

EL COLEGIO DE MEXICO A.C.

LA POLITICA CGMO CONTENTIVO Y CONTENIDO DE LA PLANIFICACION
NACIONAL MEXICANA

Tesis que para obtener la
Licenciatura en Relaciones
Internacionales presenta:
Raúl Horacio Pérez Barbosa

junio de 1977

CONTENIDO

Páginas

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO

LA POLITICA COMO CONTENTIVO Y CONTENIDO DE LA PLANIFICACION.....	1
---	---

CAPITULO SEGUNDO

EL CONTEXTO PREVIO A LA PLANIFICACION MEXICANA.....	34
--	----

CAPITULO TERCERO

LOS INTENTOS DE PLANIFICACION HASTA 1965..	53
--	----

A.- LOS PROYECTOS DE PRE-GUERRA

B.- LA ECONOMIA DE POST-GUERRA

CAPITULO CUARTO

CONTINUISMO, REPRESION Y CAMBIO.....	92
--------------------------------------	----

PERSPECTIVAS ACTUALES.....	138
----------------------------	-----

BIBLIOGRAFIA.....	201
-------------------	-----

A mi padre:

Raúl Pérez Valdés

A mis maestros:

Roque González Salazar, Porfirio Muñoz
Ledo, y Rafael Segovia.

INTRODUCCION

Este estudio responde tanto a la necesidad de "cuestionar" y clarificar ideas en torno a la planificación nacional como a la de señalar el lugar y el papel que corresponden a los factores políticos en ese proceso. Todo ello, en el marco de las experiencias mexicanas y con la finalidad de reflexionar sobre las perspectivas actuales.

El capítulo primero constituye el marco conceptual del trabajo. En él se describen las características distintivas de la planificación nacional y se analizan las particularidades que adquieren los aspectos políticos en todo intento planificador.

Desde esa base, en los capítulos siguientes se pasa al examen de los factores políticos en los intentos de planificación nacional en México a partir de 1929, y al final, con fundamento en la investigación global y en atención a las tendencias detectadas, se adelantan las consideraciones probables que de tales factores puede hacerse en la "planificación" anunciada por el actual gobierno.

Es conveniente señalar, que adecuándolo a las dimensiones de cada caso y tema, el concepto analítico de "política" que se usa en este trabajo se refiere a una situación en la cual la influencia o el interés más fuerte encauza la partición o distribución social de los valores hasta el grado en que la fuerza de la contraparte lo permite, pues, la política es ante todo, una práctica que tiende a modificar - o mantener - la relación de fuerzas existente mediante la "aplicación" de la iniciativa política en el punto débil del adversario.

CAPITULO I

LA POLITICA COMO CONTENTIVO Y CONTENIDO DE LA PLANIFICACION.

En el momento actual, la planificación económica nacional se ha convertido en una medida aceptada una vez pasada la época de discusiones, oposiciones y estigmas ideológicos en su contra; y aún las organizaciones, sociedades y gobiernos de los países más conservadores expresan su acuerdo sobre la utilidad que representa. Sin embargo, en oposición, hay que señalar que el concepto mismo de planificación presenta acepciones diferentes que lo hacen confuso y de significado variable, lo que supone una aceptación del vocablo pero un desacuerdo sobre el contenido.

Esta confusión, según expresa Flores de la Peña, 1/ abarca tanto las aportaciones, relativamente cómicas de la arquitectura a la planeación --cuyo error básico es creer que hacer planes y planos es lo mismo-- cuanto las aportaciones serias e interesantes de sociólogos, economistas e historiadores.

La confusión, obviamente no es de carácter semántico, aunque probablemente pueda darse alguna, sino que representa una deliberada distorsión, con propósitos ideológicos, o sin ellos, pero en favor de intereses definidos. Lógicamente, esto conduce nuevamente a las discusiones, oposiciones y conflictos de la etapa que parecía superada, pues dependerá de lo que se entienda por planificación que ésta sea aceptada como una medida útil, o no, en el ámbito de una sociedad determinada.

1/ Horacio Flores de la Peña, Problemas de Planeación y Desarrollo en "Bases para la Planeación Económica y Social de México, Siglo XXI Editores, S.A. México, D.F. 1965 p. 79

Lo cierto es que la identificación de las características esenciales de la planificación es el paso imprescindible para una discusión clara sobre este tema.

En las páginas siguientes de este capítulo se delinearán los límites y características del vocablo que constituirán el marco conceptual de este trabajo. Este esfuerzo no corresponde a una mera preocupación académica, está justificado porque será la base a la que se harán referencias continuas en el tratamiento y explicación de algunas cuestiones que el tema requiere, por ejemplo, ¿ Ha existido -o existe planificación económica nacional en México ?; ¿ Por qué son tan significativos los aspectos políticos en el proceso de planificación ?. etc. 2/

Para delimitar el concepto parece conveniente iniciar el análisis con la acepción considerada como la más simplista y redundante, donde se concibe la planificación como un intento de acción racional calculada para realizar uno o varios objetivos, 3/

2/ Igual preocupación expresa Marcos A. Kaplan en su estudio sobre Aspectos Políticos de la Planificación en América Latina, Biblioteca Científica, Montevideo 1968, P.I también en "Problemas del Desarrollo", Instituto de Investigaciones Económicas año II, No. 6 Enero-Marzo 1971, México, D.F. p 19.

3/ cf.: Albert Waterston, Planificación del Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México, D.F. 1969, p. 18, Robert A. Dahl y Charles E. Lindblom, Politics, Economics and Welfare. Harper and Brothers, New York, 1953, pp. 20-21

Contra esta interpretación arguye Gerald Sirkin^{4/} que aún en economías no sujetas a planificación, los que dirigen actividades económicas, al tratar con hechos y situaciones, tratan de ser inteligentes en la manera de realizar sus objetivos: solución de problemas, mayores beneficios, etc. La planificación ----- --agrega-- no es sinónimo de dirección inteligente aunque la suponga.)

Se refiere, debe referirse, a métodos específicos de dirigir una economía, pues si la planificación cumpliera únicamente la función de reducir las discusiones en torno a la organización económica al campo de los intentos por racionalizar y prever los asuntos económicos, resultaría redundante puesto que la organización económica capitalista de libre empresa no sujeta a planificación supone también acción racional y previsión.)

Sin embargo, a pesar de que en principio ambas suponen decisión y acción -- inteligente en relación a objetivos específicos, es también acertado suponer que -- fue el funcionamiento imperfecto del sistema de libre empresa el que ocasionó el -- movimiento en favor de la planificación económica. 5/ A fin de establecer --- las diferencias parece necesario pues:

4/ cf.: The Visible Hand: the Fundamentals of Economic Planning. McGraw-Hill Book Company, New York, 1968, p. 44

5/ La planificación en todas partes, --dice Fernando Guillén-- es la expresión y el reconocimiento de la capacidad social para imaginar y elegir alternativas con el objeto de cambiar los errores presentes y, de este modo, la simple aceptación de la planificación conlleva la aceptación implícita de que el presente no es justo ni paradigático en ninguna sociedad existente. Fernando Guillén, Planificación y Participación Social en América Latina, -- "Revista Interamericana de Planificación", Vol. VII, No. 25, Marzo de 1973, pp. 108-109.

I.- Describir brevemente las características del sistema libre empresa para,

II.- Posteriormente destacar, con ayuda del concepto "excedente económico potencial", de Paul A. Barán, 6/ los elementos que distinguen a la racionalidad supuesta en la economía de libre empresa de la contenida en la planificación nacional, y en general, los factores característicos de esta última.

1) La coordinación del sistema de libre empresa descansa en el mecanismo de mercado, el cual puede ser descrito como un sistema en el que los individuos, dadas sus preferencias y objetivos, deciden la compra y venta de insumos y productos en base a precios relativos, precios que, a su vez, cambian en respuesta a las transacciones individuales del mercado, y actúan como señales de preferencias en relación a los insumos y productos.

6/ El excedente económico potencial se define como la diferencia que podría obtenerse con ayuda de los recursos productivos utilizables, en un ambiente técnico y natural dado, y lo que pudiera considerarse como consumo esencial. El autor aclara que este concepto se refiere a un cantidad de producto distinta de la representada por el concepto plusvalía, pues excluye de la plusvalía elementos tales como los gastos de administración gubernamental, establecimientos militares, y los que se incluyen en el concepto de consumo esencial de los capitalistas. Por otra parte, comprende lo que no abarca el concepto de plusvalía, la producción perdida a causa del desempleo o el mal uso de los recursos productivos.

Cf.: Paul A. Barán, La Economía Política del Crecimiento, FCE, México, D. F., 1964, p. 40.

Las reglas básicas que constituyen la estructura de este sistema pueden ser sintetizadas en la forma siguiente:

1.- Objetivos de los Participantes

El objetivo de cada uno de ellos es maximizar su bienestar. En el caso del productor, mediante la maximización de las ganancias esperadas; en el caso del vendedor de servicios, intercambiándolos en los términos más ventajosos; en el caso del consumidor, maximizando su satisfacción. 7/

2.- Prueba de Funcionamiento

La eficiencia del funcionamiento se comprueba mediante la recompensa del participante; las ganancias obtenidas constituyen el criterio, con que, se juzga la perfección del intercambio entre unos y otros.

II) El "excedente económico potencial", según Barán, 8/ aparece bajo cuatro formas distintas:

- a) El consumo excesivo de la sociedad (predominantemente de los grupos de altos ingresos, pero en algunos países también de las llamadas clases medias);
- b) El producto que pierde la sociedad por la existencia de trabajadores improductivos;
- c) El producto perdido a causa de la organización dispendiosa e irracional del

7/ Es obvio que estas reglas no son absolutas. Algunos economistas han hecho notar la posibilidad de que otros objetivos, en lugar de la maximización de beneficios, pueden motivar a los productores, tales como la búsqueda de seguridad o una vida apacible. Sin embargo, en las economías capitalistas de libre empresa estos casos constituyen la excepción frente al predominio de las reglas antes expuestas. De opinión igual es Peter Self, Administrative Theories and Politics, George Allen and Unwin, London, pp. 261-277.

8/ En quien me baso fundamentalmente para este análisis; cf.: p. Barán, op.cit., pp. 32-61.

aparato productivo existente;

- ✓ d) El producto no materializado a causa de la existencia del desempleo, el cual se debe fundamentalmente a la ausencia de coordinación de la producción capitalista y a la insuficiencia de la demanda efectiva.

Afirma Barán que el concepto mismo de excedente económico potencial, trasciende el horizonte del orden social existente al relacionarse no sólo con la actuación fácilmente observable de una organización socio-económica dada, - sino también con la imagen, menos fácil de concebir, de una sociedad ordenada en forma más racional. Y, explica este hecho señalando que, desde el punto de vista del feudalismo, era esencial, productivo y racional todo lo que resultaba compatible con el sistema feudal y que tendía a lograr su estabilidad y continuidad; lo no esencial, improductivo y dispendioso era todo aquello que interfería o era superfluo para la preservación y el funcionamiento normal del orden social existente. Sin embargo, a pesar de esto, los economistas de la burguesía ascendente no tuvieron escrúpulos en arremeter en contra de ese régimen por lo dispendioso de su organización socio-económica ni en señalar el carácter parasitario de muchos de sus funcionarios e instituciones más apreciadas. Pero, una vez que la crítica a la sociedad precapitalista perdió su urgencia, fue desechada hasta la más simple pregunta sobre la productividad o esencialidad de cualquier tipo de actividad que se realizara en la sociedad capitalista.

[Al conceder el fallo del mercado el papel de único criterio de eficiencia y racionalidad, la economía de libre empresa niega toda "respetabilidad" a la distinción entre consumo esencial y no esencial, entre trabajo productivo e improductivo, entre excedente real y potencial] ^{9/} y, a la vez se aplica un razonamiento circular al juzgar una estructura socioeconómica dada con un criterio que es, a su vez, un aspecto importante de esa propia estructura económica. La racionalidad de los actos, valorada de acuerdo a los moldes del sistema de libre empresa, es distinta a la racionalidad que supone la planeación económica fuera de ella, pues las pautas de referencia valorativa también son distintas.

De ahí que mucho de lo que aparenta ser esencial, productivo y racional para el pensamiento económico de libre empresa resulte ser no esencial, improductivo y dispendioso si se considera desde una posición que esté al margen de esos valores.

Por ello, aunque el razonamiento y la acción inteligente dirigidos hacia objetivos específicos están presentes en ambos casos, existe una diferencia delimitada por las posiciones de referencia y los objetivos. Unas y otros, como se verá más adelante, son los que especifican, a final de cuentas, a las características distintivas de la planificación.

^{9/} El excedente real consiste en la diferencia entre la producción real generada por la sociedad y su consumo efectivo corriente.

Al tratar de hacer una comparación objetiva entre las posiciones y objetivos de los diversos sistemas, resulta esencial e iluminador el uso del concepto "excedente económico potencial".

Si, como se ha señalado anteriormente en el sistema de libre empresa los objetivos de las decisiones de los participantes consisten en la maximización de un bienestar, habría que preguntar como Baran lo hace: ¿Qué condiciones determinan el bienestar económico de la gente? ¿Qué criterio usar para distinguir los estados de bienestar económico?

Desde el punto de vista del sistema capitalista de libre empresa el problema se aborda refiriéndose a la utilidad o satisfacción que experimentan los individuos. El individuo mismo, con sus hábitos, gustos y preferencias se toma como dado. Sin embargo, esa visión del individuo es totalmente metafísica y pasa por alto el aspecto más esencial de la historia humana. El hecho de que en el curso de la historia el individuo, con sus exigencias físicas y síquicas; con sus valores y aspiraciones ha estado cambiando con la sociedad de la cual forma parte, (las modificaciones de la estructura de la sociedad lo han cambiado y los cambios en su naturaleza han cambiado a la sociedad), y en consecuencia, resulta inadecuado emplear la utilidad o la satisfacción que determina un individuo en un momento o etapa histórica, como criterio para juzgar la tendencia al bienestar de las instituciones económicas y sus relaciones.

Por esto resulta controvertido valorar un orden social, su eficacia, su contribución al bienestar humano con criterios que él mismo ha desarrollado. Para ilustrar su argumento, Baran usa como ejemplo una supuesta sociedad caníbal, -

y se pregunta: ¿Qué pensaríamos, a juzgar por el código de conducta establecido por una sociedad caníbal, de la contribución que el homicidio hace al bienestar?.

A lo más que puede llegarse de este modo, responde, es a un juicio acerca de la congruencia de la conducta de los caníbales con sus propios cánones y reglamentos. Esta clase de pesquisa puede ser útil para idear los arreglos necesarios para la preservación y mejor funcionamiento de la sociedad caníbal; pero, ¿Qué puede derivarse de una investigación de esta naturaleza en términos del bienestar humano? Si se supone que la vida de los caníbales se ajusta completamente a los preceptos de su sociedad, que su jefe obtiene exáctamente tantos cueros cabelludos al año como lo requieren sus riquezas, su status y sus relaciones, y que los otros caníbales consumen exactamente el número de extranjeras que corresponde a su productividad marginal y nunca de otra forma que a través de una compra libre en un mercado libre. ¿Hay un estado óptimo; se puede decir que el bienestar de los caníbales está bien logrado?

Es obvio que nada de eso se desprende de lo anterior. Todo lo que se ha establecido es que la práctica de la sociedad caníbal corresponde más o menos íntegramente a los principios desarrollados por esa sociedad. No se ha dicho nada sobre la validez o racionalidad de esos principios en sí, ni de su relación con el bienestar humano.

De ahí, señala Baran, que la economía de libre empresa se dedique a algo que se acerca mucho a una introspección compulsiva: determinar en qué medida la organización económica existente satisface las reglas del juego establecidas por la organización económica existente.

Entonces ¿Qué criterio usar si la actuación real y observable del individuo en el mercado no se acepta como prueba de lo que constituye su bienestar? La respuesta que ofrece el autor es, que el único criterio posible para juzgar la naturaleza de una organización socioeconómica, su capacidad para contribuir al desenvolvimiento general y al crecimiento de las potencialidades humanas, es la razón objetiva. La misma que inspiró y permitió a David Ricardo y Adam -- Smith calificar de parásitos a los señores feudales, a los cortesanos y al clero de su tiempo.

La razón objetiva está enclavada en el flujo incansable de la historia, estando sus linderos y contenidos tan sometidos a la dinámica del proceso histórico, como la naturaleza y la sociedad en general. Está firmemente enclavada en el conocimiento científico, cada vez más amplia y profundo, que el hombre tiene tanto de la naturaleza como de la sociedad, está en la exploración concreta y la explotación práctica de las condiciones naturales y sociales del progreso. Es la capacidad para concebir y decidir alternativas para enmendar errores o injusticias presentes.

Si se pone la atención en el segundo elemento donde se manifiesta el "excedente económico potencial", (el producto que pierde la sociedad por la existencia de trabajadores improductivos), la situación se reproduce con iguales características, pues en una economía de libre empresa, cualquier actividad que obtenga remuneración monetaria, es considerada por definición como útil y productiva. La evaluación del mercado es nuevamente la prueba de la racionalidad y eficiencia, pero aceptarla, al igual que en el caso del bienestar humano, impli

ca un razonamiento circular y, nuevamente aquí, la decisión debe hacerse desde el punto de vista de las necesidades y potencialidades del proceso histórico, a la luz de la razón objetiva.

En términos generales, Baran define el trabajo improductivo como el constituido por todo el trabajo que da por resultado la producción de bienes y servicios cuya demanda puede atribuirse a condiciones y relaciones específicas del sistema capitalista, demanda que no existiría en una sociedad ordenada racionalmente, y agrega que los individuos que realizan este tipo de trabajo pueden ser, y en la mayoría de los casos son, ciudadanos destacados, hombres meticulosos y esforzados que hacen el trabajo cotidiano por el salario diario. De ahí que su clasificación como trabajadores improductivos no implique ni aprobio moral ni cualquier otra afrenta. Buena parte de esos trabajadores improductivos están ocupados en fabricar armamentos, artículos de lujo de todas clases, objetivos de ostentación conspicua y de distinción social, otros son agentes de publicidad, corredores de bolsa, comerciantes, especuladores y similares.

El trabajo improductivo no está ligado directamente con el proceso de producción esencial, pero es mantenido por una parte del excedente económico de la sociedad. Esta característica también la comparten el trabajo de otro grupo que no cabe en la definición de Baran de trabajo improductivo: el de hombres de ciencia, médicos, artistas, profesores y gente con ocupación semejante que viven del excedente económico de la sociedad, cuyas actividades tienen una demanda que en la mayoría de los casos se incrementará en una sociedad más racional.

Sobre el tercer y cuarto elementos que integran el excedente económico potencial oculto en la economía capitalista de libre empresa (el producto perdido a causa de la organización dispendiosa e irracional del aparato productivo existente y el producto no materializado a causa de la existencia del desempleo debido a la falta de coordinación de la producción y a la insuficiencia de la demanda efectiva), pueden observarse numerosos ejemplos: el desperdicio de recursos causados por el monopolio y la competencia monopólica (tales como la subutilización de la capacidad instalada, la imposición en el mercado de precios ajenos a los costos, la obstrucción a la diversificación y progreso tecnológico, etc.); la propaganda y los esfuerzos por vender de las corporaciones y la imposición de "gustos y preferencias" en los consumidores; la ausencia de coordinación en las instalaciones productivas que produce un desplazamiento de obreros sea por cambios en la composición de la demanda del mercado sea por la intruducción de diversas inversiones que, al ahorrar trabajo, van acompañadas de la reducción de la planta y del equipo productivo, pues aunque la mano de obra y las instalaciones involucradas podrían aprovecharse y ser reintegradas al proceso productivo, tal conversión, de tener lugar, se realiza con gran retardo y despilfarro, etc.

Estas irracionalidades en la utilización de los recursos disponibles, se consideraron imperfecciones del sistema que podían ser superadas con reformas adecuadas. Algunos escritores, reconociendo el derroche, irracionalidad y las consecuencias del capitalismo monopolista, propusieron controles y medidas para asegurar el buen funcionamiento del mercado y de la libre competencia, olvidando, expone Sirkin,^{10/}

^{10/} Gerald Sirkin. *op. cit.* pp. 16-30.

el hecho de que el capitalismo liberal y competitivo es el que forzosa e ineluctablemente gesta el monopolio, y pretendiendo desconocer que el desperdicio y la irracionalidad, lejos de ser taras fortuitas del sistema están ligadas a su esencia misma.

En efecto, dice José Luis Ceceña ^{11/} se pueden distinguir dos etapas básicas en el desarrollo capitalista: la fase competitiva y la etapa monopolista. En la primera el desajuste se manifiesta en forma de una creciente producción que no se compadece (sic) con el volumen total del poder de compra, de manera que esa producción "excesiva" se va acumulando en los almacenes; en tanto que en la etapa monopolista tal desequilibrio entre la mayor producción y el menos consumo se manifiesta a través del exceso de capacidad instalada.

Todo esto, agrega, se debe a que las leyes económicas, es decir, las relaciones, nexos o vínculos constantes, generales, necesarios y esenciales que se dan -- entre el hombre y la naturaleza al adaptarla él para sí, y al hacer aquélla que el hombre se le adapte y "adaptándose" a él, están causados por la manera como el hombre reacciona ante los estímulos (situación que provoca alguna acción) establecidos para alcanzar ciertos incentivos, fines u objetivos. Ahora bien, en virtud de que los estímulos se establecen de acuerdo con las relaciones de producción existentes, y éstas dependen de la propiedad de los medios de producción, mientras subsista la propiedad privada de ellos, los estímulos se fijarán con el fin de satisfacer los objetivos de unos cuantos. Sin embargo como

^{11/} José Luis Ceceña. Ignorancia obstinada y planificación en "Problemas del Desarrollo" Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, Año II, No. 8 Julio-Septiembre de 1971, México, D.F., pp. 115-116'.

esto depende de que la comunidad absorba la producción, lo cual a su vez depende de que haya empleo, (hecho que no ocurre debido a que la anarquía provoca - tanto el constante incremento de la composición orgánica del capital cuanto la - demasía del excedente económico, propiedad de unos cuantos que, a pesar de que lo desperdician, no pueden "deshacerse de él"), nunca podrá darse la coincidencia entre la producción "socialmente privada" y el consumo social.

Por tal motivo, no pueden ser clasificados bajo el rubro de planificación los intentos o actividades gubernamentales orientados a mejorar la operación del - mercado, tales como las regulaciones para reducir el poder monopolístico o para limitar el ejercicio de este poder, con el fin de lograr que los resultados del mercado se acerquen al "óptimo", ni lo programas para incrementar la oferta de información a las unidades de producción privada, etc..., pues, la planificación es su opuesto directo. Y he aquí la primera característica distintiva de una - auténtica planificación económica: hacer prevalecer un manejo consciente de la vida económica sobre el juego de los mecanismos espontáneos del mercado.

Al rechazar el mecanismo de mercado en cuanto coordinador del uso y oplicación de los recursos disponibles, se extiende la unidad de decisión mediante la reducción del número de los que toman las decisiones, y consecuentemente se amplía el campo operacional cuando una decisión se toma. 12 / Lo que

12 / Esta afirmación debe tomarse en términos relativos, pues en el sistema de libre empresa teóricamente es la suma de todos los consumidores mediante la expresión de sus gustos y preferencias a través del mecanismo de mercado la que decide el tipo y monto de la inversión y producción, empero, no puede ignorarse que en la práctica, los productores y distribuidores ponen en uso una serie de medias-propaganda, cohecho, comisiones jugosas, etc.- para orientar el consumo en favor de sus artículos.

significa que no será la suma total de las decisiones de los "participantes" actuando mediante el mecanismo del mercado los que impondrán la tasa y las modalidades del crecimiento de la economía, sino que distribución del ingreso nacional entre acumulación y consumo, lo que determina la tasa del crecimiento, será establecido de manera autónoma en un plan global por el poder político nacional. ^{13/} El volumen de producción no estará determinado por el resultado fortuito de un número de decisiones no coordinadas de los empresarios individuales y de las grandes empresas, sino por un plan nacional que expresará lo que la sociedad quiera producir, consumir, ahorrar e invertir en un tiempo dado. ^{14/}

Al lado del desplazamiento consciente del mecanismo de mercado y estrechamente asociado a la puesta en práctica de una planificación nacional debe contarse como elementos indispensables para ello, por un lado la finalidad política de realizarla y por otro la capacidad para llevarla a cabo.

La planificación --dice Jean Méynaud-- ^{15/} constituye un sistema específico de dirección y control del crecimiento económico que se diferencia de -- otros regímenes por elementos irreductibles. Si esos elementos faltan, las economías que se dicen planificadas no son más que pseudo-planificaciones.

^{13/} Para conseguir un notable cambio en la estructura de una economía se requieren medios de inversión poderosos. El problema de la planificación es asegurar sus recursos y su destino. Cf.: Oskar Lange. Desarrollo Económico, Planificación y Cooperación Internacional, en "Ensayos sobre Planificación Económica" Ediciones Ariel, Barcelona 1970, pp. 9-52.

^{14/} Cf.: Barón. op. cit., p. 42

^{15/} Jean Méynaud Planification e Politique, Etudes de Science Politique 6, 1936, p. 69.

¿Quiere esto decir que los dispositivos de la economía planificada deben presentar un contenido uniforme? ¿Los gobiernos que aceptan la responsabilidad de planificar están obligados a seguir una vía única?

En relación con esto la separación fundamental se establece entre las experiencias realizadas en la Unión Soviética y otros países socialistas, y los esfuerzos realizados por ciertos países de libre empresa para implantar la planificación.

Las Planificaciones, o muchos de los intentos planificadores que se han intentado realizar en el denominado mundo occidental son un ensayo por conciliar el empleo del mecanismo planificador y el mantenimiento, al menos parcial, de viejas estructuras de inspiración individualista (propiedad privada y mercado). En realidad, son de un tipo compuesto, ni absolutamente individualistas, ni completamente colectivistas. Su característica más importante, bajo el punto de vista de su funcionamiento, estriba en la conservación de los mecanismos del mercado, adicionándolos empero con ciertas elecciones de mecanismos de dirección consciente.^{16/} El problema consiste justamente saber en qué medida y según qué modalidades, el recurso de la planificación es compatible con el mantenimiento de elementos individualistas.

^{16/} La programación capitalista (a la que se ha querido algunas veces llamar "planeación indicativa" -dice Charles Bettelheim- no puede modificar fundamentalmente las condiciones de la reproducción del capital y de la distribución porque deja en pie las mismas relaciones de producción y por consiguiente de apropiación. El "Plan" no puede, tener aquí un papel determinante, aún cuando oriente ligeramente ciertas transformaciones. Planeación y Crecimiento Acelerado Fondo de Cultura Económica México, D.F. 1965. pp 9-10

Esta compatibilidad ha sido, durante mucho tiempo, el centro de agrios debates entre los que rotundamente niegan que ésta sea posible y los que -- afirman lo contrario.

José Luis Ceceña 17/, afirma que la propiedad social de los medios de producción es un requisito que, de no darse, imposibilita la aplicación de la planificación al considerar que ésta es característica de la economía socialista y señala que cuando se hace la afirmación contraria, se "olvida" (o se pretende olvidar) que "hacer algo en la actual situación dada" (condicionado a ella, naturalmente), implica reforzarla, revitalizarla (pues lo único -- posible en cualquier proceso o unidad de contrarios, es lo que el contrario -- más fuerte "permita", ya que nada se puede hacer sin "su" consentimiento). Para Ceceña, la planificación no es producto de la casualidad, ni resultado del capricho de alguien o de algún grupo, sino consecuencia lógica del desarrollo de la sociedad 18/ El hombre, dice, ha tratado, a partir del surgimiento del excedente económico, de hacer coincidir la producción con el consumo, pero hasta antes del advenimiento del socialismo no se había logrado tal propósito de manera constante sino en forma recurrente, por lo gene-

17/ José Luis Ceceña; op.cit. pp 117-118. Ver también del mismo autor. Anarquía Necesaria y Racionalidad Casual en el Desarrollo Económico de México en "Economía Política" Escuela Superior de Economía del I.P.N. vol. XII. Núms.2 y 3. México D.F. p.159.

18/ De similar opinión en Charles Bettelheim quien señala: desde el momento que se reconoce que la planeación no es una simple técnica, sino un modo de funcionamiento de cierto tipo de sociedad, se reconoce también que no puede haber planeación más que en una sociedad donde sean realizadas o estén en vías de realización las condiciones del socialismo, por lo menos de su construcción. Esta observación, conduce a subrayar que la planeación puede presentarse ya bajo una forma desarrollada (es decir, en una sociedad socialista desarrollada), ya bajo una forma de transición (en una sociedad donde el socialismo está en construcción) cuando han sido sentadas sus bases esenciales) op. cit. p.12

ral después de que la sobreproducción ya había hecho estragos. Así ocurre, insiste, hasta que se descubre y se hace posible la planificación que, a diferencia de otras medidas de ordenamiento, regula apriorísticamente la inversión productiva con el consumo-insumo, es decir, la planificación es un efecto del desarrollo económico de la humanidad, y, al mismo tiempo, se convierte en elemento indispensable para proseguir ese desarrollo. Es pues, la planificación, - efecto causa del desarrollo económico.

Flores de la Peña, 19/ en cambio, presupone la compatibilidad de una planificación económica nacional con una sociedad en la que subsisten también - la apropiación privada de los medios de producción, al señalar como condiciones para la planificación las siguientes: 1).- que cubra toda la economía y no solamente al sector público; 2).- que el Estado nacionalice las principales actividades productivas para que pueda ejercer un adecuado dominio sobre el monto y destino de la inversión privada y, 3/ - que, indispensablemente, al iniciar el -- proceso de planificación, en la regulación de la actividad del sector privado, - debe haber una intervención estatal que lleve, cuando menos, al control de las importaciones y exportaciones y al sometimiento de todas las inversiones a licencia del Estado, tratando con ello no de sólo lograr que la inversión privada vaya hacia donde el Estado quiere, sino de impedir que haga lo que al plan no le interesa en función de su objetivo de satisfacer las demandas sociales. Esto no significa, afirma Flores de la Peña, que para hacer planeación sea condición

19/ Horacio Flores de la Peña op cit. pp.82-83

"sine qua non" la socialización de los medios de producción, aunque obviamente ésta haría más fácil la labor de regulación de la producción, pues, ciertamente, la planificación será más completa cuanto mayor el poder competitivo del Estado. 20/

[La posición de Ceceña, teóricamente impecable, puede reducirse a la fórmula simple de "todo o nada"] (la planificación única y solamente con propiedad social de los medios de producción. Además, como puede advertirse en el párrafo que a continuación se transcribe (publicado en 1971) Sin descartar otras formas pero subestimándolas, parece defender la revolución armada como único camino para cumplir con el prerequisite imprescindible que ha fijado para que la planificación pueda darse. En este sentido dice: debe quedar política y económica — así como consciente y objetivamente claro, que cualquiera que sea el proceso que se siga para llegar a la propiedad social de los medios de producción (requisito que de no darse, imposibilita la aplicación de la planificación), independientemente que sea por medio de una revolución armada (camino que hasta ahora es el único que verdaderamente ha llevado a la transformación cualitativa), como en el caso de la URSS, de China, de Cuba, etc., de un golpe de Estado como erróneamente se pretende que en el caso de Perú, o por decreto, como podrá ser el caso de Chile si se continúa el proceso hasta hoy aparente, o de al-

20/En igual sentido cf.: Jorge L. Tamayo. Objetivos y Metas de la Planificación en "Bases para la planeación Económica y Social de México"; op.cit. pp. 69-76. Fernando Guillén. Planificación y Participación Política en Revista Interamericana de Planificación Vol. VII, #25, Marzo-1973, Miguel Urrutia, Fernando Cepeda, Roberto Arenas Planeación y Política en Revista de la SIAP, Vol. IV dic. 1970, p. 41-45.

Marcos Kaplan Aspectos Políticos de la Planificación en América Latina. op.cit. p. 25

guna otra manera no conocida hasta la fecha, debe crearse una economía de transición entre el capitalismo y el socialismo, o mejor dicho entre la economía del mercado "sui generis", como diría Paul M. Swezy, que queda después de haber socializado los medios de producción pero en la que aún subsisten los mecanismos capitalistas y el socialismo que se quiere construir. 21/. Esto es, - deberá crearse, siendo inevitable su existencia al principio del período de construcción de la nueva sociedad, una economía de transición en donde las remisncias presocialistas vayan dejando paso a los procesos, inminentes ya, a la nueva etapa. 22/

Aunque no sería difícil equiparar la planificación sin socialización total de los medios de producción bajo las condiciones previstas por Flores de la Peña 23/ a la etapa de transición a que hace referencia José Luis Ceceña,

21/ Esta etapa de transición es la única reserva que Ceceña hace a su tesis.

22/ José Luis Ceceña op.cit. p. 118

23/ Charles Bettelheim condiciona más ferreamente que Flores de la Peña la existencia de la planeación a que las decisiones económicas fundamentales toquen en definitiva, a los trabajadores, y señala que esta exigencia tiene un triple significado: 1) que no es posible más que cuando los principales medios de producción y de intercambio están en poder de la sociedad y no de particulares. Esto implica la nacionalización de los principales medios de producción y de intercambio -en este punto hay que llamar la atención sobre el hecho de que este autor en un párrafo anterior señala que: «la mera propiedad por parte del estado de los medios de producción no basta para caracterizar la evolución hacia el socialismo; si así fuere, las nacionalizaciones burguesas aparecerían como el principio de una evolución al socialismo, mientras que no son más que medios para acrecentar el poder colectivo de la burguesía (lo cual no significa, evidentemente, que las estructuras que disponen no puedan servir de manera útil, posteriormente, a los trabajadores cuando hayan ganado el poder), y 3) que no es posible sin la existencia de una estructura institucional que permita a los trabajadores participar activamente en la elaboración y realización de los planes económicos. Ch. Bettelheim, op.cit. pp. 11-15

[Lo cierto es que las posiciones de todo o nada no se adecúan a la realidad política; el mismo Ceceña lo reconoce implícitamente al señalar que, a pesar de la socialización de los medios de producción, subsisten mecanismos capitalistas -- que hay que reducir en el proceso posterior y, si esto sucede en una etapa de avances radicales, lógico es suponer que se presente también en etapas en que el poderío y capacidades del sistema capitalista de libre empresa y de sus principales representantes es considerable.] Además, como nota final, cabe mencionar que en otro artículo, el mismo José Luis Ceceña señala, refiriéndose a México, alude a la necesidad de hacer frente a la problemática del país mediante cambios substanciales en la política económica enmarcados en un plan de desarrollo económico y social que tenga como punto de apoyo esencial la participación de los sectores populares. ^{24/}

Al igual que el capitalismo industrial no surge de la nada totalmente -- conformado, sino que sus primeros pasos se remontan siglos atrás. Así como una vez consolidado subsisten a su lado relaciones precapitalistas de producción, -- algo similar puede ocurrir en este caso y, por ello, no resulta descabellado -- hablar de planificación sin socialización total de los medios de producción, pero señalando al mismo tiempo las condiciones bajo las cuales es posible hablar de este fenómeno.

Sin embargo, a pesar de lo expuesto es imposible ocultar que en este tipo

^{24/} José Luis Ceceña. "Opiniones y Comentarios: ¿Qué problema o problemas son los más importantes en el desarrollo actual de México?" en "Problemas del desarrollo", Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, año I, No. 2, enero-marzo de 1970, México, D.F., p.11

de planificación la legitimidad y la eficacia de las obligaciones impuestas por la dirección ^econsistente de la economía corren el riesgo de ser debilitadas por los impulsos provenientes del juego de mercado, o al menos de ser neutralizadas. De ello pueden resultar serias dificultades económicas y fuertes tensiones políticas.

Es fácil observar que un régimen fundado en la apropiación individual de los medios de producción impone una especie de intolerancia general y suscita resistencias múltiples a los intentos planificadores, que variarán en grado y medida según las características del sistema social, el estado que guarden las fuerzas sociales, la coyuntura interna y externa en el que esos intentos estén llamados a funcionar.

El punto que domina esta discusión es que no podrá realizarse una planificación auténtica si no se está en condiciones de imponerse a los centros de poder privados, oligolólicos y monopolólicos, cuyas decisiones paseen un papel capital en la orientación de la vida económica en las sociedades capitalistas actuales. Esto, como ya se mencionó, constituye una característica fundamental de una verdadera y auténtica planificación.

La planificación es el producto de una determinación política favorable al cambio social. Pero esta decisión de los poderes públicos, como toda otra, está sujeta a la intervención de factores que, del interior o del exterior, limitan la capacidad de maniobra y la facultad de elegir de las autoridades. Dicho en otra forma, para la realización de una planificación auténtica, es -

indispensable que, en el plano interno, los iniciadores y realizadores de la -- planificación tengan apoyos sólidos en la constelación de fuerzas interesadas y amplias simpatías en la opinión pública. Y, que frente a los intereses extranjeros en el país y en relación con los intercambios exteriores, se tenga una capacidad de maniobra para que estas variables no constituyan interferencias a la planificación nacional.

Dado que no puede haber planificación sin un gobierno capaz de manejar bien la preparación del plan y, también de obtener su ejecución, y puesto -- que es indudable que la colectivización de los medios de producción, si no -- allana todo obstáculo, al menos facilita la tarea de los planificadores, cabe -- preguntar en el caso de una sociedad como la que ocupa la atención de este -- escrito, ¿ Por qué medios es posible asegurarles esas capacidades ?.

La adquisición de las empresas por el Estado parece ser una solución atractiva. Sin embargo, cabe señalar que a pesar de los controles de toda especie -- a las que están sujetas las empresas nacionalizadas, en la mayoría de los países, han conservado cierta autonomía en relación a las autoridades tutelares. De manera que dentro de la política económica y en lo que se refiere a la justificación de subsidios y créditos públicos dirigidos a las inversiones, los dirigentes de esas firmas no resultan ejecutantes pasivos de directivas gubernamentales sino -- que se conducen como fuerzas de presión particularmente activas, con lo cual el grado de dificultad en hacer obligatorio los programas o planes es semejante para las empresas públicas y para las industrias privadas.

A esto, hay que agregar la heterogeneidad en la composición del conjunto

de empresas públicas debido a circunstancias empíricas, razones ideológicas - oficiales, etc., con el resultado anexo de que sólo una parte de ellas comprenden de las ramas de importancia estratégica para la dirección de la economía nacional. 25/

Lo que parece aceptarse de la nacionalización de empresas privadas es que el significado político de la operación consiste en transferir al Estado un poder ejercido por los agentes privados.

En oposición se ha dicho que el Estado dispone ya de numerosos medios que no usa siempre en forma eficiente para influir sobre el manejo de las empresas y negocios privados y, se recomienda al ejercicio de esos poderes en forma rigurosa y coherente. Sin embargo, aunque es cierto que a menudo las autoridades y funcionarios públicos se muestran ansiosos de reclamar más armas y no hacen sino raramente completo uso de los instrumentos de que disponen, no es menos cierto que la observación deja de lado la presión que el supuesto controlado está en capacidad de ejercer sobre el hipotético controlador, y que, a medida que dicha presión sea más viva las respuestas del controlador serán también más violentas. Pedro Uribe Castañeda, 26/ al preguntarse si son eficientes los medios de que dispone el Estado Mexicano para influir en la inversión privada canalizándola -

25/ En relación al caso mexicano, cf.: Juan Felipe Leal. México: Estado, Burocracia y Sindicatos Ed. El Caballito México, D.F., 1975. pp. 91 y siguientes.

26/ Pedro Uribe Castañeda, La Planeación de la Actividad Privada en Bases para la Planeación Económica y Social de México", Op. cit. 163 y 172.

hacia metas del desarrollo, se concreta a demostrar que la respuesta tiene que basarse en consideraciones de tipo cuantitativo y a posteriori, y a señalar que, además de los mecanismos económicos de inducción, existen los de tipo psicológico y su influencia en las expectativas. (Sin embargo, al plantearse la participación del sector privado en el proceso planificador, ha de reconocerse que la ayuda que puede prestar no corresponde a la etapa de formulación de metas, (en que sólo defenderían sus intereses), aunque considera que en la medida en que ese sector vaya adquiriendo mayor familiaridad con los problemas de la planeación y con las necesidades nacionales, se le podrá dar mayor participación en la definición de los lineamientos del plan, asegurándole así que se le acepta conscientemente. En cambio, Jean Meynaud,²⁷ a pesar de que defiende la posibilidad de una planificación sin colectivización total de los medios de producción, expresa dudas acerca de la posibilidad de que a largo plazo pueda realizarse una planificación completa sin que pase a manos del poder público el capital de las industrias monopolísticas y oligopólicas cuyo control se requiere para la realización del plan.)

