, UNA Chapingo (Economía Agrícola). Con nivel de doctorado sólo existía en la UNAM e IPN. José Luis Ceceña Cervantes, “La economía en México, 1950-1975”, op. cit., pp.436-437.

<sup>120</sup> Ibid, p. 438.

<sup>121</sup> Este trabajo de Raymond Vernon es pionero en el análisis del modelo de desarrollo mexicano y conjuntamente con los trabajos de Clark Reynolds y Roger Hansen, que también se han ocupado del desarrollo de México, es uno de los más citados. El estudio es resultado de los impactos provocados por la revolución cubana que propició que el gobierno norteamericano auspiciara investigaciones para conocer más sobre los procesos de desarrollo de los países subdesarrollados, por una parte, y por otra, saber más sobre las relaciones entre el sector público y el privado, intentando identificar cuál sería la política exitosa que permitiría acelerar el desarrollo económico, y así evitar que existan inconformidades y conflictos sociales. Los aportes de Vernon consisten en que analiza la actuación política y económica a partir de 1940 y desde su posición de investigador externo identifica plenamente dos situaciones: 1) Existe una pugna entre los políticos y los técnicos que dificulta la toma de decisiones y genera un conflicto de intereses en el sector público. 2) A principios de los sesenta, ya hay indicios de que la boyante economía mexicana podría tener problemas al deteriorarse la tasa de crecimiento, prelujiendo un panorama económico poco prometedor. México estaba llegando a la meseta de su ascenso. Vernon anticipó con claridad el fin del milagro mexicano. Cfr. Raymond Vernon. *El dilema del desarrollo económico de México*. México, Editorial Diana, 1967. pp. 235.

<sup>122</sup> En *La democracia en México* (México, Editorial Era, 1965) Pablo González Casanova aborda el problema del desarrollo del país analizando, desde la sociología, diversas estructuras: la del poder; las estructuras social y política y como ésta, esta asociada al desarrollo económico. Explora sobre las posibilidades de la democracia y señala que en México existe un colonialismo interno y un desarrollo semi-capitalista y que estos deben acabar para que la población marginal y semicolonial conquisten los derechos políticos y la libertad política. Su aporte principal consiste en que señala que es inocultable, para la clase gobernante, que la democratización es la base y el requisito indispensable para el desarrollo.

(1965). Este último, más pertinente para el asunto que nos ocupa, fue el resultado y la memoria del seminario que con el mismo nombre organizó la entonces Escuela Nacional de Economía de la UNAM entre el 21 y 24 de abril de 1965 en la ciudad de Cuernavaca, Morelos. El seminario fue convocado por Horacio Flores de la Peña, Director de la Escuela, Jorge Tamayo López Portillo, Emilio Sacristán Roig, Fernando Solana Morales y coordinado por Ricardo Torres Gaitán, Ifigenia Martínez de Navarrete y Mauricio Carril<sup>123</sup>.

Se destaca la realización de este seminario pues es un indicio claro de la preocupación que ya existía a nivel nacional entre los funcionarios del gobierno, académicos y jóvenes economistas<sup>124</sup> por el tema de la planeación o la planificación. Para el caso mexicano, debe hacerse notar que el seminario se realizó durante el primer semestre del gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, sexenio 1964-1970, seguramente con pretensiones (no se señala en la obra) de aportar y contribuir en las líneas básicas de política económica de ese gobierno.<sup>125</sup> Pero además, en el entorno latinoamericano, se anticipa al *Seminario sobre planificación*

---

<sup>123</sup> *Bases para la planeación económica y social de México*. Seminario celebrado por la Escuela Nacional de Economía, UNAM, abril de 1965. México, Siglo XXI Editores, 1966. 269 pp. El libro donde aparecen la memoria y los resultados de este seminario, se encuentra entre los primeros 25 publicados por la naciente Editorial Siglo XXI, en estos temas promotora decidida, desde su fundación, de los trabajos críticos y de análisis de las directrices gubernamentales de las que se escindió su primer director, Reynaldo Orfila, cuando de director del Fondo de Cultura Económica, editorial principalísima en la difusión de trabajos sobre economía, pasó con sus principales colaboradores y autores a crear Siglo XXI. Esta historia alterna, aparentemente marginal para el tema que nos ocupa, puede conocerse en el trabajo de Víctor Díaz Arciniega, *La historia de la casa, op. cit.*

<sup>124</sup> En esta obra se señala que fueron ponentes: Roberto Anguiano, Eduardo Bustamante, Alfonso Corona Rentería, Horacio Flores de la Peña, Luis García Cárdenas, Pablo González Casanova, Horacio Labastida, Víctor Manuel Navarrete, Ignacio Pichardo, Guadalupe Rivera, Fernando Rosenzweig, Jorge Tamayo López Portillo, Pedro Uribe Castañeda y Miguel Wionczek. Los participantes en los debates fueron: Alonso Aguilar, Víctor Manuel Barceló, Carlos Manuel Castillo, José Luis Ceceña, Jorge Cortés Obregón, José González Pedrero, Luis Dantón Rodríguez, David Ibarra, Fernando Lanz Duret, Gilberto Loyo, Adolfo Lugo Verduzco, Gonzalo Martínez Corbalá, Miguel Flores Márquez, Tulio Meléndez, Eliseo Mendoza Berrueto, Alfredo Navarrete Romero, Enrique Ramírez y Ramírez, Rodolfo Siller, Enrique Soto Ortiz, Pedro G. Zorrilla. Destacan diversos nombres de personajes que serían protagonistas en la política, la administración pública y la vida académica mexicana durante las tres décadas siguientes.

<sup>125</sup> Comenta Rafael Izquierdo en *Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1979*, que antes de iniciar el sexenio de Adolfo López Mateos, hubo intentos de hacer una base programática y de instrumentación de políticas para el gobierno entrante, en este caso dos equipos, provenientes de dependencias distintas, presentaron propuestas en esta materia. Por una parte, antes de agosto de 1958, Antonio Ortiz Mena, entonces Director General del IMSS, presentó al Presidente electo el trabajo “Política económica nacional”, proyecto de programa de gobierno, preparado por Raúl Ortiz Mena, Alonso Aguilar y Fernando Hiriart. Por otra parte, otro grupo, integrado por Eduardo Bustamante y Manuel Moreno Sánchez, elaboró un proyecto de Ley de Secretarías que fue presentado al final de ese año y provocaría muchas fricciones. Complemento el comentario de Izquierdo, una de las reformas fue la creación de nuevas secretarías, entre ellas, la Secretaría de la Presidencia, a la que se le asignaron las atribuciones y facultades sustantivas en materia de planeación. Añade Izquierdo, que ya al inicio de los sesentas, surge un elemento que explica el auge por estas actividades: el Acta de Punta del Este (y la “Alianza para el Progreso”). Los países firmantes, iniciaron la formulación de planes para tener acceso a los créditos de los organismos financieros internacionales, lo que revitalizó la planeación. En México, ya en 1961, se promulgó el *Acuerdo Presidencial sobre la Planeación del Desarrollo Económico y Social del País*, que daba atribuciones exclusivas a la Secretaría de la Presidencia en esta materia. En 1962, la SHCP, dirigida por Antonio Ortiz Mena, para no quedar al margen –indica Izquierdo– obtiene el *Acuerdo Presidencial para crear la Comisión Intersecretarial de Planeación*. Esta Comisión presentó el *Plan de Acción Inmediata 1962-1964*. Las peripecias ocurridas en ese sexenio, ya denotan la pugna entre los diferentes criterios para incidir en la planeación en México, disputa tecnoburocrática que continuaría durante tres sexenios más. Rafael Izquierdo, *Política hacendaria...*, op. cit., pp. 42-51.

organizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) en Santiago de Chile en junio de 1965, el que daría pauta para la formulación de planes y programas en nuestra región durante esa década y la siguiente.

En los trabajos del seminario realizado por la UNAM, se dedicaron a desahogar ponencias y realizar los respectivos debates sobre los siguientes asuntos: 1. Función y razón de ser de la planeación. 2. Antecedentes de la planeación. 3. Objetivos y metas de un Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social. 4. Condiciones esenciales para hacer posible y eficaz la planeación en México. 5. Problemas jurídicos de la planeación. 6. El Órgano Central de Planeación (OCP). 7. El proceso de planeación y la coherencia y consistencia lógica de los objetivos. 8. Planeación del desarrollo agrícola. La planeación de la actividad privada. El Estado deberá estimular la inversión privada. 9. Planeación del desarrollo social. 10. Planeación en la utilización de los recursos humanos. 11. Planeación del desarrollo regional. 12. El financiamiento del Plan Nacional.

Para los propósitos de este trabajo se comentarán el resumen y resultados del seminario y algunos de los aspectos más relevantes de los asuntos tratados, pues en ellos se establecieron una serie de definiciones, criterios y modelos que si bien no se implantaron inmediata ni sistemáticamente, a partir de la década de los setenta se convertirán, paulatinamente, en referencia básica que en mayor o menor medida aparecerá en los documentos que sobre planeación emitan las diversas dependencias del gobierno mexicano. Los aspectos que destacan son el énfasis en la planeación económica; los relacionados con los objetivos y metas de la planeación; con la estructura administrativa de la planeación, y con la planeación global, sectorial y regional.<sup>126</sup>

En el Seminario se señaló la necesidad de realizar reformas al orden jurídico imperante, para que la planeación quede encuadrada dentro del sistema político vigente. Se postula, además, la necesidad de una planeación “democrática” que contemple la participación social (aparece el término que hará eclosión a partir del primer *Plan Nacional de Desarrollo*, en 1983) y se pronuncia por una planeación flexible, a la que define como la “que

---

<sup>126</sup> Con relación a los antecedentes de la planeación en México destaca la ponencia que con el mismo nombre presentó Miguel Wionczek. Queda claro que desde 1965 existía ya una crítica fundamentada al modelo del desarrollo estabilizador. En la ponencia se establecen distintos hitos de la planeación en México, destacando los siguientes: 1) 1930 Ley de Planeación. 2) Primer Plan Sexenal. 1934-1940. 3) Segundo Plan Sexenal 1940-1946. 4) 1942. Comisión Federal de la Planeación Económica. 5) 1946. Comisión Nacional de Inversiones. 6) 1954. Creación de la Comisión de Inversiones. 7) Creación en 1958 de la Secretaría de la Presidencia. 8) 1963 La Comisión de Planeación del Senado de la República elaboró un proyecto de Ley Federal de Planeación. 9) 1962-64 Plan de Acción Inmediata. 10) 1962-65 Plan de Acción Inmediata. (Señala Wionczek que estos planes no se dieron a conocer a la opinión pública y que eran parciales). 11) 1965 No se aprobó la Ley Federal de Planeación. 12) 1966-1970 Programa de Desarrollo Económico y Social. Ver pp. 25-68.

pretende realizarse sin actuar directamente sobre la producción y sin que el Estado sea propietario total de los medios de producción”.<sup>127</sup>

Con relación a los objetivos y metas de la planeación, no puede dejar de mencionarse que el término empleado es el de planeación y no el de planificación, definiéndose la función y razón de ser de la planeación, estableciéndose que la planeación económica y social es un sistema moderno y eficaz para satisfacer las aspiraciones colectivas de una nación. Se reconocía ya que el sector público mexicano, de enorme complejidad, requiere la elaboración de un Plan, pero también se señalaba que la planeación no era sustituta de las reformas estructurales.<sup>128</sup>

Se ubican problemas y se menciona la necesidad de establecer un mecanismo eficaz de control del sector público. Se detectaba la ausencia de mecanismos de seguimiento, control y evaluación, pues ni la Secretaría de la Presidencia, ni la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ni la Secretaría del Patrimonio Nacional (SEPANAL) controlaban procesos completos. Se vislumbraba ya la necesidad de incorporar al sector público local y al sector privado en el proceso de planeación.

Respecto a la estructura administrativa de la planeación, se asentaba que deberían crearse condiciones esenciales para hacer posible y eficaz la planeación en México, por lo que debían superarse obstáculos estructurales e institucionales apuntándose que se requería una mayor participación política de la población.

La planeación deberá tomar en cuenta los intereses de los grupos mayoritarios (...) discutirse en el Congreso (...) que los técnicos tengan una mayor participación política y los políticos un mayor conocimiento técnico a fin de que haya menos resistencia a los cambios que implica la planeación. Se postulaba la necesidad de información precisa, veraz y pública ya que existe desorganización de las cuentas nacionales. Se apuntaban reformas indispensables para adecuar la administración pública a las

---

<sup>127</sup> *Bases para la planeación económica y social de México*, op. cit. En el capítulo 2 “Objetivos y metas de la Planeación”, Jorge Tamayo aborda conceptualmente el asunto de la planeación, (no le llama planificación ni hace la distinción), precisando su significado y ocupándose del intervencionismo estatal (a la manera francesa), apoyándose en la obra *Problemas prácticos y teóricos de la planificación*, de Charles Bettelheim. Ver, pp. 69-74.

<sup>128</sup> En lo relativo a los objetivos y metas de un Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, en el Seminario se señaló la necesidad de realizar reformas al orden jurídico imperante, para que la planeación quede encuadrada dentro del sistema político vigente. Se postula, además, la necesidad de una planeación “democrática” que considere, “Exista una participación activa de los ciudadanos, en la elaboración, ejecución y control del Plan Nacional (...) Que se imprima al proceso productivo una dirección precisa para que el establecimiento de prioridades se satisfaga las necesidades básicas de toda la población. Se buscaba el desarrollo social y una política redistributiva (se pretendía) la consecución de metas específicas de interés nacional: creación de la industria pesada, electrificación total del país, participación estatal en las industrias básicas, modernización del sector agrícola atrasado, reducción de la dependencia económica externa, desarrollo del potencial económico en las distintas regiones...” Ibid, p. 4-5. Como se verá más adelante, ya en este seminario realizado en 1965, se habían identificado los principales problemas sobre la planeación en México, y por las diversas pugnas ideológicas e interburocráticas, sólo se pudieron abordar, hasta 1980-1983, con la publicación del *Plan Global de Desarrollo*, las reformas al marco constitucional, la promulgación de la *Ley de Planeación* y la creación de un *Sistema Nacional de Planeación*. Situación que será instrumentada e implantada por el grupo ganador en la pugna interburocrática mencionada que, paradójicamente, era el grupo contrario a los que presentaron esta propuesta en 1965.

necesidades de la planeación. En ese sentido se enunciaron las reformas necesarias para contrarrestar los factores negativos de la planeación en la administración pública mexicana: 1) Una adaptación estructural y no simplemente pragmática de las instituciones administrativas. 2) Definición más precisa de los objetivos económicos y sociales y una delimitación funcional de competencias en las dependencias administrativas. 3) Adopción de una red nacional de información y de técnicas modernas. 4) Descentralización en la consulta y en la ejecución. Reforma administrativa y organizacional. 5) Delimitación de responsabilidades y funciones en la organización burocrática. Se señalaban como problemas adicionales la alta rotación de personal por cambios políticos y la ausencia de un servicio civil.

Respecto a los problemas jurídicos de la planeación, aparece la polémica de si era necesario hacer reformas jurídicas para establecer un marco normativo para la planeación. Hubo especialistas que comentaron que a partir del Art. 133 constitucional se podía hacer la planeación. Otra posición expresó que la Constitución de 1917 no considera nada relacionado con el término planeación, por lo era urgente revisar las leyes, instituciones y mecanismos operativos.

Se señaló que era indispensable que la Constitución reconociera que los principios de desarrollo económico, conjuntamente con otros, son base para el desarrollo del país, por lo que los particulares deben ajustarse a las necesidades del mismo, las leyes deben contener la estructura general para la elaboración del Plan y al ejecutivo debe corresponder la elaboración del mismo y su vigilancia, mientras el Congreso desempeña una función de censura.<sup>129</sup>

Un aspecto central en la discusión fue lo relativo a la creación de una Comisión Nacional: un Órgano Central de Planeación (OCP). Al respecto se propuso: la creación del OCP en forma de una comisión nacional. Se reconoció la necesidad de una nueva Secretaría encargada de la planeación central y probablemente de elaborar el presupuesto (más no de ejecutarlo, pues se señaló que esa seguiría siendo una atribución de la SHCP). Se consideró necesaria la ampliación de las funciones de la actual Secretaría de la Presidencia (sic) para que pudiera llevar a cabo la planeación nacional.<sup>130</sup>

Con relación a la planeación global, sectorial y regional se mencionó la necesidad del proceso de planeación y la coherencia y consistencia lógica de los objetivos. Se definieron como fases fundamentales de la planeación las siguientes: 1) Formulación del plan. 2) Discusión y, de proceder, aprobación. 3) Ejecución. 4) Vigilancia. Se hizo énfasis en que en la planeación no eran separables la teoría y la ejecución.<sup>131</sup> Además, se manifestó la necesidad

---

<sup>129</sup> Ibid, p. 12.

<sup>130</sup> Como Órgano Central de Planeación (OCP), se propuso la creación de la Secretaría de Planeación y Presupuesto. Se señaló que ésta podría ser la Secretaría de la Presidencia si se le ampliaran sus funciones. (En 1976 se crearía el Órgano Central de Planeación como Secretaría de Programación y Presupuesto a partir de la Secretaría de la Presidencia).

<sup>131</sup> Se comenta que por las tasas tan altas de crecimiento del PIB, más del 6% se pensaba en algunos sectores que no era necesario planear.

de continuar y profundizar la planeación sectorial: 1) Planeación del desarrollo agrícola. 2) Planeación de la actividad privada. El Estado deberá estimular la inversión privada. 3) Planeación del desarrollo social. 4) Planeación en la utilización de los recursos humanos. 5) Planeación del desarrollo regional.

Se abordó, además, la necesidad del financiamiento del Plan Nacional y se expresó preocupación por la creciente tendencia al endeudamiento externo y la ausencia de un plan bien definido capaz de financiar el desarrollo con mayor proporción de recursos internos. El seminario se pronunció en contra de la inversión extranjera irrestricta y se señaló el desplazamiento que ésta hace del capital nacional. Se habló también de continuar la reforma fiscal.<sup>132</sup> Se señala ya la necesidad de adquirir créditos externos en mejores condiciones.

En suma, la realización del Seminario fue importante no sólo porque se anticipó al ILPES, exponiendo la visión mexicana, sino porque se trocó el concepto de planificación por el de planeación, “ambientándolo” a la realidad política mexicana. Además, porque deja evidencia de la efervescencia que existía entre algunos de los sectores de los economistas adscritos a la administración pública, por introducir cierto tipo racionalidad -a través de la planeación- al quehacer político.

No hay evidencia que los resultados del seminario hayan fructificado. El *Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970*, se formuló por una Comisión Intersecretarial integrada fundamentalmente con un equipo de la Secretaría de la Presidencia y un equipo mayoritario de la SHCP.<sup>133</sup> En 1965 se preparó el programa que si bien no fue dado a conocer a la opinión pública, sólo influyó en la orientación de la política económica.

#### **4.7 El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES)**

Sin que la pretensión de este apartado sea abordar cuestiones metodológicas de planeación o planificación, es importante destacar –brevemente- el concepto, los principios y las características principales del proceso de planificación y programación, así como mencionar el contenido de los planes y programas tal y como se definen en los textos del

---

<sup>132</sup> Al parecer desde los años sesenta se requería una reforma fiscal para la economía mexicana. Sarah Babb relata como a raíz de la “Alianza para el progreso” se había contratado la consultoría de un experto economista formado en Cambridge y que había participado en la CEPAL, Nicolas Kaldor, quien señaló que el sistema de tributación mexicano captaba muy pocos recursos fiscales de una manera regresiva y otorgaba privilegios no garantizados a una porción importante del ingreso nacional. Como solución, recomendaba reformas radicalmente redistributivas que tendrían el efecto agregado de ampliar la base de demanda interna. En 1961 un grupo de economistas mexicanos formados en el extranjero: Rafael Urrutia Millán, Agustín López Murguía, Ernesto Fernández Hurtado, Ifigenia Martínez y Víctor Urquidi, presentó en la SHCP un informe basado en las recomendaciones de Kaldor, pero la propuesta fue desechada, pues se pensaba que era muy radical y propiciaría la fuga de capitales. Como desde 1940, el gobierno decía, pero los dueños del capital disponían. Ver Sarah Babb, op. cit., pp. 120-121.

<sup>133</sup> Rafael Izquierdo, *Política hacendaria del desarrollo estabilizador*, op. cit. Ver p.55.

Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, ILPES<sup>134</sup>, pues desde mi punto de vista, la planeación realizada en México a partir de la segunda mitad de los sesentas, los setenta e inicio de los ochenta, si bien fue ecléctica -así lo muestran planes y programas revisados- incluso la formulada posteriormente, estará orientada, *mutatis mutandis*, por diversos criterios metodológicos donde no sólo se identifica la influencia de lo conceptualizado y propuesto en el seminario *Bases para la planeación económica y social de México*, sino destacan también los propuestos por el ILPES<sup>135</sup> (cohabitando en los hechos, con las prácticas y metodologías, que desde inicio de los cincuenta implantan y replican los expertos y especialistas del BM y del BID) desde 1965 y la década siguiente.

1965 fue un año central respecto a los esfuerzos gubernamentales por introducir la racionalidad de la planificación en la administración pública en toda la región latinoamericana. El término y la idea de planificación estaban en boga. En ese año, se realiza en la sede del ILPES en Santiago de Chile, un seminario cuyos resultados fueron conocidos como *Discusiones sobre planificación*.<sup>136</sup> En ese libro, se relata cómo, desde hace diez años el término planificación era objetado por su excesiva carga de valoración política (ya se vio cómo en México se le censuró y en el sector gubernamental se le llamó planeación), comentando que para mediados de los sesenta ya se comienza a considerar al término sólo por su significación técnica, discutiéndose que su aplicación puede resolver los problemas reales del desarrollo.

Se señala que el término se puso de moda y su aplicación se difundió de forma desmedida, pasando de lo económico, al vasto campo de lo social, dando a entender que su contenido se había deslavado; se había vaciado su significación (dándose el fenómeno de saturación semántica).

El seminario centró su interés en este enfoque de tipo global de las cuestiones relacionadas con el desarrollo económico y social entendiendo por esto, las actividades que deberían realizar determinadas instituciones y organismos del Estado y cuya finalidad explícita y declarada es la creación de un sistema formal o informal de planeación. Dichas

---

<sup>134</sup> Este apartado se basó en dos trabajos publicados por el ILPES, *Discusiones sobre planificación. Informe de un seminario (Santiago de Chile, julio de 1965)*, México, Siglo XXI editores 16ª. Edición. 1985 y el texto de Gonzalo Martner, *Planificación y presupuesto por programas*. México, Siglo XXI Editores, 1967, 511 pp.

<sup>135</sup> Existen grandes coincidencias entre ambas corrientes de pensamiento; la planeación “mexicanizada” (con influencia de la planeación francesa de Charles Bettelheim) propuesta por el seminario organizado por la Escuela Nacional de Economía de la UNAM, y la de la planificación, corriente más conceptuosa y con mayor rigor, proveniente del ILPES y en última instancia del pensamiento de la CEPAL. Las coincidencias se deben buscar en el papel que se le da al Estado en la economía, principalmente en lo relativo “Estado de Bienestar” y a las propuestas del “keynesianismo”.

<sup>136</sup> *Discusiones sobre planificación*, op. cit. El libro es el Informe de un seminario realizado en Santiago de Chile del 6 al 14 de julio de 1965. Participaron, cito a los reconocidos en la realidad mexicana, entre otros, Fernando Cardoso, Ricardo Cibotti, Benjamín Hopenhayn, Enrique Iglesias, Cristobal Lara, Gonzalo Martner, Carlos Matus, José Medina, Raúl Prebisch, Osvaldo Sunkel, Jacobo Satán, Pedro Vuskovic. En total 31 participantes.

tareas se referirán concretamente: al examen de la evolución y de las perspectivas de la situación socioeconómica; a la definición de objetivos de largo plazo del desarrollo económico y social; al análisis técnico de la coherencia entre estos diversos objetivos, entre ellos, la disponibilidad de recursos humanos, naturales, de capital y financieros.<sup>137</sup>

En el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social<sup>138</sup> se tenía claro que la idea central de la planificación es la racionalidad. Planificar implica reducir el número de alternativas que se presentan a la acción, unas pocas compatibles con los medios disponibles: se elige una opción y se descartan otras; se coordinan objetivos, se prevén hechos, se proyectan tendencias. La planificación (la planeación), requiere de la programación, que es un ordenamiento racional de recursos escasos ante objetivos precisos, implica además del diagnóstico, la tarea de pronosticar el futuro. Planificar:

Es un proceso de asimilación y sustanciación de un enorme caudal de informaciones que permitan apreciar todos los cauces posibles de acción, y el lento y enjundioso proceso de selección de alternativas, luego de una evaluación científica de las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas (...) Planificar es la actividad de hacer planes para el futuro. Planificar implica, en consecuencia, dar forma orgánica a un conjunto de decisiones, integradas y compatibles entre sí, que guiarán la actividad de una empresa, un gobierno o una familia. Programar es hacer planes, programas y proyectos, es fijar metas cuantitativas a la actividad, destinar los recursos humanos y materiales necesarios, definir los métodos de trabajo a emplear, fijar la cantidad y la calidad de los resultados, y determinar la localización espacial de las obras y actividades.<sup>139</sup>

En el trabajo de Gonzalo Martner ya citado, la planificación cuenta con seis principios básicos: racionalidad, previsión, universalidad, unidad, continuidad e inherencia.<sup>140</sup>

En la planeación, se considera que tanto la política como la programación y el presupuesto, se gestan en procesos. La primera a través del sistema político, genera las decisiones gubernativas; opinión pública, partidos políticos, legislativo y ejecutivo son los principales mecanismos mediante los cuales se van produciendo las decisiones. La programación y presupuesto se gesta en diversas instancias del poder ejecutivo, por medio de las etapas de formulación; discusión y aprobación; ejecución y control y evaluación de los resultados.<sup>141</sup>

Respecto al contenido de los programas, se señala que las partes pueden ser divididas

---

<sup>137</sup> La planificación buscaba conducir a la estructuración y aplicación de una nueva política de desarrollo económico y social. Esta fue la concepción que privó al adoptarse de forma general para todos los países latinoamericanos en 1961, en el Acta de Punta del Este, la idea de planificación (como ya se ha mencionado, en México esto no se adoptó totalmente).

<sup>138</sup> Se incluyen ideas de Gonzalo Martner en, *Planificación y presupuesto por programas*, op. cit.

<sup>139</sup> Gonzalo Martner, *Planificación*, p. 45.

<sup>140</sup> Ibid, pp. 46-47, donde se definen y detallan cada uno de estos conceptos.

<sup>141</sup> Ibid, pp. 47-50.

de la siguiente manera: 1. Presentación. 2. Diagnóstico. 3. Pronóstico. 4. Fijación de metas y asignación de recursos. 5. Ejecución del programa. Además, se señala que hay planes de desarrollo globales y sectoriales. La CEPAL consideró a estos como un “acto de orden”. Los planes globales comprenden el análisis y la fijación de metas para toda la economía del país. Para hacer dichos análisis y las proyecciones se emplean instrumentos de medición de carácter macroeconómico, como cuentas nacionales, matrices de insumo-producto, etcétera.

Por su parte, los programas sectoriales se refieren a actividades tales como agricultura, vivienda, transportes, minería e industria, que por lo general tienen la finalidad de romper “cuellos de botella”: ante el “atraso” de algún “sector”, se formula un programa de “desarrollo” para ese sector.<sup>142</sup>

Independientemente de que los conceptos propuestos por el ILPES fueran unos más de los que prevalecían entre los principios dominantes (recordemos que coexistían con los criterios neoclásicos y monetaristas). Entre otros motivos, quizá su difusión y aceptación<sup>143</sup> se debió a la disponibilidad de encontrarlos dentro del programa de publicaciones de la editorial Siglo XXI, que realizó un convenio con el ILPES y la Editorial Universitaria de Santiago de Chile y desde México, los puso a disposición de miles de lectores, entre los que destacaron el ámbito académico y los funcionarios públicos.

Sin haber hecho una investigación exhaustiva sobre este punto, llama la atención que tres obras conocidas, dentro de la colección “Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social”: *Discusiones sobre planificación*, (1965); *Planificación y presupuesto por programas*, (1967) y; *Guía para la presentación de proyectos*, (1973), hasta 1985, 1981 y 1983, respectivamente, habían alcanzado la 16ª edición, la 12ª edición corregida y aumentada y la 11ª edición, cada una, con tirajes de dos mil; cinco mil y diez mil ejemplares, y que sin conocer el tiraje total acumulado para cada uno de estos textos en todas sus ediciones, nos indica una producción muy alta, a lo largo de casi veinte años, para libros de carácter tan técnico y especializado.

Si bien este asunto es materia de los estudios de la historia intelectual y de la historia neoinstitucional, en este trabajo no podemos soslayar ni deja de llamar la atención, el conocer cómo, por qué medio, foro y mecánica se van introduciendo, quedando, afirmando, desvaneciendo, fusionando y reciclando conceptos y principios dominantes en las preferencias de un público lector especializado (patrocinadores, editores, estudiantes, técnicos,

---

<sup>142</sup> Ibid, pp. 50-52

<sup>143</sup> Es muy probable que su aceptación se deba, sobre todo, a que estaban articulados y eran parte del paradigma latinoamericano de planeación que se constituyó en un sistema de pensamiento completo, abarcador y con metas específicas entre las cuales lo social (desarrollo y redistribución del ingreso) eran muy atractivas: saldremos de pobres, aunque no seamos ricos. Hay aspiraciones de justicia social y de cierto nacionalismo. En los postulados del neoclasicismo, sustrato del monetarismo, estos planteamientos no son relevantes.

investigadores, académicos, administradores públicos, políticos) que emplean y difunden sus metodologías, conceptos, valores, objetivos y alcances.

Por los resultados de los trabajos de Peter H. Smith, *Los laberintos del poder (1910-1971)*; de Roderic Ai Camp, *Reclutamiento político en México (1884-1994)* y de Juan Lindau, *Los tecnócratas y la élite gobernante mexicana*, entre otros, sobre la conformación y dinámica de las élites en la política mexicana, se puede afirmar que la pertenencia a camarillas, instituciones de educación superior nacionales y del extranjero, la relación jefe-subordinado y el vínculo maestro-alumno, son reforzadoras y replicadoras de sistemas de creencias y de difusión de ideas y de “modas intelectuales”, que coyunturalmente o no, juegan un papel en un momento determinado al fijar preferencias ideológicas.

En el caso de Gonzalo Martner, autor del libro que nos ocupa además, se debe señalar que como funcionario y consultor del ILPES, estuvo en México en 1975 (así lo señala él, en la 12ª edición de su libro) trabajando con las autoridades del gobierno mexicano en el establecimiento del presupuesto por programas.<sup>144</sup>

Hay elementos que permiten entender las definiciones de una parte de los economistas (los adscritos al estructuralismo de la CEPAL; los nacionalistas y hasta los keynesianos) del gobierno mexicano, en materia de planeación y su afinidad con las líneas del ILPES (y el Estado del Bienestar) en ese momento y en los años inmediatamente posteriores, lo que explica quizás unos de los motivos del creciente auge de la planeación a partir de esos años y del consiguiente *boom* de planes y programas.

El otro elemento que no debemos olvidar es la creciente participación de economistas –la recepción a la enunciación en planeación la realizaron ellos- en los distintos niveles de la administración pública, pero principalmente en los cargos con capacidad de decisión.<sup>145</sup>

Por otra parte, debemos considerar que, además de sus vínculos con la CEPAL (la que tenía muchos e influyentes partidarios en México, por ser la propuesta latinoamericana para alcanzar el desarrollo económico), el ILPES ganó importancia, respeto y seguidores, por los cuadros de excelencia que lo conformaban. Miembros de la comunidad de economistas latinoamericanos, principalmente del cono sur, que transitaban constantemente por la sede del instituto en Santiago, se trasladaron a México empujados por el golpe militar de Pinochet.<sup>146</sup>

---

<sup>145</sup> En *Los tecnócratas y la élite gobernante mexicana*, de Juan David Lindau, se señalan algunos estereotipos de políticos y tecnócratas de la élite gobernante mexicana. Para Lindau, una parte medular del debate sobre los tecnócratas en México es en realidad un análisis de las consecuencias del ascenso de los economistas al poder. Él comenta que en América Latina se comparte también la idea de que los economistas son tecnócratas puros. El señala que poseen una identidad ideológica común, op. cit.

<sup>146</sup> Referiré el caso de Schatán y Vuscovick, chilenos, que llegaron a México, como muchos compatriotas suyos, que se ubicaron pronto en la cátedra universitaria y desde el recién formado CIDE pudieron aportar nuevas y

Por otra parte, destaca el caso de Medina Echavarría, sociólogo, miembro del exilio español en México y antiguo director del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, autor que privilegia la importancia sociológica de la planeación, señalando que ésta puede ser un instrumento de transformación de la sociedad, como ya se apuntó.<sup>147</sup>

#### 4.8 La globalización del “Consenso de Washington”

El “Consenso de Washington”<sup>148</sup> es el paradigma de política económica que en diez disposiciones resume y prescribe el quehacer que los gobiernos de los países dependientes, periféricos y deudores habían empezado a poner paulatinamente en marcha, acicateados por el fracaso del modelo económico anterior (el Estado benefactor en sus distintas versiones y presentaciones), siguiendo las recomendaciones de los organismos internacionales, FMI y BM, principalmente, y sobretodo, las presiones de las grandes economías capitalistas<sup>149</sup>. El decálogo fue el siguiente: 1) disciplina fiscal; 2) cambios en las prioridades del gasto público; 3) reforma fiscal; 4) liberalización financiera; 5) liberalización del comercio; 6) inversión extranjera directa; 7) privatización; 8) desregulación; 9) seguridad jurídica de los derechos de los propietarios y; 10) ajuste con dimensiones sociales. Combate a la pobreza extrema.

Fue en 1990 cuando el Instituto de Economía Internacional reunió en Washington, D.C., a miembros de organismos internacionales, académicos y funcionarios de gobiernos latinoamericanos y del Caribe para evaluar la situación de las economías de la región, tras empezar a poner en práctica reformas que buscaban revertir los terribles efectos de la crisis de la deuda externa y reencauzar el proceso económico dentro del marco neoliberal.

---

distintas visiones sobre economía, sociología y ciencia política, como muchos otros exiliados que llegaron del cono sur a integrarse a la vida mexicana aportando nuevas visiones sobre la ciencia económica.

<sup>147</sup> Ut supra “*Algunos principios dominantes...*”

<sup>148</sup> Para el “Consenso de Washington”, ver el trabajo de Josep F. Mària Serrano, S. J. “El Consenso de Washington ¿Paradigma económico del capitalismo triunfante?” En *PAPELES Cristianisme I Justicia*. ESADE, Universitat Ramon Llull. <http://www.fespinal.com/espinal/realitat/>, así como a Héctor Guillén Romo en *México frente a la mundialización neoliberal*. México, Editorial Era, 2005. 359 pp., y el libro colectivo coordinado por Lorenzo Meyer e Ilán Bizberg. *Una historia contemporánea de México: Transformaciones y permanencias*. Tomo 1. México, Editorial Océano, 2003. Adicionalmente, se utilizaron otras fuentes hemerográficas tanto en medios impresos como en Internet, las que se irán mencionando durante el desarrollo de este apartado.

<sup>149</sup> Este proceso, de casi 10 años, se fue construyendo con diversas medidas de política económica: ajuste estructural; regulaciones, desregulaciones, Plan Baker, Plan Brady; etcétera). Acicateados por el fracaso del modelo económico anterior. La primera formulación del llamado “consenso de Washington” se debe a John Williamson: “Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas de las políticas económicas”; y data de 1990. El escrito concreta diez temas de política económica, en los cuales, según el autor, “Washington” está de acuerdo”. “Washington” significa el complejo político-económico-intelectual integrado por los organismos internacionales (FMI, BM), el Congreso de los EUA, la Reserva Federal, los altos cargos de la Administración y los grupos de expertos. Citado por Josep F. Mària Serrano, S. J. “El Consenso de Washington ¿Paradigma económico del capitalismo triunfante?” En *PAPELES Cristianisme I Justicia*. ESADE, Universitat Ramon Llull. <http://www.fespinal.com/espinal/realitat/>.

Lorenzo Meyer<sup>150</sup> señala que en esa reunión, no todos los asistentes comulgaban con la nueva ortodoxia económica, puesto que también había estructuralistas (CEPAL), keynesianos e incluso algún marxista. No obstante, controlaron la discusión quienes pertenecían al pensamiento dominante en los países centrales: los monetaristas y neoliberales, creyentes fervientes de la eficacia de la "mano invisible", del mercado en la asignación de los recursos. Un promotor del encuentro, John Williamson, bautizó al conjunto de puntos de acuerdo como el "Consenso de Washington".<sup>151</sup>

Comenta el mismo Meyer, que el "Consenso de Washington" fue una derivación de otro consenso anterior al que habían llegado 15 años antes las élites del poder de las potencias capitalistas: la "Comisión Trilateral", famosa a partir del primer tercio de los setenta y conformada por un grupo de notables de América del Norte (Estados Unidos, Canadá), Europa Occidental y Asia (Japón), los que solicitaron a tres reconocidos científicos sociales - uno por cada continente involucrado- y que fueron Samuel P. Huntington, Estados Unidos, Michel Crozier, Francia y Joji Watanuki, Japón, un diagnóstico sobre una serie de problemas que enfrentaban las grandes economías capitalistas. Esos problemas eran: 1) En lo económico: la combinación de estancamiento del crecimiento con inflación y desajustes monetarios. 2) En lo social: movimientos de protesta, crecimiento de la contracultura y dudas crecientes en los círculos intelectuales sobre la calidad del futuro. 3) En lo político-administrativo: dificultades crecientes para responder a las obligaciones gubernamentales provocadas por un exceso de demandas sobre el Estado. Concluye, señalando que la consecuencia era un sentimiento vago pero generalizado de pesimismo en el centro mismo del sistema capitalista mundial combinado con ciertos síntomas de ingobernabilidad.<sup>152</sup>

---

<sup>150</sup> Lorenzo Meyer, *Reforma*, enero 31, 2003. "El Consenso de Washington".

<sup>151</sup> Señala Josep F. Mària Serrano, S. J. que El mismo Williamson reformulará y matizará los diez puntos, en el año 1993, en otro artículo "La democracia y el "consenso de Washington", en donde defiende de nuevo la necesidad de un consenso y matiza el alcance del mismo, distinguiendo tres tipos de medidas de política económica: a) aquellas en las que se ha conseguido consenso; b) aquellas en las que existe controversia técnica (no relacionada con temas de equidad); c) aquellas en las que todavía queda controversia para años, porque implica valores políticos: sobre todo problemas de equidad. De hecho, Williamson acepta cambiar el concepto de "consenso de Washington" por el de "convergencia universal". Este segundo es menos exigente y, además, permite olvidar que "Washington" predica, pero no siempre practica las normas que contiene. Sin embargo, entre 1993 y el fin del decenio, han pasado "cosas": sobre todo, como decíamos, las crisis mexicana y asiática... De ahí que se propongan una reforma del consenso a partir de las recomendaciones surgidas de la reunión del G-7 de octubre de 1998. Adicionalmente, se ha sugerido que las normas de política económica del tratado de Maastricht constituyan una adaptación a la UE del "consenso de Washington". Ver *PAPELES*, op. cit.

<sup>152</sup> Esta ingobernabilidad, la dinámica de flujo y reflujo de las fuerzas sociales, era un ascenso revolucionario y sus represalias, que de 1970-1980 se caracterizó por: la represión al "black power" en los EUA; la aparición de grupos revolucionarios en varios países de América Latina ("Montoneros" en Argentina, "Tupamaros" en Uruguay, ELN en Colombia y Bolivia, MIR en Chile, MAR y FUZ en México; golpe de Estado en Uruguay; ascenso de la Unidad Popular de Salvador Allende en Chile) y del resto del mundo (caos en Belfast; guerra civil en Líbano; Guerra del "Yom Kippur"; retiro de los EUA de Viet Nam y caída de Saigón en manos de Viet Nam del Norte; la "Revolución de los Claveles" en Portugal; movilizaciones obreras en México; inicio de la ofensiva sandinista contra el somocismo; caída del Sha de Irán, inestabilidad en Irak y ascenso de Saddam Hussein; la invasión de la URSS a Afganistán; insurgencia popular en El Salvador; surge "Solidaridad" en Polonia; e inicio

El resultado se publicó en 1975 bajo el título "La crisis de la democracia". La conclusión central fue optimista, pero acompañada de una receta dura, un trago muy amargo, cuyo precio lo pagarían, sobre todo, los sectores sociales más débiles. En efecto, las democracias del capitalismo avanzado, aseguró el estudio, no estaban afectadas por ningún mal terminal. Sin embargo, para recuperar el dinamismo económico, era condición necesaria e insoslayable revertir la ola de demandas que provenían de la sociedad sobre las estructuras del gobierno, pues de lo contrario se podía llegar a la ingobernabilidad.

La mejor forma de lograr esa disminución –acorde con los valores de las grandes economías- era dismantelar algunos de los elementos centrales del acuerdo histórico forjado, entre la Gran Depresión y el final de la Segunda Guerra Mundial, entre las clases dirigentes y sus sociedades. Se trataba, ni más ni menos, de desmontar el llamado "Estado Benefactor".<sup>153</sup> Es ahí donde los sectores populares tendrían que pagar el costo de volver a inyectar dinamismo a las economías capitalistas, aunque a la larga la recuperación de la salud económica beneficiaría al conjunto social.

Para los países centrales el "Estado de Bienestar" se había convertido ya en una camisa de fuerza para la economía y la creatividad. La alternativa era inyectarle nueva energía al aparato productivo reduciendo el universo de reglas y protecciones, bajando los impuestos al capital y alentando la creatividad individual dejando a un lado una definición mal entendida de igualdad y aceptando que los mejores debían despuntar y acumular de acuerdo a su esfuerzo y creatividad. Sólo un mercado realmente libre podía permitir la liberación de las fuerzas sociales esterilizadas por tantos controles y cargas fiscales. El nuevo dinamismo, se suponía, concentraría primero la riqueza, pero con el tiempo la desparramaría con la creación de eficiencia, empleos y los aumentos salariales que inevitablemente traería el crecimiento y el pleno empleo.

La anterior fue la justificación teórica y moral de la política neoliberal que, poco después (finales de los setenta e inicio de los ochenta), pondrían en marcha los equipos políticos conservadores encabezados por Margaret Thatcher en Gran Bretaña (1979-1990) y, sobre todo, Ronald Reagan en Estados Unidos (1981-1989). De ese triunfo de la "nueva

---

de la guerra entre Irán e Irak). Sobre los antecedentes de este periodo y el periodo mismo, ver Lorenzo Meyer "La visión general", en Lorenzo Meyer e Ilán Bizberg. *Una historia contemporánea de México: Transformaciones y permanencias*. Tomo 1, op. cit.

<sup>153</sup> Resume Meyer: el "Estado Benefactor" del capitalismo avanzado no era otra cosa que la aceptación de la responsabilidad del Estado en la promoción de un mínimo de bienestar social y económico para todos los ciudadanos: promover la igualdad de oportunidades, distribuir de manera más equitativa los ingresos y proteger a los más desvalidos. Lo anterior implicaba servicios públicos de educación y salud, creación de empleo y seguro contra el desempleo, pensiones, programas de vivienda o de erradicación de la pobreza o de la discriminación, etcétera. Con el paso del tiempo, la protección de la ecología también entró en el pacto. Esa red de protección social requería de una gran burocracia y de altas tasas impositivas. Lorenzo Meyer, "El Consenso de Washington", op., cit.

derecha”, del conservadurismo en las economías centrales, surgió un modelo que, ya refinado y adaptado para países periféricos<sup>154</sup>, se conoce en los medios financieros, los organismos internacionales de ayuda al desarrollo, las altas burocracias, en la prensa especializada y en la academia, como el neoliberalismo, basado fundamentalmente en el "Consenso de Washington"<sup>155</sup>.

Cabe señalar que las tendencias liberalizadoras basadas en el “Consenso de Washington” que recorrieron al mundo durante la década de los noventa fueron: 1) El socialismo y el estatismo no funcionan jamás; el capitalismo funciona frecuentemente. 2) La integración en el sistema capitalista internacional favorece el desarrollo económico. 3) No existe una tercera vía entre el capitalismo y el socialismo. 4) El capitalismo es una condición necesaria pero no suficiente para la democracia. 5) Las políticas que favorecen el crecimiento muy probablemente van a beneficiar más a los pobres que aquellas que favorecen a la distribución. 6) La capacidad empresarial es un agente de crecimiento fundamental para los países en vías de desarrollo.

Es necesario subrayar que estas tendencias son anteriores y se expresan desde el inicio de los ochenta. Sin embargo, en la recepción del concepto “Consenso de Washington” estas tendencias se fueron constituyendo paulatinamente como principios dominantes, más aún en los noventa, años en los que se irá consolidando otro término asociado y resultado del “Consenso de Washington”, el concepto de globalización, que aparece a principios de los ochenta en el mundo anglosajón, enunciado, principalmente, en la literatura dedicada a las empresas multinacionales.

Para Héctor Guillén Romo, quien se apoya en John Kenneth Galbraith, el concepto fue inventado por los estadounidenses para volver respetable su entrada a otros países y facilitar los movimientos internacionales de capital que siempre causan muchos problemas. Comenta también, que Pierre Bourdieu considera a la globalización un discurso poderoso, una idea fuerte que se ha convertido en el arma principal contra el *Welfare State*. Concluye Guillén

---

<sup>154</sup> Ya se ha mencionado que la deuda externa de los países subdesarrollados creció vertiginosamente a finales de los años setenta y principios de los ochenta, por lo que frente a la crisis del endeudamiento, el objetivo fue, ante todo, salvar y consolidar al sistema financiero internacional. Señala Guillén Romo: “El riesgo de la crisis fue conjurado, pero podemos preguntarnos si para evitar el estallido del sistema financiero no se crearon las condiciones de otra crisis mayor, ligada a la ausencia del desarrollo de la América Latina. Surge así una estrategia desde los países desarrollados con EEUU a la cabeza: el Plan Brady, que se ocupó de la deuda frente a los bancos y se dirigió así, fundamentalmente, a los países sobre endeudados de ingreso medio. Se apoyaría a los países que hubiesen aplicado programas de ajuste sagaces, apegados a lo que se conoce como el “Consenso de Washington”, y que pudieran beneficiarse de facilidades concertadas para disminuir su deuda y el servicio de la misma. Ante la flexibilidad del sistema financiero internacional y con el beneplácito de los gobiernos centrales, los gobiernos deudores se alinearon a este consenso, el que considera una serie de aspectos en los que los políticos de la Casa Blanca, así como los tecnócratas de las instituciones financieras internacionales, están completamente de acuerdo a propósito de las políticas económicas que los países fuertemente endeudados deben seguir. El consenso también tiene el apoyo de la mayoría de los economistas de las universidades estadounidenses”. Héctor Guillén Romo. *La contra revolución neoliberal en México*, op. cit.

Romo<sup>156</sup>: “la globalización es una ideología formada en un largo proceso histórico, en el que actualmente las empresas más internacionalizadas intentarían redefinir en su beneficio las reglas previamente impuestas por los Estados-nación”.<sup>157</sup>

Así, la globalización es un fenómeno multidimensional, que abarca: a) una dimensión técnica relacionada con la implantación de nuevas tecnologías, particularmente el procesamiento y la transmisión de la información y de la imagen a escala planetaria (aldea global); b) una dimensión política relacionada con el fin de la guerra fría y el surgimiento de una hegemonía unipolar, EEUU; c) una dimensión ideológico-cultural relacionada con la universalización de determinados modelos de valor y la generalización del modelo de consumo capitalista; d) una dimensión económica referente a la liberalización del movimiento de mercancías, servicios, capitales y dinero y, e) una dimensión financiera: tiene primacía la rentabilidad y los movimientos de capitales tienen una lógica propia.<sup>158</sup>

Es importante precisar que principalmente la globalización significa la creciente integración financiera internacional, que es resultado de, por una parte, la decisión de los Estados de desreglamentar los mercados financieros y, por otra, de las mutaciones tecnológicas que permiten la difusión instantánea a bajo costo de la información.<sup>159</sup>

Otras características de la globalización serían: a) La globalización es selectiva y al contrario de lo que se suele afirmar no es planetaria; b) Los mercados financieros globalizados y desreglamentados, se han erigido en auténticos jueces de las políticas económicas de los gobiernos; los Estados nacionales, presionados por los organismos financieros internacionales, tomaron la decisión de abrir las economías en el terreno comercial y financiero; c) La globalización no es un hecho natural resultado de un progreso técnico y económico irresistible; es el fruto de una política económica neoliberal que persigue objetivos precisos, tanto en el mundo desarrollado como en el subdesarrollado.

Firmando tratados y modificando leyes, los gobiernos, orquestados por los organismos financieros internacionales, fueron construyendo poco a poco una situación que en algunas circunstancias se les escapa de las manos, con graves consecuencias para las mayorías.<sup>160</sup>

---

<sup>156</sup> Héctor Guillén Romo, *México frente a la mundialización neoliberal*, op. cit., ver pp. 26-29.

<sup>157</sup> En la obra mencionada, Guillén Romo también señala que la globalización es igual a mundialización y considera a ésta como la integración parcial y total de los factores que fundamentan las economías nacionales.

<sup>158</sup> Guillén Romo se apoya en J. Hirsh, “¿Qué es la globalización?”, *Cuadernos del Sur*, Buenos Aires, mayo de 1997.

<sup>159</sup> Citando a Aldo Ferrer, en *Hechos y ficciones de la globalización*, Guillén Romo sostiene que en los países subdesarrollados el FMI fue el instrumento que promovió la desregulación financiera. En los Estados desarrollados, fueron los países más poderosos (EEUU, GB) los que con una revolución conservadora allanaron el camino a firmas transnacionales e inversionistas financieros institucionales, op. cit., p. 41.

<sup>160</sup> *Ibidem*, pp. 46 y 61-62.

Se debe subrayar que existe un déficit de lo político a nivel mundial y, en virtud de delegar poderes, las decisiones fundamentales son tomadas por instituciones tecnocráticas. Una especie de “liberal-estalinismo” hace que los expertos -en razón de una supuesta competencia técnica- decidan en lugar de los ciudadanos.<sup>161</sup>

En la globalización, mientras el poder de los que sacan partido de la liberalización de los movimientos de capitales supere al de los que podrían resultar beneficiados con su control (sindicatos, bancos locales, empresas nacionales, etc.) la situación no mejorará.

Lo anterior es un antecedente largo, pero indispensable, del marco contextual en el que se inserta esta investigación sobre la historiografía de la planeación del desarrollo en México. A partir de la identificación y descripción de principios dominantes y de un rápido análisis del discurso, se podrán mencionar sólo algunos de los aspectos conceptuales más relevantes que dan sustento explícito o permanecen latentes en el documento conocido por la opinión pública, a partir de 1983, por su sigla, como PND (Plan Nacional de Desarrollo), y que abarcará los tres planes de los que algunos consideramos es el periodo del neoliberalismo mexicano en su etapa priísta. Comprende los gobiernos de Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León, de diciembre de 1982 al 30 de noviembre del 2000.

Más adelante se podrá observar cómo la planeación y el pretendido discurso de racionalidad que lleva implícito, fue uno de los ingredientes más importantes de las diversas modernizaciones mexicanas del siglo XX. En un primer momento, la “modernización financiera” callista (1924-1934), para refuncionalizar, actualizar y dotar al gobierno posrevolucionario de los instrumentos bancarios y financieros, de política económica en general, y de la política hacendaria y monetaria, en particular, que significó principalmente la creación del banco central (Banco de México) y las reformas jurídicas correspondientes.

---

<sup>161</sup> Ibid, p. 101. Esta percepción respecto del déficit de lo político y el predominio de la tecnocracia, se ha señalado desde distintos observatorios. Desde la historiografía crítica, Saúl Jerónimo Romero ha señalado: “Una nueva utopía tecnocrática se está promoviendo. Se busca que la ciudadanía cumpla con su ritual de las elecciones, pero las opciones partidarias no deben fundarse en diferencias ideológicas, sino ser propuestas de carácter técnico administrativo, que funcionen limpiamente tanto en los procedimientos como en los resultados; es decir que compitan por el poder, pero una vez legitimados por las elecciones, no se traduzcan en proyectos de país distintos, sino en caminos diferentes para cumplir las metas establecidas. Estas son: una nación sin fronteras con una economía fuerte, con solidez fiscal, con una concreta y eficiente administración de los recursos públicos, con orden, sin violencia, sin criminalidad. (...) La sociedad percibe que los intereses de los partidos son distintos a los del resto de la ciudadanía. La política está desprestigiada, a tal grado que algunos servidores (administradores) públicos acusan a los políticos de no permitirles trabajar con eficiencia y que no entiendan la urgencia administrativa, además de que declaran no entender la necesidad de cumplir con ciertos principios constitucionales (...) La tecnocracia en el poder se muestra convencida de que lo político sólo tiene la función de mover la maquinaria administrativa, pero que las decisiones deben tomarlas únicamente los expertos”. Saúl Jerónimo Romero. “De cómo se fueron perdiendo las definiciones políticas o de cómo a la utopía tecnocrática le estorba la política”, en *Representaciones políticas, cuatro análisis historiográficos*. Isabel Flores, Saúl Jerónimo Romero, et. al. UAM-Azcapotzalco-CONACYT. Serie Cuadernos de debate No. 4. México, 2004, pp. 59-91.

En un segundo momento, la “modernización popular cardenista” enmarcada por el *Primer Plan Sexenal, 1934-1940* (resultado del empuje callista), que buscando transformaciones profundas a través del intervencionismo estatal y de la economía mixta (reforma agraria, expropiación petrolera) fue llevada mucho más allá de lo que deseaban sus impulsores callistas.

La “modernización del alemanismo” se caracteriza por iniciar el proceso de industrialización acelerada por sustitución de importaciones (ISI), que entre otras situaciones se caracteriza por la “americanización” del estilo de vida mexicano, propiciado por la urbanización acelerada. Vinculado directamente con este proceso está relacionado el “Desarrollo estabilizador” que caracterizó a la política económica mexicana de 1956 a 1970. A este no se le llamó modernización: se le llamó “milagro mexicano”.

En un intento por prolongar el “milagro mexicano”, surge el “desarrollo compartido”, que trata de revitalizar un modelo agotado. Fue la modernización popular de 1970 a 1982. La revitalización estalló en ese último año, revelando de manera brutal los límites del Estado interventor, haciendo pedazos, de paso varios mitos, entre ellos el presumido por los gobiernos posrevolucionarios sobre la autonomía del Estado mexicano. Más allá de los múltiples y crónicos errores en la conducción del gobierno, no se debe perder de vista que la debacle fue propiciada, principalmente, porque en los países centrales el modelo de Estado de bienestar social, del Estado interventor, estaba entrando en desuso. Emergía lentamente, pero con firmeza un Estado que aplicaría irrestrictamente la política neoliberal.<sup>162</sup>

Así, como respuesta a un agotamiento del modelo resultante de la “modernización popular”, pero principalmente porque ya se habían estructurado nuevos principios dominantes en los países centrales (y se desmontaban, los del Estado benefactor en los países periféricos), surge la “modernización conservadora” que se establece en México a partir de 1983 y que, durante la década siguiente, daría pauta a la inserción mexicana en un mundo globalizado.

---

<sup>162</sup> Francisco Salazar distingue dos etapas de la política neoliberal. “La primera o de transición del modelo Keynesiano a neoliberal que inicia a partir del gobierno de Miguel de la Madrid en diciembre de 1982 a diciembre de 1987, cuando se decretó el Pacto de Solidaridad Económica. La segunda fase de 1987 en adelante. Su principal objetivo fue la estabilización de precios y se concretó en el gobierno de Salinas de Gortari (...) Después del “error de diciembre” de 1994, modelo mantuvo el modelo con apertura económica; disminución del gasto público y de los salarios reales; acompañado por una política monetaria y crediticia restrictiva, ensanchando las privatizaciones (ferrocarriles, aeropuertos) y la sobrevaluación del peso. Destaca de su gobierno la frialdad con las que aplicó el severo programa de ajuste económico de 1995 y la herencia histórica del Fobaproa”. Ver Francisco Salazar, “Globalización y política neoliberal en México”. Revista *El cotidiano*. México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, número 126, julio-agosto de 2004.

**SEGUNDA PARTE**

**LA PLANEACIÓN GUBERNAMENTAL EN MÉXICO, UN ESPACIO POLÍTICO  
PARA LAS DEFINICIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA.**

## 1. LOS ESTUDIOS SOBRE PLANEACIÓN GUBERNAMENTAL EN MÉXICO

*La historiografía crítica es inventario, es narración, es interpretación interminable, es investigación que siempre inquiere, es recuento de nunca acabar.*

No existe todavía en nuestro país el estudio histórico que se llame *Historia de la planeación gubernamental en México, desde sus orígenes hasta nuestros días*, quizá por lo farragoso y aparentemente muy especializado del tema para los historiadores profesionales y los estudiosos de la historia económica. Han sido economistas, administradores públicos o analistas de las políticas públicas quienes han abordado el asunto, entre otros motivos, quizá por ser juez y parte, y porque la planeación gubernamental ha estado en la intersección del quehacer de esas profesiones.

Para los economistas, el interés deviene como parte de las definiciones de política económica; la economía política y el funcionamiento de la economía pública. Para los administradores públicos y analistas de políticas, como elemento fundamental del proceso administrativo en la toma de decisiones y en la hechura e implantación de las políticas.

Sería interesante averiguar por qué, desde otras ciencias sociales a los politólogos, a los historiadores, a los sociólogos, no les ha parecido importante, ni atractivo, ni urgente el historiar la planeación gubernamental del México contemporáneo, ahora que se cuenta con los nuevos enfoques de la historia intelectual o los ya probados de la historia de las ideas del pensamiento económico.

Una probable respuesta sería que la planeación gubernamental, desde hace casi 15 años —como signo de los tiempos neoliberales— fue desplazada, una vez que cumplió el objetivo político de encumbrar a un grupo de sus diseñadores en la cúspide del sistema político mexicano, pasando así a segundo plano, desde que desapareció la Secretaría de Programación y Presupuesto, SPP. Desde ese momento, la enunciación, con sordina, ha sido imperceptible para receptores no especializados o no muy atentos del ahora tan desusado asunto.

Este trabajo pretende contribuir al estudio histórico sobre la planeación en el México posrevolucionario y contemporáneo, pero no intenta describir ni hacer crónica memoriosa, ni dar cuenta de lo que “verdaderamente” aconteció, ni tampoco contar las gestas que esforzados prohombres y preclaras instituciones tuvieron que padecer para conseguir sus nobles propósitos. Ni siquiera procura ser un inventario exacto y mostrar todo lo que se pudiera haber visto, consultado, averiguado, recopilado y padecido sobre tan tedioso e impopular asunto.

No, esta aproximación historiográfica pretende historizar algunos de los múltiples discursos polifónicos sobre la planeación gubernamental con el fin de encontrar los sentidos históricos en el calidoscopio de representaciones existentes. Por este motivo, no puede ser descriptiva, puesto que su base es siempre la explicación crítica, la interpretación y la autorreflexión. Su propósito no será descubrir, sino ofrecer alguna explicación de cómo se ha hecho la planeación y ciertas explicaciones –hasta donde la información disponible lo permite- de sus alcances e implicaciones.<sup>1</sup>

Este estudio ya no se pregunta por el qué de lo que se ve, sino más bien intentará saber cómo es que se ve lo que se ve<sup>2</sup>. Se pregunta más bien cómo se representaron, por qué este tipo de representación y no otra. Se pregunta qué significación tuvo esa representación en el ámbito académico, social, político y cultural sin dejar de lado la historicidad de esa misma significación y de sus transformaciones y reinterpretaciones, puesto que en los estudios históricos no hay un sentido único y todo será revisable.

Desde hace poco más de cuarenta años la revisión del asunto ha sido preocupación de unos cuantos autores e instituciones, como Miguel Wionczek<sup>3</sup>, patrocinado por el MIT, en la primera mitad de los años sesenta, cuando el tema aparece en la agenda política; o la voluminosa compilación realizada por la ahora extinta SPP en la primera mitad de los años ochenta, cuando la planeación gubernamental, aparentemente, estaba en el epicentro del escenario político mexicano.<sup>4</sup> Entre ambos extremos destacan la recopilación de planes y programas de desarrollo económico y social en México, elaborada por Leopoldo Solís 1975,<sup>5</sup> y los trabajos que criticaban la propuesta gubernamental, como los de José Luis Ceceña.<sup>6</sup>

Es evidente que el tema de la planeación gubernamental perdió empuje y relevancia en la primera mitad de los años noventa, desplazada de la centralidad de lo político, por el

---

<sup>1</sup> Se retoman algunas ideas de Saúl Jerónimo Romero en “Ni cientificismo ni relativismo: pertinencia, explicación e historicidad de la historiografía crítica”. Ver *Reflexiones en torno a la historiografía contemporánea*. José Ronzón y Saúl Jerónimo, coordinadores. México, UAM-A, 2002, pp. 81-92.

<sup>2</sup> Cfr., Alfonso Mendiola. “El giro historiográfico: la observación de las observaciones del pasado”, *Historia y Grafía*, número 15, México, Universidad Iberoamericana, 2000, pp. 181-208.

<sup>3</sup> Ver el trabajo de Miguel S. Wionczek, “Planeación formal incompleta: el caso de México”, op. cit. Este ensayo fue escrito para el Centro de Estudios Internacionales del MIT y apareció en el libro de Everett E. Hagen, publicado en 1963, que en su traducción al español *Planeación del Desarrollo Económico*, publicara en México, el FCE, en 1965. En 1966 una nueva versión de este ensayo, revisada y considerablemente ampliada (palabras del autor) se publicó en *Bases para la planeación económica y social de México*, México, Siglo XXI editores, 1966.

<sup>4</sup> *Antología de la Planeación en México 1917-1985*. Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). México, Fondo de Cultura Económica, 1985, op. cit. El año de su edición aparecieron 17 volúmenes.

<sup>5</sup> Leopoldo Solís, *Planes y programas de desarrollo económico y social de México*. México, Sep Setentas Diana, 1980. Primera edición SEP, 1975.

<sup>6</sup> José Luis Ceceña, *La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista (el caso de México)*. México, UNAM, 1982. *Planes sin Planificación*. México, Proceso, 1980.

enfoque de políticas públicas<sup>7</sup> y la planeación estratégica, apareciendo sólo cada seis años en la agenda política, cuando se publica el *Plan Nacional de Desarrollo* de cada gobierno que inicia. Sin embargo, no han dejado de aparecer en el ámbito académico revisiones sobre la política económica mexicana en los últimos 20 años, donde sin mencionarla en exceso y aun de soslayo, se da cuenta de la planeación, los lineamientos de política y los planes de gobierno de lo que ya se conoce como el periodo neoliberal en México.<sup>8</sup>

Si bien los estudios sobre el tema no abundan, debe señalarse un ensayo, producido en la primera mitad de los años ochenta, que por sí mismo constituye lo más cercano, a un estudio histórico sobre la planeación en México. Me refiero a “Reflexiones sobre la planeación en México 1917-1985”, aparecido en la *Antología de la Planeación en México 1917-1985*.<sup>9</sup>

Antes de continuar con una enumeración de lo realizado en México que nos permita entrar en materia y explicar el proceso de formulación de planes y programas del periodo que nos ocupa, será necesario detenerse para comentar esta obra en su conjunto, pues ensayo y antología, en su momento se convirtieron en la reconstrucción documental más completa sobre este asunto, siendo su principal mérito, el ser la primera compilación en su género. Así,

---

<sup>7</sup> En la segunda mitad del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, aparece en el medio académico, esperando la recepción de la clase política y de los administradores públicos, el trabajo del Doctor en Filosofía Política Luis F. Aguilar Villanueva, quien propone se gobierne por políticas públicas para el redimensionamiento, democratización y racionalidad de la gestión gubernamental, después de las diversas crisis por las que atravesó México en 1976, 1982, 1987. Su análisis y propuestas los presenta en los estudios introductorios de la *Antología sobre Políticas Públicas: 1. El estudio de las políticas públicas; 2. La hechura de las políticas; 3. Problemas públicos y agenda de gobierno; y 4. La implementación de las políticas*. México, Editorial Miguel Ángel Porrúa. 1992-1993. Se anunciaba, así, la aparición de un nuevo paradigma para la gestión pública.

<sup>8</sup> Menciono únicamente lo que considero más significativo para el periodo de estudio, dentro de lo publicado en los últimos 10 años: el trabajo de Elvira Concheiro Bórquez, *El gran Acuerdo*. México, Editorial Era, 1996; Héctor Guillén Romo. *La contrarrevolución neoliberal en México*. México, Editorial Era, 1997; Rosa Albina Garavito Elías, *Los espejismos del cambio*, México, UAM-A, 2002; el trabajo de Manuel Gollás, “Breve relato de cincuenta años de política económica en México”, en Lorenzo Meyer, Ilán Bizberg, et. al. *Una historia contemporánea de México: Transformaciones y permanencias*. Tomo 1. México, Editorial Océano, 2003; Marco Antonio González Gómez, *La política neoliberal en México (1982-2000)*, México, Ediciones Quinto Sol, 2003; Héctor Guillén Romo, *México frente a la mundialización neoliberal*. México, Editorial Era, 2005. Además, diversos trabajos aparecidos en *El Cotidiano*, Revista de la UAM, destacando “Globalización y política neoliberal en México” de Francisco Salazar y “Panorama de la política económica en México (1984-2004)” de Agustín Cue Mancera. Sobresale, también, el trabajo de Beatriz Ordóñez Viquez, *La construcción del discurso de privatización en México, 1982-1994: un enfoque historiográfico*. Tesis para obtener el grado de Maestra en Historiografía de México, MHM/DCSH. México, UAM-A, 2002.