La respuesta no puede ser detallada, depende de las modalidades del fenómeno en una situación determinada y del poder resultante de esas operaciones. Puede decirse con certeza, empero, que no puede concebirse ningún proceso orgánico de planificación sin comenzar por examinar de qué manera el poder planificador puede existir y como su propia estructura determinará no sólo los

²⁷ / Jean Meynaud, op.cit. p.78

procedimientos sino las metas de cualquier plan. No es posible realizar una planificación viable si ésta no va acompañada de un programa político, o sea, para decirlo en términos más precisos, toda planeación debe tener una dimensión política susceptible de "planeación" que es, condición sine qua non de la planificación económica y social nacional. Tanto requiere "planeación," el sector económico cuanto el sector político de la sociedad y, ambos van indisolublemente unidos en el proceso. Al tratar el caso mexicano y la situación de los diferentes etapas se hará patente la veracidad de estas afirmaciones. Por ahora, puede decirse que la planeación para ser efectiva no sólo tiene que ser técnica, sino que tiene que reconocer las barreras políticas que en una situación dada pueden presentársele al proceso de planificación y debe tratar de manipular las variables políticas que garanticen el éxito del plan y de la reforma en la estructura de poder que dicho plan lleva implícita.

Por lo general, expone Fernando Guillén, 28/ la actividad del planificador está basada en la concepción de los gobiernos, de que el consenso que hace legítimo al Estado y le confiere autoridad es también suficiente para darle entidad y eficacia a los planes que surgen o se imponen (mediante diversos procedimientos) a la colectividad nacional, a fin de ordenar su camino hacia la meta del desarrollo.

La relevancia de esa advertencia resulta particularmente importante dada la

28 / Fernando Guillén, op.cit., pp.110-111.

crisis de la democracia representativa y ante la popularidad adquirida por la democracia llamada de participación, pues dentro de esta última no basta - que aquellos que han sido ungidos con la representación popular intervengan en el proceso de toma de decisiones sino que además, dada la estructura pluralista de las sociedades políticas contemporáneas, se espera que se reconozca el derecho de los diversos grupos constituidos a intervenir a título propio y sin intermediarios en el proceso político. Cabe añadir, empero, que no se trata de un cambio sustancial sino de un reconocimiento de lo que había venido sucediendo de hecho.

La estructura de poder y la participación despierta muchas interperrogantes. Aquí se llamará la atención únicamente sobre los aspectos fundamentales principalmente que la participación de los diferentes grupos constituidos no será sino un reflejo de la estructura de poder existente. Y, en la medida en que esa estructura de poder refleja las desigualdades políticas, económicas y sociales características de nuestra sociedad, las participaciones así establecidas no serán nada distintas de la reiteración ilegítima e injustificada del poder de -- estos grupos, en detrimento de las fuerzas no organizadas u organizadas pero -- sin autonomía. Con este procedimiento solamente vendrá a reconocerse no un derecho, sino un privilegio que hará más injusta la actual distribución del poder y más difícil el proceso de construcción de una sociedad menos injusta y menos desequilibrada.

Si se piensa en el funcionamiento de lo que sería una planificación sin -- socialización completa de los medios de producción hay que reconocer que, -

como fórmula política tiene que constituirse con el apoyo de los grupos de poder establecidos al mismo tiempo, adaptar una estrategia para afectar los intereses de los diversos sectores que constituyen ese establecimiento si se oponen a los objetivos planificadores, y, reconocer, asimismo, que lo contradictorio de la tarea se agrava cuando ésta carece de apoyo sólido y reciente la incompreensión de los grupos no organizados y mayoritarios de la sociedad que, al final de cuentas se rían los beneficiados del proceso. De ahí, la necesidad de estimular y crear - fuentes de soporte político que permitan como resultado enfrentar con éxito las oposiciones de una redistribución en la estructura de poder, lo cual supone no sólo la identificación de los sectores carentes de organización, sino además, dotar y capacitar a éstos para que se conviertan en fuerzas políticas, y también - distraer recursos para esos objetivos. 29/

29/ Todo plan nacional concreto debe elaborarse teniendo en cuenta, a la - vez, las posibilidades objetivas, las necesidades, los apremios económi- cos y sociales, y las prioridades. Las condiciones reales en que ese inten- to se desarrolle pueden imponer serias limitantes y por ende, reducir -- las metas y campos de acción.-Este tipo de "intentos" que propiciarían transformaciones limitadas, no podrían llamarse propiamente planifica- ción de acuerdo con las concepciones de algunos autores -sin embargo, lo serían en cuanto hicieran prevalecer un manejo consciente de la vi- da económica sobre el juego de los mecanismos espontáneos de mercado; favorecieran transformaciones orientadas hacia la satisfacción de las ne- cesidades sociales, y constituyeran bases para nuevos intentos más com- pletos y avanzados.

Así pues, es indispensable el conocimiento de la estructura de poder vigente y de las formas viables para rehacerla de manera favorable a los intereses de la planificación 30/ A esto, cabe agregar que la decisión misma que determina la naturaleza y el número de los actores con derecho a participar en el proceso de consulta en la elaboración y ejecución del plan debe ser el resultado de una concepción política del plan, pues un proceso decisorio abierto sólo a la participación de algunos grupos económicamente poderosos, calificado erróneamente como alternativa de planificación oligárquica, 31/ no constituye realmente

30/ En un Estado capitalista, el juego de sus instituciones permite y hace posible su autonomía relativa respecto de las clases y fracciones dominantes. Las variaciones y modalidades de dicha autonomía relativa - dice Nicos Poulantzas - depende de la relación concreta de las fuerzas sociales en el campo de la lucha política de clases: dependen más particularmente de la lucha política de las clases dominadas. Sin embargo, en la medida que esa autonomía está inscrita en el juego de sus instituciones la lucha política de las clases dominadas puede manifestarse allí, aún sin haber llegado al umbral de un equilibrio de - las fuerzas sociales. Esto es, de ningún modo funciona de la misma manera que una autonomía debida al equilibrio de las fuerzas enfrentadas.

Estos dos casos de autonomía del Estado pueden estar en contradicción, en el sentido de que su coexistencia resulta con frecuencia incompatible. Lo significativo a este respecto es que en el caso de una autonomía debida al equilibrio de las fuerzas enfrentadas, el Estado deja de funcionar como organizador político de las clases dominantes - lo que es perceptible en las relaciones Estado-partidos - pues en éste caso se puede asistir a una crisis profunda de la - dominación política, a una crisis de hegemonía, lo cual no es en absoluto el caso en lo que concierne a la autonomía relativa del tipo capitalista de Estado, cuando por el contrario, el equilibrio de fuerzas no manifiesta una crisis, a saber, una modificación del conjunto de las relaciones de una formación - de una de sus fases o estadios, - sino que se limita al espacio de la escena política. - Esos dos modos de autonomía del Estado pueden conjugarse, en formas que varían según las situaciones concretas. Nicos Poulantzas, op. cit., pp. 378-379.

31/ Miguel Urrutia, et. al, op.cit., p 43

una alternativa, pues no es otra cosa que la institucionalización de la desigualdad, la injusticia y el statu quo; y según lo expuesto, no merece el calificativo de planificación pues hay que hacer explícito que planificar implica la adaptación de la producción a las necesidades de la sociedad, y que la elaboración de un plan no puede tener como único objetivo la organización y regulación de la producción sin adaptar ésta a la satisfacción de las necesidades sociales. 32/

Hasta aquí se ha hecho referencia en forma primordial al control de la inversión del capital, pero poco se ha dicho de la orientación o control del consumo y del libre ejercicio del derecho al trabajo, libertades que a menudo se defienden aguerridamente proclamando que lo propio de una planificación democrática es el respecto a las mismas.

Por lo que respecta a la movilidad de los trabajadores, tanto geográfica como profesional, un control autoritario de esos movimientos no parece concebible ni deseable política o ideológicamente en este tipo de sociedades. Sin embargo, el poder público dispone de numerosos medios de acción susceptibles de orientar y estimular a los trabajadores presentes y futuros conforme a las exigencias de la situación actual o venidera. Si se piensa que el Estado, en la mayoría de los casos, financia y dirige el sistema de enseñanza general y técnica, que ejerce un control sobre la distribución de los ingresos y tiene la capacidad de producir la legislación social y la reglamentación fiscal, etc., parece factible mejorar la movilidad de la mano de obra no calificada, calificada y profesional, sin proceder a base de coerciones evidentes y autoritarias. En cambio, el problema

32/ cf.: Charles Bettelheim, *Studies in the theory of Planning* Asia Publishing House, London, 1959. pp.291-307. Oskar Lange, *op.cit.*pp. 9-52. Paul A.Baran, - *op.cit.* Capítulo Segundo.

de la libertad de los consumidores es más complejo. Con la salvedad de las limitaciones a consumos tóxicos y peligrosos, la mayoría de los miembros de una sociedad plural reaccionarían negativamente en condiciones normales frente a las medidas - que atentaran contra su libertad de elección y, más aún en cuanto éstas se tradujeran en cupones de racionamiento. [Si uno de los méritos más destacados de la planificación es la posibilidad de realizar la distribución y uso de los recursos disponibles de acuerdo a una evaluación de las necesidades sociales e individuales, y no en función de la capacidad presente del poder de compra, el grado de dificultad que esto implica constituye uno de los más graves obstáculos de dicha planificación en una economía de tipo individualista, pues hay que recordar que las economías de tipo colectivista no se libran de riesgos análogos a partir del momento en que sobrepasan el estadio de penuria. (Los reclamos comerciales que han aparecido en los países - socialistas más avanzados son una prueba fehaciente de este hecho).]

[La libre opción del consumidor es el móvil de la libertad del productor y la interrelación entre ambas hace difícil mantener absolutamente la primera regulando sólo la segunda, pues en tanto el industrial conserve su autonomía financiera, produciría lo que piensa que es su capacidad de venta en atención al mercado, aunque su acción contradijera los señalamientos del plan. A esto cabe agregar que, dado que el fundamento de los métodos modernos de distribución consiste en el dirigismo artificial de la demanda, la orientación al consumo que se postula implica básicamente proteger al pueblo de la incitación permanente al dispendio que dichos mecanismos producen. Por ello, la defensa del consumidor emprendida por muchos gobiernos no debe concretarse a la represión de los fraudes alimenticios, a la normali-

zación de etiquetas, exigencia de litros y kilos completos, etc., sino que debe incluir un control estricto sobre la propaganda y anuncios comerciales.]

Estas medidas, acompañadas de otras, (i.e. una política de distribución de ingresos) bien podrían resultar eficaces. Los defensores de la libre empresa suelen presentar a la planificación como un conjunto de mecanismos destinados a reglamentar hasta los más pequeños detalles y problemas de la vida cotidiana y escandalizan calificándolo de sistema opresivo. Sin embargo, aunque es indudable que una auténtica planificación conlleva imprescindiblemente un cierto grado de coerción, es también válido afirmar que para la inmensa mayoría de los miembros de la colectividad esta coerción no sobrepasará los límites de la que existe sin - que se advierta, 33/(en dónde se incluye el condicionamiento sistemático de los compradores por los productores mediante estímulos de todo tipo)

Visto en este contexto, es necesario conceder que tanto el consumidor como el productor pueden constituirse en obstáculo real a una planificación auténtica y aceptar, en contra partida, que es imposible realizar los objetivos de ésta sin -

33/ cf.: Jean Meynaud, *op.cit.*, quién también afirma la posibilidad de realizar una planificación eficaz sin ser opresiva, al menos para la mayoría de los ciudadanos, sugiere como medidas tácticas capaces de apoyar el esfuerzo: a) evitar interferencias públicas en las cuestiones secundarias (el núm. de liebres - que puedan ser cazadas); b) preferir, cuando pueda resultar algún peligro para el plan, los métodos de inspiración económica a las técnicas de reglamentación administrativa. pp. 62-63.

un esfuerzo de orientación al consumo.

Estrechamente relacionada al tema anterior se encuentra la necesidad de una mayor participación del ciudadano en el proceso planificador que, como se afirma hasta el cansancio es algo extraño para el ciudadano ordinario dado su habitual -- desinterés por los asuntos públicos.

El deseo de informar al ciudadano tiene una finalidad dual, obtener el apoyo de amplios sectores de opinión que constituir una ayuda valiosa para los responsables de la decisión y favorecer un intercambio que muestre las necesidades y aspiraciones de los grupos populares. Sin embargo, esto a su vez, conlleva la necesidad de organizar y presentar una información que resulte fácilmente asimilable y, la creación de canales receptores adecuados para captar las respuestas de los destinatarios del mensaje. Hay que advertir, por otro lado, que si el contenido de la información se refiere al conjunto de discusiones sobre la elaboración de plan y su puesta en práctica con el propósito de lograr una participación activa del ciudadano en ese proceso, la tarea se vuelve más compleja, aunque a la vez gana en interés y provecho tanto por las ventajas que aportaría en el área puramente económica cuanto por las implicaciones sociales y políticas que representaría esta medida.

En este caso, los esfuerzos deberán dirigirse hacia la educación del ciudadano y también, a crear las condiciones que permitan el planteamiento abierto de las metas buscadas, las cuales, muchas veces se disfrazan u ocultan por motivaciones de estrategia política.

CAPITULO II

EL CONTEXTO PREVIO A LA PLANIFICACION MEXICANA

La Revolución Mexicana fue la respuesta a un período de más de 30 años de dictadura, que se caracterizó por una marcada desigualdad social generada en el marco de una economía atrasada, predominantemente agraria, sustentada en el sistema de hacienda y el peonaje, y orientada hacia el exterior de acuerdo con la pauta de expansión del capital estadounidense y europeo que se proyectaba hacia la conquista de mercados y materias primas en América Latina y otras partes del mundo. Todo esto era favorecido en el ámbito político interno por un grupo político cerrado que se apoyaba en un ejército de costa y que, en estrecha alianza con el capital extranjero, permitía el progreso del país únicamente en la medida en que sus privilegios no se viesen afectados.

Del total aproximado de quince millones de habitantes con que contaba el país durante la última década del siglo XIX, nueve y medio millones habitaban en el campo y vivían dentro del sistema de peonaje o eran jornaleros agrícolas; -- sojuzgados por 786 grandes hacendados y 137 mil terratenientes propietarios de -- extensiones medianas. En las rudimentarias industrias rurales y semirurales se -- agrupaban 430 mil individuos más; y sólo entre 400 y 500 mil campesinos eran -- propietarios de predios de corta extensión y/o trabajaban como arrendatarios o -- medieros. 34/

34/ Datos tomados de: Jesús F. Covarrubias. La Trascendencia Política de la Reforma Agraria, en "Revista de Problemas Agrícolas e Industriales de México", -- Vol. V, Núm. 3, México, 1953, pp. 150-151.

Protegidos por una legislación que favoreció la propiedad privada en gran escala y por la usurpación de tierras comunales, las grandes haciendas aparecieron y se consolidaron a finales del siglo XIX de modo que los campesinos afectados se vieron forzados a trabajar como peones en ellas o en las minas. La gran hacienda producía -- sustanciales beneficios para un pequeño grupo de terratenientes; sin embargo la estructura de tenencia de la tierra y los métodos atrasados de explotación crearon una economía de subsistencia que obstaculizó el incremento de productos, el libre movimiento de mercancías y de mano de obra, e impidió a la vez el desarrollo de un mercado interno fuerte. Sin embargo, la estabilidad política del porfiriato y las enormes facilidades que el Estado otorgó al capital extranjero, unidas a la doctrina liberal del gobierno de no intervención en los asuntos económicos, propiciaron la penetración de las inversiones extranjeras, que fueron realizadas en las áreas estratégicas de la economía nacional: el sistema ferroviario, la minería, la explotación del petróleo, la construcción de centrales hidroeléctricas, el sistema bancario y el comercio.

Estas empresas así desarrolladas impulsaron grandemente la formación de mercados regionales para algunos productos y propiciaron cierta expansión del mercado nacional, acelerando el tráfico de mercancías, comunicando centros de producción y de consumo y alentando la construcción de obras públicas. Todo esto influyó de -- manera decisiva para romper la estructura económica ineficiente y relativamente -- cerrada que prevalecía en las grandes haciendas y favoreció el desarrollo de una -- nueva burguesía interna que se vió impulsada e incentivada a participar en el desen-

volvimiento industrial, por ejemplo en la rama textil, en la alimentaria, en la cigarrera, en la cervecera y aún en la industria siderúrgica. Con todo ello se propició la concentración demográfica en torno a las empresas más importantes y los focos urbanos de mayor actividad y, en conjunto se produjo un incremento en la demanda de productos agrícolas, tanto para el uso alimentario cuanto para su utilización en la industria como materia prima 35/

Sin embargo, al desarrollarse principalmente las actividades de exportación la incipiente industria a la que nos referimos anteriormente se vió limitada en su progreso. Tanto la orientación de las inversiones como en general toda la economía nacional, se proyectaba hacia el exterior, de acuerdo con las características de la dependencia entonces vigente.

Y, en este contexto, señala Gloria González Salazar 36/ las formas imperativas de explotación agrícola resultaban sumamente rígidas para una oferta que no aumentaba en la proporción exigida por una demanda efectiva cada vez mayor. La inelasticidad de la oferta interna de alimentos que se reflejaba en el ascenso continuo en los precios de los productos de primera necesidad, -- coexistía con una política salarial negativa que hacía cada vez más difícil la situación de las clases trabajadoras dentro del proceso inflacionario. El mecanismo de precios evidenciaba las decisiones contradictorias y antieconómicas que se imponían a la producción agrícola característica del poder terrateniente, proyectando a la población urbana y en general a todos los consumidores

35/ Gloria González Salazar. - *México: Dependencia y clases sociales en "Problemas del Desarrollo"*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, Año IV, No. 13 Nov. 1972 enero 1973, México, D.F., pp. 94-95

36/ Gloria González Salazar, *op.cit.*, p. 95

nacionales los efectos de los altos costos de ésta y ocasionando asimismo que se tuviese que recurrir a la importación de productos que podrían obtenerse en el país. 37/

El agravamiento de las condiciones de la vida del pueblo durante la dictadura de Porfirio Díaz (1876-1911), se pone de manifiesto si se considera la existencia de un proceso de concentración monopólica que afirmaba el deterioro de la participación del factor trabajo en la distribución del ingreso. El supuesto de una mayor desigualdad de la distribución se confirma - dice Leopoldo Solís 38/ por la disminución del consumo de ciertos bienes como el algodón, azúcar, piloncillo y tabacos labrados y, además porque, en efecto, a finales del siglo se detuvo el proceso de aumento de los salarios, y de 1897 a 1910 éstos descendieron de 92 a 36 centavos en términos reales, es decir, a precios constantes. Así, mientras los exponentes de la burguesía modernista buscaban la acumulación por medio de la aplicación de formas más eficientes de producción y la diversificación de los productos, el terrateniente tradicional pretendía sostener sus rentas, su poder político y su prestigio, a través de la explotación de la tierra por medio del peonaje. Y puesto que las empresas extranjeras monopolistas, en atención a sus intereses se empeñaba en sostener la dictadura porfirista, éstas tanto como aquéllas sumadas al aparato burocrático militar, se constituyeron en el enemigo común de

37/cfr. Daniel Cosío Villegas, *Historia Moderna de México: El Porfiriato. vida Económica*. Editorial Hermes, México, D.F. 1965. p. XIX (Séptima llamada particular) .

38/Leopoldo Solís, *La Realidad Económica Mexicana: Retrovisión y Perspectivas*. Siglo XXI, Editores, S.A., México, D.F. pp. 69-70

quienes sentían obstaculizado su desenvolvimiento por el régimen imperante.

En este punto de coincidencia, frente a un enemigo común en el marco de un capitalismo incipiente, era inminente una alianza de los exponentes — burgueses modernizantes con los sectores populares, principalmente campesinos, a quienes, se vinieron a unir los profesionistas e intelectuales de los sectores medios que se sentían obstaculizados en sus deseos de participación política.

Esta alianza resultaba favorecida por la incapacidad de cada uno de los participantes aisladamente considerados de llevar a un éxito feliz sus propósitos. Por lo que respecta a la burguesía modernizante y sus exponentes, que obviamente no tenían el poder político, puesto que su lucha se orientaba — precisamente a apoderarse del aparato estatal, puede decirse que no tenían el peso económico suficiente para realizar una revolución política elitista apoyándose en una parte sustancial del ejército cuyo alto mando formaba parte de la oligarquía. Por su parte el campesino, cuantitativamente el representante principal de las clases populares, carecía de la organización y de la experiencia política que posibilitase su participación en la formulación de un programa conjunto que fuese más allá de reivindicaciones en torno a la inequidad de la redistribución de la tierra. El sector obrero, por otro lado dado su reducido número, era un representante mínimo de las condiciones de ese momento en que la lucha popular fundamental correspondía a los peones y jornaleros contra el poder terrateniente y, en consecuencia difícilmente — hubiera poseído la capacidad para asumir el liderazgo de las masas campesinas; su actividad se redujo a la exigencia, sobre todo después del triunfo de

la Revolución, de reivindicaciones a nivel económico. ^{39/} La forma que hubo de adoptar la Revolución Mexicana fué, pues, la de una coalición comprometida de fuerzas con intereses divergentes.

Después de la Revolución los grupos revolucionarios empezaron a construir las bases de un nuevo orden. El primero resultado significativo de sus intentos fue la promulgación de una nueva Constitución. En ella, desde el punto de vista político y como medio para realizar las reformas deseadas, se incrementó el poder del ejecutivo en detrimento del legislativo; sin embargo, para evitar una nueva dictadura se impusieron como límites a los poderes presidenciales, por un lado el principio de no reelección y por el otro un plazo máximo en el período gubernamental. Además, se estableció el sufragio universal y se ofreció a todos los ciudadanos la posibilidad de ser elegidos para ocupar los cargos políticos. Se establecieron asimismo los derechos fundamentales del individuo y se asentaron los medios para hacerlos efectivos en contra de los abusos autoritarios.

En el aspecto socio-económico, de importancia primordial en la nueva Constitución fue la explícita referencia, por un lado, a la capacidad del Estado para intervenir en los asuntos económicos y el carácter social que se atribuyó a la propiedad privada, y, por otro, el reconocimiento de los derechos, de los trabajadores a mejores condiciones de vida y seguridad en sus trabajos; y de los campesinos a poseer tierra. En síntesis, puede decirse que

^{39/} Juan Felipe Leal. México: Estado, Burocracia y Sindicatos. Ed. El Caballito, México, D.F., 1975, p.36

fueron incorporados los principios de un liberalismo social que se anteponía como freno a las injusticias que derivaban de la observancia fiel de los postulados del liberalismo clásico. Los artículos constitucionales que después se conocerían como "garantías sociales" y que enmarcan la llamada justicia social del sistema mexicano fueron la culminación de esta tendencia. Sin embargo, para hacer válidos en la práctica tales derechos y para evitar que el antagonismo de los diferentes grupos revolucionarios con intereses chocaran en forma violenta se requería la intervención de un árbitro "imparcial", de un poder situado aparentemente por encima de las clases fundamentales de la sociedad que se encontraran en conflicto, pues sólo así podía cumplir con las funciones de conciliación y arbitraje que la situación exigiera.^{40/} Este poder arbitral, para ser tal, debía representar a la sociedad en su conjunto. Y esto sólo era posible si guardaba una autonomía excepcional frente a los grupos en conflicto. De ahí que la fuerza arbitral no pudiera ser reducida, al menos públicamente, a mera representante de los intereses inmediatos de una clase social o de una fracción de clases.^{41/} El estado era el llamado a ocupar este puesto y, en un primer momento, más que el Estado, que aún no se había consolidado, el grupo político militar triunfante.

Aunque la nueva Constitución era un factor básico en ese proceso, no era suficiente para realizar una ejecución práctica instantánea y automática de lo

^{40/}En este sentido cfr.: Manuel Villa A. *Las Bases del Estado Mexicano y su Problemática Actual* en "El Perfil de México en 1980" Vol.3 Siglo XXI - Editores, S.A., México, D.F., 1972, pp444-445. Juan Felipe Leal, op.cit., p.47

^{41/}cf.: Nicos Poulantzas. *Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista* (Tercera Parte). Siglo XXI. Editores S.A., México, D.F. 1970. pp. 237-240.

buscado. Ciertamente que las reformas estaban claramente establecidas y también que la Constitución permitía la intervención del gobierno en el desarrollo económico del país, no obstante, una serie de obstáculos reales entorpecían esos objetivos, cabe destacar entre ellos los siguientes:

Primero. -En la práctica la situación heredada de la Revolución recientemente terminada, no posibilitaba la existencia de un presidente con las características y el poder con que la Constitución lo investía. Característica significativa de la Revolución Mexicana fue la proliferación de líderes militares (caudillos) con poderes relativamente iguales entre ellos. ^{42/} Daniel Cosío Villegas ^{43/} señala ^{de} que la contienda armada brota muchos grupos que reclaman honores y compensaciones en proporción a lo que ellos juzgan su contribución decisiva a la victoria y que estas reclamaciones no se presentan en un documento escrito y razonado, sino apoyadas por las armas o por el grito de los secuaces políticos, el poder de los caudillos era enorme. Dispersos a todo lo largo del territorio nacional, dominaban el país y ejercían en detrimento del poder presidencial, una influencia decisiva en la vida política de numerosas entidades o regiones de la federación mexicana y aún en la política nacional en su conjunto.

El ejecutivo se enfrentaba así, a las limitaciones que la contienda por el poder entre los caudillos le imponían y era a la vez el blanco de ambiciones que comúnmente conducían a luchas armadas entre ellos; porque, de hecho, el --

^{42/} Pablo González Casanova, La Democracia en México, Ed. Era, S.A., México, D.F., 1972, p. 47

^{43/} Daniel Cosío Villegas, El Sistema Político Mexicano, Cuadernos de Joaquín Mertz, México, 1972, p. 16

mismo presidente era un caudillo al lado de los otros, aunque con un poder un poco superior sustentado por una personalidad carismática mayor por su participación en las luchas armadas o en razón de sus alianzas con otros jefes militares.^{44/}

Para evitar la inestabilidad de esa situación, pero fundamentalmente para asegurar su continuidad en el cargo sin los riesgos de la oposición militar y los rebeldes, la atención inmediata del presidente se dirigió a eliminar o reducir el poder de los otros. El debilitamiento del caudillismo no fué un proceso fácil. -- Tardó un período bastante largo (1911-1928) e implicó el uso de diversos instrumentos: desde la eliminación física de importantes jefes militares hasta medidas más sofisticadas como la reducción del presupuesto militar ^{45/} y desde las facilidades extraordinarias otorgadas a los jefes militares para que se convirtieran en empresarios con la esperanza de que dedicados a sus intereses privados se volvieran menos belicosos, hasta la profesionalización del ejército y la implantación de una ideología nacionalista y de servicio entre las tropas, etc.

Segundo.- Combinado con las ambiciones de los caudillos aparecía en el panorama otro obstáculo importante representado por los remanentes económicos del

^{44/} cf.: Arnaldo Córdova. *La Formación del Poder Político en México*. Serie - Popular Era/15 México, D.F. 1972.p.50 Pablo González Casanova, op.cit.

^{45/} La tabla siguiente muestra el porcentaje del presupuesto otorgado al ejército en los períodos presidenciales de 1925 a 1958.

Calles (1925-28)	28%
Maximato (1929-34)	26%
Cárdenas (1934-40)	18%
Avila Camacho (1940-46)	16%
Alemán (1946-52)	10%
Ruiz Cortínez (1952-58)	8%

Fuente: Pablo González Casanova, op.cit., p. 51

antiguo orden: los terratenientes y los empresarios extranjeros, que seguían inviriendo en el país a ritmo ascendente aunque pesaba sobre ellos la ejecución de los artículos constitucionales. 46/ Este obstáculo se traducía, por un lado, en las presiones que ejercían algunos países sobre el gobierno mexicano (Los Estados Unidos de América principalmente) con el fin de asegurar que no se aplicara la Constitución en contra de los inversionistas extranjeros establecidos en el país, - y, por otro lado en el apoyo, en un primero momento, a la beligerancia clerical y en el sustento económico proporcionado a los caudillos inconformes que ofrecían seguridades de satisfacer sus requerimientos una vez que tomaran el -- poder. Esta situación ocasionó que el Estado se fuera estructurando y consolidando de manera excesivamente errática y lenta. 47/

A partir de 1917, las presiones externas se centraron en la exigencia del pago de la enorme deuda exterior contratada por la administración de Porfirio Díaz, cuyos pagos habían sido suspendidos por muchos años a consecuencia del movimiento armado y se había acrecentado por los daños causados a propiedades extranjeras como resultado del mismo; en la exigencia de modificaciones a la Reforma Agraria y la propiedad del subsuelo. En los Tratados Bucareli; secretamente firmado para capear estas tensiones, el presidente mexicano se vió forzado a dar seguridades exigidas por las potencias extranjeras a cambio tanto de su continuidad en el cargo como del reconocimiento a su gobierno.

46/ Los estadounidenses principalmente amparados por los tratados de Bucareli que obstaculizaban la aplicación de los preceptos constitucionales.

47/ Sobre estas cuestiones, cf.: los excelentes trabajos de: Lorenzo Meyer: - Los Grupos de Presión Extranjeras en el México Revolucionario. Colección del Archivo Histórico Diplomático Mexicano, SRE. México, D.F. 1973, y México y los Estados Unidos en el Conflicto Petrolero (1917-1942), El Colegio de México, México 1972.

Sin embargo, a pesar de los mencionados tratados, los nuevos gobiernos mexicanos prosigu^{ieron} con sus propósitos nacionalistas y en consecuencia, resurgieron las presiones. Estas, se manifestaron a través de notas diplomáticas de protesta, amenazas de intervención armada, ^{48/} interrelaciones con los cristeros, maniobras militares estadounidenses en la frontera, afirmaciones en la prensa estadounidense en el sentido de finalizar el embargo de armas, con lo cual se abría la posibilidad de cualquier rebelde de comprar armas en aquel país, etc.

En tanto este proceso se realizaba, las aspiraciones populares permanecían insatisfechas y la intervención del gobierno en los asuntos económicos era fluctuante. De hecho, dice Sergio de la Peña, ^{49/} esas fluctuaciones reflejaban, en esencia, la situación política anteriormente descrita y la confrontación de los sectores económicos que prevalecían casi sin modificaciones reales, con los intereses de los campesinos que trataban de obtener tierras y los trabajadores y sectores medios que luchaban por obtener garantías económicas y políticas. Durante ese período la confrontación significó que los sectores sociales relacionados al sector externo de la economía adquirieran importancia en los años en que las exportaciones se incrementaban y que la perdieran en los años de contracción.

^{48/} Sobre esto conviene recordar el asunto de los documentos "robados" por Morones de las oficinas del agregado militar norteamericano en México que revelaban la existencia de un plan de intervención militar contra México después de un casus belli incitado por una provocación. (La autenticidad de los documentos obviamente nunca fue confirmada).

^{49/} cf.: Sergio de la Peña, Requisitos de la Planificación: un Enfoque Histórico en el Crecimiento y Desarrollo Económico Editor: Miguel S. Wionczak, SEPSETENTAS, México, 1971, pp. 238-239 y, Eric R. Wolf, "Las Luchas Campesinas en el Siglo XX, Siglo XXI", Editores, México, D.F., 1972, pp. 71-72

correlativamente, la influencia de los grupos progresistas interesados en un proceso autónomo también fluctuaba. En los años de retroceso eran implantados con gran esfuerzo, elementos institucionales y jurídicos que habrían de servir al proyecto global de crecimiento nacional. En ocasiones, estas acciones eran consecuencia de iniciativas para resolver cuestiones coyunturales y en otras, producto de actos propositivos de transformación social de más amplio alcance. Por ejemplo, a con diciones coyunturales corresponden las modificaciones fiscales en 1920 y 1924, que culminaron con la instauración del impuesto sobre la renta, por medio de las cuales, se procuraba el incremento del ingreso fiscal, y que tenían a la vez, - efectos secundarios de protección arancelaria a algunas actividades. En cambio, la necesidad de resolver los crecientes obstáculos en la esfera monetaria y financiera nacional que producían el estancamiento de los negocios unida a la repeti da expansión de los componentes de la circulación monetaria en el decenio de las veinte hacía indispensable la regulación de estas variables. Esta es la razón por la cual se establece la Banca de México en 1925, con la intención de que - funcionase de inmediato como banca comercial y más adelante como banca cen tral, con lo cual se abría, a la vez la posibilidad de una futura regulación cre diticia y de una expansión selectiva de las facilidades financieras a actividades internas. Por el mismo motivo se organizó el efímero Consejo Económico Na cional en 1928 que supuestamente habría de sugerir orientaciones ordenadoras de la política económica, pero que según parece, no llegó a ponerse en operación.

Este aprovechamiento de oportunidades se realizaba también en función de

la situación política interna de los Estados Unidos y de los intereses de los diferentes grupos políticos nacionales y permitía al gobierno una transformación lenta, a muy largo plazo y además, estrecha e inversamente determinada por las condiciones del sector externo. Sin embargo, pronto una combinación de factores económicos y políticos favoreció una acción más directa. Por lo que respecta al aspecto político ese desarrollo fue facilitado por los siguientes factores.

a).- La reducción gradual del "caudillismo" y la consecuente desaparición de los riesgos que ese fenómeno implicaba.

b).- La creación del partido político nacional que funcionó no sólo como medio de integración y control de los caudillos supervivientes, sino como un medio para lograr una estabilidad política relativa durante los períodos electorales. 50/

El Partido Nacional Revolucionario vino a realizar una serie de importantes funciones: contener el desgajamiento del cuerpo revolucionario; instaurar un sistema civilizado de dirimir las luchas por el poder; dar un alcance nacional a la acción político-administrativa para lograr las metas de la Revolución Mexicana 51/

Antes de la creación del Partido Nacional Revolucionario era común que, buscando posiciones electorales, los caudillos y caciques crearan sus propios partidos y confrontaran recíprocamente sus candidatos, usando todos los medios posibles

50/ Sobre las formas de control cfr.: Robert K. Furtak, El Partido de la Revolución y la Estabilidad Política en México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Estudio 35, México, D.F., 1974, p. III

51/ Esta opinión parece ser mayoritariamente aceptada por los estudiosos del tema cfr.: Pablo González Casanova, op. cit. pp. 48-49, Daniel Cosío Villegas, op. cit., p. 46, Juan Felipe Leal, op. cit. p. , Arnoldo Córdova, op. cit., pp. 38-39. Robert K. Furtak, op. cit. pp. 105-148

a su alcance para ganar la elección, sin excluir la violencia, el cohecho, la intimidación, etc... En 1929, 51 partidos políticos estaban todavía registrados y en las elecciones de ese año compitieron 61 partidos políticos. ^{52/} La historia de los viejos partidos, tales como el agrarista, liberalista, capitalista, socialista, etc., es como se afirma regularmente, la historia de las ambiciones personales de algunos renombrados caudillos de esa época.

Una función más duradera y de mayor importancia a cargo del partido fue la de legitimar las elecciones de todos los candidatos a puestos de elección popular, quedándole a éstos el aire que en buena medida había tenido hasta entonces la repartición y ocupación de los puestos por derecho de conquista, o sea, por el simple hecho de que un movimiento militar se había apoderado del gobierno.

c).- El incremento de las presiones derivadas de las aspiraciones populares - insatisfechas. Por ejemplo, la distribución de la tierra, que había sido la principal razón para la participación de los campesinos en la revolución, había sido -- meramente simbólica: de 1915 a 1933 únicamente siete millones de hectáreas habían sido distribuídos. ^{53/}

d).- La situación de entendimiento con la Iglesia mexicana que había tenido un gran poder espiritual y material durante el período dictatorial y que había inten-

^{52/} Los datos obtenidos de las Memorias de la Secretaría de Gobernación son expuestos por Pablo González Casanova, op. cit. p. 48. Otros datos proporcionados por Daniel Cosío Villegas, a guisa de ejemplo de la pulverización a que habían llegado las organizaciones partidistas, hablan de la existencia de 46 partidos políticos op. cit. p. 46.

^{53/} A. Guillén, *Planificación Económica a la Mexicana*, Editorial Nuestro Tiempo, -- S.A., México, D.F., 1971, p. 56.

tado ya, frente al gobierno revolucionario, restaurar sus poderes. Pero aún cuando — algunas de sus acciones condujeron a confrontaciones armadas con el gobierno (Rebelión de los Cristeros), las consecuencias de tales acciones habían sido poco favorables para ella. De hecho, cuando el gobierno reemplazó sus políticas anticlericales por otras de contenido nacionalista, la Iglesia desistió de sus actitudes hostiles en — contra del gobierno no sólo porque ya no era perseguida, sino también porque se le dificultaba encontrar apoyo popular. ^{54/} Al mismo tiempo, el Presidente Portes — Gil y la Iglesia parecieron haber encontrado términos y elementos suficientes para un acuerdo que facilitó un "Modus Vivendi" entre ambos.

En cuanto al aspecto económico, el factor básico fue la crisis económica mundial de 1929 que afectó seriamente la economía mexicana y como resultado, colocó al gobierno en el punto crítico de ruptura con el funcionamiento del modelo primario-exportador y determinó nuevos lazos con la economía mundial. La brusca caída de los ingresos por las exportaciones provocó en forma inmediata una fuerte disminución de la capacidad de importación y, con el declive del comercio exterior los ingresos gubernamentales también disminuyeron porque estos dependían en gran parte de los impuestos sobre las importaciones y exportaciones. ^{55/}

^{54/} Consultar para una mejor explicación la obra de: Jean Meyer. *La Cristiada*, Vol. 1, Siglo XII Editores, S.A., México, D.F., 1973, pp. 316-320-371.

^{55/} La época de Cárdenas —dice Héctor Guillén-Romo— se caracteriza por importantes transformaciones económicas y sociales, las cuáles, al mismo tiempo que respondían objetivamente a las necesidades impuestas por el desarrollo de las fuerzas productivas, obedecían también a los intereses concretos de la "familia revolucionaria". Esto es, las transformaciones tanto abrían la vía a un desarrollo económico más rápido cuanto apoyaban y consolidaban la hegemonía política del grupo revolucionario. *Les Problemes de réalisation de plus-value dans la phase avancée du "sous-développement" : le cas du Mexique*, en "Critiques de l'économie politique" No. 16-17 Avril-Septiembre. 1974. pp. 180-181.

En el nuevo marco, derivado principalmente de las causas anteriores, la industrialización nacional se volvió el eje alrededor del cual sería posible encontrar -- no sólo las soluciones inmediatas a las crisis económica, sino también la solución -- a largo plazo para eliminar la dependencia de la economía nacional de los intereses extranjeros. La sustitución de importaciones de productos manufacturados se -- tornó en el incentivo inicial de la expansión industrial pues se consideraba que, -- reduciendo las importaciones, se mitigarían las presiones en contra de la balanza de pagos y se incrementaría la producción interna de materias primas que requeri -- rían las nuevas industrias a ser creadas y, mediante ese proceso se esperaba lograr una expansión general del empleo de los ingresos y de la demanda.

El proyecto de industrialización nacional requería desde el punto de vista -- económico, las condiciones siguientes:

PRIMERO.- Protección arancelaria para las incipientes industrias nacionales en contra de la competencia externa.

SEGUNDO.- La creación y desarrollo mediante las inversiones del Estado -- de la infraestructura necesaria para la industrialización; esto es: ferrocarriles, -- carreteras, energía, servicios públicos, etc.

TERCERO.- la adquisición de capital suficiente para cubrir la importación -- de la herramienta, maquinaria y equipo que fueran requiriendo las nuevas industrias que el Estado trataba de impulsar. Para cumplir este requisito y en parte -- también el anterior, era necesario rescatar las más ricas actividades de exporta-

ción de manos extranjeras (el petróleo y la industria minera).

Obviamente al llevarse a cabo estas medidas, habrían de surgir peligrosas actitudes hostiles por parte de los países y los sectores nacionales afectados por los intentos gubernamentales de modificar la economía liberal tradicional. De hecho, el dilema consistía en elegir entre la confrontación y derrotar de las -- fuerzas que obstaculizaban ese proyecto, y el riesgo de resurgimiento de los conflictos revolucionarios. 56/

Desde el punto de vista político, un instrumento adicional para la realización de esas metas radicaba en la movilización política de las masas que por -- una parte posibilitaría la derrota o al menos la reducción de los efectos ocasionados por las presiones externas, y por las acciones de los sectores que en el -- plano interno resultaban perjudicados, y por otra parte crearía una conciencia de unidad nacional que haría soportables los sacrificios implícitos en la aplicación de ese proyecto. Por supuesto, como señala Sergio de la Peña, 57/ el -- proyecto no fue pensado ni tampoco delineado con gran claridad. De hecho, -- fue expresión de las necesidades inmediatas, en parte herencia de eventos y aspiraciones del pasado reciente; en parte reacción contra la imposibilidad de -- progreso de acuerdo a las líneas tradicionales económicas, en parte resultado -- de la dinámica de poder entre los diferentes grupos del país. De cualquier manera, de esta atmósfera surgió una clara necesidad de orden y unidad.

56/ Sergio de la Peña, cf. cit., p. 250.

57/ Sergio de la Peña, op.cit., p. 246

En este aspecto hubo algunos pasos o intentos previos. En 1930, bajo la presidencia de Pascual Ortiz Rubio, se publicó en el Diario Oficial la Ley sobre Planeación General de la República, que muchos consideran como el primer paso institucional mexicano en materia de planeación económica global. Sin embargo, ya anteriormente en 1928, se había creado un Consejo Nacional Económico que al igual que la Ley de 1930, constituyó un intento de orden económico en el país que se quedó en el papel, aunque sirvió como semilla de posteriores intentos por encarar la necesidad prevaiente.

Esta Ley de 1930, señala Carrillo Arronte, 58/, mencionaba que la planeación de los Estados Unidos Mexicanos tenía como objetivos la coordinación y dirección de las actividades de las diferentes dependencias del gobierno; la realización material y constructiva del desarrollo del país en una forma ordenada y armónica, tomando en cuenta su topografía, clima, población, historia, salubridad pública, y sus presente y futuras necesidades.

La Ley proponía, para el logro de los objetivos antes mencionados, la creación de dos organismos: la Comisión Nacional de Planeación y la Comisión de Programa. La primera habría de estar formada por el Presidente de la República como presidente honorario, el Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas como presidente ejecutivo, y por representantes técnicos de las dependencias federales, de las organizaciones profesionales y de los organismos representativos del sector privado. La segunda Comisión se habría de constituir con el ---

58/R. Carrillo Arronte, Las experiencias de Planificación en México en "Línea (revista del PRI No. 16, julio-agosto 1975, p. 64.

personal de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. Incluía la Ley también las sugerencias de que el país fuera zonificado de acuerdo con características predominantes, y sugería que una enciclopedia cívica nacional fuera elaborada con una información amplia y variada. Consideraba asimismo como objeto de especial importancia para el estudio y la planeación los puertos, los transportes y la hidrografía del Valle de México.

De los resultados prácticos más o menos importantes que produjo se podrían mencionar: 1) la creación de la Comisión Técnica del Programa Acción Económica-Administrativa que fijó normas de acción para la industria, el comercio y el trabajo. (Sobresale entre el trabajo de este organismo su Programa Orgánico de Acción: estudio técnico de la planificación industrial del país, en relación con la ubicación de fábricas, el aprovechamiento de las materias primas y la distribución racional de los artículos de consumo); 2) las mejoras a la organización del Departamento de Estadística Nacional, que dieron como resultado una mayor calidad en los censos de población, agricultura, ganadería e industria, elaborados en 1930.

A pesar de estos logros, el intento de planificación quedó casi en su totalidad en la letra de la Ley; su mérito fundamental consistió en alentar la necesidad de un orden en el plano económico nacional, lo cual se buscaría con mayor firmeza mediante el Primer Plan Sexenal.

CAPITULO III

LOS INTENTOS DE PLANIFICACION HASTA 1965

A.-Los Proyectos de Pre-guerra.

En el otoño de 1933, un grupo de técnicos del gobierno Federal y la Comisión del Programa del Partido Nacional Revolucionario elaboró lo que después se conocería como "Primer Plan Sexenal". En diciembre de ese mismo año, en su Segunda Convención Nacional, el Partido hizo suyo y ratificó el documento.

En el texto se expresó que el Plan se fundamentaba en la tesis de que el Estado Mexicano habría de asumir y mantener una política reguladora de las actividades económicas de la vida nacional; es decir, se declaró franca y decididamente que dentro del concepto mexicano revolucionario el Estado era un agente activo de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país y no un mero custodio de la integridad nacional, de la paz y el orden públicos. Se especificó también que con la aplicación del Plan Sexenal el país entraría en la primera etapa de un régimen progresivo de economía dirigida, cuya trascendencia, se dijo, era mayor a todo lo predecible. Por tales razones se expresó que el Plan adquiriría, en nuestra historia, las características de un punto de referencia que señalaba el fin de una etapa y el comienzo de otra. 59/

59/ Plan Sexenal, Una publicación de la Comisión Nacional Editorial del PRI, México, D.F. 1975. pp. 10-12

A pesar de lo explícito de esos postulados, el Plan que estaba dividido en quince capítulos se ocupó principalmente de las actividades del sector público, pero sin descuidar hacer -a pesar de las opiniones en contrario- 60/ referencias claras a la regulación de las actividades del sector privado. Y es -esto último lo que proporciona una visión más real sobre como era interpretada la dirección de la economía por el Estado. Por ejemplo, en el apartado correspondiente a economía nacional se hablaba de un notorio desajuste tanto entre la producción y la distribución de las mercancías, cuanto entre las normas técnicas rigurosas que rigen el proceso productivo y las variaciones e incertidumbres de la situación mercantil, y se decía que, en ese desajuste, eran factores preponderantes, la libertad de iniciativa de los empresarios y la libertad de competencia de los comerciantes y que en tanto que se lograba efectuar la transformación del régimen de la propiedad para ajustarse a los nuevos sistemas de producción, el Partido Nacional Revolucionario juzgaba necesario que el Estado interviniera para propiciar con su acción, el orden y la coordinación -indispensables entre fabricantes, comerciantes y consumidores, con el fin de reducir al mínimo las perturbaciones y los desajustes en la economía del país. para hacerlo, proponía, entre otras cosas:

- I.- Fijar la situación de las empresas industriales mediante el establecimiento de formas legales uniformes en toda la república.

60/ c.f.: en este sentido a: A. Guillén. *Planificación Económica a la Mexicana*, editorial Nuestro Tiempo, S.A. México, 1971. p.67

- 2.- Limitar la libre competencia buscando el entendimiento entre los concu--
rrentes, para regular los precios de tal manera que no se abatieran en per
juicio de los salarios, ni aumentasen a expensas del consumidor.
- 3.- Establecer las normas necesarias para impedir las actividades mercantiles
meramente especulativas que encarecen el mercado y crean alzas artifi-
ciales en los precios, abatiendo así la capacidad adquisitiva de los consu-
midores u ocasionando crisis de trabajo.
- 4.- Estimular la creación de industrias nuevas que tuvieran por objeto sustitu-
ir con ventaja a la importación, o que efectuaral el aprovechamiento de
recursos no explotados o explotados deficientemente.
- 5.- Mantener servicios permanentes de exploración y experimentación, para -
aportar a los productores la ayuda técnica necesaria.
- 6.- Impulsar las empresas constituidas en forma cooperativa, siempre que estas
organizaciones no obedecieran al propósito de eludir el cumplimiento de
la legislación industrial.
- 7.- Mantener Consejos Consultivos de Planeación y Regulación de las activi-
dades industriales.

Asimismo, una serie de medidas fueron anunciadas a fin de regular la expor-
tación de productos y la importación de éstos por parte de los productores na--
cionales, aunque a este respecto únicamente se anunciaba que el Estado se preo-
cuparía porque nuestras importaciones se hicieran sin intermediarios y vigilando
las condiciones de los mercados extranjeras.

Como puede observarse, el Plan sí hizo una clara referencia a las activi-
dades del sector privado y manifestó su rechazo al mecanismo de mercado, --

aunque esto último en forma débil e incipiente, claro reflejo de la situación política descrita en el capítulo anterior. Sin embargo, lo anteriormente expuesto parece implicar la intención decidida de conservar algunos mecanismos de mercado, superponiéndoles a la vez ciertos mecanismos de dirección consciente.

En el primer capítulo de este trabajo advertimos que la compatibilidad de la planificación con el mantenimiento de elementos individualistas es el centro de grandes debates (entre los que niegan la posibilidad de esta compatibilidad y los que la afirman). Se vió que la planificación sin socialización de los medios de producción, podría darse bajo las condiciones de que cubriera toda la economía y no solamente al sector público; de que el estado dispusiera de un control sobre las principales actividades productivas y ejerciera un dominio adecuado sobre el monto y destino de la inversión privada; de que no usaran exclusivamente métodos de tipo individual para regular la actividad del sector privado, etc. También se advirtió de los riesgos, dificultades y tensiones políticas que implicaba una planeación económica de esta naturaleza.

Es indudable que el Gobierno de la República no tenía en ese momento una capacidad real para llevar a la práctica lo que el Plan esbozaba; sin embargo aunque no tenía tal capacidad, era su intención obtenerla, a pesar de que su estrategia política (área política del Plan) no apareciera delineada por escrito.

Desde el punto de vista técnico, el Primer Plan Sexenal tenía serias limitaciones. Entre ellas podemos mencionar las relativas a los mecanismos y organismos de ejecución práctica del Plan, que consistían principalmente en:

- 1o. La ausencia de un programa financiero que apoyara a los programas a que el Plan hacía referencia.
 - 2o. La ausencia de un organismo administrativo que elaborara cada una de las seis etapas anuales previstas en el Plan. El documento mencionaba que cada una de esas etapas sería debidamente planeada y calculada por el Ejecutivo de la Unión con la colaboración del Partido; sin embargo, no se dispuso el establecimiento de un organismo federal con tal propósito. En una ocasión, señala Miguel S. Wionczek, ^{61/} se intentó eliminar esta deficiencia básica del Plan y se creó, en 1935, un organismo consultivo especial, el Comité Asesor Especial, integrado por varios secretarios de Estado, un representante de la Comisión Nacional de Irrigación y los directores del Banco Central y del Banco Nacional de Crédito Ejidal. Se encomendó a este grupo que coordinara las políticas nacionales de planeación, - pero, al igual que otros muchos grupos intersecretariales, el Comité no funcionó con eficiencia por la falta de coordinación entre sus - miembros. Pocos años después y con el mismo objeto se creó en la - Secretaría de Gobernación una oficina técnica encargada del Plan .
- La participación del Partido en el proceso de planeación, de acuerdo con las funciones oficialmente asignadas, consistía en la realización de actividades de investigación y de supervisión y, para esto

^{61/} Miguel S. Wionczek, *Antecedentes e Instrumentos de la Planeación de México* en "Bases para la Planeación Económica y Social de México", op. cit. p. 26.

se creó dentro del aparato partidista, el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES). Sin embargo, éste se enfrentó a serios obstáculos para la realización de sus funciones pues, a pesar del apoyo político que se le diera, su carácter extragubernamental le impedía un contacto directo con las actividades de las dependencias públicas.

- 3a. En cuanto a los Consejos Consultivos previstos en el Plan, fue establecido un organismo, el Consejo Nacional de Economía, para asesorar al Ejecutivo Federal en cuestiones de política económica y fue integrado por representantes de los distintos sectores, los bancarios, los consumidores y las asociaciones profesionales. Este organismo vió obstaculizado su funcionamiento por la heterogeneidad de los sectores de actividad participantes pero constituye, sin duda, el primero antecedente de los organismos tripartitos actuales.

Otras limitaciones de carácter técnico comúnmente mencionadas son: la falta de ^{ra}cuadrificación de las metas trazadas y la falta de una relación recíproca entre los distintos programas, por lo cual se ha afirmado que cada una de sus secciones podría haber sido preparada y publicada separadamente sin daño serio al documento. 62/

Desde un punto de vista general, el Primer Plan Sexenal fue calificado como respuesta empírica a las necesidades existentes, simple declaración de principios

62/ Robert J. Shafer., *México: Mutual Adjustment Planning*, Syracuse University Press, New York, 1966., p. 45

de un programa partidista. Estas debilidades técnicas no impiden que el documento contenga los prerequisites indispensables para un posible proyecto nacionalista de desarrollo: Reforma Agraria, Educación, Recuperación de los Recursos Naturales - de manos extranjeras, etc. Algunos autores consideran que el Plan fué un documento político preparado por el grupo de Calles para controlar al futuro presidente; - otros en cambio, sugieren la participación activa de miembros del grupo cardenista en la elaboración del documento. 63/ Sin embargo, esta discusión resulta intrascendente ya que el contenido del documento era lo suficientemente amplio, como para que el próximo presidente, si tenía la capacidad, tomara la perspectiva que considerara conveniente. 64/

Tanto en el aspecto político como en el económico, se sentaron las bases para hacer viable el proyecto. En lo político las profundas transformaciones realizadas por el General Lázaro Cárdenas que abarcaban la Reforma Agraria, laboral y educativa, el fortalecimiento de la ^{infra}estructura económica, la nacionalización o rescate de actividades estratégicas que se hallaban en manos extranjeras, etc., volvieron a dar auge y contribuyeron a redefinir en forma más adecuada los principios populistas, redistributivos y nacionalistas de la Revolución con lo cual se facilitó la movilización de masas, que habría de conceder un apoyo decidido a las reformas.

63/ Jorge Cuesta: El Plan contra Calles (sobre el Plan Sexenal), Spi. México, 1943, 30p. y también las opiniones de: Miguel S. Wioncsek, op. cit., p. 26 y, Alfonso Aguilar Resumen de Debates en "Bases para la Planeación Económica y Social de México", op. cit. p. 247.

64/ Como nota al margen cabe señalar que el martes 10 de abril de 1934 apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el Programa de Gobierno de Presidente de la República General Abelardo L. Rodríguez, para el año de 1934, que, según dice la nota introductora de tal documento, El Presidente, en acatamiento de las decisiones de la Segunda Convención Ordinaria del PNR, celebrada en Dic. de 1934, formula este programa de gobierno en concordancia con los principios generales del Plan Sexenal y con las disposiciones concretas relativas al desarrollo y ejecución del Plan, en seis etapas anuales sucesivas debidamente calculadas a partir del 1o. de enero de 1934.

Para facilitar la movilización y el marco político de la estrategia, el Partido - Nacional Revolucionario fue reorganizado, substituyendo el criterio geográfico que determinaba entonces las representaciones que tenían los agremiados del Partido, - por una representación " funcional", o de " sectores". El control - dice Arnaldo - Córdova . 65/ de los movimientos obrero y campesino a través de su organización en centrales dirigidas por líderes controlables, el debilitamiento considerable del caudillismo, la existencia de un ejército disciplinado que fue deliberadamente integrado como un sector más del Partido, el impulso al nacionalismo y la ausencia de - movimientos patronales fuertes abrieron el camino para la movilización de masas y - la organización que indudablemente se transformaba en la fuente real del poder presidencial.

En lo económico, combinado con las medidas anteriormente mencionadas, el -- proceso de substitución de importaciones aseguraba tanto la capacidad de ingreso ne cesaria para impulsar la infraestructura industrial como los medios para importar la maquinaria requerida para las nuevas industrias que el Estado buscaba destacar. Y, - como resultado se esperaba una expansión en el empleo, en los ingresos y en la demanda. El camino elegido para continuar la actividad empresarial del Estado consistió - en que éste tomara en sus manos los sectores más dinámicos, estratégicos y productivos de la economía nacional, para utilizarlos como palanca promotora del desarrollo de - todas las ramas de producción y de la soberanía nacional. Los organismos públicos - que surgen en el período que corre de 1933 a 1940 muestran fehacientemente esta po-

65/ Arnaldo Córdova. La Formación del Poder Político en México. Ed. ERA, México, D.F., 1972. pp. 53-61 y La Política de Masas del Cardenismo. Ed. ERA, - México, D.F. 1974, Capítulo 6, pp. 146-176.

lítica: Nacional Financiera, S.A. (1933); Banco Hipotecario Urbano de Obras -
Públicas, S.A. (1933); Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. (1935); Petró--
leos de México, S.A. (1935); Productora e Importadora de Papel, S.A. (1935);
Almacenes Nacionales de Depósito, S.A.; (1936); Comisión Federal de Electrici-
dad, S.A. (1937); Ferrocarriles Nacionales de México, S.A. -- expropiada por
razones de utilidad pública la parte que pertenecía a particulares (1937); Compa-
ñía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. ---CEIMSA, hoy CONASUPO ---
(1937); Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. (1937); Banco Nacional Obre-
ro para la Promoción Industrial, S.A. -- reorganizado en 1941 como Banco Nacio-
nal de Fomento Cooperativo, S.A. (1937); Aseguradora Mexicana, S.A. (1937); -
Petróleos Mexicanos, S.A. --- expropiados a compañías extranjeras por causas de
utilidad pública-- (1938); Comisión de Fomento Minero (1939). 66/

Además, esta política reposó en una alianza de clases por medio de la cual, a
la vez que el sector dirigente de la burocracia y el gobierno lograban la consolida-
ción de un Estado, se satisfacían, como ya se señaló, importantes demandas clasís-
tas de obreros y campesinos. Empero, el impulso que recibe la economía en su con-
junto como resultado de la acción estatal, fortalece a un grupo del sector privado -
que al mismo tiempo que se aprovecha ávidamente de las ventajas que le proporcia-
na la acción gubernamental, se opone a las reformas económicas, políticas y socia-
les en favor de las clases populares y, de una manera especial, a la actividad em-
presarial del Estado. Obviamente las protestas contra la política estatal no pro--
vienen de todos los sectores privados, sino de aquellos que estaban ya constituidos

66/ La lista de organismos fue tomada de: Juan Felipe Leal, op.cit., pp. 94-96.

antes de la Revolución y de la fracción imperialista asentada en la minería, el petróleo, los ferrocarriles, la generación y el suministro de electricidad, los servicios públicos y las compañías aseguradoras. La conducta de los grupos privados que emergen a raíz de la Revolución es diferente, pero a largo plazo los intereses de éstos -- tenderán a fundirse con los de los sectores más antiguos. 67/

Los resultados que se esperaban de la política de reformas emprendidas por Lázaro Cárdenas se vieron modificados por una serie de factores. Tan pronto como el gobierno mexicano comenzó su campaña de expropiaciones se produjo una serie de reacciones hostiles tanto en el ámbito externo como en el interno. La Gran Bretaña -- rompió relaciones diplomáticas, los Estados Unidos suspendieron la compra de algunos productos importantes de México y se asociaron con otros países europeos para imponer un boicot a las exportaciones mexicanas de petróleo. Los efectos en la economía nacional -- expone De la Peña --, 68/ fueron muy significativos porque estas medidas empeoraron las dificultades económicas internas. El país no poseía una producción de bienes manufacturados y no tenía una demanda interna de petróleo o de otros minerales y materias primas, que pudiera sostener su crecimiento económico. Asimismo el país no podía vender sus productos tradicionales en el mercado nacional a causa del boicot y, como consecuencia el empleo, la producción y el ingreso declinaron. Los intentos para mitigar en algún grado esta situación, llevaron a la devaluación de la moneda mexicana en un 25% y en un 15% en 1939.

67/ cfr.: R. Cinto, *Burguesía Nacional y Desarrollo* en "El Perfil de México en -- 1980", Siglo XXI Editores, S.A., México, D.F., 1972. p. 195.

68/ Sergio de la Peña, op. cit., p. 246.

La situación nacional era difícil, y desde el punto de vista político, las fuerzas sociales se iban polarizando acelerada y tajantemente hacia 1939. Era factible asumir que México se encontraba de nuevo ante el espectro de una guerra civil, que -- bien podía colocar al país en el camino de transformaciones más radicales, o quizás en la senda del retorno a la situación anterior aunque esto último implicaba enfrentarse a una reacción popular muy fuerte pues, las expectativas y la movilización de campesinos y trabajadores hacía que resultara muy peligroso hacerlos a un lado. Lo cierto es que las presiones internas y externas afectaron gravemente a la coalición de fuerzas que el Presidente había formado a su alrededor, y prueba de ello fue la - sustancial oposición que representó Almazán en las elecciones siguientes y el hecho de que en el Segundo Plan Sexenal de Gobierno explícitamente se estipuló que era intocable por el nuevo Gobierno lo realizado por el anterior.

Frente a la disyuntiva política antes expuesta, la Segunda Guerra Mundial proporcionó una tercera solución que vino a ahuyentar la factibilidad de severos enfrentamientos en el plano interno. Al final del gobierno de Lázaro Cárdenas se elaboró el Segundo Plan Sexenal que debería ser cumplido por el próximo gobierno. Sin embargo, nada se hizo a fin de programar en detalle o de ordenar las metas y el trabajo de los próximos seis años. Con la guerra las actitudes y acciones hostiles del exterior desaparecieron. Las materias primas estratégicas de los países latinoamericanos se convirtieron en un factor importante en la maquinaria de guerra de los Estados Unidos y acuerdos especiales se celebraron entre los Estados Unidos y casi todos los países latinoamericanos (incluyendo a México), en relación a su productos, con lo cual se aseguraba la exportación de esos artículos. Como resultado las exportaciones mexicanas se elevaron de 177 millones en 1940, a 394 millones en 1946-47. ^{69/}

^{69/} Datos tomados de: A. Guillén, *op.cit.*, p. 65.

Por otra parte, en el país se inició un proceso incipiente de industrialización. Este proceso se vio favorecido doblemente, por un lado, porque la importación de productos manufacturados de los países desarrollados decreció a causa de la guerra y se redujo la competencia con los que se producían en México y, por otro lado porque el gobierno mexicano comenzó a implantar sus políticas pro-industrialización. Esto es, se dio impulso decidido al desarrollo de la infraestructura; se impusieron nuevos y más altos impuestos a las importaciones para proteger a las actividades industriales internas; se otorgaron financiamientos indirectos, por medio de bajos precios en energéticos y reducciones o exenciones impositivas a las industrias.

Según dice Juan Proel ^{70/} en 1942 se establecieron dos grupos paralelos, relacionados, por lo menos de nombre, con la actividad planificadora. Por un lado la Comisión Federal de Planeación Económica y por otro el Consejo Mixto de Economía Regional, el cual se proponía integrar una Comisión Económica General del País basada en estudios realizados para cada entidad federativa. El carácter consultivo de estos organismos, la falta de personal capacitado y la indiferencia de las autoridades determinaron que sus rendimientos fueran intrascendentes.

Como la economía nacional parecía funcionar satisfactoriamente de una manera espontánea, no hubo interés por alentar un proceso planificador de ésta. Hacia 1940 se hizo un reajuste de las relaciones políticas existentes entre los componentes de la coalición de fuerzas revolucionarias que, consistió en favorecer, de manera casi ex-

^{70/} Juan Proel. Los Intentos de Planificación Económica en México. en "Factor -- Económico", Época 11, Año 111, 22 de sept. 1973, p. 66

clusiva, a los sectores privados en el contexto de un ambicioso propósito industrializador y aunque se conservaron los ideales populares, sus intereses económicos y políticos fueron reprimidos sistemáticamente. Esto se vio facilitado por el hecho de que las masas agrarias y obreras habían sido encuadradas en aparatos de control del Estado, tales como: la Central Nacional Campesina (CNC), la Confederación de -- Trabajadores de México, (CTM), la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), que conjuntamente conformaron desde entonces el Partido de la -- Revolución. En esta período, dice Daniel Casó Villegas 71/, destaca el papel relevante que se dio al sector popular con el fin de frenar el objetivo cardenista de hacer del partido un "partido de masas" lo cual se consideraba ^etrémendamente desquiciador por revolucionario.

Aunque durante la campaña de Miguel Alemán volvió a hablarse de "planeación económica", y que se discutió sobre ello en mesas redondas en más de la mitad de los Estados y en todos los centros urbanos de México, los materiales y opiniones que de ahí surgieron no produjeron ningún programa o cuerpo organizado de política nacional alguno. Existían, dice Wionczek, 72/ tales "vacíos económicos en el país que casi cualquier inversión resultaba productiva, pues se podía escoger entre lotes y campos de inversión relativamente vírgenes.

Tal parece que una fase de depresión profunda y prolongada facilita el florecimiento y la aceptación de disciplinas colectivas, de planes o de programas: el aguijón

71/ cf.: Daniel Casó Villegas, op. cit., p. 53

72/ M. Wionczek, op. cit., p. 30.

de la necesidad orienta la realización de un orden controlizado; por el contrario, si se trata de introducir la planificación en una coyuntura de prosperidad, la oposición de los adversarios será más fuerte que la de los partidarios de la planificación quienes vacilarán en exigir la aplicación de medidas severas por temor de afectar desfavorablemente la continuidad de la coyuntura (la sola mención a un dispositivo de ese tipo puede suscitar lo que se ha dado en denominar una "crisis de confianza").

Sin embargo, una de las ventajas de la planificación es la de permitir una disposición mejor de los recursos disponibles y una distribución cualitativa más conforme al interés colectivo que la resultante del solo agrupamiento de las decisiones privadas.

Los que están en contra de la planificación en una coyuntura de prosperidad, señala Jean Meynaud ^{73/} consideran casi exclusivamente el avance cuantitativo y hacen abstracción del cualitativo. Por ejemplo, la construcción de un salón de belleza o una clínica para perros se traduce en las cuentas de la nación en las mismas cifras que la construcción de una escuela. La tasa global de las inversiones no precisa la localización de los nuevos equipos (a pesar de su elevado porcentaje de desarrollo dentro de la economía nacional, ésta puede correlacionarse con una reducción efectiva o un agravamiento en los desequilibrios del país). Sin embargo, al quedar latente la pregunta de si la aplicación de la planificación no tendría por consecuencia la destrucción de la prosperidad actual, hay que recordar que en realidad no es contra la organización de la economía contra lo que los empresarios se levantan, pues, la misma economía de mercado de acuerdo con sus postulados y sus razonamientos pro-

^{73/} Jean Meynaud, op.cit., p. 19

pios—pone en práctica mediante poderosas coaliciones profesionales o funcionales y de manera diversa, un orden que según las necesidades del momento puede ser riguroso; es decir, las mismas organizaciones monopólicas privadas se caracterizan por un alto nivel de organización. Las protestas contra la planificación tienen únicamente como objetivo impedir que el poder privado se transfiera, total o aun parcialmente a un organismo público, aunque, cabe mencionar que el sector privado protesta no contra las intervenciones estatales que le reportan ventajas sino contra las que significan una partición o disminución del poder económico privado, y en su afán por ilustrar los beneficios de la espontaneidad del mercado y el valor de la empresa privada finge ignorar las numerosas actividades gubernamentales que lo favorecen. 74/

B.- La Economía de Post-guerra.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, el país se enfrentó a graves desequilibrios. Primero, las actividades de exportación se vieron seriamente perjudicadas por la contracción de los mercados externos; el cambio de la producción de armamentos a las actividades productivas normales provocó que los Estados Unidos suspendieran o redujeran las compras de productos agrícolas y aún cuando las pérdidas fueron en parte compensadas por la expansión de las ventas hacia Europa y Asia, —pronto la recuperación económica europea afectó también a las exportaciones mexicanas. Segundo, las reservas monetarias acumuladas durante la guerra empezaron a

74/ cf.: Peter Self, op.cit., p.290

gastarse en adquirir productos de consumo o en substituir la maquinaria industrial obsoleta, todo ello en un mercado de post-guerra de precios altos, caracterizado por una gran demanda y poca oferta. Mientras las exportaciones mexicanas permanecían relativamente estancadas, las importaciones tuvieron un crecimiento importante a partir de 1945; año en que alcanzaban la cifra de 372.3 millones de dólares, frente a 600 millones en 1946 y 719.3 millones en 1947. ^{75/} Tercero, los productos importados competían duramente en el mercado interno en perjuicio de las industrias mexicanas. Cuarto, los dueños del capital golondrina, una vez que las actividades económicas normales en Europa se restauraron, no tuvieron ningún interés en mantener sus inversiones en el país.

Los esfuerzos gubernamentales se orientaron a incrementar los impuestos a las importaciones como protección contra la competencia; a contratar créditos externos y a devaluar la moneda mexicana (31% en 1948, 17% en 1949), a fin de elevar el monto de las exportaciones. Como resultado, las importaciones se incrementaron, pero a costa de la reducción del consumo interno. Lógicamente los conflictos sociales internos no se hicieron esperar, puesto que tanto los trabajadores como los campesinos actuaron como amortiguadores de la crisis sufriendo los efectos de la reducción en la actividad económica interna, de las devaluaciones, del incremento de precios, etc. En los últimos años del gobierno de Alemán, expone Carrillo Arronte, ^{76/} los economistas mexicanos más destacados y algunos políticos parecían darse cuenta de que el venturoso desarrollo económico de la década anterior se había -

^{75/} Datos de: A. Guillén, Op.cit., p. 68.

^{76/} cf.: Carrillo Arronte, op.cit., p. 68.

debido a una combinación muy afortunada de circunstancias que estaban desapareciendo. Las oportunidades fáciles y extremadamente lucrativas de inversión para el sector privado comenzaban a ser escasas, el programa de obras públicas lanzado por el régimen se había financiado principalmente mediante medidas inflacionarias que estaban poniendo en peligro la posición de la balanza de pagos del país y al mismo tiempo fomentaban las tensiones sociales internas. 77/ La estructura institucional del sector público había sufrido también un cambio importante, se habían multiplicado los organismos públicos y las empresas estatales autónomas, dependiendo todos en alguna medida de los recursos financieros del gobierno federal.

El único intento planificador relevante o al menos organizativo fue la iniciativa de someter a un control federal ese conjunto creciente y semiautónomo de empresas estatales; a fines de 1947 se promulgó la Ley que facultaba a la Secretaría de Hacienda para controlar y supervisar las operaciones de esos organismos, con el objeto de mantenerse informada de su progreso administrativo y asegurar su correcto funcionamiento económico. En enero de 1948 un decreto presidencial creó la comisión nacional de inversiones, como una dependencia de la Secretaría de Hacienda responsable de controlar, vigilar y coordinar los presupuestos de capital y cuenta corriente de unos setenta y cinco organismos autónomos y empresas estatales. Sin embargo, cuando la Secretaría de Hacienda trató de establecer un control rígido sobre ellos, algunos de ellos opusieron tenaz resistencia llevando sus casos hasta el plano judicial. 78/ Por ello, la comisión se vio circunscrita al estudio de los orga-

77/ cf.: Wionczek, op.cit., p. 197

78/ cf.: R.J. Shafer., op.cit., p. 53

nismos menos importantes y posteriormente desapareció en 1949. Aparentemente la creación de esta comisión estaba relacionada con el hecho de que el Banco de México había, al mismo tiempo, iniciado a través del Departamento de Estudios Económicos la elaboración de un plan de inversiones públicas.

De hecho, existían profundas diferencias entre el proyecto de los años treinta y este período. Estas diferencias radicaban tanto en las características del plano nacional como en las del nuevo orden capitalista internacional. ^{79/}En el país destacaban, como nuevos factores:

- a) La consolidación y hegemonía del sector industrial. Esto es, el sector que el gobierno, en el período anterior buscaba estimular, comenzó a moverse autónomamente y con un gran poder político.^{80/}
- b) Las exigencias operativas que presentaba la nueva complejidad que la economía nacional había adquirido.
- c) La magnitud que la población nacional había alcanzado. Hasta 1940 la tasa anual de crecimiento demográfico había sido menor al 2%, pero desde ese año empezó a incrementarse hasta el 2.7% y el 3.1%.^{81/}
- d) No podía solicitarse el apoyo masivo de los trabajadores y campesinos pues la movilización de estos grupos podría salirse de control y resultar contraproducente, ya que en esta ocasión, los recursos para satisfacer las deman-

^{79/} cf.: H. Magdoff, La Era del Imperialismo Ed. Nuestro Tiempo S.A., México, D.F. 1969 pp.48 y siguientes, en donde describe los nuevos rasgos del imperialismo después de la Segunda Guerra Mundial.

^{80/} Labastida M.del Campo, Los Grupos Dominantes Frente a las Alternativas de Cambio en "El Perfil de México en 1980". Vol.3, Siglo XXI Editores, S.A. México D.F.1972, p.127

^{81/} cf.: J.B. Morelos, La Evolución del Problema Demográfico en "Disyuntivas Sociales" Ed. Miguel S. Wionczek, Setenta y cinco, México, D.F., 1971, p. 60

das de los movilizados habrían de obtenerse de los empresarios mexicanos y de grupos extranjeros ocupados en el comercio y manufacturas, no como antaño de los terratenientes y compañías extranjeras ocupadas en la explotación de recursos naturales. Como esto implicaba serios riesgos para la estabilidad política interna no sólo se aceptó con beneplácito el reducido número de las demandas presentadas al sistema por los sectores más desfavorecidos, sino que el gobierno se empeñó en acrecentar esa pasividad propiciando tanto la desorganización y despolitización de las masas, 82/ como la mediatización de las centrales obreras y campesinas.

Cuando las dificultades políticas parecían ser insuperables, la guerra de Corea ofreció un breve respiro a esos problemas porque las exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos se incrementaron y las actividades económicas se mejoraron levemente. Sin embargo, cuando la guerra finalizó, los desequilibrios resurgieron y hasta una nueva devaluación de la moneda mexicana tuvo que adoptarse.

La Comisión Nacional de Inversiones.— Durante el régimen de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) se creó con el objeto de revisar el programa de inversiones del sector público un organismo denominado Comité de Inversiones que estaba integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y Economía. Sin embargo, el Comité emprendió su tarea de una manera tan resuelta que inmediatamente entró en dificultades políticas, pues los organismos públicos, que gozaban de una gran indepen-

82/ cf.: Roger D. Hansen, La Política del Desarrollo Mexicano, Siglo XXI Editores, S.A., 5a. Ed., México, D.F., 1974, pp. 237-239.

dencia, resistían los intentos de control. Para facilitar la administración pública y evitar fricciones políticas intersecretariales, los labores de dicho Comité fueron transferidas a un organismo dependiente directo de la Presidencia de la República la Comisión Nacional de Inversiones, que fue creada el 29 de octubre de 1954.

El objeto principal de esta Comisión consistía en el examen y aprobación de las inversiones del sector público propuestas por las diversas dependencias federales, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. La Comisión intentó, como primer paso, establecer el inventario más completo de todos los proyectos de desarrollo financiados por el sector público en el país, y de ponderarlos de acuerdo con los criterios de inversión establecidos por sus técnicos, en los que se tomaba en cuenta: a) la productividad del proyecto, o sea la relación entre su rendimiento económico y su costo; b) el beneficio social; c) el grado de coordinación con otros proyectos ya iniciados; e) la protección de inversiones anteriores en el caso de proyectos ya emprendidos; y f) el volumen de ocupación generada por el proyecto una vez terminado. ^{83/}

Al tener acceso a todos los datos económicos y técnicos concernientes a los proyectos en marcha, la comisión trató de comprobar la exactitud de la información comparándola con los datos que reunían sus técnicos en recorridos de trabajo periódicos. El propósito de estos viajes informales de inspección no consistía únicamente en examinar el avance de las obras, sino también, en el caso de proyec-

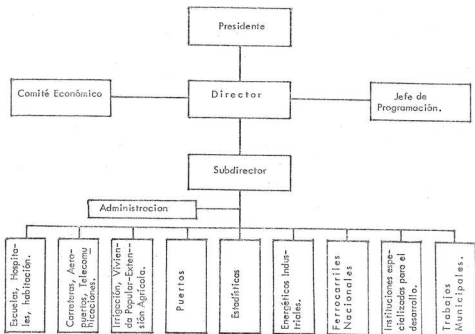
^{83/} La descripción del funcionamiento de este organismo fue tomada fundamentalmente del trabajo de : M.S. Wionczek, *op. cit.*, pp. 33-42

tos nuevos en reunir datos adicionales respecto a las posibles implicaciones políticas y las implicaciones sociales de los nuevos programas de inversión.

Las funciones de la Comisión fueron las siguientes:

- 1.- Estudiar y evaluar los proyectos de inversión según su importancia para las necesidades económicas y sociales inmediatas del país.
- 2.- Formular estudios económicos destinados a coordinar la prioridad, el volumen y el papel de las inversiones públicas conforme a los objetivos de la política económica, fiscal y social.
- 3.- Someter a la consideración del Presidente un plan coordinado de inversiones públicas, y
- 4.- Sugerir al Presidente ajustes periódicos en el programa de inversiones en vista de nuevos desarrollos imprevistos.

El organigrama funcional, de la página siguiente, ofrece una perspectiva ilustrada de sus actividades:



Fuente: R.J. Schafer, op.cit., p. 103

En la ejecución de tales funciones la Comisión operaba en la siguiente forma: pocos meses antes del comienzo de cada año fiscal la Comisión recibía, de la Se--
cretaría de Hacienda, una estimación de los recursos federales totales disponibles -
para inversiones, y de los organismos autónomos los presupuestos de inversión. Es-
tos últimos incluían información sobre el probable origen de los fondos no federa--
les a utilizar, en la mayor parte de los casos la suma de los recursos propios de -
los organismos y los créditos externos ya disponibles o en vías de negociarse. So-
bre la base de todos estos datos la Comisión procedía a formular un plan prelimi

nar para distribuir los fondos federales entre los múltiples proyectos, organismo por organismo y proyecto por proyecto.

Una vez preparado el presupuesto preliminar de inversiones, quedaban a discreción del presidente las decisiones y modificaciones finales a la luz de sus conferencias directas con la Secretaría de Hacienda, con los encargados del despacho de -- otros secretarios responsables de programas de inversión de capital, y con los directores de los principales organismos autónomos. Presumiblemente, en esta etapa entraban en juego consideraciones políticas, especialmente de los compromisos de la presidencia con intereses regionales y locales en relación con la terminación rápida de ciertos proyectos o con la expansión de ciertos programas regionales de inversión.

Una vez ajustado el programa conforme a las realidades políticas, la Comisión entraba de nuevo en funciones; le correspondía ahora certificar, ante la Secretaría de Hacienda, que un monto específico de fondos federales quedaba asignado a cierto proyecto o programa. Ciertamente, no se dieron facultades legales a la Comisión para supervisar y controlar la realización global de las inversiones de las dependencias federales, los organismos autónomos, o las empresas estatales, pero se -- podían controlar de facto estas actividades en grado importante, gracias a que tenía a mano la información financiera y técnica necesaria sobre el avance de cualquier proyecto de inversión del sector público, y a que también disfrutaba de cierta capacidad para aplicar "sanciones" a los organismos cuyo desempeño fuese pobre en cuanto a la planeación y ejecución de sus programas de inversión. En primer lugar, porque los retrasos indebidos en la ejecución de proyectos podrían afectar la posición --

del organismo frente a la Comisión de Inversiones cuando llegara el momento de --
 pedir asignaciones de fondos para el año siguiente. En segundo lugar, porque un --
 historial continuado de cumplimiento insatisfactorio, se podía hacer llegar infor- --
 malmente al presidente, produciendo como resultado una modificación en la ad- --
 ministración del organismo afectado.

Se criticó a la Comisión de Inversiones por no insistir, desde el primer momen-
 to, en el establecimiento de prioridades sectoriales para las inversiones públicas, y
 por haberse conformado, en cambio, con la simple tarea de encuadrar los proyectos
 de inversión preparados por los numerosos organismos y dependencias del Estado.
 Se dijo que esta situación colocaba en una posición privilegiada a aquellos organis-
 mos cuya buena administración y planeación les permitiera presentar un gran número
 de propuestas de proyectos nuevos bien preparados, o a aquellos funcionarios o admi-
 nistradores de empresas estatales que tuviesen un acceso directo más fácil a la Presi-
 dencia por razones de política interna. El Banco Mundial criticó igualmente a la Co-
 misión por concentrarse en programas de inversión a corto plazo, por lo cual, en 1956,
 la Comisión extendió la duración de sus programas de inversión a un período de dos -
 años. 84/

Puede decirse que la importancia creciente de la Comisión se debió al continuo
 acceso con el presidente de que disponían sus miembros; a la naturaleza técnica y o-
 ficialmente limitada de sus atribuciones que en cierto grado, le facilitaban estar lejos
 de los conflictos políticos; a la información económica que manejaba y, a la posibi-
 lidad real de influir extraoficialmente en las dependencias del ejecutivo federal.

84/ R. J. Shafer., op. cit., pp. 103-104.

Las limitaciones bajo las cuales actuó fueron muchas: no constituía una oficina nacional de planeación porque la iniciativa de señalar metas para toda la economía no partía de ella; tampoco tenía facultades para formular un plan nacional de inversiones a más largo plazo. La Comisión era principalmente un intermediario entre la Secretaría de Hacienda, fuente principal de los recursos financieros, y los destinatarios finales de los fondos; jamás trató de convertirse en una superdependencia con jurisdicción sobre cualquiera de las demás, ni pretendió sustraer a la Secretaría de Hacienda la función de fijar el nivel global del ingreso y del gasto público, o actuar como custodio final y distribuidor de los fondos públicos. Tampoco pretendió supervisar y controlar al sector público no federal ni en su funcionamiento general, ni en sus políticas ni en la administración de sus inversiones. Resultó ser un guardián del interés público sólo en el sentido de que disfrutaba del poder de vetar los programas globales de inversión de los organismos autónomos y de las empresas estatales.

Además de las funciones que la Comisión había recibido en el decreto de 1954, había ido acumulando funciones adicionales como realizar estudios sobre las implicaciones financieras de la inversión pública; analizar las tendencias generales de la economía y contribuir a la planeación de la política económica nacional, con objeto de integrar y justificar las inversiones del sector público; prever a largo plazo las necesidades de inversión de los principales sectores; estudiar y analizar, entre otros diferentes aspectos de la inversión pública, su relación en el desarrollo económico, su efecto sobre el sector público y sus influencias sobre la Balanza de Pagos.