<sup>9</sup> Ver *Antología de la Planeación en México 1917-1985*, Tomo I, *Los primeros intentos de planeación en México, (1917-1946)*, Secretaría de Programación y Presupuesto. México, Fondo de Cultura Económica, 1985. “Reflexiones sobre la planeación en México 1917-1985”, es el amplio estudio introductorio donde se establecen los antecedentes que dan pie a toda la obra, describiendo de manera resumida las acciones iniciales y todos los planes, programas y proyectos formulados hasta 1985. Incluye una extensa bibliografía que comprende los trabajos más relevantes en la materia publicados hasta esa fecha. El trabajo aparece suscrito por la Subsecretaría de Planeación del Desarrollo de la ahora extinta SPP, cfr. P. 17-134. Por otra parte, es necesario comentar que existe otro trabajo, variante del anterior, firmado por Rogelio Montemayor Seguy, titulado “Reflexiones sobre la planeación en México”, el que fue incluido en *México: 75 años de Revolución*, publicado por Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana INEHRM. México, Fondo de Cultura Económica, 1988. La obra consta de 8 volúmenes. Ver tomo correspondiente a Economía I, pp. 79-145.

la *Antología de la planeación en México*, se erigió, súbitamente, como la principal fuente documental sobre planeación y programación de la administración pública mexicana.<sup>10</sup>

En la “Introducción” del primer tomo, Carlos Salinas de Gortari señala que esta obra responde “a la gran necesidad de rescatar, en un solo cuerpo editorial, los documentos que sobre planeación se han generado, a partir de la terminación de la etapa armada de la Revolución Mexicana y se presenta como una contribución a la sistematización de la historia política y económica de México (...) La Antología compendia la experiencia con que cuenta nuestro país en materia de planeación [y cuenta] del trabajo constante por conducir el proceso de desarrollo hacia los objetivos del Proyecto Nacional”.<sup>11</sup>

En la *Antología de la planeación en México*, hay una historiografía implícita, y se tratará de desentrañarla, pues es una representación con pretensiones totalizadoras y unificadoras, que sin mencionarlo en su título se pretende erigir desde la enunciación gubernamental en la “Historia de la planeación en México”, rebasando con mucho los alcances de una simple antología de planes y programas gubernamentales, pues lleva implícito el sentido que desde el poder instituye un discurso determinado como “historia oficial”<sup>12</sup>.

Así, ésta *Antología* puede ser objeto de, al menos, las siguientes lecturas. Es memoria de la planeación en México; es monumento-documento; es edición conmemorativa; es discurso oficial; es historia efectual, pero principalmente es monólogo desde el poder que con discurso circular pretende unir para su beneficio enunciación y expectativa para ser discurso ideológico.

---

<sup>10</sup> Publicados sus primeros 17 volúmenes a partir de 1985 por la Secretaría de Programación y Presupuesto, SPP y el Fondo de Cultura Económica, FCE, la *Antología de la planeación en México*, es una de las principales fuentes documentales sobre los que se basa esta investigación. La colección consta ya de 32 volúmenes, incluye 15 más publicados por la, SHCP, que también ha reimpresso los primeros editados por la extinta SPP, y que de momento cubren hasta la administración de Ernesto Zedillo. Prevista, de acuerdo a sus autores, como fuente de consulta e información no sólo para profesionales, especialistas o para aquellos que desempeñan actividades relacionadas con la planeación, sino para cualquier mexicano interesado en adentrarse y profundizar en el conocimiento de la trayectoria de México, la obra en general, además del estudio introductorio del primer volumen, se integra por dos partes: una primera, conformada por planes y programas y la segunda parte, compuesta por leyes, acuerdos, decretos y reglamentos alusivos al plan o periodo que se trate. Para el periodo del estudio que nos ocupa se revisaron con detalle 8 tomos. El Tomo 1, en particular el estudio introductorio ya citados así como los tomos donde se encontraban los planes y algunos programas especiales y regionales del periodo 1976-2000. Así, se revisaron: Tomo 6, *Plan Básico de Gobierno 1976-1982...*; Tomo 9, *Plan Global de Desarrollo y Sistema Nacional de Planeación (1980-1982)*. Tomo 10, *Plan Básico de Gobierno 1982-1988 y Plataforma Electoral. Síntesis de la Consulta Popular. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*; Tomo 16, *Planeación regional, estatal y municipal (1982-1985)*. Tomo 17, *Sistema Nacional de Planeación Democrática*; Tomo 22, *La planeación del desarrollo en la década de los noventa*; Tomo 29, *La planeación del desarrollo en el umbral del siglo XXI*.

<sup>11</sup> Además, agrega Carlos Salinas, que “desde 1983 la SPP, emprendió la tarea de seleccionar el material más representativo de cada uno de los periodos en los que se ha dividido la obra, con el criterio de ofrecer una visión general de la evolución y presencia de la planeación a lo largo de la historia nacional”. Ver “Introducción” del Tomo 1, *Los primeros intentos de planeación en México, (1917-1946)*, op. cit. pp. 10-13.

<sup>12</sup> Independientemente de que se pueda establecer una definición compleja sobre lo que se entiende por “historia oficial”, para efectos de este trabajo baste señalar que es la que se escribe desde el poder, en beneficio del poder; principalmente busca legitimar, justificar y hacer que sus valores se consoliden y reproduzcan.

La *Antología de la planeación en México*, como memoria de la planeación en México es documento/monumento.<sup>13</sup> Los materiales de la memoria pueden presentarse como monumentos, herederos del pasado o como documentos, elección del investigador. El monumento, es todo lo que puede hacer volver al pasado y perpetuar el recuerdo (por ejemplo los acontecimientos escritos). Las características del monumento son las de estar ligado a la capacidad –voluntaria o no- de perpetuar de las sociedades históricas (es un legado a la memoria colectiva) y de remitir a testimonios que son sólo en mínima parte testimonios escritos).

Documento, por su parte, de enseñar, derivó en prueba. Lo que cambia el documento en monumento, es su utilización por parte del poder. El documento es un producto de la sociedad que lo ha fabricado según el vínculo de las fuerzas que en ellas retenían el poder. Es la historia la que transforma los documentos en monumentos.

Es evidente cómo la Presidencia de la República: la SPP, a través de la editorial gubernamental,<sup>14</sup> convirtieron al documento en monumento, con varias finalidades: se trata de que la obra perdure, sea recordada y retomada. Queda claro que el documento no es inocuo. Es el resultado, ante todo, de un acoplamiento, consciente e inconsciente de la historia, de la época, de la sociedad, que lo han producido, pero también de las épocas ulteriores.

La *Antología de la planeación en México* es edición conmemorativa. 1985 fue un año de inusitado trabajo editorial para el Gobierno de México. Miguel de la Madrid, convertido en presentador de libros, así lo hace evidente cuando señala que la presente *Antología de la planeación en México* cobra sentido y relieve particulares al publicarse el año, en que se celebra el 75 aniversario de la Revolución y el 175 de la Independencia. Rememoración y conmemoración de los aniversarios de la Independencia y de la Revolución, permitieron al gobierno mexicano festejar, en 1985, su representación de la historia patria; y la *Antología de la planeación en México*, también fue utilizada para ello.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Jacques Le Goff. *El orden de la memoria. El tiempo como imaginario*. Barcelona, Paidós, 1991. 275 pp. Ver en particular la segunda parte. El orden de la memoria, pp. 131-183 y Documento/monumento, pp. 227-239.

<sup>14</sup> Gilberto Giménez ha señalado que el Estado construye, para su reproducción aparatos políticos e ideológicos. En nuestro caso el Fondo de Cultura Económica ha sido un aparato ideológico pues forma parte del conjunto de instituciones sociales que participan de modo especializado en la formulación y circulación de cualquier concepción del mundo, sea esta global o fragmentaria. Ver Gilberto Giménez. *Poder, Estado y Discurso. Perspectivas sociológicas y semiológicas del discurso político jurídico*. México, IJ/UNAM, 1989, pp. 187.

<sup>15</sup> Sigo y complemento a Luis Gerardo Morales Moreno, quien afirma que la antinomia historia / historiografía, entendida como la relación paradójica entre lo real y el discurso relacionado con la realidad del pasado, nos enfrenta a la ausencia de lo real en la escritura y su atemporalidad, se puede historizar objetivamente en el museo [y en las bibliotecas públicas y en colecciones privadas] en objetos [libros en ediciones de lujo] dispuestos a la vista del público. Así, lo que se entiende por hechos del pasado aparece como tangible, visible y expuesto según la conciencia histórica. La memoria museográfica [bibliotecaria y bibliográfica] tiene su propia especificidad histórica. Él señala que esto alimenta la antinomia historia / historiografía, participando del discurso multiforme de lo recordado por lo que resulta difícil la distinción entre memoria histórica y memoria conmemorativa. En la primera los objetos funcionan como huellas del conocimiento histórico. En la segunda, la rememoración de lo

La *Antología de la planeación en México* es discurso oficial.<sup>16</sup> Lo dicho por el gobierno se convierte en hecho político. Como todo discurso, el discurso oficial no sólo es el texto que se dice, además de eso es cómo se dice. Es la puesta en escena; el ambiente; el ritual que sigue, el contexto en el que se pronuncia. Es lo que dice y lo que se dice de lo que dice.

El discurso oficial, contenido en los textos de la *Antología de la Planeación en México*, apela a su propia racionalidad para conseguir consenso, alude a problemas, conflictos y proyectos; exhorta, anuncia, comunica, pero no informa cabalmente. Informa sólo lo que le interesa informar: la planeación en México ha sido un continuo que ha prosperado, siempre en ascenso, en evolución constante; si bien los inicios fueron precarios, las últimas etapas se han perfeccionado y depurado en beneficio de la sociedad mexicana.

La *Antología de la planeación en México* es la expresión de la ideología en el discurso<sup>17</sup> y ha sido más que un simple despliegue explícito u oculto de las creencias de una persona (física o moral), sino que tiene también, principalmente, una función persuasiva, donde el emisor, quien enuncia, quiere influir y cambiar la mentalidad de los receptores de un modo que sea consistente con las creencias, intenciones y objetivos que persigue.<sup>18</sup> La comunicación ideológica es un doble proceso en el cual las creencias con base ideológica se expresan (u ocultan) y pretenden controlar persuasivamente las mentes de los receptores. Los diferentes apartados incluidos en el estudio introductorio de la *Antología*, principalmente, en los relativos a la filosofía política o en aquellos tópicos impregnados de densa carga ideológica, ilustran los conceptos como Revolución Mexicana, rectoría del Estado, proyecto nacional, etcétera, son expresión cabal de la ideología del régimen priísta en el discurso.

La *Antología de la planeación en México* es historia efectual. Los usos de documento/monumento, rememoración, conmemoración, hacen de la *Antología de la planeación en México* un ejemplo claro de historia efectual entendida esta “como las maneras de cómo el conocimiento histórico se refuerza mediante prácticas sociales, culturales, actos

---

recordado, el pasado repasado y la conservación de objetos signo [ediciones conmemorativas, libros-objeto] fijan el recuerdo en un espacio ritual de imaginarios. Los autores de la *Antología de la planeación*, mediante la historia efectual lograron con una colección de libros, inscribir en el sistema de objetos y representar para la posteridad, la historia de la planeación en México. Sobre las ideas de Morales Moreno, ver “Objetos monumento y memoria museográfica a fines del siglo XIX” en *Historia y Grafía*, No. 18. México, Universidad Iberoamericana, 2002, pp. 65-98.

<sup>16</sup> Ver: Jorge Alonso. “Variaciones sobre el discurso oficial”, publicado en Andrew Roth Seneff y José Lameiras, (Editores) *El verbo oficial*. México, COLMICH-ITESO, 1994. 226 pp. Revisar pp. 33-56.

<sup>17</sup> Teun Van Dijk. *Ideología. Una aproximación multidisciplinaria*. Barcelona, Gedisa Editorial, 1999. 473 pp. En particular el apartado “Estructuras ideológicas del discurso”, pp. 329-344.

<sup>18</sup> Teun Van Dijk, op. cit., p. 328.

políticos, sistemas de objetos, donde las representaciones y los valores influyen en el comportamiento de la sociedad.<sup>19</sup>

La *Antología de la planeación en México*, si bien es una obra muy útil para conocer, entender y estudiar, desde el punto de vista de la “historia oficial”, lo realizado por los gobiernos posrevolucionarios en materia de planeación, es una obra ostentosa, que sus patrocinadores pretendieron erigir como la obra magna y única en la materia, buscando establecer el precepto indiscutible de lo realizado por el gobierno, que lo deja compendiado y encuadrado en pasta dura y edición de lujo como testigo monumental para “beneficio” de generaciones futuras.

La *Antología de la planeación* y su estudio introductorio no son la única referencia sobre el asunto. Han sido útiles para establecer un marco general, pero para tener un enfoque crítico, así como algunas interpretaciones sobre el tema, ha sido indispensable consultar otras fuentes además de las ya señaladas.

## 2. HITOS DE LA PLANEACIÓN EN MÉXICO DE 1934 HASTA 1983

La enumeración que a continuación se hace, tiene el propósito de establecer un marco referencial simple sobre los planes y programas que se han formulado por los gobiernos posrevolucionarios hasta el año 2000.

Así, se han establecido cuatro momentos debidamente diferenciados, de los cuales sólo se mencionan los dos primeros para tener el marco completo. El tercer momento se tomará como antecedente inmediato y se revisará con más de detalle, para pasar directamente al cuarto periodo, 1983-2000, objeto central de este trabajo.

En la tercera y cuarta etapa, además se incluirán los planes formulados para los periodos 1976-1982 y 1982-1988, documentos preparados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el momento previo o al arranque de la sucesión presidencial correspondiente.

De 1934 al 2000 han transcurrido 11 sexenios presidenciales. Hasta antes de 1976, el partido oficial o diversas dependencias del ejecutivo federal, formularon ocho instrumentos de planeación.

- A. De 1934 a 1970, uno por sexenio, 6 documentos en total. Sólo los dos primeros, 1934-1940 y 1940-1946, fueron denominados planes sexenales.
- B. En 1970-1976, se elaboraron dos globales y tres instrumentos sectoriales. Cinco en total.

---

<sup>19</sup> Cfr. Silvia Pappe y María Luna. *Cuaderno de Metodología III, Procesos de significación en los conocimientos del pasado*. México, UAM-A, 2001, pp. 50-58.

C. En 1976-1980, se preparó un plan global y nueve programas o planes sectoriales. Diez en total.

D. A partir de 1983, y ya con rango constitucional la planeación, con su respectiva ley reglamentaria, se elaboró el primer Plan Nacional de Desarrollo (PND). Hasta el 2000, se han elaborado dos más: PND 1989-1994 y PND 1995-2000.

En estricto sentido a cada sexenio ha correspondido al menos un instrumento de planeación con la pretensión de regirlo. La mayoría han sido muy mencionados al inicio y casi todos olvidados al final, aunque hubo los que fueron sólo conocidos por los involucrados en su preparación.

La lista de documentos formulados, para cada gobierno, de 1934 al 2000 con carácter global de plan, independientemente de su nombre (plan, programa, proyecto, lineamientos) es la siguiente<sup>20</sup>:

Periodo 1934-1970: Gobierno de Lázaro Cárdenas del Río. *Primer Plan Sexenal 1934-1940*.<sup>21</sup> Gobierno de Manuel Ávila Camacho. *Segundo Plan Sexenal 1940-1946*. Gobierno de Miguel Alemán Valdés. *Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas 1947-1952*. Gobierno de Adolfo Ruiz Cortines. *Consideraciones para un Programa Nacional de Inversiones 1953-1958*. Gobierno de Adolfo López Mateos. *Plan de Acción Inmediata de México 1963-1965*. Gobierno de Gustavo Díaz Ordaz. *Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970*.

Periodo 1970-1976: Gobierno de Luis Echeverría Álvarez. *Programa de Inversión Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976*. *Lineamientos para el Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980*. *Plan Nacional Indicativo de Ciencia y Tecnología*. *Plan Nacional Hidráulico*. *Programa Integral para el Desarrollo Rural*.

Periodo 1976-1980: Gobierno de José López Portillo. *Plan Nacional de Desarrollo Pesquero 1977-1982*. *Programa Nacional de Ciencia y Tecnología 1978-1982*. *Metas del*

---

<sup>20</sup> *Antología de la Planeación en México 1917-1985, op. cit.* Ver tomo 1, 6, 9, 10, 22 y 29.

<sup>21</sup> En el ensayo “ De la economía a la economía nacional, 1926-1940”, publicado por El Colegio de México, Alicia Hernández Chávez, establece que en el Gobierno de Lázaro Cárdenas existieron el *Plan Sexenal (1933)* y el *Plan Nacional de Desarrollo (1935)*. Menciona la autora que Lázaro Cárdenas ordena a Francisco J. Múgica, Secretario de Economía Nacional, que reformule el Plan Sexenal en términos operativos, siendo el resultado el *Plan Nacional de Desarrollo (1935)*. Esta es la única referencia encontrada sobre la existencia de otro plan en el sexenio cardenista, cuyo nombre sería el antecedente directo de los publicados a partir de 1983. Alicia Hernández refiere citas entrecomilladas de este Plan, del que se informó a Cárdenas en el primer trimestre de 1935 (p. 319), pero no lo enlista en el apartado de siglas y referencias de su ensayo. En ninguno de los estudios, base de ésta investigación, revisados sobre la planeación en México en esos años: Miguel Wionczek, Leopoldo Solís y la *Antología de la planeación en México*, tanto en el estudio introductorio “Reflexiones sobre la Planeación en México 1917-1985”, como en la parte de programas del Tomo 1, *Los primeros intentos de planeación en México, 1917-1946*, se encontró alusión al *Plan Nacional de Desarrollo (1935)*. Tampoco se encontró mención alguna, al revisar el año de 1935, en Lázaro Cárdenas, *Obras, I. Apuntes 1913-1940*, México, UNAM, 1972. Ver: Alicia Hernández Chávez, Manuel Miño Grijalva (coordinadores). *Cincuenta años de historia en México*. México, El Colegio de México, 1991. Volumen 1. Cfr., pp. 315-327.

*Sector Educativo 1979-1982. Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982. Sistema Alimentario Mexicano. Programa de Energía: Metas a 1990 y Proyecciones al 2000. Plan del Sector Comercio 1980-1982. Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1982. Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial 1980-1982. Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, (que debió aparecer al inicio del sexenio 1976-1982 y marcar los criterios generales de planeación en ese sexenio tan inusitadamente prolífico en términos de planeación).

Periodo 1983-2000: En el primer semestre de 1983 se elaboró el primer *Plan Nacional de Desarrollo, PND 1983-1988*, Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado y desde ese momento al año 2000, se han elaborado dos más: *PND 1989-1994*, Gobierno de Carlos Salinas de Gortari y *PND 1995-2000*, Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León.

Si bien sólo los dos iniciales y los tres últimos, hasta el año 2000, han sido denominados en estricto sentido planes para determinar la política sexenal global. Los posteriores a 1946 y hasta 1976, aunque con otros nombres (proyecto, programa, lineamientos) fueron diseñados como el instrumento de la política económica o de alguno de sus aspectos en el sexenio en que fueron formulados.

Baste una mirada rápida para identificar tres bloques que nos permitirían establecer una periodización convencional de acuerdo a los estudios históricos de la economía mexicana contemporánea:

- A. Del inicio de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), hasta final del “desarrollo estabilizador”. Del *Primer Plan Sexenal 1934-1940* al *Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970*. En seis sexenios se elaboraron seis instrumentos.
- B. Periodo del “desarrollo compartido” 1970-1982 (sólo se mencionan el primero y el último del periodo) que comprende del Gobierno de Luis Echeverría Álvarez con el *Programa de Inversión Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976*, al Gobierno de José López Portillo, con el *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*. En dos sexenios se formularon 15 instrumentos en total.
- C. Periodo neoliberal, de 1983 al 2000 –etapa priísta-, que comprende tres planes nacionales de desarrollo realizados en tres sexenios.

### 3. LA PLANEACIÓN GUBERNAMENTAL: ESCAMOTEOS TEÓRICOS Y DEFINICIONES PRÁCTICAS; FOMENTO, REGULACIÓN ECONÓMICA Y PROMOCIÓN DEL MERCADO; ESPACIO DE CONTROL POLÍTICO Y SOCIAL.

En México, después de la promulgación de los dos primeros planes sexenales y después de un aparente aletargamiento a finales de los cuarenta y durante toda la década

siguiente, donde se produjeron documentos bajo las directrices del Banco Mundial, hay una nueva eclosión del ímpetu planeador que tiene dos momentos claramente definidos.

Como ya se vio en el capítulo anterior, el primer momento, a partir de 1961, en el marco de la *Alianza para el Progreso*, promovida por el gobierno de los EEUU y en la que participaban los países latinoamericanos, donde bajo lineamientos de los organismos para financiamiento al desarrollo como el BID y bajo orientaciones teóricas de la CEPAL, se prescribió la formulación de planes como condición necesaria para obtener financiamiento externo.

El segundo momento, inicia en la segunda mitad de la administración de Luis Echeverría y se intensifica y acelera a partir del sexenio de José López Portillo (1976-1982), donde se dan, desde el poder de la Presidencia de la República, las condiciones para asumir y ejercer plenamente la planeación gubernamental, siendo esa la razón por la que en el periodo citado aparecen diversos instrumentos sectoriales, llamados indistintamente Plan, Programa, Metas, Sistema, lo que evidencia el auge y el afán planeador, pero principalmente la descoordinación, anarquía y pugnas teórico ideológicas existentes respecto al asunto.

Como ya se mencionó, en este periodo, y producto del mismo auge, adicionalmente se deben agregar dos planes más, formulados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI): *Plan Básico de Gobierno 1976-1982* y *Plan Básico de Gobierno 1982-1988*, el primero de ellos fue el parteaguas sobre lo que los planes de esa década e inicios de la siguiente deberían contener.

#### 4. LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO (1970-1982)

En la administración de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) se diseñó una estrategia económica y social que destacó el establecimiento de políticas redistributivas y, en general, de mayor impacto social, en contraposición con la experiencia estabilizadora de los sexenios anteriores, en donde hubo baja tendencia hacia lo social. El nuevo énfasis de la acción del gobierno se centró en la educación, la salud pública, la vivienda, los abastecimientos, la construcción de caminos, sobre todo de penetración para incorporar a la vida económica a grupos rurales marginados. Paralelamente, se instrumentó una planeación de gran impulso al fortalecimiento de la infraestructura económica básica mediante la ampliación de la producción de petróleo, electricidad, acero y fertilizantes, principalmente.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Destacan las cuantiosas inversiones en exploración de PEMEX, las que a partir de 1974 convertirán a México en una potencia petrolera; las realizadas por la Comisión Federal de Electricidad (CFE); las ampliaciones de Altos Hornos de México (AHMSA); la construcción de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas -Las Truchas, así como el control asumido por el estado en materia de fertilizantes (FERTIMEX). Véase. *Rasgos principales de la política económica de México en la posguerra y consideraciones sobre sus perspectivas al comienzo de la década de los ochenta*. México, CEPAL, marzo de 1982. pp. 188, incluye anexos. Ejemplar fotocopiado.

En estos años, se dan cambios importantes en el esquema de planeación: se pretendía racionalizar al máximo los recursos disponibles, sobre todo los canalizados a la inversión, y se procuraba orientarlos a proyectos prioritarios y de beneficio social. Para la primera parte del periodo las secretarías de la Presidencia y de Hacienda formularon un programa de mediano plazo denominado *Programa de Inversión-financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976*. En suma, los principales objetivos del programa fueron: contribuir a una mayor generación de empleos productivos fundamentalmente en el área rural; elevar el bienestar social mediante el impulso de los aspectos relacionados con la educación pública, la seguridad social, el agua potable, la electrificación y las comunicaciones; promover el desarrollo regional; disminuir el déficit de cuenta corriente; elevar la productividad del gasto público.<sup>23</sup> El periodo se cerrará con la publicación del *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*.

#### 4.1 El inicio del “desarrollo compartido” (1970-1976)

En “Reflexiones sobre la Planeación en México 1917-1985”, se hace una representación que diagnostica el inicio de ese sexenio:

A principios de esta década (1970) el país se encontraba con serias limitaciones en campos vitales entre las que destacaban la debilidad del crecimiento del sector agropecuario, el estancamiento de las inversiones en el sector energético petrolero y electricidad, la petroquímica básica, el acero y los fertilizantes, había también estrangulamiento en nuestro sistema de transportes y particularmente el ferroviario y el portuario. La dinámica de nuestro crecimiento demográfico agudizó nuestros viejos rezagos en materia educativa, de salud, y vivienda. Los desequilibrios sectoriales y geográficos alcanzaron puntos críticos y había señales evidentes de un agravamiento en las tensiones políticas y sociales.<sup>24</sup>

Como este párrafo hay otros que precisan los problemas, por lo que un diagnóstico tan evidente propició, aparentemente, cambios a la estrategia de desarrollo desde años atrás. Además, se señala que después de evaluar los resultados de la estrategia de “desarrollo estabilizador”, se procedió a la formulación de una nueva estrategia denominada “desarrollo compartido”.

Sobre el “desarrollo compartido” señala Carlos Tello Macías –primer secretario de la SPP- que además de buscar incrementos cuantitativos en la producción, se propusieron adecuaciones políticas, culturales y organizativas, que hicieran posible elevar el nivel de vida de la población. Se buscó:

---

<sup>23</sup> “Reflexiones sobre la planeación en México 1917-1985”, en *Antología de la planeación...* Tomo 1, op. cit., p. 77.

<sup>24</sup> Luis Echeverría Álvarez, *Seis informes de gobierno*, México, Secretaría de la Presidencia, 1976, p. 190. Citado en *Antología de la planeación en México*, p. 72.

el fortalecimiento del sistema democrático, mejorar la eficiencia de la administración pública, aumentar el poder adquisitivo de los grupos menos favorecidos, romper los cuellos de botella, promover un crecimiento regional equilibrado, aumentar la productividad de la planta productiva (sic)... en general, fortalecer la independencia política y económica de la Nación.<sup>25</sup>

En este fragmento se pueden observar los principios dominantes en materia de planeación y política económica, que prevalecerán, incluso, durante todo el periodo 1976-1982 y, por supuesto, se verán reflejados en el *Plan Básico de Gobierno (1976-1982)* formulado por el PRI, como se referirá más adelante. Es conveniente hacer ver que el cambio en la estrategia de desarrollo estuvo instrumentado en ajustes sustanciales en el modelo de planeación.

Según el ensayo “Reflexiones sobre la Planeación en México 1917-1985” algunos rasgos que diferencian la planeación del periodo 1976-1982 respecto al periodo 1946-1970, son:

- La atención no sólo se centró en la programación de la inversión pública.
- Se otorgó mayor énfasis a los aspectos sociales del desarrollo.
- Se impulsó la participación social en el proceso de toma de decisiones del Estado.
- Se hicieron modificaciones sustanciales a la administración pública.
- Se privilegiaron los aspectos políticos de la planeación, sin descuidar los relacionados con las cuestiones técnicas.<sup>26</sup>

Ahí se indica que en el periodo 1970-1976 se vislumbró como necesaria la creación de un esquema de planeación integral, y se señala que se fortaleció la concepción de que la efectividad de la planeación no sólo depende de una correcta elaboración técnica, sino de la voluntad política del Estado y de los grupos sociales para llevarla a efecto. En apoyo de lo anterior, se cita a Jesús Reyes Heróles:

En la etapa actual [c.1972] que vivimos postulamos... una planeación que dé al pueblo las decisiones económicas fundamentales y que coordine las formas de producción individuales y estatales... Debemos luchar por una planeación lo más eficiente posible y alcanzar niveles más altos de desarrollo social, bienestar colectivo y desarrollo económico independiente.<sup>27</sup>

En el periodo 1970-1976 se dio un crecimiento importante del aparato público, pues, en el marco del Estado benefactor, una constante en la implantación de los modelos de planeación han sido los cambios organizacionales y el incremento de personal en la administración pública federal. No sólo se crearon nuevas estructuras que norman y rigen el proceso, sino que también fueron creados nuevos organismos y nuevas empresas

---

<sup>25</sup> Carlos Tello Macías, *La política económica en México, 1970-1976*. México, Siglo XXI editores, 1979.

<sup>26</sup> “Reflexiones sobre la planeación 1917-1985” en *Antología de la planeación en México* Tomo I, op. cit. p. 73.

paraestatales.<sup>28</sup>

Fue evidente que durante el “desarrollo compartido” y con un gasto expansivo la estructura siguió a la estrategia,<sup>29</sup> pues no sólo creció el aparato público en este auge planeador, sino también se hicieron los arreglos institucionales para crear la legislación y la normatividad correspondiente, por lo que la Secretaría de la Presidencia preparó una iniciativa de *Ley General de Planeación Económica y Social*. La iniciativa no prosperó pues no se envió a la Cámara de Diputados para su análisis y dictaminación.<sup>30</sup> La creación de un marco jurídico normativo para la planeación tendría que esperar algunos años más. No obstante, ante un entorno favorable, el afán planeador y programador, impulsado por los organismos financieros internacionales o por el Instituto Latinoamericano de Planeación Económica y Social (ILPES) propiciaron una intensa actividad, un *boom* planeador.

Si bien en los años sesentas, a pesar del apogeo dado a la planeación derivado de la *Alianza para el progreso*, la pugna interburocrática (que enfrentaba entre otras cosas, a una visión economicista de la planeación contra una planeación del desarrollo social), no permitió que se fueran creando los instrumentos necesarios para implantar una planeación del desarrollo en esa década, en la década siguiente, lo propuesto por CEPAL, ILPES, y el *Seminario bases para la planeación*, encontraron el contexto político-económico adecuado para reproducirse y, no sin resistencias, pudieron instituirse, aparentemente, como principios dominantes en la administración pública mexicana de esos años.

Isabel Rousseau, señala que los gobiernos que rigen a México de 1970 a 1982 intentan remediar las disfunciones del régimen de la Revolución Mexicana, pero ninguno intenta soluciones de fondo. Incluso, señala que con Luis Echeverría, 1970-1976, la tecnocracia (economistas) está al servicio del populismo (pero principalmente a las órdenes del Presidente en turno), la que a través de la planeación del desarrollo, sólo se trata de refuncionalizar al sistema. Se arreglará lo urgente, pero no lo importante.<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup> Ver *Antología de la planeación en México*, “Reflexiones sobre la planeación en México 1917-1985”. Tomo I, p. 73. Discurso pronunciado por Jesús Reyes Heróles, Presidente del PRI, ante la VII Asamblea Nacional Ordinaria del PRI, 19-21 de octubre de 1972.

<sup>28</sup> El crecimiento del aparato público fue impresionante y oneroso, ya que se pasó de 84 empresas paraestatales en 1970 a 845 en 1976.

<sup>29</sup> En 1971, entre muchas otras, se crea la Comisión de Coordinación y Control del Gasto Público. Participan SHCP, Presidencia y SEPANAL. No se debe olvidar que el sexenio 1970-1976 será recordado porque cada problema público tenía su comisión de estudio correspondiente.

<sup>30</sup> Ver *Antología de la planeación en México*, “Reflexiones sobre la planeación en México 1917-1985”. Tomo I, op. cit. p. 76. Es conveniente comentar que durante la vigencia del “desarrollo estabilizador”, se da en 1965, un primer intento de promulgar una ley de planeación, pero igualmente fue infructuoso. El propósito lo logrará la SPP en 1982-1983.

<sup>31</sup> Isabel Rousseau, *México: ¿una revolución silenciosa? 1970-1995. (Élites gubernamentales y proyecto de modernización)*. Rousseau señala el distanciamiento de Luis Echeverría desde su campaña presidencial con Gustavo Díaz Ordaz. [El presidente entrante dio muestras declarativas del agotamiento del modelo de su antecesor]. Para ella, la Secretaría del Patrimonio Nacional (SEPANAL) y la Secretaría de la Presidencia, fueron plataformas de una integración y del impulso, a través de economistas, de nuevos principios dominantes en

Tratando de ubicar los cambios cualitativos en la planeación, de manera resumida se mostrarán cuales fueron los ámbitos de incidencia más importantes, distinguiéndose la programación regional, la planeación sectorial y global, ámbitos donde se muestra claramente las diferencias entre los modelos de “desarrollo estabilizador” y el de “desarrollo compartido”, cambios en los que se pretende insertar, por acto de autoridad, sin más, el enfoque de la planeación democrática en un medio donde prevalecía la planeación tecnocrática coexistiendo con ciertas prácticas de la planeación burocrática.

#### 4.2 Programación regional 1970-1976

Durante 1970-1976, la distribución de la inversión pretendió lograr un impacto regional por entidad federativa, buscando un desarrollo más equilibrado, que se determinó una programación regional en zonas consideradas prioritarias. Así, se constituyó la Comisión Nacional de Zonas Áridas, CONAZA, el 5 de diciembre de 1970.<sup>32</sup>

En 1973 se formuló el *Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER)*<sup>33</sup>, con el propósito de atender las necesidades más apremiantes de los habitantes de

---

materia de planeación, pues iniciaron la instauración de un nuevo paradigma que estaría vigente 12 años. Destaca a la SEPANAL, con economistas formados por Eduardo Bustamante, Horacio Flores de la Peña y Francisco Javier Alejo, comentando que los equipos eran heterodoxos. Por otra parte, SHCP y Banco de México reclutaban a sus cuadros entre los egresados de escuelas de EEUU. Secretaria de la Presidencia y SEPANAL los alistaban de escuelas inglesas y europeas de tendencias keynesianas. La Secretaría de Industria y Comercio reclutaba de ambas tendencias. Para Rousseau, la SHCP era un contrapeso del poder presidencial. Menciona un triángulo de eficacia: Secretarial de la Presidencia, SEPANAL y SHCP, pero en los hechos estas dependencias estaban descoordinadas pues se obstaculizaban. La autora señala el fracaso del populismo democrático y comenta que serán los economistas estructuralistas los que pagarán el precio de la debacle. Ellos serán desacreditados. [En el marco del presidencialismo mexicano y de las prácticas discrecionales en boga] Echeverría dividió para imperar, pero el control de los economistas se le escapó de las manos. Afirma la autora que en esta administración se creó la experiencia institucional que permitirá fundar a la SPP [que propiciará la aparición y predominio de una racionalidad en la planeación que combinará elementos tecnocráticos, burocráticos y pretendidamente democráticos] durante el sexenio de José López Portillo, op. cit., pp. 105-110.

<sup>32</sup> Esos años fueron de intensa actividad para crear instancias e instrumentos para implantar una política regional: en junio de 1971, se inició el establecimiento de Comités Promotores de Desarrollo Económico en los Estados (COPRODE). En 1972, se creó la Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y de las Zonas y Perímetros Libres. También en ese año se constituyó la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec (Oaxaca, Veracruz, Tabasco y Chiapas). En todos estos casos se buscó generar acciones que permitieran un mejor aprovechamiento de los recursos naturales y de las oportunidades de las zonas y regiones. *Antología de la planeación en México*, "Reflexiones sobre la planeación en México 1917-1985". Tomo I, p. 77-78.

<sup>33</sup> Eric J. Miller, *Desarrollo Integral del Medio Rural. Un experimento en México*. México, Fondo de Cultura Económica, 1976, 160 pp. El autor, consultor inglés, antropólogo, egresado de la Universidad de Cambridge, contratado por la Dirección de Inversiones Públicas de la Secretaría de la Presidencia, señala que la tarea del PIDER era la de procurar un *proceso autosostenido de desarrollo rural*. Hace un comentario que ilustra la problemática del diseño e implantación de la planeación en esos años, al referir las complicaciones que enfrentaba esa Dirección, responsable de autorizar las inversiones federales, ya que tenía que “reconciliar, por una parte, los objetivos globales del país, establecidos por el Presidente de la República –crecimiento económico, independencia económica, redistribución del ingreso y reducción del desempleo– con un gran número de propuestas provenientes de dependencias individuales, para programas de inversiones derivados de los objetivos propios de estas dependencias. Si bien las propuestas no eran del todo inconsistentes con los objetivos nacionales, era poco probable que la agregación de las propuestas individuales, aún después de ser ajustadas, producirían un esquema global óptimo para el gasto público”, (p. 28). El autor comenta que ya desde ese entonces se proponía como solución un esquema participativo y de coordinación interinstitucional. El punto era

las zonas rurales. Era un programa con enfoque multisectorial y participativo. En su fase de operación 1973-1976, el PIDER otorgó recursos que cubrieron 75 micro regiones que representaban casi el 35% del territorio nacional, beneficiando a cerca de 5 mil comunidades rurales con cerca de cinco millones de personas. Para este programa se consiguió, nuevamente, el apoyo del Banco Mundial y del BID. Como ya se mencionó,<sup>34</sup> el PIDER fue el primer proyecto de desarrollo rural financiado por el Banco Mundial, quien lo utilizó como laboratorio y programa piloto para aplicarlo después como modelo en otras regiones.<sup>35</sup>

De acuerdo al ensayo introductorio contenido en la *Antología de la Planeación*, con las acciones de desarrollo regional se trataron de corregir las distorsiones y disparidades regionales y sociales, por una parte y por otra los excesos de la concentración y del centralismo que se generaron desde los inicios del modelo, en 1946-1947. No se puede dejar de precisar que los de 1974-1975 fueron intentos de un reformismo autoritario, por modificar condiciones estructurales definidas por la acumulación en escala mundial, propiciadas y reproducidas en México por la planeación practicada en los sexenios anteriores.

#### **4.3 Programación global y sectorial (1970-1976)**

En 1973 fueron elaborados los lineamientos para el *Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social 1974-1980* por las secretarías de la Presidencia; Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional, además del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; del Fondo de Cultura Económica y de la CEPAL.

En el documento se proponía: acelerar el crecimiento del producto nacional; favorecer la creación de empleos y afianzar la independencia técnica y económica del país respecto del exterior. Aunque el programa se publicó, su instrumentación no llegó a materializarse por indefinición en las áreas responsables y en los mecanismos de ejecución, influyendo también la situación de recesión que vivía el país en esos momentos.<sup>36</sup> Pudiera pensarse que además de la recesión por la que atravesaba México, fueron las pugnas entre las facciones políticas las obstaculizaron todo el proceso, pues no sólo conformaban el grupo dependencias antagónicas en lo relativo a los fines de la planeación, sino que al incluir a la CEPAL, se daba preferencia a un modelo, al que la SHCP (responsable del gasto e inversión), estuvo resistiendo y hasta

---

asegurar un esquema de cooperación efectiva entre las secretarías de la Presidencia y Hacienda. Los problemas y la pugna interburocrática, señalada reiteradamente por distintas voces, desde inicios de los sesenta era persistente al inicio de la década siguiente.

<sup>34</sup> Vid supra, Primera parte: "La planeación gubernamental, desarrollo capitalista y globalización. 3. Organismos financieros internacionales y la ayuda técnica para el desarrollo...".

<sup>35</sup> Ver *Antología de la planeación en México*. "Reflexiones sobre la planeación en México 1917-1985". Tomo I, p. 78.

<sup>36</sup> Ibid, p. 80.

boicoteando desde finales de los años cincuenta. En la práctica, quedaban demostrados los límites del omnipotente presidencialismo mexicano.

Respecto a la programación sectorial en el subperiodo sobresale el *Plan Nacional Hidráulico*, el *Plan Agrícola Nacional* y el *Plan Nacional Indicativo de Ciencia y Tecnología*. De los tres planes, destaca el Hidráulico, debido a su importancia metodológica, al esquema de implantación que generó y que se apoyó con recursos externos. Los estudios para la formulación de este plan se iniciaron en 1972, como resultado de un convenio firmado por Naciones Unidas, el Banco Mundial (BIRF) y el gobierno mexicano. Era un plan de largo plazo (25 años) y con su formulación se pretendía lograr una mayor racionalidad en el uso y manejo del agua.<sup>37</sup>

En el marco establecido por el auge de la programación de acciones, surgen en la administración pública, en 1975, los estudios encaminados a la aplicación del presupuesto por programa, que vendría a sustituir al presupuesto tradicional en el gobierno, y ya para el año de 1976, el presupuesto de egresos se elaboró con base en una estructura programática que definía objetivos, metas, opciones de ejecución, responsables y cuantificó el gasto por programas, aunque no vinculaba al presupuesto con los planes y programas de mediano plazo como una manera de instrumentación.<sup>38</sup>

Cabe insistir en la influencia que tuvo el ILPES en la implantación de metodologías específicas para este propósito y aunque no se señala en el estudio “Reflexiones sobre la planeación 1917-1985”, se debe resaltar que ante la falta de una instancia globalizadora de planeación, las distintas secretarías proponían sus planes y no había una línea única a seguir, utilizándose metodologías que se contraponían, pues algunas dependencias trabajaban metodologías del Banco Mundial u otro organismo de financiamiento al desarrollo y otras seguían los lineamientos de la CEPAL y del ILPES o guiones similares a los del *Seminario Bases para la Planeación*.

En esta descoordinación y mecánicas de ensayo-error-ensayo de aproximaciones sucesivas se dio derroche de recursos, pues como se ha citado, se formulaban planes (programas) que no se implantaban por la diferencia de criterios teóricos y metodológicos, ya que una dependencia bloqueaba lo que hacía otra, síntoma omnipresente de la pugna propiciada por el poder discrecional del propio presidente y de los secretarios del ramo (SHCP, Secretaría de la Presidencia, SEPANAL) y los intereses de grupo político que esto derivaba<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Vid supra Primera parte: La planeación gubernamental, desarrollo capitalista y globalización. 3. Organismos financieros internacionales y la ayuda técnica para el desarrollo...”.

<sup>38</sup> Ibid, pp. 82-83.

<sup>39</sup> Isabel Rousseau, señala en *México: ¿una revolución silenciosa?*, cómo Luis Echeverría, para hacer contrapeso

## 5. Plan Básico de Gobierno 1976-1982.<sup>40</sup>

En el segundo semestre de 1975, a pocas semanas del “destape” del candidato priísta, el Partido Revolucionario Institucional, dentro de su VIII Asamblea Nacional Ordinaria, aprueba y da a conocer su *Plan Básico de Gobierno PBG 1976-1982*, con el cual pretendía aportar líneas de acción para el sexenio siguiente. Este plan fue formulado en un contexto de sucesión presidencial que favoreció finalmente al Secretario de Hacienda y Crédito Público, José López Portillo. Con esta propuesta de Plan, el partido del gobierno retomaba, después de más de 30 años, una iniciativa originada por el maximato de Plutarco Elías Calles, y continuada en el gobierno de Lázaro Cárdenas del Río; entonces se formularon sendos planes sexenales para los periodos 1934-1940 y 1940-1946, respectivamente, como ya se vio al inicio de este capítulo.

En esta ocasión, el PBG 1976-1980, definía los grandes objetivos y se proponían criterios y ubicaban posiciones respecto a México y el mundo en crisis; el Estado de derecho y la Constitución; la democracia y la política; el pueblo y las fuerzas armadas; la planeación democrática; el Estado en la economía nacional revolucionaria y el desarrollo regional dentro del marco de la planificación democrática, principalmente, pero también contenía aspectos relativos a la política económica (financiera, fiscal, monetaria, crediticia, inversión extranjera) y a objetivos sectoriales en materia agraria, educación, desarrollo social y el combate a la marginación.

En el documento se señalaba que:

Con pleno sentido histórico, el presente régimen (1970-1976) ha sido señalado reiteradamente como de transición (...) dio los pasos fundamentales para transformar un orden social que ya había dado todo de sí y abrió los cauces para que surgiera una nueva forma de convivencia (...) vivimos en un periodo de transición, en que se ve que mucho de lo actual no puede subsistir en el futuro y gran parte de lo naciente apenas se esboza...<sup>41</sup>

---

a los economistas (técnicos) de la SHCP, se apoyó y auspició los planes y programas de SEPANAL y la Secretaría de la Presidencia. Para esta autora, la SHCP, era un Estado dentro del Estado, señalando que esta dependencia desafiaba al presidente. Op. cit., ver pp. 70. 71.

<sup>40</sup> Partido Revolucionario Institucional, PRI. *Plan básico de gobierno 1976-1982*. VIII Asamblea Nacional Ordinaria, Septiembre 25 de 1975, s.p.i, 213 pp. Algunos miembros prominentes de la comisión redactora fueron: Jesús Reyes Heróles, Miguel Angel Barberena, Blas Chumacero, Carlos Sansores Pérez, Ernesto Álvarez Nolasco, Hilda Anderson Nevares, Rodolfo Echeverría Ruiz, David Gustavo Gutiérrez, Fidel Herrera Beltrán, José Luis Lamadrid, Rafael Oceguera, Celestino Salcedo Monteón, Enrique Olivares Santana, Arturo González Cosío y Sergio L. Benhumea. El documento presenta una cronología donde, de abril a agosto de 1975 se celebraron 28 actos, desde la convocatoria hasta la VIII Asamblea que lo aprobó, pasando por reuniones regionales, temáticas, sectoriales, se estableció el proceso de formulación del documento. Como se verá posteriormente, esta mecánica -los foros de consulta a la base- fue utilizada, *mutatis mutandis*, para formular los PND a partir de 1983 en adelante. Es evidente que el trabajo del partido dominante, permeó las mecánicas gubernamentales para la instauración del sistema de planeación que prevaleció en el periodo. Sin embargo hay que destacar la simbiosis existente entre la estructura partidista del PRI y la estructura gubernamental, donde la combinación de cuadros profesionales era muy grande. En estricto sentido, en esos años no se sabía donde acababa uno y comenzaba el otro.

<sup>41</sup> *Plan básico de gobierno 1976-1982*, pp. I-VII.

Además, se señalaba que ese régimen (1970-1976) era un régimen de transición obtenida por el aceleramiento de nuestra Revolución y que un periodo de transición, por duro que sea, se justifica en cuanto contiene pautas para el desarrollo ulterior. Además, en el PBG 1976-1982, se insistía que:

La política de libertades, diálogo y autocrítica ha asegurado la estabilidad política del país y permitirá el perfeccionamiento de nuestra democracia social. Abordar los conflictos y no soslayarlos ha evitado tensiones y explosiones para el presente y para el futuro. El empleo de los legítimos recursos de la fuerza de la autoridad, buscando persuadir, convencer, analizar y lograr acuerdos, es uno de los métodos de la democracia que han tenido singular sentido en este sexenio.<sup>42</sup>

En materia económica, el *Plan Básico de Gobierno 1976-1982*, arranca del supuesto de la autonomía de la inversión pública, supeditada exclusivamente a las decisiones fundamentales adoptadas por las grandes mayorías nacionales, a la luz de los objetivos inmediatos y mediatos que se persiguen.

Con pretensiones de legitimar al PBG 1976-1982, se señalaba que:

Se han adoptado para la elaboración de este Plan varios enfoques; participaron 60 mil mexicanos, representativos de todos los sectores, hubo que sacrificar el escrúpulo técnico a la necesidad política, dejar a un lado la respetabilidad académica frente a la imperativa necesidad. Reiteramos que creemos en la decisión política y que, por tanto, nos apartamos en nuestros propósitos y métodos de acción de cualquier proyecto tecnocrático, propiciador cuando más, de fría eficiencia.<sup>43</sup>

El PRI subrayaba el peso de la decisión política, sobre el “proyecto tecnocrático” y de su “fría eficacia”. Se pretendía:

que el Plan Básico sea un marco de acción que oriente y dé sentido unitario al manejo de los instrumentos de política económica y social, y sirva para encauzar indicativamente a las actividades del sector privado. El plan básico constituye un esfuerzo para el desarrollo compartido y... se reconoce una falta de previsión a nivel nacional, y que las estructuras tradicionales, factores reales de poder (favorecidos por la política desarrollista) no han cambiado lo suficiente. Se plantea este Plan para resolver los problemas del desarrollo del país.<sup>44</sup>

Para sus autores, el PBG se proponía democratizar decisiones, con un sentido

---

<sup>42</sup> *Plan básico de gobierno 1976-1982*, op. cit., p. II. A explicación no pedida, acusación manifiesta, en el análisis del discurso que se realiza en este trabajo no se puede dejar de señalar la insensibilidad y demagogia contenida en este párrafo, en particular, en la última parte: “El empleo de los legítimos recursos de la fuerza de la autoridad, buscando persuadir, convencer, analizar y lograr acuerdos, es uno de los métodos de la democracia que han tenido singular sentido en este sexenio. Es uno de los métodos de la democracia que han tenido singular sentido en este sexenio”. Se trata de exonerar al régimen, a quien lo encabeza y a quien forma parte de él, de la represión al movimiento estudiantil y la represión a la guerrilla. Los muertos, desaparecidos, presos, vejados del 68; los muertos del 10 de junio de 1971; la muerte de Genaro Vázquez en 1972, la de Lucio Cabañas en 1974 y la estrategia de “tierra arrasada” en Guerrero, así como los cientos de muertos y desaparecidos secuela de represión y cárcel a la guerrilla urbana.

<sup>43</sup> *Ibid*, p. IV.

<sup>44</sup> *Ibid*, p. V.

nacionalista, pues aspira a convertirse en instrumento de cohesión revolucionaria para lograr la articulación orgánica que exige nuestra vasta y compleja sociedad y pretende edificar un nuevo sistema social mediante la planeación democrática:

La planeación democrática queda establecida como directriz fundamental en la preparación del PBG. Se apoya en un proceso de democratización fundamental que establezca criterios de dirección nacional en la organización social y tiene como propósito establecer las condiciones para transformar nuestra sociedad por la vía de los cambios pacíficos.<sup>45</sup>

Es importante analizar estos párrafos, donde se muestra con claridad una serie de principios dominantes (algunos en apariencia inmutables como los derivados del Estado heredero de la Revolución Mexicana) y de conceptos en boga que pudiera parecer llegaron para quedarse y reproducirse entre la clase política y los administradores públicos de la época.

Es necesario recordar que para la fecha de la formulación de este Plan Básico (1975), ya habían pasado 10 años de la realización de los dos seminarios pioneros sobre planeación y planificación realizados por la Escuela de Economía de la UNAM, por una parte y el ILPES por la otra.<sup>46</sup> Ciertas prácticas, valores y procedimientos caracterizaron a estos seminarios: se postulaban: la planeación del desarrollo; la redistribución del ingreso, el Estado benefactor, la economía mixta y la participación social en la planeación. A esta última se le llamó un sexenio después, “planeación democrática”. En una muestra de pragmatismo, el PRI hizo suyos estos modelos y prácticas que estaban vigentes -y que no eran las únicas- retomándolas para incluirlas en su *Plan Básico de Gobierno*.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Ibid, p. VI-VII.

<sup>46</sup> Vid supra 4.6 “Bases para la planeación económica y social” y 4.7 “Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social”.

<sup>47</sup> En una apretada síntesis sobre los contenidos del *PBG 1976-1982*, destacan lo siguientes:

Se señala que se opta por un desarrollo equilibrado y no por un desarrollo espectacular, precario y generador de una nueva oligarquía (sin embargo continúa la obsesión por un crecimiento mayor al 6%). Existe un discurso muy claro en contra de las trasnacionales, discurso que fue un sello de la administración 1970-1976. En la estrategia global del PBG se marcan 17 puntos donde destaca el nacionalismo revolucionario y la regulación de las trasnacionales. Se postula la postura tercermundista de la Carta de los Deberes y Derechos Económicos de los Estados (CDDEE). Son recurrentes los comentarios a los desequilibrios en el desarrollo. Se identifican explotadores y oprimidos. Aparece ya el FMI como interlocutor imprescindible. Sin temor a la paradoja, se señala que la meta de PBG es la independencia económica. También se hace énfasis en que somos una democracia social de derecho y se postula una posición contra el centralismo. Se hace alusión a las “clases contrarrevolucionarias que cierran el ascenso a las clases populares”. Se hace énfasis en la democracia para la libertad y el derecho a la información. Se manifiesta en contra del monopolio televisivo. Se hace énfasis en la necesidad de la democracia para la participación, así como del pluralismo político: “Porque tenemos vocación democrática, mantenemos la certidumbre de que el pluralismo político permite y auspicia la constante transformación de las estructuras sociales”. En el PBG se encuentra ya una propuesta de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, LOPPE. Se insiste en que los avances se darán por la vía jurídica: los postulados del PBG se inspiran en la Constitución y sus objetivos habrán de realizarse por los medios que la Constitución establece. Se precisa que “las instituciones lejos de impedir el cambio, lo promueven...” En alusión a la planeación democrática, se señala que es respetuosa de las libertades individuales y de nuestro estado social y de derecho. Pretende un proyecto nacional y constitucional de desarrollo integral, asignando al Estado el carácter rector y coordinador de las actividades económicas y sociales del país. “La planeación que postulamos tiende a recoger y orientar hacia objetivos comunes las actividades estatal, social, privada y mixta, recurriendo a instrumentos ya previstos en nuestro régimen constitucional. Para coordinar y

Sobre este punto volveremos posteriormente, pues iremos mostrando como estos principios y posturas van transitando a lo largo de esos años (1976-1982) y se convertirán en el discurso de un grupo dirigente con características muy distintas (pero iguales pretensiones) a los que formaron la comisión redactora del PBG 1976-1982.

Si bien este documento deja de manifiesto la postura del partido oficial, en él se reflejan con claridad los postulados políticos e ideológicos que predominaban en esos años, estimulados por un contexto mundial agitado y un echeverriísmo militante que simuló lo que no era para legitimarse.

Es necesario recordar que en los años que anteceden a este PBG, entre 1940 y 1976, la planeación tuvo usos como los siguientes:

1) Estrategia de desarrollo; 2) racionalización del proceso burocrático-administrativo en la administración pública; 3) equilibrar y mitigación de los efectos no deseados del crecimiento económico. Lo anterior durante la primera parte del periodo señalado. A partir de los sesenta: 4) estrategia política; 5) discurso técnico especializado usado por los economistas, principalmente, y en algunos apartados, como discurso ideológico a través de la retórica<sup>48</sup>; 6) Posibilidad de participación de la sociedad en las decisiones del gobierno. Estos dos últimos usos como se verá posteriormente son los que, se pretende, prevalecerán durante los años ochenta.

Es claro cómo el término planeación, más en la etapa posterior que en la inicial, va a estar subordinado a la política y habrá momentos en que esté decididamente ideologizado: no será lo mismo usar el término planificación, que remitía a una centralidad de la presencia estatal, o planeación que hacía referencia a una racionalidad administrativa donde concurrían -

---

regir, el Estado puede recurrir a la persuasión, la concertación, el compromiso, la prohibición, la obligación, el fomento, el estímulo, el desestímulo (sic), las limitaciones, las modalidades, las autorizaciones y los permisos. Se trata del empleo de un instrumental jurídico de estricta planeación democrática ya establecido y que no hemos usado con la amplitud y la intensidad que con frecuencia se ha requerido.” Es necesario destacar que la planeación sólo se circunscribe a la política económica. Llama la atención que en el PBG 1976-1982 se considera que el capitalismo en la economía mexicana no es predominante (se soslaya que el capitalismo de Estado, finalmente, favorece los intereses de los países centrales). Por último, el desarrollo regional, en el PBG, se encuentra dentro del marco de la planificación democrática, el que se enuncia de acuerdo a los siguientes tópicos: Zonas industriales. Cuencas hidrológicas. Zonas fronterizas. Zonas indígenas. Zonas desérticas. Litoral del golfo. Zonas tropicales. Litoral del pacífico.

<sup>48</sup> En “La escritura de la historia y la tradición retórica”, María Luna Argudín considera que ésta tradición “es un sustrato básico que cruza todo el siglo XIX mexicano: [política, letras e historia] federalistas y centralistas; republicanos y monárquicos; liberales y conservadores. Neoclasicismo; romanticismo, realismo, costumbrismo, positivismo” [y desde mi punto de vista, continúa en buena parte del siglo XX, revolucionarios y posevolucionarios, enlazándose a través de la argumentación jurídica, la retórica (*inventio, dispositio, enunciaci3n, mneme, hypocrisis o actio*) y la tradición literaria de esos años]. Hasta antes de 1982, muchas de las “mejores plumas” de las letras mexicanas participaban en el régimen y colaboraban preparando discursos, fundando y motivando, la filosofía política de los gobiernos en turno. Se partía de la antigua y sólida costumbre de que, cito nuevamente, “los discursos no sólo deben convencer a los lectores, sino también conmoverlos, [persuadirlos]”. La historia era concebida [en el siglo XIX] como un género (literario) y era [y fue, en la política del siglo XX] utilizada para publicitar programas y doctrinas políticas. Ver: *La tradición retórica en la poética y en la historia*. Jorge Ruedas de la Serna, María Luna Argudín, Leticia Algaba. Serie Cuadernos de debate No. 3.

si convenía a sus intereses- los distintos actores económicos, donde el gobierno sólo era uno más de ellos.

Definitivamente, como lo han señalado distintos analistas, la presencia de los economistas en la toma de decisiones, propició que el discurso inherente a esa ciencia social fuera ocupando espacios reservados anteriormente al discurso político. Cierta discurso se ideologizó y, por ejemplo, en algunos ámbitos (los académicos en la universidad pública), se insistía en que lo correcto era hablar de *planificación*<sup>49</sup> pues se remarcaba la presencia estatal y el carácter obligatorio de la actividad y su sentido evidentemente social y colectivo. El usar el término *planeación* también se preñó de ideología, pues en su uso se quería hacer preponderante la racionalidad, la eficacia y hasta cierta presunción de “cientificidad” en la administración de la cosa pública.

Es necesario insistir que con el *Plan Básico de Gobierno, 1976-1982*, el PRI vuelve a tratar de incidir en las actividades de planeación nacional, como hicieron sus antecesores para los periodos de Cárdenas y Ávila Camacho, respectivamente. Quizá más allá de tratar de establecer ciertas certezas en el largo plazo, los dirigentes de esos partidos y en particular los Presidentes de la República, salientes, trataban de diseñar el futuro y crear las condiciones para un proyecto transexenal. En vísperas de la designación de candidato del partido oficial y en medio de la lucha y definición de intereses que esto desataba, se trataba definir el programa que el hombre elegido, para la candidatura del PRI y luego a la presidencia, tendría que seguir.

En resumen, los propósitos del *Plan Básico de Gobierno 1976-1982*, eran: "emprender una acción de planeación y regulación dentro de un sistema de economía mixta, que evite el estancamiento y dé un nuevo impulso al desarrollo". Se reconocía la urgencia de reforzar las bases del sistema social a través de la planeación democrática y participativa, con pleno respeto a las garantías individuales y sociales. Se reconoció, también, la necesidad de una planeación integral en la cual interactuarán los diferentes componentes de la economía y la sociedad.<sup>50</sup>

---

México, UAM Azcapotzalco. CONACYT, 2004. pp. 31-106. Cfr., p.35.

<sup>49</sup> Dos académicos con presencia en los medios impresos que en la época insistían en el término, eran José Luis Ceceña Cervantes, Director de la Facultad de Economía UNAM, a mitad de los setenta, y Sergio de la Peña. Cfr., para el primero, *Planes sin planificación*, op. cit. y para el segundo, “Requisitos de la planificación: un enfoque histórico” (pp.158-185) en *La Sociedad Mexicana: Presente y Futuro*. Selección de Miguel S. Wionczek. Lecturas del Trimestre Económico. México. Fondo de Cultura Económica, 1974.

## 6. Las dos caras de la moneda. Los límites del Estado interventor 1976-1982

A finales de 1970 y hasta 1982, intentar hacer planeación, era hacer política<sup>51</sup>, por lo que las actividades de planeación en este periodo se darán en el contexto de la crisis del final del sexenio echeverriísta, donde se buscó respuesta a esa crisis a través de la profundización de la planeación global, sectorial y regional. Había una relación directamente proporcional entre los grupos de burócratas y técnicos que formulaban planes y el protagonismo político que se podía alcanzar en esa época: a más construcción discursiva de planeación, aparentemente mayor preeminencia en el escenario político, escenario que pretendieron ocupar plenamente los tres tipos posibles de planeación: la burocrática, la tecnocrática y la democrática, como las definió José Medina Echavarría.

Si bien el inicio del sexenio 1976-1982 no se publicó un plan de gobierno, el PBG 1976-1982, prelude y da pauta para tres reformas fundamentales que se llevaron a cabo durante la administración de José López Portillo<sup>52</sup>: Reforma política: para ampliar la participación de los partidos políticos y reforzar el carácter democrático de la sociedad. Reforma económica: con la función de reorientar el aparato productivo hacia la producción de bienes y servicios sociales y nacionalmente necesarios para satisfacer los mínimos de bienestar de la población y promover la generación de empleos. Reforma administrativa: para adecuar las instituciones a los requerimientos del momento, facilitar la rectoría del Estado sobre el proceso de desarrollo y reorganizar la administración pública.<sup>53</sup>

A partir de la administración 1976-1982, se instrumenta un conjunto de medidas que modificarían la estructura y funcionamiento del aparato administrativo. Estas medidas se proponían cinco objetivos: 1) organizar al gobierno para organizar al país; 2) adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno; 3) establecer un sistema y desarrollo del personal público y federal; 4) contribuir al fortalecimiento de la organización política federal, y 5) mejorar la impartición de justicia.<sup>54</sup>

Los principales resultados fueron: *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; Ley General de Deuda Pública* (para la mejor instrumentación de estas leyes se formaron nuevos organismos de

---

<sup>50</sup> Ibid, p. 85 La cita entrecomillada corresponde al *Plan Básico de Gobierno 1976-1982*. México, PRI, 1976, p. 43.

<sup>51</sup> Es importante señalar que al inicio del periodo de López Portillo en 1976, se realizan modificaciones al aparato público administrativo, como se verá más adelante. Por el momento, baste recordar que se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, SPP.

<sup>52</sup> Si bien al principio del sexenio fue creada la Secretaría de Programación y Presupuesto, esta no pudo formular las líneas de planeación para la administración 1976-1982, que al parecer salieron de la Secretaría de Gobernación, cuyo titular, Jesús Reyes Heróles, implantó e instrumentó algo de lo que se había enunciado en el *Plan Básico de Gobierno 1976-1982*, formulado por el PRI, y cuya integración encabezó este político.

<sup>53</sup> *Antología de la planeación en México*, "Reflexiones de la Planeación en México, 1917-1985", op. cit., p. 86.

<sup>54</sup> Ibid, p. 86.

Coordinación por ejemplo los gabinetes económico y agropecuario y la Comisión de Gasto Financiamiento)<sup>55</sup> y *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. LOPPE*.

Isabel Rousseau tiene una perspectiva interesante de estos tiempos y de esta reforma institucional. Hace consideraciones en diferentes niveles. Por una parte, señala que tanto Luis Echeverría como José López Portillo (JLP) incluyen en el quehacer político de esa época, un gran pragmatismo ideológico. Comenta que JLP no tenía equipo propio ni experiencia relevante, desarrollando una trayectoria en la administración pública en la SEPANAL; en la Secretaría de la Presidencia; la CFE y la SHCP, que fue su antesala a la Presidencia de la República. Por lo mismo, su equipo de colaboradores era heterogéneo y polifuncional. Sin embargo, esta camarilla y su jefe, estaban distantes del PRI, así como del sector financiero. Ella comenta las críticas que se hacían contra JLP en la época: los políticos decían que era un administrador y los técnicos decían que no era técnico. La autora explica que un rasgo distintivo de ese equipo fue la “dispersión intelectual”, donde predominaba el eclecticismo y no existía adscripción a alguna corriente teórica de solidez y congruencia, como era el caso, de la camarilla monetarista, oponente, desde el sector financiero.

Como otros autores, Isabel Rousseau, destaca la importancia de las principales reformas de López Portillo, tanto la *Reforma Política* como la *Reforma Administrativa*, donde sobresale la creación de la SPP. Deja ver la autora que el paso de López Portillo por la Secretaría del Patrimonio Nacional, SEPANAL y la Secretaría de la Presidencia, posibilitó que él fuera de los impulsores de la corriente de planeación durante esos años.<sup>56</sup> Concluye Rousseau: Luis Echeverría, habría generado una nueva racionalidad y promovió una nueva generación de integrantes, desplazando, aparentemente, a lo “político” y sustituyéndolo por lo “económico”. López Portillo aporta la estructura organizacional. Así, durante 1970-1982 se dejan de ver los problemas administrativos con la óptica del abogado, para comenzarlos a ver con la óptica del economista, del planificador, del tecnócrata.

---

<sup>55</sup> Ibid, p. 87-88.

<sup>56</sup> Isabel Rousseau, comenta que Julio Moctezuma Cid, Director del IEPES-PRI en la campaña de López Portillo, será el diseñador de la SPP, instancia que no le tocó dirigir, pues iniciando el sexenio de JLP, fue designado titular de la SHCP. Ver *México: ¿una revolución silenciosa?*, op. cit. pp. 150-154. Por otra parte, vale la pena comentar un momento sobre las “perversidades” del poder presidencial en la administración pública mexicana, que para equilibrar a los distintos grupos al interior del gabinete deja que unos diseñen y otros implanten (*divide et impera*). Algunos casos: Raúl Salinas Lozano Director de la Comisión Nacional de Inversiones, instancia responsable de la planeación hasta 1958, no diseña la Secretaría de la Presidencia, creada como órgano de planeación en ese año, pero le toca transformar la Secretaría de Economía, en la Secretaría de Industria y Comercio. Eduardo Bustamante, quien conceptualiza la Secretaría de la Presidencia en 1958, no la dirige, y es designado titular de la recién creada Secretaría del Patrimonio Nacional. José López Portillo, que hizo su trayectoria en la administración pública en SEPANAL y la Secretaría de la Presidencia, le toca encabezar en el último tramo de la gestión de Luis Echeverría, a la SHCP, quedando al frente de una de las instancias institucionales, que en su ortodoxia monetarista, combatió a la SEPANAL y la Secretaría de la Presidencia.

Al igual que en el sexenio 1970-1976, en el 1976-1982, se continuó e incrementó el auge planeador y programador en los diferentes ámbitos: regional, sectorial y global. A continuación se hace un breve repaso por los distintos ámbitos mencionados, para resaltar el énfasis dado en este sexenio a las acciones sociales en el contexto regional.

### 6.1. Programación regional 1976-1982

Como ya se vio en el apartado correspondiente, algunas de las acciones pioneras de planeación en México fueron las relativas a la programación de inversiones, a la programación del desarrollo regional por cuencas hidrológicas la que se realizó con recursos externos, en particular del Banco Mundial a finales de los cuarenta.

Es importante destacar que para la segunda mitad de la década de los setenta, eran inocultables: a) los desequilibrios regionales (pocas ciudades en expansión constante, en detrimento del campo que era abandonado en busca de mejores oportunidades), y b) el desarrollo regional amorfo, (un norte y centro del país con industrialización acelerada, contrastando con un sur dedicado al sector primario y con una población indígena en expansión demográfica) que resultó del modelo del desarrollo estabilizador impulsado con los créditos externos.

Sobre este aspecto, se comenta en “Reflexiones de la Planeación en México, 1917-1985”, que para corregir los problemas del desarrollo regional generados por la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), durante el sexenio 1976-1982 se pretendió una política con los objetivos siguientes: lograr un mayor equilibrio regional; el impulso de regiones prioritarias; el fortalecimiento del federalismo; la promoción del desarrollo urbano integral y equilibrado; la creación de polos de atracción para la población rural dispersa, todo mediante el fortalecimiento de ciudades intermedias y mejorar y preservar el ambiente.<sup>57</sup>

En 1980 se transformó el *Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural* en un *Programa Integral para el Desarrollo Rural*. El objetivo general de este nuevo PIDER (el primero iniciado en 1973, con recursos externos) fue redefinido como:

el de promover un proceso de desarrollo autosostenido en las comunidades rurales, mediante la participación organizada de sus habitantes para generar y

---

<sup>57</sup> “Reflexiones sobre la planeación en México 1917-1985” en *Antología de la Planeación en México*. Tomo I, op. cit. Para lograr estos objetivos se implantaron los Convenios Únicos de Coordinación (CUC) entre los ejecutivos estatales y el federal. Estos convenios fueron el antecedente de los Convenios Únicos de Desarrollo, a través de los cuales se canalizaba el ramo presupuestal de desarrollo regional a las entidades federativas y a los municipios. Ver p. 89. Se hace referencia al documento *Instrumentación de la política regional*. Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1982.

retener excedentes económicos, canalizarlos hacia inversiones productivas y garantizar su acceso a niveles mínimos de bienestar.<sup>58</sup>

En materia de desarrollo rural regional, con este será el sexto intento<sup>59</sup> en menos de veinte años de atender a la población rural marginada que no contaba con los niveles mínimos de bienestar. Aunque públicamente nunca se manejó así, había un reconocimiento implícito de que el modelo de desarrollo empleado no acababa ni con la pobreza ni con la marginación. Los críticos del modelo señalaban que éste era el que generaba la pobreza, pero las observaciones siempre fueron desestimadas<sup>60</sup>.

Es importante no perder de vista que, en la medida del agotamiento del modelo, surgieron diversas respuestas para enfrentar a la crisis y desigualdad generada: desde programas para atender a la población indígena y acciones para atender las zonas áridas, grupos marginados, hasta, programas de desarrollo rural integral de las comunidades, pasando por acciones de coordinación institucional con las entidades federativas.

Por otra parte, aunque no es mencionado en los textos que nos sirven de base, se debe señalar que un quinto intento, en 1978, lo constituirían las acciones de la Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, COPLAMAR que con programas integrados, implantados con un objetivo similar a los arriba mencionados llegaron a zonas donde los apoyos para la producción y para el bienestar social eran precarios. Las acciones realizadas por COPLAMAR se constituyeron en las acciones emblemáticas del régimen -incluido “desarrollo estabilizador” y “desarrollo compartido”- en cuanto al combate a la pobreza en zonas deprimidas y de grupos marginados en un marco de desarrollo rural integral que involucraba proyectos productivos, infraestructura y proyectos sociales.

---

<sup>58</sup> Ibid, p. 90. se cita el documento *Programa Integral para el Desarrollo Rural*, memoria 1977-1981. México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1982, p. 14. Para el primer PIDER, ver también, Eric J. Miller, *Desarrollo Integral del Medio Rural. Un experimento en México*, op. cit.

<sup>59</sup> Cronológicamente, los cinco momentos anteriores son: 1) Al principio de los sesenta, cuando se crea la Comisión del Río Balsas, dirigida por el ex presidente Lázaro Cárdenas del Río, con las acciones de atención al desarrollo regional de las cuencas de los ríos Mixteco y Tlapaneco, con lo que se pretendía atender población indígena. 2) En 1970, acciones para incidir en zonas marginadas y deprimidas y se da con la Comisión Nacional de Zonas Áridas, CONAZA en zonas del norte y del centro del país en Coahuila, Nuevo León, Chihuahua, Tamaulipas, Zacatecas, San Luis Potosí, Querétaro, Hidalgo y Oaxaca. 3) En 1973, *Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural, PIDER*, con acciones de desarrollo específicas y diferenciadas a zonas pobres y grupos marginados (75 micro regiones y 5 mil localidades) en un reconocimiento implícito de los desequilibrios y marginación generada por el modelo de desarrollo. 4) Entre 1974 y 1975, acciones institucionales de coordinación y vinculación con entidades federativas, mediante firmas de convenios con los Comités de Promoción al Desarrollo, COPRODES, para que cada entidad federativa contara con su programa de inversión, así como, la creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, con lo que se pretendió iniciar las acciones de descentralización de las actividades económicas y distribuir los beneficios del desarrollo de manera más equitativa. 5) En 1977, fue creada la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, COPLAMAR, dependiente de la Presidencia de la República y que implantaba sus acciones a través del Instituto Nacional Indigenista, INI.

<sup>60</sup> Un libro pionero que señala estos problemas es el de Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México, Editorial ERA, 1965.

COPLAMAR<sup>61</sup> también se distinguió por realizar el primer diagnóstico que, a partir de datos del censo de población de 1970, establecía una geografía de la marginación en México y establecía indicadores, que si bien ahora son discutibles, fueron el primer instrumento para determinar hasta qué grado se había desarrollado la pobreza en el medio rural durante los años del "milagro mexicano".

Con todas estas acciones, los responsables gubernamentales de la política social perciben que las cosas no han salido como el discurso oficial señalaba y tratan, con paliativos, remediar una situación cuyos orígenes tiene carácter estructural.

Sin embargo, había el conocimiento, no sólo de que la pobreza rural no había disminuido, sino que crecía inexorablemente. Acciones de este programa se realizaron hasta 1982 en materia de salud, infraestructura rural, proyectos productivos, etcétera, en comunidades pequeñas y para productores del sector social.

## 6. 2 Planes de desarrollo sectorial 1976-1982

En "Reflexiones sobre la Planeación en México, 1917-1985", se enfatiza que en 1976-1982 la actividad fue muy intensa pues se considera necesario, para la instrumentación y ejecución de las reformas económicas, políticas y sociales, intensificar la planeación sectorial e intersectorial a efecto de orientar y ordenar las acciones en los diferentes ámbitos del desarrollo nacional.<sup>62</sup>

Aunque no existió un plan global o nacional hasta 1980, la planeación ya se había institucionalizado al crearse la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). Es necesario comentar que en otras secretarías de Estado se establecieron áreas de planeación. En suma, los afanes y pretensiones planeadores estaban descontrolados. Los planes más relevantes fueron diez: *Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982*; *Plan de Desarrollo Agroindustrial 1980-1982*; *Programa Nacional de Empleo 1980-1982*; *Sistema Alimentario Mexicano (SAM)*; *Programa Nacional de Educación 1979-1982*; *Programa de Energía. Metas a 1990 y Proyecciones al 2000*; *Plan Nacional de Desarrollo Pesquero*; *Plan del Sector Comercio*

---

<sup>61</sup> En 1977, la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, COPLAMAR, puso en marcha un programa de estudios para conocer la realidad de los grupos marginados y las zonas deprimidas. Con base en esos resultados se llevaron a cabo acciones salud, educación, abasto alimentario, mejoramiento de la casa, dotación de agua potable, construcción de caminos, generación de empleos, organización social para el trabajo, electrificación rural, desarrollo agroindustrial y servicios de apoyo a la economía campesina, desde el crédito hasta la asistencia técnica y la comercialización. De estos estudios resultó la serie de *Necesidades esenciales en México*, integrada por los siguientes títulos: *Alimentación, Educación, Vivienda, Salud y Geografía de la Marginación*. Ver: *Necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000*. México, Siglo XXI Editores, 1982.

<sup>62</sup> Ibid, p. 90.

1980-1982; *Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1982*, y *Plan Nacional de Ciencia y Tecnología 1978-1982*.<sup>63</sup>

Adicionalmente, debe señalarse, por una parte, que el auge en la formulación de planes tuvo a la base la inyección de recursos que trajo el "boom" petrolero de 1977-1981 y que directamente propició el resurgimiento de cierta autonomía del Estado (expandingo los límites del Estado en un país periférico), y por otra, como ya se ha mencionado, fue el resultado de una efervescencia que existía entre los tecnócratas y los políticos por el control y obtener mayor influencia en la dirección del gobierno y recomponer, así, dentro de la ortodoxia de las escuelas existentes, el modelo de desarrollo mexicano. La inquietud por imponer el paradigma y principios dominantes, se refleja en el libro de Carlos Tello Macías y Rolando Cordera, *La disputa por la nación*.<sup>64</sup> A través de la planeación, de una manera muy intensa se hacía política.

Es importante destacar que en estos últimos años del periodo que nos ocupa y dentro de la corriente del proyecto nacionalista, los políticos en el poder, independientemente de una diversidad de enfoques, se aglutinaron en torno a las grandes líneas expresadas en el *Plan Básico de Gobierno 1976-1982*, formulado por el PRI, (y que estaba inserto en los principios dominantes alternativos, aunque coyunturales del "tercermundismo"; de la planeación del desarrollo; de la crítica al desarrollismo; de la economía del bienestar y de la planificación promulgada por el ILPES desde mediados de la década de los sesenta y hasta 1973), donde se

---

<sup>63</sup> Para una revisión de estos documentos completos, se puede consultar los tomos VI, VII y VIII de la *Antología de la planeación en México*. Para conocer una brevísima descripción de estos planes y programas revisar "Reflexiones sobre la Planeación en México, 1917-1985", op. cit., Tomo I, pp. 91-93.

<sup>64</sup> Carlos Tello y Rolando Cordera en *La disputa por la nación*. México, Siglo XXI Editores, 1981, economistas ambos, señalan que los proyectos neoliberal y nacionalista se presentan como las coordenadas dentro de las cuales se dará el desarrollo del país, y que en muy buena medida corresponden a las proyecciones que le han presentado al país los empresarios, especialmente los grupos dominados por el gran capital, y los sindicatos obreros, en particular la CTM y el Congreso del Trabajo. Indican que en la naturaleza del "proyecto neoliberal" se pretende la reestructuración del capitalismo, el regreso al liberalismo. Es una operación política e ideológica del capital monopólico internacionalizado –con sede en los países centrales– que pretende restarle fuerza a la clase obrera, y facilitar y ampliar sus posibilidades de expansión de mercado y de nuevas y viejas fuentes de materias primas. En el caso mexicano, el proyecto alcanzaría su culminación en una economía integrada crecientemente a la norteamericana, tanto en lo económico como en lo político. En contraparte, comentan que el "proyecto nacionalista" tiene como principios la lucha por mantener y ampliar el control de la nación sobre las condiciones generales en que se desenvuelve la producción, el manejo nacional de los recursos, sobre todo los naturales; el fortalecimiento de la independencia económica y el pleno ejercicio de la soberanía nacional en materia de política económica y social. En la naturaleza de este proyecto se parte de la hipótesis de que las necesidades del país pueden ser mejor satisfechas si se recogen y actualizan las demandas populares que dieron origen a la Revolución Mexicana. El "proyecto nacionalista" presupone que los principios y tesis de la Revolución Mexicana, el Estado nacional a que dio origen y el pacto social con el cual el país se ha desenvuelto, aún ofrecen perspectivas de desarrollo a la sociedad mexicana. Véase cap. 3, pp. 78-134. De manera llana, este libro señala el conflicto abierto entre las tendencias monetaristas y las tendencias estructuralistas surgidas y fortalecidas durante más de tres décadas de planeación mexicana.

postulaba la continuación (reformulación) de un modelo, que intentada por el echeverriato, se le llamó, como hemos visto, *desarrollo compartido*.<sup>65</sup>

Los planes citados anteriormente no fueron todos los planes del periodo.<sup>66</sup> En 1980, y en términos de planeación global se publicó el *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, formulado por la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), el que buscó dar coherencia y compatibilidad a la planeación sectorial, regional e institucional, ofreciendo un marco de congruencia general para las actividades de planeación dentro de la administración pública federal. Se debe destacar que este plan marcaría una tendencia que se seguiría, en términos de establecer un esquema global de planeación global, en los gobiernos posteriores donde la política a seguir sería establecida por los planes nacionales de desarrollo en el primer semestre de cada nueva administración.<sup>67</sup>

Con la formulación del *Plan Global de Desarrollo, 1980-1982*, la SPP asumió totalmente el control de las actividades de planeación, programación y de la formulación del presupuesto de egresos, con lo cual se dará un cambio cualitativo en el equilibrio de poder entre los políticos y los tecnócratas<sup>68</sup>.

Debemos recordar que en diciembre de 1976 se crea la SPP, a la que se le asignaron funciones de dependencia globalizadora con una clara incidencia en las actividades de planeación<sup>69</sup>. Algunas de sus atribuciones eran: recabar los datos, definir lineamientos,

---

<sup>65</sup> Se ha escrito que la formulación del *Plan Básico de Gobierno 1976-1982* y el intento de darlo a conocer antes del destape de José López Portillo, le costó, a Jesús Reyes Heróles, dejar la dirigencia del partido oficial, por decisión del presidente Echeverría. Sin embargo, posteriormente y en el juego de equilibrios y lucha política propios del poder presidencial, Jesús Reyes Heróles fue designado Secretario de Gobernación (1976-1979), por el ya presidente López Portillo y desde ese momento, se implantaron líneas de política que tomadas del Plan Básico, dieron un sello característico a la administración lópezportillista.

<sup>66</sup> Es necesario destacar que ante la falta de una directriz única en estos temas se manejaba indiscriminadamente el nombre de Plan, Programa, Sistema y Proyecto.

<sup>67</sup> La formulación del *Plan Global de Desarrollo* no fue sencilla ya que desató una sorda lucha por la definición del proyecto a seguir. Dos secretarios de Estado, Carlos Tello Macías y Ricardo García Sainz, fracasaron en su intento de formularlo. Es hasta la llegada de Miguel de la Madrid que el *Plan Global de Desarrollo* es formulado y presentado, exactamente a la mitad del sexenio, cuando lo deseable es que un documento de esta naturaleza que define las líneas a seguir sea publicado al abrir la administración que inicia.

<sup>68</sup> El inicio del desenlace de esta pugna, se dará con la llegada de José López Portillo, pues en su administración será creada la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), a partir de la desaparecida Secretaría de la Presidencia. La SPP concentró la facultad de determinar la política de los egresos públicos y rápidamente entró en pugna con la SHCP, que definía la política económica. La aparente hegemonía en la definición de la política regida por la SHCP (no sin tensiones desde 1958) se rompió con la aparición de la SPP. Una interesante versión de esta génesis se encuentra en el libro de Isabel Rousseau, *México: ¿una revolución silenciosa?*, op. cit.

<sup>69</sup> En la obra *Bases para la planeación económica y social de México*, op. cit., uno de los ponentes, Eduardo Bustamante, secretario del Patrimonio Nacional en el gabinete de Adolfo López Mateos y participante en la reforma administrativa que modificó la estructura burocrática de ese sexenio, al crearse la Secretaría de Industria y Comercio, la Secretaría del Patrimonio Nacional y la Secretaría de la Presidencia deja el siguiente testimonio: “la Secretaría de la Presidencia debía ser y llamarse Secretaría de Planeación y Presupuesto... proponiendo (en su creación) que la SHCP dejara de intervenir en la preparación del presupuesto y estas funciones se trasladaran a la Secretaría de Planeación”. Eduardo Bustamante señala que la proposición fue desechada y “esa fue la situación que propició lo que se califica como el fracaso de la Secretaría de la Presidencia y que radica en que se quiso pasar de una modesta Comisión de Inversiones a una poderosa Secretaría de Planeación”. El fracaso se debió a dos causas: por una parte a que no se dio intervención a la Secretaría de la Presidencia en la preparación del

criterios y elaborar con la participación, en su caso de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, el Plan General del Gasto público de la Administración Pública Federal y los programas especiales que fije el Presidente de la República.<sup>70</sup>

Con Miguel de la Madrid Hurtado, tercer secretario en el periodo, llegó un joven equipo de "técnicos" (al que de ahí en adelante algunos políticos, académicos y la prensa crítica llamaron tecnócratas), los que desde 1979 tuvieron fuerte incidencia en la definición de la planeación global.<sup>71</sup>

Al formularse el *Plan Global de Desarrollo, 1980-1982*, después de casi 50 años de haberse iniciado la incorporación de la planeación como instrumento de la política gubernamental, culmina esa continuidad iniciada en el maximato callista y que se expresó de manera constante, coadyuvando de manera eficaz a partir del alemanismo, al desarrollo del modelo de acumulación en escala mundial.

Culmina, porque con él se dará el cierre de un ciclo, de casi cinco décadas, donde de una manera "tropicalizada", en el marco del nacionalismo revolucionario mexicano, se siguió inobjetablemente la tendencia capitalista, pero dando a entender que se trataba una "tercera vía", la que durante doce años (1970-1982) trató de refuncionalizar el modelo agotado del "desarrollo estabilizador" a través del "desarrollo compartido" y que se expresó en esos últimos 12 años al incluir la racionalidad de la planeación buscando la redistribución del ingreso, por lo que hubo auge de programas sociales y regionales.

Los esfuerzos fueron inútiles y la erosión y agotamiento del modelo económico llevaría a este mismo equipo que formuló el *Plan Global de Desarrollo*, a partir de 1982, ya como presidente Miguel de la Madrid y como secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas, a iniciar paulatinamente la reforma del Estado y el cambio estructural a partir de 1983, los que estarán delineados en *el Programa Nacional de Desarrollo 1983-1988* como se verá más adelante.

En suma, con las acciones de planeación diseñadas e implantadas en el periodo 1976-1982, se pretendió fortalecer al Estado para transformar el crecimiento económico en

---

presupuesto, y la otra a que no se incluyó dentro de la Ley de Secretarías de Estado el funcionamiento obligatorio y permanente de los consejos intersecretariales previstos en el proyecto. (En el fondo el fracaso se debió a la soterrada pugna que existía entre los Secretarios de Estado, que no propiciaba el clima institucional adecuado). No deja llamar la atención como casi 11 años después de que se propuso una instancia de planeación esta se pudo crear. Ver p. 255.

<sup>70</sup> *Antología de la Planeación en México*, "Reflexiones sobre la planeación en México 1917-1985", p. 87

<sup>71</sup> Destacaron en ese equipo Carlos Salinas, Pedro Aspe, Manuel Camacho, Rogelio Montemayor, José Córdoba Montoya, Jaime Serra Puche, José Angel Gurría, Patricio Chirinos.

bienestar social como fue, al menos en el discurso, la propuesta de todos los gobiernos posrevolucionarios después de 1940.

A pesar de los esfuerzos desplegados por el autoritarismo burocrático, la secuela de la crisis de la economía mexicana de 1982, el delineamiento nítido de la propuesta neoliberal en el escenario internacional y la existencia de principios dominantes, a través de las teorías monetaristas, estuvieron presentes en el paradigma de la política económica y fueron el elemento detonante -en un debate soterrado, diálogo entre sordos- el conflicto ideológico y la pugna interburocrática, dentro del gabinete presidencial, propiciando que el grupo emergente surgido de la SHCP, y arribado en la SPP, intentó romper una continuidad y buscar un cambio estructural apegándose a principios dominantes, presentes después de 1947, y que se aglutinaban en torno a las teorías neoclásicas-monetaristas y posteriormente neoliberales.

Así, todo estaba listo para que durante los dos últimos años del sexenio el equipo predominante en la SPP iniciara su ascenso a la presidencia de la República. Los analistas de la época consideran que el “boleto” para el máspreciado viaje en la burocracia y la clase política mexicana, fue conseguido a partir de la formulación del *Plan Global de Desarrollo 1980-1982* y la creación del *Sistema Nacional de Planeación*.

En su momento, este plan y el sistema fueron muy criticados por distintos sectores opositores al gobierno, pues se señalaba que en el caso de México, donde se contaba con un enorme aparato administrativo y mediante el cual se habían confeccionado numerosos planes, programas y proyectos, todos se habían hecho de manera descoordinada y desvinculada, por las distintas dependencias y entidades emisoras, sin obedecer a directrices generales; proyecto global o control central alguno como no haya sido el del presidente.<sup>72</sup>

### **7. La Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) y el Sistema Nacional de Planeación, 1980-1982.<sup>73</sup>**

A finales de la administración 1976-1982, los problemas de la planeación del desarrollo en México eran:

---

<sup>72</sup> Ver *Planes sin planificación*. Reportajes y análisis de los reporteros de la revista *Proceso*, op. cit. En particular, los textos de José Luis Ceceña Cervantes y la entrevista de Carlos Ramírez a Miguel de la Madrid Hurtado.

<sup>73</sup> Se sigue tomando como base “Reflexiones sobre la planeación en México 1917-1985”. Para el plan y el sistema, se consultó: SHCP. *Antología de la planeación en México*. Tomo 9, “Plan Global de Desarrollo y Sistema Nacional de Planeación (1980-1982)”, op. cit. Se revisaron los siguientes apartados: “Decreto por el que se aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982”, pp. 11-14; “Presentación” por Miguel de la Madrid Hurtado, México, abril de 1980, pp. 15-22; “Introducción”, pp. 23-32; “1. Filosofía Política”, pp. 33-44; “2. Diagnóstico socioeconómico”, pp. 45-50; “3. Acciones y resultados 1977-1979”, pp. 51-65; “4. Objetivos nacionales”, p. 67 y; “III. El Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo”, pp. 401-415.

1. El marco jurídico de la planeación era obsoleto e impreciso, no obstante la creación de una instancia planeadora como la SPP.
2. Al inicio de las administraciones no se contaba con un Plan que definiera una estrategia nacional que compatibilizara acciones del Estado y los particulares en el mediano plazo.
3. No se vinculaba presupuesto con programación.<sup>74</sup>

Si bien ya había una buena cantidad de programas regionales y planes sectoriales, el *Plan Global de Desarrollo 1980-1982* apareció tardíamente, cuando la mayoría de aquellos ya habían sido publicados, lo cual era un contrasentido, pues primero se abordaba lo particular y luego lo general.

La idea original del Sistema de Planeación era partir de un Plan Global y, por medio de un proceso deductivo, configurar los planes sectoriales; sin embargo, los hechos determinaron que se invirtiera este propósito: por una parte, la dependencia responsable de coordinar el *Sistema Nacional de Planeación* se encontraba en etapa de formación (en el estudio que nos sirve como base, se hace una clara alusión a la incapacidad que tuvo la SPP de formular, en los primeros meses del sexenio, una política clara que incluyera un Plan, a partir del cual se rigiera el desarrollo del país). Por la otra, el carácter propio y limitado de los planes sectoriales facilitó su elaboración, que fue acelerada por la presión de los sectores para concretar la política económica en sus respectivos campos.<sup>75</sup>

El argumento para explicar la ausencia, primero, y el retraso, después, en la aparición del Plan, más que autocrítica, desborda cinismo, pues se quiere dar a entender que la “terca realidad” no permitió a la “teoría” que realizara lo que estaba previsto en el método escogido, pues el *Plan Global de Desarrollo* debió ser preparado y publicado, en tanto documento general, rector, siguiendo los criterios más ortodoxos de planeación y del método deductivo, antes que los programas sectoriales, que se remiten a lo particular y a lo específico. O sea que ya estaban terminadas las construcciones particulares, cuando se inició el diseño general de planos que regirían a toda la obra. No se puede dejar de comentar que esto sucedió, porque el afán planeador, esa nueva estrategia para hacer política, era un impulso predominante en la administración pública mexicana y en esos años todavía no era monopolio de la SPP emitir planes y programas.

---

<sup>74</sup> Habían pasado casi 15 años de la realización del *Seminario bases para la planeación económica y social de México*, y los problemas principales, identificados desde ese momento, seguían existiendo, sólo se había creado el Órgano Central de Planeación, la SPP, pero como hemos visto esto obedeció más a criterios políticos que estrictamente técnicos.

<sup>75</sup> SHCP. *Antología de la planeación en México*. Tomo 9, *Plan Global de Desarrollo y Sistema Nacional de Planeación (1980-1982)*, op. cit. Ver p. 30.

Tanto el *Plan Global de Desarrollo* (PGD) como el *Sistema Nacional de Planeación* (SNP)<sup>76</sup> fueron formulados al inicio de la segunda mitad del sexenio de José López Portillo, como un instrumento esencialmente político con el cual se buscó complacer una visión empecinada del titular del ejecutivo federal.<sup>77</sup> Es pertinente señalar que el *Sistema Nacional de Planeación* que estuvo en vigencia dos años, es un antecedente directo del *Sistema Nacional de Planeación Democrática*, por medio del cual se instaurarán las políticas neoliberales que se instauran a partir de 1983, pues con él se inicia una organización sistémica que permitirá la definición, pero principalmente la instrumentación e implantación de las políticas de cambio estructural que prevalecerán durante los próximos tres sexenios. Ambos documentos, no obstante se quiera ocultar, aunque se omita y no se mencionen antecedentes, son herederos, por una parte, de las preocupaciones personales e institucionales de José López Portillo durante su trayectoria profesional y en gran medida del formato del *Plan Básico de Gobierno* formulado por el PRI para 1976-1982. Por una parte, de las preocupaciones y metodologías que se expresaron en los seminarios sobre planeación –realizados por la UNAM y por el ILPES en 1965- así como de los principios dominantes que estos dejaron. Estos últimos, serían los medios; los fines fueron que la SPP, su titular y su equipo, tuvieran un lugar preeminente ante el Presidente de la República.

Por la diferente adscripción teórica e ideológica de los formuladores hubo ajustes, pero el formato será utilizado para otros fines y no los que preveía el documento del PRI o las líneas metodológicas del ILPES. Finalmente, la forma fue fondo, tal y como señalaba Jesús Reyes Heróles. Importó la estructura, aunque los contenidos se fueron trocando poco a poco hasta quedar vaciados de su sentido original y convertirse en instrumentos para conseguir nuevos propósitos.

Una de las razones de la permanencia del sistema de planeación instaurado en esos años; de su continuidad es, sin duda, que el mismo equipo político-técnico que formuló el *Plan Global de Desarrollo* y conceptualizó el *Sistema Nacional de Planeación*, durante

---

<sup>76</sup> Tanto en el Plan como en el Sistema, desde los párrafos iniciales que aparecen en el “Considerando” del Decreto de aprobación, hasta los párrafos que describen el Sistema Nacional de Planeación, pasando por los de la “Presentación”; la “Filosofía Política” y los párrafos del “Diagnóstico”, es un claro ejemplo de lo que se conoce como “discurso oficial”. En ellos destacan la capacidad de síntesis (y también de minimizar y omitir); la ambigüedad; el manejo de lugares comunes; el tono de verdad indiscutible; las verdades a medias; el tono acrílico, los tonos neutros, los conceptos vacuos pero grandilocuentes, las promesas implícitas, así como un doble discurso propio del lenguaje que se enuncia desde el poder indiscutido.

<sup>77</sup> En sus memorias, José López Portillo relata su presencia en equipos de trabajo que participaron en la formulación de programas para la campaña de próximos presidentes, incluso señala que previo al destape de Gustavo Díaz Ordaz, participó en el IEPES del PRI para formular el “programa sin candidato”, sin buenos resultados, pues no fue del agrado del candidato. (p. 292). Por otra parte, en sus anotaciones del 22 de abril de 1980, señala que “lograr el Plan [Global de Desarrollo] fue una de mis mayores insistencias. Lo traía entre ceja y ceja desde hace veinte años. No pude hacerlo como Subsecretario de la Presidencia... tuve que sacrificar a Tello, Moctezuma, García Sainz...” (p. 952). Cfr. José López Portillo, *Mis tiempos. Biografía y testimonio político*, México, Fernández Editores, 1988. Dos tomos, 1293 pp.

1979-1980, se ubicará en la Presidencia de la República y en particular en la SPP, determinándose desde esas posiciones el “cambio estructural” con el que arranca la “reforma del Estado”<sup>78</sup>, que refuncionalizará los fines del modelo de desarrollo mexicano.

José López Portillo impone una nueva racionalidad administrativa: la planeación, y su brazo ejecutor, la SPP. Esta secretaría en su creación, aglutina funciones que ya existían en 3 secretarías: Hacienda, SEPANAL y Presidencia (que desaparece para dar origen a la SPP), que se expresarán en tres subsecretarías: Programación, Presupuesto y Evaluación. Sin embargo, la SPP será una estructura heterogénea que no podrá aprovechar la ventaja organizacional. Isabel Rousseau considera que la paradoja de López Portillo es que él lleva a la SPP a uno de los grupos contendientes en lo ideológico, que el quiso apartar del poder: los ortodoxos monetaristas.<sup>79</sup>

### 8. Plan Global de Desarrollo 1980-1982<sup>80</sup>

*“Para apoderarnos de Troya recurriremos a la astucia... Edificaremos un enorme caballo hueco (irán en su interior los guerreros más notables y pérfidos) para regalarlo a los troyanos, que al verlo quedarán fascinados por el artificio. Creyéndose vencedores y complacidos por tener algo deseado lo introducirán en su territorio. Pasada la euforia por el logro conseguido, los troyanos dormirán: ese será el momento en el que nuestros hombres saldrán, tomarán la plaza e impondrán condiciones”.*

Odiseo decide tomar Troya.

1982 marcará el final del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, iniciado en la segunda mitad de la década de los treinta (ISI), sin embargo, el periodo 1976-1982 presenta un punto de inflexión en la historia de la planeación en México, pues pasada la crisis de 1976 (devaluación, fuga de capitales, inflación acelerada), a partir de 1977, una vez más, hubo nuevas expectativas de desarrollo y se instrumentó una política expansionista con elevados niveles de inversión y gasto público y los diversos planes formulados fueron expresión de esto.

---

<sup>78</sup>Una de las primeras acciones del nuevo gobierno de Miguel de la Madrid fue proponer una la *Ley de Planeación* en el mes de diciembre de 1982.

<sup>79</sup> Isabel Rousseau, *México: ¿una revolución silenciosa?*, op. cit.

<sup>80</sup> SHCP. *Antología de la planeación en México*. Tomo 9 *Plan Global de Desarrollo y Sistema Nacional de Planeación (1980-1982)*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000. 478 pp. Se consultó la segunda edición, en particular lo correspondiente al “Plan Global de Desarrollo (1980-1982)” que incluye el decreto mencionado; Presentación, suscrita por Miguel de la Madrid; Introducción; 1. Filosofía política; 2. Diagnóstico socioeconómico; 3. Acciones y resultados 1977-1979; 4. Objetivos nacionales; 5. Bases políticas y de justicia; 6. Estrategia global hacia el empleo; 7. Marco macroeconómico; 8. Política de Gasto Público; 9. Política económica general; 10. política de energéticos; 11. Política sectorial; 12. Política regional y de desarrollo urbano; 13. Política social; 14. política de salarios, precios, utilidades y fisco; 15. Perspectivas. Incluye anexos. Ver pp. 9-318.

En el *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*:

se concibe a la planeación no sólo como un proceso técnico para la toma de decisiones, sino que se le distinguió como un proceso eminentemente político, sustantivo de la vida nacional, cuya finalidad es coadyuvar a transformar la realidad económica y social del País.<sup>81</sup>

El *Decreto por el que se aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de abril de 1980. En el Considerando, se señala que:

El Plan Global de Desarrollo establece las bases metodológicas para su elaboración; se sistematiza la filosofía política en la que se ubica su acción; se realiza un diagnóstico de la situación actual; se recogen las definiciones, acciones y principales resultados, de los primeros tres años de esta administración; se precisan los objetivos nacionales del desarrollo; se establecen las políticas interior, exterior, de seguridad nacional y de impartición de justicia; se define la estrategia global de desarrollo económico y social; se integra un marco macroeconómico consistente; se definen políticas e instrumentos para alcanzar los objetivos planteados; se establece la prioridad del desarrollo social; se ubica la acción en el espacio a través de la definición de políticas regionales y urbanas; se precisa el impacto de las acciones en la distribución del ingreso, mediante el señalamiento de políticas de precios, salarios, utilidades y fisco, y se señalan los cambios de tendencia que se pretenden lograr para el periodo que cubre el Plan y las perspectivas para las décadas subsecuentes, de mantenerse el país en la trayectoria fijada.<sup>82</sup>

La “Presentación” del Plan, suscrita por Miguel de la Madrid Hurtado, indica:

Este gobierno habrá de significarse por su avance en el establecimiento de la planeación. La planeación es una técnica que se orienta a transformar la realidad social y, por ello, es un proceso fundamentalmente político.<sup>83</sup>

No se puede dejar de comentar que en la definición arriba mencionada sobre la planeación como técnica, se expresa la concepción que Medina Echavarría otorgaba a la planeación: su potencialidad para transformar a la sociedad. Sin embargo, su uso en la Presentación referida sólo es discursivo y eso se verá posteriormente, cuando al iniciar su gestión tenga, Miguel de la Madrid, que iniciar un gobierno con un plan de desarrollo que privilegiará el ajuste estructural en la economía, más que el desarrollo social.

Además, se comenta que en el proceso de formulación del documento se tomaron en consideración las experiencias históricas de la planeación nacional, se revisaron los principales estudios, y se compararon técnicas y resultados de otros países donde ya existen sistemas de planeación.

---

<sup>81</sup> Ibid, p. 101.

<sup>82</sup> SHCP. *Antología de la planeación en México*. Tomo 9 *Plan Global de Desarrollo y Sistema Nacional de Planeación (1980-1982)*, op. cit., pp. 11-14.

<sup>83</sup> SHCP. *Antología de la planeación en México*. Tomo 9 Op. cit., cfr. “Presentación”, p. 15.

Los objetivos del plan son:

1. Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural;
2. Proveer a la población empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda;
3. Promover un crecimiento alto, sostenido, y
4. Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.<sup>84</sup>

Se hace énfasis en:

El modelo económico se da en y por un modelo político. Si hay estrategia de desarrollo e instituciones para conducirla es porque existe sólidamente estructurado un sistema político derivado de nuestra Revolución. La técnica queda así al servicio del proyecto nacional instaurado por ese movimiento social.<sup>85</sup>

El concepto planeación entra en escena, y se le define como una técnica; como un proceso fundamentalmente político. Se ubica a la planeación como la panacea que abrirá las puertas del desarrollo, la que será más eficiente si se invoca para su legitimación a la Revolución Mexicana. De inició, el *Plan Global de Desarrollo* queda perfilado como documento político donde se dará continuidad a los valores de esa “revolución social”, que guiarán la transformación social que implican las tareas de planeación.

Este tipo de discurso en el *Plan Global*, para sus promotores, será una manera de ir mostrando a sus interlocutores posibles –la clase política y los administradores públicos en el gobierno- cómo la planeación se alinea y está en sintonía con los principios de la revolución mexicana, buscando así legitimarla en el marco de los gobiernos posrevolucionarios.

Cabe destacar que el documento está compuesto por tres partes: una política, una económica y una social. La primera se integra por un conjunto de conceptos de filosofía política que sustentan el proyecto nacional que (los autores nos quieren hacer creer) surgen de la Revolución Mexicana, y de la Constitución de 1917. Los conceptos filosóficos se expresan en democracia plural; economía mixta destacando la participación del Estado en la integración de la comunidad nacional, a través de instituciones, programas para la promoción del desarrollo económico-social y la unidad político-cultural de la nación.

La segunda comprende las vías de desarrollo para el cambio estructural:

La estrategia del plan representa un conjunto de acciones articuladas que se requieren para alcanzar objetivos globales; parte de los principios básicos de la política y las condiciones específicas que determinan la historia, la geografía y sistema político mexicano: economía mixta de mercado; sistema de derechos individuales y sociales, pluralismo político, tradición institucional, y un sistema político con vocación nacionalista y de participación popular. La estrategia del plan es el camino por el cual el país busca superar los retos de la modernización y de la marginación social con un

---

<sup>84</sup> Ibid, p. 13. Cfr, Artículo 3º del Decreto citado.

modelo propio [para lo que se determinaron 22 líneas de políticas que integran la estrategia del *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*].<sup>86</sup>

En la tercera parte, se muestra cómo la política económica que se ha venido instrumentando está dirigida, principalmente, a transformar el crecimiento económico en desarrollo. El plan tiene un carácter esencialmente social.

En el *Plan Global* se señala que él es una etapa intermedia en la construcción del *Sistema Nacional de Planeación*; con insistencia se indica que también la planeación es un instrumento al servicio de los grandes propósitos de la nación mexicana y que es la manera técnica de dar certidumbre a la Revolución Mexicana, de cumplir sus metas.

Se busca el concierto entre el cambio dialéctico y la constancia revolucionaria (sic). Planear es, por tanto, concebir una estructura racional de análisis que contenga los elementos informativos y de juicios suficientes y necesarios para fijar prioridades, elegir entre opciones; establecer objetivos y metas en el tiempo y en el espacio para ordenar las acciones que permitan alcanzarlos con base en la asignación correcta de recursos, la coordinación de esfuerzos y la imputación precisa de responsabilidades, y controlar y evaluar sistemáticamente los procedimientos, avances y resultados para poder introducir con oportunidad los cambios necesarios. Los sectores de la sociedad son los protagonistas de la planeación. El PGD incluye los tres principios del sistema de planeación: justicia, libertad y seguridad y todos estos los remiten a la Constitución de 1917 y a la Revolución.<sup>87</sup>

Llama la atención la constante referencia a los fundamentos, propósitos, bondades y alcances de la planeación, no sólo por su recurrencia, sino también por su inconsistencia dado

---

<sup>85</sup> Ibid, p. 17, Ver "Presentación".

<sup>86</sup> Las líneas son: 1. Fortalecer al Estado para satisfacer las demandas de una sociedad en pleno crecimiento que, cada vez más, requieren el esfuerzo común. 2. Modernizar los sectores de la economía y la sociedad. 3. Generar empleos en un ambiente digno y de justicia, como propósito básico de la estrategia. Se propone crear 2 millones 200 mil nuevos puestos de trabajo entre 1980 y 1982. 4. Consolidar la recuperación económica, logrando por lo menos un crecimiento del producto interno bruto (PIB) de 8%, durante los próximos tres años. 5. Reorientar la estructura productiva hacia la generación de bienes básicos y a la creación de una industria nacional de bienes de capital. 6. Racionalizar el consumo y estimular la inversión. 7. Desarrollar en forma acelerada al sector agropecuario, para que se eleve el nivel de vida de los campesinos y se satisfagan las necesidades alimenticias de nuestra población. 8. Impulsar el Sistema Alimentario Mexicano. 9. Fomentar el gasto prioritario y reforzar la empresa pública, eliminando los subsidios excesivos. 10. Utilizar el petróleo como palanca de nuestro desarrollo económico y social canalizando los recursos que de él se obtengan a las prioridades de la política de desarrollo. 11. Estimular una política de productividad y una adecuada distribución de sus beneficios entre los trabajadores del campo y la ciudad y la sociedad en su conjunto. 12. Destinar mayores recursos para la provisión de mínimos de bienestar, particularmente para la población marginada urbana y rural. 13. Inducir, con pleno respeto a la libertad individual, la reducción en el crecimiento de población y racionalizar su distribución territorial. 14. Obtener una mejoría en el nivel de vida de la población, mediante un incremento sustancial del consumo, a través del empleo productivo. 15. Ampliar y mejorar la educación básica para niños y adultos. 16. Vincular la educación terminal -media y superior- con las necesidades de los trabajadores capacitados, técnicos medios y profesionales, que requiere el sistema nacional de producción. 17. Impulsar la capacitación y la organización social para el trabajo. 18. Desconcertar (sic), concentrando, la actividad económica y los asentamientos humanos en un nuevo esquema regional, con énfasis en costas y fronteras. 19. Controlar y reducir el ritmo de la inflación. 20. Avanzar en la estrategia de nuevas formas de financiamiento del desarrollo. 21. Establecer una vinculación eficiente con el exterior, que estimule la modernización y la eficiencia del aparato productivo. 22. Ampliar la concertación de acciones entre los sectores público, social y privado, en el marco de la alianza para la producción. Ver: SHCP. *Antología de la planeación en México*. Tomo 9 *Plan Global de Desarrollo y Sistema Nacional de Planeación (1980-1982)*, op. cit.

<sup>87</sup> Ibid, pp.23-32.

que a veces se presenta de manera críptica o ambigua, otras, llana y precisa y, naturalmente, demagógica.

Los conceptos correspondientes a la “Filosofía Política” son relevantes porque indican que planes y programas tienen el propósito de cumplir los fines del Estado mexicano:

Nuestro proyecto constitucional es síntesis jurídica de nuestra voluntad histórica. Recoge de los principios fundamentales que ha planteado, ratificado y desarrollado el pueblo mexicano en su trayectoria hacia la integración de su nacionalidad, organización política y afirmación soberana...<sup>88</sup>

En el PGD se establece la identidad entre proyecto constitucional y proyecto nacional, vinculándolo a un proyecto histórico:

De la Revolución de 1910, el proyecto constitucional obtiene la nueva concepción de los fines del Estado, la transformación de los derechos del hombre para equilibrar, individuo, grupos y sociedad, en síntesis dialéctica... En nuestro proyecto nacional, la justicia y la libertad son valores complementarios... se apoya en los artículos constitucionales 3º, 27, 123. Es democrático, representativo y popular. La viabilidad del proyecto nacional ha requerido adaptaciones instrumentales a las condiciones emergentes de la sociedad y la economía. Para ello la Nación ha ajustado sus acciones a las necesidades de cada etapa histórica, actualizando al mismo tiempo el texto constitucional y mejorando su técnica de reglamentación jurídica. Nuestro proyecto histórico es legítimo. Es resultado de una revolución social en la que tomaron parte las masas populares y todas las fuerzas sociales se expresaron, incluso en las formas paradigmáticas de la participación que representa la lucha armada.<sup>89</sup>

Se concluye que es el Estado, heredero de la Revolución, el que postula un proyecto nacional y será el impulsor del desarrollo:

En México las concepciones más claras de la idea de Nación y las acciones más específicas que conducen a su formación, como el desarrollo de una unidad política y cultural, provinieron fundamentalmente del propio Estado, consumada la Revolución, es el Estado el que se propone un proyecto nacional: el Estado postula la unidad; crea las condiciones necesarias para la formación de clases sociales del país y actúa como impulsor de su desarrollo.<sup>90</sup>

El discurso empleado en el *Plan Global*, pretende dar permanencia a la planeación en México, como una estrategia de gobierno:

La planeación es un proceso, no un acto aislado; es un quehacer colectivo, no la tarea privativa de un grupo determinado; es un empeño fundamentalmente político, no un mero ejercicio técnico. El proceso de planeación en México no se inicia ni se agota en la elaboración del presente plan.<sup>91</sup>

---

<sup>88</sup> Ibid, p. 34.

<sup>89</sup> Ibid, pp. 33-44.

<sup>90</sup> Ibid, p.47.

<sup>91</sup> *Plan Global de Desarrollo*, p. 235.

Desde mi punto de vista, los anteriores fueron algunos de los fundamentos que permitieron construir a los responsables del PGD una vinculación entre proyecto nacional, resultante de la Revolución Mexicana, y los fines que ellos veían al modelo de planeación que estaban proponiendo. Este mensaje no era dirigido, principalmente, a esa abstracción llamada “pueblo mexicano” o a la opinión pública. Más bien era un mensaje claro y preciso para la clase política, en primera instancia, para el único interlocutor que a los ojos de los responsables de la SPP y de la formulación de este plan importaba: el Presidente de la República, el gran elector, el abogado, funcionario público que tanto se había esforzado porque existiera en la administración pública mexicana un plan de gobierno y un modelo de planeación.

En el *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, se postula un *Sistema Nacional de Planeación* y se señala que la administración pública federal deberá realizar los ajustes necesarios para que acciones, programas y metodologías sean adecuadas para la implantación de ese sistema.

Esta es la razón por la que en el Plan Global se usa y abusa de la terminología asociada a la Revolución mexicana y a la pretendida fortaleza del Estado que emana de ella. Al uso ideológico se le agregará el manejo político del concepto de planeación.

### **9. Sistema Nacional de Planeación 1980-1982.**

En la introducción del volumen que se analiza<sup>92</sup>, se hace una descripción cronológica de lo realizado por el gobierno en materia de planeación en México y que vale la pena reproducir para comentar su propósito y sus omisiones:

Varios son los esfuerzos de planeación realizados con anterioridad en el país. Estos arrancan con la Ley sobre Planeación General de la República de 1930 y tienen su expresión más consistente en el Primer Plan Sexenal de 1933, que sirvió de ejemplo al Segundo Plan Sexenal de 1940, cuya ejecución se vio impedida por la segunda guerra mundial. La siguiente experiencia fue la de la Comisión Nacional de Inversiones, creada en 1954, que destacó por su eficiencia operativa. En 1961 se elaboró el Plan de Acción Inmediata 1962-1964. En 1965 se integró el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, que fue cumplido satisfactoriamente. En 1970-1976 se avanzó en el planteamiento de la mecánica de programación y en algunos planes sectoriales. En 1975, el Partido Revolucionario Institucional elaboró un proyecto de Plan Básico de Gobierno 1976-1982 (...) Los avances de estas experiencias han creado las condiciones necesarias para lograr que en el futuro, los elementos de racionalidad de las actividades del sector público respondan integralmente a las necesidades del país.<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> SHCP. *Antología de la planeación en México*. Tomo 9 *Plan Global de Desarrollo y Sistema Nacional de Planeación (1980-1982)*. Véase en particular, III. “El Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo”, pp. 401- 440

<sup>93</sup> SHCP. *Antología de la planeación en México*. Tomo 9, op. cit, véase “Introducción”, pp. 27-28.

Llama la atención que en 14 líneas se resume lo que desarrollan en 9 tomos de la multicuada *Antología de la Planeación en México*.<sup>94</sup> La mención de los programas es cronológica y sencilla, el listado de planes y programas da la impresión de una continuidad, de desarrollo terso, secuencial, de las actividades de planeación en México. Sin embargo se debe señalar que el efecto buscado, ya sea en un párrafo o en una colección de 9 tomos, es dejar la impresión que ha sido un proceso simple, incesante y hasta ágil, si vemos el párrafo de 14 líneas, o un proceso continuo, esforzado e intenso, monumental, que en ambos casos pretenden mostrar que la planeación ha sido una sucesión de hechos por casi 50 años, sin sobresaltos, nítida, perene, con un sentido claramente definido, como si se quisiera transmitir la percepción y la imagen de que la planeación, en la administración pública, siempre hubiera estado ahí, desde los orígenes del Estado mexicano posrevolucionario.

Cabe reiterar que ya el *Plan Global de Desarrollo* anuncia un plan nacional de gobierno que se proponía ser la parte inicial del *Sistema Nacional de Planeación 1980-1982*. Se buscaba un cambio cualitativo y un nuevo control en el aparato gubernamental en toda la administración pública federal.

En el Plan Global se postula claramente a la planeación como estrategia de desarrollo<sup>95</sup>. Sus autores, en la SPP, creen identificar en un párrafo de la toma de posesión de José López Portillo, la creación del *Sistema Nacional de Planeación*: “nuestro propósito es programar lo que tendremos que realizar para que, en un supremo esfuerzo de afinidad, todas las acciones que emprendemos dentro de cada sector, y entre ellos, converjan en los mismos fines”.

Los responsables de esa secretaría se esfuerzan en “mitificar” la presencia de la planeación en las acciones de gobierno, pues tenían muy claro al destinatario principal, el Presidente José López Portillo, al que aluden (y adulan) al señalarlo como el definidor del SNP desde el primer momento del inicio de su gobierno.

En la “Presentación” se establece que el *Sistema Nacional de Planeación* busca enraizar el proceso de planeación en la administración pública federal. Se considera a la planeación como un medio valioso para transformar la realidad social y como una forma de conducción de la acción pública. Se indica que es un proceso irreversible.<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> Casi al final se alude al Partido Revolucionario Institucional con relación al *Plan Básico de Gobierno 1976-1982*, pero no se menciona que el Primer y Segundo Plan Sexenal fueron formulados por el Partido Nacional Revolucionario, PNR y por el Partido de la Revolución Mexicana, PRM, respectivamente. Tampoco se mencionan los Programas de Inversión de finales de los cuarenta y principios de los cincuenta con los que se inició la canalización de recursos externos de ayuda al desarrollo por el Banco Mundial, ni los intentos infructuosos por formular leyes de planeación en los sesenta y setenta, ni la creación de organismos que implementaron los programas de inversión pública como la Secretaría de la Presidencia, antecedente de la SPP.

<sup>95</sup> *Plan Global de Desarrollo*, pp.393-393.

<sup>96</sup> *Sistema Nacional de Planeación*, p. 405.

Se postula que a partir del Plan Global, se inicia un proceso tendiente a crear un sistema integral, participativo y democrático de planeación, el que cuenta con los siguientes elementos que lo definen:

Integral. Abarca todos los elementos a disposición del Estado. Se refiere a todos los aspectos del país (económicos, administrativos, legislativos, sociales y políticos) y porque incluye las cuatro vertientes para la instrumentación de planes y programas –de obligación, inducción, coordinación y concertación- en sus tres niveles: global, sectorial y regional. Participativo. Abarca los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y porque los representantes de los sectores social y privado que conforman nuestra economía mixta, participan cada vez más en el proceso de planeación. Democrático. Las decisiones se toman con apego a la voluntad de las mayorías, con respecto (sic) a las disidencias y a las minorías. La planeación en México se ha originado dentro un proceso de ampliación de la participación democrática de todos los grupos sociales y de intensa discusión y análisis de los problemas nacionales, y su conducción recae en un gobierno legítimo elegido por la mayorías del país.

Se señala que el *Sistema Nacional de Planeación* (SNP) se define por el conjunto de relaciones políticas, normativas, administrativas y técnicas entre las dependencias e instituciones que participan en los procesos de formulación, instrumentación, control y evaluación de planes y programas. El SNP constituye el ámbito donde se han definido y discutido objetivos específicos, metas y estrategias, retroalimentando el proceso mediante el seguimiento y la evaluación de distintas acciones.<sup>97</sup>

Por otra parte, se deja ver que el SNP tiene tres vertientes: global, sectorial y regional y cuenta con una metodología, una estructura institucional. Tiene cuatro etapas: formulación, instrumentación, control y evaluación. En la parte institucional, se señala que se ha buscado responsabilidades para toda la administración pública federal. En el aspecto normativo se han creado leyes y decretos como: *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, *Ley de Presupuesto*, *Contabilidad y Gasto Público*, *Ley General de Deuda Pública*.

Se debe insistir que por las circunstancias propias del sistema político mexicano, el proceso de planeación tan publicitado por el gobierno, comenzó de manera muy heterodoxa, invirtiendo el proceso y comenzando por lo específico y particular en lugar de definir, primero, criterios generales, y de ahí ir construyendo lo específico. Hubo voces académicas y contrarias al régimen que en su momento señalaron esto, pero la tradicional “cargada” que predomina en la política y en la administración pública mexicana no sólo no hizo los señalamientos necesarios, sino que se sumó a la nueva “piedra filosofal”, en que el equipo técnico de la SPP convirtió a la planeación. No podemos olvidar que todavía se daba el “destape” y todos los interesados en la contienda vivían muy atentos de lo que sucedería.

---

<sup>97</sup> Ibid, p. 409.

## 10. Plan Básico de Gobierno 1982-1988

En el “sistema métrico sexenal” mexicano, dice Luis González y González, 1981 fue año de “destape presidencial”, decisión que recayó a favor del Secretario de Programación y Presupuesto, Miguel de la Madrid Hurtado. El Partido Revolucionario Institucional anunció su candidatura para contender por la Presidencia de México y se dio a la tarea de elaborar una plataforma electoral e integrar un *Plan Básico de Gobierno 1982-1988* que fuera reflejo de las propuestas partidistas.

En la “Presentación” de este volumen<sup>98</sup> se señala que el *Plan Básico de Gobierno 1982-1988* propuesto por el PRI y la plataforma electoral han recogido los avances del *Sistema Nacional de Planeación* y del *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*; las principales proposiciones de los tres sectores del PRI y los trabajos de las comisiones del Instituto de Estudios, Políticos, Económicos y Sociales (IEPES) del Partido Revolucionario Institucional. Se deja claro que este plan es punto de partida para la etapa de consulta popular.

Se indica que el PBG 1982-1988 es un documento esencialmente político; es un compromiso ideológico que recoge los principales planteamientos y orientaciones del *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, el que responde, en esencia, a las tesis que siempre ha sostenido el partido. Se señala que el proyecto nacional del PRI es el proyecto de la Revolución Mexicana:

Ninguna creación intelectual y ninguna obra particular o de grupo podría superar lo que el pueblo mexicano ha expresado con sus luchas sociales, con sus luchas nacionales, con sus experiencias de participación. Las tesis del Proyecto Nacional de la Revolución Mexicana son plenamente vigentes: el nacionalismo económico, político y cultural; alcanzar la justicia por el camino de la libertad; el vigoroso Estado de derecho que surge de una sociedad en pleno proceso de transformación; la democracia como estilo integral de vida; la economía mixta que garantiza la rectoría del desarrollo al Estado y respeta los derechos sociales y las libertades individuales; el internacionalismo solidario que, sin hostilidades ni exclusivismos, vincula a México en forma activa a través de sus principios, y la legitimidad democrática y popular como confirmación permanente del pacto social de la Revolución Mexicana. El partido de la Revolución seguirá encabezando el proyecto nacional a través de su solidez ideológica, su claridad de principios, la fuerza de las organizaciones populares que lo integran y su capacidad de organización social. La Constitución contiene un proyecto nacional. El proyecto nacional es congruente porque sus diversos elementos son compatibles entre sí y establece formas para conciliar las contradicciones sociales<sup>99</sup>

La simbiosis es tal -no podría ser de otra manera- que más allá del reconocimiento que

---

<sup>98</sup> Cfr. SHCP. *Antología de la Planeación en México. Plan Básico de Gobierno 1982-1988*. Formulado por el Partido Revolucionario Institucional. México, Fondo de Cultura Económica, 2000. Tomo 10, pp. 9-80. En particular se revisaron los siguientes apartados: 1. Por la reafirmación de los valores de la Revolución Mexicana. 2. La planeación democrática. 3. Plataforma electoral: una nueva etapa de la revolución (objetivos y estrategias). 4. Políticas de desarrollo nacional.

pueda haber en esta afirmación, (no olvidar que el *Plan Global de Desarrollo* es tributario del *Plan Básico de Gobierno 1976-1982*, formulado por el PRI) que se retoma textualmente del *Plan Global de Desarrollo* (al que no se menciona) el siguiente párrafo:

El proyecto constitucional es síntesis jurídica y política de la voluntad histórica de los mexicanos... Toma de la Revolución de Independencia la voluntad inicial de ejercer la soberanía y formar una nación libre con vocación anticolonialista; de la Reforma la afirmación de la autoridad civil frente a los sectores que le disputan su legítima supremacía, la secularización de la sociedad civil, la configuración de un marco notablemente amplio de libertades individuales y su protección constitucional, y la libertad de la propiedad de antiguos moldes coloniales mediante su desamortización. De la Revolución de 1910, el proyecto nacional recoge la nueva concepción de los fines del Estado, la transformación de la doctrina de los derechos del hombre en busca del equilibrio de individuos, grupos y sociedad, en síntesis dialéctica. El mandato de crear las condiciones materiales para hacer efectiva la libertad, las bases para una economía mixta y la afirmación del ser nacional. Esta evolución se da en una clara continuidad de los varios momentos de un mismo proceso.<sup>100</sup>

En el PBG 1982-1988, se retoman los temas fundamentales del discurso partidista y gubernamental. Con relación al nacionalismo se señala que la conciencia de constituir una comunidad original y la vocación de la unidad política, dieron al país la independencia. El nacionalismo mexicano afirmó la propiedad originaria de la nación sobre los recursos naturales como un dominio irrenunciable y es también el sustento de la tarea permanente por la independencia económica, política y cultural de México. Conforme al proyecto nacional, no hay más derechos que los que la sociedad otorga, propicia y la Constitución precisa. Se enfatiza que el proyecto nacional es democrático, representativo y popular. Quede este párrafo como muestra de auto legitimación del régimen.

Con relación a la planeación democrática, se señala que la planeación es tarea revolucionaria, porque es ejercicio de razón para la transformación social que permite conducir el cambio social en beneficio de las grandes mayorías; consolidar la economía nacional; imponer la racionalidad y el orden ante la improvisación y el despilfarro de las riquezas físicas y humanas para alcanzar un desarrollo fuerte y estable que se oriente a la creación de empleos, la administración del ingreso y la provisión de los mínimos de bienestar, y finalmente, consolidar la democracia popular y participativa.<sup>101</sup> La identidad de la propuesta del PRI para 1982-1988, con el *Plan Global del Desarrollo* y con las acciones del gobierno es tal, en este punto, que se insiste en la planeación democrática como “ejercicio de razón para la transformación social”, así como conseguir los mínimos de bienestar que se proponía COPLAMAR desde antes de 1980.

---

<sup>99</sup> *Antología de la Planeación en México Plan Básico de Gobierno 1982-1988*, pp. 15-16.

<sup>100</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>101</sup> *Ibid.*, p. 26.

Se insiste en que se planea, fundamentalmente, para transformar la realidad en beneficio de las clases populares, para romper inercias y orientar circunstancias que respondan a las aspiraciones mayoritarias. La planeación del desarrollo es una necesidad ineludible del gobierno para seguir avanzando con pasos ciertos a la consecución del proyecto nacional.<sup>102</sup>

En el PBG 1982-1988 se insiste en que la planeación adquiere su real y plena significación, como instrumento para avanzar en la trayectoria democrática popular y nacionalista de la revolución.

Sin embargo, los acontecimientos en el último año de ese gobierno propiciarían que esa trayectoria popular y nacionalista, expresada tanto en el *Plan Global de Desarrollo* como en sendos PBG del PRI, tuviera que recurrir nuevamente al Fondo Monetario Internacional (FMI) para elaborar un procedimiento de rescate de la economía mexicana. El plan seguirá siendo guía, pero en adelante el FMI será tan preeminente, como imperativo, que paradójicamente era lo que se quería evitar de la planificación.

Inexorablemente, aunque se trató de ocultar, la toma de decisiones sobre la política económica mexicana, se desplazaba del Palacio Nacional a la sede de este organismo financiero internacional en Washington, D. C. Al aparecer el FMI en escena, determinando qué tenían que hacer en lo económico financiero los gobiernos mexicanos, el Estado Mexicano encontró de manera real y cruda sus límites, los que contradictoriamente parecerían insospechados en el momento de la expropiación bancaria intentada por José López Portillo en septiembre de 1982.

### **11. “El gobierno mexicano solicita, por medio de la presente, acceso a los recursos financieros del FMI a que tenga derecho...”<sup>103</sup>**

El 10 de noviembre de 1982, en la víspera del relevo de José López Portillo por Miguel de la Madrid, el Secretario de Hacienda de esa transición, Jesús Silva Herzog Flores y el Director del Banco de México, Carlos Tello Díaz entregaban al Fondo Monetario Internacional una Carta de Intención<sup>104</sup>, con la que culminaba una negociación en la que

---

<sup>102</sup> Ibid, p. 29.

<sup>103</sup> Inicio de la Carta de Intención de 1982, véase: “México y el FMI: la Carta de Intención”. Revista *Comercio Exterior*, México, 1982, pp. 1247-1251.

<sup>104</sup> Como ya se mencionó las relaciones del gobierno mexicano con el FMI se iniciaron desde la creación de este y fueron recurrentes durante más de 25 años. Aunque el gobierno trató de ocultar para la opinión pública, los últimos contactos que derivaron en una Carta de Intención, se habían realizado a finales del sexenio de Luis Echeverría en 1976 (Véase la Revista *Proceso* de finales de 1976 e inicios de 1977). Para 1982, la Carta de Intención significó aceptar y adoptar las condiciones establecidas por el FMI que en esencia son las políticas de estabilización (reordenamiento económico) y el ajuste estructural (cambio estructural), conceptos que si bien ya se mencionan tímidamente en el *Plan Global de Desarrollo, 1980-1982*, a partir de este último año, el uso aumentará, aunque no siempre se haga explícitamente, como se verá en la tercera parte de este trabajo. Para

participó un representante del presidente electo y en la que además de comprometerse el nuevo gobierno a seguir lo establecido, se explicaba el comportamiento reciente de la economía mexicana y se describían algunas medidas para superar las dificultades en un plazo de tres años.

Destaca lo siguiente. Se señala que las medidas de política económica contenidas en la Carta son la proyección actualizada del programa de ajuste de la política económica adoptado por el gobierno desde mediados de 1981. Se reconoce la repercusión de la caída de los precios del petróleo; la magnitud de la devaluación; la fuga de capitales; una deuda externa de 78 000 millones de dólares con obligaciones de corto plazo. Ante esta situación:

Durante los próximos tres años, es imprescindible que la economía mexicana realice importantes ajustes que le permitan alcanzar un crecimiento sostenido de la producción y el empleo y superar el desequilibrio externo, abatir los índices de inflación y fortalecer las finanzas públicas(...) El programa de ajuste buscará elevar el ahorro interno, tanto público como privado. Con este esfuerzo se racionalizará el gasto del sector público, y se aumentarán y reestructuran sus ingresos, mediante medidas tributarias y de precios y tarifas de las entidades paraestatales (...) Por lo que respecta al gasto, las medidas de racionalización y ajuste que se han tomado, y las que en el futuro se adopten tendrán su reflejo en el monto y composición del presupuesto de 1983 (...) En particular, se revisarán los programas de inversión no prioritarios y los gastos corrientes vinculados a ellos...<sup>105</sup>

Es evidente que con el propósito de renegociar el pago de la deuda externa, el gobierno mexicano, aceptó la política de reordenación económica (abatir inflación, superar el desequilibrio externo, sanear finanzas) y ajuste estructural (reducción del gasto público: disminución de subsidios, eliminación de programas no prioritarios, eliminación del gasto corriente) por un periodo de tres años, por lo que sería constantemente evaluado por el organismo y comprometiéndolo al nuevo gobierno a que revisara y se procurara el cumplimiento del programa, por lo que las consultas se iniciarían antes de mediados de mayo de 1983.<sup>106</sup>

Al aceptar la política de reordenación económica y ajuste, el gobierno mexicano contradecía la propuesta de política económica contenida no sólo en *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, sino que iniciaba la demolición, sin admitirlo todavía, de la tímida propuesta de planeación del desarrollo que se había implantado en los últimos años por los gobiernos posrevolucionarios. Y en la que se había insistido frenéticamente en los últimos dos sexenios. No obstante, el mismo discurso de planeación empleado en los principales documentos revisados en este apartado sería utilizado para comenzar el desmontado, por un lado, de la

---

adentrarse en los propósitos y mecanismos de funcionamiento del FMI, *vid supra* “Ayuda técnica para el desarrollo”, cfr. Fondo Monetario Internacional...

<sup>105</sup> “México y el FMI: la Carta de Intención”. Revista *Comercio Exterior*, México, 1982, pp. 1247-1251, op. cit.

<sup>106</sup> *Ibid.*, p. 1251.

política de bienestar social, y por otro, la cimentación de lo que de manera genérica se llamará, en adelante como el cambio o ajuste estructural.

Para finales del mes de mayo de 1983, en cumplimiento de la recién promulgada *Ley de Planeación*, el gobierno de Miguel de la Madrid haría público su plan de gobierno: el *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, el cual siguiendo las condiciones del FMI, ya contenía los principales elementos que iniciarían no sólo el cambio estructural, sino también la reforma del Estado mexicano, a través de la institucionalización de un sistema nacional de planeación, para lo cual se hizo necesario una serie de cambios, que propiciarán los fines determinados por el FMI y que se reflejarán en los siguientes planes de desarrollo de tres sexenios consecutivos, como se verá en el siguiente apartado.

**TERCERA PARTE**

**MODIFICACIONES CONSTITUCIONALES PARA LA  
INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN  
DEMOCRÁTICA (SNPD)**

## 1. LOS PARADIGMAS ECONÓMICOS PREDOMINANTES Y LAS NUEVAS “REGLAS DEL JUEGO”. LA CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA

*El poder no es más que la capacidad de imponer nuestra voluntad a otros.*  
Max Weber.

Los paradigmas de la ciencia económica son construcciones políticas con ingredientes ideológicos inevitables que reflejan los consensos de la academia de los países centrales<sup>1</sup> y reflejan la racionalización de los puntos de vista, intereses y principios dominantes de los centros de poder mundial.<sup>2</sup>

Los cambios de paradigma en la ciencia económica no siempre ocurren como resultado de planteamientos que mejoren el paradigma anterior o que den una mejor y más completa explicación de los fenómenos. Los cambios y los ajustes de los paradigmas universales vienen acompañados del requisito de reordenar desde el centro el comportamiento de Estados y mercados periféricos, por lo que se implantan un conjunto de reglas que los miembros de la comunidad internacional deben cumplir.

Esas reglas, con el respaldo teórico del paradigma dominante, se descomponen en modo congruente en subparadigmas de política económica, que a su vez, se convierten en recomendaciones sobre el manejo monetario, fiscal, financiero, balanza de pagos, entre otros. Los paradigmas y los subparadigmas varían con las circunstancias. Por eso, cabría aludir a la visión cambiante de los países industrializados en torno al desarrollo de los países periféricos, pero principalmente, porque la enunciación no es idéntica a la recepción y sucede que si bien se impone la ortodoxia, los paradigmas se aclimatan, o como lo llaman en los países del Norte, central y dominante, se “tropicalizan”.

En los años setenta se rompe la continuidad del orden económico del mundo y se cuestionan y rechazan los planteamientos a favor del Estado de bienestar de origen keynesiano o de la CEPAL, que buscaban resolver de otra manera el conflicto entre la prosperidad nacional y la economía internacional.

A partir de la década de los ochenta la planeación del desarrollo, las políticas de bienestar son suplantadas por la desregulación de mercados; las prioridades estabilizadoras; el ajuste recesivo de los deudores; el pago de la deuda. Las prioridades de varias décadas (la prosperidad nacional primero, y, luego el intercambio sin fronteras) se invierten y se da preferencia al libre comercio internacional del cual surgiría después el desarrollo nacional. En

---

<sup>1</sup> Con base en algunas ideas de David Ibarra Muñoz, *Ensayos sobre economía mexicana*. México. Fondo de Cultura Económica, México, 2005. 443 pp. Ver: “Los laberintos del orden internacional”, pp. 25-54.