La Secretaría de la Presidencia y el Plan de Acción Inmediato 1962-1974. - El éxito de la Comisión Nacional de Inversiones (1953-58) alentó la realización de --

proyectos más ambiciosos para la coordinación de la política económica. El candidato para el período presidencial 1958-65 incluyó en su plataforma política la promesa de organizar una institución dedicada tanto a coordinar las actividades públicas y a asesorar al ejecutivo, como a elaborar planes regionales y nacionales.

El 30 de diciembre de 1958, con una modificación a la Ley de Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos descentralizados y Empresas de Participación Estatal, se creó la Secretaría de la Presidencia a quien le fueron confiadas legalmente las funciones planificadoras: a) Recabar los datos destinados a elaborar el plan general del gasto público y de las inversiones del poder ejecutivo; b) Planear obras y sistemas y su aprovechamiento; c) Proyectar y fomentar el desarrollo de regímenes y localidades; y d) Planear, coordinar y vigilar la inversión pública, la de los organismos descentralizados y la de empresas de participación estatal.

En mayo de 1959, el nuevo ministerio anunció la creación de tres direcciones: planeación, inversiones públicas, vigilancia de inversiones y subsidios y con ello —dice Wionczek, 85/ desde el principio mismo apareció una curiosa dicotomía, derivada de la coexistencia de dos direcciones paralelas, ocupadas independientemente una de la otra de dos aspectos de lo que en esencia forma un solo todo: la planeación nacional y la administración de las inversiones del sector público.

Los intentos de la Secretaría de la Presidencia por desarrollar las funciones que anteriormente eran realizadas por la Comisión Nacional de Inversiones, y preparar los primeros planes de desarrollo nacional la llevaron a serios conflictos con otras — Secretarías y dependencias gubernamentales, que, a la vez que sentían amenazadas

85/ M. S., Wionczek, *op.cit.*, p 43

sus intereses se consideraban mejor calificadas para realizar esas funciones. La resistencia de las otras unidades administrativas era lógica pero, aparentemente se agravó no sólo por el vigor con que la nueva secretaría inició sus funciones - antes de tener el "staff" y la experiencia suficientes para asesorar útilmente a - secretarías e instituciones más antiguas, sino también porque los titulares de las dependencias más importantes reaccionaban de manera negativa, acicateados por la opinión pública donde se comentaba que el nuevo ministerio era una "supersecretaría".

Para apoyar el funcionamiento de esta secretaría, el 30 de junio de 1959 se publicó el "Acuerdo que disponía que las Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos descentralizados y Empresas de Participación Estatal elaboraran su - programa de Inversiones para 1960-1964". En este documento se regularon y concretizaron las funciones de la Secretaría de la Presidencia y se ordenó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no proporcionar fondos para la realización de proyecto alguno sin la autorización previa del Presidente de la República. En dicho documento se señalaron como los objetivos fundamentales de los programas, - los siguientes:

- 1.- Acelerar el desarrollo económico y social del país.
- 2.- Lograr, junto con la inversión privada, un incremento de la producción que superara al aumento de la población nacional.
- 3.- Obtener una mejoría en los niveles de vida de todos los mexicanos.
- 4.- Crear nuevas fuentes de ocupación para absorber el creciente número de trabajadores.
- 5.- Corregir la desigual distribución del ingreso nacional entre la población, para extender las oportunidades de progreso y bienestar a los grandes sectores nacionales.

- 6.- Conseguir el desenvolvimiento económico de las diversas regiones, estimulando preferentemente las zonas menos desarrolladas y aquellas cuya abundancia de recursos naturales necesitaba de inversiones, todo ello - como medio para alentar una mejor distribución de la población con fines productivos.
- 7.- Fomentar las actividades y ramas económicas que más requiriera el país para su desarrollo equilibrado.
- 8.- Alcanzar el progreso económico y social de México con estabilidad monetaria.
- 9.- Fortalecer la balanza de pagos estimulando las exportaciones de bienes y servicios y, cuando ello hubiere sido posible, substituyendo importaciones por artículos de procedencia nacional.

Sin embargo, éste y otros decretos presidenciales demostraban, junto al interés gubernamental en la coordinación de sus inversiones y programas, el hecho que la Secretaría de la Presidencia encontraba graves dificultades para el cumplimiento de sus funciones. Por ejemplo, en agosto de 1961 un decreto presidencial advertía de la necesidad de una coordinación de las inversiones entre las dependencias federales, los gobiernos locales y los grupos privados, y entre la Secretaría de la Presidencia las distintas dependencias federales, a las que ordenaba intensificar sus esfuerzos en la promoción del desarrollo económico y social, el cálculo de las necesidades de inversión, el delineamiento de planes racionales, regionales y locales.

Ciertamente, ubicar el órgano de planificación central en una Secretaría de -

Estado tenía teóricamente algunas ventajas: a) que sus decisiones tendrían carácter ejecutivo y no serían meras recomendaciones; b) que las labores de planificación tendrían un alto rango; c) que habría facilidad en las funciones de supervisión; y d) que evitaría el aislamiento entre el técnico de planeación y la administración pública. 86/ Pero, frente a estas ventajas, surgió una serie de desventajas reales; a) la igualdad formal en la jerarquía con otras instituciones se contradecía con el tipo de funciones que estaban a su cargo, los cuales le daban un carácter de preeminencia, que suscitaba la resistencia de las dependencias formalmente iguales, dificultando las tareas de coordinación (particularmente con aquellas dependencias que tradicionalmente han gozado de fuerza política y prestigio técnico); b) la autoridad de la dependencia y de su titular se vio ligada al juego político cotidiano inevitable en su investidura; c) la Secretaría carecía de personal capacitado, experimentado y de otros factores reales, que le permitieran hacer efectivas sus atribuciones legales; en cambio, otras unidades administrativas, mejor provistas, competían favorablemente con el nuevo organismo y obligaban al presidente a aceptar sus sugerencias y posiciones en detrimento del apoyo que él mismo otorgaba a la Secretaría de la Presidencia. Por ejemplo: en 1961 se elaboraron algunos estudios sobre desarrollo económico para los años setenta, entre otros, la proyección de los promedios de crecimiento global de la economía mexicana para 1965 y 1970, las proyecciones sectoriales del crecimiento de la economía mexicana, las proyecciones de demanda externa y de inversión industrial, etc. Sin embargo, la mayor parte del trabajo que culminó en dichos estudios había sido efectuado por otras dependencias gubernamentales y no por la nueva Secretaría. 87/

86/ cf.: Ignacio Pichardo Pagaza. El Órgano Central de Planeación en "Bases para la Planeación Económica y Social de México", UNAM, Siglo XXI Editores, S. A., México, D.F., 1966, pp. 108-109.

87/ cf.: Shafer, op.cit., pp. 104-110.

Al mismo tiempo, cooperaron en el fracaso de la Secretaría de la Presidencia:

- 1) El que no se le hubiera dado intervención en la preparación del presupuesto.
Sin embargo, al respecto debe señalarse que un organismo con facultades para asignar o recomendar la asignación de recursos materiales o financieros experimentará una tendencia natural a acrecentar su autoridad y, quizás por ello algunos participantes del Seminario sobre Planeación Económica y Social en México (1965), hicieron notar que no era conveniente la transferencia, en favor de la Secretaría de la Presidencia de atribuciones en materia presupuestal para no romper la unidad en el manejo de las finanzas públicas; 88/
- 2) El que no se incluyera en la Ley de Secretarías de Estado el funcionamiento obligatorio y permanente de los Consejos Intersecretariales previstos en el -- proyecto, pues, si bien la experiencia demuestra que ningún secretario de Estado acepta subordinar sus decisiones a la opinión de otro u otros secretarios, el remedio no consiste en permitir que cada quien haga lo que quiera, sino en crear un órgano a través del cual los secretarios encargados de asuntos íntimamente relacionados entre sí adopten de común acuerdo las decisiones que todos deben ejecutar y de las cuales todos son responsables; o bien que permita en -- caso de que el acuerdo no hubiere llegado a producirse que el presidente re--suelva después de oír a todos en el seno de un órgano instituido con este propósito.

Los problemas antes señalados se daban en el contexto de un retraimiento económico provocado tanto por influencias externas 89/como por diversas dificultades.

88/cf.: Bases para la Planeación Económica y Social de México , op.cit., p. 14

89/cf.: Sergio de la Peña, op.cit., p. 260

des de orden interno. Entre éstas los intentos de independencia de algunos grandes sindicatos (el de Ferrocarrileros y el de Maestros) que fueron duramente reprimidos; las declaraciones hechas por el presidente, en que definía a su gobierno como "izquierdista" dentro de la Constitución; las reacciones que produjo entre numerosos grupos de mexicanos el triunfo de la Revolución Cubana que contribuyeron, junto con otros factores a la nacionalización de algunas empresas en el país. 90/

Todo esto despertaba el temor del sector privado mexicano produciendo un clima de desconfianza y una consecuente reducción en las inversiones y en capital disponible; al mismo tiempo, los grandes esfuerzos por invertir que el gobierno hacía para mejorar la situación económica nacional eran interpretados como un deseo de intervencionismo estatal mayor que reforzaba la desconfianza y retraía la inversión privada.

En el plano externo como consecuencia del impacto directo de la revolución cubana surgió la llamada " Alianza para el Progreso " que cristalizaba una nueva política de los Estados Unidos hacia los países de América.

En términos generales, los objetivos de la Alianza eran promover y proporcionar financiamiento externo, mediante préstamos e inversiones directas, a los países latinoamericanos para que realizaran pequeñas reformas económicas y sociales que impidieran conflictos y cambios revolucionarios en la región, considerando que el financiamiento externo era el instrumento principal para evitar la repetición del ejem

90/ cf.: para mayor información y detalle el excelente estudio de Olga Pellicer de Brody. México y la Revolución Cubana, El Colegio de México, A.C., México, D.F. 1972.

plo cubano si se introducían a la vez algunos cambios a las economías latinoamericanas. Así, les fue pedido a los países latinoamericanos que organizaran esos cambios de acuerdo a unos programas que fueron llamados planes nacionales. 91/

Dada la situación de la economía mexicana la perspectiva del financiamiento externo resultaba realmente atractiva. En ese contexto, en 1962 se creó la llamada Comisión Intersecretarial con la idea de que coordinara las actividades de las dependencias federales y formulara programas de desarrollo nacional a corto y largo plazo. Sin embargo, el objetivo principal en el trasfondo, era la realización de un plan que cumpliera los requerimientos de la Alianza para el Progreso.

Resultado de los trabajos de la Comisión Intersecretarial fue el denominado "Plan de Acción Inmediata 1962-1964" que fue elaborado a puerta cerrada por un pequeño grupo de especialistas, basándose en el estudio sobre la proyección de los porcentajes de crecimiento económico y global ya arriba mencionado. Según expone R.J. Shafer. 92/ el Secretario de Hacienda, en su calidad de representante mexicano frente al Consejo Interamericano Económico y Social, en una carta fechada septiembre 12 de 1962, dirigida al Secretario General de la OEA, envió este escrito, al que describía como un plan de inversiones privadas y públicas unido a un plan financiero mediante el cual el gobierno de México se proponía acelerar el desarrollo económico nacional y mejorar las condiciones sociales del país en los términos de la carta de Punta del Este.

91/cf.: Eduardo L Suárez, Nueva Actitud de América Latina hacia Estados Unidos: El consenso de Viña del Mar en Foro Internacional, No. 39, El Colegio de México, CEI, México, D.F., 1970, pp. 239-242.

92/cf.: Robert J. Shafer, op.cit., p. 58.

Sin embargo, resultaba atrevido hablar de un plan de inversiones privadas porque los sectores privados no habían sido consultados y no había participado en la elaboración del documento. El plan señalaba --aunque muy marginalmente-- la necesidad de desarrollar una cooperación recíproca entre las instituciones gubernamentales y los sectores privados; señalaba también la necesidad de realizar estudios en los diferentes --campas con el fin de armonizar los proyectos de expansión entre el sector privado y --el público. 93/ Sin embargo, estas declaraciones correspondían únicamente a una intención y no a la realidad. Por otra parte, las inversiones gubernamentales habrían de cubrir el 50% de las inversiones proyectadas sin contar para ello con un cambio --en la política fiscal a fin de incrementar los ingresos gubernamentales, (el cuadro No. 1 en la página 87, muestra como los impuestos proyectados permanecen iguales cada-año), sino que el financiamiento externo constituía el medio por el que el gobierno --planeaba obtener el 25% del total de las inversiones requeridas.

En síntesis, el éxito del plan dependía de recibir el financiamiento externo y de crear condiciones favorables a las inversiones privadas. La estructura de las inversiones gubernamentales no sufriría ningún cambio significativo, sino que se dirigieron --como hasta esa fecha-- al desarrollo de la infraestructura y a obras de beneficio social, (véase el cuadro No. 2), pues de acuerdo con la política de los Estados Unidos el financiamiento derivado de la Alianza para el Progreso debería ser usado exclusivamente en proyectos no competitivos con las actividades privadas, sobre todo con las actividades de las empresas privadas extranjeras.

93/ cf.: Plan de Acción Inmediata, versión mimeográfica, México, D.F., p. 6.

CUADRO I

EL FINANCIAMIENTO DE LAS INVERSIONES SEGUN EL PLAN DE ACCION INMEDIATA (1962-1964)

(miles de millones de pesos mexicanos)

		1962	%	1963	%	1964	%	1962-64	%
<u>INVERSION NETA</u>		23.8	100	26.4	100	29.00	100	79.2	100
A.	Pública	12.0	50.4	13.8	52.3	14.0	48.3	39.8	50.2
B.	Privada	11.8	49.6	12.6	47.7	15.0	51.7	39.4	49.8
Financiamiento de									
A.	<u>Inversión Pública</u>								
1.	Ingresos Fiscales	2.7	11.3	3.0	11.4	3.3	11.4	9.4	11.4
2.	Recursos de Agencias y Órganos Descentralizados	2.7	11.3	3.0	11.4	3.3	11.4	9.0	11.4
3.	Créditos Interno	0.6	2.5	0.7	2.6	0.7	2.4	2.0	2.5
4.	Crédito Externo	6.0	25.2	7.1	26.9	6.7	23.1	19.8	25.0
B.	<u>Inversión Privada</u>								
1.	Re-inversiones	10.3	43.3	11.1	42.0	13.4	46.2	34.8	43.9
2.	Capital Privado Externo	1.2	5.0	1.2	4.5	1.2	4.1	3.6	4.5
3.	Crédito Externo	0.3	1.3	0.3	1.2	0.4	1.4	1.0	1.3

C U A D R O 2

Distribución de la Inversión Pública Federal por destino: 1947-1968

(Por cientos del total de cada año o período)

	1947-1952	1953-1958	1959-1964	1967	1968
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
AGROPECUARIOS	19.8	13.6	10.3	11.4	10.6
Irrigación	15.9	12.8	9.9	9.6	9.2
Otros	3.9	0.8	0.4	1.8	1.4
INDUSTRIA	23.1	32.0	35.5	40.5	37.5
Electricidad	8.5	7.1	16.3	11.9	12.2
Petróleo	12.5	21.0	15.2	19.6	21.9
Acero	-	1.6	1.6	nd	1.2
Otros	2.1	2.3	2.4	9.0	2.2
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	42.1	36.9	28.5	23.2	23.4
Carretero	17.5	14.0	11.4	10.3	9.5
Ferrocarriles	21.7	16.9	11.2	6.4	5.9
Otros	2.9	6.0	5.9	6.5	8.0
BIENESTAR SOCIAL	13.7	14.4	21.7	22.7	26.6
Servicios Públicos (a)	6.6	8.5	10.1	10.9	15.5
Habitación (b)	1.1	1.6	4.6	4.1	1.7
Otros (c)	6.0	4.3	7.0	7.7	9.4
ADMINISTRACION Y DEFENSA	1.2	2.8	3.4	2.2	1.9

FUENTE: Secretaría de la Presidencia. La Inversión Pública Federal 1921-1963, Dirección General de Inversiones, México, 1964: Informes Presidenciales, de 1965 a 1968, edición de la Secretaría de Gobernación.

- (a) Casi la totalidad en zonas urbanas
 (b) La mayor parte en zonas urbanas
 (c) Educación, investigación, hospitales, centros de liberación y otras inversiones.

El Plan, en suma, no introducía cambios fundamentales en la forma en la que la economía mexicana había venido funcionando (es decir, no significó esfuerzo alguno por controlar el excedente económico que era gastado en el extranjero por los grupos de altos ingresos o el que los inversionistas extranjeros enviaban a sus países).

De acuerdo con los procedimientos de la Carta de Punta del Este, el Comité de los Nueve del Consejo Interamericano Económico y Social designó un Comité "ad hoc" para examinar el plan mexicano. El Comité empezó a trabajar en Washington el 21 de octubre de 1962, visitó México en enero de 1963 y nuevamente en abril del mismo año dos miembros del Comité regresaron a México. El Plan fue evaluado, además, por el personal del Banco Mundial que con ese objeto permaneció en México de 1963 a 1964. Por fin, en agosto de 1964, el Comité de la Organización de Estados Americanos presentó al Gobierno mexicano su comentario sobre el Plan de Acción Inmediata para 1962-1964. 94/

Entre las diversas observaciones que se hacían, enfatizó principalmente, que la información del gobierno sobre las inversiones privadas era defectuosa y carecía de precisión; consideraba el estudio de suma importancia la participación de la empresa privada en el desarrollo mexicano y enfáticamente declaraba que era necesario que el gobierno aumentara la confianza de los empresarios (oficial y extraoficialmente), promoviera una participación activa del sector privado en la capitalización e incrementara las líneas de comunicación entre los dos sectores. El Comité sugirió también que la capitalización de los sectores privados debería ser inducida a través de los mecanismos ya existentes de la Nacional Financiera y del Banco de México, e indicaba

94/ cf.: Shafer, op. cit., p. 58.

usar como estrategia para impulsar la inversión privada, una combinación de persuasión y otorgamiento de concesiones y facilidades impositivas. Al respecto resulta interesante señalar que en el mensaje anual a la nación de 1963, el Presidente habló de un programa de promoción industrial privada y de su deseo de estimular las actividades del capital privado y de no interferir en ellas. 95/

Como el llamado Plan de Acción Inmediata había sido elaborado en forma tecnocrática y no había sido sometido a la consideración y crítica de los principales sectores de la opinión pública, tal como lo señala Alfonso Aguilar, 96/ resultaba sumamente grave, a la vez que paradójico que el gobierno lo hubiera hecho llegar a Comités "ad hoc" de la O.E.A. y a miembros del Banco Mundial, para que éstos decidieran si el Plan respondía o no a ciertos sanos principios de política económica y social, pues es inaceptable que un país soberano, como si fuera un solicitante privado cualquiera, se someta a procedimientos propiamente comerciales para la obtención de créditos internacionales. Tal estado de cosas implicaba reconocer la imposibilidad de obtener recursos financieros adicionales, y aceptar la desagradable conclusión de que no existe capacidad de ahorro interna. Se elegía la vía corta; ir -- tras los fondos internacionales para no correr el riesgo de enfrentarse al grave problema político, económico y social que supone obtener tales recursos donde los hay, es decir, de los reducidos grupos de altos niveles de ingreso.

Por fin, en 1964 el país empezó a recibir una serie de préstamos e inversiones

95/ Adolfo López Mateos, Seis Informes de Gobierno. México, 1964. cf. Quinto Informe de Gobierno p. 385.

96/ Alfonso Aguilar, Resumen de los Debates en Bases para la Planeación Económica y Social de México, op. cit., p. 248.

dentro del mecanismo de la Alianza para el Progreso; como resultado, los recursos mexicanos de inversión se incrementaron en un 80% y el promedio de las inversiones extranjeras aumentó a 102 millones de dólares por año. 97/ Al mismo tiempo coadyuvaban en este proceso: a) un incremento en las reservas internacionales mexicanas, derivado de una expansión en las actividades turísticas que ayudó a reducir el déficit de la Balanza de Pagos Mexicana; 98/ b) un incremento relativo de las exportaciones derivado de la participación mexicana en la ALALC 99/; - c) un incremento en las inversiones del sector privado mexicano que, impresionado por la confianza demostrada por los círculos internacionales de banqueros, en el "futuro" de la economía mexicana, y por los continuos pronunciamientos gubernamentales de seguridades y beneficios altos para los sectores privados, reingresó al mercado de capital en un volumen tal que en 1965 el gobierno se vió obligado a reducir su programa de gastos para evitar presiones inflacionarias.

Sin embargo, y aunque a fin de cuentas se habían otorgado los préstamos, el Plan en cuanto plan había tenido una triste historia pues el período que habría de haber cubierto, había sido dedicado a su evaluación y no a su ejecución. Quizá el trasfondo de ese retardo haya correspondido a una velada represalia del gobierno estadounidense por el apoyo otorgado por el gobierno mexicano a la Revolución cubana, las declaraciones alarmantes del presidente y la nacionalización de la industria eléctrica.

97/ cf.: M. Wionczek, op. cit., p. 12.

98/ cf.: Mario Ojeda, El Perfil Internacional de México en 1980 en el Perfil de México en 1980; 3, Siglo XXI, Ed. 1972, p. 320.

99/ cf.: J.B. Ross The Economic System of Mexico, California Institute of International Studies, Stanford, California, 1971, p. 39.

Mientras los estudios sobre el Plan de Acción Inmediata se realizaban, la Comisión de Planeación del Senado Mexicano, delineó un proyecto de Ley Federal de Planeación que presentó al Senado en septiembre de 1963.

La Comisión hacía un llamado al establecimiento de una Comisión Nacional de Planeación como grupo técnico y consultivo que delineara los instrumentos para realizar los objetivos sociales y políticos básicos, postulados por el Ejecutivo Federal. Para favorecer la planeación democrática, propugnaba la creación de comisiones sectoriales que tuvieran la representación de los campesinos, los obreros y otros grupos de interés; afirmaba su rechazo al concepto de que el presupuesto y la planeación deberían ser unificadas, pues afirmaba que en una economía mixta la empresa privada no puede ser cohesionada, sino más bien persuadida, por los variados medios con que el gobierno cuenta para ello. La ley proyectada pasó la primera lectura en el Senado y fué publicada en el Diario de Debates de la Cámara en octubre 24 de 1963. No hay datos posteriores sobre el destino de ese proyecto de Ley.

Así, durante la primera mitad de los sesentas, la planeación continuó siendo materia de discusión pero no de práctica. Quizás, dice Guillén, ^{100/} porque las crisis económicas no se presentaron pero también porque desde que Richard Nixon llegó a la Presidencia de los Estados Unidos la presentación de planes de desarrollo no constituyó un prerequisite para la concesión de préstamos internacionales.

^{100/} cf.: A. Guillén, op. cit. p. 68

CAPITULO IV

CONTINUISMO, REPRESION Y CAMBIO

Como se ha visto, la capacidad planificadora del Estado fue limitada por la nueva guía operacional del capitalismo mundial, a partir de la post-guerra y por la nueva estructuración de las fuerzas políticas internas. Ciertamente, se había creado la infraestructura industrial, el proceso de industrialización había tenido éxito, pero el costo había sido incrementar la dependencia económica y política del país y dejar insatisfechas las demandas populares. Además, la política de financiamiento externo seguida por el gobierno, había llevado a una dependencia política y económica incrementada año con año.

Por una parte, como afirma Julio Labastida Martín del Campo, 101/ los intentos por substituir las importaciones habían resultado infructuosos. En primer lugar, porque al pretender que el país fuera menos dependiente de las -- importaciones, únicamente se logró cambiar el tipo o clase de las mismas; antes de que el proceso comenzara, se importaban productos manufacturados -- para el consumo y después maquinaria y materiales para manufacturar esos productos. En segundo lugar, porque al pretender crear una burguesía industrial nacional, cerrando para ello el mercado nacional a la competencia externa

101/ cf.: Julio Labastida Martín, op. cit. pp. 134-135.

y creando medidas que garantizaran altos beneficios a ese sector (tales como tasas impositivas bajas, bajos precios en energéticos, etc.), similares ventajas fueron obtenidas por las compañías manufactureras extranjeras establecidas en el país. Y, en tercer lugar, porque, aunque se pensó que el proceso expandiría el mercado doméstico, en realidad sólo se favoreció la concentración sin incrementar proporcionalmente el ingreso y consumo de los sectores asalariados.

Además, el proteccionismo industrial propició la ineficiencia y los altos costos productivos con lo que se impidió incrementar la demanda interna y se imposibilitó que los artículos mexicanos pudieran competir en calidad y precio en el mercado internacional; este proteccionismo condujo, además, a dificultades en la exportación de productos agrícolas tradicionales porque incrementó el precio de los insumos necesarios en el sector agrícola (fertilizantes, tractores, etc); acrecentó el déficit de la balanza de pagos y aceleró el progresivo deterioro financiero del Estado.

El panorama anterior amenazaba los factores claves del proceso y el papel del Estado como agente dinamizador de la inversión privada, limitaba la perspectiva de un mercado en crecimiento que estimulara la inversión y reducía la oferta --antes relativamente elástica-- de productos alimenticios, con que se había contribuido a prevenir procesos inflacionarios y a mantener bajos los salarios. 102/ como consecuencia, esto llevó a una merma substan-

102/ Julio Labastida Martín del Campo. El Proceso Político y Dependencia en México 1970-1976. Trabajo mimeografiado, p. 15

cial de control nacional sobre el proceso de industrialización tanto en el aspecto político como el económico, y colocó al país en una posición vulnerable ante las influencias externas. Debido a ello, el gobierno mexicano tendió a evitar comprometerse en programas detallados o en planes a corto o a largo plazo que pudieran introducir algunas inflexibilidades políticas y económicas, o reducir su capacidad para enfrentar los problemas imprevistos derivados de fluctuaciones externas. Aún cuando hubo intervenciones gubernamentales en los diferentes campos de la vida económica nacional y aun cuando tales intervenciones simulaban previsiones a corto y a largo plazo, los intentos de planeación fueron una respuesta parcial, siempre a posteriori, para suavizar los efectos desfavorables de esas fluctuaciones, y ocasionalmente, un pre-requisito a llenar con el fin de obtener financiamiento externo.

El régimen del Lic. Gustavo Díaz Ordaz no constituye una excepción a esta regla. Al igual que en las anteriores campañas electorales, Díaz Ordaz realizó "Asambleas de Programación", y posteriormente, para complementar los resultados de estas reuniones, una Comisión Intersecretarial formada por las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, elaboró en los primeros años del ejercicio presidencial 1964-1970, el "Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970".

El programa proponía los siguientes objetivos: a) alcanzar un crecimiento económico que no fuera en promedio menor al 6.5% anual; b) otorgar prioridad al sector agropecuario; c) impulsar la industrialización y elevar la

productividad; d) atenuar y corregir los desequilibrios regionales y sectoriales en el desarrollo; e) distribuir con mayor equidad el ingreso nacional; - f) mejorar las condiciones de bienestar social; g) fomentar el ahorro interno y h) mantener el tipo de cambio y combatir presiones inflacionarias.

Tomando como punto de partida este documento y con miras a unificar la inversión pública, la Secretaría de la Presidencia pidió programas de actividades para 1965-1970 a todos los organismos públicos. En base a esto se realizó el "Programa de Acción del Sector Público 1966-1970, que se organizó en cuatro apartados; agropecuario y pesquero; industrial; comunicaciones y transportes; y bienestar social, y se completó con las directrices para una reforma de la administración pública.

Las opiniones, dice Carrillo Arronte, 103/ en torno a sus resultados -- son contradictorios: algunos han calificado el Plan como intrascendente y limitado; otros, en cambio, afirman que no fue sino hasta la administración -- del Lic. Díaz Ordaz cuando se inició oficialmente la programación y la reforma administrativa, señalándose los objetivos, las metas y los lineamientos que se habían de seguir; y confiesa desconocer hasta qué punto se puso en práctica este programa global deductivo articulado de mediano plazo.

Sin embargo, puesto que consideramos que la confesión de un descono-

103/ R. Carrillo Arronte, op.cit., pp. 73=74.

cimiento de los resultados es a menudo una frase ritual que oculta motivos políticos, cabe exponer que, Leopoldo Solís, 104/ al referirse al Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, señala que éste, al igual que el Plan de Acción Inmediata 1962-1964, resultó sólo un esquema de la jerarquización y coordinación de programas de inversión pública y su financiamiento, que se apoyaba en informes proporcionados por las Secretarías de Estado, los organismos autónomos y las empresas estatales conforme a sus propios programas de inversiones y recursos financieros. Ambos planes intentaron elaborar programas de inversiones que abarcaran también el sector privado, cuestión en extremo difícil porque la base estadística y la investigación económica de que disponían los planificadores respecto de la inversión privada era muy débil; de modo que la experiencia del país en programar la acción del sector privado siguió siendo muy limitada. Las posibilidades de que esos planes fueran puestos en práctica fueron mínimos pues ni se previnieron medidas administrativas que aseguraran su ejecución, ni tampoco se propusieron medidas concretas o programas específicos de política económica tendientes a alcanzar las metas del Plan.

Lo cierto es que había llegado el momento de cuestionar, tanto la estrategia de crecimiento anterior cuanto la "nueva" (oficialmente llamada "desarrollo estabilizador" por el gobierno del momento), que en lo fun-

104/Leopoldo Solís Planes de Desarrollo Económico y Social en México. Septententas. Secretaría de Educación Pública, México, D.F., 1975. p.193

damental, no presentaba diferencias serias en relación al proceso de crecimiento previamente observado, 104/ pues ambos coincidían en: 105/

- 1.- Concentrar recursos en los sectores con "capacidad para generar ahorros e invertir".
- 2.- Obligar al Estado a realizar "sacrificios fiscales" para promover - las actividades del sector privado, y
- 3.- Atraer inversiones y empréstitos del exterior.

En síntesis, de 1940 a 1970 el gobierno, sin romper el orden institucional, aprovecha las estructuras de masas creadas durante el gobierno Cardenista y las pone al servicio de una estrategia de desarrollo que abandona el proyecto económico y político elaborado antes de que Avila Camacho subiera al poder.

Durante todos esos años no hay cambios sustanciales. Todo se concreta a la realización de ajustes en las leyes, en el aparato político, en el aparato represivo y en las organizaciones "charras" para justificar y consolidar un desarrollo económico espectacular, asociado estrechamente al capitalismo internacional pero excluyente para las grandes mayorías populares. Las características más sobresalientes de este tiempo podrían resumirse en los siguientes hechos:

104/ Juan Felipe Leal. op. cit., p. 90

105/ Antonio Ortiz Mena. Desarrollo Estabilizador, una Década de Estrategia Económica en México. El mercado de valores No. 43, noviembre 1969, citado por Julio Labastida -El Proceso Político y Dependencia...." op.cit., p. 15

- Mayor influencia de la CNOP dentro del PRI, 106/ que manifiesta la presencia creciente de las clases medias y burguesas en la dirección política de la nación.
- Creciente influencia de la pequeña, mediana y gran propiedad en el campo, lo que equivale a un freno de la reforma agraria 107/
- Aumento del desempleo y del subempleo en las ciudades y en el campo; desequilibrios en la distribución del ingreso entre áreas urbanas y rurales, y relación estrecha entre los factores anteriores y el incremento de la agitación social. 108/
- Despolitización del ciudadano.
- Influencia progresiva del sector privado a todos los niveles. 109/
- Consolidación de un ejército y de una policía política (judicial o federal al servicio de la represión de las causas populares); 110/ oposición decidida a los movimientos y manifestaciones masivas autónomas por el peligro que implicaban para la estabilidad del sistema, 111/ y afirmación de los rasgos autoritarios y represivos.

106/No sólo en la dirección de ese organismo político, sino principalmente en el número de candidatas de ese sector postuladas a puestos de representación popular., cf.: páginas 65 y 66 de este trabajo.

107/Vid: Juan Ballesteros Porta. Balance de la Reforma Agraria Mexicana en "Economía Política". Revista de la Escuela Superior de Economía del IPN, Vol. IX, No. 3 Tercer Trimestre de 1972, México, D.F., pp. 55 y siguientes

108/Vid: Julios Labastida Martín del Campo. El Proceso Político y Dependencia.. op.cit., p. 16

109/cf.: Daniel Cosío Villegas. El Sistema Político Mexicano . op.cit., p. 72

110/cf.: José Luis Piñeyro. El profesional Ejército Mexicano 1965-1975, Tesis Profesional del Colegio de México, A.C., México, D.F., 1975.

111/cf.: José Luis Reyna. Estado y Autoritarismo en "Nueva Política". Vol. 1, Núm. 2, abril-junio 1976. México, D.F. p. 91

- Consolidación de un Estado liberal que realiza inversiones de infraestructura al servicio de la empresa privada y que guardando una máscara de promotor del desarrollo general del país, se pone claramente al servicio de los sectores privilegiados.
- Erradicación de las tendencias populistas y nacionalistas que se utilizaron exclusivamente como elementos movilizadores de masas.
- Debilitamiento del Estado en su papel de rector y coordinador de la vida económica de la nación.

En esas circunstancias, el grupo que arribó al poder en 1970, parece haberse planteado --según lo indica su actuación posterior-- la necesidad, como tarea principal, de un fortalecimiento del Estado. Y, al igual que en la época cardenista, el gobierno buscó el apoyo de una coalición de fuerzas que le permitieran enfrentar con éxito la oposición que a sus políticas presentarían los sectores favorecidos por el statu quo. Esto es, intentó restablecer la comunicación con las masas populares y ganarse su apoyo, para lo cual contaba con el carácter de "reformador social" del Estado, sancionado por la Constitución de 1917 y en una combinación de elementos ideológico-político existentes; con el poder y prestigio del Presidente y con el peso del sector público en la economía. 112/

Sin embargo, entre el presidente y las masas populares, o lo que es lo mismo, entre las necesidades de éstas, (tierras, salarios, educación, empleo, vivienda, derecho a decidir y gobernarse, democracia en sus sindicatos, en sus ejidos y en el país), y su realización efectiva, se interponían -- y aún se siguen interponiendo-- el poder económico y político del sector privado y sus agentes,

112/ La Coyuntura Mexicana Actual , Ediciones CRT., México, D.F., 1976.

los intereses de funcionarios y ex-funcionarios, de líderes obreros, de caciques, del capital monopolista trasnacional apoyado en gobiernos extranjeros y en fin, - quizás, la misma resistencia de los probables beneficiarios del cambio.

Sin perder sus puntos de apoyo y partiendo de ellos, el nuevo grupo se - dió a la tarea de recuperar lo perdido y obtener nuevas bases de sustentación. Esta estrategia de renovación pretendió abarcar con gran amplitud el sistema económico-político de la nación, lo cual significaría importantes rupturas con la situación anterior. Como elementos importantes de ese intento renovar - pueden mencionarse los siguientes:

A).- La reivindicación para el Estado de un papel más dinámico en el - proceso de desarrollo basado en la infraestructura económica ya existente: NAFINSA, PEMEX, CFE, y otras empresas descentralizadas y paraestatales -- supervisadas por la SEPANAL, todo esto mediante el esfuerzo por:

- Aplicar un criterio más selectivo al adquirir empresas privadas en quiebra, (pues al haberlo hecho en el pasado en forma indiscriminada se había ocasionado la heterogeneidad de las empresas del sector público). Durante el sexenio el Estado asume el control del Banco Internacional, de Somex, etc.
- Revisar y aumentar los precios de los productos y las tarifas por los servicios de algunas de las empresas públicas más importantes, abandonando con ello, al menos en parte, el criterio de -- subsidiar al sector privado mediante precios bajos en los productos de tales empresas intentando a la vez hacer a esos organismos públicos menos dependientes del financiamiento externo, - más autónomos y serios en finanzas, y sacarlos de su permanente

crisis financiera.

- Crear importantes empresas productivas. i.e. la Siderúrgica "Lázaro Cárdenas", "Las Truchas" y el Consorcio Minero "Benito Juárez-Peña Colorada"
- Mexicanizar ciertas empresas extranjeras.: Compañías Minera de Cananea, Procesadora de Productos Heinz Internacional, Indetel, ---subsidiaria de la International Telephone and Telegraph Co. ITT, American Smelting and Refining Co. etc.

Todo ello, pensando quizás que el sector público de la economía es uno de los elementos centrales que garantizan la autonomía relativa del gobierno frente al gran capital nacional y extranjero, y que un robustecimiento del mismo incrementaría su capacidad de maniobra política.

B.- También se intentó el control por parte del Estado de la inversión extranjera, de patentes y marcas y de la transferencia de tecnología, no sólo para limitar las áreas y las características de la inversión extranjera, sino para disminuir la creciente remisión de ganancias, regalías e intereses obtenidos por el capital extranjero en detrimento de las divisas mexicanas.

C.- Se hicieron esfuerzos por aplicar medidas tendientes a mejorar la distribución del ingreso de los sectores menos favorecidos, tanto en forma directa a través de aumentos en los salarios como de manera indirecta con la ejecución de medidas de bienestar social, tales como el impulso a la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), que durante el sexenio casi duplicó su presupuesto, diversificó y aumentó el volumen de sus ac---

tividades; 113/ la creación del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT); la creación del Fondo Nacional de Crédito para los Trabajadores (FONACOT); la extensión de los beneficios del Seguro Social al campo, etc.

D).-Se intentó la reorientación del modelo económico hacia el exterior por medio de la modernización del aparato productivo y la modificación de las relaciones entre la agricultura y la industria.

E).- Se creó la Comisión Nacional Tripartita como medio para aplicar la política económica del gobierno a través de discusiones abiertas entre los sectores privado y obrero. Antes de la integración de esta Comisión, dice Juan Felipe Leal, 114/ el Presidente consultaba aislada y privadamente a los diversos sectores y aún a los diferentes componentes de cada sector y, de estas consultas y negociaciones surgían los decretos, iniciativas de Ley o las políticas estatales que, en su caso, las cámaras se encargaban de sancionar sin mayores modificaciones.

Con la Comisión las cosas cambiaron. En primer lugar, ya no se realizaban consultas ocultas sino semipúblicas, con lo cual se pretendió investirles de legitimidad y lograr compromisos más firmes y duraderos. En segundo lugar, ello ocu-

113/ cf.: John F. H. Purcell y Susan Kaufman, El Estado y la Empresa Privada en " Nueva Política, Vol. 1 No. 2, Abril-Junio de 1976. México, D.F. pp. 233-234.

114/ Juan Felipe Leal, op.cit., pp. 51-52

rría a nivel institucional en una especie de congreso permanente de banqueros, industriales, comerciantes, funcionarios públicos y líderes sindicales, donde se discutían temas de los más variados. En tercer lugar, el carácter directo --aunque limitado -- de las confrontaciones contribuía a aumentar los grados de arbitraje presidencial. Ciertamente la Comisión Nacional Tripartita --- y en menor medida las comisiones estatales y locales posteriormente formadas -- constituyeron un mecanismo del Estado que, por la naturaleza de su integración, garantizaba que los " sectores " estuvieran presentes en toda su heterogeneidad, -- lo que daba pie a un amplio juego político pensado en beneficio del " árbitro supremo ", que no era otro sino el Presidente del país, quien presidía la Tripartita.

F).-Se buscó además enfrentar los cambios con medidas democratizantes en el marco de una política llamada de "apertura democrática", que pareció destacar los siguientes puntos:

- Mayor libertad de expresión a nivel de la prensa y a la crítica social en general.
- Mayores posibilidades de influir en la opinión pública para los sectores democratizantes.
- Neutralidad permisiva ante las universidades.
- Mejores condiciones para la organización de los sectores medios y obreros que luchan por la democracia sindical.
- Creación de canales paralelos para que los sectores no integrados a las organizaciones no incluidas en el aparato político --

puedan expresarse y mantengan contactos con el gobierno.

- Preferencia a la negociación por encima de la represión, que se torna más selectiva y localizada.

Todo esto en el marco de lo que se llamó una "Alianza Popular" en torno al gobierno y de la que se dijo 115/ formaban parte tanto los trabajadores del campo y de la ciudad (entre ellos, ejidatarios, peones, comuneros, - pequeños propietarios, trabajadores eventuales, etc.), cuanto los capitalistas - nacionalistas que sufren frecuentemente las embestidas del capital extranjero y sin cuya concurrencia se advirtió la Alianza sería inconcebible.

Sin embargo, ya en el plano de los hechos, cabe señalar que una alianza si bien significa asociación y colaboración entre sus integrantes, obviamente - también implica, en diversos grados, sacrificios y ventajas recíprocas para cada uno de ellos. Por ende, si se pretende examinar la factibilidad de la realización práctica de la Alianza Popular y la posibilidad de un consenso entre sus miembros, se debe enfrentar y, hasta donde pueda ser posible, valorar los inconvenientes y sacrificios que dicha alianza suponía para cada uno de los sectores que la integrarían respecto a los beneficios y ventajas que a la vez - les otorgaba.