<sup>2</sup> Los países subdesarrollados no suelen generar paradigmas de alcance universal o siquiera aplicables a ellos; su condición periférica los obliga a tomar los conceptos dominantes en el mundo externo y acomodar, no sin costos, esas ideas foráneas a las realidades nacionales. David Ibarra, *Ensayos sobre economía mexicana*, op. cit.

esta década, termina (paulatinamente) el predominio del paradigma keynesiano y vuelve a tomar vigencia, reformulado, el de la explicación neoclásica del desarrollo, el paradigma monetarista y neoliberal.

La ruptura se radicaliza en dos sentidos y se da a lo largo de un proceso de avance, espera y avance. Por una parte, se señalan las fallas gubernamentales (excesos que en algunos casos eran inocultables), como causa de los principales desequilibrios de la economía – incluida la corrupción- haciendo énfasis en la incapacidad del intervencionismo estatal en sustituir a la sabiduría del mercado (la mano invisible) en la asignación de recursos. Por la otra, las posibilidades de reaccéder al desarrollo, se fincan en el ascenso de las exportaciones, lo que traería consigo la liberación de los mercados de productos y factores para asegurar el desarrollo.

La nueva visión paradigmática toma preeminencia en los sectores hegemónicos emergentes de las clases gobernantes. Los países latinoamericanos, sus gobiernos, proceden dócilmente a liberalizar los mercados y a reducir el papel del Estado en la economía. México no fue la excepción, y se siguió la experiencia chilena, brasileña, boliviana, con la esperanza de abrir las puertas a un desarrollo rápido y eficiente. Como la realidad es distinta, el paradigma sufre frecuentemente reformulaciones parciales para ajustarse lo más posible a la realidad.<sup>3</sup>

En México, la reformulación del paradigma económico y su implantación implicará que el gobierno 1982-1988, realice reformas constitucionales, formule y promulgue una nueva *Ley de Planeación*, reforme otras y a través de una difusión masiva en sectores específicos de la administración pública federal, establezca un sistema nacional de planeación democrática que posibilitarán estos cambios. Cambios que serán continuidad del discurso y estrategias establecidos cuando se anunció *el Sistema Nacional de Planeación* en 1980, como se señaló en el apartado anterior.

---

<sup>3</sup> David Ibarra señala que el informe del Banco Mundial de 1991 insiste en las tres prioridades subrayadas desde el ascenso neoclásico (menor intervencionismo estatal, apertura al comercio, déficit fiscal e inflación bajos), pero añade la inversión en capital humano como precondition al desarrollo. La última migración del subparadigma eleva la prioridad del combate a la pobreza. Se admite que las sendas al desarrollo son múltiples y que han de obedecer a las prelacións nacionales, siempre y cuando los países cumplan también las reformas del Consenso de Washington. Ibid, p. 42.

2. REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1982. LA *LEY DE PLANEACIÓN* Y EL *SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA*<sup>4</sup> PARA EL CAMBIO ESTRUCTURAL Y LA REFORMA DEL ESTADO.

Apunta Carlos Salinas de Gortari<sup>5</sup> que una vez aprobados el *Plan Básico de Gobierno 1982-1988* y la Plataforma Electoral, por la XI Asamblea Nacional Ordinaria del PRI en octubre de 1981, Miguel de la Madrid, candidato del PRI a la Presidencia de la República, se comprometió a utilizar el Plan a lo largo de su campaña electoral como lineamiento general de la consulta popular para la planeación democrática.<sup>6</sup> Encomiando a la campaña, señala:

“La técnica se ha subordinado a la política, al acercarse a la visión popular y aprender de ella. Se hace así del sentimiento mayoritario la base permanente de nuestra voluntad política (...) Es tiempo de hablar con la verdad. Las mayorías así lo piden, Miguel de la Madrid, así lo practica (...) Nuestro candidato precisó, en un auténtico proceso de diálogo y mutuo aprendizaje, siete criterios rectores, producto de su ideología y de las características de la realidad que el pueblo ha destacado. Estas orientaciones políticas actualizan y proyectan nuevamente la ideología de la Revolución Mexicana: 1) Nacionalismo revolucionario. 2) Democratización integral. 3) Sociedad igualitaria. 4) Renovación moral de la sociedad. 5) Descentralización de la vida nacional. 6) El desarrollo, el empleo y el combate a la inflación. 7) Planeación democrática (...) A México no lo han hecho los débiles ni los timoratos. (...) En el mundo moderno es difícil encontrar un partido en el poder, que con tan descarnado realismo, se autocritique (sic) y reconozca la necesidad de cambios, y sobre todo, lo haga públicamente y no en cónclave de pequeño grupo”.<sup>7</sup>

Queda claro en este texto de Salinas de Gortari, el manejo político que en la campaña de Miguel de la Madrid se le dio al concepto de planeación al incluirla de manera relevante en aquella. Así, el discurso técnico de la planeación, pasó de la SPP al PRI, a través del Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES), al que Salinas de Gortari en compañía de algunos de sus colaboradores dirigió en esos meses. En ese sentido fue notoria la tecnocratización de esa campaña. Como en las mejores tradiciones de la política mexicana priísta de esos años, la planeación, también se fue a la “cargada” y con ella se hizo proselitismo a favor del candidato.

Es importante observar cómo se le adjetiva, a la planeación de democrática, vinculándola a las decisiones de las mayorías, dándole la relevancia en el discurso y un uso decidido al identificar en una tríada, plan-consulta popular<sup>8</sup>-planeación democrática, y se

---

<sup>4</sup> Para este punto la principal fuente consultada fue la *Antología de la planeación en México*, México, SHCP/FCE, 1999. Segunda edición. Tomo 17. *Sistema nacional de planeación democrática*. Documentos normativos y metodológicos.

<sup>5</sup> Cfr. *Antología de la planeación en México. Plan Básico de Gobierno 1982-1988*. Tomo 10. Ver “Síntesis de la consulta popular”, pp. 81-133.

<sup>6</sup> Añade Salinas de Gortari: “Es así como la consulta se convierte en la fase política del proceso de planeación democrática, que permite hacer efectivo el desarrollo integral del país. Cfr. *Antología de la planeación en México*. Tomo 10. *Plan Básico de Gobierno 1982-1988*. Ver “Síntesis de la consulta popular”, p. 87.

<sup>7</sup> *Ibid*, p.89-104.

<sup>8</sup> En un intento de vincular al pasado, arraigar y dar continuidad a lo que, de ahora en adelante, se llamará consulta popular y que era propio de las campañas presidenciales, José Ramón López Portillo, quien concluyó el

pretende dar a entender el cambio que venía. Se pretende innovar, pero se ancla a conceptos que se consideran imperturbables como el de Revolución Mexicana o el de nacionalismo revolucionario y se le asocia a necesidades sentidas, a demandas impostergables como la democratización integral o el de renovación moral de la sociedad. Se arenga y se remata señalando que el partido que propone esto, el PRI, es adalid del cambio y de la autocrítica.

El primero de diciembre de 1982, al asumir la presidencia de la República, Miguel de la Madrid ratificó las orientaciones básicas de la consulta popular.<sup>9</sup> Quedó claro que la planeación democrática se planteó como instrumento a través del cual las demás orientaciones básicas definidas en la campaña política encontrarían cauce para su materialización: nacionalismo revolucionario, sociedad igualitaria, democratización integral de la sociedad, descentralización integral de la vida nacional, renovación moral y desarrollo, empleo y combate a la inflación.

En una continuidad inusitada, buscada, peleada y afortunada para el equipo que desde 1979 definía la planeación en México, a partir de diciembre de 1982, la planeación permitiría a través de la SPP, además de examinar el estado en que se encontraba el país, precisar lo que faltaba por hacer, desde su punto de vista y así, realizar un recuento de los medios y recursos disponibles e integrarlo todo en un plan nacional, pero era necesario crear los instrumentos, y a eso se abocó el presidente electo y su equipo desde el primer momento del periodo 1982-1988. Es desde este momento que se inician los arreglos institucionales que llevarán a las modificaciones de ese aparato llamado Estado benefactor a lo que será el Estado neoliberal. Algunos investigadores de la realidad político social mexicana ya predecían el cambio de modelo.

En junio de 1983, en la *Revista Mexicana de Sociología*, Sergio Zermeño<sup>10</sup>, realiza un análisis del caso mexicano a partir de la terminología propuesta por Guillermo O'donnell para Latinoamérica, respecto de lo que éste ha definido como "régimen burocrático autoritario".

---

sexenio 1976-1982 como subsecretario de SPP, señala en "Mecánica y procedimientos de sistematización de la consulta popular" que: "Sea en mítines, en pláticas con pequeños grupos, en conversaciones con líderes de opinión, en visitas domiciliarias, en mesas redondas, en grandes concentraciones, desde Lázaro Cárdenas, todos los candidatos del Partido Revolucionario Institucional (sic) a la Presidencia de la República, han practicado diversas formas de consulta (...) Miguel Alemán introdujo las mesas redondas de programación; López Mateos organizó a los Consejos de Planeación económica y Social; Díaz Ordaz realizó las asambleas Populares de Programación; Luis Echeverría realizó 940 eventos políticos y 28 reuniones nacionales, con carácter de auscultación popular, (intensificándose y sistematizándose la práctica de la consulta desde este momento); con López Portillo se realizaron 1765 eventos..." Ver Tomo 10. *Plan Básico de Gobierno 1982-1988*, cfr. "Síntesis de la consulta popular" op. cit., p. 116.

<sup>9</sup> La consulta popular implicó: 7 meses de campaña; 6 giras de prioridades; 80 reuniones de trabajo; 400 intervenciones escuchadas; 110 mil peticiones a MMH y 2,377 cuadernillos de información básica municipal. La numerología y los datos duros también fueron puestos al servicio de la política, para legitimar las consultas y el acercamiento a la sociedad que pretendía hacer un candidato que desde su designación en septiembre de 1981, fue señalado como desconocido en la política y miembro prominente de la tecnocracia. Ibid, p. 87.

<sup>10</sup> Sergio Zermeño "De Echeverría a De la Madrid: hacia un régimen burocrático autoritario", en *Revista Mexicana de Sociología* abril-junio, México, 1983. Año XLV/vol. XLV, num. 2, UNAM, pp. 473-706.

Hace referencia Zermeño, a artículos periodísticos aparecidos en octubre de 1981, en los que se señala que con el lanzamiento de Miguel de la Madrid Hurtado a la Presidencia de la República, como candidato del PRI, la llamada clase política perdió por segunda vez consecutiva la sucesión presidencial.<sup>11</sup> Se pregunta, si estamos viviendo la etapa terminal del sistema político más estable en Latinoamérica.

Caracterizando al “régimen burocrático autoritario”, Zermeño especifica que en la organización de este tipo de Estado, por un lado, tienen un peso abrumador los profesionales de la coerción y por otro, la tecnocracia especialista en la normalización de la economía.<sup>12</sup> Agrega que la implantación del “régimen burocrático autoritario”, es una derrota para el sector popular, principalmente: “queda en silencio y opacidad la sociedad civil, que deja al Estado sin sus referentes de legitimación que son la nación, el pueblo, la ciudadanía.”<sup>13</sup> Sin embargo, opina que existe una gran diferencia entre el caso mexicano y Latinoamérica.

Comenta Zermeño que el “régimen burocrático autoritario” busca, en el mejor de los casos, una democracia limitada: la “dictablanda”, donde se establece algún tipo de participación restringida. Para él, el “enfriamiento” del sistema político y de la clase política tradicional, es otro nivel del referido proyecto neoliberal que implica la complementación entre iniciativa privada y Estado a través del brazo tecnocrático. Entonces se da una metamorfosis paulatina, pero firme, del Estado mexicano en un Estado de clase.<sup>14</sup> Se da la convergencia de nuestro sistema político con la imagen tecnoburocrática.

Por último, señala Zermeño, que con la modernización promovida por Miguel de la Madrid se busca refuncionalizar al Estado y agrega que a través de la retórica, se maneja un discurso donde se enunciaban situaciones que no se iban a realizar.<sup>15</sup> Agrego: y no se anunciaron otras que desde antes de tomar posesión se estaban realizando: el proyecto de modificaciones a la Constitución, para insertar en ella la responsabilidad de la rectoría del desarrollo nacional y la de coordinar las actividades de planeación gubernamental.

Hasta finales de 1982 y producto de la crisis que se atravesaba en distintos órdenes, una de las primeras acciones del nuevo gobierno es cuestionar la concepción del modelo de

---

<sup>11</sup> Zermeño, cita un artículo de Héctor Aguilar Camín aparecido en el periódico *Uno más uno*, octubre 2 de 1981. “De Echeverría a De la Madrid: hacia un régimen burocrático autoritario”, op. cit.

<sup>12</sup> Ibid, p. 475.

<sup>13</sup> Ibidem, p. 476.

<sup>14</sup> Ibidem, p. 479.

<sup>15</sup> Sergio Zermeño precisa: el sistema político, la sociedad y el Estado mexicano han permanecido en equilibrio, no en los extremos, ni “régimen burocrático autoritario” ni faraones tecnocráticos todopoderosos por encima de la sociedad civil. Él no comparte las tesis de Tello y Cordera sobre lo de *La disputa por la nación*. Afirma que la sociedad mexicana comporta una doble lógica socio política (espectro de una lógica múltiple): “Si las clases altas se fortalecen para desafiar al Estado, la sociedad ha demostrado que emerge: 1808-1821, 1857-1867, Revolución Mexicana, 1968, etc. Con las reformas de Luis Echeverría el sistema dio muestras de aliviar tensiones, aunque no ha solucionado nada, actualmente la burguesía está provocando nuevas tensiones. Ibid, p. 495 y 505.

desarrollo seguido anteriormente. Hay crítica, pero esto no es inusual, pues una regla no escrita en el sistema político mexicano permite, al empezar un nuevo sexenio, se culpe al anterior de los errores y fracasos, quedando la responsabilidad de corregir y reencontrar el rumbo, al nuevo gobierno. El nuevo rumbo, al menos en el discurso de los primeros años, lo iba a dar el tópico de planeación democrática que se convirtió en panacea.

La planeación para ser democrática, ha de derivarse de los propósitos políticos de la sociedad y ser el más poderoso medio de gobierno para resolver los desafíos que enfrenta la nación. La planeación democrática es el instrumento para reformar la realidad social de manera ordenada y racional (...) Se promoverán reformas legales y administrativas que, respetando el régimen de libertad de nuestros sistemas confirmen la rectoría del Estado a través de la planeación democrática...<sup>16</sup>

Se trató de dar a entender por todos los medios y hasta la saciedad, que a lo largo de la campaña de Miguel de la Madrid se identificaron las áreas fundamentales sobre las que se trabajaría en el futuro, tanto en términos de planeación como de estrategia de desarrollo. Con ello, se establecieron las directrices generales que posteriormente orientarían las reformas legales y administrativas para institucionalizar la rectoría estatal, la planeación democrática y la participación social en la toma de decisiones.<sup>17</sup>

Para instaurar el *Sistema de Nacional de Planeación Democrática*, que ya tenía un antecedente directo en el Sistema Nacional de Planeación de 1980, se requirió hacer reformas constitucionales a los artículos. 16, 25, 26, 27, 28 y 73 Constitucionales. También fue necesario proponer la elaboración de una *Ley de Planeación* y la adecuación de otros ordenamientos como la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*.

Estos cambios por sí mismos implicaban una reforma administrativa de la estructura orgánica de la administración pública federal, pero además derivado de los compromisos de campaña establecidos, como fue el de “renovación moral de la sociedad”, simultáneamente se determinó la creación de una nueva secretaría de Estado, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) que implantaría la nueva *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* decretada el 30 de diciembre de 1982, sustituyendo a su similar, *Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del D. F. y de los altos Funcionarios de los Estados*, de abril de 1979.

---

<sup>16</sup> *Antología de la planeación en México*, Tomo 10. *Plan Básico de Gobierno 1982-1988*, México, SHCP-FCE, op. cit., p. 102. Se cita el Discurso de Valle de Bravo, Estado de México, pronunciado por el candidato Miguel de la Madrid el 26 de febrero de 1982, tomado de la Revista *Planeación Democrática*, Núm. 1, febrero de 1983, p. 2.

<sup>17</sup> *Ibid*, pp. 102-103.

En el libro *La nueva relación entre el legislativo y ejecutivo. La política económica 1982-1997*<sup>18</sup>, de Alicia Hernández Chávez, se describe que la actividad legislativa al inicio del sexenio 1982-1988 fue inusitada y febril pues se sometieron al Congreso de la Unión una importante cantidad de acuerdos, decretos e iniciativas de ley para dar forma a lo que la autora, denomina como “nuevas reglas del juego”, las que se instauraron con reformas constitucionales y a través de diversos instrumentos legislativos<sup>19</sup>. Destaca una condición de posibilidad para lograr esto: la voluntad política del régimen presidencialista mexicano que en los años precedentes fue determinante en la “estatización” de la economía.

Alicia Hernández considera que el consenso permitió un entendimiento adecuado entre los dos poderes (Ejecutivo y Legislativo), sin embargo, debe destacarse que las iniciativas mandadas por el presidente eran aprobadas por la mayoría de su partido en tiempos en que la autoridad del Ejecutivo era indiscutible.

Para legislar desde el ejecutivo, en esos años, el presidencialismo era necesario y fue suficiente. El Presidente proponía, y a través de la mayoría priísta en el Congreso, disponía.

Había prisa por iniciar los cambios y en el “Considerando” de las reformas constitucionales que propuso Miguel de la Madrid Hurtado seis días después de su toma de posesión, se señala que uno de los elementos que impiden configurar una estrategia de desarrollo permanente es la falta de adecuación entre el orden normativo y las nuevas exigencias de desarrollo integral. Se dejaba ver con claridad que el desajuste entre la realidad institucional y la realidad económica generaba incertidumbre y obstaculizaba el desarrollo.

Independientemente de que la designación de Miguel de la Madrid había presentado inconformidades en el ala de los políticos tradicionales al interior del partido oficial, la comisión legislativa compuesta por una mayoría del PRI aceptó el criterio general que inspiraban las reformas constitucionales. En estas reformas, la Presidencia de la República se reservó el predominio en la planeación económica y dejó al Congreso la supervisión de lo ejecutado.<sup>20</sup>

Alicia Hernández Chávez menciona que antes de la señalada, existieron iniciativas de planeación propuestas por el congreso. Destacan las iniciativas de partidos de izquierda como

---

<sup>18</sup> Alicia Hernández Chávez, con la colaboración de María Luna Argudín. *La nueva relación entre el legislativo y ejecutivo. La política económica 1982-1997*. México, COLMEX. IPN. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. FCE, 1998. Señalan las autoras que el tema de este libro es el Congreso de la Unión y su relación con el poder ejecutivo en materia económica. Destaca que en el periodo analizado la totalidad de iniciativas de ley se originaron en el poder ejecutivo, lo cual ilustra el carácter presidencial de nuestro sistema político. Véase p. 17

<sup>19</sup> Para Alicia Hernández, el instrumento esencial del cambio fue el *Sistema Nacional de Planeación Democrática*, el que para su implantación requirió de un vasto paquete de reformas constitucionales, de leyes orgánicas y reglamentarias que definieron con certeza las nuevas reglas del juego. Alicia Hernández Chávez. *La nueva relación entre el legislativo y ejecutivo. La política económica 1982-1997*. Op. cit., p.59

<sup>20</sup> *Ibid*, p. 72.

el Partido Popular Socialista, PPS (1949-1952); Partido Socialista Unificado de México, PSUM-PPS (1979-1982), aunque hubo una del PRI (1976-1979) y otra pluripartidista, también en este periodo.<sup>21</sup>

Vale la pena detenernos un momento para señalar que resultado de la reforma política promovida en el sexenio 1976-1982, obtuvieron su registro y participaron en la vía electoral partidos de raigambre comunista o socialista con algún tipo de discurso marxista o izquierdista, como fue el Partido Comunista Mexicano (PCM) que devino en PSUM, el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), los que más tarde que temprano pudieron tener acceso al Congreso con unos cuantos legisladores, algunos provenientes de la vida partidista y sindical y otros de la vía académica como son el caso de Arnaldo Córdova o Pablo Gómez, Rolando Cordera, entre otros, los que definitivamente pudieron aportar una visión de izquierda al trabajo legislativo. Antes de estas incursiones, sólo el PPS podía pretender tener una visión prosocialista. Sin embargo, se debe destacar que las visiones marxistas “duras”, permanecieron en la academia como ya se comentó en apartado anterior.

La *Ley de Planeación* se promulgó el 5 de enero de 1983, pero todo ese año se continuó con propuestas de reformas para lograr la implementación del Sistema Nacional de Planeación del que se hacía referencia en esa ley.

En resumen, señala la autora consultada, que a lo largo del primer año del gobierno de Miguel de la Madrid, se establecieron nuevas reglas del juego (se diseñaron nuevos arreglos institucionales) que dieron lugar a una reforma sustancial de las coordinadas dentro de las cuales se desarrollaría la política económica en los decenios 1980-1990 y en adelante. Hernández Chávez postula que en el ejecutivo (en la Presidencia de la República) no había un proyecto predefinido de reforma de política económica. Piensa que las corrientes neoliberales se expresaron muy poco.<sup>22</sup>

A partir de los antecedentes que se han expuesto en los apartados anteriores de este trabajo, la interpretación de Alicia Hernández me parece inadecuada, pues no considera que preexistían, como metarrelato, una serie de principios dominantes (Keynesianismo, monetarismo, estructuralismo y hasta marxismo), concretamente en materia de planeación, hasta antes de 1982, que eran parte del lenguaje técnico en la administración pública mexicana, donde uno de los predominantes era el neoclásico-monetarista ubicado en el sector que operaba las finanzas públicas del gobierno mexicano.

---

<sup>21</sup> Ibid, p. 75. El PAN, a través del discurso de Bernardo Bátiz, se opuso a esta iniciativa. PPS y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) estuvieron a favor.

<sup>22</sup> Ibid, p. 120-122.

Lenguaje técnico manejado, principalmente por economistas, pero también por ingenieros, administradores y otros profesionales (hasta abogados, Antonio Ortiz Mena, sería el ejemplo paradigmático) del sector público que lo emplearon desde finales de los años cuarenta y que desde esas posiciones teóricas fueron conformando a través de varios lustros un discurso técnico sobre planeación y formulación de proyectos (en gran parte construido en los organismos internacionales de financiamiento y ayuda al desarrollo) que se fue cimentando y socializando paulatinamente, y cuyos principales usuarios y beneficiarios fueron los grupos de tecnócratas que, a través de más de treinta años, lo manejaron desde distintas instancias gubernamentales –con diverso sentido y fines- como la SHCP, Banco de México, NAFINSA, Secretaría de Economía, Comisión de Inversiones, Secretaría de la Presidencia, Secretaría del Patrimonio Nacional y SPP, principalmente.

Más que ser poco visibles (la política económica con lineamientos neoclásicos y monetaristas vinculantes al neoliberalismo estuvo ahí desde finales de la década de los cuarenta) las corrientes neoliberales fueron aparentemente negadas, pero principalmente ocultadas por un discurso farragoso donde predominaban, y eran más notorios y conocidos, conceptos como Estado interventor, economía mixta, nacionalismo revolucionario, así como los –imperturbables e inexorables- compromisos indeclinables de la Revolución Mexicana en materia de justicia y equidad social, entre otros.

Las corrientes neoclásicas-monetaristas-neoliberales en el discurso del gobierno se expresaban sólo lo necesario, generalmente tras bambalinas, pero en asuntos “muy técnicos” como la política monetaria, las cuentas nacionales, la balanza de pagos o la política fiscal, ahí sí se expresaban sin ambigüedades y en un lenguaje muy especializado que para los políticos legos y la opinión pública en general era críptico.

Se ocultaba, negaba y decía sin decir, en el discurso político a la opinión pública, pero se hablaba abiertamente entre “iniciados” del sector financiero del gobierno mexicano y su contraparte internacional (BM y FMI, principalmente). Se omitía e incluso manipulaba, para no contradecir públicamente en el discurso oficial los postulados de la Revolución Mexicana. Incluso, se llegó a negar que el Gobierno Mexicano estaba en tratos con el FMI a partir de la crisis de 1976, cuando se negociaba la firma de una Carta de Intención -de la cual se seguirían sus lineamientos- para no dejar de aparentar que el gobierno mexicano no hacía tratos con el adalid de la intervencionismo financiero internacional, sin embargo la situación era otra.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> La presencia del FMI, y lo que representaba, en la política económica de México era imperturbable e innegable. En sus memorias, José López Portillo (JLP) desde el inicio de su mandato incluye notas sobre la relación de su gobierno con el FMI, así como de los conflictos entre monetaristas y estructuralistas al interior de su gabinete. Reseñaré brevemente algunas de estas incidencias que ilustran la relación entre el gobierno y el

La crisis de 1982 hizo que se continuaran y profundizaran los tratos con el FMI, y ya no se pudieran disimular ni ocultar estos vínculos. Además, ya había llegado al gobierno el equipo que vinculado a los principios dominantes del monetarismo y del neoliberalismo manejaría la negociación con el FMI y definiría la política económica a seguir para el sexenio 1982-1988, la cual, de acuerdo a las condiciones establecidas por el Fondo, éste tenía que conocer y acordar lo pertinente para sus lineamientos.<sup>24</sup>

Más que expresarse poco, lo que sucedió es que deliberadamente no se hicieron explícitas y muy claras las propuestas neoliberales (en el escenario internacional eran de instauración reciente en Gran Bretaña e iniciaban en EEUU), pues las tensiones políticas por el ascenso del nuevo grupo provocaron mucha efervescencia en la clase política mexicana.

Si bien se dijo y comunicó poco, se actuó mucho, como lo demuestra la voluntad política del gobierno 1982-1988, por realizar nuevos arreglos institucionales y montar el instrumental jurídico normativo y sistémico que le permitiría desactivar, primero y desmontar, después, el otrora indomable Estado de bienestar mexicano.

Así, para poder realizar la reforma institucional y establecer legalmente el sistema de planeación, fue necesario hacer los cambios requeridos tal y como lo marcara la ortodoxia legal y los procedimientos correspondientes: reformas constitucionales; iniciativas y modificaciones de leyes y promulgación de acuerdos; decretos y reglamentos.<sup>25</sup>

Con la reforma a los artículos constitucionales se buscó fortalecer la intervención del Estado en la vida nacional señalándose en el nuevo Artículo 25 que:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para organizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que,

---

FMI, en esos años y como éste tenía adeptos al interior del gabinete que incluso desafiaron instrucciones y al autoritarismo presidencial. El 6 de febrero de 1977, entre otros asuntos, JLP comenta su interés por la planeación sectorial y se queja “de la incomprensión de los economistas por soberbia intelectual”. Escribe que le expresará al entonces Presidente Carter de los EEUU, que “el FMI le quita participación al gobierno en las responsabilidades del desarrollo, al controlar, vía déficit, el gasto público...”. En dos notas de abril habla del FMI, en la primera, de las diferencias entre monetaristas y estructuralistas de su Gabinete Económico, enfrentados por el convenio del FMI que impone condiciones, entre ellas reducción del gasto público. En la segunda, de la parcialidad y subordinación de funcionarios del Banco de México hacia el Fondo, sobresaliendo sus directores generales, Ernesto Fernández Hurtado y Gustavo Romero Kolbeck, señalando que confirma la impresión que tenía: el Banco de México se erige en “guardián supremo de la economía” y actúa por su cuenta. En comentarios escritos posteriormente, comenta que el incidente merecía la remoción del en ese momento Director General de Banco de México, Romero Kolbeck, por infidente pero se contuvo por no querer escándalos ni enfrentamientos con el Fondo. Escribe que le queda en la conciencia el desagradable sabor de la intromisión interna de los “guardianes del orden internacional” que nos rige y nos agobia”... Ver *Memorias de mis tiempos*, op. cit., p. 540 y 573-574.

<sup>24</sup> Vid supra, Segunda parte: 11. “El gobierno mexicano solicita, por medio de la presente...”.

<sup>25</sup> Para el propósito señalado se modifican los artículos 16, 25, 26, 27; fracciones XIX y XX, 28, 73 fracciones XXIX-D, XXIX-E, XXIX, F Constitucionales; se reforma y adiciona la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (se dan nuevas atribuciones en materia de recursos humanos a la SPP, se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, SECOGEF, se promulgaron leyes: la *Ley de Planeación*; *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, principalmente. Para mayores detalles sobre las modificaciones constitucionales y la *Ley de Planeación*, ver la Segunda Parte: “Leyes, decretos, acuerdos y reglamentos” del Tomo 10 de la *Antología de la planeación en México*, op. cit., pp. 507-624.

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 y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución... El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la constitución...<sup>26</sup>

Si bien, por la vía de los hechos, los gobiernos posrevolucionarios habían asumido una posición dirigista, con este cambio constitucional legalizaban una práctica que a veces causaba desasosiego en el sector privado.

Las modificaciones al Artículo 26 Constitucional confieren al Estado y, en especial, al Ejecutivo Federal la responsabilidad de organizar un sistema de planeación.

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y Consulta Popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. En el sistema nacional de planeación democrática el Congreso tendrá la intervención que señale la ley.<sup>27</sup>

El esquema propuesto sólo era en el papel, pues aparentemente se pretendía crear un esquema de planeación democrática tal y como se ha visto la define Medina Echavarría, pero debe quedar claro que las condiciones sociales y políticas no daban para eso –no había voluntad-, tal y como lo señaló Pablo González Casanova en *La democracia en México*. Sin embargo, este precepto constitucional que será desarrollado por la *Ley de Planeación*, sí va a permitir que la administración pública se cohesione y coordine, centralizándose la función planeadora en una dependencia del ejecutivo federal, la SPP. No sólo se centraliza la función planeadora, sino que se hace privativa del Poder ejecutivo, en detrimento del Poder Legislativo, que sólo intervendrá a “toro pasado”, que es lo que prevé la ley: que determina que el Congreso debe conocer el PND (una vez formulado) o revisar y aprobar la Cuenta Pública (una vez ejercido el recurso).

---

<sup>26</sup> Decreto que reforma y adiciona 16, 25, 26, 27; fracciones XIX y XX, 28, 73 fracciones XXIX-D, XXIX-E, XXIX, F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tomo 10, op. cit., pp. 507-511. Cfr. Artículo segundo del Decreto, pp. 507-508.

<sup>27</sup> Artículo segundo del Decreto que reforma..., Ibid, p.508.

Como consecuencia de las reformas a esos artículos constitucionales realizadas en diciembre de 1982, como ya se mencionó, el 5 de Enero de 1983 se publicó en el *Diario Oficial* la *Ley de Planeación*, que señala las normas y principios para llevar a efecto la planeación del desarrollo. En la exposición de motivos<sup>28</sup> de esta ley se reconoce que:

La complejidad de la sociedad mexicana, los desequilibrios en el orden internacional, la gravedad de la coyuntura y la magnitud de los retos del país hacen imprescindible que se fortalezca la planeación como instrumento de transformación social y se le institucionalice en un Sistema Nacional de Planeación Democrática.<sup>29</sup>

Es necesario comentar que si bien eran perceptibles las diferencias de origen y la resistencia de la “clase política” (los políticos tradicionales) del PRI, respecto al grupo tecnócrata, el reflejo condicionado y la disciplina congénita de las legislaturas frente al poder presidencial hicieron que la discusión de las iniciativas del Ejecutivo en el congreso fuera tersa y si había diferencias, estas fueran sólo de forma y no se notaran.

Pascual García Alba Iduñate, quien fuera Subsecretario de Miguel de la Madrid en la SPP, hace unos señalamientos interesantes cuando comenta cómo se fue realizando la “ingeniería constitucional” para modificar los artículos 25, 26 y 28, quedando demostrado el interés de ese gobierno por la planeación. Hace un descubrimiento interesante, pues señala que la redacción del Artículo 26, renovó el existente, pues en lugar de tratar del alojamiento a los soldados en tiempo de guerra, se introduce el ordenamiento al Estado de organizar un sistema de planeación democrática y elaborar un plan nacional de desarrollo. El Artículo 25 fue modificado totalmente y en lugar de la inviolabilidad de la correspondencia, se introduce el concepto de rectoría del Estado en el desarrollo nacional. En el Artículo 28 se introdujo una disposición que ya existía, pero con menor jerarquía, como era el control de precios.<sup>30</sup>

No lo destaca el autor, pero cotejando una versión facsimilar de la Constitución de 1917, que se incluye en la multicitada *Antología de la planeación en México*, se puede comprobar lo que él dice, pero además, se debe señalar que el discurso sobre los orígenes de la planeación en nuestro país y que contiene el ensayo introductorio de esa obra: “Reflexiones sobre la planeación en México 1917-1985” es una falsificación de los orígenes del término,

---

<sup>28</sup> Cfr. “Exposición de motivos de la Ley de Planeación”, Tomo 10 de la *Antología de la planeación en México*, Segunda Parte: “Leyes, decretos, acuerdos y reglamentos” op. cit., pp. 535-546.

<sup>29</sup> Ibidem. Se cita a la “Exposición de motivos de la Ley de la Planeación Democrática, p. 16.

<sup>30</sup> Pascual García Alba Iduñate. *Testimonios de política económica 1982-1988*. México, UAM-A, DCSH, Serie economía 1993, 347 pp. Aunque el no lo menciona, el comentario de este autor muestra con claridad dos situaciones importantes. Por una parte cómo, por primera vez tienen rango constitucional el concepto de Estado rector del desarrollo nacional y de la economía, que en los hechos se asumía desde décadas atrás, así como el de la responsabilidad estatal en organizar un sistema de planeación para el desarrollo nacional, este último, que si bien se había intentado desde el inicio de los sesenta, no se había logrado. Por otra, la gran flexibilidad que ha tenido nuestro marco jurídico al existir la figura del Constituyente Permanente, que permite al Titular del Ejecutivo, principalmente, ir reformando de acuerdo a las necesidades estructurales o coyunturales del presidencialismo mexicano, el texto y sentido original de la Constitución de 1917.

pues se quiere dar a entender que estos provienen del documento de Querétaro, cuando es muy evidente que gracias a la figura del “constituyente permanente” estos se introdujeron, cuando parte de lo indicado ahí era ya una práctica y otra parte sólo una utopía, hasta finales de 1982.

Como ya se ha mencionado, el texto del Artículo 26 se reglamentó a través de la *Ley de Planeación*. A Pascual García Alba le parece extraño que esto se haya introducido en un país con economía mixta, señalando:

Las reformas constitucionales mencionadas y, sobre todo la Ley de Planeación parecen haber sido inspiradas por propósitos, si bien no opuestos, al menos distintos a los que motivaron las acciones del sexenio... más extraño fue que las mismas fueran promovidas en el sexenio de Miguel de la Madrid... La motivación de las reformas referentes a la planeación en dicho régimen es una de las grandes incógnitas relativas a este periodo...<sup>31</sup>

Para García Alba Iduñate, fue muy difícil apreciar el sentido de los cambios, era una paradoja difícil de entender, cómo se introduce el concepto de rectoría del Estado en el desarrollo nacional y se comienzan a introducir las líneas de política determinadas por los compromisos contraídos con el Fondo Monetario Internacional. Él consideró que parece extraño o contradictorio el uso de conceptos y un discurso que se enunciaba a una clase política a la que se quería convencer de que el proyecto era el mismo e incluso se profundizaba y modernizaba; que sólo habían cambiado los conductores, sin embargo una vez más, en política, el fin justificaba los medios y en los hechos se comenzó a actuar de acuerdo a lo establecido por el FMI.

Sin embargo, hay que mencionar que la oposición, Partido Acción Nacional, PAN y Partido Socialista Unificado de México, PSUM<sup>32</sup>, sí hicieron señalamientos importantes, pero la mayoría del PRI determinó la posición a seguir. Ese fue el escenario de una reforma sustancial de las coordinadas institucionales dentro de las cuales se desarrollaría la política económica de 1982 en adelante, y donde el Poder Ejecutivo tuvo carta blanca para definir objetivos, tendencia, tiempos y alcances de lo que en breve veremos como la reforma del Estado mexicano.

Alicia Hernández comenta que se refleja cierta autonomía de la diputación priísta, respecto a la iniciativa del ejecutivo, y agrega que la oposición cuestionó al Sistema Nacional de Planeación que se proponía instituir, comenta que los diputados Bernardo Bátiz, entonces del Partido Acción Nacional, Rolando Cordera y Arnaldo Córdova, del Partido Socialista

---

<sup>31</sup> Pascual García Alba Iduñate. *Testimonios de política económica 1982-1988*, op. cit. Ver pp. 40-42.

Unificado de México, hicieron críticas a la propuesta presentada por el Ejecutivo. No obstante, señalar que el ejecutivo hizo todo lo necesario para sacar esta iniciativa, ella, al parecer, no percibe la trascendencia, objetivos y alcances de los cambios que se preparaban, y considera que “en el ejecutivo no había un proyecto predefinido de reforma de política económica”.<sup>33</sup>

### 3. LEY DE PLANEACIÓN

Discutida y aprobada en el Congreso de la Unión en diciembre de 1982 y promulgada el 5 de enero de 1983, la *Ley de Planeación* fija las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD). Este momento fue medular para la planeación gubernamental mexicana, pues por primera vez, hasta el tercer intento, se concretaba la posibilidad de institucionalizar a la planeación en la administración pública mexicana, si bien existía un antecedente desde el inicio de la década de los treinta, ya a raíz de la Segunda Guerra Mundial era letra muerta y muchas cosas habrían cambiado en el orden mundial a partir del final del conflicto como ya se vio al inicio de este trabajo.

A continuación, se enumerarán con brevedad los principales aspectos de este instrumento que en sus disposiciones generales (primeros once artículos) señala:

Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objetivo establecer las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo y encausar, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal, señalándose que el sistema está formado por todas las dependencias y entidades de la administración pública federal, a través de las unidades administrativas que tienen asignadas funciones de planeación. Además, contiene las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable; las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas en la elaboración del plan y los programas a que se refiere esta ley, así como las determinaciones para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del Plan y los programas.<sup>34</sup>

Se establece que la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país, basándose en: 1) El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales. 2) La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y

---

<sup>32</sup> Alicia Hernández Chávez. *La nueva relación entre el legislativo y ejecutivo. La política económica 1982-199*, op. cit.

<sup>33</sup> Ibid, p. 121.

<sup>34</sup> *Antología de la planeación en México*. Tomo 10. *Plan Básico de Gobierno (1982-1988) y Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988)*. México, SHCP-FCE, 2000. 630 pp. Op. cit. Cfr. Segunda Parte: “Leyes, decretos, acuerdos y reglamentos”. Ver: “Exposición de motivos de la Ley de Planeación”, pp. 535-546 y “Ley de Planeación”, pp. 547-556.

representativo; 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. 3) 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. 4) El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos. 5) El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional. 6) El equilibrio de los factores de producción.<sup>35</sup>

Aunque ya se había referido resumida la siguiente definición de planeación, para efectos de este trabajo, vale la pena resaltar que

Se entiende por planeación nacional del desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen. Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.<sup>36</sup>

De igual forma, se establece que el Ejecutivo Federal conducirá la planeación con la participación democrática de los grupos sociales y que dentro de sus respectivos ámbitos, los poderes Legislativo y Judicial tendrán la injerencia pertinente en la consecución de las tareas de planeación. Se señala que el Presidente remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones previstas por la Ley de Planeación, el Poder Legislativo formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones al propio Plan. Por otra parte, se establece que las dependencias de la Administración Pública centralizada deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo. En caso de duda sobre la interpretación de las disposiciones de esta ley, se estará a lo que resuelva, para efectos administrativos, el Ejecutivo Federal, por conducto de la SPP.<sup>37</sup>

La Ley incluye además, por un lado, un capítulo sobre la participación social donde se indica que, 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

---

<sup>35</sup> “Ley de Planeación”, op. cit. p. 547.

<sup>36</sup> Ibid, p. 548.

<sup>37</sup> Ibid, p.549.

a que se refiere la Ley. Por otro lado, en el capítulo dos, se refiere al Sistema Nacional de Planeación Democrática, SNPD, al que por su relevancia, nos referiremos con detalle en el apartado siguiente de este trabajo.<sup>38</sup>

Destacan, en el capítulo cuarto de esta Ley<sup>39</sup>, las características del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas nacionales, sectoriales, institucionales, regionales y especiales que se elaborarán dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Se deja claro que el PND es el documento que rige el contenido de los programas que se generen dentro de dicho sistema, los que una vez aprobados, serán obligatorios para el sector público en su conjunto. Por la importancia de estos aspectos, es pertinente parafrasear los principales aspectos relativos al Plan y los programas.

Se indica que el PND deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses, contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones de largo plazo.

El PND precisará los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral 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, y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática. La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo (para que no sucediera lo que sucedió en el sexenio que antecedió).

Se enfatiza que el PND indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados. Estos programas observarán congruencia con el Plan, y su vigencia no excederá del período constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus proyecciones se refieran a un plazo mayor.

Respecto de los programas sectoriales, establece que se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Asimismo, contendrán estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución.

Se refiere a los programas institucionales que deban elaborar las entidades paraestatales, los que se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa

---

<sup>38</sup> Ibid, p. 551-552.

<sup>39</sup> Ibidem. p. 552-553.

sectorial correspondiente. Las entidades, al elaborar sus programas institucionales, se ajustarán, en lo conducente, a la ley que regule su organización y funcionamiento.

Los programas regionales se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.

Los programas especiales, describirán las prioridades del desarrollo integral del país fijadas en el Plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

Se indica que el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, se publicarán en el Diario Oficial de la Federación y por otra, establece que una vez aprobados el Plan y los programas, serán obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

En los capítulos restantes de esta Ley: Coordinación; Concertación e inducción y; Responsabilidades, se definen los mecanismos de coordinación entre Federación y Estados, así como los lineamientos de concertación e inducción para vincular las acciones de los grupos social y privado a la ejecución del Plan y los programas.

En el capítulo relativo a Responsabilidades, destaca lo siguiente:

A los funcionarios de la Administración Pública Federal, que en el ejercicio de sus funciones contravengan las disposiciones de esta Ley, las que de ella se deriven a los objetivos y prioridades del Plan y los programas, se les impondrán las medidas disciplinarias de apercibimiento o amonestación, y si la gravedad de la infracción lo amerita, el titular de la dependencia o entidad podrá suspender o remover de su cargo al funcionario responsable.<sup>40</sup>

Con la publicación de la *Ley de Planeación* se abrogó 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 derogaron las demás disposiciones legales que se oponían a la presente. Se señala en los transitorios que en tanto se expiden las disposiciones reglamentarias de esta Ley, continuarán aplicándose las que sobre la materia se hubieren expedido con anterioridad, en todo lo que se opongan a este ordenamiento. Sin embargo, es pertinente comentar que al concluir este trabajo, todavía no se tenía noticia de que se hubiesen publicado esas disposiciones reglamentarias, en particular el reglamento de la ley de planeación.

Cabe destacar lo impecable, al menos en el discurso, de algunas de las disposiciones generales; de participación social y las relativas al plan contenidas en esta Ley, que llevarán a instrumentar el modelo propuesto para realizar la planeación del desarrollo a través de la

---

<sup>40</sup> Ibid, p. 555.

planeación democrática. No se puede dejar de referir lo que Medina Echavarría, había planteado respecto del plan como mito y de la planificación como utopía, señalando que más que la racionalidad del plan lo que funciona es la imagen de futuro. “La eficiencia del plan no es otra cosa que la eficiencia del mito”, señalaba Medina Echavarría.<sup>41</sup>

Es importante señalar que si bien, por una parte, las reformas constitucionales reafirmaron la rectoría del Estado en el desarrollo económico y social y establecieron el papel de la planeación como instrumento para imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, además de reorganizar a la administración pública, por otra parte, dan las posibilidades de que con esos atributos, ese Estado, inicie la Reforma estructural que no únicamente lo adelgazará, sino que le irá retirando atribuciones y facultades que debería detentar y poner en práctica todo Estado rector del desarrollo nacional.

La decisión de planear en forma racional y ordenada llevó a plantear una estrategia de construcción y consolidación del SNPD, que tomando en cuenta la experiencia de años anteriores, diera cumplimiento a las disposiciones de la *Ley de Planeación*. Los objetivos de esta estrategia son los siguientes: Por un lado, establecer el SNPD como instrumento a través del cual el Estado y la sociedad civil definen el rumbo específico a seguir, para avanzar en la consecución de los objetivos políticos, económicos y sociales del proyecto nacional. Por otro, incorporar las técnicas y metodologías de planeación al proceso cotidiano de toma de decisiones de las distintas dependencias y entidades del gobierno federal, de los gobiernos estatales y municipales de los grupos sociales.

La estrategia de consolidación del SNPD comprendió dos etapas: la primera prácticamente coincidió con el primer año del gobierno y otorgó prioridad a la formulación del Plan y los programas nacionales que constituyeron las bases para y orientaciones del trabajo futuro. La segunda etapa fue diseñada con un horizonte temporal de mediano plazo, que sin mencionarse, tuvo (y tiene) alcances transexenales.

#### 4. SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA (SNPD). CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES

En el capítulo segundo, Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD),<sup>42</sup> de la *Ley de Planeación* se establece que las dependencias y entidades de la administración pública

---

<sup>41</sup> José Medina Echavarría, “La planeación de las formas de racionalidad”, op. cit.

<sup>42</sup> Ver *Antología de la Planeación en México*. Tomo 17. *Sistema Nacional de Planeación Democrática. Documentos Normativos y Metodológicos (1982-1985.)* México, SHCP-FCE, 1999. 815 pp. En particular, se revisó el apartado “Sistema nacional de planeación democrática. Principios y organización”.

federal (APF) formarán parte del Sistema, a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades.

Así, se determina que las disposiciones reglamentarias de esa 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, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas a que se refiere este ordenamiento. A continuación se glosan los aspectos más importantes.<sup>43</sup>

La SPP tendrá las siguientes atribuciones. Por una parte, coordinar las actividades de la planeación nacional del desarrollo y elaborar el PND, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la APF, y de los gobiernos de los estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales interesados. Por otra parte, proyectar y coordinar la planeación regional, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, y elaborar los programas especiales que le señale el Presidente y cuidar que el Plan y los programas que se generen, mantengan congruencia en su elaboración y contenido. Adicionalmente, coordinar las actividades que en materia de investigación y capacitación para la planeación y elaborar los programas anuales globales para la ejecución del Plan y los programas regionales y especiales.

A la SHCP le corresponde: Participar en la elaboración del PND, respecto de la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades de recursos y la utilización del crédito público, para la ejecución del Plan y los programas. Considerar los efectos de la política monetaria y crediticia, así como de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la APF, en el logro de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

La Secretaría de la Contraloría de la Federación, SECOGEF (ahora secretaria de la Función Pública) deberá aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

A las dependencias de la APF les corresponderá: intervenir respecto de las materias que les competan, en la elaboración del PND. Elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales interesados. Asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el Plan y los programas regionales y especiales que determine el Presidente. Por último, el Presidente podrá establecer comisiones intersecretariales para la

---

<sup>43</sup> “Ley de Planeación”, en *Antología de la planeación en México*. Tomo 10. *Plan Básico de Gobierno (1982-1988) y Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988)*, op. cit. Ver: pp. 549-551.

atención de actividades de la planeación nacional que deban desarrollar conjuntamente varias secretarías de Estado.

Es evidente que el SNPD se diseñó como un mecanismo para racionalizar el uso de los recursos y coordinar las decisiones del sector público y de los sectores social y privado, con el propósito de avanzar en el logro de los grandes objetivos políticos, económicos y sociales de lo que sus creadores llaman Proyecto Nacional.

Así, el SNPD se concibe como un conjunto articulado de relaciones funcionales que establecen las dependencias y entidades del sector público federal entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas a fin de efectuar acciones de común acuerdo.

Para sus creadores, en la Secretaría de Programación y Presupuesto, con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, se tendrían las siguientes ventajas:<sup>44</sup>

- 1) Se evitarían conflictos y heterogeneidades entre planeadores, programadores, presupuestadores y evaluadores, pues en el SNPD, programar, presupuestar, controlar y evaluar son parte esencial de un mismo proceso, que es el de planeación.
- 2) El esquema de sectorización de la administración pública avanzaría hacia una división funcional, tomando como punto de partida la visión estratégica del desarrollo y una adecuada vinculación entre la planeación global, la sectorial y la que llevan a cabo las entidades coordinadas, superando imprecisiones en cuanto a mecanismos e instancias de articulación.
- 3) Los instrumentos de alcance sectorial se aplicarían eficazmente, asegurando su compatibilidad con los objetivos y prioridades nacionales y evitando que se contrarresten entre sí, teniéndose en cuenta el probable impacto de las políticas y acciones diseñadas para el corto plazo en las perspectivas de plazos medio y largo.
- 4) La ejecución de acciones y decisiones partiría necesariamente del contenido del plan y de sus programas.
- 5) La consolidación de la planeación tomaría en cuenta no sólo la magnitud de las acciones (gasto, inversión, crecimiento), sino también su sentido cualitativo; su impacto sobre la sociedad y el medio ambiente; su orientación a prioridades y objetivos fijados de antemano.
- 6) Proseguiría la integración de políticas de tipo intersectorial dentro de la planeación nacional, especialmente en las áreas de desarrollo regional, desarrollo rural integral y política de empresas públicas.

---

<sup>44</sup> *Antología de la Planeación en México. Tomo 17. Sistema Nacional de Planeación Democrática*, op. cit. Ver: “La planeación en México. Los puntos a superar”, pp. 20-22.

- 7) Se mejoraría la vinculación de la operación regional del gasto público federal con las necesidades y políticas de los gobiernos locales y se realizarán esfuerzos para evitar la duplicación de tareas en ciertas regiones del país.
- 8) La formulación de planes y programas, se llevaría a cabo a partir de un conocimiento de los recursos disponibles para financiarlos, además de tomar en cuenta los lineamientos globales de la planeación.
- 9) Se reduciría progresivamente el peso del centralismo en la toma de decisiones, favoreciendo y fomentándose las iniciativas regionales y una asignación de los recursos disponibles, previéndose el impacto que tengan en cada región, tuvieran las acciones sectoriales y los grandes proyectos de inversión.
- 10) Se precisarían las responsabilidades entre los órdenes de gobierno (federal, estatal, municipal) que intervengan en el proceso de planeación.
- 11) Se procuraría la superación de la heterogeneidad metodológica y conceptual de acuerdo con los lineamientos y metodologías que al efecto señale el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).
- 12) Se definirían los requerimientos en materia de planeación nacional y se establecerán mecanismos organizativos y académicos para satisfacerlos, con la finalidad de constituir un subsistema de capacitación para la planeación económica y social adecuado a las características del SNPD.
- 13) Se reforzaría en todos sus niveles, la participación social en la elaboración de los planes y programas, a través de mecanismos de carácter permanente.

En resumen, el SNPD está integrado por las dependencias y entidades de la administración pública federal (donde las dependencias globalizadoras, SPP, SHCP y SECOGEF (actualmente Secretaría de la Función Pública), tenían un papel predominante); los organismos de coordinación entre la federación y los Estados y municipios y; por las representaciones de los grupos sociales que participan en las actividades de planeación, vinculados a través de las unidades de planeación de cada dependencia o entidad paraestatal, los gabinetes especializados y las comisiones intersectoriales, así como por los Comités para la Planeación del Desarrollo Estatal COPLADES.

Es importante señalar que el SNPD vino a solucionar problemas añejos en la administración pública mexicana, principalmente el de la atomización del poder discrecional de las secretarías de Estado del poder ejecutivo. Por una parte, haría más homogénea y se avanzaría hacia una sectorización más funcional, haciendo más eficaz la instrumentación de acciones. Por otra parte, se definirían los requerimientos en materia de planeación nacional y se establecerán mecanismos para satisfacerlos, dejando en manos de sólo tres dependencias

globalizadoras SPP, SHCP y SECOGEF, el control en materia de planeación, ejercicio del gasto y evaluación de todos los recursos del poder ejecutivo.

Con lo anterior, se lograron dos cosas fundamentales para el centralizador modelo de administración pública mexicana: el peso predominante de la federación sobre los otros niveles de gobierno y el que se logra instituir a la planeación como un instrumento de Estado.

Las actividades de planeación se llevaban a cabo en una estructura institucional con tres niveles de operación (federal, estatal y municipal), en los cuales se desarrollan las cuatro etapas del proceso de planeación (formulación, instrumentación, control y evaluación), apoyándose en una infraestructura básica (capacitación para la planeación económica y social; sistemas nacionales de estadística y geografía; modernización de la administración pública federal y el subsistema nacional de proyectos).

Los instrumentos de planeación incluyen al PND y los programas de mediano plazo (PMP) que se clasifican en sectoriales, especiales, regionales e institucionales. Los instrumentos operativos de corto plazo son los programas operativos anuales (POA).

El SNPD estableció instrumentos de control y de evaluación. Entre los de control, se encuentra el Informe Trimestral de la Situación Económica y de Finanzas Públicas y el Informe de los Gabinetes Especializados.

Entre los de evaluación, están: el Informe de Gobierno, los Informes Anuales de ejecución del PND y el Informe de la Cuenta Pública, entre otros.

El SNPD preveía que la participación social interviniera en la formulación, instrumentación, control y evaluación.

El control del SNPD y de todo el proceso de planeación, incluyendo la formulación del PND ha sido un asunto privativo del Poder Ejecutivo Federal, si bien ya se vio que el poder legislativo participa con la expedición de leyes que constituyen la base jurídica de la planeación nacional; opina, analiza y en su caso aprueba los documentos centrales de la planeación que se le remiten (Informe de Gobierno, Informe de Ejecución del PND, Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública) y efectúa aportaciones a través de los foros de consulta popular.

Recapitulando, el SNPD vino a reorganizar a un sector público discrecional y caótico que era la compleja administración pública federal de aquellos años, ya que permitió realizar una reforma administrativa necesaria para hacer más racional el quehacer de la función pública. Sin embargo, su impacto ordenador permitió a la SPP retomar y controlar todos los hilos del proceso de planeación dando mayor certidumbre al proceso y un mejor control al titular de la dependencia y al jefe del ejecutivo federal.

Es necesario enfatizar que el proceso no quedó únicamente en una implícita reforma administrativa; era de más largo alcance y tenía a mediano y largo plazo dos implicaciones: organizada la casa en lo fundamental, en materia de la administración pública federal, era posible, entonces, pasar a la reforma del Estado, su redimensionamiento.

Estando en orden la administración de la cosa pública, y existiendo un marco jurídico normativo que institucionalizaba a la tarea de planeación, el control político de las facciones se facilitaba (a través de la programación del presupuesto) lo que permitiría a la dependencia responsable de la planeación y del control del ejercicio del gasto público –y a su titular- estar en una posición privilegiada y ser el “primero entre pares”, durante ese sexenio que iniciaba y el siguiente. Con la planeación se hizo política y la formulación y ejecución del Plan se convirtieron en un escaparate de las ambiciones políticas de los secretarios de Estado y sus equipos.

## **CUARTA PARTE**

### **LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO 1983-2000. EL PLAN COMO MITO. EL DESARROLLO COMO UTOPIA.**

1. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, PND 1983-1988. EL INICIO: REORDENAMIENTO ECONÓMICO Y CAMBIO ESTRUCTURAL.<sup>1</sup>

*Dime de que presumes y te diré de qué careces.*  
Refrán de dominio público.

Para dar cumplimiento al nuevo marco legal que indicaba, a la administración entrante, un plazo máximo de seis meses para formular el *Plan Nacional de Desarrollo*, este se inició a partir de los realizado durante la campaña del candidato priista<sup>2</sup>, así como de numerosas actividades llevadas a cabo por el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES) del PRI, comenzando así los trabajos formales para cumplir el mandato de la flamante Ley.

La preparación del Plan estuvo a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), dependencia que, como ya se vio, tenía a cargo la implantación del *Sistema Nacional de Planeación Democrática* (SNPD) en el que participaban todas las instancias de planeación de la administración pública federal en sus tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, donde el Plan era uno de los vértices más importantes.

Se debe recalcar que este primer PND fue el último que fusionó las siguientes características: trabajo partidario del PRI, que le insertó el discurso de planeación democrática; la visión sistémica para la administración pública federal como acto de gobierno y la fuerza de ser planeación de Estado, al estar basada en preceptos constitucionales que resaltaban la rectoría del Estado y la responsabilidad específica de éste de coordinar la planeación del desarrollo.

El Decreto por el que se aprueba el *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, se publicó el 31 de mayo de 1983.<sup>3</sup> En el “Considerando”, se enfatiza que existe un nuevo orden constitucional y la conducción del desarrollo económico tiene ya este rango, lo que propició la

---

<sup>1</sup> *Antología de la planeación en México*. Tomo 10. *Plan Básico de Gobierno (1982-1988)*. *Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988)*. México, SHCP-FCE, 2000. Para el PND 1983-1988, ver pp. 135-503.

<sup>2</sup> Para la campaña presidencial se toma como punto de partida el PBG 1982-1988 del PRI, dado a conocer por la XI Asamblea Nacional Ordinaria. En la campaña de Miguel de la Madrid, se elabora, señalan los responsables, una síntesis de las demandas sociales que será una guía para realizar los cambios. Se postulan 7 tesis de campaña: 1) Nacionalismo revolucionario. 2) Democratización integral. 3) Sociedad igualitaria. 4) Renovación moral. 5) Descentralización de la vida nacional. 6) Desarrollo, empleo y combate a la inflación. 7) Planeación democrática. A partir de esa campaña, sus autores señalan que esta inspiró al Plan Nacional de Desarrollo por lo que este es resultado de la participación social. Ya en el marco de Foros Nacionales de Consulta, dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, se realizaron los siguientes: Desarrollo rural integral. Desarrollo industrial y comercio exterior. Sistema integral de transporte. Modernización comercial y abasto popular. Desarrollo tecnológico. Productividad y capacitación. Desarrollo Urbano. Ecología. Energéticos. Turismo. Pesca. Salud. Educación. Deporte y recreación. Agua. Justicia. Empresa pública. Reforma agraria integral. Ciudad de México. Comunicación social. De estos asuntos derivarán los programas sectoriales de mediano plazo previstos en el SNPD. *Antología de la planeación en México*. Tomo 10. *Plan Básico de Gobierno (1982-1988)*. *Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988)*, op. cit., ver p. 11.

<sup>3</sup> *Antología de la planeación en México*. Tomo. 10. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, op. cit., ver pp. 137-144.

promulgación de la *Ley de Planeación* y el establecimiento del *Sistema Nacional de Planeación Democrática*, el que auspició la realización de la consulta popular. Se reconoce la crisis y se plantea reorientación del desarrollo, pero se señala que con el apoyo de las instituciones del país en los valores esenciales que plasma la Constitución y en el vigor y fortaleza de la sociedad mexicana, el propósito fundamental del Plan (su filosofía política) es:

Mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social.

El Decreto reitera lo contenido en la *Ley de Planeación* y señala que las orientaciones, lineamientos y políticas contenidas en este Plan son de observancia obligatoria para la administración pública federal en el ámbito de sus respectivas atribuciones, estableciendo que ésta deberá planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades del PND 1983-1988.

Por otra parte, señala que la *Ley de Ingresos* y el *Presupuesto de Egresos de la Federación* (PEF) deberán ser congruentes con los objetivos y prioridades del PND 1983-1988. Asimismo, establece que las dependencias en el marco de sus atribuciones deberán fomentar, promover, regular, restringir, orientar, prohibir y en general inducir acciones de los particulares en el ámbito económico y social con el fin de que dichas políticas se ajusten estrictamente a los objetivos, prioridades y lineamientos del Plan.<sup>4</sup>

En un escenario de renovación moral y de pretendida disciplina institucional, lanza una advertencia al señalar:

Si de las verificaciones a que se refiere el artículo 11 se observan hechos que contravengan las disposiciones de la Ley de Planeación, las de este decreto o los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se procederá desde luego al fincamiento de responsabilidades a que haya lugar, en términos de la propia Ley de Planeación y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (...) por lo que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación [SECOGEF, creada a finales de 1982] vigilará el cumplimiento por parte de la administración pública federal de las disposiciones contenidas en este decreto.

Por último, por si quedaba duda, se remata señalando que la SPP queda facultada para interpretar las disposiciones de este decreto.

En la “Presentación”<sup>5</sup> del Plan realizada por la Presidencia de la República se señala que se trata de conducir el cambio por la vía institucional pues “nuestras instituciones han

---

<sup>4</sup> Ibid, ver artículos, 2, 6,7 y 11 del Decreto mencionado, pp. 137-144.

<sup>5</sup> Ibid, cfr. Presentación, pp. 145-150.

mantenido la flexibilidad suficiente para adaptarse a las necesidades de cada momento histórico” y se dispone de planeación para enfrentar y conducir el cambio”.<sup>6</sup>

Se mencionan algunas ideas de esa “Presentación”, pues hay una gran insistencia en que el proceso es de constante renovación, indicándose algunos elementos necesarios para la implantación del Plan, enfatizando que requerirá disciplina administrativa y financiera y modificar los hábitos de la administración pública para adecuarse a los requisitos de una eficaz planeación. Se reconocen errores de política, pero se aduce que también influyeron factores externos y de la dinámica de crecimiento y las contradicciones internas de la evolución de la sociedad mexicana, y se precisa que, por ello, la estrategia del Plan no pretende materializar íntegramente la reorientación y el cambio estructural en un sexenio. De manera discreta, pero claramente, se anuncia la transexenalidad del proyecto.

### **1.1 Características principales.**

El PND 1983-1988, está estructurado en tres grandes apartados. En el primero, se establece el marco de referencia para el diseño de la estrategia general. El segundo, contiene los lineamientos para la instrumentación del Plan en los distintos ámbitos de la vida nacional. El tercero plantea de qué manera los distintos grupos sociales pueden participar en su ejecución.

En síntesis, el PND 1983-1988 es una representación que contiene: el marco general de los objetivos nacionales; los principios políticos fundamentales del proyecto nacional; el contexto nacional e internacional; las bases de la política interna y externa y de seguridad nacional, y la estrategia de desarrollo económico y social, con sus dos líneas básicas de acción: la reordenación económica y el cambio estructural.

También se describen los escenarios macroeconómicos posibles y el uso de los instrumentos globales del gasto público en atención a las necesidades de financiamiento, y se definen los lineamientos de las políticas de ingresos públicos: de subsidios; crediticia y monetaria; de deuda pública; de empresas públicas; y social, sectorial y regional. Adicionalmente, se señalan lineamientos para la instrumentación del Plan a través de programas de desarrollo de mediano plazo. Por último, se establecen las bases respecto de la participación de los grupos sociales en la ejecución y evaluación de las acciones contenidas en el Plan.<sup>7</sup> Se insiste en que

Planear, en un momento de crisis, significa tomar la adversidad como oportunidad de cambio y circunstancia de superación. El plan traza el camino a seguir, dentro de las

---

<sup>6</sup> Ibid, p. 146. Como en otros momentos de las crisis mexicanas, se señalan los problemas, algunas causas, pero nunca hay responsables.

<sup>7</sup> Ibid, p. 139.

instituciones, para vencer la crisis y configurar un nuevo capítulo de la historia nacional.

## 1.2 Balance sobre el pasado inmediato.

En la introducción del PND 1983-1988, los autores apuntan que este ha sido elaborado en el contexto de la crisis económica más seria que haya enfrentado el país en su historia moderna<sup>8</sup> y en el marco de graves problemas mundiales. Llama la atención que no se enfatice la crisis política y que se soslaye la crisis social y se deja ver desde el inicio el predominio de la visión economicista.

Países con distintos sistemas económicos y políticos se encuentran en crisis. El desequilibrio de las relaciones económicas y políticas internacionales ha ocasionado que las naciones industrializadas ajusten o modifiquen sus esquemas de crecimiento afectando a los países en desarrollo, agravando situaciones internas de por sí difíciles. La crisis interna es evidencia de la vulnerabilidad del sistema económico que, por insuficiencias estructurales amplía y reproduce los impactos de los desajustes externos. En 1982, por primera vez en la historia moderna del país, se redujo el producto nacional y simultáneamente se observó una tasa de inflación del 100%; se duplicó la tasa de desempleo; la reserva internacional estaba agotada y el país en virtual suspensión de pagos...<sup>9</sup>

Se detallan los problemas y se anuncia que, con el Plan, la administración entrante enfrentará la situación, no para volver a la situación anterior, sino para superarla, de acuerdo al mandato del 4 de julio de 1982. “El PND es el resultado de la voluntad política del Estado y producto de un gran esfuerzo de participación social”. Convencidos, señalan que la participación democrática en la integración del Plan es el antecedente obligado de la corresponsabilidad en su ejecución.

---

<sup>8</sup> Precursor de la investigación, en México, sobre el estudio de las políticas públicas; la hechura de las políticas; su implementación y la identificación de problemas públicos y la agenda de gobierno, Luis F. Aguilar Villanueva, según sus palabras, ocupado intensamente en la racionalidad de la gestión pública, se dedicó desde la segunda mitad de los años ochenta al estudio sistemático de esos temas, convirtiéndose en uno de los especialistas más connotados e influyentes en la década de los noventa involucrados en la búsqueda de hacer eficiente y optimizar la racionalidad del aparato público en México. En 1991, con ese enfoque, diagnosticaba el pasado reciente mexicano: “En los ochenta, el Estado mexicano, como otros de Latinoamérica, fue sacudido por la demanda de democratización y redimensionamiento estatal. Al iniciar esa década, la insolvencia fiscal fue interpretada como desenlace y síntoma de una profunda patología: un estado interventor que llegó a imaginarse sin límites de poder y sin límites de recursos. La crisis de 1982, ya no fue interpretada, pasivamente, como torpeza o de error de cálculo del gobierno en el diseño de la política económica o como simple error de gestión”. Señala: “La raíz de las decisiones equivocadas del gobierno y su incapacidad para aprender de sus errores se hallaba en la misma estructura autoritaria del sistema político-administrativo, imponente, incontenible, sin el contrapeso de las libertades económicas (redimensionamiento) y políticas (democracia) de los ciudadanos”. Agrega que las diversas crisis de México 1976, 1982, 1987, nos han dejado un gobierno fiscalmente deficitario, administrativamente exhausto y políticamente anquilosado (...) todos los estudios indican que el crecimiento desmedido del Estado termina en déficit fiscal y en déficit de consenso político (p.15). Luis F. Aguilar Villanueva. (Editor) *El estudio de las políticas públicas*. México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1992. Primera Antología. pp. 280. A lo largo de esta Cuarta Parte, se irán insertando las referencias que se consideren pertinentes sobre el enfoque de política pública, asunto del cual aún se debate su pertinencia en la administración pública mexicana de principios del siglo XXI.

<sup>9</sup> *Antología de la planeación en México*. Tomo. 10. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. Op. cit., ver p. 151.

Siguiendo la ortodoxia en planeación, una vez que se enuncian los problemas en el Plan, se traza una imagen objetivo de la nación que se espera continuar siendo. Se muestra un ejemplo del país deseado; una imagen de futuro:

El crecimiento ha traído costos y beneficios significativos. Pero a pesar de su gravedad, los problemas que atraviesa la economía mexicana en el momento actual, no deben empañar la visión de potencial de desarrollo con la que cuenta el país; un sistema político estable, sólidas formas de organización social, fuerzas armadas de profunda raíz popular y de convicción nacionalista, amplia disponibilidad de recursos naturales –petróleo, minerales, bosques y selvas, suelos fértiles, extensos litorales, diversidad de climas- una población predominantemente joven, un importante acervo de profesionales y técnicos de nivel alto y medio, investigadores y obreros especializados, una base académica y de investigación diversificada, una infraestructura física desarrollada: carreteras, vías férreas, puertos y aeropuertos, y en la industria, una amplia capacidad instalada en ramas básicas.<sup>10</sup>

Con optimismo se encomia el periodo posrevolucionario y ya no se menciona antecedentes desde la revolución y se publicita que México se ha transformado en todos los órdenes. En forma paralela a una industrialización acelerada, se ha modificado el tamaño, la composición y la localización de la población, el desarrollo de las regiones y la estructura productiva. La base de recursos naturales, de infraestructura productiva y de transporte, de tecnología y de recursos humanos calificados se ha acrecentado considerablemente, a pesar de las deficiencias y heterogeneidad que aún persiste. Sin embargo, se observa que el progreso no ha sido lineal ni ha resuelto, con la rapidez necesaria, los viejos problemas y otros nuevos que han surgido en el proceso. Se reconoce que el crecimiento ha traído costos y desequilibrios significativos, pero, otra vez, no se mencionan causas ni a los posibles responsables. Es notoria la visión economicista en la que se quiere hacer entender que las economías adquieren una lógica propia.

Se indica de manera muy insistente que el Plan<sup>11</sup> contiene la estrategia para enfrentar

---

<sup>10</sup> Ibid, p. 207.

<sup>11</sup> Los trabajos de Luis F. Aguilar Villanueva, constituyen una crítica sistemática al Estado autoritario posrevolucionario y a los conceptos de planeación y plan vigentes en esos años. Desde la búsqueda de la racionalidad de la gestión pública, señala que el estilo de gobernar en México, cuando ha buscado superar el estilo personal en su sentido más peyorativo de arbitrio y supremacía del caudillo, ha intentado proceder de acuerdo a un Plan Nacional. “El plan pretendía significar racionalidad de gestión y universalidad de consenso. Por ello se inspiraba en un conjunto de valoraciones más o menos coherentemente ordenado, cuyo fundamento quería encontrarse en una interpretación de la historia y la cultura nacional. El Plan Nacional actualizaba y concretizaba [sic], en un específico tiempo político del país, un proyecto nacional cuyo sentido, meta y instrumental se consideraba claro manifiesto y, sobre todo, colectivamente compartido. Obviamente el destinatario del proyecto era la nación, un colectivo social unitario, cuyos fines trascendían los diferentes intereses e iniciativas de individuos y grupos, a la vez que los subordinaban. Frecuentemente el nacionalismo, en el sentido restringido de la visión unilateral de la historia colectiva o eficacia decisional de un plan global, fue el principio de la legitimidad de los gobiernos, quedando en la penumbra la universalidad e imparcialidad del derecho público y privado. Frecuentemente el Estado Nacional se sobrepuso al Estado de Derecho, en lugar de enlazarse con él. Agrega que el plan, para el gobierno es un instrumento para gobernar a la nación y diferenciando entre noción de sociedad y nación, agrega que la acción de la sociedad tiene tal extensión, diversidad y libertad de iniciativas que desborda los objetivos y los instrumentos que un gobierno específico

el periodo más severo de la crisis, manteniendo la unidad e identidad nacionales y simultáneamente iniciar los cambios profundos que demanda la sociedad. Las metas, como lo indica la *Ley de Planeación*, serán especificadas en los programas de mediano plazo, pero se insinúa que importa más la orientación adecuada que plantear compromisos en cifras inalterables.

Con optimismo y hasta presunción, se menciona que se tienen los instrumentos para promover el desarrollo, ahora fortalecido con la banca nacionalizada y la voluntad política para ejecutar el Plan y continuar cumpliendo con el proyecto nacional de la Constitución de 1917.

Vale la pena detenernos para comentar lo relativo a la banca nacionalizada y el proyecto nacional, pues este párrafo es un ejemplo de ambigüedad e incongruencia, como hay muchos más en el texto analizado, pues se afirma algo que, en los hechos, más pronto que tarde, ellos mismos no están dispuestos a hacer y revertirán, pues parcialmente, en ese sexenio, se reintegrará al sector privado algo de la banca expropiada, para privatizarla totalmente en el siguiente sexenio, en un espectáculo de tráfico de influencias, desaseo y opacidad sin precedente, que terminó con la extranjerización de la banca mexicana. Habría que ver qué se entiende en el PND por proyecto nacional de la Constitución de 1917, pero de eso nos ocuparemos más adelante.

### **1.3 Filosofía política del Estado mexicano en el PND 1983-1988**

En el apartado “Constitución, proyecto nacional y orientaciones de gobierno”<sup>12</sup>, se establece que la filosofía política del pueblo mexicano y su orden jurídico, forjados a través de nuestra historia y ratificados por el electorado en la última consulta popular, inspiran este Plan que propone la reafirmación del sentido y dirección que históricamente la nación se ha dado. Se reitera que los fines del proyecto nacional contenido en la Constitución, determinan los contenidos del Plan...

El pueblo de México no está en busca de una nueva filosofía, ni de un nuevo orden jurídico, sus valores y principios fundamentales se han venido forjando con las respuestas firmes con las que se han superado pruebas y desventuras. Los principios del proyecto nacional son permanentes: el nacionalismo; la libertad y la justicia; la democracia como sistema de vida; la economía mixta; la rectoría del Estado; las libertades económicas, las libertades individuales y los derechos sociales y, el internacionalismo.<sup>13</sup>

Se agrega que la política del Estado Mexicano reafirma la decisión de constituir una

---

juzga son las mejores (en términos valorativos y económico-administrativos) para el conjunto nacional. No hay Plan posible que los pueda contener. Luis F. Aguilar Villanueva. (Editor) *El estudio de las políticas públicas*, ver Estudio introductorio, op. cit. pp. 25-27.

<sup>12</sup> Ibid, p. 165.

<sup>13</sup> Ibid, p. 166.

democracia política, social y cultural independiente, mediante las transformaciones cualitativas que además de permitirnos superar los obstáculos coyunturales, que significa la actual crisis, nos habrán de conducir a una nueva etapa de desarrollo.

Así, para sus autores, la política nutre al Plan aportando los principios y orientaciones básicas y definiendo el futuro deseable en los términos del proyecto histórico del país. La política asegura la dinámica de las instituciones, agrega las fuerzas y recoge sus demandas básicas, constituye y representa mayorías históricas, respeta minorías y ofrece la dirección del conjunto. Las acciones del gobierno sustentarán la estrategia del plan y los programas que de él se deriven.

Hasta aquí está muy claro que la política está en la base del Plan y de la planeación, pero también estará a su servicio. A continuación referiré un párrafo -para comentarlo inmediatamente- cuyas ideas centrales muestran, con claridad, el manejo político de la sustentación del Plan y su vinculación con la Constitución de 1917 y ese concepto tan claramente polisémico y por lo mismo ambiguo, llamado proyecto nacional.

La Constitución contiene el proyecto nacional del pueblo de México. En ella, la Nación expresa sus decisiones fundamentales al afirmar su voluntad de conservar su identidad como comunidad, como cultura, como historia; al conjugar los principios políticos de la Independencia, la Reforma y la Revolución, que recogen lo mejor de nuestra historia y los anhelos de las mayorías, al establecer las bases que sustentan las estructuras de un gobierno nacional viable y al proponer las formas de relación entre gobierno y sociedad constitutivas de la democracia. (...) La propia Constitución confía al Estado la organización de un Sistema Nacional de Planeación Democrática y ordena la formulación de un Plan Nacional de Desarrollo al que deban sujetarse los programas de la Administración Pública Federal. (...) Los fines del proyecto nacional contenido en la Constitución, determinan los contenidos del Plan.<sup>14</sup>

En términos de retórica, la primera idea de este párrafo es contundente y conclusiva, al resumir en once líneas todo un complejo proceso histórico: la Nación ha forjado su identidad a través de su historia al conjugar los principios políticos de la Independencia, la Reforma y la Revolución, que recogen los anhelos de las mayorías que establecen las bases rectoras la relación entre gobierno y sociedad dentro de un régimen democrático. Este es un enunciado dirigido a la clase política (partidarios y opositores), pero también a la opinión pública, a la que sin duda le parecerá confusa, lejana y un exceso de autolegitimación, aunque se mencione “el anhelo de las mayorías”.

Analizando el párrafo anterior, puede observarse en esta representación cómo el poder del Estado no es una expresión directa de las clases dominantes, sino más bien una expresión de la correlación de fuerzas de las clases sociales dentro de una determinada formación social. En la primera parte del párrafo comentado, el Estado, a través de la Constitución, representa

---

<sup>14</sup> Ibidem, p. 165-166.

la proyección institucional de la lucha de clases. Así, siguiendo a Gilberto Jiménez, podemos afirmar que la característica formal más evidente del discurso de la política es el predominio, casi hasta la hipertrofia de la *función argumentativa*, la que es inherente a todo discurso político.<sup>15</sup>

Por otra parte, se observa también la referencia y el uso de los movimientos sociales en la argumentación y cómo se hace evidente que “si las clases altas se fortalecen para desafiar al Estado<sup>16</sup>, la sociedad ha demostrado que emerge: 1808-1821, 1857-1867, Revolución Mexicana”, como ha señalado Sergio Zermeño en su ensayo aquí referido.<sup>17</sup>

Respecto de la última parte seleccionada, dos breves párrafos son tautológicos y no obstante su obviedad conviene una consideración. Hago paráfrasis, interpreto y comento: La Constitución ordena la formulación de un Plan Nacional de Desarrollo. Los contenidos del Plan están determinados por los fines del proyecto nacional contenido en la Constitución. En la terminología filosófica tradicional la tautología significa un discurso vicioso en cuanto inútil, por repetir en la consecuencia, el concepto ya contenido en el primer miembro de la oración.

Si bien en la estrategia narrativa de este apartado del PND estos enunciados no van ligados sucesivamente sí son contiguos<sup>18</sup> en el orden de ideas enunciadas y reiteradas. Además, fueron seleccionados, entre otros, porque en ellos es evidente la tensión existente entre presente y pasado.

El presente (1983): el Plan, y el pasado (1917): la Constitución, aparecen alineados e identificados cuando en la estrategia discursiva y argumentativa se iguala pasado y presente y pudiera parecer que la Constitución de 1917 incluía de origen los lineamientos para que se planeara, cuando acabamos de mostrar, en la parte tres de este trabajo, cómo a través de diversas reformas constitucionales, principalmente a los artículos 25 y 26, apenas en enero de 1983, se incluyeron las facultades al Estado mexicano para regir el desarrollo nacional y coordinar la planeación del desarrollo.

---

<sup>15</sup> Señala Gilberto Jiménez en *Poder, Estado y Discurso* que “a nadie escapa que el proceso de constitucionalización ha conducido cierto número de “mitos estatales”, es decir, una serie de representaciones sobre el origen, las fuentes, la legitimidad, el mejor modo de organización, los límites y la finalidad propia del poder estatal”. Ver *Poder, Estado y Discurso. Perspectivas sociológicas y semiológicas del discurso político jurídico*. Op. cit. pp. 136-137.

<sup>16</sup> Nikos Poulantzas, “Estado es la condensación de fuerzas entre clases y fracciones de clases”, citado por Gilberto Jiménez en *Poder, Estado y Discurso*. p. 48.

<sup>17</sup> Sergio Zermeño, op. cit.

<sup>18</sup> *Antología de la planeación en México*. Tomo. 10. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, op. cit., ver p. 165.

Para finalizar esta parte, otro párrafo intermedio, vinculado a los aquí analizados, permitirá ilustrar mejor cómo en el PND se historizan los discursos:

El Plan Nacional de Desarrollo constituye un medio para orientar la acción presente con los valores que deben, por voluntad del pueblo de México, conducir la construcción del porvenir.<sup>19</sup>

En estas tres líneas se ligan el presente, el PND, sustentado por el pasado; la voluntad del pueblo de México (aquí puede ser desde el ideario de la Independencia; la Reforma y la Revolución hasta la jornada electoral del 4 de julio de 1982) que da forma al futuro: delineado por la misma voluntad del pueblo de México. Está claro que en la filosofía política del PND existe un discurso circular como todo discurso político.

#### **1. 4 Objetivos del PND 1983-1988 y estrategia económica y social: recuperar la capacidad de crecimiento y elevar la calidad del desarrollo.**

En el apartado “El gran propósito nacional y los objetivos del desarrollo”,<sup>20</sup> se señala que el Estado Mexicano desde sus orígenes, ha conducido el proceso de transformación nacional mediante la armonización de los diversos intereses de los grupos sociales del país, conforme a los ideales de una sociedad justa, libre y democrática, que se sintetizan en la Constitución Política de 1917. Se define el propósito nacional:

Mantener y reforzar la independencia de la nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del estado de derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social. Para ello requerimos de una mayor fortaleza interna de la economía nacional, a través de la recuperación del crecimiento sostenido, que permita generar los empleos requeridos por la población, en un medio de vida digna, y de la sociedad, a través de una mejor distribución del ingreso entre familias y regiones y el continuo perfeccionamiento del régimen democrático.

Se enfatiza que este propósito nacional reconoce que la independencia de la nación se fundamenta en su fortaleza interna, la cual exige *reordenar la economía y promover el cambio estructural* (sin cursivas en el texto consultado). Se resaltan estas dos ideas, pues ellas serán base de la estrategia de este sexenio, como se verá más adelante; las dos, reordenación económica y el cambio estructural, aunque no se menciona en el PND, están vinculadas directamente con los lineamientos definidos por el Fondo Monetario Internacional, como ya se ha señalado.

Así, se señala en el PND 1983-1988, que del propósito nacional se derivan relacionados entre sí cuatro objetivos fundamentales para el desarrollo, los que sintetizados son: 1) Conservar y fortalecer las instituciones democráticas; destaca que se señala la

---

<sup>19</sup> Ibidem, p.165.

<sup>20</sup> *Antología de la planeación en México*. Tomo. 10. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. Ver pp. 229-230.

disposición para el cambio. 2) Vencer la crisis, iniciando una recuperación diferente. 3) Recuperar la capacidad de crecimiento, mediante un esfuerzo decidido para dinamizar y diversificar el intercambio con el exterior. 4) Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país, en sus estructuras económicas, políticas y sociales.<sup>21</sup>

Respecto de la estrategia del Plan, se señala que se pretende vencer a la crisis e iniciar los cambios que demanda la sociedad distribuyendo más equitativamente, entre personas y regiones, los frutos del desarrollo y ampliar la participación de la sociedad en los procesos económicos y políticos.

La estrategia económica y social propuesta en el plan se centra en torno a dos líneas fundamentales de acción, estrechamente relacionadas entre sí: una de reordenación económica y otra de cambio estructural.

La reordenación económica constituye la respuesta estratégica para enfrentar la crisis y crear las condiciones mínimas para el funcionamiento normal de la economía. La línea estratégica denominada del cambio estructural se orienta a iniciar transformaciones de fondo en el aparato productivo y distributivo y en los mecanismos de participación social dentro de éste, para superar las insuficiencias y desequilibrios fundamentales de la estructura económica.<sup>22</sup>

La reordenación económica se inició con el Programa Inmediato de Reordenación Económica, PIRE, al inicio de la administración 1983-1988, sus propósitos eran: 1) Abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria. 2) Proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico. 3) Recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes.

El cambio estructural presenta 6 orientaciones: 1) Dar prioridad a los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento. 2) Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo. 3) Descentralizar en el territorio las actividades productivas y el bienestar social. 4) Adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades de desarrollo. 5) Preservar, movilizar y proyectar el potencial de desarrollo nacional. 6) Fortalecer la rectoría del Estado, impulsar el sector social y estimular el sector privado.

Para los propósitos de este trabajo, sólo se analizará lo relativo a Fortalecer la rectoría del estado, impulsar al sector social y estimular al sector privado. Al respecto, se señala.

Como ha ocurrido en ocasiones anteriores, desde que se institucionalizó el régimen de la Revolución se requiere para superar los retos nacionales continuar con un Estado democráticamente fuerte, con capacidad de dirección y con posibilidades de generar procesos de participación social que refuercen a la propia sociedad. Se necesita de un sector privado con imaginación creadora y disposición para responder con eficiencia a las exigencias que plantea la realidad nacional actual; así como un sector social que

---

<sup>21</sup> Ibidem, p. 230.

<sup>22</sup> Ibid, p. 231.

vaya organizando las actividades informales de la economía, y fortalezca sus entidades productivas sobre las bases duraderas de equipo y eficiencia.<sup>23</sup>

En particular, se indica que para cumplir cabalmente con la responsabilidad rectora del Estado y hacer frente al cambio estructural y la modernización del país, se exige de una mayor democratización de sus relaciones con la sociedad y de un manejo más eficaz de sus instrumentos.

La actualización de los principios económicos de la Constitución, llevada a cabo por la presente administración, sienta las bases para ratificar y precisar la conducción y las áreas de intervención del Estado, destacar la necesidad una participación más activa del sector social, y reconocer que, el sector privado en nuestro régimen de economía mixta, seguirá desempeñando un papel destacado e importante en el desarrollo nacional.<sup>24</sup>

En ambos párrafos se hace énfasis de que un Estado democráticamente fuerte en un régimen de economía mixta, permitirá tener al sector privado un papel importante en el desarrollo nacional, más aún ahora que se actualizaron los principios económicos de la Constitución (reformas a los artículos 25, 26 y 28 constitucionales, principalmente como se ha visto al inicio de esta tercera parte del trabajo). Para los autores del Plan, la planeación democrática constituye el método que utilizará el Gobierno para organizar el trabajo y las tareas del sector público. Queda claro que el fortalecimiento de la rectoría del Estado requiere de la descentralización.

### **1.5 Idea de planeación democrática.**

Planeación democrática es uno de los conceptos que más aparece en el PND 1983-1988. En particular, se hace referencia a que la planeación democrática debe incorporar la participación creativa de la sociedad civil, dando a los propósitos, deseos y expectativas de los diversos sectores sociales la fuerza de la que carecen cuando se presentan de forma aislada. Se señala que como mecanismo, permite ordenar las demandas, establecer prioridades, fijar metas, asignar recursos, definir tiempos articulando y armonizando el esfuerzo colectivo en torno a propósitos comunes:

La planeación democrática conlleva el compromiso de hacer de ella un sistema permanente de trabajo, a fin de permitirse al gobierno servirse de un mecanismo de modernización y nutrirse con la vitalidad de la sociedad civil, para cumplir la responsabilidad de conducir el proceso de desarrollo que le confía nuestra Carta Magna.

Ya se vio que en la *Ley de Planeación*, se dedica todo un capítulo a la participación social. Aquí se da énfasis a su importancia: la planeación está sustentada en un sistema

---

<sup>23</sup> Ibid, p. 261.

<sup>24</sup> Ibidem, p. 261.

nacional que abre los espacios para la participación de todos los grupos sociales y regiones del país, lo cual demuestra su carácter democrático; así concebida, constituye un instrumento fundamental de cambio.

A fin de adaptar su quehacer a las condiciones cambiantes de una sociedad dinámica, el Estado como responsable de la transformación social por la vía de las instituciones, ha realizado una serie de reformas que actualizan, en correspondencia a las demandas de una sociedad moderna, el mandato constitucional que le confiere la rectoría del proceso de cambio, para conducir el desarrollo nacional y establecer el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Producto principal de este, el Plan Nacional de Desarrollo constituye el instrumento para conducir los destinos del país. Su implantación permitirá eslabonar las acciones a emprender durante los próximos seis años, con una visión de más largo alcance. Por estar estructurado en torno a las legítimas aspiraciones de los mexicanos, el Plan constituirá el punto de partida, enlace y articulación con las siguientes etapas de la Revolución Mexicana.<sup>25</sup>

Desde mi punto de vista, aunque se incluye una caracterización pulcra de la planeación democrática como posibilidad para alcanzar la transformación social conducida por el Estado por la vía institucional, estas declaraciones son un guiño, más bien una cortesía, a aquellos miembros de la clase política perteneciente al Partido Revolucionario Institucional que aún están atónitos o indecisos ante el ascenso de la tecnocracia en la Presidencia de la República.

No debemos olvidar que desde 1976, en dos ocasiones el PRI patrocinó la formulación de dos planes básicos de gobierno 1976-1982 y 1982-1988, donde la estrategia, la mecánica y el discurso “cargaron las tintas” en este sentido. El final del párrafo citado no puede ser más ilustrativo y esperanzador para los priístas que no podían adivinar lo que venía: “Por estar estructurado en torno a las legítimas aspiraciones de los mexicanos, el Plan constituirá el punto de partida, enlace y articulación con las siguientes etapas de la Revolución Mexicana (...)”. No obstante algunos miembros del PRI percibieron la retirada ideológica y quizá intuyeron en los excesos discursivos –ellos eran expertos y más que nadie sabían que no había condiciones democráticas para una planeación como la que se postulaba- y previendo que iba a suceder precisamente lo contrario, fueron caminando rumbo a la escisión que se dio en 1987.

## **1.6 Programación sectorial y regional**

Para dar cumplimiento a lo estipulado en la *Ley de Planeación*, en materia de programación, en el PND se señala que la base será una política económica general que buscará una reestructuración profunda del sector externo, se mirará hacia fuera, se dejarán las

---

<sup>25</sup> Para las tres citas de este apartado ver p. 173-174 de la obra referida para el PND 1983-1988.

políticas proteccionistas y se promoverán las exportaciones. Se buscará con denuedo una evolución global de la actividad.

En materia de política social, se establece que la sociedad igualitaria es demanda original de la Revolución Mexicana; se subraya que la lucha por una mayor igualdad ha sido un elemento constante en la historia de México y motivación principal de los grandes movimientos populares del país:

Lo que el Estado se propone hacer en forma prioritaria es restablecer las bases que permitan fortalecer y avanzar en este propósito, y mitigar y compensar los efectos negativos de la crisis.<sup>26</sup>

Como ya se mencionó, las administraciones anteriores a la de Miguel de la Madrid habían realizado sustanciales esfuerzos en esta materia, sin que los resultados hubiesen sido los esperados. Estaba claro que se percibía la desigualdad, pero no se encontró la manera de impedirla, ni menos aún se reconoció que el sistema la generaba, así que los esfuerzos por reducirla o mitigarla no fueron los adecuados, invirtiéndose cuantiosos recursos en estos intentos.

En el periodo 1983-1988, los intentos serán mínimos por la escasez de recursos, ya que debido al cambio estructural la reducción del gasto público era la nueva estrategia para salir de la crisis. Aunque no se reconoció públicamente, las acciones en política social fueron uno de los ahorros o sacrificios que este gobierno realizó para cumplir con los programas de ajuste, por lo que, aunque nunca se dejó de enunciar, ya no se realizaron grandes proyectos específicos, sino más bien algunas acciones se fueron incorporando en sectores determinados a través de las políticas sectoriales. Así, por ejemplo, en materia de desarrollo rural integral para el sexenio que nos ocupa, el objetivo será el de mejorar los niveles de bienestar de la población rural con base en su participación organizada.

De este objetivo se desprenderán:

- 1) Fomentar la participación e incorporación al desarrollo nacional de la población rural a través del fortalecimiento de su organización.
- 2) Mejorar los niveles de alimentación, vivienda, salud, educación y en general, de vida de la población rural, dando preferencia a los más desprotegidos.
- 3) Aumentar la generación de empleos permanentes y mejorar la distribución del ingreso.
- 4) Ampliar y fortalecer la producción de alimentos básicos para el consumo popular, prioritariamente en las zonas de temporal.
- 5) Propiciar el establecimiento de términos de intercambio más justo entre el sector agropecuario y el sector industrial y el de servicios.
- 6) Articular eficientemente las actividades agrícolas, pecuarias y forestales entre sí y con el sector industrial, a través de la agroindustria y con las actividades comerciales y de servicios.
- 7) Aprovechar racionalmente el potencial de desarrollo del medio rural y mejorar la

---

<sup>26</sup> Se habla de los efectos negativos de la crisis pero no de los efectos negativos del modelo de desarrollo elegido. Ver p. 316.

balanza comercial sustituyendo importaciones y promoviendo las exportaciones de los productos agropecuarios, forestales, pesqueros, agroindustriales y artesanales.<sup>27</sup>

### 1.6.1 Las políticas sectoriales

La novedad en esta materia, es que se incluirán en la estrategia criterios ecológicos que permearán a los sectores correspondientes. Cabe destacar que en este PND, por primera vez, se definirá una política sectorial al inicio del sexenio: se establecerán, de acuerdo a la *Ley de Planeación*, los programas sectoriales de mediano plazo que se tendrían que formular, implantar y ejecutar.

Ahora sí, de acuerdo a la ortodoxia, primero fue el plan y luego los programas pues desde el inicio de la formulación del primero, en febrero de 1983, se convocó en el marco del SNPD, a foros nacionales de consulta popular, realizándose 20 de estos: Desarrollo Rural Integral, Desarrollo Industrial y Comercio Exterior, Sistema Integral de Transporte, Modernización Comercial y Abasto Popular, Desarrollo Tecnológico, Productividad y Capacitación, Desarrollo Urbano, Ecología, Energéticos, Turismo, Pesca, Salud, Educación, Deporte y Recreación, Agua, Justicia, Empresa Pública, Reforma Agraria Integral, Ciudad de México y Comunicación Social, los que darían elementos de diagnóstico para el plan y para los programas sectoriales.

Los programas de mediano plazo resultantes del PND 1983-1988 fueron 17: *Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo 1984-1988. Programa Nacional de Alimentación 1983-1988. Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1984-1988. Programa Nacional de Desarrollo Tecnológico y Científico 1984-1988. Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral 1985-1988. Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988. Programa Nacional de Energéticos 1984-1988. Programa Nacional de Minería 1984-1988. Programa Nacional de Pesca y de Recursos del Mar 1984-1988. Programa Nacional de Turismo 1984-1988. Programa Nacional de Comunicaciones y Transportes 1984-1988. Programa Sectorial para la Estructuración, Operación y Desarrollo del Sistema Nacional para el Abasto 1985-1988. Programa Nacional de Ecología 1984-1988. Programa Nacional de Salud 1984-1988. Programa Nacional de Desarrollo Urbano y de Vivienda 1984-1988. Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988. Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia del Poder Ejecutivo Federal 1984-1988.*

---

<sup>27</sup> Ibid, p. 363.

Sobre esta enumeración se pueden realizar los siguientes comentarios. Llama la atención: 1) que no todos los temas anunciados en los foros nacionales fueron expresados en programas de mediano plazo, destacan los relativos al Agua y a la Empresa Pública; 2) hubo un programa de mediano plazo para ser ejecutado por una cabeza de sector (Secretaría de Estado) que incluyó dos temas de los foros: Desarrollo Urbano y Vivienda, y Ecología, que cabe destacar, es la primera vez que se incluía en las propuestas gubernamentales; 3) otros sin cabeza de sector aparente, pues en ellos convergían dos de ellas: Alimentación, Sistema Nacional para el Abasto, Desarrollo Rural Integral, que de acuerdo a lo establecido en la *Ley de Planeación*, fueron definidos como programas especiales; 4) programas que aglutinaron temas contenidos en foros organizados aparte y que incluso incorporan temas para los que no se convocó foro, como el de cultura que se fundió con Educación, Cultura, Recreación y Deporte; 5) temas de foros que fueron subsumidos en otros programas, aún teniendo cabeza de sector, como Reforma Agraria Integral.

Además, vale la pena comentar que como producto de las complejidades de la estructura burocrática, de la formación profesional, de las capacidades y talentos de sus integrantes e incluso de las pugnas dentro de los equipos y facciones, la formulación de los programas sectoriales y su ejecución tendrá distinto ritmo. Si bien la mayoría de los programas (14) se formulan y publican en 1984, hubo uno que se publicó en 1983, el de Alimentación, y dos hasta 1985, el de Desarrollo Rural Integral y el del Sistema Nacional para el Abasto, lo que seguramente impactó en la atención del ámbito correspondiente. Queda claro que no se pudo alinear prioridad con oportunidad.

#### 1. 6. 2 La política regional

Se señala en este PND que la descentralización de la vida nacional es un imperativo: se busca un desarrollo estatal integral, por lo que se realizará la elaboración en cada entidad federativa de un plan estatal de desarrollo.<sup>28</sup> La estrategia de un nuevo despliegue territorial de la economía plantea cuatro líneas de acción: 1) Intensificar la desconcentración del crecimiento industrial, abriendo alternativas viables de focalización. 2) Frenar migraciones hacia la metrópoli, fortaleciendo las condiciones de desarrollo rural en las zonas de expulsión. 3) Consolidar sistemas urbanos y de intercambio a escala regional. 4) Restringir las actividades manufactureras en el D. F.

Los programas de mediano plazo regionales previstos fueron 7: Programa de Desarrollo de la Región Mar de Cortés. Programa de Desarrollo de la Región Sureste. Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región

---

<sup>28</sup> Ibid, p 472.

Centro. Programa de Desarrollo de las Zonas Áridas. Programa de Desarrollo de Azúcar 1984-1988. Programa de Reordenación Henequenera y Desarrollo Rural Integral de Yucatán. Programa de Desarrollo Rural Integral de las Mixtecas Oaxaqueñas Alta y Baja 1984-1988. El ramo presupuestal XXVI: Desarrollo Regional era responsabilidad directa de la subsecretaría con ese nombre adscrita en la SPP. En el espacio temporal que quedó entre las acciones como PIDER y COPLAMAR, que ya se refirieron, y las de PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad) que vendrán en el sexenio siguiente, esta fue la estrategia para atender las zonas tradicionalmente marginadas y deprimidas.

Los programas estatales estipulados fueron 10: Plan Baja California Sur. Plan Colima. Plan Chiapas. Plan Durango. Plan Guerrero. Plan Jalisco. Plan Puebla. Plan San Luis Potosí. Plan Tamaulipas. Plan Zacatecas. Las prioridades estuvieron determinadas por el calendario electoral de corto plazo para los gobiernos de los estados.

Dos fueron los programas de ámbito municipal: Plan Municipal de Guaymas, Sonora y Acciones para la Reordenación Intermunicipal de la Cuenca del Coatzacoalcos.

### **1.7 Participación de la sociedad en la ejecución del plan.<sup>29</sup>**

Los autores del *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, son insistentes al señalar que el plan incorpora las orientaciones políticas, las estrategias y las líneas de acción para ordenar las decisiones del Estado y dar un marco a la participación de la sociedad. Respecto de esta participación, añaden que el plan es responsabilidad del poder ejecutivo y producto de una amplia participación social a través de la consulta realizada durante la campaña presidencial y de los Foros de consulta popular, instituidos conforme a la *Ley de Planeación*. Recalcan y advierten:

La participación de la sociedad, importante durante la formulación del Plan, es fundamental para ejecutarlo con éxito. El Gobierno debe coordinar adecuadamente sus decisiones y realizarlas con oportunidad y eficiencia; sin embargo, es necesario que a

---

<sup>29</sup> En su revisión y deconstrucción del modelo de planeación gubernamental Luis F. Aguilar Villanueva observa dos situaciones, por una parte, señala que “la magnitud cuantitativa del tamaño del Estado, tiene raíces cualitativas, políticas, que entre nosotros se originan en el estilo post revolucionario de hacer la política y las políticas: un estilo altamente centralizado en el gobierno nacional (federal) sin los contrapesos institucionales de los niveles de gobierno local, los estados y municipios, y sin las contrapropuestas de la competencia democrática y la lucha de ideas en la opinión pública” (p.18). Por otra parte, comenta que “gobernar conforme al plan exige grandes dosis de control autoritario o bien masivo consenso o apoyo político (...) Pero por encima de todo, el plan (incluido el proceso de planeación) requiere un consenso tan global e intenso que las democracias plurales no le pueden dar. Es más probable simular (someter), que alcanzar efectivamente un acuerdo con los ciudadanos sobre la jerarquía de valores; el orden de las preferencias; las metas prioritarias; los métodos y procedimientos de las diferentes políticas; la asignación de recursos; los operadores; los indicadores de rendimiento; los procedimientos de interdependencia y coordinación; los irremediables ganadores y perdedores. El pluralismo político, las libertades económicas y las perspectivas culturales diferentes terminan por volver imposible la gigantesca capacidad de procesamiento y de consenso que el gobierno necesita para gobernar de acuerdo al plan nacional global” (p. 26). En Luis F. Aguilar Villanueva. (Editor) *El estudio de las políticas públicas*, ver Estudio introductorio, op. cit.

sus acciones se sumen la de los diferentes sectores sociales, en un esfuerzo solidario que conduzca a vencer la crisis y establecer sobre esas bases firmes y diferentes el desarrollo económico y social del país, lo que permitirá lograr los objetivos nacionales (...) En el proceso de planeación, la instrumentación y ejecución del Plan constituye la etapa más difícil, particularmente en la situación que vive el país.<sup>30</sup>

Antes de comentar brevemente en que consiste la participación de la sociedad en la ejecución del plan, es importante hacer algunas consideraciones sobre las implicaciones de este párrafo. Por una parte, se da por hecho, que en México existe, opera y funciona eficientemente un modelo sólido de planeación democrática, el cual sólo existe en el papel, y eso a partir de 1980, como ya se vio al revisarse el *Plan Global de Desarrollo*.

Cabe mencionar que no se completó su diseño. Ahora sabemos que las instancias gubernamentales de planeación, con responsabilidad sobre el asunto, nunca tuvieron la intención de implantarlo de una manera global y genérica para todo el sector público por lo que no se instrumentó adecuadamente, aunque debe referirse que en dependencias ejecutoras, en sectores específicos, desde antes de 1980 (agrario, desarrollo rural, pesca, organización de productores) se realizaron intentos de trabajar en un marco de planeación democrática o participativa, auspiciados por metodologías de la Fondo de la Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), a través del Instituto de Capacitación Rural (INCA Rural), el Instituto Nacional Indigenista (INI), entre otras, donde desde el diseño y la ejecución se trataba de involucrar con diferente profundidad a los participantes, claro sin considerar que no existía el marco las condiciones democráticas adecuadas.

Por otra parte, historizando al párrafo del Plan sobre la participación leyéndolo e interpretándolo del presente al pasado y viceversa en lo relativo a la participación de la sociedad en acciones gubernamentales, y el papel del gobierno respecto de ella, desde su inicio, se encuentran indicios y antecedentes de lo que seis años más tarde será la base y estrategia de trabajo de lo que se conocería como el *Programa Nacional de Solidaridad*, cuyo proyectista era, cuando se publica el plan en 1983, el Secretario de Programación y Presupuesto: si bien se menciona lo necesaria que debe ser la participación social, también destaca que en las acciones gubernamentales, aquella será concurrente y en un esfuerzo solidario e interesado -dando para recibir- y ya no sólo como se realizó en los programas paternalistas anteriores, que sin preguntar en qué y cómo se podía apoyar, simplemente se asignaban recursos a partir de decisiones técnicas (autosuficientes y autoritarias), sin tomar en cuenta a los beneficiarios.

---

<sup>30</sup> Aguilar Villanueva. (Editor) *El estudio de las políticas públicas*, op. cit. Ver “Estudio introductorio”.

El manejo, uso y abuso que después de 1989 hizo Carlos Salinas, será comentado cuando se analice el PND de su gestión, pues él utilizó estas acciones no sólo como política social, sino también y principalmente para generar, a bajo costo, legitimidad y confianza en él y en el sistema.<sup>31</sup>

### **1.8 Algunos conceptos medulares: Proyecto nacional. Modernización.**

A finales del mandato de López Portillo, había crispación social y política por la nacionalización bancaria; la crisis económica y la deuda. La corrupción era innegable, tanto que hasta Miguel de la Madrid lo reconoció con su *slogan* de campaña, “renovación moral”.

De 1983 a 1987, el desarrollo nacional se estancó: inflación galopante y la paridad del peso con el dólar se fue al precipicio. Aumentó el desempleo y la caída de los salarios reales no tuvo precedente. Fue el inicio de lo que la CEPAL llamaría, para toda Latinoamérica, la “década perdida”. Son los años en que, parcialmente se, regresa la banca nacionalizada a la inversión privada. Hay impopularidad sin precedente de la figura presidencial y un descrédito inobjetable del partido oficial, al que un sector de la intelectualidad no oficial le auguraba su “hora cumplida”.<sup>32</sup> Triunfos electorales del Partido Acción Nacional en el norte del país; no

---

<sup>31</sup> Ver las conclusiones del trabajo de Carlos Salinas de Gortari, *Producción y participación política en el campo*. Colección SEP/80 México. Fondo de Cultura Económica, 1982. 408 pp. En el prólogo, Manuel Camacho señala: “el libro demuestra que las bases de la legitimidad y la representación resultan cada vez más incompatibles con el proyecto modernizador fundamentalmente urbano. Es a partir de diagnósticos apropiados, apoyados en investigaciones de la realidad concreta, como el aquí contenido, que se pueden replantear las bases de legitimidad, representación y organización en el campo, que sean compatibles con un modelo de desarrollo general”. En el prefacio, el autor señala que esta publicación es resultado de su tesis doctoral presentada en 1977: *Investment Political Participation and System Support: Study of Three Rural Communities in Central Mexico*, Ph. D. Dissertation, Harvard University, 1978. Carlos Salinas de Gortari señala que el propósito de esta investigación es determinar el tipo de participación y organización que permita maximizar la producción agropecuaria con el mayor beneficio a los campesinos y, a partir de ello, analizar cuál es el impacto político de este tipo de organización. Destaco las siguientes conclusiones, las que desde mi punto de vista pueden ser el origen y estar en la base de la mecánica operativa de Solidaridad o PRONASOL: 1) El hecho de que el Estado le haya proporcionado abundantes recursos a la comunidad, sin que estas lo hayan solicitado, muestra que las obras públicas como fueron introducidas, no tuvieron la suficiente capacidad para despertar actitudes de apoyo hacia el sistema. 2) En términos de participación, el dirigente local y el extensionista radical influyen sensiblemente para estimular la participación, utilizando las características favorables de la comunidad y de los individuos. 3) El hecho de que las comunidades más beneficiadas por el Estado no manifestaron un nivel de apoyo superior al de aquellos que se significaron por no recibir sus beneficios, muestra que el Estado no construyó una base sólida de apoyo; es decir, la gran arma política que se pensó podría significar el gasto público, no tuvo la efectividad para comparar el apoyo político que el Estado esperaba. Está claro que el gasto público se había venido utilizando, además, para legitimar al gobierno. Cuando se identifica que los resultados no son lo que se esperaba, surgirán ya durante el periodo presidencial de Salinas de Gortari nuevos mecanismos para lograr la adhesión, donde como condición *sine qua non* para canalizar recursos públicos en determinados proyectos locales, se debe garantizar la aportación de las comunidades, ya sea con efectivo o mano de obra (tequio en algunos lugares). Esto será muy utilizado a partir de 1989, cuando a raíz del descalabro electoral de 1988, el Gobierno requiere legitimarse y allegarse el apoyo popular.

<sup>32</sup> *PRI: hora cumplida*. Revista *Vuelta*, México, mayo 1985. Señalaba Gabriel Zaid en su artículo “Escenarios sobre el fin del PRI”, que sería muy raro que el PRI fuera eterno. “Avanzamos hacia la fecha en la cual terminará. Sin embargo no estamos preparados para la transición...” Más de veinte años después, una vez más, Zaid tuvo razón. Ver, pp. 13-23.

todos le son reconocidos. Los empresarios inician militancia política fuera del PRI. Desde 1976 ascenso paulatino, pero firme de la derecha más recalcitrante.

Al inicio del gobierno de De la Madrid, el malestar social detona un petardo frente al balcón presidencial un primero de mayo; estallan huelgas en demanda de aumentos salariales de emergencia. Asesinato del periodista Manuel Buendía. El narcotráfico en primer plano y autoridades policiacas involucradas.

En 1985, el terremoto deja miles de muertos y decenas de miles de damnificados, principalmente, en la Ciudad de México, con pérdidas materiales incuantificables y con una muy lenta respuesta de las autoridades federales. En el último tercio del sexenio, la deuda externa mexicana rebasaba los 100 mil millones de dólares y, después de un *boom* momentáneo, hay un *crack* en la Bolsa Mexicana de Valores, con pérdidas calculadas en 30 billones de pesos.<sup>33</sup>

Aunque no se reconoce oficialmente, la crisis económica es profunda, eso y otras intenciones, no permiten que pase a los hechos todo lo previsto en el PND 1983-1988. Incluso el Sistema Nacional de Planeación Democrática SNPD, que funcionaría a partir de las instancias de planeación de las dependencias del sector público, es desmantelado en sus áreas operativas; es entonces cuando se procede al “adelgazamiento del Estado” mediante la racionalización de las estructuras administrativas dictadas por el Gobierno Federal en agosto de 1985. La estrategia es única: la estructura organizacional de todas las Secretarías de Estado experimenta una reducción de diverso tamaño en sus unidades administrativas responsables (subsecretarías, direcciones generales, secretarías técnicas, asesorías, etc.) con lo que se logra una compactación acorde a las exigencias de modernización del aparato administrativo determinados por el Ejecutivo Federal y se optimiza la aplicación del gasto público.<sup>34</sup>

En política, el fin justifica los medios. Parece paradójico: en el sexenio se habían realizado reformas constitucionales para dotar y reconocer atribuciones y facultades al Estado en materia del desarrollo nacional mediante la ley reglamentaria de la planeación, la institución del SNPD y difusión exhaustiva de la política de la planeación democrática como forma de gobierno, resulta difícil comprender por qué la SPP sacrifica a la Subsecretaría de Planeación del Desarrollo y a otras instancias de evaluación propias. Una primera y simple

---

<sup>33</sup> Américo Saldívar, *Fin de Siglo*, en Enrique Semo (coordinador). *México, un pueblo en la historia*. México, Alianza Editorial, 1998. Volumen 7. Sexta reimpresión. 188 pp.

<sup>34</sup> “Medidas de racionalización de estructuras administrativas dictadas por el Gobierno Federal en agosto de 1985”. En “Historia administrativa de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes”, donde se señala que esta Secretaría, debido a esas medidas, “experimenta una reducción de 10 direcciones generales, con lo que se logra una compactación acorde a los requerimientos de modernización del aparato administrativo determinados por el Ejecutivo Federal y se optimiza la aplicación del gasto público”. Ver página web: [www.sct.gob.mx](http://www.sct.gob.mx).

explicación se reduce a mostrar el ejemplo propio, que arrastró con instancias de planeación y evaluación de las demás secretaría.

Otra explicación se puede encontrar al analizar la siguiente disyuntiva. Por una parte, se trataba de la implantación de un sistema de planeación al que ideológicamente se era ajeno, cuya construcción no hacía sentido para quienes detentaban el poder (que pensaban, entre otras cosas, que la participación social sólo era útil si legitimaba). Por otra parte, se buscaba dar continuidad a una estrategia establecida por la ortodoxia monetarista y expresada en apego a las exigencias del Fondo Monetario Internacional, cuya prédica de cambio estructural era principal condición de reducción del gasto público y disminución del aparato administrativo gubernamental. La tecnocracia priísta en el poder, dando continuidad a lo establecido desde finales de los años cuarenta, decidió proseguir con lo segundo, realizando un golpe efectista al reducir la estructura burocrática, por lo demás obesa.

En esta explicación subyace una estrategia política: en los hechos, la SPP se reservó para sí misma todas las funciones de planeación previstas en el SNPD y muchas funciones de evaluación. Así, de manera discreta y certera, a las otras secretarías de Estado, se les cancelaba la posibilidad de elaborar sus propias políticas, estrategias y planes, dado que desmantelaron sus instancias técnicas.

En el marco de esta contextualización, se tratará de elucidar dos conceptos que aparecen en el PND del régimen delamadridista, los conceptos de proyecto nacional y de modernización. El primero empleado a lo largo del documento que nos ocupa y el segundo enunciado tímidamente, pero en rubros esenciales que apuntan la dirección de una estrategia global, que será implantada con todo su alcance durante el sexenio siguiente como aquí se verá.

### 1.8.1 Proyecto nacional.

De manera principal, pero no única, nos referiremos a lo que se considera son algunas de las ideas más representativas que aparecen en el apartado “Constitución, proyecto nacional y orientación de gobierno”.<sup>35</sup> Cabe advertir que no se encontró en el texto analizado una definición explicativa o descriptiva, del tipo “el proyecto nacional es... sus características son...”. Los párrafos más significativos que señalan la existencia de un proyecto nacional y lo mencionan, pueden ser:

Nos regimos por un proyecto nacional que establece la Constitución construido por las mayorías nacionales a lo largo de nuestra historia...<sup>36</sup> Los principios del proyecto

---

<sup>35</sup> *Antología de la planeación en México*. Tomo. 10. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. Obra citada. Ver pp. 165-176.

<sup>36</sup> *Ibid*, p. 147.

nacional son permanentes: el nacionalismo; la libertad y la justicia; la democracia como sistema de vida; la economía mixta; la rectoría del Estado; las libertades económicas, las libertades individuales y los derechos sociales; el internacionalismo.<sup>37</sup> Tenemos principios firmes y un proyecto nacional viable que sintetizan lo mejor de nuestra historia y cuentan con el consenso de las mayorías...<sup>38</sup>

Ante tal ambigüedad, recurro a otros textos relacionados. Por una parte, el relativo al origen de la planeación en México<sup>39</sup> de Rogelio Montemayor, ya referido en la segunda parte de este trabajo, que dice:

En la Constitución de 1917 queda plasmado, en términos políticos y jurídicos, el proyecto nacional. Con su promulgación se sientan las bases legales para llevar a cabo los cambios en la estructura política, económica y social del País, al otorgar al Estado el papel fundamental en la orientación del desarrollo económico y reconocer la rectoría del Estado como instrumento para ejercerlo, se define en la Constitución su carácter revolucionario y nacionalista. (...) La fortaleza del Estado era una condición necesaria para propiciar la estructuración y ordenamiento de la economía, y hacer posible la satisfacción de las demandas y de las aspiraciones sociales contenidas en la Constitución.

Por otra parte, el *Plan Básico de Gobierno PBG 1982-1982*, formulado por el PRI es un documento político más generoso en este tipo de definiciones. En el apartado Proyecto Nacional,<sup>40</sup> un párrafo describe las tesis del Proyecto Nacional... de la Revolución Mexicana, sin la mención de la Revolución, por ser casi idéntico en el sentido a algunos de los ya referidos y tomados del PND 1983-1988.

Las tesis del Proyecto Nacional de la Revolución Mexicana (en el PND se omite lo de Revolución Mexicana, poniendo en acto el alejamiento del discurso tradicional hasta ese momento) son plenamente vigentes: el nacionalismo económico, político y cultural; alcanzar la justicia por el camino de la libertad; el vigoroso estado de derecho que surge de una sociedad en pleno proceso de transformación; la democracia como estilo integral de vida; la economía mixta que garantiza la rectoría del desarrollo al Estado y respeta los derechos sociales y las garantías individuales; el internacionalismo solidario que, sin hostilidades ni exclusivismos, vincula a México en forma activa a través de sus principios, y la legitimidad democrática y popular como confirmación permanente del pacto social de la Revolución Mexicana (...) La Constitución contiene un proyecto nacional: al definir las orientaciones filosóficas que recuperan lo mejor de la historia de México y recogen los anhelos de las mayorías; al establecer las bases que configuran las estructuras de un gobierno viable y al proponer las formas de relación del gobierno con la sociedad que conducen a la democracia.<sup>41</sup>

---

<sup>37</sup> Ibid, p. 166.

<sup>38</sup> Ibid, p. 152.

<sup>39</sup> Rogelio Montemayor Seguy. "Reflexiones sobre la planeación en México", en INEHRM, AA.VV. *México: 75 años de Revolución*. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Fondo de Cultura Económica, México, 1988. 8 volúmenes. Economía I, pp. 79-145.

<sup>40</sup> *Antología de la planeación en México*. Tomo. 10. Obra citada. Ver: *Plan Básico de Gobierno (1982-1988)*, pp. 15-16.

<sup>41</sup> Ibid, p. 15.

No queda muy claro, pero se puede inferir que el proyecto nacional es la Constitución misma a la que en ocasiones se le refiere como proyecto constitucional. Si nos atenemos al penúltimo párrafo del PND arriba citado, se señala que con la promulgación de la Constitución, se sientan las bases legales para llevar a cabo los cambios en la estructura política, económica y social del país, al otorgar al Estado el papel fundamental en la orientación del desarrollo económico y reconocer su rectoría como instrumento ejecutivo.

Sin embargo, aceptando sin conceder que la Constitución fuera el proyecto nacional, se debe destacar que, entonces, este es cambiante, tan cambiante, que puede modificarse cada seis años, de acuerdo a los intereses del grupo gobernante en turno, tal y como se manifestó en las modificaciones que permiten introducir los conceptos de rectoría del Estado en la planeación del desarrollo nacional en 1982, así como otras que se manifiestan al inicio o durante cada sexenio.

### 1.8.2 Modernización.

Aunque se menciona muy poco en el PND 1983-1988 el término modernización, vale la pena resaltar las ocasiones en que se menciona, pues a él se alude en apartados clave cuando se hace referencia a la responsabilidad rectora del Estado de hacer frente al cambio estructural y la modernización del país, o cuando se le incluye para indicar que la planeación democrática es un mecanismo de modernización, o también cuando se menciona que el proyecto nacional que establece la Constitución ha permitido ir modernizando a la nación.<sup>42</sup>

Pudiera pensarse que la aparición del término es incluso accidental. Si por ejemplo se revisa la lista de los programas sectoriales del periodo 1983-1988, en ninguno de ellos aparece el término modernización, como sí aparecerá reiteradamente en el sexenio siguiente.

Si la palabra modernización no se incluye en lo relativo al propósito nacional ni se inserta expresamente en los objetivos de este PND, cuando se mencionan estos se hace referencia a que venciendo a la crisis se encontrará una nueva etapa de desarrollo, o que existe disposición para el cambio, o que se iniciará una recuperación con bases diferentes, o se iniciarán los cambios cualitativos que requiere el país, en sus estructuras económicas, políticas y sociales.<sup>43</sup>

Es en este objetivo, el cuarto del Plan, en el que, desde mi punto de vista, ya se encuentra latente el concepto de modernización que se hará totalmente explícito en el sexenio siguiente, pero debe señalarse que esa ruptura que ahora, en 2006 parece muy clara se inició

---

<sup>42</sup> Ibid, p. 147.

<sup>43</sup> Ibid, p. 230.

con Miguel de la Madrid, sin olvidar que el Secretario de Programación y Presupuesto era Carlos Salinas de Gortari, quien desarrollará el concepto.

Agregaré un comentario de Beatriz Ordóñez Víquez,<sup>44</sup> quien señala que Miguel de la Madrid inicia (si bien tímida, pero decididamente) la deconstrucción del discurso oficial proveniente del modelo del desarrollo estabilizador y del desarrollo compartido (lo tradicional) y que esto puede ejemplificarse, de alguna manera, con el alejamiento paulatino al término Revolución Mexicana. Sin embargo, añade, es Carlos Salinas quien profundiza esta deconstrucción para instaurar y consolidar un discurso nuevo (modernizador), como se verá más adelante.

Al final de la administración de Miguel de la Madrid, aparentemente está clara la ruptura con el modelo de Estado de bienestar que definió y definieron los gobiernos posrevolucionarios; modelo que de 1946-1982, señala Luis F. Aguilar Villanueva, tendía a uniformar los problemas y a homologar las políticas para resolverlos:

El gobierno mexicano como muchos otros, pudo operar de esa manera porque contaba entonces con una red de organizaciones sociales y políticas obligatorias que tenían los medios para controlar el flujo de las diversas demandas y compatibilizarlas selectivamente en un mismo formato, de acuerdo al interés de los gobernantes. Dar un formato general a las demandas sociales diversas fue el objetivo que perseguían los grandes cuerpos colectivos del sistema. Tal vez porque así se facilitaban su tratamiento administrativo, tal vez porque así se consideraba equitativo, porque, particularmente, aseguraba el control político de los demandantes que integraban y legitimaban sus reivindicaciones en la medida en que recorrían dócilmente los diversos escalones de la jerarquía política (...) obviamente muchos formatos generales de política fueron particularistas, clientelares en el sentido que atacaban los problemas de muchas maneras que terminaban por privilegiar inmerecidamente a algunos, concentrando en ellos los beneficios y dispensando los costos del conjunto (...) El protagonismo gubernamental y su intervención innecesaria, sin el contrapeso de las libertades y las ideas alternativas, terminó por imponer su único formato a los problemas: una misma definición y explicación y, sobre todo, un mismo tratamiento (gasto masivo, sobrerregulación, empresa pública, proteccionismo, subsidios indiferenciables) y los mismos agentes (la burocratización de todos los programas).<sup>45</sup>

Se señala que aparentemente está clara la ruptura con el modelo de Estado de bienestar. Sin embargo se debe matizar, y no perder de vista que lo que se está cambiando es la política económica, los cambios propiamente al aparato público del Estado, aún no son tantos ni tan relevantes, pues éste sigue conservando intacto su principal componente: el ingrediente autoritario. Tanto lo ha conservado, que fue capaz de introducir, por iniciativa del Presidente

---

<sup>44</sup> Beatriz Ordóñez Víquez. *La construcción del discurso de privatización en México, 1982-1994: un enfoque historiográfico*. Tesis para obtener el grado de Maestra en Historiografía de México, MHM/DCSH. UAM-A, México, 2002. Obra citada.

<sup>45</sup> Luis F. Aguilar Villanueva (Editor). *El estudio de las políticas públicas*, op. cit., pp.30-32.

de la República, una reforma constitucional que le permitiría ser el conductor de la rectoría económica y el coordinador del sistema nacional de la planeación del desarrollo.

Hasta aquí, la mirada y el discurso de Aguilar Villanueva nos han permitido ir conociendo el diagnóstico sobre algunas de las racionalidades de la gestión pública en México, a través de un enfoque novedoso. Sin embargo, a partir del análisis del PND 1989-1994, se incorporarán otras voces y definiciones de especialistas en el tema y se incluirán las perspectivas que Aguilar Villanueva tiene sobre las políticas públicas, término que, cómo se verá más adelante, aparece ya en el discurso de la gestión de Carlos Salinas de Gortari.

## 2. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, 1989-1994.

### DE LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. PRIVATIZACIÓN Y COMBATE A LA POBREZA.

*Las ideas de los economistas y de los filósofos políticos,  
tanto cuando son ciertas, como cuando están equivocadas,  
tienen más fuerza de lo que se cree normalmente.*

*En realidad, el mundo está gobernado fundamentalmente por ellas.*

John Maynard Keynes citado por Donald C. McCloskey en *La retórica de la economía*.

1988 marca el inicio de la administración del Dr. Carlos Salinas de Gortari, (CSG), economista de la UNAM, postgraduado en la Universidad de Harvard.<sup>46</sup> Era el año en que concluía la vigencia de mediano plazo del primer PND presentado por Miguel de la Madrid. Fue el año de las elecciones presidenciales más competidas en el México de los tiempos del PRI, las que significaron tropiezos y repudio para el candidato oficial, que con base en irregularidades y negociaciones salió adelante en medio del descrédito y la ilegitimidad. Fue el año de su toma de posesión como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y el inicio de la profundización de los cambios comenzados en la administración 1982-1988, en los cuales, él fue juez y parte como ningún otro.

En el tomo de la *Antología para la Planeación en México*, consultado para analizar el *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*<sup>47</sup>, anteceden al Plan, el Prólogo, suscrito por el propio Salinas de Gortari y la Introducción a cargo Pedro Aspe Armella, Secretario de

---

<sup>46</sup> Carlos Salinas no tuvo una amplia trayectoria en la administración pública mexicana antes de llegar a la Presidencia de la República, más bien su paso fue meteórico, pues a partir de su nombramiento en una de las direcciones generales de la SPP, le bastaron 8 años para llegar a la presidencia. Sin embargo, habrá que reconocer que el egresado de economía de la UNAM, hijo del economista responsable del primer órgano de planeación en el país, fue educado y formado para ser funcionario público y pertenecer a la clase gobernante, para que en su momento se insertara en la administración pública federal, donde indudablemente se hacía política. Salinas y su grupo, van a mostrar una manera de hacer política que no era tan conocida en México, en ese momento: el pragmatismo tecnocrático.

<sup>47</sup> *Antología de la planeación en México*. Tomo 22. *La planeación del desarrollo en la década de los noventa*. México, SHCP-FCE, 1992. Ver *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, pp. 1-184.

Hacienda y Crédito Público. Cuando se publica este volumen, en octubre de 1992, han sucedido situaciones que es importante mencionar.

En el “Prólogo” se señala: “Una sociedad moderna requiere de estrategias de desarrollo y de políticas públicas eficaces [a través] de un sistema de planeación del desarrollo nacional que dé coherencia y eficiencia a la estrategia y a las políticas públicas que se lleven a cabo”. Se destaca lo anterior, porque se hace referencia al sistema de planeación del desarrollo nacional, al que ya no se nombra SNPD, casualmente en el año que desapareció la SPP, instancia responsable de coordinar este sistema.

Además, aparece un nuevo término que será utilizado en el sexenio siguiente para sustituir al concepto de planeación del desarrollo nacional: el concepto de políticas públicas. De una manera simple CSG cierra un ciclo que en la administración pública federal se abrió en 1976, cuando se crea la SPP al fusionar las funciones de ésta, a la SHCP, en 1992. La planeación lo llevó al primer plano; en el primer plano ya no necesitaba de la planeación. En la “Introducción”, el titular de la SHCP, señala que “La gestión que encabeza el Presidente Carlos Salinas de Gortari puso en marcha los ajustes necesarios para reintegrar a las funciones del Estado el espíritu conferido por la Constitución de 1917. Esto implicó entre otras acciones, la retirada de ramas de actividad económica que dejaron de ser prioritarias o estratégicas. En esta tarea el Estado cedió aquellos espacios en cuya actividad se había pasado a ser carga y no palanca de impulso a las iniciativas privada y social”. Aquí queda claro cómo las facultades dadas al Estado en 1982, le permitirán ir cumpliendo, privatizando, con la estrategia de la reordenación económica y el cambio estructural, a casi 10 años de que se instauró.<sup>48</sup>

## **2.1 Características principales.**

El tomo revisado se conforma por: Decreto por el que se aprueba el PND 1989-1994, publicado en mayo del año en que se formuló; Presentación, y siete apartados: 1) Balance general: Los retos y las oportunidades. 2) Objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo. 3) Soberanía, seguridad nacional y promoción de los intereses de México en el exterior. 4) Acuerdo nacional para la ampliación de nuestra vida democrática. 5) Acuerdo nacional para la recuperación económica con estabilidad de precios. 6) Acuerdo nacional para el mejoramiento productivo del nivel de vida. 7) Sistema nacional de planeación democrática, y un Apéndice sobre la evolución esperada de la economía.

En el Decreto, la exposición de motivos es muy breve y se indica que corresponde al Estado conducir el desarrollo nacional, y planear, coordinar y orientar la actividad económica

---

<sup>48</sup> Ver *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, op. cit. Ver, “Prólogo” p. vii-viii e “Introducción”, p. ix-xi.

nacional, en el sentido que demande el interés general y en el marco de libertades que otorga la Constitución. Señala a la planeación democrática como el cauce de la rectoría del Estado en el desarrollo. Enfatiza que el *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, se basa en los principios de nuestro Proyecto Nacional, contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo cual la estrategia de modernización nacional, que el propio Plan adopta, tiene como objetivos fundamentales defender la soberanía y preservar los intereses de México en las condiciones del mundo contemporáneo; ampliar la vida democrática de nuestra sociedad; recuperar un crecimiento sostenido y elevar, productivamente, la calidad de vida de los mexicanos.

A diferencia del decreto del PND anterior, este es muy breve, al parecer ya no hay tanto que justificar, el camino está allanado. Cabe comentar que en él, a diferencia del de 1983-1988, ya se menciona anticipadamente la temática de los planes sectoriales e institucionales de mediano plazo que habrán de formularse.<sup>49</sup>

En la Presentación, a cargo de Carlos Salinas, se señala que el nuevo Plan recoge las propuestas de las dependencias y entidades de la administración pública federal (APF), de los gobiernos de los estados y los planteamientos de los grupos sociales, insistiendo que el Plan responde a la obligación legal y al compromiso político del Gobierno de la República de enfrentar, con el concurso de todos, los retos del cambio que hoy vive la nación.

De inicio aparece una preocupación recurrente: el cambio.

Partimos de la premisa de que debemos conducir el cambio a través de las instituciones que los mexicanos nos hemos dado a lo largo de la historia, con fidelidad a las tradiciones que constituyen nuestra identidad. Queremos también promover las transformaciones en el Estado y en la sociedad que le permitan a la nación transitar en el siglo XXI fortalecida en su soberanía, próspera en su economía, en paz, libre, democrática y capaz de abrir un horizonte de libertad y justicia a todos los mexicanos.<sup>50</sup>

Se señala que cambio e identidad son las bases que guían cada parte del Plan.

Debemos cambiar, para poder mantener la esencia de la nación, la cual define nuestras lealtades, vincula nuestras aspiraciones y respeta nuestros modos de vida (...) El cambio en nuestra vida política, económica y social es indispensable. Es la demanda urgente de todos los grupos y sectores, en todas las regiones del país. El cambio económico debe ser el del crecimiento con estabilidad y equidad. Estado y sociedad deben cambiar para crear empleos, para erradicar la pobreza extrema.

---

<sup>49</sup> Estos programas se enlistan también en el apartado 7. Sistema Nacional de Planeación Democrática del *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, op. cit., pp. 173-177.

<sup>50</sup> Ibid, p. 7.

Se remata señalando que el cambio es indispensable; que es también inevitable y, refiriéndose al discurso de toma de posesión, se explicita que los vientos del cambio tienen rumbo y hay un proyecto histórico que cumplir: la modernización de nuestra vida nacional.<sup>51</sup>

Si bien en la Presentación se hace una descripción generalizada y resumida de todos los apartados contenido en el Plan, lo arriba referido es lo más significativo, pues el planteamiento de la impostergabilidad del cambio y la conclusión, a priori, de que será la modernización la solución deseada, atravesará todos los elementos del Plan, convirtiéndose la modernización en la estrategia del sexenio 1989-1994. A esta parte volveremos cuando se trate de desentrañar la filosofía política de este PND.

## **2.2 Balance sobre el pasado inmediato.**

En el capítulo “Balance general: Los retos y las oportunidades” se realiza un juicio valorativo que destaca que somos una sociedad compleja por lo que las estrategias de planeación deben partir del siguiente reconocimiento:

Delimitar lo que como país hemos avanzado y lo que nos falta por avanzar, evaluar errores y aciertos, y determinar prioridades a partir de la magnitud relativa de las carencias, del peso social de las demandas y de los recursos disponibles.<sup>52</sup>

Para iniciar el diagnóstico se señala que:

Las profundas transformaciones que significaron un gran crecimiento de la capacidad productiva del país tuvieron también efectos negativos al causar la aparición de diversos desequilibrios. En la actualidad tenemos una economía altamente concentrada en unas cuantas ciudades, con grandes costos para proveerlas de servicios. El equilibrio ecológico se ha roto en muchos espacios y regiones, y en general, el medio ambiente se ha deteriorado.

Se reconoce que en diversos aspectos, el desarrollo ha sido muy disparate por regiones y por sectores, así como por estratos de ingresos de la población y se precisa que desde mediados de la década de los sesenta, algunos indicadores señalaban el inminente agotamiento de la etapa de crecimiento elevado sobre la base de la sustitución forzada de importaciones. Se vuelve a reconocer que en vez de efectuar cambios estructurales a fondo, se intentó compensar el debilitamiento de la producción con medidas para aumentar la demanda, que comprendieron la adquisición por parte del Estado de empresas privadas en difícil situación financiera y la creación de nuevas empresas públicas en campos de actividad antes limitados a la acción de los sectores social y privado. Al mismo tiempo se aumentaron los subsidios; subsidios de todo tipo, que se generalizaron sistemáticamente.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> Ibid, p. 8.

<sup>52</sup> Ibid, p. 21.

<sup>53</sup> Ibid, pp. 26-27.