115/ cf.: Jesús Reyes Heróles, Discurso ante el 11 Congreso Nacional Reglamentario del Partido Revolucionario Institucional, 12 de enero de 1974. Periódico "El Día" del 13 de enero de 1974.

Del análisis de la evolución de nuestro proceso económico-político, a partir de la post-guerra, se desprende que el sector privado nacional era quien resultaba más beneficiado del mantenimiento del statu quo, y por consecuencia, de quien era de esperar una resistencia más tenaz al cambio. -- Sin embargo, en oposición cabe recordar que la concentración del capital -- en pocas manos, el uso intensivo de tecnología ahorradora de mano de obra y el consecuente desempleo; el acelerado crecimiento demográfico, la inflación y la conjugación de otros factores más, había propiciado un clima de inseguridad y descontento en una amplia mayoría del pueblo mexicano -- que se empezaba a evidenciar en pequeñas pero significativas manifestaciones. Así pues, puede decirse que, frente a la amenaza de cambios violentos, la alianza representaba para el sector privado nacional la contraprestación de un cambio con estabilidad y paz y, frente a los sacrificios inmediatos en lo económico, (tales como la ausencia de bajas tarifas en energéticos y de algunas exenciones de impuestos, etc.), implicaba la posibilidad de un mayor campo de acción y, en consecuencia, mayores beneficios. -- Todo eso derivado de su participación en nuevas y más productivas ramas de la actividad económica, antes totalmente bajo el control de inversiones extranjeras; ya de la seguridad de que el Estado podría procurarles, aunque ahora a precio mayor, los energéticos necesarios para sus industrias -- sin el peligro de quedar sujetos a los desequilibrios del mercado internacional, etc. Además se vislumbraba la participación de algunos miembros --o ex-miembros-- del sector privado en puestos clave de la Administración Pública Federal, lo cual podría ser considerado como una garantía del cum-

plimiento de las medidas que habrían de favorecerlos.

Como ventajas de la alianza para las organizaciones sindicales y las centrales obreras y campesinas, se ofrecía:

- 1) Su autonomía y la aceptación, sin crítica ni ataque, al llamado "charisma" de sus líderes; esto es, la no intervención del gobierno en sus controvertidos asuntos internos;
- 2) La posibilidad de aliviar indirectamente la disidencia y la pérdida de confianza de los obreros y campesinos en sus organizaciones, mediante el desarrollo de una amplia política de seguridad social cuyos ejemplos más evidentes fueron la extensión del Seguro Social a nuevos -- centros de población, la creación del INFONAVIT, la extensión de funciones de la CONASUPO, la promesa de una rápida tramitación -- de los asuntos agrarios, etc...;
- 3) Mediante la puesta en práctica de una política económica de impulso a las inversiones privadas y públicas, la creación de un mayor número de fuentes de trabajo. Por último, también pareció incluirse en el -- pacto el apoyo del Partido Oficial a algunas demandas de los líderes obreros tales como la semana laboral de 40 horas, etc.

Para el gobierno la Alianza significaba explícitamente la posibilidad de permanencia del sistema político y de su estabilidad futura. Ofrecía, además la oportunidad para iniciar un proceso de saneamiento de las finanzas públicas que, fuertemente comprometidas por las políticas crediticias de anteriores gobiernos, amenazaban limitar seriamente la independencia política del gobierno y Estado mexicanos.

Sin embargo, aunque hasta aquí la Alianza parecía congruente en el plano de los intercambios recíprocos, falta mencionar como uno más de sus efectos, quizá el más importante, el hecho de que implicaba una modificación relativa de la estructura interna del poder político que favorecería al sector gobierno. Y esto, sin duda, constituyó, durante los años del régimen pasado, la fuente esencial de la reticencia demostrada por la iniciativa privada nacional para consentir en la Alianza.

Ahora bien, ¿Por qué la Alianza Popular significaba una modificación en el equilibrio doméstico de las fuerzas políticas? y, ¿Cómo esa transformación robustecía el papel del gobierno frente a los otros sectores nacionales?

Si como ya se vió anteriormente ¹¹⁶ el apoyo popular y la posibilidad de -

¹¹⁶/En el capítulo segundo se expuso que fue el General Lázaro Cárdenas quien - dió el golpe de gracia al caudillismo y propició la transformación al presidencialismo aprovechando, entre otros, los siguientes factores: a) la demolición del caudillismo mediante el asesinato de los jefes militares opuestos a Obregón y Calles. (Y más aún, la misma muerte a Obregón); b) el control de los caudillos y jefes militares supervivientes, mediante la reducción en las erogaciones destinadas al ramo militar, inculcando al ejército una ideología de servicio y profesionalizándolo a través de las facilidades otorgadas para que el antiguo militar parasitario se fuera aburguesando (se convirtiera en empresario), y también a través del sistema de rotación de los jefes militares entre las diversas zonas del país para evitar que adquirieran ascendencia sobre las tropas del lugar o establecieran ligos con los grupos o caciques civiles de la zona; c) la extensión de las comunicaciones de la movilización de mano de obra y productos de la economía de mercado que amplió la influencia unificadora del centro en detrimento de los caciques; d) la creación del Partido Nacional Revolucionario como medio de integrar y controlar a los caudillos y caciques como instrumentos de estabilidad política, sobre todo, en épocas de elecciones; - e) el control de los movimientos obreros y campesinos a través de la organización de centrales dirigidas por líderes controlables; f) el encauzamiento del movimiento patronal en las cámaras nacionales de empresarios; g) la movilización de masas bajo el impulso de las garantías sociales contenidas en los artículos 27 y 123 Constitucionales: aliento al nacionalismo; h) el culto a la autoridad del poder del Presidente; i) el "Modus Vivendi" con la Iglesia. Substitución de la demagogia anticlerical y la persecución religiosa por una política popular y nacionalista.

movilización de masas fue lo que dió fuerza y permitió al Presidente (gobierno) enfrentarse e imponer condiciones a los diferentes grupos del país y, como cierta mente ese poder ha ido disminuyendo, tanto por la consolidación y fortaleza de un sector privado, cuanto porque los medios tradicionales de apaciguamiento y - control de masas han perdido efectividad y han sido utilizadas, aún en sentido inverso, (esto es, han servido para atacar la imagen presidencial: por ejemplo, - la imagen de un presidente de poder inconmensurable se ha prestado y facilitado a los miembros del sector privado el culpar al gobierno frente a las clases populares, del alza de precios, de las crisis económicas, de las violaciones a la a- apertura democrática preconizada por el mismo presidente, etc), resulta compren sible que la estrategia gubernamental buscara un robustecimiento de sus puntos tradicionales de apoyo.

Indudablemente se tenía plena conciencia de esos hechos, pues, el Licenciado Jesús Reyes Heróles en su discurso de fecha doce de enero de 1974, ante el Segundo Congreso Nacional Reglamentario del Partido Revolucionario Institucional señaló algunas medidas concretas para llegar al propósito buscado. Al hablar de las clases medias, el ex-dirigente del PRI, después de destacar su importancia, su falta de organización partidista, su inestabilidad y desesperación, frutos de una constante amenazas de proletarianización, su apolitismo pasivo y su - práctica política realizada a través de reacciones temporales, con frecuencia - de carácter exclusivamente emocional, recordó como las clases medias exasperadas nutrieron y nutren al fascismo y de acuerdo con este razonamiento, advir tió que se debían poner en práctica nuevas formas de organización para atraer su apoyo y expuso --más explícitamente-- como medio para lograr esa meta, - explicar lo que se había hecho en el pasado y lo que se quería hacer en el fu-

turo, esta vez "apartándose de abstracciones y despojándose de telarañas mentales". Cabría apuntar como nota al margen, que una campaña tal de concientización política a nivel nacional, requeriría de un uso efectivo de los medios masivos de comunicación: cine, televisión, radio, etc., para lo cual aparentemente se daban los primeros pasos, (creación del Canal 13, organización de la industria cinematográfica y filmación de películas de contenido crítico, etc).

En relación a los obreros y campesinos no organizados, expuso que su incorporación debía realizarse conociendo sus reales condiciones sociales y económicas. Para lograrlo, señaló como metas a seguir: bloquear los intentos de grupos aventureros políticos y corrientes regresivas para controlarlos y aprovecharlos; convencerlos de las ventajas de la organización, tanto desde el punto de vista reivindicativo cuanto político y evitar conflictos no sólo entre los organizados y los no organizados, sino también entre los trabajadores con empleo y los desempleados. Sin embargo, era obvio que tales mecanismos sólo habían sido efectivos en la medida en que hubieran alcanzado niveles adecuados de éxito, tanto en una política económica orientada hacia la expansión general del número de los niveles de empleo, como de una política de seguridad social que llegara a todas las áreas del país.

En el trasfondo de esos mecanismos, se habló de la reforma del partido como un factor importante de esa estrategia orientada a la búsqueda de nuevas bases de sustentación. La meta expuesta por Reyes Heróles fue evitar y suprimir inclinaciones oligárquicas en el Partido, puesto que éstas producen, por un lado desgano y falta de participación de las masas y por el otro, impiden su libre iniciativa ya que el grupo dirigente en lugar de interpretar la volun-

dad popular decide por sí mismo. En este punto se centraron las críticas y comentarios aparecidos durante esa época en la prensa nacional, que argumentaban básicamente: 1) los caciques y líderes charros son útiles al sistema del PRI. ¿Podría el PRI, entonces prescindir de ellos?; 2) en la medida en que los impactos renovadores superen el nivel municipal y alcancen no sólo a los líderes de las centrales obreras, sino a los altos niveles del partido ¿se podrá llevar a la práctica ese afán de renovación?

Incuestionablemente se tocaban problemas difíciles. Respecto a los caciques, porque el Partido fue proyectado en sus orígenes como un medio para su integración y control con objeto de facilitar una estabilidad política relativa en tiempos de elecciones. Esto es, con el fin de permitir componendas previas entre los diversos caciques en el seno del aparato partidista y de impedir que en el momento de las elecciones surgieran riñas o enfrentamientos sangrientos entre ellos. Respecto a los líderes obreros, porque la intención de no intervenir en los asuntos domésticos de las centrales obreras y organizaciones sindicales dificultaba la reforma. Empero, descartar la reforma en base a estas dificultades, aunque explicable en principio, bien podría corresponder a un punto de vista derivado de una concepción tradicional de la democracia mexicana, esto es, de que la toma de las decisiones y ejecución de cambios se efectúa de la cumbre a la base. Por el contrario, Reyes Heróles al parecer hablaba de una reforma de abajo hacia arriba. Aunque en nuestro medio político esto ha sido usualmente demagogia, nada se pierde si se examina la posibilidad de ese cambio reformista.

Si no se trataba, dadas las dificultades que se conocían, de una renovación rígida y ejecutada desde arriba, esto quería decir que para los fines inmediatos no

importaba la subsistencia de líderes charros y caciques de altos vuelos en tanto éstos no se opusieran o estorbaran la realización de otros elementos constitutivos de la estrategia que el gobierno se proponía. Es más, hasta resultaba arriesgado para la viabilidad misma del proyecto iniciar un cambio desde arriba, pues ya se ha señalado anteriormente que las ventajas que se suponían de la Alianza popular para las centrales obreras y organizaciones sindicales eran el respeto a la autonomía de tales organismos, esto es, ni crítica ni ataques al charrismo, e indirectamente, un alivio a la disidencia de sus miembros, mediante la puesta en práctica, por parte del gobierno de una política económica y otra de seguridad social destinada a favorecer directamente a las masas obreras y campesinas.

Sin embargo, además de los efectos señalados que conciernen a las centrales obreras y sus líderes, la ejecución de tales políticas distribuiría beneficios tangibles a obreros y campesinos y propiciaría un apoyo masivo de esas clases al gobierno, que en esta forma vería reforzadas sus bases de sustentación y, si a esos instrumentos se agregaba toda una gama de mecanismos orientados a despertar una mayor participación de esas masas en los asuntos públicos, como la creación de los diputados locales de partido, la propaganda alentando la participación política, etc., (lo que sería a todas luces una ayuda indirecta del gobierno a movimientos independientes de las grandes centrales); podría pensarse que, a largo plazo, serían los mismos obreros y campesinos quienes viendo satisfechas en un mínimo sus necesidades vitales y liberados de la tiranía que se deriva de planear únicamente como mal comer mañana, podrían canalizar sus esfuerzos y preocupaciones hacia la par-

ticipación pública y empezarían obviamente a través de sus sindicatos y centrales, a propiciar el saneamiento democrático de tales organizaciones y con ellas el del mismo PRI.

De hecho, este razonamiento no significaba ningún cambio real inmediato en la estructura y funcionamiento partidista, pues, se confiaba en que las medidas de política económica y social del gobierno propiciarían, como reacción, los cambios que no se intentaban en forma directa a través del partido oficial. En sínte-- sis, se buscaba para uso inmediato, y a través de beneficios económicos y seguridades de bienestar social el apoyo directo de las masas al gobierno, manteniendo sin cambios fundamentales las centrales obreras y sus líderes, lo antidemocrático del sistema político mexicano, etc., y esperando, a largo plazo, que un nivel de vida mayor, combinado con medidas de aliento a la concientización política propiarían organización y participación, y esto, a su vez, modificaciones a largo plazo las organizaciones del sistema político.

Por otro lado, y como parte también de ese proyecto político es conveniente mencionar que la política exterior constituyó un valioso instrumento en los propó-- sitos gubernamentales de reanimar la comunicación con el pueblo. La política exterior afirma Gilly, 117/ fue el último filamento que se mantuvo sin romperse. -- Fue el dominio donde pudo resistir, al nivel de Estado, el principio activo de la Revolución Mexicana (por contraposición al elemento pasivo de las conquistas ma

117/Adolfo Gilly. La Revolución de la Madrugada en "Nueva Política", Vol. I, No. 2 abril-junio, 1976, México, D.F., p. 39

terializadas), porque allí todavía coincidían frente al imperialismo los intereses de la burguesía en el poder y los de los obreros, campesinos y pequeño-burgueses fuera de él.

Además, una política activa satisfacía otra función, la de asumir el papel de un frente opuesto a la presión externa y también en contra del ala más reaccionaria de la derecha nacional, que aliada al imperialismo, podía amenazar al gobierno. De una pasividad autocomplaciente en la defensa de la no intervención y la autodeterminación de los pueblos se pasó a una intensa participación y a un ataque frontal a los desequilibrios e inequidades económico-políticas; a una enfática afirmación en la capacidad de autonomía y de negociación conjunta derivada de la unión de los países subdesarrollados.

Subproducto de la política externa, pero no por ello menos importante, fué el hecho de prestigiar aún más la imagen presidencial en oposición exitosa, a los ataques internos de que la misma era objeto en el plano interno mediante chistes y comentarios sarcásticos sobre la inteligencia del primero mandatario. La prensa nacional se encargó de destacar que la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, propuesta por el Lic. Echeverría, había sido aprobada y entusiastamente aplaudida por 136 países que representaban cientos de millones de habitantes, lo que cuantitativamente representaba una abrumadora mayoría, incapaz de ser superada por quienes en el plano interno lanzaban rumores contrarios a la capacidad del Presidente.

Sin embargo, aunque el razonamiento teórico de todo ese esquema resultaba

atractivo, la viabilidad de la alianza y la culminación de sus propósitos enfrentaron serios obstáculos en su ejecución práctica. Ante la renovación política y económica del sistema, los defensores del statu quo respondieron negativamente a diferentes aspectos: al mayor intervencionismo económico estatal, a la postura del gobierno frente a los grupos democratizantes, a la política agraria y obrera, etc.

Al lado de la mencionada campaña de desprestigio de la figura Presidencial, el retraimiento de inversiones, la salida de capitales, las amenazas y acusaciones al gobierno fueron algunas de las medidas que en acción coordinada importantes grupos del sector privado ejercieron en defensa de sus intereses. Otras, de tendencia más violenta, fueron las campañas de terror anticomunista y secuestros, la aparición de cuerpos armados privados, aduciendo la necesidad de un acercamiento progresivo entre estos sectores y algunos grupos militares a nivel de jefes de zona.

Junto a esta oposición, simultánea y coordinadamente se presentó la oposición en el seno del gobierno. En este sentido, al examinar la estrategia del gobierno frente al sector privado, destacan Kaufman y Purcell 118/ la especial importancia que revisten las divergencias internas del gobierno en la iniciativa de leyes o en la aplicación de las mismas. Este exámen los lleva a formular una serie de principios generales en torno a estas cuestiones, entre ellos:

- ✓ 1) El fracaso de las iniciativas de reforma generalmente depende más de

118/ John F. H. Purcell y Susan Kaufmán, op.cit., pp. 240-248

su rechazo dentro de los apartados gubernamentales que de la oposición del sector privado.

- ✓ 2) La capacidad de implantar y controlar los propósitos o iniciativas de reforma se relaciona de una manera directa con el grado de unidad en el gobierno.
- ✓ 3) A reformas más radicales corresponderá una mayor evidencia de la heterogeneidad del gobierno y consecuentemente menor unidad.

✓ Son factores de influencia contrarios a la unidad gubernamental: 1) la presencia de grupos políticos personales cuya pertenencia a camarillas políticas importa más que el hecho de pertenecer a alguna institución o rama del gobierno. 2) la rivalidad entre las diversas instituciones que a menudo son enclaves tan cerrados que podrían ser considerados verdaderos feudos; rivalidad que se produce no sólo por fondos públicos sino también por algún grupo de clientela particular cuyo cultivo puede redituar al personaje que la fomenta, beneficios y posiciones en el ambiente político.

Frente a estas oposiciones dentro y fuera del gobierno, y de acuerdo a las circunstancias, el gobierno retrocedió, negoció o llevó adelante sus propósitos de reforma y esto, indudablemente afectó el desarrollo y buen éxito de sus propósitos iniciales, ocasionando en algunos casos hasta evidentes contradicciones. Por ejemplo el proyecto inicial de reforma fiscal sufrió serios cambios y alteraciones en sus propósitos innovadores por las presiones internas en el seno del aparato gubernamental y también por la oposición del sector privado organizado y del no organizado, al que pertenecen políticas y funcionarios con intereses económicos. El resultado final no fué una reforma en sentido estricto, sino sólo lo que oficialmente se llamó " ade-

cuaciones fiscales ". Desde el punto de vista del fortalecimiento del Estado mediante la adquisición de nuevas bases de apoyo, esta medida tuvo un efecto contradictorio, por un lado, si se atiende a la captación de recursos internos para aplicarse a proyectos nacionales, los cambios redundaron en un aumento considerable del porcentaje del PNB por concepto de impuestos: del 8% que era en 1970 se pasó al 12.5% en 1975. ^{119/} Sin embargo, el peso del nuevo gravamen recayó - principalmente en las clases urbanas, media y trabajadora, y en este aspecto la labor de acercamiento para con éstas se vio expuesta a retrocesos considerables.

A esto cabe añadir que la reforma fiscal tan violentamente resistida por el - sector privado no constituye un camino para cambios estructurales porque si es posible aplicarla para tales objetivos realmente no es necesaria, porque medidas más radicales pueden ser aplicadas con mejores resultados.

En cuanto al partido oficial y su responsabilidad en la estrategia, ya se vio - que, aunque por un lado se estaba conciente de la necesidad de un cambio en las formas tradicionales de actuación, al mismo tiempo, por otro lado, se hacía depender fundamentalmente el cambio de la realización de las políticas gubernamentales, lo que implicaba abrir un compás de espera en la reforma del aparato partidista. Se pasaba por alto que a las distintas fases del desarrollo global del país, o cuando menos al cambio de las políticas de los dirigentes, ha seguido siempre una reforma sus-

^{119/} cf.: John F.H. Purcell y Susan Kaufman, op.cit., p. 232.

tancial al Partido. Así sucedió cuando Lázaro Cárdenas inició su política nacionalista y también fue así cuando las condiciones del país y del mundo y la actitud de los dirigentes nacionales imponían un viraje hacia la derecha. Quizás el fracaso del pasado gobierno para acercarse a las masas y granjearse su apoyo se debió a la ausencia de una reforma en ese instrumento político, que hiciera tangible para el pueblo la voluntad real de una "apertura democrática".

Lo cierto es que las actividades o tendencias reformistas en el seno del Partido han estado y están determinadas por realidades concretas e innegables del desenvolvimiento social, económico y político de México y el mundo. Esta afirmación resulta válida -- también para el intento de reforma de Carlos Alberto Madrazo ¹²⁰en 1965. En aquella

¹²⁰La reforma de Madrazo se dirigió a cinco puntos fundamentales que parecen conservar su actualidad. Estos son:

- a) Investigar las demandas populares para que el Partido busque su solución. - Esto no implicaba suplantiar la acción administrativa del Gobierno, sino actuar como poderoso auxiliar del poder público en colaboración comprometida pero no incondicional del Gobierno constituido. El supuesto es que el deber del Partido no queda satisfecho con desempeñar bien la función electoral, ni siguiera con apoyar los actos del gobierno al que está ligado, sino que su deber se extiende fundamentalmente a su aptitud de interpretar las exigencias de sus miembros para ofrecerlas al Gobierno y proponer soluciones técnicas y políticas a los problemas, pues únicamente así sus prosélitos estarán convencidos del acierto que tuvieron al afiliarse, crecerán en número, avivarán su militancia y el gobierno recibirá la voz de la mayoría sin adulteraciones.
- b) Reforzar la militancia de los miembros del Partido. - pues sin militancia no existe el Partido. El respetar la militancia es un elemento fundamental, pues al que tra baja y lucha por el Partido no se le puede arrebatar lo conquistado para entregarlo a un intruso o advenedizo. Si esto se hace, el afectado jamás volverá a creer en el Partido y su prédica hará más daño por ser cierta.
- c) Dar impulso a las tareas políticas de la mujer y de la juventud. - Factor que resulta obvio por la importancia y la influencia de la mujer en la vida mexicana y - por el número de jóvenes que refleja nuestra pirámide demográfica.
- d) Impulsar la democratización de la vida interna del Partido. - Está estrictamente relacionado con la militancia de los miembros y la credibilidad pública que esto significa.
- e) Renovar los cuadros dirigentes municipales y estatales en toda la República. - Como paso previo a los intentos de reforma.

Dentro de ese programa de cinco puntos cabían entre otros los siguientes incisos: - 1. afiliación individual al PRI; 2. Examen de la realidad política en cada entidad; 3. El PRI tendrá respuesta para todos los problemas populares y deberá acaudillar las inquietudes sociales, pues en la medida que no sepa levantar el entusiasmo del pueblo las partidos de oposición ganarán adeptos y, en la medida que se sostengan causas impopulares perderá terreno. cf.: Revista Política" (información proporcionada durante el año de 1965).

época, se hacía patente, en el Plano externo, que la Segunda Guerra Mundial había reducido al rango de potencias de segundo orden a todos los países capitalistas con excepción de los Estados Unidos y cómo la Unión Soviética se había convertido en potencia de primera magnitud. Se apreciaba el derrocamiento del capitalismo en once países de Europa y Asia (incluida China), y cómo se habían creado las condiciones -- históricas que hicieron viable el triunfo de la Primera Revolución Socialista en América Latina. Esto último, aunado al intento de invasión a Cuba por parte de los Estados Unidos, a la crisis de los misiles y a la estrategia de los Estados Unidos (Alianza para el Progreso) para impedir la repetición del caso, habían encendido el entusiasmo nacionalista de los países latinoamericanos y en México, particularmente, llevaron a tomar conciencia de que el país se había desarrollado económicamente en forma caótica y mediante la injusta explotación de las masas populares en beneficio de capitalistas nacionales y extranjeros, lo cual alentaba una reacción popular hacia una mayor participación política.

El intento de Carlos Alberto Madrazo era un derivado de estos acontecimientos y lo que se buscaba no consistía en subvertir desde adentro del Partido el sistema, sino ponerlo al día en sus métodos para enfrentarse mejor a una situación que ya no admitía los viejos métodos desprestigiados. Era el reconocimiento expreso de que el centrismo autoritario de que se había valido el PRI ya no era actuante en la realidad mexicana.

La anulación de ese intento reformista implicó la necesidad de recurrir, poco --

más tarde (1968), a la represión violenta, y ésta permitió al sistema y a los métodos tradicionales un respiro. ^{121/} Pero la necesidad de reforma, a pesar del "aperturismo democrático", o bien, con motivo de éste, resurgió nuevamente.

Todo intento de reforma o de modernización engendra a su vez, y como es natural e inevitable en todo proceso determinado por las leyes de la evaluación social, otra tendencia de signo contrario. Se dice que Madrazo incurrió en el error de menospreciar las fuerzas a las que necesariamente tendría que enfrentarse al poner en práctica sus proyectos reformistas; sin embargo, contra esta opinión debe señalarse que a la Presidencia del PRI no se llega por el camino de la ingenuidad o la ignorancia, y que el licenciado Carlos Madrazo tuvo que haber supuesto la oposición decidida de quienes no podían menos que sentirse amenazados por la reforma, pero evidentemente debe haber contado también con un apoyo superior en su lucha contra ellos. Lo que lo expulsó del PRI no fue la oposición de los sectores conservadores del Partido, sino el abandono de quienes estaban llamados a sostener su actuación. Lo cierto es que, al lado de la actitud obstaculizante de esos intereses, hay que agregar, en el marco de una reforma al Partido, la lucha contra la despolitización e ignorancia política del pueblo mexicano, quien, en su gran mayoría desconoce qué es y para qué sirva un partido político. ^{122/}

^{121/}El estímulo al movimiento estudiantil de 1968, derivado de la lucha por la Presidencia de la República entre los distintos grupos políticos, no intenta soslayarse, pero esta circunstancia en nada invalida el argumento que se maneja.

^{122/}Que se traduce en una indiferencia ciudadana en todos los campos y que se refleja principalmente en el proceso electoral. Algunos factores que contribuyen a esa indiferencia son: la pérdida de credibilidad en el gobierno; el descrédito del sistema político y del valor del voto por los múltiples comentarios desfavorables de la prensa, la radio, etc...; el sentimiento de que sólo durante las campañas electorales el partido parece atender a los ciudadanos; la poca publicidad, o demasiada pero inadecuada, a las realizaciones del gobierno; ausencia de candidatos respetables postulados por el Partido, y abuso del poder de los postulados cuando se convierten en funcionarios o representantes públicos.

Así, la educación cívica del pueblo mexicano constituye el primer obstáculo que puede ser superable a mediano plazo mediante campañas educativas. Sin embargo, - esto obligaría a su vez al partido oficial, a realizar una labor más consciente de orientación hacia las masas para impedir que éstas medidas se tradujeran en beneficios de - otros partidos de oposición constituidos o por constituirse. Afrontar la competitividad abierta con otros partidos, para atraer militantes y electores, constituye, sin duda, - un riesgo real y una tarea difícil. Sin embargo, si la decisión es favorable al cambio progresista, simultáneamente a la educación cívica del pueblo, el Partido estaría obligado a iniciar un proceso de democratización, de acercamiento a sus militantes y de - difusión, etc.

En esa labor, los puntos que adquieren relevancia como más delicados políticamente hablando, son: en primer término reducir la dependencia que ejercen en el plano - nacional el presidente y en las entidades federativas los gobernadores sobre ese organismo político. Particularmente, en lo que respecta a los gobernadores, esto permitiría romper las actitudes que en muchas ocasiones han observado al apoyar, en contra de la decisión del liderazgo central del Partido, a candidatos independientes o de otros partidos políticos cuando el designado no satisfizo sus deseos.

La posibilidad de salvar este obstáculo está en relación directa al grado de independencia económica que el Partido oficial posee en cada caso y también de la discreción con que procure su realización práctica. En cuanto sea mayor la dependencia - económica del PRI en relación al erario del gobierno federal o estatal, mayor será su debilidad en cuanto al cumplimiento de sus funciones y cuando mayor sea el enfrenta-

miento entre presidente, gobernador y/o sector y Partido, más desfavorable serán, en la mayoría de los casos y dada la situación actual, las consecuencias para el liderazgo central.

En segundo lugar, otro factor delicado consiste en liberarse del lastre que en algunas ocasiones significaran para el partido los sectores que lo componen, o mejor dicho los grupos que se postulan y se reconocen oficialmente como representantes de esos sectores. Por ejemplo, es un hecho real que algunos sindicatos de obreros al margen del Congreso del Trabajo y de la CTM, cuyos líderes intentan la participación política en el sistema, se ven desplazados en sus aspiraciones por el veto que les es impuesto por las centrales que parecen ejercer el monopolio de la representación obrera y esta actitud sin duda alguna, ha propiciado que esos grupos busquen ubicación en otros movimientos políticos. Obviamente la táctica política del Partido oficial, mejor dicho, de sus líderes, consiste en evitar un enfrentamiento con los representantes reconocidos de los sectores. Para el éxito de una reforma se requieren, por un lado, que éstos representantes no la interpreten como una tentativa de cercenar su personalidad política y reaccionen con graves consecuencias; y, por el otro, ante la expectativa de granjearse el apoyo de los movimientos no controlados por los sectores, adicionar al Partido de transformaciones democráticas mediante las cuales se garantice la participación de éstos. Por ejemplo, en relación al sector obrero, puede decirse que una decisión orientada a fortalecer los grupos tradicionales, (i.e. otorgándoles el control del INFONAVIT), no estaría exenta de riesgos, no sólo por los conflictos que surgirían con el sindicalismo desplazado, sino porque el grupo favorecido negociaría con mayor poderío frente al Estado

el apoyo que este último requiriera de ese grupo en situaciones especiales .

Durante el sexenio de Echeverría, la situación descrita en el último párrafo lejos de ser una especulación fue un hecho real, pues se presentó en diversas ocasiones en virtud de que el sector obrero organizado obstaculizó los afanes de renovación negociando y condicionando su apoyo en los momentos en que el gobierno más requería de él frente al sector privado, llevándolo a reprimir o -- contestar desfavorablemente a las demandas del sindicalismo independiente y conceder prebendas políticas a líderes impopulares del movimiento organizado en detrimento de la imagen democrática gubernamental y de su política de -- apertura democrática, lo cual lógicamente condujo a pérdidas de credibilidad frente a los grupos democratizantes.

Siguiendo con los sectores, en cuanto al campesinado mexicano, se puede señalar que durante los últimos seis años se recrudeció el deterioro de su papel dual político-económico en el sistema, el de ser fuente de apoyo político al gobierno y elemento de contención de una fuerza de trabajo que no encuentra lugar en la industria o en los servicios.

Contribuyeron a este fenómeno, la explosión demográfica, la precaria situación de las fuentes de trabajo agrícola, lo cual propició, a su vez, la migración hacia las ciudades, el bracerismo y la búsqueda de otras fuentes de trabajo asalariado, en el ámbito de la agricultura pero fuera de la unidad agrícola familiar. Además, la presencia importante de capital privado y estatal, aunada a las condiciones existentes, desató un cúmulo de conflictos y problemas -

sociales y políticos de difícil control para el gobierno, cuyo resultado más inmediato, tal y como expone Roger Bartra ¹²³ fué el enfrentamiento de dos alternativas extremas:^{124/}

- a) Permitir la libre circulación y concentración de capital privado en el campo, incluyendo el sector ejidal, y por consiguiente la expulsión y pauperización de miles de campesinos.
- b) Dirigir la concentración de capital en forma controlada y financiada por el Estado bajo la forma de ejidos colectivos, cooperativas y empresas estatales descentralizadas.

Las luchas por la preminencia de una u otra alternativa se sucedieron durante el sexenio y las matanzas de campesinos, los paros agrícolas de Sinaloa y Sonora, fueron las manifestaciones más evidentes y dramáticas, reveladoras, a la vez, de la fortaleza de la burguesía rural y de la incapacidad del Estado para hacerla retroceder de sus posiciones.

En el campo, el triunfo de cualquiera de las dos opciones, implica la liquidación de gran parte del campesinado parcelario. Y, si bien por un lado el capitalismo privado en el campo supone la pauperización y proletarianización campesina, por otro, un capitalismo de Estado hasta el momento se ha revelado inca

^{123/} Roger Bartra. Y si los campesinos se extinguen..., en "Revista Mexicana de Sociología" Año XXXVIII, No.2, abril-junio 1976, México, D.F., pp.330-331.

^{124/} El enfrentamiento entre un capitalismo privado y uno de Estado fue la característica distintiva en todas áreas y niveles durante el sexenio.

paz de impedir esos efectos, pues, según Bartra 125/ la aplicación del modelo echeverrista ha demostrado, entre otras cosas, que: a) la colectivización del ejido llega rápidamente a una encrucijada: o bien se crea un sistema corrupto y paternalista (como en los ejidos henequeneros de Yucatán), o bien se generarán empresas eficientes que aceleran la proletarianización del campesino y la migración hacia las ciudades, b) Las empresas capitalistas con participación ejidal, sean cooperativas o no, crean una polarización y un enfrentamiento entre una minoría de campesinos en proceso de "Kulakización" y una mayoría de jornaleros agrícolas.

Asimismo, la modernización del capitalismo agrario, junto a la movilización geográfica del campesino y las influencias externas que el proceso significa en sus comunidades, han provocado la disminución de la base social del caciquismo, (instrumento tradicional de intermediación entre el campesino y el gobierno). El cual, a pesar de que se aferra tenazmente a la subsistencia, afronta la desintegración paulatina pero constante de los elementos y de la comunidad campesina que posibilita su existencia. Y, esto, al mismo tiempo, - equivale a la pérdida relativa del control que el sector gubernamental podía ejercer en el campo

Por último, en relación con las llamadas clases medias (sector popular) - que en la organización partidista aparece como el más heterogéneo y menos - factible de control piramidal, también vió disminuida su capacidad de proporcionar apoyo al gobierno, tanto porque las políticas gubernamentales golpea

125/ Roger Bartra, op.cit., pp. 333-334.

ron fuertemente sus ingresos y nivel de vida, cuanto porque la oposición aprovechó el descontento producido por la causal anterior y encontró terreno virgen para circular rumores, atacar al gobierno y restarle credibilidad.

Estas circunstancias, aunadas por un lado al retraimiento de las inversiones privadas, y por otro al temor a la impopularidad si se seguían aumentando los impuestos y los precios de los productos de las empresas públicas, ocasionaron que el gobierno recurriera fuertemente al financiamiento externo en contradicción de su propósito inicial de reducir esta dependencia.

Por último, en el plano externo, al desaparecer la situación de crisis o de estancamiento relativo de la economía capitalista internacional, que presente durante el período 1968-1971 había aliviado las presiones externas sobre nuestro país y favorecido, en cierta medida, las intenciones del grupo gubernamental en el poder, aconteció el resurgimiento de presiones originadas en el extranjero. A esto, se unió un acomodo en las estructuras internacionales de poder --(fin de la guerra de Vietnam, acuerdos de E.U.A. con China Popular y la política Kissingeriana de distensión con la URSS)--, que propició un repliegue y, por ende, una mayor atención de los Estados Unidos hacia su zona de influencia natural, esto es, el continente americano. La reacción inicial de los Estados Unidos fue una política de mano dura. El presidente Nixon, en mayo de 1973, propuso el apoyo de su país a los gobiernos castrenses y el congelamiento de los créditos y las inversiones para los países con políticas nacionalizadoras. Además, propuso que el medio para llevar a cabo las relaciones en iberoamérica era a través de negociaciones bilaterales, aduciendo

que no se le podía dar el trato de bloque porque los problemas con cada país eran diferentes.

El trasfondo de esas medidas obviamente consistían en desalentar la posibilidad efectiva de un bloque importante de países progresistas en el área, contradiciendo con ello uno de los puntos fundamentales de la nueva política exterior mexicana, y también las iniciativas de crear un sistema económico latinoamericano orientado a dar la batalla a las compañías transnacionales mediante una estrategia que consistía en usar sus propias armas para hacerles frente.

Durante el sexenio no se habló con efusividad ni se intentó la planificación económica nacional, primero, porque la misma mención de la palabra podría haber provocado mayores resistencias en contra del proceso de recuperación para el estado de la función de mediación y de su autonomía relativa frente a los sectores, especialmente frente a la burguesía beneficiada por el tipo de desarrollo seguido durante los últimos treinta años; segundo, porque el fijar metas y objetivos precisos pudo comprometer al gobierno a inflexibilidades en puntos concretos y afectar su capacidad de negociación coyuntural de acuerdo a las circunstancias; y tercero, porque la elaboración de un plan de desarrollo económico y social hubiera significado la inclusión de reivindicaciones populares y, elaborar un plan que no tuviera la más ligera posibilidad de llevarse a cabo dadas las condiciones políticas concretas del país, de las clases y grupos de interés, hubiera sido interpretado como un punto más de demagogia en contra de la imagen presidencial y del gobierno en su conjunto.

La interpretación oficial argumentó otras causales. El licenciado Ignacio Ovalle Fernández, en una entrevista de prensa que concedió después de hacerse la evaluación de las actividades de la Secretaría de la Presidencia durante el sexenio (16 de junio de 1976), señaló que los pasos en planeación dados por el régimen habían sido en el siguiente orden:

- 1.- Un "no" rotundo a la represión y una apertura democrática para -
facilitar la confrontación de opiniones y,
- 2.- Como consecuencia de lo anterior, conocernos mejor y señalar -
prioridades para,
- 3.- Después organizar los instrumentos de ejecución y aplicación prác-
tica de los objetivos.

De acuerdo con estas declaraciones, la planeación constituía una estrategia a largo plazo. La medida más importante, tomada por el régimen, fue el impulso a un proceso de programación micro-económico mediante unidades de programación y de organización y métodos en cada dependencia del sector público.

Estas unidades, por sus funciones, se aproximan más a la idea de planeación. El decreto que las crea les fija como objetivos, la formulación de planes y previsiones y la determinación de los recursos necesarios para cumplir dentro de -- sus atribuciones y fines específicos, las tareas que corresponden a cada unidad. Lo cierto es, que en lugar de un proceso de planificación, propiamente dicho, se procedió a impulsar un proceso de racionalización en el micro-ámbito de ca-

da dependencia, del que probablemente se esperó obtener, por suma, un plan general y agregado. El problema grave o la inconsistencia visible fue que en ese ámbito, sobre todo si se trata de empresas o entidades del sector público, no puede haber congruencia si no existe primero la orientación general básica, lo que supone, en última instancia, la existencia de un plan central, al menos para el sector público.

La Secretaría de la Presidencia, que es el organismo que por Ley se encargaba de asesorar a las unidades de programación, intentó cumplir un papel coordinador con apoyo en su facultad de controlar los programas de inversiones públicas. Sin embargo, sus intentos chocaron con la resistencia de los organismos y dependencias federales objetos de la supervisión y también con los obstáculos derivados del funcionamiento mismo de las unidades, pues, casi ninguna recibió los recursos financieros y humanos necesarios para llevar adelante sus trabajos, y además, su desventajosa ubicación en la estructura administrativa, la diferente interpretación de la ley que hacen sus titulares, (ampliando o restringiendo en forma arbitraria sus funciones), impidieron un funcionamiento eficaz de las mismas.

Las funciones de las unidades de programación, expone Juan Proel, 126 sólo podrían cumplirse eficientemente en el marco de un plan general de desarrollo que hasta la fecha no existe, lo que hubo fue sólo un conjunto de objetivos y lineamientos generales resumidos y sintetizados en un documento especial de la Secretaría de la Presidencia que, según dice, sirve a las unidades para orientar y jerar-

126 cf.: Juan Proel, op.cit., pp. 665-666.

quizar sus actividades. En ese documento se establecen como objetivos globales que deben lograrse en el país: el crecimiento de la economía, la distribución más justa del ingreso y la independencia externa. En cada uno de estos rubros se apuntan objetivos suplementarios pero nunca a nivel operativo ni con metas bien determinadas a diversos plazos, de tal forma que cada una de las unidades tiene que hacer el esfuerzo en su campo propio por formular un marco económico adecuado. Esto, además de las dificultades que implica para cada institución, no resuelve el problema de las posibles contradicciones y duplicidades, en virtud de que los objetivos son tan generales que dos unidades pueden estar persiguiendo un mismo fin y sin embargo incurrir en antagonismos estratégicos o tácticos.

Durante el gobierno del Lic. Echeverría se puso énfasis en la coordinación. Se creó la Comisión de Gasto Público que tendría como objetivo elaborar una especie de plan indicativo general para el sector. Esta comisión, expone Proel ^{127/} no pudo funcionar debidamente y sí en cambio, ha funcionado la Sub-Comisión de Inversión y Financiamiento. Las funciones de dicha subcomisión fueron ampliadas y se encargó de elaborar un presupuesto conjunto de gasto corriente e inversión para el sector público. Sin embargo, ese objetivo se vió sujeto a contradicciones muy graves, puesto que realmente la subcomisión no tuvo a su alcance influir en los instrumentos y las medidas que se referían a la política fiscal, crediticia y monetaria de manera que operó con poca flexibilidad y dentro de una estructura tradicional de ingreso igual gastos que no fue fácil adecuar a las nuevas

^{127/} cf.: Juan Proel, op.cit., p. 666

metas de desarrollo.