Como gobierno se acepta que durante los setenta el endeudamiento externo ayudó a frenar el deterioro económico, pero a costa de empeorar las condiciones futuras de la economía y refiriéndose al pasado inmediato se señala que:

Hacia el segundo tercio de los años ochenta, el Gobierno de la República inició un proceso encaminado a transformar la planta productiva. El esfuerzo comprendió el saneamiento de las finanzas públicas. El cambio entrañaba el rompimiento de inercias y el desmantelamiento de toda una estructura de intereses que se habían desarrollado al amparo de la sustitución de importaciones y el crecimiento indiscriminado del sector público. Las necesidades del país, el estancamiento económico y las demandas sociales hacían imperativo el cambio estructural. Se trataba de un cambio profundo de estrategia, mismo que habría de enfrentar grandes obstáculos, pero que el gobierno, en su responsabilidad constitucional, tenía que llevar a cabo.<sup>54</sup>

Aunque se señalan los problemas más visibles, el diagnóstico es indulgente, pues se reconocen algunos efectos y no se mencionan las causas principales. Se indican “los decepcionantes resultados de las estrategias del pasado”,<sup>55</sup> pero no se indica quienes fueron los responsables de esto. De los diversos problemas referidos se reconoce que uno de los más graves fue la concentración del ingreso y otro el incontrolado incremento de la población. Respecto del primero:

En buena medida fue resultado de la estrategia de industrialización seguida durante muchos años, y que favoreció al capital a costa del trabajo, a la industria a costa de la agricultura, a la ciudad a costa del campo, a la sustitución de importaciones a costa del consumidor.<sup>56</sup>

Con relación al segundo:

Las dificultades se multiplicaron como consecuencia del aumento cada vez más rápido de la población, resultado de un descenso rápido de la tasa de mortalidad entre 1930 y 1970, al tiempo que la natalidad permaneció casi inalterada. La tasa de crecimiento demográfico aumentó muy significativamente, de 2.2 a 3.5 por ciento, de 1940 a 1965, alcanzando uno de los porcentajes más altos del mundo. Fue así necesario utilizar cada vez más recursos públicos para atender las demandas sociales de una población que se multiplicaba en muy poco tiempo.

Se hace una alusión tenue al gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado:

No obstante los esfuerzos de los últimos años, con los que se obtuvieron resultados importantes, el país continúa enfrentando serios problemas económicos y sociales debido a la combinación de tres factores: problemas estructurales acumulados en muchas décadas que no podían ser corregidos en unos cuantos años, agotamiento de recursos por una evolución externa desfavorable y el crecimiento histórico más elevado de la fuerza de trabajo.<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> Ibid, pp. 28-29.

<sup>55</sup> Ibid, p. 25.

<sup>56</sup> Ibid, p. 31.

<sup>57</sup> Ibid, pp. 29-30.

Adicionalmente, se reconoce que en 1987 la inflación alcanzó su valor más alto, casi hiperinflación abierta, en la historia del país. Se mencionan los sismos de 1985, pero como oportunidad para reponer, mejorando, las pérdidas de vivienda. Sin embargo, vale destacar algo de lo que no dice o sólo se menciona soslayadamente. En este apartado, no se alude siquiera a la crisis ocasionada por el movimiento del 68 o sus antecedentes como el movimiento ferrocarrilero o el del magisterio. Por otra parte, si bien hay alusiones a que existe un clima político activo, competitivo y plural, cuya expresión más significativa fue experimentada en los pasados comicios electorales, en lugar de reconocer la inconformidad, confrontación y el conflicto resultante, se predica que fue el resultado de la manifestación irrestricta de las ideas, los medios de comunicación abiertos y el surgimiento de una gran variedad de grupos políticos y fórmulas de agrupación, junto con nuevas instituciones de representación y participación.

Avanzamos hacia un nuevo equilibrio en la vida de la política nacional y regional que es congruente con nuestra historia y experiencia en el cambio político, pero que debe estar a la altura de la rápida dinámica social y política de México para el siglo XXI (...) Los mismos cambios institucionales y las prácticas políticas transformadoras han traído consigo, asimismo, nuevas inquietudes y demandas de adecuación al nuevo México político que ya somos. Sin duda, garantizar la transparencia y claridad en los procesos electorales, elevar el profesionalismo... y lograr una mayor calidad del debate político, son una demanda de la sociedad y un reto para los partidos políticos.<sup>58</sup>

Por lo elusivo y ambiguo del párrafo, puede haber imprecisiones en su interpretación, pero es probable que aluda, cuando se refiere a nuevos equilibrios en la vida política, a la aparición de una oposición inimaginada en el Distrito Federal y centro del país aglutinada por el Frente Democrático Nacional que reunió a la “corriente democrática”, expulsada del PRI en 1987; al candidato presidencial del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, (PARM), Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, quien juntó a los partidos políticos de izquierda registrados y a numerosas organizaciones políticas, y expresó su rechazo a la política económica y social del régimen delamadridista. O quizá se refiera a la vigorosa aparición de la oposición neopanista en los estados del Norte de la república mexicana: Chihuahua, Baja California y Sonora o a la oposición marginal, pero muy combativa, de la COCEI en el Istmo de Tehuantepec en Oaxaca.

Respecto del contexto internacional, se señala el surgimiento de un nuevo orden internacional que acusa una aceleración del proceso de interdependencia. Se menciona que un gran número de naciones ha adoptado procesos profundos de modernización económica. “Estos procesos se apoyan, en buena medida, en la supresión o modificación de regulaciones

---

<sup>58</sup> Ibid, p.23.

excesivas o mal diseñadas. Por otra parte, se comenta que se ha concluido la guerra fría, pero existen nuevas formas de intervenir y amenazar a una nación, por lo que en el mundo de hoy, el reto a la soberanía de las naciones es formidable

Al final de este apartado se establece que los retos del país en la actualidad tienen una dimensión política, una dimensión económica y una dimensión social entrelazadas y complementarias y anuncia que con la solidaridad de los mexicanos serán atendidas a través de los tres Acuerdos Nacionales: para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática; para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios y para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.<sup>59</sup> El propósito último, será la modernización en todos los aspectos.

### **2.3 Filosofía política del Estado mexicano en el PND 1989-1994.**

Carlos Salinas de Gortari, desde el primer párrafo del documento que presenta hace explícita la filosofía del PND:

El plan responde a la obligación legal y al compromiso político del Gobierno de la República de enfrentar, con el concurso de todos, los retos del cambio que hoy vive la nación.

Desde el inicio, aparecerán dos sustantivos, reto y cambio (que de manera simple significan amenaza; y acción y efecto de cambiar, respectivamente), los que serán utilizados de manera reiterada a lo largo de los principales apartados del Plan y junto con la palabra modernización,<sup>60</sup> expresada como propósito último de este Plan, tendrán un uso significativo que distinguirán, desde este momento, el discurso salinista en el PND y en los programas de mediano plazo.

Más adelante se añade:

Cambio e identidad son las bases que guían cada parte del Plan. Debemos cambiar, para poder mantener la esencia de la nación la cual define nuestras lealtades, vincula nuestras aspiraciones y respeta nuestros modos de vida. De nada serviría el cambio si no conservamos a la Nación que somos y heredamos, fortaleciendo una historia de anhelos y luchas en común.<sup>61</sup>

Después de leer este párrafo, se puede pensar que el PND 1989-1994 es un plan escrito por un grupo gobernante de México que no quería cambiar, y por eso mismo, hicieron una modernización.<sup>62</sup> Se parte de la premisa de que el cambio debe conducirse a través de las

---

<sup>59</sup> Ibid, p. 33.

<sup>60</sup> De acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, modernizar es hacer que alguien o algo pase a ser moderno.

<sup>61</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, op. cit., p. 7.

<sup>62</sup> Finalmente vinculado con John Womack Jr., esta cita de Carlos Salinas me remite, en esta parte, al inicio de *Zapata y la Revolución mexicana*. México, Editorial Era, 1969, donde Womack escribe: "Este es un libro acerca de unos campesinos que no querían cambiar y que, por eso mismo, hicieron una revolución". Ver Prefacio, p.11.

instituciones que los mexicanos nos hemos dado a lo largo de la historia, con fidelidad a las tradiciones que constituyen nuestra identidad.

Se hace énfasis en que la Constitución de 1917 es síntesis histórica de nuestra evolución política y social. Su estructura ideológica y jurídica corresponde a la forma de ser de la sociedad mexicana y a los valores a que esta aspira. Las decisiones políticas fundamentales que ella contiene son la expresión de las luchas de nuestro pueblo desde el proceso independentista de 1810 hasta la culminación del Congreso de Querétaro en 1917.

Se destaca que partir de entonces, los años de vida institucional han enriquecido su contenido, al incorporar a los propósitos generales el resultado de la experiencia de la sociedad y del Estado. En esta última parte, sin mencionarlo y con gran pragmatismo se refiere a la figura del constituyente permanente, basado en el artículo 135 constitucional, que permite a los gobiernos en turno hacer las modificaciones que requieran sus intereses para insertar en el cuerpo constitucional las necesidades inmediatas y mediatas del grupo gobernante.

Además de la Presentación, es en el apartado de Objetivos y Estrategias de este Plan donde se encuentran mayores elementos para identificar su filosofía política. Desde el inicio, se insiste que

El PND 1989-1994 da cumplimiento al mandato constitucional que impone al gobierno de la República la obligación de planificar democráticamente el desarrollo nacional. Su razón de ser y sus objetivos no pueden sino emanar de la misma Constitución y servir, con respeto y con eficacia, a la realización de los anhelos y aspiraciones que la Ley Fundamental cristaliza. En la historia, la construcción de la Nación Mexicana ha sido resultado de una lucha tenaz y heroica por afirmarse independiente y soberana, con principios e instituciones propias, con miras ambiciosas que la proyecten al futuro en libertad, justicia y prosperidad.<sup>63</sup>

Una y otra vez son recurrentes las referencias a que la razón de ser de las acciones del gobierno provienen de la Constitución de 1917. No puede ser de otra manera. Recordando lo referido por Carlos Báez Silva, ya citado en la primera parte de nuestro trabajo, vale la pena resaltar que el Estado mexicano ha promovido los cambios que ha requerido, principalmente la modernización económica del país (entendida como industrialización y crecimiento económico), apoyado en la discrecionalidad del titular de su órgano ejecutivo, para aplicar las normas jurídicas, por lo que, para legitimarse, la alusión a la Constitución del 17 es inevitable. Sin embargo, tímidamente se reconoce también la fuerza del contexto internacional:

---

<sup>63</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, op. cit., p. 35.

La modernización es un proceso que no admite interrupción. Impone adaptar las estructuras económicas a las cambiantes condiciones por las que atraviesa el país y a las tendencias de la economía mundial.<sup>64</sup>

Aquí, la clave está en la discrecionalidad, que en el PND 1989-1994 es muy evidente. Por una parte, las facilidades para modificar el marco constitucional y crear la legislación correspondiente y por otra, la aplicación de las leyes realizadas ex profeso. Ambas han sido la característica del Estado Mexicano en su relación con la sociedad. Como toda ideología, las ideologías constitucionales reflejan, pero a la vez encubren, la estructura real de la sociedad y la verdadera naturaleza del Estado. Aunque de manera críptica, se hace evidente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Siguiendo a Gilberto Giménez, se puede afirmar que la Constitución es una mediación normativa del poder.<sup>65</sup>

Si nos guiamos por las veces que se hace alusión a la Constitución de 1917 en este PND se puede considerar que ésta es la base de la filosofía política del PND 1989-1994, en un intento que no puede pasar inadvertido por legitimarse en un contexto de franca confrontación y malestar social resultado de los comicios de 1988 y de los manejos gubernamentales de la economía que impactaron el poder adquisitivo de las clases más desprotegidas.

Tanto lo que se hizo en el sexenio 1983-1988 como lo que se propone llevar a cabo en el sexenio 1989-1994, modernización mediante, se realiza a través de la transformación del Estado a través de canales institucionales que posibilitaron las modificaciones constitucionales. Se remarca:

Queremos también promover las transformaciones en el Estado y en la sociedad que le permitan a la nación transitar en el siglo XXI fortalecida en su soberanía, próspera en su economía, en paz, libre, democrática y capaz de abrir un horizonte de libertad y justicia a todos los mexicanos. Por lo que enfrentar el reto de la modernización es ajustarse al cambio para aprovechar con actitud abierta sus oportunidades, sin refugiarse en estrategias del pasado que ya no responden a la nueva realidad.<sup>66</sup>

Será con la Constitución de 1917 en la mano, como se transforme también a la sociedad, lo que permitirá, mediante la modernización (en una fuga hacia adelante), realizar el cambio que no se lograría de seguir con las estrategias del pasado (lo tradicional, lo que se

---

<sup>64</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, op. cit. Ver p. 12-13. Por un lado se reconocía que se había que adaptar a las tendencias de la economía mundial (que eran definidas por los organismos financieros internacionales, aunque no se expresaba aún el Consenso de Washington) y por otro lado con desfachatez inaudita se señalaba que “Internacionalmente se ha reconocido la pertinencia de nuestro proyecto. El programa económico de México se convirtió en el convenio con el FMI y no a la inversa”. A lo largo del sexenio se multiplicaron las evidencias de lo contrario. Ver p. 14.

<sup>65</sup> Apoyándose en Max Weber, quien denominó a la Constitución como dominación legítima por legalidad, Gilberto Giménez señala la eficacia específica de la constitución en el plano ideológico, designándola la transmutación del poder en orden legal que se legitima por sí mismo. *Poder, Estado y Discurso. Perspectivas sociológicas y semiológicas del discurso político jurídico*, op. cit., p.140.

<sup>66</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, op. cit., p. 41.

tiene que superar). Si bien el Plan Nacional de Desarrollo no es propiamente un documento jurídico ni tampoco un documento técnico de política económica, es un entramado de los dos discursos, en donde sobresale el discurso del derecho, entendido como discurso de la ley, en donde el PND 1989-1994 no en balde refiere reiteradamente a la “Ley Suprema” por su carácter esencialmente preceptivo, y se halla globalmente orientado a la prescripción de conductas y se constituye un instrumento de dirección (autoritaria) de las mismas.<sup>67</sup>

En el caso del PND, queda claro que el derecho es el discurso del poder, subordinado a la política, y como se ha visto a lo largo de este trabajo, la economía es el discurso del capital, que subordina a la política.<sup>68</sup>

Para cerrar este subapartado, se cita el siguiente párrafo como ejemplo acabado del discurso retórico y del manejo ideológico contenido en esta parte del Plan:

Tenemos las ideas claras y los caminos trazados. Tenemos la grandeza de nuestros antepasados por herencia y el futuro de nuestros hijos por esperanza. Este es el momento de tejer la historia, de unir los hilos uno a uno para que la trama de hoy se convierta en la vida cotidiana soñada por quienes nos dieron patria. Este es nuestro momento. Estamos probando que si podemos. Vamos a demostrar que merecemos llamarnos mexicanos.<sup>69</sup>

Además de destacar el intento persuasivo y casi seductor que afirma con sagacidad que se tienen un rumbo claro hacia donde se va, es importante mencionar la vinculación y amarre que se pretende hacer entre experiencia: “tenemos la grandeza de nuestros antepasados [predecesores] por herencia”, y expectativa: “y el futuro de nuestros hijos [sucesores] por esperanza”.

Esta parte del párrafo y la siguiente hubieran podido ilustrar inmejorablemente algunos aspectos del libro de Reinhardt Koselleck, *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*, en donde se señala que predecesores y sucesores conectan el pasado y el futuro con el presente. Todo el párrafo hace referencia el arco del tiempo: pasado, presente, futuro; la tríada de las generaciones: antecesores, contemporáneos y sucesores son el nexo entre experiencia y expectativa.<sup>70</sup>

---

<sup>67</sup> Gilberto Giménez, *Poder, Estado y Discurso. Perspectivas sociológicas y semiológicas del discurso político jurídico*, op. cit., p. 81.

<sup>68</sup> Señala Gilberto Giménez que la concepción del discurso como práctica social significa por lo menos estas tres cosas a la vez: 1) Todo discurso se inscribe dentro de un proceso social de producción discursiva y asume una posición determinada dentro del mismo y por referencia del mismo. 2) Todo discurso remite implícita o explícitamente a una “premisa cultural” preexistente (en nuestro caso la Constitución de 1917) que se relaciona con el sistema de valores dominantes (o subalternos), cuya articulación compleja y contradictoria dentro de una sociedad define la formación ideológica de la sociedad. Todo discurso se presenta como una práctica socialmente ritualizada y regulada por aparatos ideológicos en el marco de una situación coyuntural determinada. *Ibid.*, p.99.

<sup>69</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, op. cit. Ver p. 19.

<sup>70</sup> Reinhardt Koselleck, *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*, Paidós. Barcelona, 1993. “Introducción”, pp. 13-18 y “Espacio de experiencia y horizonte de expectativa, dos categorías históricas”, pp. 353-357.

La metáfora siguiente es un excelente ejemplo de la retórica del discurso político del salinismo:

Este es el momento de tejer la historia, de unir los hilos... para que la trama de hoy [el presente] se convierta en la vida cotidiana soñada [el futuro posible] por quienes nos dieron patria... [el pasado]... vamos a demostrar que merecemos llamarnos mexicanos.

La arenga no puede pasar inadvertida, el discurso se ideologiza al apelar a las emociones y al sistema de creencias: a la historia común, a los sueños compartidos, a la oportunidad del momento, a la esencia de lo mexicano. Se desnuda así cómo el control ideológico consiste básicamente en que la sociedad piense, crea y actúe según lo indicado por el control estatal a través del discurso oficial.<sup>71</sup>

#### **2.4 Objetivos y estrategias del PND 1989-1994.**

Al inicio del apartado del mismo nombre en este Plan, se señala:

Nuestro camino para la realización de los objetivos nacionales es la modernización nacionalista, democrática y popular. El primer sujeto de la modernización será el Estado Mexicano y sus relaciones con otras naciones, con los sectores y grupos sociales y con los ciudadanos.<sup>72</sup> Los objetivos nacionales son: (1) Defender la soberanía y preservar los intereses de México en el mundo; (2) Ampliar nuestra vida democrática; (3) Recuperar el crecimiento económico con estabilidad de precios; (4) Elevar, productivamente, el nivel de vida de los mexicanos.<sup>73</sup>

Desde este momento el término modernización aparece en cascada y será uno de los conceptos más usados, pues en este Plan se señala que para alcanzar los objetivos arriba enunciados la estrategia es modernizar a México. Así, se va construyendo el discurso de la modernización, donde se destaca:

La estrategia de la modernización en México parte de la conciencia de la oportunidad y el riesgo que representa la gran transformación mundial y, a la vez, de la comprensión del veloz cambio al que han estado sujetas la sociedad y sus organizaciones. La modernización no es sólo compatible con nuestros afanes y valores históricos sino que es motivada por su defensa. México en su historia se ha transformado para asegurar que en sus condiciones de identidad se preserven y aseguren la satisfacción de las metas nacionales: la integridad territorial, la primacía de la legalidad, el sistema republicano...<sup>74</sup>

Se hace énfasis en que modernizar al Estado es indispensable, pues la modernización del Estado logrará sus propósitos en la fortaleza de una sociedad con ánimo por mejorar y

---

<sup>71</sup> Respecto de la trilogía contemporáneos, predecesores y sucesores, señala Koselleck, que esta se constituye en la representación de una humanidad inmortal. La sucesión, que es a su vez herencia acumulada, es la tentación de trascender y de tender hacia la permanencia en busca de "eternizar" en la medida de lo posible. Reinhardt Koselleck, *Futuro pasado*. op. cit.

<sup>72</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, op. cit. p. 35.

<sup>73</sup> *Ibid*, p. 37.

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 37.

rebasar los obstáculos a su desarrollo. Existe un ánimo para construir la grandeza de México. Se hace exégesis enunciativa de la modernización del Estado:

Modernizarse para cumplir eficazmente con sus obligaciones más fundamentales. El Estado moderno es cabal expresión del interés nacional. El Estado Mexicano se moderniza democratizándose. La modernización exige ser eficaz y eliminar el peso de su estructura (del Estado). La modernización del Estado, finalmente, no ignora sus responsabilidades, sino que cambia para cumplirlas fielmente. El Estado se moderniza al contacto y cercanía con la población.

Se concluye: para modernizar a México debemos modernizar al Estado y se insiste: enfrentar el reto de la modernización es ajustarse al cambio para aprovechar con actitud abierta sus oportunidades sin refugiarse en estrategias del pasado que ya no responden a su realidad. A este reto la mayoría de los países –así se refiere- responden con avances estructurales que les permitan participar en el cada vez más competitivo y cambiante mundo de hoy.<sup>75</sup> En apoyo a esta situación se comenta que los gobiernos y los organismos multilaterales han reconocido la estrategia de modernización de México y se señala

Hemos llevado adelante una cuidadosa apertura de nuestra economía a la competencia comercial, a la eficiencia de sus empresas, a la lucha de los mercados exteriores (...) hemos puesto en marcha un extenso programa de desregulación, la apertura a la inversión privada en obras de infraestructura, un esfuerzo interno y externo para promover las exportaciones y un nuevo reglamento para la inversión extranjera.<sup>76</sup>

Se asumen en el enunciado de acciones realizadas en este Plan, las realizadas el sexenio anterior, sin mencionarlo, para así dar continuidad a la modernización de México (profundización del cambio estructural). Se proponen tres acuerdos mencionados por Carlos Salinas desde su toma de posesión, a los que en la Estructura General de la Estrategia del PND 1989-1994 se agrega el apartado relativo a la soberanía, seguridad nacional y promoción de los intereses de México en el exterior, quedando el esquema de la estrategia como sigue:

#### 2.4.1 Estructura General de la Estrategia.<sup>77</sup>

- A. Soberanía, Seguridad Nacional y Promoción de los Intereses de México en el Exterior.
- B. Acuerdo para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática.
  - Preservación del Estado de Derecho.
  - Perfeccionamiento de los Procesos Políticos.
  - Modernización del Ejercicio de la Autoridad.
  - Participación y Concertación Social.

---

<sup>75</sup> Ibid, p. 39.

<sup>76</sup> Ibid, p. 11.

<sup>77</sup> Ibid, p. 43.

C. Acuerdo para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios.

- Estabilización Continua de la economía.
- Ampliación de la Inversión.
- Modernización Económica.

D. Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.

- Creación de Empleos Productivos y Bien Remunerados.
- Atención a las Demandas Sociales Prioritarias.
- Protección del Medio Ambiente.
- Erradicación de la Pobreza Extrema.

Se describirán muy brevemente algunos aspectos de tres de las estrategias para analizar con un poco más de detalle lo relativo a la modernización económica.

Respecto a la Soberanía, Seguridad Nacional y Promoción de los Intereses de México en el Exterior, se destaca la diplomacia como instrumento para pugnar por la soberanía y el respeto a la independencia. Se señala que las fuerzas armadas son garante de la soberanía en lo externo y en lo interno, en este último aspecto son definidas como baluarte de las instituciones democráticas del país.

En el Acuerdo para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática además de las líneas de estrategia enunciadas en el esquema, destaca lo relativo a democracia y modernización política y reafirmar nuestro nacionalismo. Sin embargo llaman la atención los siguientes aspectos: perfeccionamiento de procesos electorales; respeto a la voluntad popular; vigilancia compartida de los procesos electorales; información oportuna y transparente de los resultados electorales, y garantizar la seguridad personal de los participantes en los procesos políticos.<sup>78</sup>

Los buenos propósitos y la aparente autocrítica, son sin duda resultado de la coyuntura electoral de 1988. Sin entrar a detalle, vale la pena comentar sobre la última línea estratégica, la de garantizar la seguridad personal de los participantes en los procesos políticos, pues a ésta línea la marca desde su inicio la muerte de colaboradores del FDN cardenista en las vísperas de las elecciones del 6 de julio de 1988 y durante todo el periodo, las más de 400 muertes que reprocharía y reivindicaría la aplicación de la justicia el Partido de la Revolución Democrática al salinismo al final del mandato.

Respecto del Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida, además de lo enlistado en el esquema se mencionan las líneas de política relativas a la atención de las demandas prioritarias del bienestar social. Las prioridades que sobresalen son: Procuración e Impartición de Justicia; Educación; Salud, Asistencia y Seguridad Social; Alimentación y abasto; Población Desarrollo Regional y Urbano; Vivienda y Suministro de Servicios Urbanos; Cultura y Arte; Deporte y Juventud; Mejoramiento de las condiciones de vida de la

---

<sup>78</sup> Ibid, p. 67.

Ciudad de México. Con relación a la erradicación de la pobreza se menciona al Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).<sup>79</sup>

Relativo al Acuerdo para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios se definieron tres líneas generales de estrategia: Estabilización Continua de la economía; Ampliación de la Inversión y Modernización Económica, de esta última se preconiza:

La modernización económica quiere decir un sector público más eficiente para atender sus obligaciones legales y compromisos populares; quiere decir contar con un aparato productivo más competitivo en el exterior; un sistema claro de reglas que aliente la creatividad productiva y la imaginación emprendedora de cada vez más mexicanos, libres de inseguridades, firmes en el cumplimiento de sus responsabilidades. La modernización económica también es innovación y adaptación tecnológica (...) Una preocupación profunda es la modernización del campo (...) Se atenderá la modernización de la pesca (...) Se aumentarán los recursos para la modernización de la infraestructura. La política de industria y comercio estará orientada a promover la modernización del aparato productivo...<sup>80</sup>

La modernización será la panacea y así se reflejará, al menos en el título de los programas sectoriales. Se advierte que la modernización económica será inconcebible sin la modernización de la empresa pública, la que se sujetará a un profundo proceso de modernización estructural, que en realidad fue el eufemismo y la profundización del proceso de privatización iniciado en el sexenio 1983-1988.

En términos de política económica el discurso salinista se dedicó a invertir la percepción que se construyó en defensa del nacionalismo revolucionario.<sup>81</sup> Siguiendo invariablemente la estrategia planteada desde el sexenio anterior, la tónica de su sexenio fue revitalizar la economía, postular un realismo económico y, en el discurso, señalar que se emprendía una lucha frontal contra la pobreza extrema como prioridad inaplazable buscando recursos donde los hubiera.

Cabe destacar que no todas las reformas realizadas por el salinismo a lo largo de su sexenio estaban enunciadas en el PND 1989-1994, las que más profundo impacto tuvieron en la economía fueron: la autonomía del Banco de México (cuestión medular en los modelos neoliberales es establecer la autonomía de la Banca Central); la reprivatización (que devino en extranjerización) de la banca y de diversas empresas paraestatales mayores, como TELMEX,

---

<sup>79</sup> Ibid, p. 129-171.

<sup>80</sup> Ibid, p. 15.

<sup>81</sup> Señala Beatriz Ordóñez que los cambios salinistas revolucionaron también el ámbito de las percepciones, principalmente el relativo al nacionalismo, ya que en el discurso salinista se podía ser nacionalista no siendo proteccionista, volcando el aparato productivo, a través de las exportaciones no petroleras, hacia el exterior y promoviendo la inversión extranjera directa. Agregaría que no fue el único cambio perceptual, pues hasta antes de 1994 la percepción de un amplio sector de la opinión pública, los sectores medios, la burocracia, los beneficiarios del PRONASOL, y un amplio sector neopanista que cogobernó con el salinismo, era que la situación de crisis había desaparecido y los cambios estaban a la vista. Beatriz Ordóñez Viquez *La construcción del discurso de privatización en México, 1982-1994: un enfoque historiográfico*, op. cit. Ver p. 216 y 242.

Siderúrgica del Balsas, S. A., Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, etcétera. En el discurso se maneja que a mayor desincorporación y privatización de empresas, mayor gasto social.<sup>82</sup> El desmantelamiento del sector paraestatal no sólo tuvo repercusiones cuantitativas, sino cualitativas. En dos años se descapitalizó al país de una inversión que le llevó décadas.

## 2.5 Idea de planeación.

En la Presentación del PND 1989-1994 se indica que la manera más idónea de fortalecer a la Nación es un Plan como este, que cuenta con objetivos precisos, estrategia coherente, reglas claras para alentar la participación y promover el diálogo abierto entre Gobierno y sociedad. La dimensión social se extiende a toda la estrategia de este Plan y constituye la justificación más plena que da sentido y propósito a la estrategia de modernización. El PND es el principal instrumento para emprender el camino de la modernización nacional...<sup>83</sup> Sin embargo es muy notorio un cambio de discurso sobre este tema, respecto del PND anterior. Las referencias a la planeación ahora son escuetas, si bien se siguen haciendo las referencias a la ley y al sistema creados a partir de 1983. Es evidente que este tema ha pasado a segundo plano si se considera la preeminencia que se le otorgó en el de Miguel de la Madrid.

El apartado siete del PND 1989-1994, es un brevísimo apartado dedicado al Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) y en él se reitera que el sistema se constituye por un conjunto de relaciones entre las diversas dependencias y niveles de gobierno y las agrupaciones e individuos de la sociedad. Remite a la *Ley de Planeación* cuando señala que esas relaciones se dan en cuatro vertientes: obligatoria, relativa a las acciones que realiza la administración pública federal; de coordinación, actividades conjuntas que emprende la federación y los gobiernos locales; de inducción, las actividades que realiza el gobierno para motivar conductas compatibles con los objetivos de la planeación, y de concertación, aquellas acciones negociadas con los sectores sociales.<sup>84</sup>

Se vuelve a mencionar los niveles de planeación y se establecen los nombres de los programas de mediano plazo que deberán formularse durante esa administración, señalando que esos programas deberán ser publicados a lo largo de 1989.

Los temas nombrados son: Salud. Modernización Educativa Cultural y del Deporte. Procuración e Impartición de Justicia del Gobierno Federal. Desarrollo Urbano. Vivienda. Protección del Medio Ambiente. Modernización del Abasto. Capacitación y Productividad.

---

<sup>82</sup> Jacques Rogozinski. *La privatización de empresas paraestatales*. México, FCE, 1993. Este es un trabajo apologetico de la privatización de empresas paraestatales firmado por el responsable de la Unidad de Desincorporación, adscrita a la SHCP.

<sup>83</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, op. cit., p. 18.

<sup>84</sup> *Ibid*, p. 173.

Modernización del Campo. Aprovechamiento del Agua. Modernización de la Pesca. Ciencia y Modernización y Tecnológica. Modernización Industrial y Comercio Exterior. Modernización de la Infraestructura del Transporte. Modernización del Transporte. Modernización de las Telecomunicaciones. Modernización Energética. Modernización de la Minería. Modernización del Turismo. Modernización de la Empresa Pública. Financiamiento del Desarrollo. Son 21 temas en total, de los cuales en 13 se incluye el sustantivo modernización en su título.

Ya se indicó que el ímpetu planeador disminuyó en este sexenio pues el camino estaba allanado y no había necesidad de convencer ni de auto convencerse de nada más, pero principalmente se debe señalar que el cambio de discurso se deba a que, en el gobierno, el paradigma de planeación gubernamental estaba iniciando su migración al de política pública, término que se comienza a introducir desde el inicio de los años noventa, referido por el mismo Carlos Salinas, como ya se comentó.

Una vez que el uso del término planeación había llegado a su cúspide en la primera mitad de los años ochenta, inició su inexorable descenso, mismo que se puede ubicar en tres momentos.

El primero, en agosto de 1985, cuando para racionalizar el gasto público, se suprimen las estructuras de planeación de la administración pública federal. El segundo, en 1992, cuando se extingue la SPP y sus funciones se fusionan a la SHCP. El tercer momento no tiene fecha precisa, pero se inició quizás en el mismo año de 1983, cuando los responsables de ella no creían en el modelo conceptual de planeación del desarrollo, pero lo utilizaban, mostrándolo el hecho de que sí se promulgó la *Ley de Planeación* y nunca se publicó en los nueve años siguientes, el reglamento de esta ley ni otras disposiciones complementarias que la implantaran, cuando aún existía la SPP.

En ese momento fue imperceptible para la opinión pública y sólo los enterados o muy involucrados en el sector público se habían percatado que otra transición se iniciaba al señalar Carlos Salinas que “una sociedad moderna requiere de estrategias de desarrollo y de políticas públicas eficaces”. Comienzan a aparecer las tensiones y dispersiones provocadas por el enfoque de políticas públicas, respecto de la planeación, donde, aún sin implantarse del todo el SNPD, comenzará a ser desmontado y sustituido gradualmente en el discurso y en los hechos, por el enfoque señalado.

Es pertinente detenernos un momento en este punto para conocer cómo surge el enfoque de política pública durante esos años, y de una manera sencilla detallar en qué consiste y cuáles son sus implicaciones.

### 2.5.1 El enfoque de política pública.

Desde el último tercio de los años ochenta y a lo largo de la década siguiente se dio en el medio académico mexicano un interés creciente por las políticas públicas, tanto por su estudio y análisis, como por la hechura y evaluación de las mismas, interés que se expresó en que las principales instituciones de educación superior de la Ciudad de México, como el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), la Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, El Colegio de México y el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) quienes las incluyeron en sus planes de estudio y/o crearon estudios de postgrado, propiciando un auge en la mitad de los noventa.<sup>85</sup>

No podría determinar con exactitud cómo este interés y preocupación llegó a los centros de investigación y a la academia, ni cómo de estos pasó a la administración pública mexicana, que en su dinámica y convulsionada por los nuevos paradigmas económico-políticos, en el contexto del neoliberalismo, generó una demanda específica que probablemente se comenzó a satisfacer con las experiencias y contenidos vertidos por postgraduados e investigadores, insertados en la administración pública procedentes de universidades extranjeras, principalmente norteamericanas, donde nace la preocupación por estos temas que son, ante todo, una expresión del pensamiento de las sociedades industriales avanzadas.

Como se ha visto en las representaciones de Aguilar Villanueva sobre el tema, es muy probable, por una parte, que el desencanto y el enfado por el desastre y la incompetencia del Estado benefactor mexicano, propiciara nuevas búsquedas. Por otra parte, las nuevas tendencias académicas y de gestión pública, en los países centrales, definidos como estados liberales democráticos, estaban generando un nuevo paradigma *ad hoc* a los tiempos que se estaban viviendo.

Literalmente,<sup>86</sup> política pública (*public policy*) se refiere a las medidas instrumentadas por el gobierno. “Política” (*policy*) alude al proceso decisional [sic], al diseño y a la evaluación de las medidas gubernamentales y “pública” (*public*) se refiere al interés público de los ciudadanos. Con mayor precisión se afirma que política pública se orienta a la solución de problemas en el marco del interés público. Política pública es una teoría y un enfoque

---

<sup>85</sup> Menciona Aguilar Villanueva que en 1987 participó en el ITAM en la creación de la Maestría en Políticas Públicas, la primera en México. También menciona al círculo de profesores de la UAM Xochimilco con los que discutió estos temas: Fernando Bazúa, Pedro Moreno, Giovanna Valenti, Jonathan Molinet, entre otros. El auge lo detona Aguilar Villanueva con la publicación de cuatro libros aparecidos en la *Colección Antología de Política Pública: El Estudio de las Políticas Públicas; La hechura de las políticas; Problemas públicos y agenda de gobierno y La implementación de las políticas*, publicadas por Editorial Miguel Ángel Porrúa entre 1991 y 1993. En todos ellos, el autor hace un estudio introductorio, ensayo temático donde se contextualizan las preguntas clave y se señalan las líneas de discusión y las respuestas.

<sup>86</sup> Este y los dos párrafos siguientes, con base en el libro de José Ayala Espino, *Economía pública. Una guía para entender al Estado*. México, Facultad de Economía UNAM, 1997. 376 pp.

desarrollado en el mundo anglosajón para referirse al estudio y análisis de los problemas públicos y gubernamentales y sus eventuales soluciones. El modelo teórico dominante es racionalista e instrumental.

Los temas sobre los que se ha desarrollado una perspectiva de análisis sobre la política pública son: la elección pública, la elección social, el institucionalismo económico, la nueva economía política, la acción colectiva, la elección racional. Los autores más notables son: Laswell, Buchanan, Tullock, Peacock, Olson, Downs, Dahl y Lindblom.

Los contenidos básicos a los que se refieren las políticas públicas del gobierno son: identidad, distribución; decisiones, costos y beneficios. Los elementos básicos en el diseño y evaluación del proceso de elaboración de políticas públicas son: 1) Información: generación, disponibilidad, procesamiento y calidad. 2) Calidad de la administración pública. 3) Calidad de la gestión empresarial. 4) Participación ciudadana y electoral. 5) Fiscalización y rendición de cuentas de las políticas públicas. 6) Administración de los procesos de elaboración de políticas. 7) Politización de los procesos políticos, electorales, de negociación, etcétera. 8) Socialización de los procesos burocráticos.

Volviendo a Luis F. Aguilar Villanueva, este señala que gobernar de acuerdo a política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de contribuyentes fiscales y autores políticos autónomos y a causa de ello ni pasivos ni unánimes. Para él:

Política pública no es sin más cualquier política gubernamental: supone gobernantes elegidos democráticamente; elaboración de políticas que son compatibles con el marco constitucional y se sustancian con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos; políticas que no mortifican arbitrariamente las libertades, las oportunidades y las utilidades de los ciudadanos ni introducen un trato desigual inmerecido entre ellos. Esta es su norma más que su utopía, lo cual permite descubrir, denunciar y corregir los defectos de las políticas gubernamentales en curso. La restauración de la naturaleza pública de las políticas de gobierno es una aspiración permanente en contra del diseño de políticas que terminarán por ser influidas, determinadas o capturadas por poderosos grupos de interés con demandas y utilidades exclusivas. El programa de gobierno por políticas públicas es entonces el esfuerzo de depurar sistemáticamente las políticas gubernamentales de incrustaciones “corporativas”, “pluralistas” de grupos de interés, clientelares.<sup>87</sup>

En breve tiempo, en la academia y en la administración pública se fue difundiendo, completando y tropicalizando el nuevo paradigma, y pronto surgieron nuevos enfoques que mostraron lo vigoroso y discutible de los conceptos. Llama la atención el de Giovanna Valenti y Fernando Bazúa, quienes proponen un enfoque amplio de la política pública,<sup>88</sup> señalando los

---

<sup>87</sup> Luis F. Aguilar Villanueva. (Editor) *El estudio de las políticas públicas*, op. cit., ver pp. 33-34.

<sup>88</sup> Fernando Bazúa y Giovanna Valenti. *Hacia un enfoque amplio de política pública*. México, ENEP Acatlán, UNAM. Polis, Centro de Estudios sobre Problemas Públicos. 1993. 59 pp.

aportes del concepto y celebrando el surgimiento de una nueva disciplina y un nuevo gremio. Sin embargo, alertan sobre un modelo que generado en el mundo anglosajón, sistema de creencias incluido, responde a experiencias y expectativas de la sociedad industrial, del Estado Liberal Democrático, de los países centrales, advirtiendo de la necesidad de repensar, reflexionar y deconstruir el nuevo paradigma para que se inserte y responda a las necesidades del Estado Burocrático Autoritario, capitalismo periférico y dependiente, como es el caso mexicano.

La cuestión no es menor, Bazúa y Valenti ponen el acento en las diferencias y asimetrías de los tipos de Estado y de sociedades mencionados y señalan que las racionalidades del nuevo modelo no se pueden aplicar a rajatabla, pues los déficit y las complejidades existentes en el Estado Burocrático Autoritario, situación de México y Latinoamérica, permiten hacer sólo arreglos instrumentales en la estrategia, en las líneas de política, pero no se modifica la arquitectura de fondo.

Explican que en EEUU e Inglaterra, donde surgió el modelo de políticas públicas y aparentemente prevalecen (según sus apologistas): el imperio de la ley; la democracia está consolidada (respeto al voto, alternancia, ciudadanización de la política, transparencia, control sociopolítico) y existe un estilo institucionalizado de gobierno. En cambio, en el caso de las sociedades dependientes y periféricas: existe una instauración parcial del orden jurídico moderno; hay inexistencia formal o funcional sobre la constitucionalidad de los actos estatales; existe monopolio del establecimiento burocrático sobre el conjunto del aparato estatal y gubernamental; inexistencia de competencia electoral transparente e inexistencia virtual de cultura sociopolítica y ciudadana moderna, principalmente.<sup>89</sup>

Si bien, para el caso mexicano, las cosas han cambiado muy gradualmente y ya hay alternancia los otros déficit prevalecen, haciendo nuestro atraso político muy evidente, por lo que considero que para aplicar el modelo de política pública tal y como lo propone Aguilar Villanueva, se tiene que lograr, siguiendo a Valenti y a Bazúa la invención de formas singulares y factibles del Estado Liberal Democrático para el caso mexicano, por lo que ante la complejidad extrema se debe adoptar un enfoque amplio de política pública que, desde el punto de vista del público ciudadano, sea capaz de proveerlo con las herramientas técnicas necesarias para resolver políticamente los problemas constitucionales y legislativos, los sistémico políticos, los socioculturales y los propiamente gubernamentales, implicados en la disolución de la antimodernidad estatal en la que estamos, todavía, inmersos en México.<sup>90</sup>

---

<sup>89</sup> Fernando Bazúa y Giovanna Valenti. *Hacia un enfoque amplio de política pública*, op. cit.

<sup>90</sup> Bazúa y Valenti, p. 45-46.

Se debe resaltar que el modelo de planeación gubernamental tardará en desvanecerse, y el surgimiento del modelo de políticas públicas, arrancará muy lentamente, siendo esto la consecuencia de la migración del paradigma de Estado de bienestar a Estado neoliberal: el Estado se estaba redimensionando, el gobierno se reformaba y con ellos la administración de la cosa pública.

## **2.6 Programación de mediano plazo. Programas sectoriales y regionales.**

Se mencionarán sólo aquellos programas que se consideraron fundamentales para implantar la estrategia que daba base al PND 1989-1994. De los mencionados en este trabajo, cabe destacar que ninguno de ellos se preparó en el plazo indicado.

*Programa Nacional del Financiamiento al Desarrollo 1990-1994; Programa Nacional de la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994; Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior 1990-1994; Programa Nacional de Modernización del Abasto del Comercio Interior 1990-1994; Programa Nacional de Ciencia y Modernización Tecnológica 1990-1994*<sup>91</sup> y *Programa Nacional de Solidaridad*, considerado este último programa especial y que por su relevancia y uso, se abordará de manera particular, después de enumerar los programas regionales.

Si bien hubo desfase para la formulación y publicación de ciertos programas de mediano plazo, entre 1993 y 1994 apareció publicada por la Presidencia de la República y el Fondo de Cultura Económica la colección “Una visión de la Modernización de México” que, en 26 volúmenes hace un recuento de los principales asuntos sectoriales, especiales e institucionales que se desarrollaron en el periodo 1989-1994, elaborados por protagonistas prominentes en la administración de Carlos Salinas. Si bien este no es el espacio para ocuparse de esos trabajos, para aquellos interesados en el periodo o alguno de los temas, vale la pena consignarlos y destacar como el gobierno salinista hacía el recuento y la valoración de sus logros, aún antes de concluir su periodo de gobierno.<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> *Antología de la planeación en México*. Tomo 22. *La planeación del desarrollo en la década de los noventa*, op. cit. Ver los programas mencionados, pp. 185-443.

<sup>92</sup> Herminio Blanco. *Las negociaciones comerciales de México con el Mundo*. Rafael Catalán. *Las nuevas políticas de vivienda*. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *El Programa Nacional de Solidaridad*. Óscar Espinosa. *El impulso a la micro, pequeña y mediana empresa*. Jorge Gamboa. *Ciudad de México*. René González. *La justicia: logros y retos*. José Ángel Gurría. *La política de la deuda externa*. Francisco Hernández Juárez. *El sindicalismo y la reforma del Estado*. José Luis Lamadrid. *La Larga marcha a la modernidad en materia religiosa*. Javier López. *Reformas constitucionales para la modernización*. Jorge Madrazo. *Derechos humanos: el nuevo enfoque mexicano*. Gabriel Martínez. *Desregulación económica (1989-1993)*. Mario Melgar. *Educación superior. Propuesta de modernización*. Esteban Moctezuma. *La educación pública frente a las nuevas realidades*. José Narro. *La seguridad social mexicana en los albores del siglo XXI*. Arturo Núñez. *La reforma electoral 1989-1990*. Roberto Ortega. *Federalismo y Municipio*. Guillermo Ortiz. *La reforma financiera y la desincorporación bancaria*. Juan Rebollo. *La reforma del Estado en México*. Jacques Rogozinsky. *La privatización de las empresas paraestatales*. Andrés Rozental. *La política exterior de México en la época de la modernidad*. Mario Ruiz. *El marco jurídico para el combate al narcotráfico*. José Luis

## 2. 6.1 Programas regionales

Desde 1989 se inició la formulación de programas para el desarrollo regional. Destaca la formulación de los siguientes: *Nueva Laguna (Coahuila y Durango); Istmo de Tehuantepec (Veracruz y Oaxaca); Costa de Oaxaca; Oriente de Michoacán; Tierra Caliente de Guerrero; Sur del Estado de México; Regiones Centro y Carbonífera de Coahuila; Costa Michoacana; Meseta Purépecha; Sierra Norte de Puebla.*<sup>93</sup>

Estos programas se formularon en la Subsecretaría de Desarrollo Regional de la SPP en coordinación con los gobiernos estatales involucrados. Los recursos eran relativos al ramo presupuestal XXVI y se canalizaban a través de las Delegaciones Regionales SPP en las entidades.

### **2.7 Participación de la sociedad en la ejecución del plan. El Programa Nacional de Solidaridad.**

Desde la toma de posesión del Poder Ejecutivo Federal, el 1º de diciembre de 1988, Carlos Salinas de Gortari, señaló:

Pondré de inmediato en marcha el Programa Nacional de Solidaridad, con acciones eficaces en las regiones rurales y en las zonas urbanas con niveles de vida más deprimidos. Asimismo, se enfocará hacia los grupos indígenas quienes exigen respeto, nuestro máximo apoyo y trato justo.<sup>94</sup>

Así, el 5 de diciembre de 1988, se estaba promulgando el *Acuerdo por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad como órgano de coordinación y definición de las políticas y estrategias y acciones que en el ámbito de la administración pública se emprendan.*

En el Considerando, se establece que el Estado Mexicano está constitucionalmente comprometido con el bienestar del pueblo, por lo que es preciso sostener un ataque frontal a la pobreza y hacer realidad el compromiso con el bienestar del pueblo. Se señala que para garantizar la eficacia de los programas especiales correspondientes se promoverá, en el marco del SNPD, la participación de los gobiernos locales y municipales, así como de los sectores social y privado, con el apoyo que a tales programas brinden los especialistas de reconocido prestigio en el campo de las ciencias sociales. Se indicaba que el compromiso más urgente

---

Soberanes. *La reforma urbana*. Luis Téllez. *La modernización del sector agropecuario y forestal*. Rafael Tovar. *La modernización de la política cultural*. Rubén Valdez. *La modernización jurídica nacional dentro del liberalismo social*. México. Presidencia de la República. Fondo de Cultura Económica, Colección "Una visión de la Modernización de México". 1993-1994.

<sup>93</sup> *Antología de la planeación en México*. Tomo 22. *La planeación del desarrollo en la década de los noventa*, op. cit., ver p. 483.

<sup>94</sup> Palabras del Lic. Carlos Salinas de Gortari, en el acto de Toma de Posesión del Poder Ejecutivo Federal, el 1º de diciembre de 1988. Citado en *Antología de la planeación en México*. Tomo 22. *La planeación del desarrollo en la década de los noventa*. En adelante, todas las citas sobre el PRONASOL, están tomadas del apartado VII Programa Nacional de Solidaridad, pp. 445-485. Ver p. 455.

para las zonas rurales, es con los grupos indígenas, con los pobladores de las zonas áridas, con los pobladores de las zonas urbanas, quienes representan a los grupos más vulnerables.<sup>95</sup>

Para cumplir con los propósitos apuntados, se hace indispensable crear mecanismos ágiles que aseguren el acceso de dichas personas a mejores niveles de salud y educación, a una mejor alimentación y vivienda y a empleos remunerados, que

permitan unificar e integrar las acciones que ejecutan las dependencias y entidades de la administración pública federal que por razones de sus atribuciones u objeto, atiendan dichas necesidades a fin de que se pongan en marcha programas de abatimiento de la pobreza en zonas indígenas rurales y de la población de las zonas áridas y urbanas, y se abran espacios de concertación que encaucen el esfuerzo creativo de las comunidades y los grupos sociales en la definición y ejecución de las acciones y programas de gobierno.<sup>96</sup>

Los arriba mencionados fueron los motivos para crear la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad como órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones que en el ámbito de la administración pública se emprendan, para combatir los bajos niveles de vida y asegurar el cumplimiento en la ejecución de los programas especiales para la atención de la población objetivo ya referida. La Comisión sería presidida por el Titular del Ejecutivo e integrada de manera permanente por los secretarios de SHCP; SPP; Comercio y Fomento Industrial (SECOFI); Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE); SEP; Salud (SS); Trabajo y Previsión Social (STPS); Reforma Agraria (SRA); Pesca y el Jefe del Departamento del Distrito Federal, así como los directores generales del IMSS; CONASUPO; Instituto Nacional Indigenista (INI); Fondo para el Desarrollo de las Artesanías (FIDEPAL), Comisión Nacional de las Zonas Áridas (CONAZA) y La Forestal, F. C. L.<sup>97</sup> Siendo la SPP, la instancia que sometería al Titular del Ejecutivo las propuestas de programas a realizar.

En pocas palabras, si bien recursos de diferentes ramos presupuestales serían canalizados a las acciones del PRONASOL, sería la SPP quien aprobaría la programación de esos recursos sectoriales y también los del ramo presupuestal relativo al Desarrollo Regional (Ramo XXVI). Todo lo que se canalizara a Solidaridad sería autorizado por la Secretaría de Programación y Presupuesto. Como en el momento de su creación, en la época de López Portillo, esta secretaría, otra vez, sería el instrumento de las decisiones presidenciales,

Desde los primeros días de la administración de Carlos Salinas, quedaron definidas las acciones del PRONASOL como prioridad presidencial en un indicio claro de que se

---

<sup>95</sup> *La planeación del desarrollo en la década de los noventa*. VII Programa Nacional de Solidaridad, op. cit., p.447.

<sup>96</sup> *Ibidem*, p. 447.

<sup>97</sup> *Ibid*, p. 448.

atenderían las llamadas de alerta que el malestar social había encendido ese año y que eran resultado de las deficiencias estructurales del sistema por un lado, y por otro de la escasa canalización de recursos que en materia de política social se había realizado en la administración anterior, debido a la estrategia de reducción del gasto público.

Como ya se mencionó al inicio de esta Cuarta Parte, Carlos Salinas de Gortari, quien trabajó el asunto de la correlación de la participación social y la inversión pública, había llegado a la conclusión que la inversión pública no necesariamente generaba mayor participación social ni mayor apoyo de los beneficiarios al gobierno,<sup>98</sup> por lo que definió un modelo de atención de los problemas del bienestar social más urgentes focalizando la atención a las zonas de pobreza extrema y estableciendo la necesaria participación de las comunidades en las acciones a realizar. Así, PRONASOL surgió como un conjunto de políticas y acciones para combatir a la pobreza extrema, pero también como un instrumento de legitimación del régimen, en momentos en que éste había sido muy cuestionado.

Otra vez se apelaba a los métodos de la planeación democrática; propiamente a la planeación participativa para enderezar el entuerto y sacar las castañas del fuego. Las necesidades de las comunidades, lo inusitado del diseño<sup>99</sup> y una amplísima difusión del Programa en los medios propiciaron una rápida aceptación. Entonces, el Programa de Solidaridad<sup>100</sup>, se definió como:

Un programa del propio pueblo, porque él lo encabeza y en él encuentra los cauces de participación y de organización. Solidaridad se sustenta en cuatro principios: 1) El respeto a las comunidades y sus decisiones; 2) La participación; 3) La corresponsabilidad; 4) La transparencia.<sup>101</sup>

Estos cuatro principios permiten mostrar claramente una estrategia política más que una estrategia de participación comunitaria en programas sociales. El régimen no estaba en disposición de democratizar la política ni a respetar los resultados electorales. La reacción social lo orilló a democratizar, muy controladamente y manejar sólo en montos mínimos, la canalización de recursos para acciones de impacto local involucrando activamente a las comunidades.

PRONASOL fue, además, una manera de movilizar recursos que en los modelos de inversión anteriores se canalizaba exclusivamente por los sectores involucrados. Con el control de SPP sobre los recursos, el programa también fue utilizado para sacudir a la pesada

---

<sup>98</sup> Carlos Salinas de Gortari, *Producción y participación política en el campo*, op. cit.

<sup>99</sup> Las acciones gubernamentales tradicionalmente se habían distinguido por autoritarias y en ocasiones ostensiblemente paternalistas.

<sup>100</sup> Al programa se le denominó indistintamente como Programa Nacional de Solidaridad; PRONASOL; Programa de Solidaridad y; Solidaridad. En poco tiempo sus críticos en la academia, en la oposición y en los medios impresos le denominaron “Solodarydar”.

<sup>101</sup> *La planeación del desarrollo en la década de los noventa*. VII Programa Nacional de Solidaridad, op. cit., pp. 452-453.

burocracia que canalizaba las inversiones utilizando una serie de intermediarios que hacían lenta la llegada de acciones y mermaban los recursos.

No podía ser de otra manera, y al PRONASOL también se le vinculó con la modernización, al considerarse que la reforma del Estado significa el paso de un Estado propietario y asistencial a un Estado solidario.

La modernización de la economía, la sociedad y la política se lleva a cabo en un ambiente plural, creativo y con la participación de las comunidades y los individuos (...) La solidaridad que promueve el Estado se orienta a construir un nuevo piso social para el desarrollo nacional que asegure la igualdad de oportunidades y justicia para todos especialmente para los que menos tienen (...) El mejoramiento del nivel de vida de las familias es el criterio que da razón y perspectiva a la modernización (...) México avanza hacia una profunda transformación con la desincorporación de un importante número de entidades paraestatales no estratégicas ni prioritarias y con la redistribución social de los recursos obtenidos de estas acciones y la renegociación del débito exterior.<sup>102</sup>

Oficialmente, para la opinión pública el gasto social, entre otras disponibilidades fue posible porque se vendieron las paraestatales: se quiso hacer creer que se dejaba el lastre que significaban esas empresas y con esos recursos se pagaba una deuda pendiente.

El gobierno salinista consideró al PRONASOL un programa de la sociedad. No se mencionaba a la planeación democrática, pero se hizo un uso intensivo de su método y de su espíritu, más no de su sentido. Se mencionaba que el programa tenía sus orígenes en las formas de trabajo que los mexicanos practican para enfrentar sus problemas sociales. Se señalaba que la solidaridad está viva y actuante por eso el Gobierno de la República la recupera, como también ha recuperado, en el PRONASOL, lo valioso de las experiencias obtenidas en anteriores programas productivos y de bienestar, tales como el Programa para el Desarrollo Rural Integral (PIDER) y la Comisión del Plan para la Atención de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).<sup>103</sup>

En una extraña continuidad no consecutiva, los diseñadores del PRONASOL recurrían a acciones originadas en los sexenios 1970-1976, el primer PIDER, y 1976-1982, segundo PIDER y COPLAMAR, programas comentados en la Segunda parte de este trabajo.

Si bien en el diagnóstico del PND 1989-1994 se manejaba que el crecimiento indiscriminado del gasto y del sector público habían propiciado las crisis del pasado, ahora se

---

<sup>102</sup> Ibid, p. 457-458.

<sup>103</sup> Además de estos orígenes se le daba al programa el siguiente sustento histórico: “México es una nación solidaria. Los *Sentimientos de la Nación* de Morelos inspiran al PRONASOL (...) La gesta de los liberales juaristas culminó con el fortalecimiento de la República, lucha que nos permite entender porqué [sic] para los mexicanos solidaridad es condición de soberanía e independencia. La Revolución Mexicana estableció un orden jurídico e institucional en el que se armonizaron las garantías individuales con los derechos sociales. Por ello, en la obra de Gobierno es necesario que esté vivo y actuante el espíritu de justicia social que lo forjó”. Ibid, p. 459.

reconocía que las estrategias para combatir la desigualdad y las iniquidades del sistema eran replicables.

Solidaridad manejó como eslogan propagandístico “combatir la pobreza desde las causas que la originan así como sus consecuencias”, para lo que definió tres propósitos fundamentales:

*Solidaridad para el bienestar social:* mejoramiento inmediato de los niveles de vida: salud, educación, alimentación, vivienda, servicios básicos y tenencia de la tierra.

*Solidaridad para la producción:* oportunidades de empleo, recursos productivos con apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, microindustriales y piscícolas.

*Solidaridad para el desarrollo regional:* construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas de desarrollo de regiones específicas.<sup>104</sup>

Solidaridad se convirtió en emblema del gobierno salinista, no sólo por la campaña mediática que insistía en las bondades de este modelo participativo, sus logros y sus millares de beneficiarios, sino también porque fue una clara muestra del manipuleo mediático y de la realización de acciones que eran mero paliativo y que buscaban la legitimación del régimen.

De todas las acciones previstas en el PND 1989-1994, esta fue la que más llamó la atención. Con ella se pregonaba cómo con la rectoría del Estado y la participación social se había logrado la instauración de la democracia directa en las comunidades y consolidado un programa municipalista.

Llamó tanto la atención que la opinión pública no se enteró a cabalidad de otra acción y sus implicaciones también referida al medio rural de escasos recursos, donde estaban involucrados millones de ejidatarios, campesinos pobres la inmensa mayoría: las modificaciones, en 1992, al Artículo 27 constitucional que de facto cancelaba la reforma agraria y el fin del reparto de tierras por vía de la dotación. Era la otra cara de la moneda y con ella llegaba la modernización del sector agropecuario y forestal. El campo mexicano, en lo relativo al sector social era alineado para ser parte del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la verdadera utopía del sexenio salinista.

---

<sup>104</sup> Ibid, p. 463. Los programas de Solidaridad abarcaron todos los sectores vinculados al bienestar social, a la producción agropecuaria y al desarrollo regional. Destacan, entre otras, acciones como: Clínicas *IMSS-COPLAMAR-Solidaridad*; *Solidaridad para una escuela digna*; *Escuelas de Solidaridad*; *Niños en Solidaridad*; *Programa Nacional de Apoyo al Servicio Social*; *Mujeres en Solidaridad*; *Vivienda digna*, etc. En materia agropecuaria, *Apoyo a caficultores*; *Apoyo a pescadores ribereños*; *Fondos regionales para el desarrollo de pueblos indígenas*; *Jornaleros agrícolas*; *Fondos de Solidaridad para la producción* (Programa de crédito a la palabra); *Fondo Nacional para Empresas en Solidaridad*. En desarrollo regional: *Fondos Municipales de Solidaridad* y los *Programas Regionales*. Aunque no se publicitó demasiado el gobierno mexicano volvió a contratar créditos externos para canalizar recursos, otorgados por el Banco Mundial, a zonas en desventaja en su lucha contra la pobreza extrema. Como ya se mencionó en la Primera Parte de este estudio, el BM apoyó consistentemente con créditos el combate contra la pobreza extrema hasta por 1,400 millones de dólares para acciones en Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca con los siguientes programas manejados por SPP, SEP y SS, respectivamente: Descentralización y Desarrollo Regional (PDDR); Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE) y Programa para la Atención en Salud y Seguridad Social a Población Abierta (PASSPA). Hubo además otras acciones con recursos del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), para la zona ixtlera, en el noreste del país y en la región chatina en Oaxaca.

Ya se mencionó que en 1992, resultado de la política del adelgazamiento del Estado, se extingue la SPP al fusionar sus funciones de programación y presupuestación a la SHCP, pero simultáneamente en esa reforma a la *Ley Orgánica de la Administración Pública* desaparece también la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), para dar paso a la Secretaría de Desarrollo Social, a la que se le adicionaría lo relativo a la Subsecretaría de Desarrollo Regional adscrita a la SPP, donde se ubicaba la Coordinación General y la Unidad Responsable del PRONASOL.

A partir de esa fecha la nueva secretaría de Estado y su flamante secretario, Luis Donaldo Colosio, serían los responsables de Solidaridad, quien la dejaría para aceptar la candidatura del PRI a la Presidencia de la República, instancia a la que nunca llegó debido a su asesinato el 23 de marzo de 1994. Fue un año en que algunos de los principales acontecimientos políticos de México dejaban muertes y aparecían en la página roja de los periódicos, en primera plana. El malestar político y social volvía a aparecer después de seis años de aparente amnesia.

## **2.8 Algunos conceptos medulares: Proyecto nacional. Modernización.**

### 2. 8.1 Proyecto nacional

El Decreto de publicación enfatiza que el *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, se basa en los principios de nuestro Proyecto Nacional, contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo cual la estrategia de modernización nacional que el propio Plan adopta, tiene como objetivos fundamentales: defender la soberanía y preservar los intereses de México en las condiciones del mundo contemporáneo; ampliar la vida democrática de nuestra sociedad; recuperar un crecimiento sostenido y elevar, productivamente, la calidad de vida de los mexicanos.

Definitivamente, en el plan de este periodo el uso indiscriminado y reiterativo del término Proyecto nacional ha pasado a segundo plano al igual que el de Revolución Mexicana. Pudiera pensarse que se ha hecho innecesario nombrarlos, quizá porque ya no hay interlocutores o recepción a quienes puedan importar estos conceptos, pues en el Partido Revolucionario Institucional el ala nacionalista ha sido expulsada, y ya no quedan adeptos a quien convencer. No se menciona y aunque siguen las referencias constantes a la Constitución de 1917, el Proyecto nacional se ha transmutado y en este PND se le llama modernización, en ese juego de palabras propio del discurso político.

En esos años decir modernización es decir Proyecto nacional, el término se ha sublimado y el Titular del Ejecutivo en los principales aspectos del Plan al decir

modernización dice proyecto nacional y viceversa. Para el gobierno 1989-1994 el Proyecto nacional, no hay la menor duda, es la modernización.

### 2.8.2 Modernización

No debe extrañar el uso y abuso de este término en el PND 1989-1994 y en toda la administración de Carlos Salinas de Gortari. La modernización fue el emblema. Sin embargo, para la clase política mexicana ha sido desde el siglo XIX la visión a alcanzar. En el México posrevolucionario han existido distintos tipos de modernizaciones: la callista, la cardenista, la alemanista, la del desarrollo estabilizador, la del desarrollo compartido, la salinista. Dicho de otra manera, hay modernizaciones conservadoras, reformadoras, populistas y restauradoras.

Se señala en el Plan que en la actualidad, modernización económica y modernización social van de la mano de la modernización política. Para hacer frente a los problemas es necesario contar con el consentimiento, el convencimiento, la participación y la corresponsabilidad de la sociedad. Se requiere la participación de todos, para hacer frente a los problemas y las oportunidades del mundo moderno (...) El reto es doble: superación de la restricción aguda de recursos y modernización en todos los aspectos.

La visión de Salinas para México en 1994 es: “tener una nación más moderna, rica, de nuevas realizaciones y poblada de nuevas esperanzas que sea soberana, justa, enriquecida por la calidad de sus hombres y sus mujeres, libres, mejor educados y alimentados, productivos.

Los nuevos vientos de transformación y cambio que soplan en el mundo serán favorables a México, porque nuestra Nación tiene rumbo, historia y vocación de soberanía (...) La modernización fortalecerá la soberanía y el bienestar del pueblo. Por eso es la modernización nacionalista y popular nuestra bandera<sup>105</sup>.

La modernización del salinismo, es la modernización impulsada por los valores del neoliberalismo, la que a pesar del intento de Salinas de señalar que era el resultado del liberalismo social mexicano, término que no aparece todavía en el PND que nos ocupa, será calificada como una modernización conservadora; restauradora.

La modernización poco enunciada, pero con cimientos firmes, que se encuentra en el PND de Miguel de la Madrid, dará las bases para que seis años más tarde, sin ambages Carlos Salinas, con recurrencia, señale, con despotismo ilustrado que no hay alternativa, la modernización es el único camino.

---

<sup>105</sup> *La planeación del desarrollo en la década de los noventa, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, p. 18.

3. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, 1995-2000.  
LA CRISIS MEXICANA DEL FIN DE MILENIO. DE LA PLANEACIÓN GUBERNAMENTAL AL ENFOQUE  
DE POLÍTICA PÚBLICA.

*Escasez y costos son nuestras principales restricciones.  
Todo cuesta: lo bueno, lo regular, lo malo, pero la equivocación cuesta el doble.*  
Luis F. Aguilar Villanueva.

Cuando el Plan Nacional de Desarrollo que regiría la administración 1995-2000<sup>106</sup> comenzó oficialmente su integración, el 20 de marzo de 1995 para publicarse en mayo de ese año<sup>107</sup>, ya había ocurrido la crisis del “error de diciembre” que propició, otra vez, la crispación de la confianza en el gobierno; una devaluación del peso frente al dólar no esperada y además la salida del Secretario de Hacienda y Crédito Público.

Fue al inicio de una gestión que decidió descabezar al movimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y encarcelar a Raúl Salinas de Gortari, rodeado de escándalos de corrupción y sospechas de la autoría intelectual del asesinato de su ex cuñado Francisco Ruiz Massieu.

En medio de otro tipo de escándalo mediático y académico, había caído también el Secretario de Educación Pública, Fausto Alzatti, al parecer por haber ostentado públicamente títulos académicos que no había obtenido. Todo eso, de alguna manera, era la resaca de lo ocurrido en el complicado 1994. Año en el que los lemas del candidato oficial fueron “por el bienestar de nuestras familias” y “por la paz social”, el PRI había alcanzado una votación inusualmente alta, respecto del candidato del PAN y del PRD.

Aunque ganador de la contienda electoral, la crisis política en el partido oficial se expresaba de muchas maneras y, por segunda vez consecutiva desde 1982, no hubo ni consenso ni voluntad para preparar una plataforma política que se expresara en un plan básico de gobierno que permitiera contar con un consenso mínimo al menos entre sus militantes y partidarios. Las decisiones del grupo gobernante si bien se apoyaban en el PRI, en cuanto maquinaria electoral, cada vez era más notorio el divorcio entre la vieja clase política y el equipo tecnócrata emergente.

A doce años de la instauración del Sistema de Planeación Democrática (SNPD), ya se habían modificado las prioridades, los enfoques y las percepciones sobre lo que representaba la planeación en la administración pública. Sin reconocerlo, el SNPD ya no existía en los hechos y sólo existía en el papel para justificar los requerimientos de la *Ley de Planeación*. Así, a poco más de cuarenta años de las recomendaciones del Banco Mundial, que propiciaron

---

<sup>106</sup> *Antología de la planeación en México*. Vol. 29. *La planeación del desarrollo en el umbral del siglo XXI*. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, Fondo de Cultura Económica en coedición con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1998 pp. 9-185.

<sup>107</sup> Ver *Acuerdo por el que se crea el grupo integrador del PND 1995-2000*, marzo 20, 2005.

la creación del primer instrumento institucional para implantar la planeación gubernamental,<sup>108</sup> el SNPD ya sin instancias operativas y vaciado del concepto de planeación gubernamental, quedó desde ese entonces como letra muerta, principalmente porque aparecieron nuevos conceptos, como política pública y planeación estratégica que lo desplazarían, ya que no necesitaban de participaciones sociales masivas. Se comenzaba a dar en la administración pública el viraje a un enfoque y a nuevas prácticas que se llamó “gerenciales” en el manejo de la cosa pública.

### **3.1 Características principales.**

El PND 1995-2000 está integrado por una Introducción (sin firma) y cinco partes: 1) Soberanía; 2) Por un Estado de derecho y un país de leyes; 3) Desarrollo democrático; 4) Desarrollo social, y 5) Crecimiento económico, más el listado de programas sectoriales que deberán formularse. Las partes del documento corresponden a cada uno de los objetivos fundamentales determinados. En todas ellas, se establecen una serie de pronunciamientos y definiciones; se desarrolla un diagnóstico; se definen objetivos particulares y se enuncia la estrategia y líneas de acción a realizar para alcanzar estos.

En resumen, estos objetivos generales son: 1) Fortalecer el pleno ejercicio de la soberanía nacional como responsabilidad primera del Estado Mexicano; 2) Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho; 3) Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos; 4) Avanzar en el desarrollo social que propicie las oportunidades de superación individual y comunitaria, y 5) Promover un crecimiento económico sostenido y sustentable.

Al conformar al grupo integrador, se menciona que es indispensable la participación y consulta de los diversos grupos sociales para que la población exprese sus opiniones para la elaboración del Plan. Por ese motivo, en la Introducción, se señala que para su preparación se llevó a cabo una consulta nacional, popular y democrática organizada a través de 97 foros que sumaron 516 actos, en los que se presentaron más de 12 mil ponencias y se recibieron 300 mil aportaciones de la población.

Se enfatiza que el Plan es un documento preparado por el Ejecutivo Federal para normar obligatoriamente sus programas sectoriales, así como para guiar la concertación de

---

<sup>108</sup> Me refiero a la Comisión Nacional de Inversiones creada en 1954 y dirigida en su inicio por Raúl Salinas Lozano. Después de esta Comisión de Inversiones la experiencia se fue institucionalizando paulatinamente, para consolidarse con la creación de la Secretaría de la Presidencia en 1958, a partir de aquella, experiencia que hizo eclosión con JLP al crearse la SPP, en 1976, lo que a partir de 1980-1982, como ya se vio permitió crear el antecedente del sistema de planeación y las bases de lo que serían los PND. Entre 1983 y 1992, se dará el desmantelamiento paulatino de lo que sería el modelo de planeación gubernamental, al reducirse las estructuras administrativas, en 1985, y desaparecer, en 1992, la dependencia globalizadora, responsable del proceso, de acuerdo a lo estipulado en el SNPD.

acciones con otros poderes de la Unión y con los órdenes estatal y municipal de gobierno. Si bien sus contenidos son escuetos, la retórica y exageración no han mermado del todo:

La elaboración del PND 1995-2000 es el resultado de una amplia consulta popular y se sustenta, entre otros, en el ejercicio efectivo de la soberanía e independencia nacional; la consolidación de la democracia y la legalidad como sistema de vida; el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre y la estabilidad económica y social de la comunidad.<sup>109</sup>

Más allá de hacer referencia a la situación de desasosiego y desconcierto por la que atravesaba el país en ese momento, la crisis se omite, y en un intento de fuga del presente, se hace énfasis reiterativo de lo que se pretende realizar, encubriendo y distrayendo la atención sobre lo que está sucediendo. Se hacen señalamientos enérgicos:

Con vistas al siglo XXI, debemos lograr un crecimiento vigoroso que fortalezca la soberanía nacional, extienda el bienestar de los mexicanos, sea el sustento de una democracia plena, y genere los recursos para atender rezagos y procurar la equidad y la justicia. Se pretende alentar el ahorro privado, promover una reforma fiscal, utilizar prudentemente el ahorro externo. Se buscará alcanzar un crecimiento económico sustentable, señalando que quien contamine, pague, y quien incumpla sea castigado.<sup>110</sup>

Al revisar este PND, con relación a los dos anteriores, son notorias las diferencias formales. Tanto el de 1983-1988 como el de 1989-1994, son voluminosos, mayores en extensión, llenos de preámbulos, farragosas presentaciones e introducciones firmadas por el Presidente de la República en turno con un mensaje a la nación.

El PND 1995-2000, de inicio sobresale por ser más breve. No sólo los contenidos propios del plan son más reducidos, sino también el *Decreto por el que se aprueba el PND 1995-2000*, presenta un sintético considerando de cuatro párrafos donde sin mencionar al artículo 26 constitucional, se señala que corresponde al Estado organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. Propiamente el decreto cuenta con siete artículos, indicio claro de que el asunto ha perdido relevancia y ya no son necesarios desplegar grandes discursos con justificación tras justificación y llenos de autoelogios. En una lógica autoritaria, una vez que se tiene el poder, ya no se trata de generar consensos ni legitimaciones, dado que Ernesto Zedillo alcanzó la presidencia con un amplio margen sobre su competidor más cercano.

Algunos puntos a destacar son los siguientes. El Plan propone un nuevo federalismo para fortalecer los estados y municipios y fomentar la descentralización y el desarrollo regional. Se señala que la política social, como estrategia del Plan, deberá enfocarse a la erradicación de la pobreza extrema, privilegiando la atención a grupos, comunidades y zonas

---

<sup>109</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, p. 11.

<sup>110</sup> *Ibid.*, p. 15-20.

geográficas que padecen las más graves desventajas económicas y sociales, así como se incluyen lineamientos claros para la formulación de programas que den atención apropiada a la mujer y a los jóvenes.

Se comenta que para consolidar el régimen de convivencia social se realizaron en diciembre reformas al Poder Judicial, haciendo énfasis en la creación de un sistema de seguridad pública (PFP).

### **3.2 Balance sobre el pasado inmediato.**

Se señala que este Plan<sup>111</sup> parte del reconocimiento de los avances realizados y de un examen cuidadoso del desenvolvimiento del país, destacando problemas, rezagos e insuficiencias, indicando que el diagnóstico comprendido en cada capítulo tiene el propósito de precisar los retos principales y orientar la formulación de las estrategias generales de acción.

Se hace énfasis en la gobernabilidad, pues se pretende construir un desarrollo democrático. Se hace un diagnóstico a partir de 1950, señalando que de este año hasta 1970, si bien hubo crecimiento, existieron también desequilibrios estructurales. Para el periodo 1970-1982, se señala el crecimiento desmedido de la deuda externa y las devaluaciones del peso frente al dólar. En general se destaca la crisis financiera. Para el periodo 1983-1988, escuetamente se señala que hubo estancamiento económico, indicando que a partir del último año se da una aceleración del proceso de ajuste estructural, para llegar a 1994-1995, donde la crisis financiera es inocultable.

Se subraya que las transformaciones no fueron responsables de la crisis, sino que las causantes de esta fueron la debilidad del crecimiento y la falta de ahorro interno, y esta última es la causa que ha propiciado el estancamiento en casi dos décadas. Ante tal situación se indica que los retos son: 1) Superar exitosamente la crisis; 2) Consolidar e intensificar los cambios estructurales emprendidos durante la última década; 3) Empezar reformas para contar con ahorro interno. Se declara:

Frente a las cambiantes circunstancias externas, no será la repetición inflexible del pasado la que nos permita enfrentar los riesgos presentes y futuros, tampoco su olvido y abandono. Aprenderemos sus lecciones y evitaremos rigideces que ignoren la nueva estatura de México y la dinámica global de este fin de siglo.<sup>112</sup>

Ante diversas problemáticas identificadas, de manera general y de entrada, se propone impulsar un nuevo federalismo y fomentar la descentralización y el desarrollo regional; se propone la modernización de la Administración Pública Federal, para

<sup>111</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. Ver Introducción p. 15-20.

<sup>112</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, op. cit., p. 26.

profundizar en la reforma de Gobierno. Se indica que se buscará la equidad de oportunidades y respecto de la política social se señala que ésta deberá enfocarse prioritariamente a la erradicación de la pobreza, privilegiando la atención a grupos, comunidades y zonas geográficas que padecen las más graves desventajas económicas y sociales. Cabe destacar que no se menciona la revuelta zapatista y sólo se destina un párrafo a la crisis financiera.

En este Plan se reconoce, sin la grandilocuencia preconizada para la Renovación Moral anunciada por Miguel de la Madrid, que la corrupción es un motivo de desaliento colectivo y de encono social. Sin mencionarlo, se hace alusión al caso de Raúl Salinas de Gortari.

### **3.3 Filosofía política del Estado mexicano en el PND 1995-2000.**

A diferencia de los dos planes anteriores, ahora, la filosofía política del Estado mexicano es llana y explícita, así como los pronunciamientos que la contienen para el periodo son claros y breves: soberanía; Estado de derecho y país de leyes; desarrollo democrático; desarrollo social y crecimiento económico.

Atrás han quedado los largos preámbulos justificatorios y vinculantes al término Revolución Mexicana, que se le menciona sólo de pasada y muy pocas veces. Sin embargo, se hace evidente en el discurso el apego a los fundamentos constitucionales y se realizan numerosas referencias a la Constitución de 1917, principalmente, pero también se llega a mencionar, a la Constitución de Apatzingán, a la Constitución de 1824 y a la Constitución de 1857.

Algunas definiciones sobre los cinco conceptos mencionados arriba: Soberanía: Es el valor más importante de nuestra nacionalidad; su defensa y fortalecimiento son el primer objetivo del Estado mexicano. Soberanía es la capacidad para tomar libremente decisiones políticas en el interior con independencia del exterior.<sup>113</sup>

Respecto de Estado de derecho y país de leyes se comenta que durante el tiempo en que nuestra Constitución ha estado vigente, los mexicanos le hemos incorporado nuevos derechos fundamentales y hemos expedido las leyes que integran el complejo sistema normativo de nuestro Estado de Derecho. Debemos reconocer, no obstante, que en el sistema todavía persisten diferencias entre norma y realidad y que requieren actualizarse y adecuarse permanentemente.<sup>114</sup>

---

<sup>113</sup> Ibid, p. 21.

<sup>114</sup> Ibid, p. 35.

Respecto a democracia, se señala que el ejecutivo Federal está animado por un conjunto de convicciones políticas: la convicción de que la democracia es el valor supremo de la política y debe ser su ideal permanente y su práctica cotidiana. La convicción de que la democracia debe ser la base política del crecimiento económico y de una vida social regida por los derechos y las garantías institucionales. La convicción de que la democracia es la norma de conducta política que permite la coexistencia civilizada y la libre expresión de nuestra pluralidad.<sup>115</sup>

Con relación a desarrollo social, se indica que a lo largo de nuestra historia, la justicia social ha sido aspiración de los mexicanos. Nuestra Constitución política es resultado de un movimiento de hondas raíces sociales que asignó al Estado la responsabilidad de procurar la igualdad de oportunidades y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.<sup>116</sup>

Referido al final pero no por eso en último lugar, sobre el crecimiento económico se comenta que el objetivo estratégico fundamental del PND 1995-2000 es promover crecimiento económico vigoroso y sustentable que fortalezca la soberanía nacional, y redunde en favor tanto del bienestar social de todos los mexicanos, como de una convivencia fincada en la democracia y la justicia.<sup>117</sup>

Se podrá estar de acuerdo o no con lo enunciado sobre estos aspectos que se han ofrecido como ejemplo. Incluso se podrá discutir si estos cinco rubros son los más relevantes y los que dan sentido a la filosofía del Estado mexicano para este periodo. Pero no se puede dejar advertir que en el discurso ciertos términos, han cambiado de manera casi imperceptible: el pragmatismo tecnocrático del equipo gobernante ha desaparecido ciertos ropajes ideológicos (proyecto nacional, proyecto constitucional, nacionalismo revolucionario, Estado rector) predominantes en la terminología de la planeación gubernamental de inicio de los ochenta. A partir del PND 1983-1988, no sin inercias y resistencias, comienzan a ser sustituidos por otros que se afinan, como modernización, en el PND 1989-1994, para desvanecerse sin reclamo alguno de la clase política, en el PND 1995-2000, donde se asientan otros como políticas públicas, igualdad de oportunidades, reforma, etcétera.

En este Plan, no han cambiad ni los temas ni los términos (soberanía, Estado de derecho, democracia, desarrollo social, crecimiento económico y otros). Sin embargo, se debe recalcar que si ha cambiado el tratamiento: se ha desprendido el sustrato tradicional y se ha ido actualizando hacia cierta “naturalidad”, sin tantas connotaciones ideológicas. No es

---

<sup>115</sup> Ibid, p. 57-58.

<sup>116</sup> Ibid, p.85.

<sup>117</sup> Ibid, p. 139.

que ellas hayan desaparecido, sino que ahora se deberán buscar las nuevas maneras de expresar la ideología y los mecanismos de la acumulación del capital, para tratar de elucidar a qué paradigma pertenecen y así, proceder al análisis correspondiente.

### **3.4 Objetivos y estrategias del PND 1995-2000.**

Se muestra que el objetivo esencial del PND 1995-2000 es construir un desarrollo democrático que consolide la organización de la nación como una república representativa y federal; que perfeccione la democracia como forma de gobierno, como valor supremo de la política y como todo un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.<sup>118</sup> En tal sentido, se definieron los siguientes objetivos generales:

1) Fortalecer el pleno ejercicio de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado mexicano; 2) 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 de solución de los conflictos; 3) 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; 4) Avanzar en el desarrollo social que propicie y extienda en todo el país las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia, y 5) Promover un crecimiento económico, vigoroso, sostenido y sustentable.<sup>119</sup>

Como ya se refirió, a estos objetivos generales corresponden unos específicos y las estrategias y líneas de acción correspondientes por medio de los cuales se pretende alcanzar aquellos. A continuación, se mencionarán brevemente sólo las estrategias y líneas de acción que se consideran relevantes.

Con relación a las estrategias para lograr un Estado de derecho y un país de leyes, se menciona la reforma constitucional de 1994; la modificación de la integración de la Suprema Corte de Justicia, y que el nombramiento del Titular de la Procuraduría General de la República sea sancionado por el senado. Destacan las intenciones del combate contra la delincuencia organizada.

Respecto del desarrollo democrático se marcan las siguientes estrategias: Reforma electoral definitiva (ciudadanización del IFE); nueva relación entre los poderes de la Unión; fortalecimiento de los estados; participación social; reforma del gobierno; una presidencia democrática en un régimen republicano fortalecido (se evitará el ejercicio de poderes metaconstitucionales); reforma de gobierno y modernización de la administración pública; profesionalización de los servidores públicos; sistema de control y rendición de cuentas;

---

<sup>118</sup> Ibid, p. 17.

<sup>119</sup> Ibid, p. 15-16.

modernización de la gestión pública, y participación social en las políticas públicas.

Con relación al desarrollo social, cabe comentar que son constantes las alusiones a la Constitución de 1917. Se vuelve a emplear el concepto justicia social y se da a entender que se transformará el PRONASOL. Se hace especial referencia del desafío demográfico.

Para el crecimiento económico las estrategias que se prevén son: superar exitosamente la crisis; consolidar e intensificar los cambios estructurales emprendidos durante la última década y emprender reformas para contar con ahorro interno.

### 3.5 Idea de planeación.

Los tiempos cambian y las formas también, y así, el PND para esta administración se preparó en tiempo record a través de un grupo formado por los servidores públicos de la SHCP, cuyo Secretario Técnico era el Presidente del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), donde participarían en el grupo otras dependencias y entidades de la administración, cuando así lo requiriera la naturaleza de los asuntos a tratar y fueran convocados sus titulares por el secretario de la SHCP, instancia que sería responsable última de la integración.

En el *Acuerdo por el que se crea el grupo integrador del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, se indica que en el ámbito del SNPD se crea este grupo, que tendrá a su cargo la organización de un foro general de participación y consulta para la formulación del Plan, siendo sus actividades principales:

- 1) Determinar objetivos y las prioridades que deberán considerarse en el proceso de elaboración e integración del Plan; 2) Analizar y definir los temas a tratar en los foros de consulta popular; 3) Diseñar los mecanismos para convocar; 4) Diseñar los procedimientos de integración de opiniones y resultados, y 5) adoptar las medidas necesarias para que en la integración de los foros de consulta se convoque a las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, grupos populares; de las instituciones académicas; profesionales y de investigación; de los organismos empresariales y de otras agrupaciones sociales y así mismo, se promueva la participación de los diputados y senadores del Congreso de la Unión.<sup>120</sup>

El PND 1989-1994 se formuló con una mecánica de foros de consulta popular, cuando las instancias de planeación de las demás dependencias del sector público habían sido reducidas a su mínima expresión y todavía la instancia responsable era la SPP, que aún poseía una experiencia institucional y atribuciones al respecto.

En cambio, cuando se inicia la formulación del PND 1995-2000, a tres meses de vencer el plazo marcado por la *Ley de Planeación*, la instancia responsable de la

---

<sup>120</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, op. cit., *Acuerdo...* p.10.

formulación (SPP) ya había sido extinguida, y sus funciones fusionadas a la SHCP. Entonces, su titular determinó que el INEGI fuera el responsable de la integración, y si se requería, se convocaría a otras dependencias de la administración pública federal.

En los hechos, el concepto planeación del desarrollo perdió vigencia y sólo se emplea cuando se hace referencia al SNPD. Los operadores políticos y técnicos que formularon este Plan ya manejan otras concepciones y racionalidades, en el término “elaboración” sustituye a “formulación” y al término “problema” lo reemplaza “reto”. En esta visión pragmática los problemas serán siempre manejados como oportunidades.

Es importante resaltar cómo en este PND aparece una línea estratégica relativa a la participación social en las políticas públicas:

El desarrollo democrático al que aspiramos comprende la participación social organizada de los ciudadanos como un aspecto fundamental en la toma de decisiones. La sociedad y sus organizaciones deben tomar parte en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como en las tareas de contraloría social sobre el desempeño de los servidores públicos. Las acciones gubernamentales están mejor orientadas y son más eficaces en la medida en que incorporan el esfuerzo colectivo, el escrutinio público y la crítica de la sociedad.<sup>121</sup>

Aparece así, en el PND 1995-2000, el término “políticas públicas”<sup>122</sup> que introdujo Carlos Salinas de Gortari desde 1992, y que durante todos los noventa estará en boga y alcanzará auge en la administración 2000-2006.

---

<sup>121</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, op. cit., p. 82.

<sup>122</sup> Hacia 1994-1995, Luis F. Aguilar Villanueva, fungía como servidor público en la Secretaría de Gobernación. La enunciación académica pasaba al plano político. Con el propósito de dar a conocer algunos aspectos relevantes de esta enunciación que ahora será política, se reproducen algunas ideas de lo que está en la base del concepto políticas públicas y la participación de los ciudadanos. “Lo público es diverso de los individuos pero no adverso a ellos; en vez de modificar sus libertades, cálculos y beneficios, se constituye para su garantía, respaldo y extensión general. Más aún, el ámbito público es el campo de interacciones e interpelaciones en el que los ciudadanos, por sí mismos o mediante los voceros de sus organizaciones, hacen política y hacen las políticas: definen las normas generales, dan forma a sus problemas y esquemas de solución, perfilan y eligen a los líderes del Estado; constituyen al Estado y ponen a la hora a los gobiernos (...) El ámbito de lo público rebasa, sin embargo, la restricción individual, privativa, y concierne a la que es accesible y disponible sin excepción para todos los individuos de la asociación política (...) Lo público significa lo metaindividual, pero no la desaparición de los individuos en alguna entelequia colectivista como nación, pueblo, masa (...) Gobernar en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con grandes problemas sociales irresueltos parece exigir dos requisitos fundamentales: gobernar por políticas. Gobernar con sentido público. Lo gubernamental es público, pero lo público trasciende lo gubernamental. (...). La administración pública es cada vez más público-privada, más público-social. El pluralismo político deviene pluralidad de políticas (...) Las decisiones públicas resultan de diálogos, argumentos, polémicas, transacciones, acuerdos, accesibles y visibles, en los cuales los ciudadanos realizan sus libertades públicas de expresión, manifestación, reunión, asociación, prensa. Este estilo de decidir va a suponer o exigir democracia representativa y participativa, opinión pública vigilante y activa, uso de la razón y rendimiento de cuentas, pero sobre todo leyes y arbitrajes imparciales, observancia puntillosa de la legalidad, ampliación de las oportunidades y los canales de acceso a individuos y grupos marginados para participar en el diseño e implementación de las políticas de cultura de la pluralidad y la tolerancia, resistencia a la seducción integrista, disciplina de ese deseo infantil propio de la política social peticionaria que quiere todo aquí y ahora, competición pacífica, oportunidad de alterar el establecimiento. Luis F. Aguilar Villanueva. (Editor) *El estudio de las políticas públicas*, op. cit., pp. 28-35.

### 3.6 Programas sectoriales

Si bien la estructura de la administración pública federal se había venido adelgazando, esta se había hecho más compleja y los temas de la agenda gubernamental se habían incrementado. Así, se definen las políticas sectoriales que se consideran pertinentes para implantar la estrategia precisa: hacer del ahorro interno la base fundamental del financiamiento del desarrollo nacional, y asignar un papel complementario al ahorro externo; establecer condiciones que propicien estabilidad y la certidumbre para la actividad económica; promover el uso eficiente de los recursos para el crecimiento; desplegar una política ambiental que haga sustentable el desarrollo económico.

Se señala que las políticas sectoriales son para reconocer y abordar problemas específicos y actúan reforzando la acción de los instrumentos generales, articulándolos entre sí y complementándolos con programas de acciones particulares. Por este motivo, en el PND 1995-2000 se establecía un listado de 32 programas de mediano plazo que implantarían las políticas sectoriales. A todos ellos se les denomina programas, de los cuales 8 incluyen el sustantivo desarrollo en su título; uno el de modernización; otro el de reforma del sector salud; uno más hace referencia a la atención de la agenda del desarrollo sustentable, otro habla del nuevo federalismo y 2 el de programa nacional: de población y de la mujer.<sup>123</sup>

Algunos de los programas sectoriales más relevantes en esta administración son los siguientes: *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*; *Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo 1997-2000*; *Programa de Política Industrial y Comercio Exterior* (que sustituirá al Programa de Política Industrial y Desregulación Económica y al de Política de Comercio Exterior y Promoción de Exportaciones, mencionado en el listado anexo al PND 1995-2000); *Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000*; *Programa de Seguridad Pública y Protección Civil 1995-2000*; *Programa de Desarrollo del*

---

<sup>123</sup> Programa para un Nuevo Federalismo. Programa de Seguridad Pública y Protección Civil. Programa de Prevención y Readaptación Social. Programa Nacional de Población. Programa Nacional de la Mujer. Programa de Financiamiento al Desarrollo. Programa para Superar la Pobreza. Programa de Desarrollo Urbano. Programa de Vivienda. Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indios. Programa de Modernización de la Administración Pública. Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía. Programa de Comercio Interior, Abasto y Protección al Consumidor. Programa de Política Industrial y Desregulación Económica. Programa de Política de Comercio Exterior y Promoción de Exportaciones. Programa Agropecuario y de Desarrollo Rural. Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes. Programa de Desarrollo Informático. Programa de Desarrollo Educativo. Programa de Cultura, Ciencia y Tecnología. Programa de Educación Física y Deporte. Programa de Reforma del Sector Salud. Programa de Empleo, Capacitación, y Defensa de los Derechos Laborales. Programa de Desarrollo del Sector Turismo. Programa de Medio Ambiente. Programa de Pesca. Programa Forestal y de Recursos Naturales Renovables. Programa Hidráulico. Programa para Atender la Agenda del Desarrollo Sustentable. Programa de Procuración e Impartición de Justicia. Programa para el Desarrollo del Distrito Federal. Programa de Procuración de Justicia para el Distrito Federal, en *La planeación del desarrollo en el umbral del siglo XXI. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, op. cit. Ver Anexo Listado de Programas Sectoriales, p. 185.

*Sector Educativo 1995-2000; Programa de Desarrollo del Sector de Comunicaciones y Transportes 1995-2000; Programa de Educación, Salud y Alimentación PROGRESA.*

Si bien hay diversos programas que pueden ser muy relevantes, los dos primeros y los dos últimos que se citan, adquieren singular importancia en la administración zedillista. Una rápida incursión, nos permitirá realizar algunos comentarios específicos sobre cuatro aspectos que caracterizan a la etapa neoliberal en la definición de las políticas: la modernización de la administración pública; el financiamiento de la inversión y el crecimiento económico y social; la desregulación y la desincorporación, particularmente en el sector comunicaciones y transportes, y el combate a la pobreza extrema.

Con relación a la modernización de la administración pública<sup>124</sup>, en este programa especial a coordinar por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAME),<sup>125</sup> se establece: que para profundizar en la reforma de gobierno, en la modernización de la administración pública federal y en la rendición de cuentas responsable y transparente y para alentar la participación social, se postula como estrategia de modernización administrativa el análisis, revisión, adecuación y congruencia permanente entre funciones, facultades y estructuras. Para todo esto se requiere crear un nuevo enfoque por lo que se requiere crear un nuevo enfoque y criterios más pertinentes para la gestión pública, orientados hacia la medición de la productividad y rendimiento y la revisión y actualización de métodos y procedimientos.

De manera preponderante, se subraya que el servidor público debe profesionalizarse, *a fin de lograr su mejor desempeño y adaptar así su desenvolvimiento, creatividad e iniciativa a los cambios estructurales y tecnológicos para contribuir a servir con eficacia a la sociedad* (sin cursivas en el original).<sup>126</sup>

La racionalidad tecnocrática que había tomado posesión en la administración pública en 1983, ahora, dos sexenios después, ya depurados profesional y generacionalmente los cuadros de los mandos medios y superiores de la burocracia, se le ponía especial atención a la modernización del aparato público federal en su conjunto. Para esto, se realiza un diagnóstico identificando las siguientes insuficiencias: 1) limitada capacidad de infraestructura a las demandas crecientes del ciudadano frente a la gestión gubernamental; 2) centralismo; 3) deficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño del gobierno y; 4) carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos.

---

<sup>124</sup> Programa de Modernización de la Administración Pública, en *La planeación del desarrollo en el umbral del siglo XXI*, op. cit., pp. 187-254.

<sup>125</sup> Antes Secretaría General de la Contraloría de la Federación y ahora Secretaría de la Función Pública.

<sup>126</sup> Programa de Modernización de la Administración Pública, en *La planeación del desarrollo en el umbral del siglo XXI*, op. cit., p. 189-190.

En respuesta a esos problemas, se habla de avanzar hacia el perfeccionamiento del aparato público, por lo que, por una parte, se pretende transformar a la administración pública federal en una organización eficiente y con arraigada cultura de servicio. Por la otra, combatir a la corrupción y a la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y correctivas.

Primero se había referido la reforma del Estado, pero ahora se tomaban acciones para reformar al gobierno,<sup>127</sup> buscando un deseable cambio gubernamental, sólo que predominando el eficientismo de la racionalidad tecnocrática, que desplazaba a un segundo plano a la racionalidad burocrática, pero sin desaparecerla.

Respecto al financiamiento de la inversión y el crecimiento económico y social, casi dos años después de iniciado el sexenio, se formuló el *Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo 1997-2000*, coordinado por la SHCP.<sup>128</sup> En este se reconoce que en la historia reciente de México se ha incurrido periódicamente en crisis de balanza de pagos, por no haberse implantado políticas adecuadas de generación de ahorro interno. Se señala que la recurrencia de esas crisis había inhibido y evitado un crecimiento vigoroso de la actividad productiva y del empleo. Se indica que el financiamiento de la inversión depende de la generación del ahorro: el ahorro interno privado, el ahorro interno público y el ahorro externo. Los tres son esenciales para el financiamiento de la inversión. La razón por la cual el ahorro es el eje en torno al cual gira ese programa es sencilla.

Para que México registre una tasa de crecimiento vigorosa de la actividad productiva y del empleo, se necesita acelerar el proceso de inversión en nuestro país. A su vez este proceso debe ser financiado de manera sana y sostenible con ahorro interno, preferentemente.<sup>129</sup>

Además se señala que se debe profundizar la política de cambio estructural, que incluye programas de desregulación, fortalecimiento de los órganos de supervisión, acciones en materia de simplificación administrativa, acceso a la inversión privada a sectores anteriormente restringidos y reformas al marco legal y regulatorio. Se deja ver que esta estrategia promueve una mayor competencia y elimina obstáculos a nuevas inversiones, lo que asegurará niveles superiores de eficiencia y competitividad de nuestro aparato productivo.

De este modo, la economía se situará en una trayectoria que le permitirá crear suficientes empleos y mejores salarios para la población en edad de trabajar, reducir

---

<sup>127</sup> Sobre este aspecto, revisar el trabajo coordinado por David Arellano, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo, *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*. México, CIDE. Miguel Ángel Porrúa, 2000. 429 p.

<sup>128</sup> *Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo 1997-2000*, en *La planeación del desarrollo en el umbral del siglo XXI*, op. cit., p. 255-384.

<sup>129</sup> *Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo 1997-2000*, op. cit., p. 383.

el número de desempleados y mejorar el bienestar de los mexicanos. Sólo de esta manera podrá este crecimiento traducirse en una distribución más justa de sus beneficios.<sup>130</sup>

Los dos párrafos del *Programa Nacional de Financiamiento* citados son argumentos con premisas simples, son claros, conclusivos y me permiten coincidir con McCloskey<sup>131</sup>, cuando afirma que existe un carácter claramente retórico de todo análisis económico. Un ejemplo. La representación de lo que significa la existencia de ahorro interno con relación a la obtención de la inversión (discurso cientificista) para crear condiciones económicas que permitan una trayectoria (metáfora e imagen de direccionalidad, sentido y avance), que propicie condiciones para crear ingreso en la población en edad de trabajar (económicamente activa o desempleada) y mejorar el bienestar de los mexicanos.

McCloskey, entiende la retórica en su acepción clásica: el arte de la persuasión. Señala que la argumentación retórica es el estudio de cómo convencer a las personas. *Es el arte de demostrar lo que los hombres deben creer*,<sup>132</sup> más que demostrar lo que es verdad según unos métodos abstractos. La argumentación contenida en el programa que se comenta, es fluida, sencilla e invita a que la recepción sea llana, sin cuestionamientos de parte del receptor.

Si bien la aparente sencillez del discurso en el PND hacía pensar que la retórica iba en retirada, observar el discurso desde el mirador que propone McCloskey permite nuevas alternativas de análisis.

*Programa de Desarrollo del Sector de Comunicaciones y Transportes 1995-2000*.<sup>133</sup> Este instrumento adquiere relevancia global, porque en este sector es donde con claridad y con profundidad se puede observar la implantación de la desregulación y la desincorporación.

En la Primera parte de este trabajo se menciona que el Banco Mundial durante el gobierno de Carlos Salinas llegó a tener asesores trabajando con funcionarios mexicanos en la identificación de reformas. El Banco consiguió, entre las diversas reformas sectoriales que propugnaba, la desregulación del sector transporte, la que pretendía desde 1971, pero que logró en 1989.<sup>134</sup>

---

<sup>130</sup> Ibid, p. 384.

<sup>131</sup> Donald McCloskey. *La retórica de la economía*. Madrid, Alianza Universidad, 1990, op. cit.

<sup>132</sup> Para McCloskey, los principios dominantes (visión recibida) de la economía y de los economistas son modernistas, positivistas, cientificistas. Ver *La retórica de la economía*, op. cit., p. 53.

<sup>133</sup> Se tomaron las citas de referencia del apartado 5.7.4 Infraestructura e insumos básicos, correspondiente al PND 1995-2000. Para ver con detalle la situación de este sector, revisar *Programa de Desarrollo del Sector de Comunicaciones y Transportes 1995-2000*, México. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 1996. pp. 155. Dividido en cuatro apartados: 1) Infraestructura carretera; 2) Transporte; 3) Comunicaciones y; 4) Administración. En el relativo al Transporte están incluidos Autotransporte federal; Transporte ferroviario; Transporte aéreo y Aeropuertos; Transporte Marítimo y puertos; Transporte multimodal; Seguridad; Medicina preventiva. Todas las partes están integradas por Diagnóstico; Objetivo; Estrategias; Líneas de acción.

<sup>134</sup> Carlos Urzúa, op. cit., p. 125.

En el diagnóstico en el cual se apoya la estrategia para este sector, en el PND 1995-2000, se reconoce que nuestro país acusa serias deficiencias en materia de infraestructura, las más serias en el sector de comunicaciones y transportes. Señalaré lo más relevante: 1) la ampliación, modernización y conservación de carreteras federales no han podido ser atendidas con la misma velocidad que ha crecido la demanda; 2) los ferrocarriles han presentado rezagos que obligan para su operación a dotarlos de importantes subsidios públicos; 3) la mayoría de los puertos marítimos necesitan ampliarse y modernizarse y la flota nacional ha sufrido un acelerado proceso de desabanderamiento; 4) en muchos casos existen rezagos en la conservación y el mantenimiento de aeropuertos, falta de capacidad en los edificios terminales y en las pistas y calles de rodaje, y 5) las insuficiencias en prácticamente en todos los aspectos de las telecomunicaciones son considerables.<sup>135</sup>

Ante tal panorama, se advierte que las condiciones de la infraestructura hacen imperativo un enorme esfuerzo de inversión pública y privada durante los próximos años. Se deja ver que será imprescindible promover un gasto privado mucho mayor en infraestructura básica. Se anunciaba así, la desincorporación y privatización en carreteras (construcción de nuevas autopistas con capital privado), ferrocarriles, puertos, aeropuertos.

No es el propósito de esta investigación el detallar lo que ocurrió, pero al final del sexenio estallaron escándalos por la falta de transparencia o demasiada opacidad en los procesos de privatización: las carreteras concesionadas tuvieron que ser reincorporadas al control estatal para evitar la quiebra de las empresas concesionarias; la privatización de los aeropuertos no fue clara y a decir de los expertos del sector no se justificaba o debió incluirse a la operadora paraestatal para que pudiera participar y competir con las paraestatales francesas y españolas, así como otras empresas privadas internacionales, que concurrieron y ganaron los procesos licitatorios.

El caso de los ferrocarriles destaca sobremanera, pues las empresas fueron privatizadas y la más importante, Ferrocarriles Nacionales de México, puesta en liquidación. Llama la atención, porque algunos meses después del final de su gestión, Ernesto Zedillo aceptaba un puesto de consejero en el Consejo de Administración de una de las empresas que participó en la privatización. No se entiende muy bien cómo es que había nuevas reglas pero seguían prevaleciendo los vicios de siempre.

La modernidad del neoliberalismo recicló los cuadros políticos en la administración pública mexicana, pero viejas formas y la falta de ética identificados con la gestión pública

---

<sup>135</sup> *Antología de la planeación en México*. Vol. 29. *La planeación del desarrollo en el umbral del siglo XXI. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, op. cit.*, p. 172.

tradicional, existencia de corrupción inherente a la acumulación capitalista, supo amoldarse a los nuevos y tecnocráticos tiempos.

### 3.6.1 Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA).

Para el combate a la pobreza extrema, estrategia consignada en el PND 1995-2000, se definieron una serie de políticas de las que resultó uno de los programas emblemáticos del zedillato, el *Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)*,<sup>136</sup> su éxito fue tal que ha servido en gran medida como ejemplo a seguir por el gobierno de la administración 2000-2006 con el nombre de *Oportunidades*.

Sus evaluadores<sup>137</sup> han reconocido que de alguna manera PROGRESA recoge las experiencias del PRONASOL, tomando de él, el sentido de la *corresponsabilidad*. Desde mi punto de vista, recupera la experiencia institucional, pero la introduce con un mayor rigor, sin ingredientes políticos, propio de las acciones inspiradas por los esquemas del Banco Mundial, que llevaba años diseñando, difundiendo y financiando la implantación de estrategias de este tipo.<sup>138</sup>

Para John Scott, evaluador de PROGRESA, “el programa se inserta en el marco de una estrategia global de lucha contra la pobreza en el país, pero se distingue de programas anteriores (y contemporáneos) especialmente por la transparencia, integralidad, y eficiencia distributiva de sus mecanismos de asignación. “Puede afirmarse que PROGRESA representa el primer programa en México de subsidios al capital humano focalizado al nivel de las localidades y hogares más pobres del país. Es además el primer programa público en México que implementa, desde su inicio, un proyecto riguroso y complejo de evaluación de impacto”.<sup>139</sup>

Ya se comentó que el BM había financiado diversos programas al inicio del gobierno salinista, en los cuales se canalizaron recursos, en materia de educación, salud y para la descentralización a estados y regiones en situación de desventaja, y siempre pugnó porque se aplicaran racionalidades tecnocráticas y criterios metodológicos rigurosos que ponían en predicamento a la discrecionalidad propia de la administración pública mexicana.

---

<sup>136</sup> *PROGRESA: Programa de Educación, Salud y Alimentación*. México Coordinación Nacional de Progresas, 1998 “Lineamientos Generales para la Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación”. Documento de Divulgación.

<sup>137</sup> John Scott *Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA): Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientación de las Políticas*. Estudio RIMISP-FAO. Informe Final. México, CIDE, 1999.

<sup>138</sup> Ver Santiago Levy, *La pobreza en México*. El Banco Mundial, Washington, 1991. 113 pp. Levy fue Subsecretario de Egresos en la SHCP, durante el Gobierno de Ernesto Zedillo y Director General del IMSS durante un tramo del gobierno de Vicente Fox.

<sup>139</sup> John Scott *Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA): Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural*, op. cit.

Desde mi punto de vista, PROGRESA, es uno de los ejemplos más acabados de cómo la visión del BM promueve los enfoques de los investigadores y hacedores de políticas públicas mexicanas, quienes desarrollaron y articularon la investigación base de ese programa para combatir la pobreza extrema. Este es un claro ejemplo de lo que Sarah Babb denominó como isomorfismo institucional, porque se combinan y alternan los isomorfismo coercitivo, experto y mimético.<sup>140</sup>

Para hacer un breve comentario sobre el punto y cerrar esta parte de la investigación que nos ocupa, me referiré al estudio *La pobreza en México*, publicado por Santiago Levy en 1991, cuando PRONASOL llevaba dos años de estarse implantando. En la Introducción de su investigación Levy señala:

Durante los últimos años se han registrado en México reformas económicas impresionantes. Junto con el programa de estabilización macroeconómica, ha tenido lugar una liberalización sustancial del régimen comercial; de las reglas para la inversión extranjera y de las regulaciones internas. También se ha dado un ambicioso programa de privatización de empresas públicas y un fortalecimiento del régimen fiscal. De hecho el gobierno está embarcado en una redefinición radical de su función dentro de la economía, de sus responsabilidades y de la naturaleza de su intervención. Su papel como regulador está cambiando: a nivel macroeconómico, para fijar políticas creíbles y sostenibles; a nivel micro, para fomentar el manejo eficiente de los mercados. Al mismo tiempo, el gobierno mantiene su compromiso de mejorar el bienestar de la población pobre. Este compromiso se materializa a través del Programa Nacional de Solidaridad, creado por el Presidente Salinas en diciembre de 1988, a sólo cinco días de su mandato.<sup>141</sup>

Este párrafo contiene una representación acabada y precisa, desde el punto de vista de un economista (Levy), sobre la situación económica en México a finales de los ochenta y principios de la década siguiente. Para mí, es un ejemplo claro de la percepción y elaboración discursiva neoliberal predominante en las altas esferas de la administración pública mexicana desde esos años. Además de la admiración y el elogio por las reformas ocurridas, el párrafo es una enumeración rigurosa y precisa de la estrategia implantada en México desde el inicio del gobierno de Miguel de la Madrid, destacando el nuevo papel del Estado en la liberalización, la

---

<sup>140</sup> Ya se expuso que Sarah Babb en *Proyecto: México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo* postula la tesis de que la presencia de economistas formados en EUA en los gobiernos de los países en vías de desarrollo es asombrosamente poderosa. Estos tecnócratas suelen compartir un marco cognitivo común, una ideología común con los hacedores de políticas y los funcionarios de organizaciones multilaterales. Ella sostiene que las profesiones requieren de la legitimación de las organizaciones o de los actores con recursos (clientelas profesionales) y por otra, que las instituciones gobiernan la conducta social, desde las costumbres y otras normas culturales informales, hasta leyes y otras formas legales formales de regulación social. Señala que existen tres tipos de isomorfismo institucional: 1) Mimético: en el cual se comparten valores comunes, estructuras organizacionales y se imita para minimizar la incertidumbre. 2) Coercitivo: ocurre cuando las instituciones acatan las normas de actores externos poderosos bajo las presiones de dependencias de recursos. 3) Normativo o experto: ocurre en organizaciones como las universidades. Queda claro que los fenómenos gemelos de la internacionalización de la ciencia económica y la internacionalización de la tecnocracia mexicana están directamente relacionados.

<sup>141</sup> Santiago Levy, *La pobreza en México*, op. cit. Ver Introducción, pp. 2-3.

desregulación y la privatización de empresas públicas, y a pesar de que se está redefiniendo la naturaleza de la intervención estatal. Al mismo tiempo se mantiene el compromiso de mejorar el bienestar de la población pobre.

No sólo hay una impecable retórica económica, hay tiempo también de manifestar, sin nombrarlo como tal, el compromiso político, con los pobres y de paso hacer un guiño al Titular del Ejecutivo Federal de ese sexenio, al tiempo que se presenta una propuesta avalada por el Banco Mundial, que aborda uno de los asuntos irresolubles en el desarrollo económico social mexicano desde siempre: el impostergable y hasta incómodo asunto de la pobreza en México.

John Scott, en su evaluación del PROGRESA, destaca la innegable influencia que el trabajo de Levy tendrá sobre la concepción del programa, un sexenio después. Destaco de las preocupaciones de éste, una que en el programa de la administración Zedillo se trató de aplicar al pie de la letra: “los programas para la pobreza sólo deben llegar a la población objetivo y hacerlo de manera eficiente en cuanto a costos”. Señala, también una preocupación que ninguno de los programas de atención a la pobreza (independientemente de su denominación; grupos marginados, zonas deprimidas, indígenas o en desventaja) realizados por los gobiernos mexicanos ha podido resolver: no sólo aliviar la pobreza proporcionando a los desposeídos los mínimos de bienestar, sino formar una estrategia que incorpore a las regiones rezagadas al resto de la economía.<sup>142</sup>

PROGRESA tuvo cinco objetivos: 1) Mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres. 2) Integrar las acciones de educación y salud para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por enfermedades o desnutrición. 3) Procurar que los hogares dispongan de medios y de recursos suficientes para que sus hijos completen la educación básica. 4) Inducir la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los miembros de las familias en favor del beneficio que significa para los niños y los jóvenes mejorar su educación, salud y alimentación. 5) Promover la participación y el respaldo comunitario en las acciones de PROGRESA.<sup>143</sup>

---

<sup>142</sup> Ibid, p.4-5.

<sup>143</sup> Los objetivos mencionados de manera completa son: 1) Mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres, particularmente de la población más vulnerable, como son los niños, niñas y mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, mediante servicios suficientes y de calidad en materia educativa y de cuidado de la salud, así como ayudas alimentarias. 2) Integrar las acciones de educación y salud para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por enfermedades desnutrición de los niños y jóvenes, ni porque se vean en la necesidad de realizar labores que dificulten su asistencia escolar. 3) Procurar que los hogares dispongan de medios y de recursos suficientes para que sus hijos completen la educación básica. 4) Inducir la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los miembros de las familias en favor del beneficio que significa para los niños y los jóvenes mejorar su educación, salud y alimentación. 5) Promover la participación y el respaldo comunitario en las acciones de PROGRESA para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de las familias de las localidades donde opera, así como sumar los esfuerzos e iniciativas comunitarias en acciones similares o complementarias al Programa. Para

Para la implantación de estos objetivos se estableció la siguiente estrategia: a) Focalización. b) Transparencia. c) La Familia como ámbito y unidad de acción d) Enfoque de género. e) Corresponsabilidad. f) Ayuda estructural mas que asistencial: g) Apoyo comunitario y de autoridades locales. h) Enfoque integral. i) Complementariedad con otros programas. j) Coordinación: entre niveles de gobierno (vertical) y dependencias federales (horizontal). k) Seguimiento y evaluación.<sup>144</sup>

Más allá de los resultados alcanzados por PROGRESA, de las innovaciones y rigores que implicó, que al decir del gobierno mexicano de esos años fueron muy buenos, y a los comentarios de su evaluador que precisa las mejoras y avances que esta estrategia representa en el combate contra la pobreza respecto de otras realizadas en el pasado, cabe insistir en lo complicado del problema, al que Levy se aproxima con precisión y frialdad de cirujano preguntándose ¿qué es la pobreza?

Comienza su respuesta señalando que la pobreza y la desigualdad en el ingreso son problemas diferentes. Indica que las políticas para reducir la desigualdad en el ingreso, pueden, aunque no necesariamente, reducir la pobreza. Acentúa que su trabajo se centra en la pobreza.<sup>145</sup>

Diferencia entre pobreza moderada y extrema, definiendo que los extremadamente pobres “son aquellos que no pueden allegarse una alimentación suficiente que les permita desempeñarse adecuadamente. Las personas desnutridas son más vulnerables a las enfermedades, corren el riesgo de desarrollar deficiencias antropométricas, en ocasiones son apáticas y, en general, son menos capaces de llevar una vida sana, con la suficiente energía para desempeñarse satisfactoriamente en la escuela o en el mercado de trabajo. La pobreza extrema es constante en el tiempo y, dentro de ciertos límites, el espacio”.<sup>146</sup>

Cabe destacar que esta definición describe a la pobreza por sus efectos, pero no indica con claridad qué la causa, encontrándose ahí el sesgo ideológico de este tipo de estrategias. Con asepsia se identifica el problema y se pasa a encontrarle solución y Levy

---

realizar estos objetivos, el programa ofrece servicios y transferencias en sus tres componentes de educación, salud y alimentación. Tomados de John Scott Análisis del *Programa de Educación, Salud y Alimentación* (PROGRESA).

<sup>144</sup> Con detalle, la estrategia establecía: a) Focalización: Asegurar que beneficien a quienes más lo necesitan, no destinarlos a quienes reciben otros apoyos. Asegurar que no se dupliquen los beneficios. b) Transparencia: procedimientos rigurosos, objetivos e imparciales, homogéneos a nivel nacional, así como verificables y auditables, Respeto del Programa a las preferencias políticas de las personas, así como a las costumbres y características culturales de las comunidades". c) La Familia como ámbito y unidad de acción d) Enfoque de género: Promover la igualdad de género y busca potenciar a las mujeres. e) Corresponsabilidad, f) Ayuda estructural mas que asistencial. g) Apoyo comunitario y de autoridades locales. h) Enfoque integral: los efectos de [educación, salud, y alimentación] se multiplican y potencian recíprocamente por las interrelaciones positivas que los vinculan". i) Complementariedad con otros programas. j) Coordinación: entre niveles de gobierno (vertical) y dependencias federales (horizontal). k) Seguimiento y evaluación. John Scott, op. cit.

<sup>145</sup> Santiago Levy, *La pobreza en México*, op. cit., p. 7.

<sup>146</sup> *Ibidem*, p.7-8.

dedica algunos párrafos a marcar las diferencias entre pobreza moderada y pobreza extrema. Señala que el concepto de pobreza extrema identifica a un conjunto de individuos que necesitan ayuda directa para poder beneficiarse al máximo de las políticas generales formuladas para reducir la pobreza; los extremadamente pobres constituyen la población objetivo de programas especiales, aunque advierte que no es fácil establecer una diferencia muy precisa entre pobreza moderada y extrema.<sup>147</sup>

Más adelante, Santiago Levy aborda los determinantes de la pobreza. Expone que la hipótesis central es que el origen de la pobreza del país se encuentra en el rezago en el desarrollo agrícola y rural y reconoce que la pobreza actual es el resultado de políticas anteriores,<sup>148</sup> que no han encontrado cómo los principales activos económicos de los pobres –los rendimientos de la mano de obra no calificada y la tierra- no han podido ser optimizados y maximizados por sus poseedores.

Sin mencionarlo, Levy deja entrever que el problema es el escaso o nulo ingreso de los pobres. Sin embargo, no señala que la causa de esto sean las condiciones del mercado, propias de nuestro sistema de acumulación capitalista y sus reglas inherentes a la maximización de beneficios y búsqueda permanente de utilidades económicas. Él, prefiere indicar que el problema son las políticas gubernamentales sobre la fijación de precios y el ambiente institucional en que los actores involucrados toman sus decisiones (aunque implica a la oferta y la demanda no las menciona, supongo que para no hacer engorrosas referencias a las disparidades y asimetrías existentes entre los actores económicos).

Aunque en el estudio de Levy se analiza la política macroeconómica y se ubican los problemas incurridos, así como las acciones que no resultaron como se esperaba, se deja entrever que en el rezago en el desarrollo rural y el sesgo urbano que ha caracterizado a México, que algo de lo que se les puede ofrecer a los pobres es un clima general de certidumbre, que desde el punto de vista de la pobreza es un bien público y puede ayudar.

Así, la expansión macroeconómica que propicie el aumento de mano de obra no calificada de manera sostenida (la expectativa de empleo en el futuro), es la única posibilidad de inducirlos a abandonar el auto empleo de sus tierras marginales, y esa búsqueda de ingreso quizá les permita, sin garantías, pensar que podrán acumular en el mediano plazo.<sup>149</sup>

Está claro que para los hacedores de políticas<sup>150</sup> de los últimos años el problema de la

---

<sup>147</sup> Ibid, p. 9.

<sup>148</sup> Ibid, p. 45.

<sup>149</sup> Ibid, p.57.

<sup>150</sup> PROGRESA es un claro ejemplo de como identificado un problema público; la pobreza extrema, este es atendido a través del enfoque de políticas públicas. Sobre la hechura de las políticas, señala Aguilar Villanueva: “En primer lugar: una política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente

pobreza es indomable y sin confesarlo irresoluble. Queda incluso la sensación de que es un mal necesario.

De lo perdido, lo que aparezca: PROGRESA y los demás programas de este tipo, cumplen un papel que, aunque a veces con poca difusión y aparentemente de bajo perfil, siempre tendrán el sello del salinismo en el sentido de que serán utilizados para legitimar al régimen en turno, presentando en este caso a un modernizado paternalismo de corte neoliberal.

Queda en el aire la pregunta ¿qué hacemos con los pobres? que desde 1875 hacía Ignacio Ramírez, el Nigromante, a Carlos Olaguíbel.<sup>151</sup>

### 3.7 Participación de la sociedad en la ejecución del plan.

En este Plan, en general, se establece promover la participación social y definir un nuevo marco de relaciones entre el Estado, los ciudadanos y sus organizaciones. Marco basado en la vigencia del Estado de derecho, la observancia de las garantías individuales y los derechos sociales, el fortalecimiento de los derechos políticos, el respeto del gobierno a los asuntos internos de las organizaciones sociales y el reconocimiento a la representatividad democrática de sus dirigencias y liderazgos.<sup>152</sup>

Además, propone establecer una política de firme aliento a la participación de los ciudadanos y a las organizaciones civiles en las diversas áreas de la Administración Pública. Para ello se estima conveniente promover la creación de consejos consultivos en los órdenes municipal, estatal y federal, en los que tengan cabida los líderes sociales representativos y profesionistas expertos.<sup>153</sup>

Si bien ya se mencionó, se señala en este Plan que la participación de la sociedad se

---

reactivo, casual. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido. En segundo lugar: no es la simple decisión deliberada del actor gubernamental: la gran decisión en la cúspide del estado. Hay que incorporar las muchas y diversas decisiones de los muchos actores participantes, gubernamentales y extragubernamentales, que en sus diversas intervenciones han preparado y condicionado la decisión central, le dan forma y la llevan después a la práctica, haciéndola y rehaciéndola con el resultado muy probable de que los resultados finales no se asemejen a los planes y a las intenciones originales. La política es un proceso, un “curso de acción” que involucra todo un conjunto complejo de decisiones y operadores, más que una decisión singular, suprema e instantánea. Una política no es sólo una decisión (por ejemplo, la decisión de no actuar). Es, ante todo acción, un conjunto de acciones (...) En suma, la política es, supuesta su institucionalidad: a) El diseño de una acción colectiva intencional. b) El curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e intenciones que comparte y, en consecuencia; c) Los hechos reales que la acción colectiva produce. Luis F. Aguilar Villanueva. *La hechura de las políticas*. México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1992. Segunda Antología. pp. 432. Ver pp.24-26.

<sup>151</sup> Citado por Julieta Campos en *¿Qué hacemos con los pobres? La reiterada querrela por la nación*. México, Aguilar, 1996. 688 p.

<sup>152</sup> *Antología de la planeación en México*. Vol. 29. *La planeación del desarrollo en el umbral del siglo XXI. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, op. cit., p. 61.

<sup>153</sup> *Ibid*, p. 82.

dio al inicio de su formulación a través de foros; en el apartado relativo a desarrollo democrático se refiere ampliamente la participación de organizaciones civiles y no gubernamentales como elemento clave en el desarrollo político. Sin embargo, no se indica con claridad como será la participación de la sociedad en la ejecución de este Plan.

Como ya se mostró en el subcapítulo 3.5, una línea de acción marca que el desarrollo democrático al que aspiramos comprende la participación social de los ciudadanos como un aspecto fundamental en la toma de decisiones; indica, también que las acciones gubernamentales están mejor orientadas y son más eficaces en la medida en que incorporan esfuerzo el colectivo, el escrutinio público y la crítica de la sociedad.<sup>154</sup>

Es decir, se había decidido reconocer la participación social como un elemento permanente, no sólo coyuntural, para estar al tanto de las acciones de la administración pública. Sin embargo, una vez más, el cómo hacerlo no es precisado.

### **3.8 Algunos conceptos medulares: Proyecto nacional. Modernización.**

En el PND 1995-2000, los conceptos proyecto nacional y modernización no son relevantes. El primero de ellos, incluso, parece en desuso.

Proyecto Nacional, que es un término consignado en el Artículo 26 Constitucional, en este Plan ya no aparece ni para indicar que los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución determinarán los objetivos de la planeación. Hay un marcado contraste con el PND 1983-1988, en donde se menciona indiscriminadamente, tanto que parece que en realidad el Proyecto nacional no existe; no se puede asumir y entonces, a fuerza de repeticiones, se crea el concepto. El gobierno zedillista ya no tiene esos pruritos y simplemente lo omite.

Modernización, en cambio, será un concepto que seguirá prevaleciendo, aunque no se enfatice. Se debe destacar que principalmente aplicado a la modernización de la administración pública que fue la manera de decir que se debía reformar al gobierno.

Debo afirmar que en el manejo de ciertos términos hubo cambios notorios, pues el pragmatismo tecnocrático del zedillismo fue sustituyendo, gradualmente, ciertos conceptos muy ideologizados. Eran términos que de tanto mencionarse crearon una saturación semántica que los vació de su sentido original.

Términos como modernización, apenas esbozados en el Plan delamadridista, ya para el Plan salinista, se desplazan y consolidan. Ya establecido, pasará desapercibido y sólo será expresamente utilizado en lo referente a la modernización de la administración pública en el

---

<sup>154</sup> Ibidem, p.82

Plan zedillista, en donde ya se asientan y utilizan otros como políticas públicas, igualdad de oportunidades, entre otros.

No obstante, en este Plan no ha desaparecido del todo la tendencia a continuar con los usos políticos de la historia patria y el abuso de la historia oficial, pero el manejo es cauto, sin grandilocuencias. Si bien se citan los grandes y gastados referentes de la Historia de México, estos harán contrapeso a aquellos términos, que, como Revolución Mexicana, tenían el monopolio de legitimar alguna acción, la que fuera, del gobierno que se trataba.

Por ejemplo se señala que nuestra histórica aspiración por las libertades y la democracia es larga y se hilvanan una serie de hechos: Guerra de Independencia; los “Sentimientos de la Nación” de Morelos; la Constitución de Apatzingán; la Constitución de 1824; la Reforma y la defensa de la Constitución de 1857; la Revolución Mexicana y la Constitución de 1917. Por lo tanto, este PND no se reivindica como sólo heredero de la Revolución Mexicana, sino continuador de un proyecto histórico de larga duración.

El sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León será recordado por diversos e innumerables motivos. Los nostálgicos del uso de la Revolución Mexicana, lo recordarán porque fue el primer presidente priísta del México posrevolucionario que decidió no participar en la ceremonia que el 20 de noviembre del último año de su gobierno; conmemoración que, conforme a la costumbre priísta, él debería haber encabezado. También será recordado porque encabezó el último gobierno priísta del siglo XX, y por ser el presidente que atestiguó la alternancia, al entregar la presidencia a Vicente Fox Quesada, candidato del Partido Acción Nacional (PAN), ganador de las elecciones del 2 de julio del 2000.

De la gestión de Zedillo existen otras situaciones que más que recordar, algunos preferiríamos olvidar o pensar que no sucedieron, es el caso del Fondo Bancario para la Protección del Ahorro (FOBAPROA).

En *FOBAPROA, la verdadera historia*,<sup>155</sup> la SHCP, exonerando a la administración entrante 1994-2000 (y responsabilizando a la gestión salinista), afirma que la crisis económica de 1994 no puede ser atribuida a un sólo hecho o decisión de política económica, sino a factores ocurridos tanto en 1994 como en años anteriores. Señala que, ante las circunstancias que prevalecieron en 1995, el gobierno entrante enfrentaba dos alternativas: o permitía la quiebra de los bancos (reprivatizados en la administración 1988-1994) o echaba mano de todos los recursos para mantenerlos en operación. Se optó por lo segundo.

Esta medida se justificó, señala la SHCP, porque “haber permitido la quiebra del

---

<sup>155</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *FOBAPROA, la verdadera historia*, México, SHCP, 1998. 149 pp. Alegato justificatorio sobre la decisión tomada por el gobierno zedillista sobre el problema de la quiebra del sistema bancario mexicano.

sistema bancario mexicano hubiese tenido muy graves situaciones económicas y sociales que se hubieran prolongado durante varios años”. Ante esta situación la disyuntiva era: una nueva estatización bancaria o establecer una estrategia diversificada y selectiva, que buscara restituir la sana operación de los bancos a la brevedad y al menor costo fiscal.<sup>156</sup> Otra vez, se decidió por la segunda opción y la mayoría de las medidas que puso en marcha el gobierno se llevaron a cabo a través del FOBAPROA, fondo que por ley fue creado en 1990. De las diversas medidas destacan la compra de créditos por parte del Fondo, como el elemento que de manera definitiva movió el ánimo de los inversionistas a inyectar recursos nuevos a los bancos. El monto de la deuda que se asumió con el FOBAPROA, ascendió a 552 mil millones de pesos.<sup>157</sup>

Hasta aquí la situación era muy grave, aunque la versión de la SHCP aparentemente lo simplifica. Se agravó más, cuando el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo (con predominio de legisladores de los partidos Acción Nacional y del Revolucionario Institucional) deciden, ante una creciente inconformidad de la oposición, círculos académicos y un amplio sector de la opinión pública, que los 552 mil millones de pesos sean consolidados, en 1998, como deuda pública. La inconformidad estalló cuando trascendió que de esa cantidad, casi 420 mil millones de pesos<sup>158</sup> correspondían a operaciones que no se tuvo el cuidado de exigir las garantías que de plano, a todas luces, parecían fraudulentas. La indignación creció cuando los medios paulatinamente dieron a conocer que muchos de esos créditos no pagados eran considerados como delitos de “cuello blanco”, donde se presumía tráfico de influencias. Sin embargo, el gobierno zedillista presentó una iniciativa de reforma al Congreso para que la deuda del FOBAPROA fuera consolidada en la deuda directa del Gobierno Federal. No sin muchísimas críticas y enfrentamientos, el bloque hegemónico (Ejecutivo y Legislativo; Partido Revolucionario Institucional y Partido Acción Nacional; banqueros y gobierno) aprobaron las reformas que esa iniciativa planteaba.

El sistema financiero era intocable,<sup>159</sup> y por los errores y tropelías de unos cuantos, pagaría la sociedad. La SHCP señala que fue la mejor decisión, pues tomando en cuenta las tendencias predominantes en los mercados nacionales y extranjeros se hubiera provocado

---

<sup>156</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *FOBAPROA, la verdadera historia*, op. cit., p.26.

<sup>157</sup> *Ibid*, p. 40

<sup>158</sup> *Ibid*, p. 42.

<sup>159</sup> En entrevista realizada por Mario Vázquez Raña, publicado en la cadena de *El Sol de México*, al Titular de la SHCP, Ángel Gurría, incluida en *FOBAPROA, la verdadera historia*, Gurría, señala que México sigue siendo un destino muy importante para los flujos de capital de todo el mundo, “diría que México es el destino más seguro de los mercados emergentes, pues es el que mejor tiene en regla [sic] sus cuestiones fundamentales de manejo macroeconómico”. En una muestra de su racionalidad tecnocrática señala: “los pasivos del FOBAPROA representan el costo en que incurrió el gobierno para proteger a la economía mexicana, no a los bancos ni a los banqueros”. Ver pp. 66 y 78. Actualmente Ángel Gurría, ampliamente reconocido en los medios financieros internacionales, es Director de la OCDE.

una reacción negativa que implicaría, sin duda, la profundización de la crisis. No se estimó conveniente enfrentar a los ahorradores y a los inversionistas, muchos de ellos de fondos y sociedades de inversión con capitales extranjeros, pero también, sin decirlo, se protegió a deudores fraudulentos. Se decidió proteger el ahorro interno, tal y como se planteó con singular énfasis en la estrategia inicial del PND 1995-2000. Sin embargo, en lo relativo a la soberanía, donde este mismo PND postula que “Soberanía es la capacidad para tomar libremente decisiones políticas en el interior con independencia del exterior”<sup>160</sup>, una vez más los contenidos del Plan quedaban como mera expresión retórica. Se confirmaba, una vez más, la realidad de los países dependientes en los cuales las decisiones trascendentales de política económica, el factor externo definía la agenda, tal y como se empezó a manifestar en México a partir de 1982 o en 1994, cuando el “error de diciembre” generó el problema del FOBAPROA.

Ni la planeación pretendidamente democrática ni el enfoque por políticas públicas, ni ningún otra racionalidad tecnocrática o burocrática han podido evitar que el gobierno se equivoque y la sociedad pague los costos. Este es uno de los precios de nuestro Estado Autoritario Burocrático, de nuestras carencias políticas.

---

<sup>160</sup> *Antología de la planeación en México*. Vol. 29. *La planeación del desarrollo en el umbral del siglo XXI. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, op. cit., p. 21.

## **EPÍLOGO**

### **LA CONTINUIDAD DEL GOBIERNO DEL CAMBIO**

## 1. EL GOBIERNO DEL CAMBIO Y ALGUNAS DE SUS CONTINUIDADES CON EL MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA DE LOS GOBIERNOS PRIÍSTAS DE FINAL DEL SIGLO XX.

Cuando concebí e inicié los trabajos de investigación de este estudio, entre junio del 2000 y finales del 2002, creía tener muy claro que éste estaría delimitado por el inicio del gobierno de Miguel de la Madrid, su Plan Nacional de Desarrollo, y el cierre de la administración de Ernesto Zedillo, pasando por la gestión de Carlos Salinas de Gortari. Era un corte simple; natural, pues además de estar delimitado por el fin del sexenio zedillista y el fin del siglo, el periodo 1983-2000, englobaba a las tres administraciones que ya habían sido designadas, en los círculos académicos y de la oposición al gobierno como la etapa neoliberal del Estado Mexicano, el último periodo de preeminencia presidencial del Partido Revolucionario Institucional en el siglo XX.

El triunfo del candidato del Partido Acción Nacional a la Presidencia de la República, en julio del 2000, inauguraba la alternancia del Titular del Poder Ejecutivo. Una hipótesis válida era suponer el cambio de régimen, al llegar a esa instancia, un partido con más de 60 años de empecinada oposición (el PAN después del PRI, era el partido más antiguo con registro vigente en el escenario político mexicano) al régimen posrevolucionario. El Presidente triunfador de esa jornada electoral pregonaba que el suyo sería el gobierno del cambio. Al parecer, algo diferente estaba a punto de comenzar.

Comencé y cerré los trabajos de este estudio con el periodo definido en el inicio, 1983-2000, sin embargo debo comentar que las complejidades propias de una investigación de esta naturaleza, sumada a mi inexperiencia y excesiva curiosidad, pifias incluidas, hicieron que el desarrollo y la redacción se prolongara casi cuatro años, en los cuales el sexenio del Presidente Vicente Fox fue avanzando. Ante lo que estaba sucediendo, crecía la tentación por considerar al PND 2001-2006 como objeto de estudio de este trabajo.

Fue necesario que me recordaran que la investigación puede ser permanente –tiene que serlo-, pero los trabajos deben concluirse. Sin embargo, diversas características que se aprecian en el Plan foxista, permiten –me insistieron, por otra parte- proponer y trazar una futura línea de investigación sobre las continuidades y rupturas del gobierno llamado del cambio, con relación a las administraciones que lo antecedieron.

Esta es la razón por la cual se añade un epílogo previo a presentar las conclusiones de todo el trabajo. Epílogo que, una vez analizadas brevemente dos características del PND 2001-2006, la elaboración del mismo y las políticas públicas del Poder Ejecutivo Federal 2001-2006, permitirá recapitular sobre lo más relevante de lo recorrido a lo largo del estudio.

### 2.1 Elaboración del *Plan Nacional del Desarrollo 2001-2006*.

En el Mensaje del Presidente la República con el que abre el PND 2001-2006,<sup>1</sup> se señala:

El 2 de julio de 2000, la voluntad de mexicanas y mexicanos, expresada en las urnas, determinó que el país optara por el cambio (...) Nadie puede sentirse satisfecho con lo que hemos logrado como país. Yo no puedo, ciertamente, sentirme satisfecho, mientras no tengamos una economía sólida que nos permita crecer con baja inflación y sin comprometer el futuro de las siguientes generaciones. Nadie puede decirse satisfecho mientras existan millones de familias viviendo en la miseria (...) Para construir este nuevo México necesitamos poner al país al día.<sup>2</sup>

El Plan de la administración foxista se presenta a finales de mayo de 2001. El rito se repite y se señala que de acuerdo a lo establecido en los artículos 26 de la Constitución y 20 y 21 de la *Ley de Planeación*, se cumple con la obligación de hacer que del Sistema Nacional de Planeación Participativa [sic]<sup>3</sup> emane el PND 2001-2006, cumpliéndose así todas las formalidades establecidas.