Otras medidas de coordinación fue la creación de diversos organismos coordinadores, entre ellos el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, la Comisión Coordinadora de Puertos, etc. La Ley les señala diversas atribuciones, pero en general no les otorga carácter ejecutivo sino asesor y coordinador. Sólo en algunos casos cuentan con fondos propios para emprender acciones completas en los campos que se les asignan.

Los problemas que han enfrentado estos organismos son innumerables y es evidente que ninguna de estas instituciones pudo integrar un plan de acción a corto, mediano y largo plazo, con objetivos bien definidos y enmarcado dentro de una política adecuada. Su labor resultó más bien dispersa, de corto alcance y dependiente en gran medida de la voluntad de cooperación de los sectores e instituciones que pretenden coordinar y sobre las cuales no ejercían un poder real.

En el mismo terreno de coordinación de actividades del sector público se promulgaron algunas leyes, la de control de vigilancia por parte del gobierno federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Este ordenamiento facultó a la Secretaría del Patrimonio Nacional para ampliar y perfeccionar su ingerencia en los organismos y empresas públicas, incluidos los abundantes fideicomisos que manejan las diversas instituciones gubernamentales. El primer fruto derivado de la Ley fue el conocer

con precisión el número de organismos y empresas existentes.

Anteriormente se hizo mención a las suposiciones y planteamientos del gobierno en el presente sexenio, a su proyecto político y económico, y a las contradicciones que encontró para llevarlo a la realidad.

Lo cierto es que el gobierno, debilitado internamente y afectado por las oposiciones a sus políticas, se vió imposibilitado para romper el círculo y recurrir a la movilización popular. Lo que hizo en realidad, fue detener las reformas o negociarlas en extremo y, este camino lo llevó en el terreno de los hechos, a una política incoherente que, sin duda, limitó la obtención de la base popular que el proyecto reformista necesitaba. Ante esto, y con motivo de la sucesión presidencial al parecer se optó por detener las reformas y jugar las cartas en dicha sucesión.

El presidente buscó la movilización de recursos en favor de una coalición de fuerzas que le fuera favorable para imponer al candidato, o al menos para conservar algunas posiciones durante el próximo sexenio. Tal vez, con el objeto final de una continuidad en las políticas y una consolidación a largo plazo de las mismas.

Ante la efusiva manifestación pública sobre la sucesión en el segundo semestre de 1975, el Partido Revolucionario Institucional lanzó la Convocatoria para la elaboración de un Plan Básico de Gobierno 1976 - 1982, -

y explícitamente se expuso por el Licenciado Jesús Reyes Heróles, en esa época presidente del Partido, que primero sería el Plan y después se precedería a la designación del candidato 128/ Al parecer, el Plan constituía únicamente una acción - dilatoria para bajar la temperatura entre los grupos interesados en la sucesión.

Sin embargo, también se adelantaron otras hipótesis al respecto:

- a) Que el documento a elaborar constituía una forma de obligar al próximo candidato a una continuidad en las políticas.
- b) Que constituiría la plataforma que acompañaría al próximo candidato durante toda su campaña.
- c) Que constituiría el verdadero plan de gobierno del próximo sexenio.

Los trabajos para elaborar el Plan Básico de Gobierno se iniciaron el 22 de junio de 1975, de acuerdo con el temario expuesto por Horacio Labastida (en ese entonces, Director del IEPES), aprobado por la Primera Asamblea celebrada con ese propósito. Para complementar el temario, el Partido designó 30 comisiones, integradas cada una de ellas por cinco miembros (presidente, vicepresidente, secretario, secretario técnico y relator. 129/ La tarea de cada una de estas comisiones consistió en organizar los trabajos del área de su competencia, recibir las ponencias que los diferentes grupos, personas y organizaciones les presentaran, - discutirlos y elaborar un resumen o proyecto de los temas que debían ser integrados al documento final.

128/ Jesús Reyes Heróles: Discursos Políticos, publicación del PRI, México, D.F. 1975. Discurso pronunciado en la Sesión Plenaria Constitutiva de la Primera Conferencia Nacional del Plan Básico de Gobierno 1976-1982, 12 de Junio de 1975.

129/ cf.: El Reglamento de los trabajos de la Conferencia Nacional para la elaboración del Plan Básico de Gobierno. Documento mimeografiado.

Una comisión relatora, sumado a las otras comisiones, recibiría los documentos finales de cada una de ellas y redactaría el Plan Básico de Gobierno, que sería posteriormente presentado a la asamblea de sectores partidistas para su aprobación definitiva.

Según los datos oficiales, participaron en ese trabajo más de sesenta mil mexicanos representativos de todos los sectores de la población. Lo cierto es que algunas comisiones tuvieron serias dificultades para encontrar participantes y ponencias, y otras, aunque los tenían, trabajaron en forma oculta para evitar fricciones entre los grupos con ideas opuestas, interesados en el tema del que la comisión era responsable. Otras comisiones recurrieron al esquema fácil de solicitar la participación en los trabajos de los técnicos de uno o dos organismos gubernamentales para presentar un resumen de éstos como documento final del trabajo de esa comisión.

Mientras esto sucedía, el ambiente político, aunque atemperado por el tema de " primero el Plan y después el hombre ", empezaba a agitarse en tanto se acercaba la culminación del Plan Básico de Gobierno. Esto motivó que el día 22 de septiembre de 1975 se produjera el destape del precandidato presidencial del Partido, unas horas antes de que se celebrara la Asamblea en la que el Lic. José Luis Lamadrid, en ese momento Secretario de Acción Social, daría a conocer los cien puntos principales del Plan, y en la que se darían por terminados los trabajos de las comisiones.

Por tres días la designación del hombre se adelantó al Plan Básico de Gobierno 130/ pues hasta el día 25 de septiembre de 1975 el Plan fue definitivamente aprobado por el Partido y, en igual fecha, pasando en el mismo acto y - lugar, de una Asamblea a una Convención Nacional, el Partido cambió al presidente y secretario general de su Comité Ejecutivo Nacional y designó oficialmente a su candidato a la presidencia.

Según el documento aprobado, el supuesto de la planificación es 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 que se señalaron. Se postuló también que la pretensión del documento sería ofrecer un conjunto coherente de objetivos políticos y medidas encomendadas a resolver los problemas del desarrollo del país, difundir con mayor equidad los beneficios del progreso, fomentar el desarrollo regional equilibrado, asegurar la autonomía económica frente al exterior y consolidar un régimen democrático de libertades.

El Plan expuso que la economía mexicana se compone de tres sectores fundamentales: el público, formado por la empresa estatal y paraestatal; el social, -- constituido por el ejido, tierras comunales, la cooperativa y otras formas de asociación social; y el privado, formado por la iniciativa individual, directamente o a través de formas de asociación capitalista. Esta división es inmediatamente alterada por el mismo documento al englobar en el sector público el que antes había designado como sector social de la economía. 131/

130/ Esta afirmación vale en cuanto al "destape del candidato" pero no en cuanto a la designación formal y oficial del candidato presidencial por el PRI.

131/ Plan Básico de Gobierno 1976-1982. Una publicación del Partido Revolu-

Acordada la división de nuestra economía en su sector privado y un sector público, el Plan señala el convencimiento de que nuestro progreso se interrumpiría si cayéramos en la línea de un desarrollo exclusivamente capitalista o si éste fuese preponderante, y se dice convencido también de que en las actuales condiciones difícilmente se podría lograr un desarrollo sobre la base exclusiva de la economía estatal o social, o de ambas. El camino, por consiguiente, es continuar el progreso coordinado, conjugando los sectores de nuestra economía, superando una mera coexistencia para lograr una auténtica complementaridad, en la inteligencia de que sea el Estado quien marque los objetivos y pautas del desarrollo nacional.

Este propósito es calificado como un deseo de profundizar en el sistema de economía mixta, avanzando hacia una "economía de entendimiento" en la que se planeen volúmenes de producción que respondan a las necesidades nacionales.

Como puede observarse por lo anteriormente expuesto, el gobierno pretende, suponiendo una autonomía de las inversiones públicas y reconociendo la existencia del sector privado, avanzar hacia un entendimiento con éste, pero señalando los objetivos y pautas del desarrollo nacional. La pregunta lógica -- consiste en descifrar la validez del supuesto y en advertir la capacidad real del Estado para cumplir con sus propósitos.

El mismo documento habla del imprescindible enfrentamiento a resistencias de grupos o factores reales de poder, engendrados por una política puramente desarrollista, y a obstáculos derivados de la etapa de transición actual en la

que todavía no predominan los factores de lo que se quiere y continúan y aguizan las resistencias entre los objetivos perseguidos. Sin embargo, y a pesar de este reconocimiento, el documento señala también que los cambios en las políticas que se propone deben verse con espíritu abierto y en función de los problemas existentes. Y con referencia a las metas de industrialización se dice que no resultarán de imposiciones coercitivas sino del entendimiento sustentado en una correcta apreciación de los intereses generales y particulares, así como en la participación de todas las fuerzas sociales y económicas del país.

En cuanto a la comprobación de la autonomía de la inversión pública estatal es pertinente advertir que implica el examen de las fuentes de ingresos del Estado. Y al respecto cabe señalar que el Estado mexicano, a través de sus políticas económicas y financieras, ha mantenido artificialmente el proceso vital del capitalismo.

En clara referencia a esto, Roberto Castañeda ^{132/} señala, que el vender - con ganancias, producir plusvalía en la fábrica y convertirla en dinero en el mercado es la ley fundamental del capitalismo y, el Estado mexicano, mediante la - inversión estatal se ha convertido en el motor de repuesto de desarrollo capitalista mexicano pues, sin las crecientes inyecciones de fondos públicos, toda la actividad económica nacional tiende a estancarse y a adquirir una dinámica regresiva. Basta preguntarse ¿ qué sucedería a las gigantescas compañías constructoras si la actividad económica estatal se redujera ? ¿ o si tan sólo no creciera

^{132/} Roberto Castañeda., *Los Límites del Capitalismo en México* (*Las Finanzas del Régimen*). " Cuadernos Políticos 8 " Ediciones Era. Abril-Junio de 1976 México, D.F., p. 55.

al ritmo que lo hace ? y ¿ qué sucedería con ramas industriales tan importantes como la siderúrgica, el cemento y el vidrio ? ¿ qué sucedería si la comercialización de los productos básicos para la alimentación popular (trigo, maíz, frijol, arroz, etc.), se dejase por completo en manos de comerciantes voraces, en manos de las "fuerzas del mercado" ? ¿ qué sucedería si el gobierno no interviniese decididamente en las cuestiones agrarias y agrícolas y las dejase a merced del mercado ? ¿ que sucedería si el Estado no controlase directamente las relaciones entre el capital y el trabajo mediante la supeditación de los líderes de las organizaciones sindicales, fijando los precios mínimos a las fuerzas de trabajo, " protegiendo " a los sectores estratégicos de la fuerza de trabajo, burocratizando (jurídica, ideológica y políticamente) el conflicto de clases ? Sin amplias intervenciones de éste y otro género, el crecimiento económico hace tiempo se habría tornado aún más conflictivo y habría llevado directamente a una mayor confrontación entre las clases. Un capitalismo sin crecimiento es un capitalismo en decadencia, en retroceso, y esto significa dos cosas: por una parte, desintegración, disolución, agudización de los conflictos internos del capital; y, por otra, una posibilidad (objetiva y necesaria, subjetiva), de ruptura revolucionaria, o bien, de una dictadura capaz de controlar el conflicto.

En ese contexto es en el que debe preguntarse ¿ hasta qué punto existe la autonomía en la inversión pública que el Plan Básico supone ? ¿ Hasta qué grado tiene capacidad el Estado de usar esa inversión para modificar los términos de la relación que han subsistido hasta ahora ? y en consecuencia, ¿ hasta qué medida tiene el Estado mexicano capacidad para realizar una planeación nacional en los términos expuestos en el primer capítulo de este trabajo?

PERSPECTIVAS ACTUALES.

Como ya se dijo antes, analizar el supuesto fundamental del Plan Básico de Gobierno (la autonomía de la inversión pública), implica el examen de las fuentes de ingreso del Estado, las cuales, de acuerdo con un excelente - estudio elaborado por Roberto Castañeda 133/ puede reducirse a las siguientes:

- a). La plusvalía de sus empresas.
- b). La parte de la plusvalía de los capitalistas privados (sean éstos - nacionales o extranjeros, sean individuos, instituciones o gobiernos) pedida en préstamo
- c). La parte de la plusvalía de los capitalistas que operan en el país y la parte de los sueldos y salarios de la clase trabajadora de que, - por vía de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, cuotas, etc., se puede apropiar legalmente el Estado y,
- d). La parte de los sueldos y salarios (y en general de los ingresos fijos) de buena parte de la sociedad de que, por vía de la inflación, se puede apropiar el Estado.

133/ Roberto Castañeda. op.cit.:, pp. 53-54.

Mantener a esas empresas en operación en tales condiciones exige de grandes -- subsidios gubernamentales 135/ para cubrir sus déficits financieros.

135/Mediante el cuadro siguiente Castañeda expone la situación de dichas empresas y organismos en el período 1969-1974.

Concepto	1969	1974	Variación en %
Cuenta Corriente			
Ingresos	38 077	100 403	163.7
Gastos	32 510	92 748	185.3
Ahorro en cuenta Corriente	5 567	7 655	37.5
Cuenta de Capital			
Ingresos	2 070	6 979	237.1
Gastos	8 756	30 057	243.3
Déficit de cuenta de Capital	6 686	23 078	245.1
Déficit Financiero	1 119	15 423	1 278.2

En él puede observarse que aunque los ingresos en cuenta de capital se elevan de - 1969 a 1974 a 4,909 millones (237%), no alcanzan a modificar en nada la necesidad de esas empresas, de recurrir crecientemente al crédito para hacer posible su expansión. Los ingresos en cuenta corriente en gran medida resultan de la venta - de los productos a los servicios de estas empresas (y, en parte, de subsidios - del gobierno federal), los ingresos en cuenta de capital generalmente corres-- ponden a los subsidios otorgados por el gobierno federal para hacer posibles -- las inversiones y expansiones necesarias (y en parte resultan de la venta de e- quipo de capital). Los gastos corrientes son aquellos que llevan a cabo las -- empresas y organismos para mantener el funcionamiento sin crecimiento y expan- sión de las empresas. El ahorro en cuenta corriente corresponde a las ganan- cias obtenidas sin ningún crecimiento en las instalaciones, inversiones, etc. El déficit en cuenta de capital es la diferencia existente entre, por un lado las inver- siones y gastos en instalaciones, etc., realizados; y, por el otro, el subsidio del - gobierno federal (y los ingresos de las ventas de equipos de capital). El déficit fi- nanciero (la magnitud de la necesidad de recurrir al crédito), es simplemente la diferencia entre el ahorro en cuenta corriente y el déficit en cuenta de ca- pital.

Los subsidios del gobierno federal son bastantes mayores que los ingresos en -- cuenta de capital, debido, fundamentalmente a que la mayor parte del subsidio (o "transferencias"), ingresa y se gasta en cuenta corriente. En 1969 (año fis- cal), el total de subsidios otorgados por el gobierno federal a las #####.-

B.- Deuda Pública. - El gobierno federal, sabiendo que el elevar los precios y tarifas en el sector paraestatal aumentaría los costos de producción y abatiría la tasa de ganancia privada, lo que daría lugar a que dicho sector aumentara a su vez el precio de sus productos, y ocasionaría con ello serias presiones inflacionarias, ha preferido recurrir al financiamiento interno y externo.

empresas y organismos paraestatales fue de 4,912 millones de pesos. De ellos, --- 2,018 fueron a los ferrocarriles; 1,760 para las empresas eléctricas; 1,000 a la CONASUPO y 86 a la CONASUPO, S.A., 43 al Instituto Nacional de la Vivienda; poco más de cinco millones se entregaron a Productos Forestales Mexicanos, y a Caminos y Puentes Federales de Ingresos. Al año siguiente, el gobierno federal dedicó una cantidad semejante a subsidios (4,893 millones), distribuyéndolos en forma similar a la de 1969. En 1971, la cifra total de subsidios fue de nuevo similar (4,977 millones). Para 1972, el total de subsidios y aportaciones del gobierno federal a los organismos y empresas del Estado, fué de 10,702 millones - más del doble de las cantidades de los años anteriores. Dicha cantidad se distribuía así: 1,715 para las empresas eléctricas; 2,543 para los Ferrocarriles; 2,569 a Petroleos Mexicanos (el 80% de ellas dedicadas a gastos corrientes y tan sólo 573 millones a gastos de capital); 1,149 a CONASUPO Y CONASUPO S.A.; 83 al INDECO; 2,616 al IMSS y al ISSSTE.

Para 1973 la situación era la siguiente: la magnitud de los subsidios llegaba a - 12,557 millones, de los cuales casi la cuarta parte debía dedicarse a PEMEX - (3,921 millones); 1,649 se dedicaban a la CFE; 2,797 a los Ferrocarriles 1,300 a la CONASUPO; 191 a la Vivienda; 91 a Productos Pesqueros Mexicanos; 61 al Sector Forestal; 6 al INMECAFE; y aparecía una novedad: Aeronaves de México necesitaba que el gobierno federal le pasase 1,541 millones para seguir funcionando.

En 1974 los subsidios gubernamentales llegaron a 16,980 millones que se distribuyeron así: 1,087 a PEMEX (bastante menos que en 1973 por el aumento en los - precios); 3,824 millones al Sistema Eléctrico; 3,481 a los Ferrocarriles; 5,818 a CONASUPO; 986 a los complejos industriales de Ciudad Sahagún, y SICARTSA (Nuevos organismos enfermos); 502 a Productos Pesqueros Mexicanos (más de - cinco veces más que el año anterior); 500 a Guanos y Fertilizantes y 782 a otras empresas y organismos.

Pero como se señala arriba, estos gigantescos subsidios no alcanzan a cubrir los déficits en los gastos de operación y en los gastos de capital. Consecuentemente el crecimiento de los déficits financieros de las empresas y organismos paraestatales, lleva un ritmo ascendente: de algo más de mil millones en 1969 se pasa a más de 15 mil millones en 1974, lo que equivale a un crecimiento de 1,278%. Los préstamos solicitados en los años en cuestión, sin embargo, superan con mucho déficit financiero pues, dadas las deudas anteriores, es necesario conseguir préstamos por una cantidad muy superior para ir amortizándolos. La diferencia entre estos conceptos da la elevación de la deuda global de las empresas y organismos estatales. ###

En el aspecto interno, el sistema bancario del país ha visto como el gobierno federal se convierte en un devorador de recursos financieros. En 1960, se le dedicaba el 14% del financiamiento total; diez años después, es decir, al iniciarse el sexenio del Presidente Echeverría, el gobierno federal requería poco más del 24% a fines de 1975 absorbía más del 40%. El cuadro siguiente (No. 3) da una idea clara de esta situación.

DESTINO DEL FINANCIAMIENTO BANCARIO (incluye banca estatal, privada y banca central). Miles de millones de pesos.

Concepto	1960	1970	1974	1975	Incremento en % 1970-1975.
Financiamiento total	39.8	194.5	378.8	480.1	174.4
Financiamiento a empresas y particulares.	34.2	147.3	230.8	284.8	93.3
Financiamiento al Gobierno Federal.	5.6	47.1	148.0	195.3	314.8

Fuente Banco de México, D. F.

Estos aumentos netos en la deuda global del sector paraestatal son los que han ido haciendo posible cubrir los déficits financieros y esta situación en conjunto, de crecimiento de los subsidios y del endeudamiento de las empresas paraestatales, pone de relieve que estos medios no han podido ser una fuente de recursos financieros para el gobierno federal. Roberto Castañeda, op. cit. pp. 53-74 Nota: -- Los aumentos de precios que tuvieron lugar en los productos de algunas de esas -- empresas antes de noviembre de 1976, resultaron insuficientes según declaraciones de los directores de las mismas, tanto porque los aumentos se vieron superados por el ritmo inflacionario como neutralizados por las devaluaciones.

Sin embargo, el valerse de los recursos de la banca privada restringe a su vez el financiamiento que ésta puede prestar hacia la producción y circulación privadas. Pero, restringir el financiamiento al gobierno no constituye tampoco una solución viable por sí sola, pues al tiempo que resuelve problemas en algunas fases del proceso de circulación del capital, los crea en otra de las fases en el mercado (en virtud de que restringe la demanda proveniente del gasto público). Ante tal demanda, dice Castañeda, y teniendo en cuenta que los estrangulamientos en la circulación y en la producción de mercancías, (al llevar a la quiebra a los clientes de los bancos; es decir, a comerciantes e industriales), repercuten directamente en quiebras bancarias, lo cual no haría sino agravar el problema. El Estado ha tenido que recurrir crecientemente al crédito exterior.

En el cuadro siguiente (núm. 4), pueden observarse los incrementos en la -- deuda externa global del sector público entre 1966 a 1974. El 31 de agosto de -- 1976, en respuesta a la pregunta de uno de los reporteros al Secretario de Hacienda en el acto en que éste anunciaba la flotación del peso mexicano, el Subsecretario, Miguel/^{Dr.}Lamadrid, señaló que la deuda externa total del sector público, a plazo mayor de un año, hasta el mes de junio, era la suma de trece mil millones de dólares y que el nivel de las líneas de corto plazo a disposición del sector público oscilaban alrededor de tres mil millones de dólares que se sumaban a los -- anteriores. 136/

136/ cf.: Periódico "El Día", miércoles 10. de septiembre de 1976.- Pág. 7.

CUADRO No. 4

DEUDA EXTERNA TOTAL DEL SECTOR PUBLICO
(millones de dólares)

Concepto	1966	1970	1974	Incremento 1966-70 en%	Incremento 1966-74 en%
Deuda externa a más de un año.	1,891.8	3,259.2	7,980.8	72.3	321.9
Deuda externa a menos de un año	451.2	1,002.8	1,994.2	122.3	342.0
Deuda externa Total.	2,343.0	4,262.0	9,975.0	81.9	325.7

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En dichas condiciones, el desarrollo del endeudamiento externo es la conjugación de dos necesidades: por un parte es opción obligada ante la imposibilidad del Estado de apropiarse una parte cada vez mayor de los recursos financieros captados por el sistema bancario nacional, y por otra, es contrapartida del imprescindible desarrollo de la exportación de capital imperialista. 137/

137/ Como agregado más amplio, se puede señalar que existen límites, tanto a la posibilidad de seguir prestando por parte del capital financiero externo, como a la de seguirse endeudando por parte del capitalismo mexicano. Aunque el límite determinante, en última instancia, no depende del deudor sino del acreedor. Y sobre este punto, Roberto Castañeda nos señala que el autofinanciamiento de las corporaciones estadounidenses, hasta mediados de los sesentas, empezó a revelar una tendencia descendente (caída de la tasa de ganancia global), que lógicamente se tradujo en una obligada salida de éstas a los mercados de dinero y capital (Los datos pertinentes que ilustran el fenómeno son los siguientes: la tasa promedio de ganancia de las corporaciones no financieras en 1965 era de 8%.

C. - Las Fuentes Presupuestales. - Los impuestos, derechos, productos, cuotas, aprovechamientos, etc. cuyo monto y procedencia para los años 1965 a 1975 pueden encontrarse en el cuadro siguiente (núm. 5):

CUADRO No. 5

INGRESOS PRESUPUESTARIOS DEL GOBIERNO FEDERAL.
(miles de millones de pesos).

Concepto	1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975	Incremento 1970-75 en %
Ingresos presupue- tarios totales.	20.1	33.9	36.5	42.3	53.8	72.9	103.1	204.1
Impuesto sobre la renta.	8.6	15.5	16.8	20.8	26.1	35.6	48.3	211.6
Impuestos a la pro- ducción y al comer- cio.	2.5	4.3	5.5	6.4	7.7	12.3	20.4	374.4
Impuestos a los in- gresos mercantiles	2.1	4.3	4.6	5.0	7.3	10.0	13.0	202.3
Impuestos a la im- portación.	2.7	3.1	2.9	2.9	3.4	4.6	7.2	132.3
Impuestos a la ex- portación.	0.9	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	1.7	325.0
Otros impuestos, de- rechos, productos, aprovechamientos, etc.	3.3	6.3	6.3	6.8	8.6	9.9	12.5	98.4

casi 15% en 1967-68 se redujo a 14%; para 1970 andaba en 9%. La inflación de principios de década logró elevarla hasta un poco más de 10% en 1973; desde entonces ha reanudado su caída a 8% en 1974 y previsiblemente a 5% en 1975. (Es to es, por debajo de la tasa de interés, lo que simultáneamente implica que la parte de la inversión de las corporaciones industriales y de servicios financiada con recursos ajenos se ha ido elevando. Pues, si en 1964-1965 las utilidades brutas (antes del pago de impuestos), eran once o doce veces superiores a las cargas financieras, en 1968 eran diez veces mayores; en 1970 tan sólo seis veces y en 1974 tres veces y consecuentemente, la situación financiera de las corporaciones se iba debilitando. Si en 1964 tenían activos líquidos (fácilmente convertibles - en efectivo) por un equivalente de 110% de sus deudas a corto plazo, en 1968 la

Sobre estas cuestiones, Castañeda hace los siguientes señalamientos:

- 1.- La crítica situación de la balanza comercial tiende a hacer desaparecer los impuestos a la exportación para favorecer la venta de productos mexicanos y la entrada de divisas al país.
- 2.- Los ingresos derivados de productos, derechos, aprovechamientos, etc., representan una proporción cada vez menor del producto nacional y su aumento equivale, a duras penas, al del deterioro del valor adquisitivo de la moneda.

La proporción se había reducido a 75%, en 1970 el porcentaje era de 60%; la inflación logró que se recuperara un poco en 1971 a 68%; y desde entonces la caída continúa 60% en 1973 y 50% en 1974. Planteado en otros términos, - el total de las deudas a corto plazo de las corporaciones industriales norteamericanas en 1964 era ligeramente inferior a su disposición de activos líquidos - (efectivo, mercancía, bancos, valores, etc); en 1974 el total de las deudas a corto plazo representaba una magnitud del doble de dichos activos. En tales condiciones, la debilidad financiera de las corporaciones industriales cierra el círculo al traducirse en quiebras bancarias. Evitar la quiebra de las industrias, lleva a la quiebra a los bancos, no evitarla, también los lleva a la quiebra.

Pero la quiebra de los bancos lleva a la quiebra de las industrias. (i.e. las quiebras del ferrocarril Penn Central hace cinco años, de la Dynamics Corporation a mediados de 1972 y de la Cadena Comercial W.T. Grant; esta - última sexta en importancia con 1070 tiendas y con más de 80 000 empleados en 40 Estados de la Unión, a principios de octubre de 1975, son una clara demostración de las repercusiones en cadena. La Grant por ejemplo, al quebrar, quedó debiendo 640 millones de dólares a 27 Bancos, casi la mitad de tal cifra a los gigantescos "Chase Manhattan", "First National" y Morgan Guaranty").

Así pues, la capacidad financiera del imperialismo (dado que el fenómeno evidentemente no es exclusivo de Estados Unidos, pues es válido igualmente para Europa Occidental, Japón, etc), empezará a canalizarse cada vez en mayor medida a intentar resolver sus problemas internos y consecuentemente en menor medida hacia el exterior, salvo que el país receptor cumpla con - los requisitos que el prestamista exija. Como puede verse, por tanto, lo que está en juego no es la "Capacidad de endeudamiento" del capitalismo mexicano sino el límite de la capacidad de préstamo del capital financiero imperialista. Roberto Castañeda, op.cit.: pp. 54-74

- 3.- Con los impuestos a la importación sucede algo parecido, si en 1970 representaban poco más del 10% del valor de la importación, en 1975 corresponden a una proporción aún menor.
- 4.- Los impuestos sobre ingresos mercantiles normalmente trasladables al consumidor, al tiempo que elevan la capacidad de gasto del Estado disminuyen la de los consumidores (se trata de una mera transferencia).
- 5.- Otro tanto sucede con buena parte de los impuestos a la producción y al comercio pues, en la medida en que se afecta seriamente la tasa de ganancia son trasladados al consumidor vía elevación de precios reduciendo más aún la capacidad de compra de las masas.
- 6.- Igual fenómeno corresponde al impuesto sobre la renta que al mismo tiempo que eleva la capacidad de gasto del Estado, reduce la de los contribuyentes.

Así las cosas, los ingresos presupuestarios no pueden crecer a una velocidad superior a la del crecimiento del ingreso nacional, sino a riesgo de hacerlo a costa de algunos sectores de la economía nacional. Los intentos realizados chocaron por un lado con la oposición de los grandes intereses privados y la amenaza de desestabilización política; y por otro, con las transferencias que de tales impuestos realiza el sector privado hacia las masas populares, creando también, tensiones políticas. Al tratar de evitar esto, como ya se dijo antes, se ha ocasionado el crecimiento del crédito estatal.

Sin embargo, el edeudamiento tan solo pospone el ajuste de cuentas y reduce aún más la autonomía de la inversión estatal e impide el fortalecimiento del gobierno como rector de la economía nacional.

Aunque en años pasados, advierten algunos autores ^{138/} los gastos del gobierno federal, dedicados al pago de intereses y amortización de la deuda aún no afectaron notablemente la estructura del presupuesto de egresos (1 838 millones en 1965; 4 537 en 1970; 4 832 en 1971; 5 866 en 1972; 7 316 en 1973; ---- 10 697 en 1974 y alrededor de 13 000 millones en 1975), pues representaban a lo largo de estos años, cifras ligeramente superiores a inferiores a la décima -- parte del total de egresos, la evidente disminución en el ritmo de amortización en relación al endeudamiento hace previsible: 1) la necesidad de dedicar un porcentaje mayor de los egresos al pago de intereses y a la amortización de la deuda; y, consecuentemente 2) la imposibilidad de continuar atendiendo el resto de los renglones de egresos (transferencias para el subsidio de la alimentación, sueldos y salarios de la administración, inversiones, etc), lo cual introduciría, necesariamente, una tremenda conflictividad en el aparato estatal. Pues llevada al extremo esta situación, el Estado corre el riesgo de convertirse en un mero cobrador de impuestos, los cuales trasladaría como intermediario a manos del capital financiero, nacional y extranjero.

D. - La Inflación. - Fenómeno presente en México, no sólo como extensión del fenómeno inflacionario internacional, sino con características y causas propias, entre ellas:

- a). - La rigidez e inflexibilidad de los sectores productivos (agropecuario e industrial) se origina en una serie de problemas acumulados en nues--

^{138/} Sobre los riesgos de una política de mayor endeudamiento externo. cf.: Mario Ojeda, op.cit., pp. 316-324

tro proceso de crecimiento. Algunos de estos problemas ya han sido men-
cionados anteriormente, sin embargo, se podrían reiterar: (1) la falta
 de elasticidad de la producción agropecuaria --principalmente de ali-
 mentos-- que corresponde a una suma de complejos problemas, entre -
 los que pueden mencionarse el parvifundismo, una organización defec-
 tuosa, la falta de crédito, la erosión de tierras, la fuerza de trabajo -
 subempleado, etc; lo cual redundará en una tasa de crecimiento del sec--
 tor cada vez más reducida e incluso, menor a la tasa de crecimiento de
 la población: (2) el alto costo de la industrialización --substitución -
 de importaciones-- que frena el desarrollo de ese sector y representa -
 una carga sumamente onerosa, pues la importación de maquinaria y tec-
 nología necesaria, tanto para su expansión, cuanto para la exportación
 de los productos a mercados dominados por los monopolios internaciona-
 les gravita sobre la capacidad de compra de la masa consumidora, eleva,
 al mismo tiempo, el costo de los demás sectores --i.e. agropecuario --,
 incrementa la magnitud de la supeditación externa y enfatiza el deterio-
 ro de la relación de los precios de intercambio en el ámbito internacio-
 nal; (3) el bajo nivel de la inversión realmente productiva y el creci-
miento desproporcionado del sector improductivo --i.e. burocracia, pu-
 blicidad, etc.-- lo que confiere al proceso inflacionario un carácter -
 casi permanente.

- b).-La orientación consuntiva del gasto público en inversiones de carácter -
 no recuperable (obras de bienestar social, infraestructura, publicidad,
 etc), que generan nuevos empleos y crean, por consiguiente, mayor

demanda de trabajadores improductivos . 139/

C).-Los aumentos injustificados de precios de que echan mano los empresarios en su beneficio, como la facilidad que éstos encuentran en trasladar al consumidor los aumentos en las tasas impositivas, en los salarios, en las cuotas de Seguro Social, del Infonavit, etc... Sin embargo, en relación a los aumentos de salarios hay que advertir que los empresarios no son los únicos beneficiarios, el gobierno también encuentra ganancias en el proceso porque tiene algo que no tienen los trabajadores: una escala móvil. Y, gracias a esta tasa progresiva a cada aumento de sueldo, corresponde automáticamente al asalariado un pago mayor de impuestos, regularmente fuera de proporción con el aumento que reciben, y también de cuotas del Seguro Social, ISSSTE, etc.

En estas circunstancias, pretender controlar el nivel general de precios y -- quizás, frenar con la consecuente estatización del comercio, resulta en primer lugar una utopía en virtud de la fortaleza del sector que resultaría afectado y, de las acciones que es capaz de iniciar. En segundo término, aunque esas pretenciones fueran posibles, no se lograrían resolver los problemas pues quedaría latente el conflicto básico: las discrepancias cada vez mayores entre la capacidad de compra de la población asalariada y la capacidad de producción 140/ - Todo ello, al lado de las oposiciones derivadas de la intervención gubernamen-

139/ Sobre el concepto "Trabajador improductivo", cf.: el primero capítulo de este trabajo.

140/ Para una explicación sobre el trasfondo de este fenómeno cf.: el primer capítulo de este trabajo.

tal en el "libre funcionamiento del mecanismo de mercado".

Por otra parte, pretender solucionar los problemas mediante la estatización de la banca, es también una solución poco viable, pues la cuestión no reside - fundamentalmente, en la capacidad de gobierno para expropiar y controlar la banca, sino en las consecuencias que derivarían de tal acción, no sólo de índole política en cuanto presiones internas o externas, sino también de carácter - técnicas y económicas. Hay que recordar que el banco, la banca en general, cumple la función de ser un intermediario en la circulación del dinero, y que esta función se cumple en la medida en que es capaz de captar a corto y media - no plazo, activos suficientes del público, lo cual, a su vez, está en relación - estrecha de las tasas de interés que paga y el grado de inflación existente. Con - forme la diferencia se agranda, la captación tiende a reducirse y, para evitar - lo se hace necesario elevar las tasas de interés; sin embargo, estas tasas de in - terés ; sin embargo, estas tasas de interés que paga el banco, implican una - elevación, a la vez, de las tasas de interés que exige a quien le pide prestado, para invertir, y éstas no pueden aumentarse si la tasa de ganancia no se incre - menta lo suficiente para que el inversionista pueda cubrir la tasa que paga y - además, le sobre lo suficiente en el plano de lo que considere una ganancia - adecuada.

Así, los problemas normales de la banca pasarían a manos del gobierno, -- quien tendría que hacerles frente con los mismos medios y fórmulas monetarias y, quizás en circunstancias más difíciles por las reticencias, tanto de los deposi-- tantes como de los inversionistas por las dudas que despertaría la estatización - decretada.

Frente a la situación contradictoria, prestarse a sí mismo haciendo billetes y monedas, no constituye una solución para el gobierno, pues la inflación obliga al alza de las tasas de interés (lo cual le dificulta pedir prestado a los bancos) . No prestarse a sí mismo le resulta imposible pues el resto de las fuentes de financiamiento tiende a secarse y, al mismo tiempo, la demanda resultante - del gasto estatal es cada vez más vital para el funcionamiento del conjunto de - la economía capitalista. En este contexto, y de acuerdo con esas condiciones, - el Estado no puede dejar de gastar pero sus fuentes de ingreso se extinguen. Si - quiere ampliarlas para seguir actuando como líder del desarrollo capitalista mexicano una de sus opciones es recurrir al sector parasitario de la sociedad (los - rentistas) .

Sin embargo, cualquier modificación en la actual situación, por pequeña que sea, implica graves oposiciones de parte de la iniciativa privada nacional e internacional. (Tenemos infinidad de pruebas recientes en ese sentido). Además, cualquier retracción de las inversiones del sector privado implica la necesidad de un mayor gasto gubernamental, y esta es el arma favorita de los empresarios mexicanos; sin embargo, su contrario directo, la adquisición de un "ambiente de confianza" para los empresarios, implica el mantenimiento de las condiciones que los favorecen y las dificultades del Estado para lograr una autonomía en su inversión pública, un fortalecimiento en la situación de fuerzas internas y en su capacidad de planeación.

En tales circunstancias y ante la imposibilidad de una solución a corto plazo dada la situación económico-política, el gobierno decide la flotación-devaluación de la moneda mexicana. El Lic. Mario Ramón Beteta, el 31 de agosto

to de 1976, habló de la incompatibilidad de la paridad del peso-dólar y las metas de política económica y social, de la inconveniencia de un control de cambios y, anunció como ventajas de la medida, las siguientes: 141/

- 1.- El fortalecimiento de la competitividad de nuestra economía, y
- 2.- Diversas aportaciones de la nueva política cambiaria que consistirán fundamentalmente en:
 - a) . Mayor estímulo para las exportaciones,
 - b) . Incremento de la afluencia turística,
 - c) . Mejores condiciones de la industria para competir en el mercado externo e interno.
 - d) . Mayores oportunidades de inversión por ampliación del mercado interno.
 - e) . Aumento en la generación de empleo por el incremento de la inversión y el mejor aprovechamiento de la capacidad instalada.
 - f) . Mejor posición competitiva de las industrias maquiladoras, y
 - g) . Uso más racional de las divisas en las importaciones, disminución del contrabando y retorno de los capitales que han salido al exterior.

En una explicación más detallada 142/ se presentó como causal directa y fundamental de la flotación-devaluación, la sobrevaluación del peso mexicano, (lo cual quiere decir que con \$ 12.50 pesos en México se compraba menos de lo que se podía adquirir con su equivalente de un dólar en el extranjero). Esto

141/ Periódico El Día, miércoles 10. de septiembre de 1976. Pág. 6.-

142/ Folleto La Flotación del Peso publicado por la Comisión de Abastos de la Cámara de Diputados. (redactor Jesús Puente Leyva), sept. 1976.

afectaba al país de diversas maneras, provocando que los mexicanos compraran demasiado en el exterior y que creciera alarmantemente el número de turistas mexicanos y su gasto en el extranjero; que quienes producían en el país con propósitos de exportación encontraran grandes dificultades para vender porque los precios internacionales y su equivalente en pesos al tipo de cambio anterior no cubrían los costos en que los productores incurrían; y también que, muchos tuvieran facilidad para sacar de México al bajo costo de \$12.50 pesos los dólares que quisieran para especular en el extranjero. Esos fenómenos, a su vez, significaban una constante salida de divisas y disminución de las reservas del país, etc.

Sin embargo, la realización de los objetivos buscados se podría ver neutralizada de no aplicarse una eficiente estrategia de controles (de precios, revisión y ajustes fiscales, revisión de las prácticas del comercio internacional del país, regulación eficiente del crédito, etc.), ya que era de esperar un aumento especulativo y generalizado de precios, lo que, en instancia final, haría nugatorias las ventajas de la medida tomada.

Las medidas concretas, acordadas por el Ejecutivo Federal, se dirigieron al control de precios y salarios; de las ganancias excesivas derivadas del incremento de exportaciones y aumentos de precios en el plano interno; del gasto público y de la expansión del crédito. Para ello, se anunció el propósito de:

- a).-Asegurar los medios administrativos, legales y de vigilancia que impidieran que la elevación de los precios y costos internos excedieran al ajuste del tipo cambiario.

- b).-Crear un impuesto a la exportación que afectase parcialmente al beneficio cambiario de las exportaciones, a fin de evitar ventajas excesivas derivadas de las ventas al extranjero que pudieran afectar nuestro mercado interno y presionar sobre el nivel de precios del país.
- c).-Suprimir los estímulos fiscales a la exportación, que, según se dijo, con el nuevo tipo de cambio se hacían innecesarios.
- d).-Evitar perjuicios a las clases populares del país, mediante un ajuste de salarios, restituyéndoles el poder adquisitivo que se requería de acuerdo al aumento de precios que hubiera acontecido.
- e).- Mantener un estricto control de precios sobre los artículos de consumo necesario y sobre las materias primas, permitiendo su modificación únicamente en función del aumento acreditado de los costos. Así mismo se dijo que mientras fuera necesario, no se modificarían los precios de venta de los alimentos que maneja CONASUPO, y sí, en cambio, se harían ajustes favorables a los precios de garantía a los productores, por el equivalente del aumento eventual de los costos. Se expresaba así, el propósito de mantener los estímulos a la producción agrícola y de favorecer el ingreso campesino.
- f).- Aumentar, sin que ello implicara mayores costos financieros a los pequeños sujetos de crédito, la tasa de interés que percibían los pequeños ahorradores.
- g).-Dictar las medidas necesarias para evitar lucros indebidos relacionados con ocultamiento y cualquier forma de especulación o acaparamiento de artículos de consumo necesario o de materias esenciales.

- h).- Establecer con similar propósito, un impuesto especial que gravara las utilidades extraordinarias de origen cambiario o provocado por una elevación excesiva en los precios de los bienes y servicios.
- i).- Proteger la capacidad financiera de las empresas, apoyándolas por los medios fiscales procedentes.
- j).- Establecer una más estricta disciplina en el gasto público para evitar una expansión excesiva del crédito y del circulante que pudiera tener efecto inflacionario.
- k).- Regular el crédito de manera más precisa, adecuándole mejor a las necesidades de los pequeños y medianos empresarios y productores.

Sin embargo, pocas horas después del anuncio de la flotación, los síntomas de una clásica espiral inflacionaria de precios y salarios empezaron a ser patentes. Las tiendas incrementaron sus precios entre el 25 y el 40 por ciento. La imposibilidad real de controlar esta situación, dadas las restringidas facultades legales de la Secretaría de Industria y Comercio, (capacitada únicamente para fijar precios tope a unos pocos artículos de primera necesidad, incluidos en lo que se había dado en llamar "canasta básica del mexicano"), y la corrupción de los inspectores de precios permitió al Congreso del Trabajo exigir un alza extraordinaria del 65% en los salarios. Para hacer frente a la situación, las facultades de control de la Secretaría de Industria y Comercio se ampliaron a otros artículos ^{143/} y se autorizó el 10% de aumento en los productos sujetos a control. Se pidió a los medios masivos de comunicación, que dieran a conocer al público

^{143/} cf.: Periódico El Día.- México, D.F., septiembre 25 de 1976. Primera página.

el precio más bajo existente en el mercado de aquellos artículos no sujetos a control, cuyos precios varían de un almacén a otro, para obligar con ello a los comerciantes a igualar ese precio. Asimismo, el gobierno intervino en las negociaciones de salarios para fijar el incremento en un 23%, y mediante un decreto del presidente, impuso cortes a los gastos gubernamentales (incluidas las compras de nuevo mobiliario, los viajes de los funcionarios, la orden de que las plazas vacías en la burocracia permanecieran vacantes, etc.).

En cuanto al esperado aumento en las exportaciones se argumentó -- en -- contra del optimismo gubernamental -- que por ser los artículos que forman el cuadro histórico de nuestras ventas al exterior, fundamentalmente productos agrícolas y materias primas, su exportación solo puede mejorar un poco en virtud del tipo de demanda al que están sujetas y, además que en caso de que ésta aumentara, sería en detrimento de la oferta en el mercado interno y con un consiguiente aumento de precios. En lo referente a la exportación de productos industriales, se advirtieron algunas menciones en el sentido de que salvo ciertas empresas transnacionales que importan tecnología de sus matrices, materiales primarios e intermedios y, que pueden aprovechar la baja del peso para disminuir el costo de insumos nacionales, los gastos sociales y fiscales, etc., la posibilidad de mejoría era relativa, pues la industria verdaderamente nacional encontraba, entre otros, los siguientes obstáculos: 144/

144/ A. Vargas, Mac Donald en su artículo: Sobre la Devaluación del Peso Mexicano en Revista "Siempre", núm. 1212, septiembre 15 de 1976, México, D.F. ofreció una lista de los principales obstáculos que las empresas nacionales enfrentaban para hacer realidad un aumento en sus exportaciones.

- a). -Estar diseñada para sustituir importaciones en un mercado cautivo - dentro del cual se ha mantenido durante los treinta últimos años;
- b). -La falta de iniciativa de los industriales, que no fabrican para la exportación sino sólo exportan excedentes y que, además, no buscan - cliente para su mercancía;
- c). -La falta de probidad con que nuestro comercio ha actuado en el mercado internacional, que le ha cerrado las puertas a la obtención de nuevos pedidos (uno de los motivos del "comercio triangular", del - que se benefician los norteamericanos);
- d). -La ignorancia de nuestros industriales --aún los de Monterrey, supuestamente los más capaces --de las técnicas de exportación y de la forma de abrir mercados exteriores ;
- e). -La localización defectuosa de nuestro parque industrial, que encarece los costos por la necesaria utilización de fletes adicionales;
- f). -La reducida escala de producción --frente a la de los competidores - extranjeros-- que encarece los costos y anula las ventajas obtenibles a través de insumos baratos (trabajo, energéticos, etc.);
- g). -El aumento de los costos debido a la importación de tecnología, maquinaria y frecuentemente, de materiales intermedios ;
- h). -La baja productividad atribuible a una mano de obra deficiente o a la maquinaria y tecnología inadecuadas, etc.

Desde un punto de vista teórico, se consideró que, con motivo de la devaluación los productores nacionales en áreas propicias a la exportación, podrían

obtener por cada dólar que les pagaran por sus productos en el extranjero, un 58% más de ingresos (si un productor nacional vendía un producto x al precio de \$ 19.50 pesos mexicanos y no de los \$ 12.50 que antes obtenía). Así, los productores que no podían exportar a la tasa de \$ 12.50 por dólar, lo podrían hacer ahora obteniendo utilidades de acuerdo a la nueva paridad, las --cuales sin embargo, no equivaldrían al monto total de la devaluación pues habría que descontar los aumentos en salarios, costos por aumentos de precios en algunos artículos e impuestos a la exportación para evitar ganancias excesivas. Sin embargo, frente a esto y a pesar de las ganancias, aunque reducidas por --los factores señalados --, la actitud de los productores consistió en cargar al comprador extranjero los impuestos, los aumentos de salarios, de costos, etc., y esto, a su vez, limitó nuevamente su capacidad de exportación. Como medida para favorecerlas, el gobierno intervino nuevamente con flexibilidad --pragmática, suprimiendo los impuestos ad valorem a las exportaciones y prometiendo restaurar los certificados de Devolución de Impuestos, conformándose así con los ingresos que derivarían de los impuestos sobre beneficios globales. Medidas éstas que podrían además, favorecer la puesta en actividad de la parte ociosa de capacidad instalada en las empresas y la creación de empleos.

En cuanto al turismo mexicano y los gastos en importaciones, se habló en la prensa de disminuciones notables. Sin embargo, es necesario advertir que los efectos se sintieron principalmente en el ámbito de los sectores medios --pues entre los grupos de empresarios, comerciantes, etc., (los que más viajan y realizan importaciones suntuarias), no hay porque esperar reducción alguna,

ya que sólo no vieron disminuidas sus ganancias, sino que posiblemente han obtenido beneficios extras del proceso inflacionario. Además, una ola de rumores sobre la inminencia de un control de cambios, la congelación de cuentas bancarias y una devaluación más fuerte de la moneda, etc., motivó que los grandes y pequeños ahorradores se volcaran hacia la adquisición de dólares, con lo cual se imprimieron nuevas presiones sobre el peso mexicano. En ese contexto, el 25 de octubre de 1976, se produjo la segunda flotación-devaluación, que al colocar el dólar al doble de su valor frente al peso, duplicó nuestra deuda externa en pesos.

En esta ocasión el gobierno contaba con mejores mecanismos, al menos legales, de control de precios y por ende, de una mejor capacidad para negar, - desde esa base, las posibles demandas de aumentos salariales. De hecho, empezó a mencionarse en la prensa una " regla de juego " ^{145/} entre productores y comerciantes por un lado, y los líderes obreros por el otro, la cual consistía en la no exigencia de aumentos salariales en tanto no aumentaran los precios de los artículos bajo control. El líder de la CTM, el día 2 de noviembre, declaró que la especulación por aumentos de precios había sido mínima y que - no se imponía, por el momento, un incremento en la capacidad adquisitiva de los trabajadores.

Esta segunda devaluación de la moneda podría ser considerada como un ejemplo de la táctica que Lindblom ^{146/} llama " The Next Chance ". Esta

^{145/} cf.: Periódico "Últimas Noticias", México, D.F. noviembre 2 de 1976.

^{146/} cf.: Charles E. Lindblom The Policy-Making Process, Prentice-Hall, Inc., New Jersey, 1968, Pág. 24.

consiste en elegir deliberadamente una política sabiendo de antemano que no es absolutamente correcta, pero dejando abierta la posibilidad de mejorarla en un segundo intento. Lo cierto es que la flotación actual de la moneda mexicana y el proceso de toma de decisiones observado durante el sexenio hacían que para la mayoría del pueblo resultara imprevisible el siguiente paso a dar por el gobierno y esto, a su vez, levantaba conjeturas que iban desde aquellas que afirmaban el mantenimiento de la paridad del momento, (devaluación de un 100%), hasta las que hablaban de una estrategia calculada para revaluar la moneda previos -- nuevos rumores de devaluación que intencionalmente se pusieran en circulación, logrando con ello equilibrar en algo la balanza de pagos, sostener los aumentos a los salarios que en otra forma no se hubieren logrado, etc.

Como añadido a la bien orquestada campaña de rumores sobre la posibilidad de un golpe de estado para el día 20 de noviembre de 1976, la congelación de -- cuentas y la inminencia de una nueva devaluación, hizo que los pequeños y grandes ahorradores ocurrieran a sacar sus depósitos, o bien, a cambiarlos a dólares -- y eso no sólo obstaculizó las arriba mencionadas dificultades de la Banca para captar circulante, sino que ejerció grandes presiones sobre el peso, que en un primer momento hicieron realidad los rumores de devaluación del peso (29.70 pesos por dólar), lo cual, a su vez, obligó al gobierno a suprimir la compra y venta de divisas y posteriormente a limitarla a los corredores de bolsa. También eliminó todo tipo de transacción con oro acuñado y limitó la posibilidad de comprar cualquier divisa para salir al extranjero a trescientos dólares.

Las medidas adoptadas mejoraron inmediatamente la cotización del peso mexicano respecto al dólar (22.00 pesos por dólar). Sin embargo, los hechos anteriores mostraron la capacidad que tienen algunos grupos para desestabilizar la economía del país, a pesar de los préstamos externos que en magnitud sorprendente se recibieron del Fondo Monetario Internacional y otras fuentes, (de los cuales se desconoce la parte sustancial de sus condicionamientos). También se hizo evidente que la pérdida de la confianza en el valor de la moneda, provoca en un pueblo despolitizado e incosciente, una pérdida total de la confianza en todo el sistema de gobierno y en la capacidad de los dirigentes, y que ese factor puede y es fácilmente aprovechado por los sectores con intereses opuestos.

De hecho, bajo el marco de la devaluación como medida consumada y volviendo a la posibilidad de realizar una auténtica planificación nacional, ya se vió en el capítulo cuarto que el Plan Básico de Gobierno, al mismo tiempo que plantea una mejoría económica para las clases mayoritarias del país, también postula una economía de entendimiento con el sector privado, pero ¿qué clase de entendimiento es factible con el sector privado?

Aunque es posible que el gobierno logre sacar algunas ventajas ejercitando un sistema de negociaciones directas y bilaterales con cada uno de los distintos grupos que conforman el espectro global del sector privado ^{147/}, (aprovechando, alentado y oponiendo intereses particulares), es demasiado optimista suponer que los resultados sean verdaderamente positivos. En primero lugar porque, aunque existe una relación de oposición y conflicto entre los intereses de los grupos que forman

^{147/} cf.: Mario Ramírez Rancano. Los Empresarios Mexicanos: las Fracciones dominantes. en "Problemas de Desarrollo" IIE, UNAM año VI, nov.1975-En 1976. México, D.F. pp.49; siguientes.Flavia Derossi. *The Mexican Entrepreneur*, Development Center of the Organization for Economic Cooperation and Development. Paris, 1971.

la burguesía nacional y los de las empresas transnacionales establecidas en el país la ideología y comportamiento político global del sector en su conjunto, están regidos por sus intereses de clase, y aún cuando sus distintas posiciones en el panorama económico y su impulso por mejorarlas creen contradicciones, éstas son de carácter secundario en realidad, no antagónicas, simple reflejo del deseo de cada grupo, de obtener una mayor cuota del producto de explotación; contradicciones que, en todo caso, desaparecerían ante el peligro de un cambio estructural que amenazara sus intereses.

En segundo lugar, porque los intentos de participación política directa de la iniciativa privada nacional y de unificación con los intereses extranjeros (principalmente con la actitud y declaraciones de la llamada "Cámara Americana de Comercio"), son un hecho real. La creación del Consejo Coordinador Empresarial - y los principios que sustentan su programa plantean los límites del entendimiento - al cual ese sector está dispuesto. Entre dichos postulados destacan: el de reducir al mínimo la intervención del Estado en inversiones productivas y, ampliar el campo de éstas en lo que toca a la realización de funciones de apoyo a las inversiones del sector privado ^{148/}

Toda planificación implica un cierto grado de coerción y la ausencia de capacidad para ejercerla en forma efectiva reduce el ámbito del intento planificador. En el país al lado de las resistencias internas que se deriven, deben tomarse en cuenta las presiones externas a las que el Estado mexicano es extremadamente vulnerable. Los boicots judíos al turismo son pruebas fehacientes de ellas.

^{148/} Periódico "Excelsior", marzo 19 de 1974. -Consúltase también sobre las actitudes y acciones del sector privado durante el sexenio pasado el bien documentado trabajo de Julio Labastida Martín del Campo. El Proceso Político y De-

Como respuesta a las condiciones existentes, desde el inicio de su campaña electoral, el Licenciado José López Portillo, ofreció la integración de una "Alianza para la Producción". El significado real de la misma sólo puede entenderse a la luz de dichas condiciones y, un breve resumen parece pertinente antes de seguir adelante en nuestro análisis: según se ha expuesto arriba, hasta las postrimerías del sexenio pasado, a pesar de algunos esfuerzos realizados, las empresas públicas no constituyeron una fuente de recursos financieros para el gobierno (los aumentos en los precios de algunos productos y servicios de esas empresas resultaron insuficientes tanto porque se vieron superados por el ritmo inflacionario como neutralizados por las devaluaciones). Además, porque los aumentos dan lugar a serias presiones inflacionarias porque son trasladados por los productores de esos servicios y productos a los consumidores finales en detrimento de éstos; las medidas fiscales no pudieron ser usadas en la magnitud deseada porque los ingresos presupuestarios no pueden crecer a una velocidad superior a la del crecimiento del ingreso nacional, sino a riesgo de hacerlo a costa de algunos sectores de la economía nacional. Los intentos realizados chocaron por un lado con la oposición de los grandes intereses privados y la amenaza de desestabilidad política; y por otro, con las transferencias que de tales impuestos realiza el sector privado hacia las masas populares creando también tensiones políticas.

Frente a estas dificultades se usó como salida, recurrir al financiamiento interno y externo, pero el primero encontró como límite la imposibilidad de seguirse apropiando de una parte cada vez mayor de los recursos financieros captados por el sistema bancario nacional, pues, tal recurso restringía a su vez, el financiamiento que la banca nacional podía orientar hacia la producción y circulación privadas. Por ello

se recurrió, en mayor medida, al segundo (financiamiento externo), pero el hacerlo reducía aún más la autonomía de la inversión estatal e impedía el fortalecimiento del gobierno como rector de la economía nacional.

En consecuencia, ante la imposibilidad política de recurrir a los capitales nacionales en búsqueda de mayores recursos, frente a las dificultades que podrían derivar de un aumento en los precios y productos de las empresas públicas y, ante la necesidad de limitar el financiamiento externo, la atención se orientó (como pauta de solución), hacia el esfuerzo por romper la rigidez e inflexibilidad de los sectores productivos agropecuario e industrial. Prefiriendo, en apariencia, un aumento de la productividad y del ingreso nacional como alternativa más viable de gobierno que el hecho de exigir y trasladar ingresos de los sectores rentistas y capitalistas de la sociedad mexicana hacia las grandes mayorías necesitadas. Así, en este contexto, adquiere sentido y significado la "Alianza para la Producción"

Dicha alianza productora, síntesis de la estrategia del nuevo gobierno, se vió acompañada de: a) la elaboración de una "Propuesta de Programa de gobierno 1976-1982", b) una reforma Administrativa, y c) una reforma política que contiene el intento de apertura hacia un pluralismo político real y efectivo que haga posible el "Todos de la solución" como complemento indispensable de la alianza.

A). - LA PROPUESTA DE PROGRAMA DE GOBIERNO 1976-1982, constituye un documento elaborado por un grupo reducido de asesores y colaboradores (60 en total) del nuevo presidente y no fue dado a la publicidad a pesar

de que se han hecho públicas algunas menciones de su existencia 149/. El documento no contiene un programa de financiamiento para las actividades y objetivos delineados, por ser esto, quizás, parte más secreta aún que el mismo documento, lo cual puede interpretarse como evidencia de las dificultades en el manejo del monto y características de la inversión. Al parecer, al igual que en el pasado gobierno y dada la especial coyuntura por la que atraviesa, se decidió no dar a conocer públicamente un Plan que hubiera sujetado las acciones a pautas de conducta inflexibles y por ende perjudiciales en algunas ocasiones para los cambios circunstanciales, estratégicos o tácticos, impuestos por las situaciones concretas.

B. -LA REFORMA ADMINISTRATIVA. Sobre este aspecto cabe mencionar como antecedentes que la administración pública mexicana no fue ajena al impulso que en la práctica diaria la expansión y especialización de las tareas gubernamentales dan a la tendencia por incrementar el número de ministerios o agencias administrativas autónomas, (cada una encargada de una función específica o de un grupo de funciones relacionadas), Sin embargo, al igual que en otros países, paralela y recíprocamente a dicha tendencia, apareció la necesidad de coordinación política y control sobre las actividades de los organismos creados.

149/ cf.: Porfirio Muñoz Ledo, Educación o Retroceso discurso pronunciado el 5 de febrero de 1977, con motivo de la instalación de los trabajos para el Plan Nacional de Educación.

En algunos países como Gran Bretaña y Estados Unidos se decidió que la existencia de un gran número de Ministerios y Agencias Administrativas Autónomas, aunque podía ser satisfactorio en cuanto a sus actividades, impedía la planeación y coordinación central de éstas, y, para favorecer la planeación y la coordinación se crearon Ministerios Gigantes. 150/

En términos administrativos, los Ministerios Gigantes pueden ser vistos -- como una aplicación simple de la "teoría de expansión de control" a condiciones de gobiernos más complejas.

En lo que respecta a México, en un primero momento y según lo expuesto por el Lic. José López Portillo en su campaña 151/ se planeó la creación - de seis coordinaciones sectoriales:

1. Sector Agropecuario (que en términos generales coordinaría la SAG, la SRA, los Bancos de Desarrollo Agropecuario actualmente existentes, la CONASUPO, etc.).
2. Sector Industrial. (con todas las empresas públicas y quizás con un apartado especial para energéticos.)
3. Sector de Comunicaciones y Transporte (coordinado principalmente a la SOP y a la SCyT).

150/ cf.: R.G.S. Brown., The Administrative Process in Britain. Methuen and Co. Ltd. London 1971. Harol Seidman Politics, Position and Power. Oxford University Press., New York 1970, Desmond Keeling. Management in Government. George Allen and Unwin, London 1972.

151/ José López Portillo. Entrevista concedida a Jacobo Zabludovsky. Folleto de la Comisión Editorial del PRI México, D. F., 1976.

4. Sector de Desarrollo Social, Subdividido en: Sector de Educación, Ciencia y Tecnología (con la SEP, CONACYT, etc); Sector de Asentamientos Urbanos y Vivienda (a cargo de INFONAVIT, INDECO, FOVISSSTE, etc), y Sector de Salubridad (coordinado entre otras a la SSA, el IMSS, ISSSTE, etc).

Al parecer, el propósito de crear las coordinaciones sectoriales señaladas intentaba facilitar la planeación y coordinación de las inversiones del sector público sin aventurarse en las complicaciones de la unificación de un aparato administrativo disperso. En apariencia, la creación de ministerios -- gigantes no se contemplaba como una idea factible, quizás porque frente a ellos se anteponian algunos factores de índole administrativa y política. Entre los primeros se pueden destacar entre otros: los graves problemas de reacomodo de las oficinas de personal a ser unificadas; el establecimiento de funciones específicas para las nuevas unidades administrativas a ser creadas; el tiempo de preparación del personal para las nuevas tareas; la ausencia de un staff de administradores de carrera con conocimientos y aptitudes para el cambio; la elaboración de manuales de organización, procedimientos, etc.

En referencia a los segundos (los políticos), pueden mencionarse:

- a). El desquiciamiento del aparato administrativo federal y de sus funciones si se pretende implantar en forma inmediata tal medida, lo que -- afectaría la "buena marcha" general del gobierno, y
- b). La oposición política que despertaría la eliminación de algunas unidades administrativas o su incorporación en otras, en virtud de que algu-- nas de ellas son consideradas y atendidas como feudos privados de gru-- pos o camarillas políticas determinadas.

Frente a éstos era indudable que una solución política viable, que también pudo constituir una solución administrativa favorable, consistía en la superimposición a un aparato administrativo voluminoso y anárquico, de un número pequeño de coordinaciones sectoriales que tendrían cada una a su cargo, las Agencias, Institutos, Comisiones y Ministerios que realizan funciones y actividades en el área sectorial de su responsabilidad.

Conforme a ese proyecto los coordinadores (cabezas de sector) integrarían, en número , el minigabinete del Presidente, cuya reducida magnitud indudablemente favorecería la coordinación en las decisiones entre ellos, y entre ellos y el Presidente. Sus funciones se dirigirían al señalamiento de las prioridades, revisión y quizá elaboración de planes y programas, y la vigilancia y control de su cumplimiento.

En apariencia sus facultades y funciones serían un poco más amplias que las concedidas a la Comisión Nacional de Inversiones que estuvo en actividad durante el régimen de Adolfo Ruíz Cortines, pero en lo fundamental, podría decirse que el sistema de operación no resultaría extremadamente diferente 152/

Sin embargo, algunos aspectos importantes pudieron ser evaluados en contra de ese proyecto. La creación de cabezas sectoriales como aparato coordinador sobre-impuesto a una administración formal, podría haber implicado el surgimiento de un aparato burocrático que, excediéndose en sus funciones, --

152/ cf.: Para mayores datos sobre la Comisión Nacional de Inversiones, ver páginas 81 a 88 del Capítulo III.

pretendiera abarcar las propias de los organismos a ser coordinados. La duplicación de cuerpos administrativos con funciones iguales o similares estaría, en este caso, en contradicción con los grandes objetivos buscados.

Quizás por estas últimas consideraciones, se dió parcialmente una "marcha atrás" al proyecto de coordinadores sectoriales, substituyéndolo por una re-- forma administrativa en la que el eje de la reforma estaría constituido por la transformación de la Secretaría de la Presidencia en la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) 153/, a la que corresponde el manejo global del proceso de planeación económica y social, desde su concepción hasta la evaluación de los resultados que sirve para retroalimentar el ciclo. En esta forma, el órgano central planificador se ubicó en una Secretaría de Estado, a la que se le dió intervención en la elaboración del presupuesto federal, supliéndose así, una de las fallas que, según se dijo 154/, había impedido el funcionamiento eficiente de la Secretaría de la Presidencia como organismo planificador.

153/ La reforma en cuanto a dependencias a nivel ministerial implica un reagrupamiento de funciones del que resultan cuatro nuevos superministerios: la Secretaría de Programación y Presupuesto (que sustituye a la Secretaría de la Presidencia y quita funciones a otras dependencias); la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (antigua Secretaría del Patrimonio Nacional que aunque pierde algunas funciones frente a la SPP, capta el sector industrial que estaba a cargo de la Secretaría de Industria y Comercio, hoy sólo de Comercio); la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y adquiere nuevas funciones en el ámbito de los asentamientos humanos); la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos - (creada mediante la fusión de las Secretarías de Agricultura y Ganadería y la de Recursos Hidráulicos. Se crea además, el Departamento de Pesca que sale también de la antigua Secretaría de Industria y Comercio, que, en virtud de sus pérdidas, ya no puede ser considerado como ministerio gigante. Para mayor información, cf.: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el miércoles 29 de diciembre de 1976.

154/ cf.: Las páginas 94 y 95.

El cuadro número 6, que establece una comparación entre la antigua - Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y la Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en lo referente a las funciones de la SPP, da una idea clara de las que se quitaron a otros Ministerios para favorecer a ésta.

Por otra parte, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gastos - Público, 155/, establece los términos en los que la nueva SPP intervendrá en las actividades de Programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal. En ella, se estipula claramente que la programación del gasto público federal se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el ejecutivo federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Sin embargo, la idea de coordinaciones sectoriales no fue abandonada - totalmente pues, se señaló también que, las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos orientaran y coordinaran la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación de gasto de las entidades que queden ubicadas en el sector que esté bajo su coordinación. 156/El acuerdo

155/cf.: Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, publicada el 30 de diciembre de 1976 en el Diario Oficial de la Federación.

156/Como órgano de apoyo para la realización de las funciones de programación, cada entidad de la administración pública federal contará con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público. Es posible pensar que la SPP estará muy interesada en designar los titulares de esa unidad para - ejercer un control más directo sobre esas cuestiones, y esto bien podría crear conflictos entre los titulares a nivel ministerial.

**CUADRO COMPARATIVO ENTRE LA ACTUACIÓN DE LAS SECRETARÍAS
Y DEPARTAMENTOS DE HACIENDA Y LA NUEVA LEY DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA FEDERAL EN LO REFERENTE A LAS FUNCIONES DE LA S.H.F.P.**

SECRETARÍA DE INFORMACIÓN Y INVESTIGACIÓN

- I** Recabar los datos y elaborar con la participación (en su caso) de los grupos sociales interesados, los planes, programas, salones, 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.

Planear obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos; proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República para el mayor provecho general.

Planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública, las dependencias de la Administración Pública centralizada y la de las Entidades de la Administración Parastatal.

- V** Dirigir y organizar estudios y exploraciones geográficas y realizar estudios cartográficos de la República.

- I** Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o exploten bienes y recursos naturales de la nación, o las sociedades e instituciones en que la administración pública federal posea acciones o intereses patrimoniales, y que no estén expresamente encomendados o subordinados a otra dependencia.

Intervenir en las adquisiciones de toda clase.

- I** Intervenir en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta de la administración pública federal y vigilar la ejecución de los mismos.

- II** Intervenir en la inversión de los subsidios que concede la Federación a los gobiernos de los Estados, Municipios, instituciones o particulares, cualquiera que sean los fines a que se destinen, con objeto de comprobar que se efectúa en los términos establecidos.

Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y los ingresos y egresos de la Administración Pública Parastatal, y hacer la gloza preventiva de los ingresos y egresos del propio gobierno federal y del D.F.

Formular el programa del gasto público federal y el proyecto del presupuesto de egresos de la Federación y del D.F.

- I** Llevar a cabo las transacciones y registros que requiera el control y la vigilancia y la evaluación del ejercicio del gasto público y de los presupuestos de egresos de la Federación y del D.F., de acuerdo con las leyes respectivas.

- I** Cuidar que sea llevada a consolidar la contabilidad de la Federación y del Departamento del D.F., elaborar la Cuenta Pública y mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda.

Autorizar los actos y contratos de los que resulten de derechos y obligaciones para el Gobierno Federal y para el Departamento del Distrito Federal.

Dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal y al Departamento del Distrito Federal.

Ejercer las atribuciones que señalan las leyes de Pensiones Civiles y Militares.

Llevar y establecer los lineamientos generales de la estadística general del país.

- I** Disponer la creación de autoridades externas a las entidades de la Administración Pública Federal en los casos que señale el Presidente de la República.

SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA

- II** Recabar los datos para elaborar el Plan General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo y los programas especiales que fije el Presidente de la República.

- III** Planear obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos; proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República para el mayor provecho general.

- V** Planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y GANADERÍA

- XIV** Dirigir y organizar estudios y exploraciones geográficas, y realizar estudios cartográficos de la República.

SECRETARÍA DEL PATRIMONIO NACIONAL

- XII** Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o exploten bienes y recursos naturales de la nación, o las sociedades e instituciones en que el Gobierno Federal posea acciones encomendadas o subordinadas a otra Secretaría o Departamento de Estado.

- XV** Intervenir en las adquisiciones de toda clase.

- XVI** Intervenir en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, así como vigilar la ejecución de los mismos, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia.

- XVII** Intervenir en la inversión de los subsidios que concede la Federación a los gobiernos de los Estados, Municipios, instituciones o particulares, cualquiera que sean los fines a que se destinen, con objeto de comprobar que se efectúa en los términos establecidos conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO

- V** Proyectar y calcular los ingresos y egresos y hacer la gloza preventiva de los mismos, tanto de la Federación como del D.F.

- VI** Formular los proyectos de presupuestos generales de egresos de la Federación y del D.F.

- VII** Llevar a cabo las transacciones y registros que requiera el control y la vigilancia del ejercicio de los presupuestos de egresos de la Federación y del D.F., de acuerdo con las leyes respectivas.

- VIII** Llevar la contabilidad de la Federación y del Departamento del D.F., y mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda.

- IX** Autorizar los actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones para el Gobierno Federal y para el Departamento del Distrito Federal, con la intervención de los Secretarios de la Presidencia y del Patrimonio Nacional en los casos previstos por esta misma ley.

- X** Dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal.

- XV** Ejercer las atribuciones que le señalan las leyes de Pensiones Civiles y Militares, de Instituciones Sociales y Privadas, de crédito, seguros, fianzas y tesoro.

SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

- XII** Llevar la estadística general del país.

presidencial ¹⁵⁷/ en el que las entidades de la administración pública paraestatal se agrupan por sectores, identifica (exceptuando a la Secretaría de Marina), tantos sectores como Secretarías y Departamentos de Estado existen, es esta división es obviamente con propósito de no herir susceptibilidades políticas, pues de hecho hay sectores que por los organismos que coordinan, carecen de toda relevancia. (i.e. el sector que corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores coordinará únicamente el Fideicomiso para obras en materia de relaciones internacionales de México, fomento de los estudios sobre la materia y otorgamiento de premios e incentivos). Este hecho, se advierte claramente si se considera que en sus propósitos planificadores la SPP, únicamente contempla diez sectores: 1.- Educativo y cultural; 2.- Laboral; 3.-Asentamientos Humanos y Obras Públicas; 4.- Turismo y Comercio (este último en su aspecto interno); 5.- Sector Externo; 6.- Sector Industrias; 7.-Comunicaciones y Transportes; 8.-Agropecuaria; 9.-Salud y Seguridad Social y 10.-El Super Sector denominado Gobierno, en el que se encuentran contempladas -- las actividades de la Secretaría de Gobernación, Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público, Defensa, etc...

El gasto público federal se basará en el presupuesto que se formulará con apoyo en programas que contengan objetivos, metas, unidades responsables de

¹⁵⁷/cf.: Acuerdo por el que las entidades de la Administración pública paraestatal, a que se refiere este Acuerdo, se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el ejecutivo federal se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento que se determina. Diario Oficial de la Federación. 17 de enero de 1977.

El gasto público federal se basará en el presupuesto que se formulará - con apoyo en programas que contengan objetivos, metas, unidades responsa- bles de ejecución. Los presupuestos serán anuales y se fundarán en costos y además, definirán el tipo y fuente de los recursos para su financiamiento.

A la SPP corresponde la formulación del Proyecto del Presupuesto de - Egresos que una vez que es aprobado por el Presidente se presenta a la Cá- mara de Diputados para su aprobación definitiva. El mecanismo para la - elaboración del Proyecto contiene los siguientes pasos.

- a). Las entidades elaborarán anteproyectos, con base en los programas respectivos, que remitirán a la SPP de acuerdo con las normas, -- montos y plazos que esa Secretaría establezca;
- b). las proposiciones de las entidades sujetas a coordinación sectorial serán enviadas a la SPP de conformidad y a través de las Secreta- rías o Departamento coordinadores;
- c) desde esa base, la SPP elaborará el proyecto;
- d) cuando el anteproyecto no le fuera presentado por las entidades en el plazo que se hubiere señalado, la SPP está facultada para formu- lar el proyecto de presupuesto de las entidades.

Este mecanismo otorga ventajas a las entidades que posean un equipo -- técnico capacitado en las labores de presupuesto y planificación en tanto, los programas que estos elaboren pasen con éxito los estudios de "congruencia" a cargo de la SPP, que en lo fundamental analizan el apego de tales programas

a las prioridades señaladas en la propuesta de programa de gobierno y en el discurso de toma de posesión del Presidente.

El control operativo del gasto presupuestal aprobado se hace también -- mediante la SPP pues: la ministración de los fondos correspondientes será -- autorizada en todos los casos por dicha Secretaría; quienes efectúen gasto público federal (excluidos el Poder Judicial y Legislativo), están obligados a proporcionar la información que la SPP les solicite y a permitirle a su personal la práctica de visitas para la comprobación del cumplimiento de las -- obligaciones derivadas de las disposiciones legales; las entidades deberán -- informar, antes del día último de febrero de cada año, el monto y las características de su deuda pública flotante o pasivo circulante al fin del año -- anterior; en las dependencias del Ejecutivo y en el Departamento del Distrito Federal se establecerán órganos de auditoría interna que cumplirán los programas mínimos que fije la SPP 158/, esta Secretaría será responsable de que se lleve un registro del personal civil de las entidades que realicen gasto público federal y para tal efecto estará facultada para dictar las normas que considere pertinentes; además los estados financieros serán consolidados por la SPP que será responsable de formular la cuenta anual de Hacienda -- Pública Federal y someterla a consideración del Presidente para su presentación ante la Cámara de Diputados.

158/La creación de este contralor interno --al parecer impuestos por la SPP-- puede originar conflictos, o pugnas menores entre éste y el oficial mayor de la dependencia que es, en la mayoría de los casos, persona de confianza del titular de la misma.

Para cumplir con tantas y tan importantes funciones, la SPP inició los preparativos para consolidar sus acciones; mediante una transformación en su estructura orgánica interna, cuyas características quedaron plasmadas en el nuevo Reglamento Interior de la SPP, publicado el miércoles 23 de marzo de 1977 en el Diario Oficial de la Federación.

Todas esas medidas, encaminadas obviamente a procurar un mayor orden en el gasto público y una mejor coordinación en el uso del mismo, no quedaban cumplidas, dados los problemas de endeudamiento externo, sin otra clase de mecanismos que cubrieran este aspecto. Así, como parte de la reforma administrativa se buscó el control y la programación de la deuda pública mediante la Ley General de Deuda Pública ^{159/} y los instrumentos operativos derivados de ella. En esta, se encarga al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la elaboración -

^{159/}cf.: Ley General de Deuda Pública. Diario Oficial de la Federación, viernes 31 de diciembre de 1976. En ella se señala que la "deuda pública" está constituida por las obligaciones de pasivo, directas "o contingentes derivadas de financiamiento y a cargo de: El ejecutivo Federal y de sus dependencias; el Departamento del Distrito Federal; los organismos descentralizados; las empresas de participación estatal mayoritarias; las instituciones y organizaciones auxiliares nacionales y de crédito, las nacionales de seguros y fianzas; los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o algunas de las entidades mencionadas arriba. Por financiamiento se entiende la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de: la suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo; la adquisición de bienes, así como la contratación de contingentes relacionados con los actos mencionados y; la celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.

del programa financiero del sector público con base en el cual se manejará la deuda pública, incluyendo la provisión de divisas requeridas para el manejo de la deuda externa. Todo ello en el marco de los montos de endeudamiento fijados por el Congreso de la Unión.

Las entidades del sector público federal requieren la autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para gestionar y contratar dichos financiamientos fijando los requisitos que deberán observarse en cada caso. Es también facultad de dicha Secretaría, cuidar que los recursos procedentes de financiamiento constitutivos de la deuda pública se destinen para la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico-social que generen ingresos para su pago o que se utilicen para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público. El ejecutivo Federal y sus Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal, el de Pesca, los organismo descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritarias, las instituciones y organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las nacionales de seguros y finanzas y los fideicomisos 160/, sólo podrán contratar financiamientos mediante la mencionada autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta Secretaría será la encargada de vigilar que la capacidad de pago de las entidades que contraten financiamientos sea suficiente para cubrir puntualmente los compromisos que contraigan, y vigilar también, que se hagan oportunamente los pagos de capital e intereses de los créditos contratados por las entidades. Asimismo, mantendrá el registro de las obligaciones financieras constitutivas de deuda pública que asumen las entidades, en el que se anotará el monto, características y destino de los recursos captados en su forma particular y global.

160/ cf.: Nota de pie de página del número anterior.

Como puede observarse, las entidades del Ejecutivo Federal que tienen el papel de coordinadores de sector, se encuentran sujetos a un doble control de sus programas. por un lado, en el respectivo al financiamiento externo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por otro, en el aspecto global de sus programas a la Secretaría de Programación y Presupuesto. Las entidades coordinadas se sujetan en cambio, además de las ya mencionadas, al control que ejerce sobre ellas el organismo que las coordina. La redistribución del poder político entre las distintas dependencias del Ejecutivo, ocasionada por la reforma, no es posible aún apreciarla claramente pues, corre a la par del ejercicio real de las facultades concedidas 161/y éste, a su vez, de la capacidad de organización que demuestren los titulares de las entidades favorecidas. Otras variables que también concurren son el acceso que éstos tengan al presidente; la cercanía o simpatía que dispense el titular de la SPP, o de la SHy CP, por determinados grupos políticos o programas; la fuerza política o las presiones que los coordinadores puedan ejercer para obtener sus presupuestos, etc.

La reforma administrativa no se limitó --o al menos ese parece ser el intento-- a la búsqueda de coordinación y un orden en el aparato central, procura también integrar a los Estados Federados mediante la celebración con cada uno de ellos de -- "Convenios Unicos de Coordinación" El objetivo de tales convenios es la coordina--

161/ En el capítulo III (páginas 92 a 94) se aludió a las reticencias que provocó la creación de la Secretaría de la Presidencia en 1959, es factible que la transformación de la Secretaría en la Secretaría de Programación y Presupuesto con funciones más amplias --propicie iguales o mayores reacciones tanto en el aspecto político como en el técnico. En el político enfrentando a su titular con otros ministros formalmente iguales en detrimento de la coordinación general administrativa y, en el aspecto técnico, enfrentándose con otras dependencias que poseen el personal técnico, capacitado y experimentado para realizar las funciones que ahora corresponden a la SPP. En este plano el conflicto puede suscitarse no sólo entre los titulares sino a nivel instituciones entre los grupos de técnicos y profesionales de las dependencias involucradas principalmente la SPP y la SHyCP.

ción de acciones entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales en materias que competen a ambos de manera concurrente, así como en las de interés común. Conforme a dichos convenios, el Gobierno Federal podrá transferir la ejecución directa de las obras y servicios públicos a los Gobiernos de los Estados respecto de: casas de cultura, instalaciones deportivas, construcción y reparación de todo tipo de planteles escolares, agua potable y alcantarillado rural, obras en cabeceras municipales, etc.

Las obligaciones que se derivan para las Secretarías de Estado y otras dependencias federales, con motivo de esos convenios son: a). Deberán normar su actuación en los términos de dichos convenios; b). Las Secretarías de Estado deberán recabar y evaluar (en el curso de los primeros 20 días del mes de diciembre de cada año), los programas específicos de desarrollo presentados por los Gobiernos de los Estados. En dicho plazo y oyendo los puntos de vista de los gobernadores, deberán rendir un dictamen a la Secretaría de Programación y Presupuesto sobre su viabilidad, conveniencia y ubicación en el contexto de las prioridades nacionales, así como sobre los requerimientos de fondos a cargo del presupuesto federal; c). Los Secretarios de Estado deberán presentar a la aprobación del Presidente de la República, (respecto a un programa) un plan de transferencia de las funciones, fondos presupuestales y recursos técnicos que correspondan a dichos programas. Todo ello, con el fin de que la construcción de obras y la prestación de servicios públicos queden totalmente a cargo de los Gobiernos de los Estados; d). El mecanismo presupuestal de transferencia se establecerá de común acuerdo entre la SPP y la Secretaría correspondiente.

C.- REFORMA POLITICA (El todos de la solución). El orden en el aparato gubernamental, en la programación de sus actividades, de sus empréstitos y de su inversión, constituye sólo una parte del proceso planificador. El gobierno pretende abarcar en el proceso a otros intereses que quedan fuera de su acción directa y, las preguntas lógicas no son solamente ¿cuáles? y ¿cómo? ..., sino explorar también, si el gobierno guardará en su favor la capacidad de orientar ese desarrollo en los marcos que crea convenientes.