Señalando como base al Sistema Nacional de Planeación Participativa (SNPP) se establece que en la elaboración de este Plan intervinieron cinco grandes procesos:<sup>4</sup>

1) *Cómo se planeó*: que están referidos al Sistema Nacional de Planeación Participativa; al proceso de participación ciudadana y al propio PND. 2) *Cuál es el entorno*: que ubica a México en un contexto de transición: demográfica, social, económica y política. 3) *Qué nos proponemos*: el establecimiento de una visión de México en el 2025, la definición de la misión del gobierno federal, el establecimiento de principios que sustenta el Ejecutivo Federal, la definición de políticas (social, económica, interior, exterior). 4) *Qué se necesita*. Se establece que se requiere: buen gobierno, finanzas públicas sanas, cambios en la estructura del Poder Ejecutivo Federal y revolución educativa. 5) *Cómo lo lograremos*. Se enuncian objetivos y estrategias en: desarrollo social y humano; crecimiento con calidad; orden y respeto.

Se enaltece a la participación ciudadana y se indican los mecanismos utilizados para recabar la opinión ciudadana: por correo directo y vía internet; reuniones de participación ciudadana; proceso de planeación en el seno de la administración pública federal (APF) y se establecen tres grandes procesos considerados en el Sistema Nacional de Planeación

---

<sup>1</sup> Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo PND 2001-2006*. México. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República, México, 2001. 157 pp.

<sup>2</sup> *Plan Nacional de Desarrollo PND 2001-2006*, op. cit., páginas vii-x.

<sup>3</sup> En la *Ley de Planeación* se hace referencia al Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD). Es en el PND de la administración foxista donde se le menciona como Sistema Nacional de Planeación Participativa (SNPP). No se encontró evidencia de que se ya hayan hecho modificaciones legales para cambiar la denominación del SNPD por SNPP.

<sup>4</sup> *Ibid*, p. 5.

Participativa: 1) la planeación estratégica; 2) el seguimiento y control, y 3) el mejoramiento organizacional, los que apoyan a la operación continua y eficaz de la APF.<sup>5</sup>

Hasta aquí, en lo anteriormente referido en este primer PND de un gobierno no priísta, se puede comentar que existe apego total a los tiempos<sup>6</sup> y formas para cumplir con lo que establece la *Ley de Planeación*. Si bien se hace referencia a al Sistema Nacional de Planeación, se le adjetiva de participativa y ya no de democrática.

Hay distancia, por una parte, respecto de los PND de sus antecesores, en lo relativo al manejo discursivo, principalmente, con relación a los planes de De la Madrid y Salinas. En el caso del Plan de Zedillo, el lenguaje es más parecido, por lo sucinto y simple; compartiría su distancia del término Revolución Mexicana, pero el de Fox en eso es radical, ni la menciona.

Por otra parte, una diferencia significativa, respecto de los PND anteriores a 1995, en mucho, producto de los nuevos enfoques de administración; planeación estratégica y gerencia pública, es que incluye notoriamente una serie de conceptos e instrumentos derivados de la administración de empresas y negocios, ya presentes en el PND de la administración Zedillo, quien en sus acciones de modernización administrativa explicitaba la reforma organizacional del gobierno, con la cual, quizá por la contigüidad temporal hay más afinidades aparentes con este Plan que ahora nos ocupa.<sup>7</sup>

Sin embargo, hay que resaltar un aspecto, el énfasis discursivo por

revitalizar el ejercicio de la planeación para convertirla en el instrumento que armonice las acciones del Ejecutivo y ofrezca un punto de referencia a la sociedad. La

---

<sup>5</sup> Ibid, p. 9-16.

<sup>6</sup> Si bien el marco legal es el sustancialmente el mismo para el periodo 1983-2000, se aprecian cambios significativos en los estilos y en las formas institucionales de realización del proceso. El PND 1983-1988, se formula con todo el peso de la estructura de la SPP, tomando como base las consultas partidistas del PRI. El PND 1989-1994, es atribución de la SHCP a través de la Subsecretaría de Egresos y la movilización de la administración pública federal es notoria a favor del programa del presidente electo, aún antes de que tome posesión. El PND 1995-2000, se realiza a través de un Consejo Consultivo y la responsabilidad de la integración le es delegada al INEGI, el proceso se inicia tardíamente en marzo de 1995. El PND 2000-2006, comienza su formulación iniciando enero del primer año, si bien reglamentariamente es responsabilidad de la SHCP, es directamente la Presidencia de la República, a través de la Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional, la que asume la dirección del proceso. Llama la atención que en lo concerniente al diseño de los foros de consulta popular se apoya en la práctica administrativa del *outsourcing* (ejecución externa), mediante el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, que conceptualiza el modelo de formación de facilitadores para la realización de la consulta popular y de diversas consultoras privadas que diseñan los modelos de administración del conocimiento y de uso de tecnologías de la información.

<sup>7</sup> No se debe olvidar el origen empresarial de la trayectoria profesional de Vicente Fox, quien se interesó por la política hacia finales de los ochenta cuando ocupó una curul por el Estado de Guanajuato y, después en su segundo intento, llegó a ser gobernador de ese Estado a mediados de los noventa. Estando por concluir su periodo constitucional como gobernador, Fox presentó el trabajo recepcional *Generación del Plan Básico de Gobierno 1995-2000 del Estado de Guanajuato*, para obtener el Título de Licenciado en Administración de Empresas. En este trabajo se deja ver la aplicación de métodos de administración estratégica, muy similares a los empleados en el PND 2001-2006, que más que señalar que Fox es un precursor en estos asuntos, es el reflejo de principios dominantes que desde la administración de negocios y la racionalidad administrativa y eficientista, implícita, son importados e implantados en la administración pública, por él y sus colaboradores cercanos. Esto fue generalizado en la administración de Ernesto Zedillo. Ver Vicente Fox y Quezada. *Generación del Plan Básico de Gobierno 1995-2000 del Estado de Guanajuato. Reporte de trabajo en el campo profesional*. Tesis para obtener el Título de Licenciado en Administración de Empresas. UIA, México, 1999.

planeación no debe ser más un estéril ejercicio retórico ni tampoco una acción estatista que sustituya a la sociedad e inhiba su creatividad. Debe permitir la atención eficaz de las prioridades que democráticamente se han propuesto. Hablamos de un esfuerzo de previsión, de racionalidad, de orden, de coordinación y, sobre todo, de un gran trabajo de conciliación: entre los intereses de los individuos y los de la sociedad; entre las opiniones de los especialistas y las del ciudadano que sabe mejor cuáles son sus necesidades inmediatas; entre la experiencia y el sentido innovador; entre el pasado y el futuro.<sup>8</sup>

Se debe precisar que la alusión al término planeación que se incluye al inicio del párrafo citado, se refiere al proceso de planeación estratégica, no a la planeación gubernamental, como se entendía en los ochenta. Aquí, si bien se descalifica lo retórico y lo estatista, se resalta lo sustancial al proceso de planeación: previsión, racionalidad, orden, coordinación y conciliación, privilegiándose esta última. Aparecen las tensiones propias de la planeación entre pasado y futuro, entre experiencia y expectativa: a partir de las necesidades inmediatas, el presente, se intentará diseñar el futuro.

A largo plazo se define un horizonte de planeación de 25 años, considerando una determinada perspectiva de país y de los sectores estratégicos para el desarrollo. Si bien en la *Ley de Planeación* se considera que en un PND (instrumento de mediano plazo) pueda haber previsiones o proyecciones que trasciendan el periodo del Plan, esta es la primera vez que se establece y explicita una visión de largo plazo.

Uno de los elementos para la preparación del Plan Nacional de Desarrollo fue la definición de una visión de México en el año 2025 que propone el rumbo a largo plazo que requiere el país. Así, se puede identificar con claridad, cómo la política, las acciones de gobierno a través de la planeación, se pretende surjan de los ciudadanos, los particulares, tal y como se ha postulado en el modelo de política pública, que surge en los noventa y que se ha venido refiriendo con detalle.

Por otra parte y de acuerdo a un esquema de planeación estratégica<sup>9</sup>, se establece el monitoreo del entorno, el diagnóstico y definida una problemática, se señala que los retos del cambio en México están enmarcados en cuatro grandes procesos de transición: la demográfica, la social, la económica y la política. Se enfatiza: las transiciones no comienzan ni se agotan en el sexenio 2001-2006, lo trascienden. Este gobierno surge de la transición y debe gobernar para el cambio, aceptando el reto de renovar profundamente las políticas públicas. Gobernar para el cambio significa aceptar la responsabilidad de largo plazo, con el fin de:

---

<sup>8</sup> Ibid, p. 9.

<sup>9</sup> Se toma como punto de partida que la planeación es el proceso mediante el cual, una vez determinados los objetivos a alcanzar, se definen las acciones a realizar antes de llevarlas a cabo.

Aprovechar las oportunidades que ofrecen las transiciones; mitigar sus efectos adversos; actuar con plena conciencia de las inercias que propician; modular, cuando sea deseable y posible, su velocidad; establecer mecanismos adecuados para compartir los beneficios entre todos.<sup>10</sup>

Una vez definidos los retos en el PND 2001-2006, se pasa al apartado correspondiente respecto de lo que el gobierno se propone, y de acuerdo a la metodología de la planeación estratégica se define la visión deseada para el país en el 2025:

México será una nación plenamente democrática con alta calidad de vida que habrá logrado reducir los desequilibrios sociales extremos y que ofrecerá a sus ciudadanos oportunidades de desarrollo humano integral y convivencia basadas en el respeto a la legalidad y en el ejercicio real de los derechos humanos. Será una nación dinámica, con liderazgo en el entorno mundial, con un crecimiento estable y competitivo y con un desarrollo incluyente y en equilibrio con el medio ambiente. Será una nación orgullosamente sustentada en sus raíces, pluriétnica y multicultural, con un profundo sentido de unidad nacional.<sup>11</sup>

De ahí se pasa a la misión del Poder Ejecutivo Federal, misión que define los objetivos a cumplir por todos los integrantes de la administración pública 2000-2006, encabezados por el Presidente de la República:

La misión es conducir responsablemente, de manera democrática y participativa, el proceso de transición del país hacia una sociedad más justa y humana y una economía más competitiva e incluyente, consolidando el cambio en un nuevo marco institucional y estableciendo la plena vigencia del Estado de derecho.<sup>12</sup>

Una vez definidas la visión y la misión se enuncian los principios que sustenta el Ejecutivo Federal, señalando que

las funciones de la presente administración se apoyan en tres postulados fundamentales: humanismo; equidad; cambio. En cuatro criterios centrales para el desarrollo de la nación: inclusión; sustentabilidad; competitividad; desarrollo regional. En cinco normas básicas de acción gubernamental: apego a la legalidad; gobernabilidad democrática; federalismo; transparencia; rendición de cuentas. Se finaliza esta parte señalando que, en conjunto estos principios guiarán los proyectos, los programas y acciones de la administración pública federal.<sup>13</sup>

Llama la atención el énfasis que se hace de aquellos los aspectos que permitan garantizar el control político y la gobernabilidad, elementos fundamentales del modelo político neoliberal: apego a la legalidad; gobernabilidad democrática y federalismo. Se debe destacar también cómo, en el discurso, ya aparecen elementos propios de la pretensión de “ciudadanizar” la política, característicos del mismo modelo, como son la alusión a la

---

<sup>10</sup> Ibid, p.19.

<sup>11</sup> Ibid, p. 37.

<sup>12</sup> Ibid, p. 38.

<sup>13</sup> Ibid, p. 39.

transparencia y la rendición de cuentas, también referidos a la gobernabilidad, en cuanto contraprestación del gobernante hacia sus gobernados.

## **2.2 La definición de políticas públicas en el PND 2001-2006.**

Los principios señalados arriba darán pauta a las políticas del Poder Ejecutivo Federal, aspecto central en el sucinto análisis que aquí se realiza. En este PND, se establece que las políticas públicas son el conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales la comunidad organizada como Estado, decide hacer frente a desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública. Si bien las políticas públicas definen espacios de acción no sólo para el gobierno sino también para actores ubicados en los sectores social y privado, las diversas instancias de gobierno cumplen una importante función en el proceso de generación de políticas públicas.<sup>14</sup>

Aunque esta explicitación del concepto es tardía, estamos ante la presencia de definiciones de lo que constituye el nuevo paradigma de la administración pública mexicana: el enfoque de política pública, que se enuncia con Salinas desde 1992, y se muestra, tímidamente, en el PND del sexenio 1995-2000 y emerge plenamente en el sexenio 2001-2006.

Con claridad, se señala que los objetivos esenciales del Estado orientan el sentido y contenido de las políticas públicas. Éstas se expresan en decisiones adoptadas en forma de instituciones, programas concretos, criterios, lineamientos y normas. Se reitera que las políticas públicas están contenidas no sólo en planes, programas y asignaciones de recursos presupuestales, humanos y materiales, sino en disposiciones constitucionales, leyes, reglamentos, decretos, resoluciones administrativas, así como en decisiones emanadas de cortes, tribunales y órganos constitucionales autónomos. En este sexenio se determina, entonces, que todo hecho administrativo del gobierno, es política pública. Aquí, no sólo no hay cambio, más bien se aprecia continuidad, con la definición clara y la profundización del concepto.

En el PND 2001-2006, con nitidez se pretende que la acción del gobierno está sustanciada y motivada por las políticas públicas:

Las estructuras mismas de gobierno y los procedimientos aplicados por éstas, están influidas por las políticas públicas adoptadas por el Estado. Éstas son parte de la riqueza de un país, pero deben revisarse constantemente en la búsqueda de un ejercicio eficaz de gobierno (...) La capacidad de un gobierno para cumplir su misión está directamente vinculada a la solidez de las políticas públicas (...) Sin duda, un buen gobierno es aquel que opera a partir de políticas públicas sólidas y esto implica la capacidad de renovar sus alcances, sentido y contenido en razón de: 1) Los hallazgos

---

<sup>14</sup> Ibid, p. 46.

en las disciplinas que aportan teoría y evidencia para el diseño de políticas. 2) La experiencia del gobierno mexicano y de otros gobiernos respecto a la ejecución práctica de acciones. 3) Los cambios en las necesidades de la población y en las prioridades expresadas por ésta. 4) La evolución del entorno y de las circunstancias particulares que rodean a los fenómenos o situaciones específicas objeto de las políticas públicas.<sup>15</sup>

Desde mi punto de vista, lo definido desde los modelos de otros países, la academia, y otros centros productores, difusores y socializadores de conocimiento durante toda la década de los noventa, fructificaba y se asentaba en este Plan. Si bien ya hay elementos claros que indican su presencia e inserción desde el PND 1995-2000, es en la administración foxista en donde la convergencia de sistema de creencias con los nuevos paradigmas de reforma del gobierno y gerencia pública es plena y contundente haciendo que haya un alineamiento evidente.

No hay cambio, hay concordancia con el paradigma conceptual y con la implantación de las políticas públicas postuladas en la administración anterior, así que para el periodo 2000-2006, se procuraron cambios en la estructura del Poder Ejecutivo Federal. Se señala que “con fundamento en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 8º, que faculta al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para constituir unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación, mediante acuerdo presidencial del 1º de diciembre de 2000 se creó la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, que se constituyó entre otras unidades administrativas, con la Comisión para el Desarrollo Social y Humano, la Comisión para el Crecimiento con Calidad y la Comisión de Orden y Respeto, con funciones de planeación, coordinación, colaboración, apoyo y promoción”.<sup>16</sup>

Se indica que con esta nueva estructura de la administración pública se busca que el diseño y la instrumentación de las políticas públicas del Ejecutivo federal tengan una perspectiva integral que refleje la coherencia y coordinación interinstitucional, que evite la duplicidad de funciones, haga un uso más eficaz de los recursos e incremente la efectividad de los resultados. Esta nueva forma de operar tiene como objetivos:

1. Incrementar el impacto de las políticas públicas estableciendo mecanismos de coordinación de acciones y trabajo interentidades [sic] en temas prioritarios para el desarrollo de la nación.
2. Promover la consistencia entre las políticas y los programas de las distintas dependencias, a fin de que las acciones de las entidades de la administración pública federal sean sinérgicas y se eviten duplicidades.
3. Definir las prioridades, visiones, metas y estrategias de las secretarías y organismos de cada Comisión. La mejor forma de concentrar esfuerzos es saber con exactitud cuál es el resultado que debemos alcanzar, cuáles los instrumentos y cuál el tiempo para lograrlo.

---

<sup>15</sup> Ibidem, p.46.

<sup>16</sup> Ibid, p.65.

4. Establecer procesos de evaluación de las acciones de gobierno que ajusten su labor a las necesidades de la sociedad.
5. Diseñar nuevas formas de atención a las necesidades sociales integrando capacidades, recursos y experiencias de cada entidad.

El propósito es lograr que todas las entidades del gobierno estén en la misma frecuencia; que la fuerza del equipo radique en tener objetivos comunes; que el trabajo vaya en la misma dirección con base en desafíos claramente definidos y compartidos; que al concentrar los esfuerzos se logren mejores resultados. Para lograrlo se enfatiza que se tendrán que respetar tres prioridades: 1) fortalecer un desarrollo social y humano con énfasis en educación de vanguardia y en un sistema integral de salud; 2) lograr un desarrollo económico dinámico, con calidad, incluyente y sustentable, que promueva la competitividad nacional, y 3) transformarnos en una sociedad que crezca con orden y respeto, con gobernabilidad democrática y seguridad pública.

Estas tres prioridades serán el eje de la estrategia del Plan de Vicente Fox, pero su análisis será materia de posteriores líneas de investigación donde llama la atención una en particular, que en este Plan se define como la revolución educativa y se le menciona como principal acción de esa administración.

Antes de concluir con la somera descripción y los breves comentarios, es pertinente señalar que hubo tal concordancia en la percepción de los problemas de la administración foxista con la zedillista, que se toman como base algunos de los cambios a la estructura de gobierno que fueron propuestos a la administración federal anterior y promovidos en el Congreso de la Unión. “Estos cambios dan respuesta a esta nueva forma de gobernar y de responder con fuerza y esperanza a los retos que plantea el México contemporáneo”.<sup>17</sup>

Sin embargo, ya en este PND, se señala lo que será la reorganización de la Oficina de la Presidencia de la República, elemento importante en el modelo de gestión implantado por Vicente Fox para

ejercer una administración pública eficaz y coordinada que cumpla los objetivos que le demanda la nación, se reorganizaron las áreas de la Oficina de la Presidencia de la República en unidades estratégicas, ágiles y eficaces. Estas áreas incluyen tanto las de apoyo, planeación estratégica y desarrollo regional, políticas públicas e innovación gubernamental, como las de vinculación con grupos sociales relevantes de la sociedad y que darán seguimiento a las prioridades de este gobierno.<sup>18</sup>

Los ejes de trabajo de la administración pública de Vicente Fox estaban organizados en función de tres unidades estratégicas, denominadas Oficina de la Presidencia de la República para: Planeación Estratégica y Desarrollo Regional; Políticas Públicas; Innovación

---

<sup>17</sup> Ibid, p. 68.

<sup>18</sup> Ibidem, p. 69.

Gubernamental. Estas tres oficinas fueron las encargadas de implantar el modelo previsto en el PND. Es de esperar que nuevos estudios se ocupen del asunto, más aún cuando sexenio tras sexenio la oficina de la presidencia sufre cambios notorios en el modelo de gestión, convirtiéndose en el aparato estratégico del estilo personal de gobernar (que se convierte institucional por seis años).

Para terminar nos ocuparemos muy brevemente de ese estilo de gestión que de diversas maneras se enunció en el PND 2001-2006.

### 3. SI ALGO PUEDE SALIR MAL, SALDRÁ MAL.<sup>19</sup>

Al analizar el cierre del gobierno 2000-2006, señala María Amparo Casar, que de la historia, aún la muy reciente, se puede y se debe aprender<sup>20</sup>. Ella identifica cuatro yerros cometidos por Vicente Fox: 1) equívoco en el diseño y manejo del gabinete; 2) deficiente comunicación política; 3) mala relación partido-gobierno y 4) débil proyecto presidencial.

Respecto del primer punto, la autora refiere que Fox ni se benefició de la cooperación y el apoyo legislativo que promueven los gabinetes de coalición ni aseguró la coherencia, homogeneidad y lealtad que derivan de los gabinetes partidistas. Opina que la creación de las “superoficinas” en los Pinos, condujo a un traslape de funciones, ausencias de líneas de mando y responsabilidades bien definidas y conflictos al interior del equipo gobernante y concluye este aspecto comentando, por una parte, que el gabinete foxista no ayudó al cumplimiento de los objetivos del gobierno y propició un mal diseño institucional y por otra, que la disciplina y el talento de un equipo (si fuera el caso) no son garantía de nada si no existe liderazgo y líneas de mando claras.

Con relación al punto de deficiente comunicación política, resume lo que la opinión pública testificó cotidianamente por seis años: Fox ignoró el valor del silencio y no comprendió la trascendencia de la palabra presidencial; abusó de la improvisación *ad nauseam* y no comprendió que lo que se debe difundir masivamente, son los buenos resultados, no las buenas intenciones.

Respecto del trato con el Partido Acción Nacional, fue notoria la mala relación partido-gobierno, pues el PAN nunca se asumió como partido en el gobierno ni ninguno de los dos reconoció las ventajas competitivas, evidenciando falta de visión estratégica.

A pesar de la formalidad del PND 2001-2006, su oportuna publicación y masiva difusión, llama la atención lo débil del proyecto presidencial, caracterizado por la dispersión

---

<sup>19</sup> Arthur Block. *Ley de Murphy*. México, Editorial Diana, 1985.

<sup>20</sup> Ver: María Amparo Casar. “Aprender de los errores” en *Enfoque*, suplemento del periódico *Reforma*, México, domingo 19 de noviembre de 2006.

de proyectos y objetivos; el que no haya logrado un equilibrio entre gobernar por la vía de los acuerdos con el legislativo y transformar a golpe de políticas públicas. María Amparo Casar hace énfasis en que escasearon los “planes B”, así, las propuestas alternativas e imaginativas brillaron por su ausencia. Cabe mencionar que la administración foxista no pudo definir y llevar a buen puerto un proyecto o programa que fuera emblemático y caracterizará su gestión, así, quedaron pendientes para mejores tiempos la reforma fiscal; un nuevo aeropuerto para la Ciudad de México, el Plan Puebla Panamá, entre otros.

Al inicio de la administración foxista existía la percepción que el proyecto presidencial tenía como uno de sus principales componentes a la planeación estratégica. Sin embargo, la *realpolitik* se mostró descarnada más temprano que tarde y resulta que a mediados de la administración, por distintos cambios y situaciones en los mandos superiores de la administración pública foxista, la Oficina de la Presidencia de la República para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional, instancia que había tenido un papel protagónico en la formulación e integración del PND 2001-2006, quedó acéfala. Al concluir la gestión, sus principales funciones habían sido subsumidas por las otras dos oficinas, la de Políticas Públicas y la de Innovación Gubernamental. Definitivamente, ni como planeación estratégica, esta racionalidad administrativa ocuparía en este sexenio el primer plano que perdió desde 1985, quedando la planeación, destinada a aparecer en las prácticas gerenciales o sólo en antologías y estudios históricos e historiográficos.

Podemos afirmar que los nuevos actores políticos, la emergente tecnocracia, había estructurado y recompuesto nuevos paradigmas estableciendo el predominio del Estado neoliberal. Simultáneamente, se habían desmontado el paradigma de Estado de bienestar social y en consecuencia, determinado la obsolescencia de la planeación del desarrollo.

Respecto del modelo de racionalidad administrativa para la gestión pública, el gobierno de Vicente Fox no fue el gobierno del cambio. Más bien fue una línea clara de continuidad y de consolidación de algunos conceptos, pues enuncia plenamente enfoques que se instauraron en un largo proceso que demolió, primero, el modelo de planeación del desarrollo en el sexenio 1982-1988 y que, en los subsecuentes, con Salinas introduciendo la terminología y reclutando a los nuevos profesionales y en 1995-2000, al realizar una modernización administrativa que implanta el concepto.

Ya en el PND 2001-2006, el término política pública tiene carta de naturalización y se menciona reiteradamente en diversos apartados con lo cual la modernización conservadora, esbozada por Miguel de la Madrid; iniciada contundentemente por Carlos Salinas de Gortari; consolidada, a pesar de los problemas iniciales, por Ernesto Zedillo, se profundiza inequívocamente, a pesar de todos los titubeos, con Vicente Fox.

Habrá que esperar y estar atentos con lo qué sucede con la administración panista 2006-2012, para observar el comportamiento de la modernización conservadora neoliberal mexicana de comienzos del siglo XXI, quedando así, abierta la posibilidad de estudiar si existen diferencias y qué semejanzas hay, entre lo que provisionalmente se puede llamar el neoliberalismo panista y su antecedente inmediato, el neoliberalismo de los tiempos del PRI.

## CONCLUSIONES

*“México es un país fácil de dominar porque basta controlar a un solo hombre: el Presidente. Tenemos que abandonar la idea de poner en la Presidencia mexicana a un ciudadano americano, ya que eso llevaría otra vez a la guerra.*

*La solución necesita más tiempo: debemos abrir a los jóvenes ambiciosos las puertas de nuestras universidades y hacer el esfuerzo de educarlos en el modo de vida americano, en nuestros valores y en el respeto al liderazgo de Estados Unidos.*

*México necesitará de administradores competentes. Con el tiempo, esos jóvenes llegarán a ocupar cargos importantes y eventualmente se adueñarán de la Presidencia.*

*Sin necesidad de que Estados Unidos gaste un centavo o dispare un tiro, harán lo que queramos. Y lo harán mejor y más radicalmente que nosotros”*

Richard Lansing, Secretario de Estado del Presidente de Estados Unidos en 1924, Woodrow Wilson,

Referido por Josefina Ramos Ortiz, quien lo escucho a Tomás Mojarro, quien lo leyó, en un programa radiofónico, en *Rayuela* del periódico *La Jornada*.

En *Prometer no empobrece... Los planes nacionales de desarrollo 1983-2000* confluyen varias historias y por lo mismo diversas posibles lecturas e interpretaciones. Hay una historia de trasfondo, la acumulación capitalista a escala mundial, metarrelato referido sólo tangencialmente, pues analizarlo no fue propósito de este trabajo. Historia de la que surgen y confluyen al menos tres historias subordinadas con diferente peso relativo:

La historia de corrientes y escuelas de pensamiento económico que derivaron en paradigmas específicos que van de los tratados de Bretton Woods hasta el Consenso de Washington, y lo que ahora se entiende por globalización.

La historia de determinadas prácticas institucionales, basadas en esos paradigmas y su instrumentación en el aparato gubernamental mexicano, expresadas notoriamente hasta 1983 por el presidencialismo mexicano y posteriormente por las definiciones determinadas foráneamente por los organismos financieros internacionales.

La historia, aparentemente menor, del desenvolvimiento de la idea de planeación gubernamental que tiene una de sus expresiones en el PND y que a lo largo de esta exposición hemos visto cómo se ha construido, para qué se ha utilizado y a quiénes ha beneficiado al final del siglo XX. Historia en la que he mostrado como hubo un tránsito de racionalidades políticas, administrativas y tecnocráticas que derivaron en tipos específicos de planeación (planeación burocrática, planeación tecnocrática y planeación pretendidamente democrática) que alternaron durante más de 50 años para derivar en una homogenización denominada planeación del desarrollo que fue desmontada paulatinamente, poco tiempo después de haber sido instrumentada, para dar paso en los últimos 15 años, a lo que se conoce como gobernar por políticas públicas.

También, hemos podido revisar y analizar la idea de planeación gubernamental en México, lo que nos ha llevado a diferentes horizontes de análisis: Un horizonte jurídico y administrativo donde sobresalen las referencias al Estado de derecho expresado en la Constitución de 1917 de la que, a través de diversas argumentaciones y prácticas jurídicas se hizo provenir la *Ley de Planeación*. Un horizonte económico referido por la planeación del desarrollo y a las pretensiones de este. Un horizonte histórico que está dado de manera notoria por las referencias y significados otorgados a la Revolución Mexicana en distintos momentos, referencias que se irán desvaneciendo hasta convertirse en omisión, en tanto se avanzó al fin del siglo XX e inicio el siglo XXI. Un repaso del marco referencial sería el siguiente.

A lo largo de este estudio hemos podido ver como la planeación gubernamental surgió con la clara voluntad política de ser un instrumento de racionalidad en la administración pública mexicana, en los años en que se conformaba el Estado mexicano posrevolucionario. Desde ese momento expresa los valores, experiencias, expectativas y sistema de creencias de sus diseñadores de la clase gobernante (generales triunfantes, intelectuales orgánicos, políticos acomodaticios e iniciativa privada nacional y extranjera) en momentos en los que, signos de esos tiempos, la racionalidad tecnocrática y tecnológica –quintaesencia de la modernidad- surgidas en los países centrales, llegaban para quedarse.

La historicidad de la planeación gubernamental en México, expresada por leyes específicas, y en particular por los PND del periodo que nos ocupa, nos ha llevado a ubicar una periodización que nos permita ver con claridad cómo los tres horizontes mencionados arriba, enmarcados por las historias mencionadas, se fusionan y forman parte del mismo acto de enunciación: la “modernización” de México. “Modernización” que tiene raíces largas en la historia de México y que con sus correspondientes rupturas es parte del mismo proceso general de acumulación capitalista a escala mundial, que tiene sus particularidades en cada país, y que en la Nueva España arrancó con las reformas borbónicas, continuó con la reforma liberal y se materializó en el siglo XIX, con la “modernización porfirista”.

En el siglo XX estas “modernizaciones”, han tenido diversos momentos y mirándolas con detalle, tienen matices que las caracterizan y las distinguen con claridad. Para lo que nos ocupa, provisoriamente se distinguen cinco momentos, en los cuales se mencionan ejes y actores:

1) La “modernización financiera” callista (1924-1934), para refuncionalizar, actualizar y dotar al gobierno posrevolucionario de los instrumentos bancarios y financieros de política económica en general, y de la política hacendaria y monetaria, en particular, que significó principalmente la creación del banco central (Banco de México) y la creación de organismo que

financiaría el desarrollo (Nacional Financiera), teniendo como eje las reformas jurídicas correspondientes y la publicación de la primera ley de planeación hacia 1930. Sus creación fue resultado de la voluntad de los políticos revolucionarios triunfantes del movimiento de 1910-1920 y del diseño de jóvenes intelectuales, abogados, que comenzaban a especializarse en la ciencia económica y en las nuevas racionalidades administrativas surgidas de las universidades norteamericanas e inglesas, principalmente.

2) La “modernización popular cardenista” enmarcada por el *Primer Plan Sexenal 1934-1940* (resultado del empuje callista), que buscando transformaciones profundas a través del intervencionismo estatal y de la economía mixta fue llevada mucho más allá de lo que deseaban sus impulsores callistas. Son los años donde se gestan los prerrequisitos para que pueda surgir el proceso de industrialización por sustitución de importaciones que conjuntamente con la reforma agraria y la expropiación petrolera, se convierte en el eje de la política económica mexicana de esos años. Otra vez el voluntarismo presidencial de políticos revolucionarios fue el protagonista, en este caso también acompañados por abogados y otros jóvenes profesionistas, algunos ya con estudios en economía, que comenzaban a profesionalizar un perfil específico de trabajo en la administración pública.

3) La “modernización alemanista”, que se caracteriza por profundizar el proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), que entre otras situaciones se caracteriza por la “americanización” del estilo de vida mexicano, propiciado por la urbanización acelerada. Es en estos años que comienza a darse en el país la participación de los expertos del Banco Mundial, que prepararán los proyectos de inversión con los cuales se comenzó a definir algunos de los criterios de desarrollo que caracterizarán al modelo mexicano: inversión pública en infraestructura para atraer inversión privada, siendo este el eje de la política económica de esos años. Han desaparecido ya los militares revolucionarios de la presidencia de la república y el presidencialismo es ejercido por abogados que se hacen asesorar en los aspectos técnicos de sus decisiones políticas, por economistas mexicanos con postgrados en el extranjero que ya son incipientes interlocutores de los representantes de los organismos financieros internacionales.

Vinculado directamente con este proceso está relacionado el “Desarrollo estabilizador” que caracterizó a la política económica mexicana de 1956 a 1970. A este, no se le llamó modernización: se le llamó “milagro mexicano”. Desde estos años los abogados y economistas vinculados al sector financiero comienzan a mostrar cierta autonomía y se comienzan a dar ciertas colisiones con los políticos tradicionales, principalmente abogados. Está latente ya una manera tecnocrática de percibir, diseñar y ejercer lo que debe ser la política económica

expresada a través de la planeación gubernamental que luchará por su espacio y defenderá su propuesta. Los economistas, aunque con posiciones escasas, comienzan a estar en primer plano. Se comienzan a notar las discrepancias entre las diversas escuelas económicas que enfrentan a economistas que asesoran a políticos.

4) En un intento autoritario y de voluntarismo presidencial por prolongar el “milagro mexicano”, surge el “desarrollo compartido”, que trata de revitalizar un modelo agotado. Fue la “modernización popular” de 1970 a 1982. La revitalización estalló en ese último año, revelando con claridad los límites del Estado interventor, haciendo pedazos, de paso, varios mitos entre ellos el presumido por los gobiernos posrevolucionarios sobre la autonomía del Estado mexicano. El eje fue un afán planificador que entró en auge por las propuestas de la CEPAL, primero, y del ILPES después, instrumentado por economistas, que en gran número se insertaron en el aparato público para introducirle una racionalidad tecnocrática, que en ese momento tenía dos presentaciones: una propuesta monetarista, definida por los funcionarios del sector financiero mexicano y una propuesta estructuralista, defendida por otro sector de economistas vinculadas a las áreas de inversión pública, entre los cuales ganó adeptos la propuestas de CEPAL-ILPES.

Más allá de los múltiples y crónicos errores en la conducción del gobierno, no se debe perder de vista que la debacle fue propiciada por fallas de conducción, principalmente, pero también porque en los países centrales el modelo de Estado de bienestar social, del Estado interventor, estaba entrando en desuso. Emergía lentamente, pero con firmeza el modelo de Estado neoliberal. Cabe destacar que en la sucesión presidencial para el periodo 1982-1988, se hizo evidente la disputa por la nación, mostrando claramente que existían dos perspectivas: un proyecto nacionalista asumido por políticos tradicionales asesorados por economistas de tendencia estructuralista y un proyecto neoliberal encabezado, principalmente, por economistas, afiliados al monetarismo.

5) Como respuesta a un agotamiento del modelo resultante de la “modernización popular”, pero principalmente porque ya se habían estructurado nuevos principios dominantes en los países centrales (y se desmontaban, los del Estado benefactor en los países periféricos), surge una modernización conservadora, la “modernización neoliberal” que se establece en México a partir del gobierno de Miguel de la Madrid, modernización que perdurará, desmontando sigilosamente el paradigma de planeación del desarrollo anterior para instaurar paulatinamente un nuevo paradigma al que durante los años noventa se le conocerá como enfoque de política pública y que continuará a lo largo de la primera década del siglo XXI.

De 1930 al 2006 hay una continuidad que se renueva constantemente: la acumulación capitalista, que en los PND, desde 1983 se expresa de dos modos. Por una parte, en la expresión de la política económica, que a partir de ese año será invariable en los planes del periodo analizado, se ajusta, se corrige, se pule, se profundiza, haciendo persistente el reordenamiento económico y el cambio estructural, el que ahora sabemos se realizó para insertar al país en la globalización, nueva refuncionalización del modelo de acumulación capitalista que tendrá diversos efectos. Por otra parte, en el redimensionamiento del Estado que gradualmente conllevará y que se puede observar en los PND y en los programas sectoriales relativos a la modernización administrativa, a la reforma del gobierno y a la inserción de un nuevo concepto de gestión pública.

En 1983 la racionalidad tecnocrática del monetarismo, que ahora llamamos neoliberal, llegó a la presidencia de la república y establece por ley un esquema de planeación gubernamental que tendrá sexenalmente un instrumento para su ejecución, el Plan Nacional de Desarrollo, que hasta el año 2000 fue diseñado por equipos de presidentes economistas, formados en universidades del exterior. El eje en esta ocasión, son las modificaciones constitucionales que crean el marco jurídico normativo para el SNPD, para luego, por la vía de los hechos, desmontarlo. Desde el surgimiento del primer PND en ese año, el presidencialismo ha dejado de ser protagonista en la definición de la política económica la que ya está basada en el diseño de un paradigma cuyas directrices están definidas por los centros de poder de los organismos financieros internacionales. Esta es la “modernización neoliberal” que ocurre en México desde ese año y que ha marcado su impronta hasta más allá del 2010.

En este trabajo se mostró como un grupo de jóvenes políticos tecnócratas, diseñó una estrategia para hacerse del poder y en ésta, la planeación fue su “caballo de Troya”. Utilizaron, en un principio, discursos retóricos tradicionales y la expectativa de establecer una planeación democrática, para una vez en la presidencia de la república, pasar a manejar en los PND del periodo de estudio, la retórica de la economía y la expresión política pública.

Aprovechando las experiencias administrativas institucionales acumuladas dieron un nuevo sentido a un discurso e instrumento que acababa de encontrar sus límites. Así crearon el Plan Nacional de Desarrollo y el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Le llamaron planeación democrática, sin considerar que no existían tales condiciones para realizarlo, no les importaba, ni siquiera guardar las formas e involucrar al poder legislativo –esencia del poder popular en un sistema representativo- que no participa en la formulación del PND.

Del Plan destaca: 1) que es una representación que pretende mostrar rumbo, método y racionalidad donde están contenidas las expectativas de los diferentes grupos sociales; 2) se organiza a través de toda la estructura de la administración pública; 3) su nula vinculación con el poder legislativo; 4) que no tiene efectos administrativos sus incumplimientos. Todos los planes revisados son documentos que señalan qué hay que hacer y aunque enuncian estrategias, no es claro cómo lograrlo. No establecen metas cuantitativas ni dimensionan recursos para lograrlo tampoco mencionan, con detalle, las fuentes de financiamiento posible. En ellos, lo predominante, aunque aparentemente se aborden todos los temas de la agenda nacional, es la marcha de la economía, el crecimiento económico, su estabilidad. Del análisis de los planes revisados se puede concluir:

### **La política pública sustituye a la planeación del desarrollo.**

En los planes se pueden observar marcadas diferencias entre los discursos de la gestión de Miguel De la Madrid y la de Carlos Salinas. Aquel hablará de planeación. Este sólo de modernización, aunque seguirá utilizando la instrumentación del SNPD. Ernesto Zedillo profundizará la ausencia del término planeación, no sólo en el discurso, sino en la instrumentación y abrirá los espacios para el término política pública insertado por Salinas. Vicente Fox convertirá en protagonista a este término haciendo evidente una continuidad no asumida.

Mediante los planes que aquí se analizan, se ha podido conocer, y era uno de los objetivos de este estudio, cómo cierto discurso político, el del grupo en el poder, es sometido a las tensiones propias, por una parte del uso y abuso de la ideologización de contenidos, y por otra parte, a las tensiones del manejo de una racionalidad y un lenguaje que está en el ocaso: la planeación del desarrollo, y las de un lenguaje tecnocrático que emerge, auspiciado por un cambio de paradigma de política económica, el neoliberal, que se va a expresar a través del enfoque de políticas públicas.

Aunque la SPP desapareció en 1992, en lo esencial el proceso, en cuanto al control burocrático permanece encabezado por la SHCP, pero ya vaciado de sus contenidos originales relativos a la planeación del desarrollo. Desde ese año, hay condiciones para asumir el cambio de paradigma. Sin reconocerlo, se pasa del Estado de bienestar al Estado neoliberal, por consiguiente hay cambio; de discurso, de terminología, se pasa de la planeación del desarrollo al enfoque de políticas públicas. La ruptura se hace evidente en el periodo salinista donde la modernidad enfrenta a lo tradicional. Hay ruptura y surge una nueva estrategia: las políticas

públicas y nuevos actores se consolidan: los tecnócratas en el poder. La enunciación permanece: la modernización, en este caso, la “modernización neoliberal”.

Lo fundamental en los gobiernos neoliberales, a través de la política pública, es garantizar y asegurar, una gobernabilidad mínima. Carlos Salinas aseguró la gobernabilidad con la política pública denominada combate a la pobreza extrema: PRONASOL. Ernesto Zedillo y Vicente Fox han continuado por ese camino al continuar acciones focalizadas como PROGRESA y Oportunidades.

### **Con el enfoque de política pública, la planeación ya no será sistémica.**

Una mirada cuidadosa del significado de los PND para cada gobierno en turno nos lleva a afirmar que el SNPD, lo que queda de él, vino a reorganizar al ente discrecional y caótico, que era la compleja administración pública federal de los últimos 25 años, ya que permitió realizar una reforma administrativa necesaria para hacer más racional el quehacer de la función pública.

Sin embargo, su impacto ordenador permitió a la SPP, al principio de los ochenta, tomar y controlar todos los hilos del proceso de planeación dando, aparentemente, mayor certidumbre al proceso y un mejor control al titular de la dependencia y al jefe del ejecutivo federal. Es necesario enfatizar que el proceso no quedó únicamente en una implícita reforma administrativa, era de más largo alcance y tenía a mediano y largo plazo dos implicaciones: organizada la casa en lo fundamental, en materia de la administración pública federal, era posible, entonces, pasar a la reforma del Estado, su redimensionamiento.

Con lo revisado en los PND 1989-1994, 1995-2000 y 2001-2006, se ha podido mostrar cómo las políticas públicas emergen y quiebran la estructura sistémica de la planeación. Esto se debe a que las grandes definiciones de política económica y su diseño general ya no se hacen a nivel doméstico: se tienen que seguir pautas y lineamientos determinados por el Fondo Monetario Internacional. La política pública sólo tiene sentido si los grandes temas ya están definidos y eso fue lo que significó el reordenamiento económico, el ajuste estructural y el redimensionamiento del Estado, que en todos los PND analizados son los grandes tópicos. El control externo de estos temas hace que se pase de una visión sistémica, que se pretendió de 1970 a 1982, a una visión particularista.

Lo anterior se puede ilustrar con el PND 1995-2000 de Ernesto Zedillo, el que quizá sea el más retórico, pues ante los gravísimos problemas económicos y financieros con los que inició su mandato, tuvo que aceptar mayor participación foránea para resolverlos. Es un eufemismo decir que definió la política económica. Sin embargo, la subordinación a los lineamientos de los

organismos financieros internacionales, si bien ya no permiten decidir los objetivos y alcances globales de la planeación nacional, en cambio permitirán, por una parte, la obtención de recursos financieros a quienes sigan y cumplan estas directrices y por la otra, la formación de recursos humanos. Es notorio como en los últimos 25 años se incrementa el pensamiento tecnocrático y se habla ya del déficit de la política, lo que hace recordar una sentencia del porfirismo: “hay que gobernar con poca política y mucha administración”.

**Al Estado no sólo lo reformaron los organismos financieros internacionales.**

Al Estado mexicano lo redimensionó el propio grupo gobernante siguiendo los lineamientos de los centros difusores del saber institucionalizado de los países centrales y reproducidos por instituciones educativas mexicanas, así como por los lineamientos de estos organismos y de su propio sistema de creencias que de manera secuencial o alternada, pero persistente, tomaron modelos por ellos estudiados y aprendidos.

Los operadores financieros del gobierno son también los altos funcionarios de los organismos financieros internacionales y viceversa. Sí; hay vigencia del isomorfismo institucional: coercitivo, experto o mimético, pero principalmente, hay poca imaginación y, aparentemente, crisis de identidad que no permite desarrollar esquemas alternos.

Hay continuidades muy claras: la permanencia del Estado burocrático autoritario que es quien define los cambios. Sin embargo, hay un predominio claro de la racionalidad tecnocrática sobre los otros tipos de racionalidad, la burocrática y la política. El Estado se achica, se redimensiona, el gobierno se reforma y aparece el concepto de gerencia pública.

Esta revisión historiográfica nos permite afirmar que, entre los PND priístas y el PND de Vicente Fox, la continuidad la ha dado el neoliberalismo. Terminó el régimen priísta; inició y continúa el régimen panista, pero en el marco del neoliberalismo. Desde hace 25 años estamos insertos en la “modernización neoliberal”.

Quedo con muchas ganas de continuar la revisión historiográfica de esta “modernización neoliberal” que en su fuga hacia el futuro hace aparecer constantemente y de diversas maneras las distintas historias de México, historias que no dejan de entrecruzarse.

## **BIBLIOGRAFÍA**

## Obras Generales

ABBAGNANO, Nicola. *Diccionario de Filosofía*, México. FCE, 1985.

*ENCICLOPEDIA DE LAS CIENCIAS SOCIALES*. Editorial Aguilar, 11 volúmenes, Madrid, España, 1978.

*ENCICLOPEDIA DE MÉXICO*. Director Rogelio Álvarez, 14 volúmenes. México, Coedición con la Secretaría de Educación Pública, 1978.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Diccionario biográfico del gobierno mexicano 1984*. México. Unidad de la Crónica Presidencial. 1984. 872 pp.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Diccionario biográfico del gobierno mexicano 1992*. México. Unidad de la Crónica Presidencial. Fondo de cultura económica. 1992. 1140 pp.

## Bibliografía testimonial

COSÍO VILLEGAS, Daniel. *Memorias*. México, Joaquín Mortiz, 1976. 320 pp.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel (con la colaboración de Alejandra Lajous). *Cambio de Rumbo. Testimonio de una Presidencia, 1982-1988*. México, FCE, 2004. 871 pp.

DE LEÓN, Santiago. *Las crisis evitables de México*. Prólogo de Jean Meyer. México. CV Ediciones. 2000. 361 pp.

GARCÍA ALBA IDUÑATE, Pascual. *Testimonios de política económica 1982-1988*. México. Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, 1993. 347 pp.

LÓPEZ PORTILLO, JOSÉ. *Mis tiempos. Biografía y testimonio político*. México. Fernández Editores, 1988. Dos tomos, 1293 pp.

SALINAS DE GORTARI, Carlos. *México, un paso difícil a la modernidad*. México, Plaza Janes Editores. 2000. 1393 pp.

## Obras particulares:

AGUAYO QUEZADA, Sergio. *El almanaque mexicano*. México, Grijalbo. 2000.

----- *El panteón de los mitos*. México, Grijalbo. COLMEX, 1998.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (Editor y autor de estudios introductorios). *Antología sobre políticas públicas*. Cuatro volúmenes.

-----*El Estudio de las Políticas Públicas*. México, Editorial Miguel Ángel Porrúa. 1991. pp. 281.

-----*La hechura de las políticas*. México. Editorial Miguel Ángel Porrúa. 1992. pp. 434.

-----*Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, Editorial Miguel Ángel Porrúa. 1993. pp. 286.

-----*La implementación de las políticas*. México, Editorial Miguel Ángel Porrúa. 1993. pp. 482.

AUTORES VARIOS. *Primer simposio sobre historia contemporánea de México 1940- 1984*. México. INAH-SEP. Colección científica # 156. 1986, 362 pp.

AYALA ESPINO, José. *Economía pública*. México. UNAM. 1997.

BABB Sarah *Proyecto: México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*. México, FCE, 2003. Primera edición en inglés 2001. Traducción de Ofelia Arruti. 395 pp.

BARAJAS, Gabriela. *Política y administración pública en México: una relación desde donde Pensar los Programas y las Agencias Públicas Encargadas de la Atención a la Pobreza, 1970-1982*. Informe final del concurso: Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales. Programa Regional de Becas CLACSO Programa Regional de Becas CLACSO, Buenos Aires, Argentina. 2000.

BASAÑEZ, Miguel. *La lucha por la hegemonía en México, 1968-1990*. México, Siglo XXI Editores. 1996. 10ª edición.

-----*El pulso de los sexenios 20 años de crisis en México*, Siglo XXI Editores, México, 1990, 411 pp.

BAZÚA, Fernando y VALENTI, Giovanna. *Hacia un enfoque amplio de política pública. Configuración estatal, política estratégica y desarrollo en la segunda mitad del siglo XX*. México, ENEP Acatlán, UNAM. Polis, Centro de Estudios sobre Problemas Públicos, 1993. 59 pp.

----- *Acerca de la cientificidad en las ciencias sociales*. México, ENEP Acatlán, UNAM. Polis, Centro de Estudios sobre Problemas Públicos, 1993. 59 pp.

CAMP, Roderic Ai. *Los intelectuales y el Estado en el México del siglo XX*. México, Fondo de Cultura Económica, 1988. Traducción de Eduardo L. Suárez de la primera edición en inglés de 1985. pp. 320.

----- *Reclutamiento político en México*. México. Siglo XXI Editores, 1996. 342 pp.

CHÁVEZ RAMÍREZ, Paulina Irma. *Las cartas de intención y las políticas de estabilización y ajuste estructural de México: 1982-1994*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 1996, 172 pp.

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA (CEPAL). *Rasgos principales de la política económica de México en la posguerra y consideraciones sobre sus perspectivas al comienzo de la década de los ochenta*. CEPAL, México, marzo de 1982. pp.188, incluye anexos. Ejemplar fotocopiado.

CONCHEIRO BÓRQUEZ, Elvira. *El gran acuerdo. Gobierno y empresarios en la modernización salinista*. Editorial ERA IIE-UNAM, México, 1996. 207 pp.

COPLAMAR. *Necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000. Geografía de la marginación*. México, Siglo XXI Editores, 1982.

CARPIZO, Jorge. *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1984, pp. 220-229.

CECEÑA CERVANTES, JOSÉ LUIS. “La economía en México, 1950-1975”, *Las humanidades en México 1950-1975*. México. UNAM, 1978, 802 pp.

-----La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista (el caso de México). México, UNAM, 1982.

-----*Planes sin Planificación*. México. Proceso, 1980.

DE CERTEAU, Michel. *La Escritura de la Historia*. México, UIA, 1985. Traducción de Jorge López Moctezuma.

DE LA PEÑA, Sergio. “Requisitos de la planificación: un enfoque histórico”, en *La Sociedad Mexicana: Presente y Futuro*. Selección de Miguel S. Wionczeck. Lecturas del Trimestre Económico. México. FCE, 1974.

DÍAZ ARCINIEGA, Víctor y NAUFAL TUENA, Georgina, “Recuento de nuestro siglo”, en *México: 75 años de Revolución*. México, INHERM-FCE, 1988.

----- *Historia de la Casa Fondo de Cultura Económica..* México, FCE, 1996.

DÖRING, Erika y HERNÁNDEZ, Carmen Evelia *La administración pública de nuestros días. Pasado y presente de la estructura administrativa del poder federal*. FCPS/UNAM, s.f.

ELÍAS CALLES, Plutarco. *Pensamiento político y social. Antología (1913-1936). Prólogo selección y notas de Carlos Macías. Edición abreviada*. México. FCE, 1992. Segunda edición abreviada.

FLORES, Isabel, JERÓNIMO ROMERO, Saúl, et. al. *Representaciones políticas, cuatro análisis historiográficos*. UAM Azcapotzalco. CONACYT Serie Cuadernos de debate No. 4. México, 2004.

FLORES DE LA PEÑA, Horacio (coordinador). *Bases para la planeación económica y social de México*. México. Siglo XXI. 1966. 269 pp.

FORRESTER, Viviane. *El Horror económico*. FCE. Argentina, 1997, 166 pp. 10a. reimpresión.

FOUCAULT, Michel. *La arqueología del saber*. México. Siglo XXI Editores. 1982.

-----*La verdad y las formas jurídicas*. México. Gedisa Mexicana, S. A. 1986. 174 pp. 5 Conferencias del autor en Río de Janeiro, mayo de 1973.

FRANCO, Rolando, et al. *Evaluación de Proyectos Sociales*. México, Siglo XXI Editores, OEA, ILPES, 1997. 318 pp.

FURTADO, Celso. *El capitalismo global*. México. Fondo de Cultura Económica. 1999.

GADAMER, HANS-GEORG. *Verdad y método*. Salamanca, Ediciones Sígueme, 1993.

GARAVITO ELÍAS, Rosa Albina, *Los espejismos del cambio*, México, UAM-A, 2002.

GIMÉNEZ., Gilberto. *Poder, Estado y Discurso. Perspectivas sociológicas y semiológicas del discurso político jurídico*. México. IIJ/UNAM, 1989, 187 pp.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. *La democracia en México*, México, Editorial ERA, 1965.

GONZÁLEZ GÓMEZ, Marco Antonio. *La política neoliberal en México (1982-2000)*, México, Ediciones Quinto Sol, 2003;

GONZÁLEZ Y GONZÁLEZ, Luis, “75 años de investigación histórica en México”, en *México: 75 años de Revolución*. México, INHERM-FCE. 1988.

-----“El Plan de San Luis en un bosque de planes”, en *El Plan de San Luis*. Reedición facsimilar en su LXX aniversario. Secretaría de Gobernación, México 1980.

GONZÁLEZ PEDRERO, Enrique, “La Revolución Mexicana y el desarrollo político de México”, en *México: 75 años de Revolución*. México, INHERM. FCE, 1988.

GUILLEN ROMO, Héctor. *Orígenes de la crisis en México. 1940-1982. Inflación y endeudamiento externo*. México, Editorial ERA. 1984. 140 pp.

-----*El sexenio de crecimiento cero: México 1982-1988*. México. Editorial ERA. 1994, primera reimpression. 222 pp.

-----*La contrarrevolución neoliberal en México*. México, Editorial Era, 1997. 257 pp.

----- *México frente a la mundialización neoliberal*. Editorial Era, México, 2005. 359 pp.

HAMILTON, Nora. *México: los límites de la autonomía del Estado*. México Editorial Era. Primera edición, 1983. Traducción de Ana María Palos, 332 pp.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia, con la colaboración de María Luna. *La nueva relación entre el legislativo y ejecutivo. La política económica 1982-1997*. México, COLMEX. IPN Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. FCE. 1998.

-----et. al. *Cincuenta años de historia en México*. El Colegio de México. México 1991. 505pp. Dos volúmenes.

ILPES. *Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina*. Volumen 2, Trabajos de apoyo. México, Fondo de Cultura Económica, 1974. Primera reimpression.

-----*Discusiones sobre planificación*. México, Siglo XXI Editores 1985. 16ª. Edición.

IBARRA MUÑOZ, David. *Ensayos sobre economía mexicana*. Fondo de Cultura Económica, México, 2005. 443 pp.

IZQUIERDO, Rafael, *Política Hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1979*. México, FCE, 2004 (1995).

JERÓNIMO, Saúl, VALDEZ, Carmen. Coordinadores. *Memorias primer encuentro de historiografía*. México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, 1997.

JÖRN. Rösen. ¿Puede mejorar el ayer? Sobre la transformación del pasado en historia, Ponencia presentada en la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, México, enero 21, 2006.

-----“Ni cientificismo ni relativismo: pertinencia, explicación e historicidad de la historiografía crítica” en, RONZÓN, José, JERÓNIMO, Saúl. *Reflexiones en torno a la historiografía contemporánea*. Coordinadores. México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco. 2002.

KOSELLECK, Reinhart. *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*, Barcelona. Paidós, 1993.

-----*Los estratos del tiempo*. Barcelona. Paidós, 2000.

LAMEIRAS, José. *El verbo oficial*. México, COLMICH. 1994.

-----*El verbo popular*. México, COLMICH. 1994.

LE GOFF, Jacques. *El orden de la memoria. El tiempo como imaginario*. Barcelona, Paidós, 1991. 275 pp.

LEVY, Santiago. *La pobreza en México*. El Banco Mundial, Washington, 1991. 113 pp. Ejemplar fotocopiado.

LINDAU, Juan David. *Los tecnócratas y la élite gobernante mexicana*. México, Editorial Joaquín Mortiz, 1992. 163 pp.

LOPEZ RUIZ, Miguel. *Normas técnicas y de estilo para el trabajo académico*. México, UNAM. 1995. 148 pp.

LUNA ARGUDÍN, María. *El Congreso y la política Mexicana (1857-1911)*. México. El Colegio de México. FCE, 2006. 553 pp.

MARTNER, Gonzalo. *Planificación y presupuesto por programas*. México, Siglo XXI Editores, 1967, 511 pp.

McCLOSKEY, Donald N. *La retórica de la economía*. Madrid, Alianza Universidad, 1990. Primera edición en inglés, 1985. Traducción de Ángeles Conde. 251 pp.

- MEDINA ECHAVARRÍA, José. “La planeación de las formas de racionalidad” en ILPES, *Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina*, México, FCE, 1972.
- MEYER, Lorenzo, BIZBERG Ilán, et. al. *Una historia contemporánea de México: Transformaciones y permanencias*. Tomo 1. México, Editorial Océano, 2003.
- MILLER, Eric J. *Desarrollo Integral del Medio Rural. Un experimento en México*. México, FCE, 1976. 160 pp.
- MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier. *Francisco J. Múgica. Un romántico rebelde*. México, Fondo de Cultura Económica, 2001. 695 pp.
- MONTEMAYOR, Rogelio. “Reflexiones sobre la planeación en México”, en *México: 75 años de Revolución*. México, INHERM-FCE, 1988.
- NORTH, Douglas C. *Estructura y cambio en la historia económica*. Madrid, Alianza editorial, 1984.
- O’GORMAN, Edmundo. “La historiografía”, en *México 50 años de Revolución*. México, FCE, 1962.
- ORTEGA, Martha, VALDEZ, Carmen. Coordinadoras. *Memoria del coloquio objetos del conocimiento en ciencias humanas*. México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, 2001.
- PAPPE, Silvia, *Debates recientes en la teoría de la historiografía alemana*. Coordinadora. México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, 2000.
- con la colaboración didáctica de María Luna Argudín. *Historiografía crítica. Una reflexión teórica*. México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco. 2001.
- “El contexto como ilusión metodológica”, en RONZÓN José, JERÓNIMO, Saúl. *Reflexiones en torno a la historiografía contemporánea*. Coordinadores. México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, 2002.
- PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL (PRI). *Plan Básico de Gobierno 1976-1982*. VIII Asamblea Nacional Ordinaria. México, Septiembre 25 de 1975. 213 pp.
- RICO MORENO, Javier. *Pasado y futuro en la historiografía de la revolución mexicana*. México, CONACULTA. INAH. Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, 2000.
- “La historiografía como crítica. Apuntes para una teoría de la historiografía”, en RONZÓN José, JERÓNIMO, Saúl. Coordinadores. *Reflexiones en torno a la historiografía contemporánea*. Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco. México, 2002, pp. 69-79.
- ROGOZINSKI, Jacques. *La privatización de empresas paraestatales*. México, FCE, 1993.
- RONZÓN LEÓN José A. et. al. *Formatos, géneros y discursos, Memoria del segundo encuentro de historiografía*. México. Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, 2000. 463 pp.

-----y JERÓNIMO, Saúl. *Reflexiones en torno a la historiografía contemporánea*. Coordinadores. México. Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, 2002.

ROUSSEAU, Isabel. *México: ¿una revolución silenciosa? 1970-1995 (elites gubernamentales y proyecto de modernización)*. *El colegio de México*. México 2001. 536 pp.

RUEDAS DE LA SERNA, Jorge, LUNA ARGUDÍN, María, ALGABA, Leticia *La tradición retórica en la poética y en la historia*. México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, CONACYT, Serie Cuadernos de debate No. 3. 2004.

RUIZ MASSIEU, Armando. *El Gabinete en México. Revisión histórica y propuestas de discusión*. México, Editorial Océano, 1996. 378 pp.

SALDIVAR, Américo. *Fin de siglo*, en SEMO, Enrique, coordinador. *México, un pueblo en la historia*. México, Universidad Autónoma de Puebla. Editorial Nueva Imagen. 1982. 417 pp.

SHCP. *Antología de la planeación en México*. México, SHCP-FCE. 1992.

-----Tomo 9 *Plan Global de Desarrollo y Sistema Nacional de Planeación (1980-1982)*. México, SHCP-FCE. 2000. Segunda edición. 478 p.

-----Tomo 10 *Plan Básico de Gobierno (1982-1988) y Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988)*. México, SHCP-FCE. 2000. Segunda edición. 630 p.

-----Tomo 17 *Sistema nacional de planeación democrática. Documentos normativos y metodológicos (1982-1985)*. México, SHCP-FCE, 1999. Segunda edición. 815 pp.

-----Tomo 22 *La planeación del desarrollo en la década de los noventa. Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994)*. México, SHCP-FCE. 1992. 483 pp.

-----Tomo 29 *La planeación del desarrollo en el umbral del siglo XXI. Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000)*. México, SHCP-FCE. 1998. 583 pp.

SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO, SPP. *Antología de la Planeación en México 1917-1985*. México. SPP-FCE, 1985.

-----Tomo 1 *Los primeros intentos de planeación en México (1917-1946)*. México, SPP-FCE, 1985.

-----Tomo 16 *Planeación regional*. México, SPP-FCE, 1985.

-----*Glosario para el proceso de planeación 1988*. México, SPP, 1987. 146 pp.

SERNA, José María. *La Reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003

SMITH, Peter. *Los laberintos del poder (1910-1971)*. México, COLMEX, 1980

SOLÍS, Leopoldo. *Planes de desarrollo económico y social*. México. Sep Setentas Diana. 1980. 194pp.

TELLO MACÍAS, Carlos, *La política económica en México, 1970-1976*. México, Siglo XXI editores, 1979.

----- y Rolando Cordera en *La disputa por la nación*. México, Siglo XXI Editores, 198

TIJERINA GARZA, Eliézer. *Aprendiendo economía con los Nobel. Un examen crítico*. México, Plaza y Valdés. 1999, 210 pp.

TINBERGEN, Jan. *La planeación del desarrollo*. México, FCE, 1989.

TORTELLA, Gabriel. *Introducción a la economía para historiadores*. Tecnos Madrid, 1987.

TOUCHARD, Jean *Historia de las ideas políticas*. México, Red Editorial Iberoamericana (REI), 1990, 658 pp. Ver p. 623.

URQUIDI, Víctor, *Otro siglo perdido*. México, FCE, 2005. 568 pp.

URZÚA, Carlos M. *Medio siglo de relaciones entre el BM y México. Una reseña desde el trópico*, El Colegio de México, México, 2002.

VALADÉS, Diego, “La revolución social mexicana y las transformaciones constitucionales” en *México: 75 años de Revolución*. México. INHERM-FCE, 1988.

VAN DIJK, Teun. *Ideología. Una aproximación multidisciplinaria*. Barcelona, Gedisa Editorial, 1999. 473 pp.

VELÁZQUEZ ESTRADA, Rosalía. *México en la mirada de John Kenneth Turner*. México, CONACULTA. INAH. Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, 2004. 479 pp.

VERNON, Raymond. *El dilema del desarrollo económico de México*. México, Editorial Diana, 1967. pp. 235.

WIONCZEK, Miguel S. “Planeación formal incompleta: el caso de México”, en E. E. Hagen (comp.), *Planeación del Desarrollo Económico*, México, FCE, 1964.

----- *La Sociedad Mexicana: Presente y Futuro*. México. Lecturas del Trimestre Económico. FCE, 1974.

ZEBADÚA, Emilio. *Manual del “fair play”. Guía ética para la política*. México, FCE, 2005. 94 pp.

## **Tesis**

BANCK SERRATO, Luis, ELLSTEIN CIMET, Arie. *Análisis de las principales tesis discursivas de Carlos Salinas de Gortari a partir del mensaje de toma de posesión y de los*

*Informes de Gobierno*. Tesis para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. UIA, México, 1995. 191 pp.

FOX Y QUESADA, Vicente. *Generación del Plan Básico de Gobierno 1995-2000 del Estado de Guanajuato. Reporte de trabajo en el campo profesional*. Tesis para obtener el Título de Licenciado en Administración de Empresas. UIA, México, 1999.

ORDOÑEZ VIQUEZ, Beatriz. *La construcción del discurso de privatización en México, 1982-1994: un enfoque historiográfico*. Tesis para obtener el grado de Maestra en Historiografía de México, MHM/DCSH. UAM-A, México, 2002, 316, pp.

RAMOS ORTIZ, Alejandro. *México en tiempos del PRI, 1946-1982. Dependencia, demagogia y desigualdad. Consideraciones sobre la historia inmediata del subdesarrollo mexicano*. Tesis para obtener el título de Licenciado en Ciencias Humanas. Centro Universitario de Ciencias Humanas. México, 2000. 337 pp.

### **Páginas web**

BANCO DE MÉXICO. *Historia del Banco de México*.  
<http://www.banxico.org.mx/aAcercaBanxico/FSacercaBanxico.html>

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, SCT  
<http://www.sct.gob.mx>

### **Hemerografía**

BÁEZ SILVA, Carlos. "La naturaleza contradictoria del Estado mexicano", *Espiral*. México. Estudios sobre Estado y sociedad, enero-abril de 2002.

DOSSE. Francois, "De la historia de las ideas a la historia intelectual", *Historia y Grafía*, núm 19, 2002.

HARTOG, Francois. "El testigo y el historiador" en *Historia y Grafía*, No. 18, UIA, 2002, México.

IBARRA, Mauricio, "El Banco de México: la otra disputa por la nación", en Revista *Nexos*, Director Luis Miguel Aguilar, México, diciembre 1998, año 21, No 252 pp. 41-49..

IBARRA, David. "Paradigmas económicos, ¿verdades o credos?". *El universal*, 18 de junio 2002, México.

MENDIOLA, Alfonso. "El giro historiográfico: la observación de las observaciones del pasado", *Historia y Grafía*, número 15, México, UIA, 2000.

MEYER, Lorenzo, "Consenso de Washington" México, Periódico *El Universal*, 2002

MORALES MORENO, Luis Gerardo. "Objetos monumento y memoria museográfica a fines del siglo XIX" en *Historia y Grafía*, No. 18, 2002, UIA, México, pp. 65-98.

REVISTA *COMERCIO EXTERIOR* ,“México y el FMI: la Carta de Intención”. México, 1982, pp. 1247-1251.

SUÁREZ DÁVILA, Francisco. “La política financiera internacional de México. Relaciones con el Banco Mundial y el FMI. *Revista Comercio Exterior*, México, octubre 1994.

ZERMEÑO, Sergio “De Echeverría a De la Madrid: hacia un régimen burocrático autoritario”, en *Revista Mexicana de Sociología* abril-junio, México, UNAM 1983. Año XLV, Vol. XLV, num. 2.