Desde el principio del actual sexenio se empezaron a dar en el ámbito interno pasos necesarios para "negociar" con los empresarios, industriales y banqueros, la aportación privada en el programa de la "Alianza para la Producción". Y, este "negociar", al parecer ha sido interpretado por el sector privado como un debilitamiento gubernamental y no, como un afán de incorporar, realmente, en el proceso de planificación, por primera vez en la historia nacional, a dicho sector. La prensa ha mencionado la celebración y firma de sus convenios, sin embargo, los detalles sobre su contenido específico, han quedado ocultos en las declaraciones globales de inversiones gigantescas en plazos cortos y de creación de numerosos empleos.

A pesar de tales anuncios, hay que recordar que este sector defendió agueridamente sus intereses durante el sexenio pasado y hasta puede decirse que siente haber salido fortalecido de dicho enfrentamiento. Como consecuencia se resiste a cesiones y muestra una tendencia a ser más exigente. Basta una breve revisión a la prensa nacional para observar ese fenómeno. Por ejemplo: Jorge Chapa, Presidente de la Cámara de Comercio de Monterrey, al comentar sobre la visita del Presidente de esa Ciudad, el día 28 de marzo, señaló que éste úl-

timo firmaría convenios de inversión y de creación de empleos con el sector privado, y manifestó: "Nosotros ofrecemos al gobierno federal nuestro programa de inversiones en los próximos seis años, pero a la vez, urgimos la solución de problemas fiscales, laborales y de infraestructura" (Excelsior, 4 de marzo de 1977). Asimismo, el "Grupo Monterrey", en la reunión que sostuvo con los dirigentes del gobierno federal mantuvo la posición de que habrá que realizar profundas maniobras fiscales, laborales y técnicas para que funcione la Alianza para la Producción (el Universal, 5 de marzo de 1977).

Por otra parte, Milton Friedman visitó México y dió una Conferencia en el Instituto Tecnológico de Monterrey sobre el tema: "Los valores Morales y la Empresa Privada" y, algunos voceros de la iniciativa privada y editorialistas comentaron que el gobierno debe observar las razonables recomendaciones del destacado economista. (i.e. Alfredo Kawage Ramia: "Las inversiones que no sean -- orientadas hacia la producción, llevarán de manera directa a mayor inflación"). Novedades, 9 de marzo de 1977).

Este sector sabe, por otro lado, de las dificultades económicas del gobierno y, también está consciente del debilitamiento de las fuerzas de apoyo tradicionales de las que éste echaba mano para contrarrestar su influencia. Además, la apertura hacia un pluralismo político partidista real pareció debilitar, al principio, aún más ese apoyo, pues, tanto el sector privado como el sector obrero - "organizado" y otros, reaccionaron inmediata y desfavorablemente al intento. - (Fidel Velázquez denunció una "escalada violenta de primavera" semejante a - la de 1968; y enfatizó a grandes voces el "patriotismo" de la organización que

representa al limitar sus demandas y reivindicaciones salariales). En este contexto caben las acusaciones al obispo Méndez Arceo, la resistencia y participación conjunta del sector privado y de los integrantes del Congreso del Trabajo en el reciente conflicto de Oaxaca y, también, las acusaciones y la campaña en contra de funcionarios del gobierno pasado que también lo son del actual.

En tales circunstancias, el sector privado parece empeñado no sólo en imponer condiciones en la "Alianza" sino en trasladar y hacer adoptar al gobierno el contenido ideológico que anima sus actividades de libre empresa.

Sin embargo, es necesario señalar que la CTM ha demostrado ambivalencia en sus posiciones, (lo cual ya es característico). Las concesiones del gobierno en su favor (liderazgo del Senado, Banco Obrero, concordia en el INFONAVIT, etc.). han limitado, hasta cierto punto, que sus posiciones sean extremistas y que, en algunas ocasiones haya apoyado al gobierno recriminando el poco entusiasmo de los empresarios en la Alianza, exigiendo su participación y amenazándoles con recurrir a la huelga general y a la exigencia de mayores salarios en respuesta a la inflación. Empero, esto no impidió que expresara, como reacción inicial, sus resquemores contra el pluralismo y, esto implica que el líder negocia frente al gobierno a la igual que lo hace el sector privado, el apoyo que de él pudiera requerirse en un momento dado, y que el precio no se limita a concesiones parciales sino a la eliminación, o al menos control seguro, de las fuerzas políticas competitivas.

En tanto esta situación subsistía en el plano interno, aderezada además, por ataques en la prensa en contra de las políticas del gobierno anterior y sugerencias sobre un posible maximato, todo ello, al lado de comentarios favorables al resur-

gimiento de personalidades políticas encuadrados en la denominación de "emisarios del pasado". el Presidente de la República, en el plano de las relaciones exteriores, inicia un acercamiento con los Estados Unidos de América mediante una gira al país vecino.

De esta, merecen destacarse como puntos relevantes, por un lado, las -- versiones contradictorias sobre la renegociación de la deuda externa que, en instancia final, fueron negadas por el gobierno mexicano y, por otro, el anuncio público realizado por altos directivos del Fondo Monetario Internacional, sobre el hecho de que mediante un compromiso con dicha institución y con la vigilancia técnica y financiera de ésta, México se sujetaría a un PLAN TRIENAL, iniciado el primero de enero de 1977 para concluir el treinta y -- uno de diciembre de 1979 162/

162/ Mediante compromiso ante el Fondo Monetario Internacional y con la asistencia y vigilancia técnica y financiera del propio organismos, México se sujetará a un plan trienal que ya se inició el 1.º de enero de este año y concluirá el 31 de diciembre de 1979. El programa que precisa de la mayor disciplina y el máximo rigor, nos obliga a no elevar precios sino en limitados casos de aumentos de costos, especialmente en el renglón agrícola. Tal programa tiene entre otros objetivos básicos: 1.-Restaurar la solidez del peso mexicano en tal forma que alcance la fijación de un tipo, 2.-Actuar sobre los elementos que producen presiones inflacionarias, 3.-Restaurar una óptima tasa de crecimiento económico que permita la generación de empleo y el aumento de producción industrial para consumo interno y para exportación -- (Novedades, 13 de febrero de 1977). Asimismo, William B. Dole, Director Adjunto del Fondo Monetario Internacional, afirmó hoy que el programa trienal del Presidente López Portillo marcha sin obstáculos, lo que asegura la pronta recuperación de la economía y finanzas mexicanas que incluye que el peso llegue a un valor real y alcance su estabilidad. (Excelsior, 16 de febrero 1977). Además, el Fondo Monetario Internacional (FMI) enviará a México la próxima semana una misión técnica para comprobar sobre el terreno cómo marcha el plan trienal puesto en práctica por López Portillo. La Comisión -- del FMI elevará un informe al directorio de la entidad, sobre logros y dificultades del plan, que tiene por finalidad la recuperación económica del país, y el control de la inflación. México tiene una situación económica y financiera más que apretada, con elevados déficits presupuestario y fiscal, y una deuda externa estimada entre 26,000 y 30,000 millones de dólares. El pago por servicios de la deuda asciende a unos 4,000 millones de dólares anuales, agravado por las escasas reservas con que cuenta el país. (Avance, 16 de febrero de 1977.

En relación al primero, es posible señalar que, en general una renegociación de la deuda, forzadamente tendría que realizarse en términos desfavorables, pues, el mismo hecho de recurrir a ese medio da cuenta de la situación crítica por la que se atraviesa y de la vulnerabilidad que se tiene. Sin embargo, alguna iniciativa tuvo que haberse adelantado al respecto pues, no solamente corrieron versiones en el sentido de que la renegociación de la deuda externa se ubicaba como medida prioritaria en la Propuesta de Programa de Gobierno del IEPES, sino que hubo además algunas noticias periodísticas que así lo sugieren; por ejemplo, los señores Robert Bloom, Finley Vison y Philip. E. Calidweel, representantes de la banca estadounidense expresaron "México tiene las puertas abiertas para renegociar su deuda externa, ya sea del sector público o privado, a fin de normalizar su situación financiera"... En el caso de México, --indicaron posiblemente ha habido múltiples renegociaciones de los dos sectores, pero la información concreta se la reserva cada banco" (Excelsior 7 de febrero de 1977), Asimismo, el señor Ralf R. Kuhler, representante del Swiss Credit Bank, señaló : "La banca Suíza renegoció la deuda de México -- pública y privada -- y no hay duda de que seguirán operando bancos de crédito para financiar el desarrollo a mediano y largo plazo. No hay duda -- -- dijo --, que esta política hacia México continuará. (Excelsior, 9 de febrero de 1977). Además, Rafael Belinchon, Representante en México del Banco de Vizcaya, comentó que " en el caso de la institución crediticia que representa, no hay ningún problema para renegociar la deuda pública y privada, y que el mismo criterio han externado los representantes de la banca extranjera " (Excelsior, 15 de febrero de 1977) .

No obstante estas referencias, el gobierno negó categóricamente que en la agenda del Lic. López Portillo se incluyera el propósito de renegociación antes mencionado. Se habló en cambio de una revisión "en paquete" de todos los problemas entre ambas naciones; de la posibilidad de nuevos créditos; de atraer nuevas inversiones; de oportunidades y arreglos para un mayor turismo; de convenios sobre los braceros, etc.....Y, al término de la gira, al evaluarse los resultados, junto a las opiniones apoloéticas de editorialistas y 163/ algunos funcionarios públicos mexicanos, aparecieron los comentarios de la contraparte; por ejemplo, el día 17 de febrero de 1977, La Casa Blanca advirtió "no deben esperarse resultados espectaculares de las conversaciones entre los presidentes James Carter y José López Portillo para afrontar los tremendos problemas a que debe enfrentarse en México. El presidente López Portillo merece nuestra ayuda, pero los Estados Unidos no pueden actuar como donantes de concesiones comerciales ". 164/

En cuanto al Plan Trienal, cuya existencia era desconocida, poco se puede decir pues los términos y condiciones del mismo no han sido dados a conocer a la opinión pública, a pesar de las llamadas de atención que han hecho algunos diputados fe

163/ Por ejemplo cf.: El Nacional, (18 de febrero de 1977), Jesús Reyes Herles señaló: "La visita del Presidente de la República a Estados Unidos fue exitosa y fructífera, principalmente porque se realizó sobre bases de respeto y sin ningún asomo de hegemonía".

164/ cf.: Excelsior (17 de febrero de 1977

derales 165/. Desde 1945, México firmó un convenio general con el Fondo Monetario Internacional y, entre las obligaciones adquiridas por el país mediante el mismo, caben mencionarse las que Armando Labra 166/ ha recientemente enfatizado: a). no restringir los pagos internacionales originados por operaciones en cuenta corriente, lo que equivale a que no podemos impedir que las inversiones de extranjeras en el país remitan utilidades al exterior ni evitar que salgan las divisas del país, b). no llevar a cabo prácticas cambiarias discriminatorias, lo que significa que no podemos alterar sin la aprobación del Fondo, la paridad del peso respecto a otras monedas; tampoco establecer controles a la importación. c) mantener la convertibilidad de los saldos en pesos que obran en poder de otros países, que se traduce en que no podemos retener las divisas que otro país nos exi-

165/ cf.: Armando Labra México y el FMI: ¿Más fondistas que en el Fondo? revista Proceso No. 24, abril 16 de 1977; y también: Jesús Puente Leyva, entrevista aparecida en el periódico Excelsior (abril 28 de 1977) quien señaló: "La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública ha iniciado un cambio de impresiones con el Ejecutivo, a fin de tener una idea objetiva y bien informada de lo que para México significa la relación con el FMI. El texto de los acuerdos y de las cartas de interacción dispuestas con el FMI es algo que sólo conocen las propias autoridades, aunque es un hecho que en las postrimerías de la pasada administración se llegó a un convenio general, en virtud del cual el FMI comprometió su apoyo al gobierno mexicano pero dicho convenio se supeditó expresamente a la ratificación y a una eventual, tal vez necesaria renovación actualizada de los términos originales". "La preocupación legislativa obedece --agregó Puente-- a que todos sabemos que en principio la política del FMI aplicada a países que recurren a su apoyo eventual para superar problemas en su balanza de pagos, caso de México, corresponde, en términos generales, a un objetivo de "enfrentamiento" de la economía".

166/ cf.: Armando Labra., artículo mencionado en la cita de pie de página número 152.-

ja a cambio de pesos mexicanos, d). proporcionar toda la información que solicite el FMI, e). no celebrar operaciones contrarias al Fondo.

A cambio, el FMI, nos ayuda mediante préstamos, que pueden exceder a la cuota que como socios nos corresponde, (entre 1945 y 1976 aumentó de 90 a 535 millones de (dólares) derechos especiales de giro), a superar los desequilibrios de nuestra balanza de pagos.

Para acudir por " apoyo " al Fondo, los países suscriben una carta de interacción donde se explica qué tipo de desequilibrio ocasiona la solicitud y qué hará el país para superarlo. La carta mexicana fue enviada en septiembre de 1976 sujeta a una ratificación posterior que según expuso el pastor holandés Johannes Witteveen ^{167/} quien dirige ese organismo, fue realizada por el gobierno del Lic. López Portillo en diciembre del año pasado a unos cuantos días de haber asumido el poder. Manifestó también que durante el programa trienal acordado se efectuaran ajustes estructurales que permitan al país corregir desequilibrios de su balanza de pagos, lo que implica -- según dijo -- llegar a una tasa adecuada de crecimiento económico, reducir las presiones inflacionarias, la adopción de medidas fiscales que aumenten los recursos para el sector público, reducir las necesidades de financiamiento y reducir el -

^{167/} cf.: noticia aparecida en el periódico Excelsior (abril 26 de 1977).
" El Préstamo a México implica ajustes pero no atenta contra su soberanía ".

financiamiento externo para gasto corrientes ¹⁶⁸/ Cabe comentar que la reforma administrativa ya examinada es quizás uno de los instrumentos desarrollados para hacer frente a los ajustes requeridos.

Los términos del acuerdo han empezado a cumplirse según se desprende de lo expuesto por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Lic. Julio Rodolfo Moctezuma Cid ¹⁶⁹/, quien, en Washington, al término de la sesión del Grupo de las 24, el veintiseis de abril pasado, declaró que por instrucciones del Presidente de la República, se ha puesto el mayor cuidado en cumplir los términos del Convenio con el Fondo. El propio primer mandatario -- agregó -- no ha autorizado aumentos al presupuesto y sólo ha permitido que se hagan transferencias compensadas dentro del mismo y se utilicen los recursos previstos de tal modo que el ritmo del gasto corresponda a lo que se programó. Subrayó además, que cualquier compromiso que el país contrae, como el del FMI, lo hace en calidad de soberano.

David Ibarra ¹⁷⁰/, director de Nacional Financiera, S.A., reconoció -- también la existencia del convenio y, señaló que las condiciones incluían el -- control del circulante, la reducción de la inflación, la inversión en ramas pro-

¹⁶⁸ / México ha utilizado 466 millones de dólares de los 963 que le autorizó el FMI a raíz de que el 31 de agosto de 1976 se devaluó el peso. El gobierno anterior giró en los primeros días de noviembre de 1976 la cantidad de 366 millones, de los cuales 212 correspondieron al financiamiento compensatorio por desequilibrios en la balanza de pagos por baja en sus exportaciones y 154 en cargo al primer tramo de crédito, de acuerdo con la cuota que tiene el FMI. El actual gobierno ya utilizó 100 millones de dólares del primer semestre de 1977. Cada seis meses se autorizará el uso de fondos restantes, dependiendo de que efectúe los cambios que corrijan los desequilibrios (Johannes Witteveen, en Excélsior, 26 de abril de 1977).

¹⁶⁹ / cf.: Excélsior, 29 de abril de 1977.

¹⁷⁰ / cf.: Excélsior, 12 de abril de 1977.

ductivas y el apoyo a las exportaciones.

La búsqueda de financiamientos externos no se limita al Fondo Monetario Internacional, el director del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ha señalado en repetidas ocasiones el monto de los créditos concedidos a México y ha hecho públicas las negociaciones sobre nuevos empréstitos para nuevos - programas ^{171/} El Banco Mundial (BIRF), es también otro de los organismos que da cuenta de los créditos concedidos al gobierno mexicano y de los nuevos proyectos en estudio sobre el turismo, transportes y desarrollo agrícola ^{172/} El mismo Lic. Julio Rodolfo Moctezuma ^{173/}, dió a conocer las necesidades - de mayores empréstitos en una sesión de la Cámara Americana de Comercio al señalar que el país necesitará este año (1977), créditos por 3,000 millones de dólares, y los obtendrá -- expuso -- porque a nivel internacional tiene el enorme prestigio de ser buen pagador. ^{174/}

^{171/} /cf.: Excelsior (27 de abril de 1977) Se otorgará a México lo que necesite: BID .

^{172/} /cf.: El Nacional (abril 20 de 1977), México paga fundamentalmente al BM y dispone de amplio crédito .

^{173/} /cf.: Novedades, (mayo 12 de 1977), México necesita este año más de - 3,000 millones de dólares .

^{174/} En un informe para consumo interno del FMI, se consigna: que el gobierno mexicano está promoviendo la obtención en este año de 5,000 millones de dólares de crédito para reducir su déficit presente en cuenta corriente, para cubrir cuentas que le serán cobradas en los próximos meses y para pagar intereses, se consigna también que una misión de funcionarios de la SHCP y - Petróleos Mexicanos visitó bancos y compañías aseguradoras estadounidenses para explicar las políticas económicas del gobierno y promover créditos para el desarrollo de las reservas petroleras. Además, se señala que el gobierno mexicano está casi al límite de los préstamos con la mayoría de los bancos - comerciales estadounidenses, a los que se les adeuda más de 5,000 millones de dólares. cf.: Ovociones (marzo 26 de 1977). Una austeridad extrema" en México abriría créditos de bancos de Europa y Estados Unidos .

Al lado de esta búsqueda de financiamiento externo, otra estrategia gubernamental ha consistido en atraer inversiones extranjeras en el marco de -- coinversiones con capitales mexicanos 175/

Para lograr los dos propósitos, el gobierno ha recurrido a diversos medios, entre otros: destacar el fiel cumplimiento de los términos de los acuerdos, en el presente, con todo tipo de instituciones; el pago puntual de nuestras deudas; -- la consolidación de la llamada economía de entendimiento entre el gobierno y la iniciativa privada (convenios ya mencionados); nuestra privilegiada situación en materia petrolera; la situación de gravamen coyuntural del impuesto a las utilidades excedentes que no se aplicará a utilidades legítimas de los empresarios, 176/ las características de nuestra ley de inversiones extranjeras; la -- reinstauración de los CEDIS; 177/ la enfática afirmación de que el gobierno no recurrirá al control de cambios por ningún motivo; las recientes medidas monetarias adaptadas, tales como la reducción del encaje legal, la liberalización de las tasas de interés para mayor captación de ahorros; la reestructuración administrativa y la austeridad en el gasto público, etc....

175/ i.e.: El llamado Coloquio Europa-México, celebrado en México con la asistencia de "130 capitanes de empresa de los países del Mercado Común Europeo, de Israel, Dinamarca y Finlandia". El propósito fue dar a conocer a los delegados europeos las posibilidades de conversiones, la legislación mexicana al respecto y las potencialidades económicas de nuestro país. cf.: La Prensa (abril 18 de 1977). Igual finalidad tuvo la reunión del Lic. Julio Rodolfo Moctezuma en Nueva York ante los miembros del Consejo de las Américas (cuerpo que aglutina a lo más representativo de los sectores financiero y empresarial de los Estados Unidos. (Excelsior, 13 de abril de 1977).

176/ cf.: Novedades (mayo 12 de 1977). México necesita este año más de 3,000 millones de dólares.

177/ cf.: El Sol de México (abril 2 de 1977). El gobierno federal decidió -- ayer reanudar la devolución de impuestos a los importadores y exportadores del país, a efecto de incentivar al comercio exterior y, en el corto plazo,

Es factible suponer que algunos de los medios antes señalados sean a la vez producto de condicionamientos o sugerencias de los prestamistas y acreedores.

En lo general, en cada una de las negociaciones que en lo interno y en lo externo el gobierno efectúa, destacan como trasfondo la salvaguarda o las limitaciones de la soberanía nacional y al papel del Estado como organismo rector de los asuntos económico-sociales. Indudablemente, en la coyuntura actual, cuyos elementos fundamentales se han descrito en este capítulo, no se trata de cesiones gubernamentales absolutas sino de una negociación política en situación de desventaja relativa, mediante la cual, los funcionarios públicos con capacidad de manipular el poder estatal 178/, en el marco de un sistema económico, de acuerdo con sus reglas de funcionamiento, y reco-

178/cf.: Manuel Villa A., op.cit., pp.458/459 quien en al analizar la situación --que en su opinión enfrenta el Estado señala que la reorientación del proceso económico queda en manos del Estado y de los funcionarios políticos. "En síntesis, la situación que afronta el Estado puede reducirse a los puntos siguientes esbozados de manera necesariamente esquemática: a) de una parte, control y manipulación de sectores populares así como el monopolio de la legitimidad a favor del propio Estado; b) posición clave de los grupos empresariales constituidos en grupo homogéneo de la economía pero no como grupo nacional sino como parte integrante del sector hegemónico internacional en el sistema capitalista, las grandes corporaciones económicas; c) pequeños propietarios industriales o comerciales pero no participantes del grupo hegemónico en la economía y con relativa capacidad de presión sobre el Estado; d) sectores populares en el núcleo urbano si tradición de lucha y participación política y con una cultura de participación meramente gremialista, además de presentar condiciones diferenciales en la estructura económica, lo que no siempre favorece la identidad de intereses; e) emergencia, por otra parte, de grupos movilizados por el proceso de marginalización de la economía, pero débiles en tanto constituyen sobre todo sectores --delimitados de clase media, gremios profesionales, sectores de estudiantes, etc.

El conjunto de la situación muestra, en consecuencia, un panorama en consecuencia, un panorama en que la posibilidad de reorientación del --proceso económico queda en manos del Estado y de los funcionarios políticos con capacidad de manipular el poder estatal".

nociendo la escasa capacidad para modificarlo en el presente, 179/ pretenden conservar (como se verá más claramente adelante), algunos factores -- fundamentales de control que posibiliten la futura reorientación del proceso de desarrollo 180/.

179/ En el capítulo I (página 17 se señaló que para conseguir un cambio notable en la estructura de una economía se requieren medios de inversión poderosos y que el problema de la planificación es asegurar sus recursos y su destino. En este capítulo V se han expuesto las dificultades del actual gobierno y los obstáculos en la obtención de recursos, -- la cual entre otros elementos ha sido un factor importante para sus negociaciones con la iniciativa privada interna y externa-- sin embargo, la afluencia de recursos al gobierno --i.e. producto de sus exportaciones de petróleo-- puede implicar un cambio en el panorama actual, sobre todo si los recursos son manejados con atinencia.

180/ Las características de la pretensión deben ser analizadas en cada caso y también desde una perspectiva global. Por ejemplo, las medidas fiscales y monetarias anunciadas por el titular de la Secretaría de Hacienda, tienen como objetivos: a) incrementar el ahorro real del país y elevar su permanencia; b) contribuir a la desdolarización de la economía; c) aumentar la capacidad del sistema bancario a los requerimientos financieros del país y, establecer normas para evitar desviaciones. Para lograr tales objetivos, las medidas que se señalaron fueron: a) simplificación de los instrumentos de captación del ahorro y estímulos para lograrlos consistentes en elevar las tasas de interés que se pagarán a los ahorradores y a los que realicen inversiones mediante adquisición de títulos y documentos bancarios b) Fijación de tasas de interés en estrecha relación con las tasas internacionales, más bajas para aquellos que mantengan sus ahorros e inversiones en divisas extranjeras c). Nuevo régimen de encajes legales con el fin de disminuirlos y propiciar que las instituciones bancarias destinen una proporción mayor hacia la circulación privada, de los recursos que capten. (la Prensa, marzo 15 de 1977, Discurso pronunciado por el Lic. Julio Rodolfo Moctezuma en la XXII Convención Anual de Banqueros). Con tales medidas el gobierno decide recurrir en menor escala al financiamiento interno (esta actitud implica al mismo tiempo: a) que las erogaciones del gobierno tendrán como base los recursos que se capten por los medios impositivos normales (quizá sujetos a modificaciones pequeñas), y b) el financiamiento externo controlado mediante la nueva Ley General de Deuda Pública. Aunque sin embargo, en algunos casos "petrobonos" se recurrirá también a los ahorradores e inversionistas nacionales en la realización de las inversiones públicas y, dejar que esos recursos se canalicen al inversionista privado siempre y cuando, estos los usen en actividades productivas señaladas como prioritarias en el marco de la alianza para la Producción. (Los mecanismos de control para asegurar ese desarrollo son: -----

Ya anteriormente (capítulo Cuarto) se hizo referencia a que no existe entre funcionarios políticos mexicanos una homogeneidad que se traduzca en una unidad gubernamental. Sin embargo, sus contactos y convivencias presentan como característica constante el aspecto de una "colaboración-antagónica", en la cual, el acuerdo se establece en aspectos fundamentales referidos a su propia subsisten-

- ... la fijación de reglas sobre la concentración de créditos y operaciones pasivas, y la concesión de ventajas fiscales para aquellos que utilicen la bolsa para la colocación de sus valores en el público). El cuadro sobre el comportamiento de encaje legal demuestra que (en la práctica), lo que se COMPORTAMIENTO DE ENCAJE LEGAL (en %)

	1976 Promedio	1977 Promedio
I. Depósito legal	53.2	39.5
II. Encaje legal (Crédito selectivo)	15.2	33.0 *
III. Financiamiento libre	31.6	27.5 *

ha hecho es reducir el depósito legal y aumentar la parte del encaje legal que se destina a crédito selectivo. Es decir, el primero se reduce a 53.2% a 39.5% entre 1976 y 1977, pero el encaje legal o crédito selectivo se aumenta de 15.2% a 33% en promedio. Ello implica que, contra lo que se ha afirmado, el porcentaje que los bancos podrán asignar libremente al crédito, y que como ya se ha visto generalmente no se destina a los Sectores prioritarios, se reduce de 31.6% a 27.5%.

Se aseguró que con las nuevas medidas la captación total del sistema bancario se incrementará en cerca de 20 mil millones de pesos este año. Sin embargo, se dijo también por el nuevo presidente de los banqueros que "al elevarse los intereses a los ahorradores, subirán también las tasas a los préstamos". Esto, a su vez, significa que los empresarios que ocurran a hacer uso de ese capital deberán encontrar áreas o campos de inversión que les redituen una ganancia superior a la tasa de interés que tienen los préstamos que se les concedan. De lo contrario, los empresarios no tendrán incentivos para invertir. La forma más lógica de lograr, al aumentar los costos, una tasa de beneficio superior es, un aumento en los precios de los productos y esto, significa mayor ritmo inflacionario, presiones por aumentos de salarios por los obreros, y continuidad indefinida de la espiral inflacionaria - salarios-precios.

Esta perspectiva poco optimista puede, empero, verse disminuida en sus efectos si las áreas prioritarias de inversión señaladas en los convenios gobierno-iniciativa privada, son tan provechosas que los productos encuentren a pesar del alto precio un mercado interno o externo que absorba la oferta.

cia en cuanto grupo detentador del poder público y, en contra de cualquier amenaza que propicie la desintegración de una estructura de poder en la cual los diferentes grupos de funcionarios políticos, aunque en conflicto, sustentan una parcela de poder real. Las controversias se presentan por los deseos expansivos de control e influencia normales en una relación de fuerzas competitivas, y se hacen públicos tanto al momento de diseñar y ejecutar las políticas gubernamentales como al momento de cubrir las vacantes en los cargos públicos. El momento culminante de esa lucha es la competencia por la Presidencia de la República, en la que el grupo triunfante, puede obtener para sus miembros más y mejores posiciones --aunque no todas-- en la estructura gubernamental, y orientar en cierto límite sus acciones.

Sin embargo, ese marco de "colaboración antagónica" sufrió una crisis seria cuando durante el gobierno del licenciado Luis Echeverría, por una parte se criticaron oficialmente las políticas y los actos del gobierno anterior y, por otra, se logró la separación del aparato de gobierno de algunos miembros sobresalientes del "equipo" del Lic. Díaz Ordaz, que éste dejaba como herencia al nuevo gobierno 181/

✓ La designación del Lic. Gustavo Díaz Ordaz como embajador en España, y la justificación posterior de ese nombramiento por el Presidente de la República

181/ Por ejemplo: Lic. Alfonso Martínez Domínguez (jefe del Departamento del Distrito Federal), y Lic. Hugo B. Margáin (Secretario de Hacienda y Crédito Público).

en una conferencia de prensa 182/, demostraron la intención de reestablecer el esquema de cooperación entre los distintos grupos y camarillas políticas.

✓ La parte medular de esa conferencia se concentró en el afán presidencial por exponer su interpretación de los hechos siguientes: a). causas de los acontecimientos de 1968; b) el papel del Lic. Díaz Ordaz en ese hecho y, sus efectos en la historia y revolución mexicana; c) explicación de las políticas de gobierno impulsadas por el Lic. Luis Echeverría durante su mandato; d). el papel - que a él y a su gobierno actualmente les corresponde, y, las acciones que se in- tentan para cumplirlo

✓ Para el Lic. López Portillo dos cosas sirvieron de antecedente a la crisis de 1968: 9 I) el decidimos a organizar una olimpiada que, al mismo tiempo, co- locó al país en un escaparate frente a todas las naciones y lo incorporó a la corriente mundial, y (ii) el contagio del movimiento estudiantil francés de ese mis- mo año.

✓ Ambas, como añadidos importantes a nuestras propias presiones, las que, - desde el punto de vista del Presidente, devinieron de una conciencia de las tremendas contradicciones de nuestra realidad: la contradicción entre los postulados de la Revolución Mexicana y el molde de desarrollo que se llamó "desarrollo estabilizador" fundado en el propósito de industrializar al país, fortalecer en -

X 182/cf.: Conferencia de prensa concedida por el Lic. José López Portillo al término de su gira de trabajo por el Estado de Veracruz. (21 de abril de -- 1977). Excelsior.

consecuencia la formación de capital y, sacrificar a ese propósito, (inconscientemente, porque fué un esquema que se extendió en toda América Latina y a otras partes del mundo a partir de las recomendaciones de la CEPAL), las otras corrientes productivas, fundamentalmente el campo. Todas las obligaciones de justicia de la Revolución se le cargaron al trabajo, a la estructura del trabajo, para proteger al capital.

✓ En 1968, todas las inconformidades, derivadas de estas contradicciones, le pasaron la cuenta al gobierno de la Revolución.

✓ Sin embargo, sigue exponiendo el Lic. López Portillo, como lo único en que podían pensar --los inconformes-- era exclusivamente en su inconformidad contra las instituciones y el orden, las banderas del movimiento eran eso: banderas contra el orden, banderas contra las instituciones; eran banderas en contra pero nunca en pro de.

✓ Esta posición es admitida por el Presidente de los jóvenes límpidos e impacientes, pero rechazada en quien tiene la responsabilidad de las instituciones -- pues, "no podemos dirigir la sociedad hacia la nada, no podemos dirigir la sociedad hacia el vacío".

✓ Así, señala, en 1968 se planteó la cuestión siguiente: ¿La Revolución y sus postulados es capaz de resolver las contradicciones de la sociedad mexicana? ¿sí o no? ¿Vamos a exponer nuestra vida institucional o un cambio que va a no sabemos dónde, o tal vez a ninguna parte?

✓ De ahí la responsabilidad de quienes tenían las decisiones políticas, de defender las instituciones, salvar el orden, salvar la estructura de poder para en

regarle el problema al sucesor. Esa fue la obligación histórica del Presidente -
Díaz Ordaz.

✓ La estructura de poder se la transmitió Díaz Ordaz al Presidente Eche-
cheverría y, los antecedentes mencionados explican el esfuerzo de corrección -
que hizo el Presidente Echeverría para acelerar el desarrollo social, para empe-
zar a pagarle al pueblo de México las carencias que debían satisfacerse y que -
estaban, muchas veces, muchos años aplazadas. Esto explica el esfuerzo de -
Echeverría por volcarse sobre las causas populares.

✓ A ese esfuerzo se sumaron, según dijo el presidente, la hora inflacionaria
del mundo, con el resultado del aceleramiento del desarrollo social con que im-
pulsó Echeverría su régimen, y esto, de alguna manera, explica y precipita la
crisis económica con que él entrega su gobierno.

✓ Nos ha tocado --añade-- recoger el problema de la crisis económica que,
de alguna manera fue la respuesta a la crisis política, o la consecuencia --mejor
dicho-- de la crisis política que recoge Echeverría de Díaz Ordaz. Y, nos toca
organizar la economía --como lo he dicho-- administrar la crisis, y así se expli-
carán ustedes nuestro programa.

✓ Las crisis económicas sólo se resuelven si logramos incrementar las fuentes
de la producción, de ahí que el fundamento de nuestro esfuerzo sea la Alianza
para la Producción.

✓ La explicación expuesta por el presidente, es sin duda, vulnerable desde -

diversos ángulos; deja sin respuesta muchas interrogantes; es oscura en el tratamiento de algunos temas, etc... Por ejemplo ¿ todo el proceso económico-político de los gobiernos anteriores a Echeverría cabe en el marco del " desarrollo estabilizador "? ¿ Cumple Echeverría sus propósitos en relación a las causas populares ? ¿ Qué le impidió hacerlo ? ¿ Fueron sólo las repercusiones del proceso inflacionario mundial o hay otras ? , o bien, ¿ en lugar de defender el " orden " no pudo Díaz Ordaz canalizar la inconformidad hacia formas y sistemas más justos ? ¿ Qué se lo impidió ? - etc.....

Sin embargo, pretender abordar el análisis de la entrevista al Presidente, enfatizando sus puntos débiles, no es lo indicado ante hechos consumados; el exámen debe hacerse, tratando de dilucidar los propósitos y las consecuencias de las interpretaciones en el contexto actual.

La impresión general que queda de las explicaciones es que pretenden proyectar al público la imagen de los gobiernos de la Revolución, capaces de rectificar errores en un marco de orden. Significar que Díaz Ordaz y Echeverría no constituyen opciones distintas, ni son dos tendencias antagónicas en el seno de los grupos políticos mexicanos.

Esto, al mismo tiempo que justifica la designación de Díaz Ordaz como Embajador y posibilita la incorporación futura de otros " emisarios del pasado ", constituye un llamado a la unidad de los grupos y camarillas gubernamentales en el esquema de la colaboración-antagónica.

Un llamado a la concordia bajo la amenaza de desintegración de la estructura

de poder en la que ocupan posiciones privilegiadas y, bajo la promesa de una continuidad y permanencia en tales posiciones en el futuro, lo que, a la vez, posibilita la realización de objetivos específicos, entre otros: fortalece al gobierno en sus negociaciones con otras fuerzas políticas, asegura la permanencia de los grupos en el gobierno frente a una reforma política, impide la radicalización del gobierno hacia la extrema derecha, etc.....

La apertura a un pluralismo político real en cuanto a partidos políticos --elemento básico de la nueva reforma mexicana-- constituye una parte importante de la estrategia del nuevo gobierno y es un reconocimiento implícito al hecho indudable de que las centrales obreras y campesinas organizadas como sectores del Partido Revolucionario Institucional, (y el mismo PRI), no englobaban ya a la totalidad de los grupos y fuerzas políticas nacionales; una aceptación de que los partidos de oposición registrados no satisfacían ni cubrían con una apariencia democrática el sistema; una conciencia de que impedir la participación de las nuevas fuerzas no encuadradas en los marcos tradicionales, podría conducir a una rigidez en las posiciones gubernamentales haciéndolas similares a las de los grupos más retrógrados del país.^{183/} Una rigidez que radicalizaría al Estado y al gobierno y, que equivaldría a permitir que los intereses de clase fueran traspuestos sin mediación, de manera mecánica del nivel económico al nivel político y, a que el Estado perdiera toda realidad concreta histórica en la medida en que quedaría reducido a mero instrumento.

Por ello, el "todos" de la solución es ineludible en el aspecto político general de la sociedad, pero frente a los resquemores de los sectores (que se mencionaron anteriormente), se les recuerda que el " todos " a que se refiere la Alianza para la --

^{183/} Una causal más podría ser el hecho de que los grupos y fuerzas políticas de oposición al no encontrar canales legales de manifestación empezaron a optar por penetrar y actuar en el seno de sindicatos obreros con graves perjuicios al control que sobre ellos tienen las grandes centrales obreras.

Producción, en cuanto a la "estructura de poder" sí es selectiva, y que en ésta, su parte está estrictamente considerada.

En este contexto, el llamado a la concordia podría ser visualizado como el preparativo previo ante la inminencia de una reforma política que abre la participación a fuerzas "no controladas". 184/ Y, como la respuesta pragmática de los grupos políticos en el poder para autoprotegerse y reforzar como subproducto al PRI.

Una variable importante a ser analizada corresponde a las diferencias entre los grupos políticos en cuestión, pues, el pragmatismo podría no ocultar graves diferencias de tipo ideológico entre reformistas y statuquistas. Pero, no obstante esas dificultades, éste, indudablemente, es un paso importante del que depende la posibilidad de que el gobierno realice con cierto nivel de éxito sus programas. Aquí, el "organizarse para organizar" adquiere su verdadera relevancia.

184/ Al lado de los controles en cuanto a número de miembros, cumplimiento de requisitos del registro condicionado, causales de pérdida del registro otorgado, - etc..., hay que mencionar también las que Robert Michels sugiere al referirse a los partidos políticos de oposición revolucionarios. Este autor advierte sobre la naturaleza oligárquica en la política interna de esas organizaciones, pero señala a la vez, que la política externa de esos organismos podría ser osada y revolucionaria; que la centralización antidemocrática del poder en manos de pocos líderes no fuera más que un método táctico adoptado para lograr el derrumbe más rápido del adversario: que los oligarcas satisficieran la función puramente provisional de educar a las masas para la revolución. Sin embargo añade también, que ésta evolución chocaría con la naturaleza del partido, con el esfuerzo por organizar a las masas sobre la escala mas vasta imaginable. A medida que la organización aumenta de tamaño la lucha por los grandes principios se hace imposible. En los partidos democráticos de hoy los grandes conflictos de opinión son cada vez menos combatidos en el campo de las ideas y con las armas de la teoría pura, por eso, degeneran cada vez mas hacia luchas e inventivas personales. Ya que el objetivo principal de la organización es incorporar el mayor número de miembros, toda lucha ideológica dentro de los límites de la organización ha de ser considerada por fuerza, como un obstáculo que debe ser evitado a cualquier precio. Esta tendencia está reforzada por el carácter parlamentario del partido político. "Organización Partidaria" significa la aspiración al mayor número de miembros. "Parlamentarismo" significa la aspiración al mayor número de votos. Los campos principales de actividad política son la agitación electoral y la agitación directa para conseguir nuevos miembros. Un partido de oposición democrático-revolucionario, procura simultáneamente reclutar miembros y obtener votos, y en esto encuentra su interés vital, pues toda declinación de miembros y toda perdida de fuerza de votantes disminuye su prestigio político. En consecuencia tiene que prestar mucha atención, no sólo a los nuevos miembros sino también a los posibles adheren-

tes o simpatizantes, y para evitar que estas personas, que están aún fuera de los mundos ideales - dice Michels - del socialismo o de la democracia se alarmen, tiene que rehuir una política basada sobre principios estrictos, hasta ignorar si el aumento numérico de la organización no se ha ganado acaso a expensas de su calidad.

Otro aspecto limitante relevante se funda en las relaciones entre el partido y el Estado. El Partido, generado para destruir el poder centralizado del Estado, a partir de la idea de que la clase trabajadora necesita simplemente lograr una organización lo bastante vasta y sólida para triunfar sobre la organización del Estado, ha terminado (el partido) por adquirir una vigorosa centralización basada sobre los mismos principios cardinales de autoridad y disciplina que caracterizan la organización del Estado. Así se transforma en un partido gubernamental; es decir, un partido que, por estar organizado como un gobierno en pequeña escala, espera algún día tomar las riendas del gobierno en gran escala. Todo nuevo funcionario, todo secretario comprometido con el partido es, en teoría un nuevo agente de la revolución. De la misma manera que cada nueva unidad es un batallón, y cada nuevo millar de francos proporcionados por donaciones y subcripciones, etc..., constituyen nuevas contribuciones al frente de guerra para luchar contra el enemigo. Sin embargo, el crecimiento en la fuerza y solidaridad de su estructura partidista trae aparejada un aumento continuo de la prudencia. El partido, amenazado continuamente por el Estado, del cual depende su propia existencia, elude, con cuidado, (una vez alcanzada la madurez) todo lo que pueda irritar de demasiado a aquél. Las doctrinas partidarias son atenuadas y deformadas, cada vez que ello demuestre ser necesario, de acuerdo con las exigencias externas de la organización. La organización llega a ser la esencia vital del partido. Durante los primeros años de su existencia éste no deja de hacer ostentación de su carácter revolucionario, pero tan pronto como alcanza la madurez política no vacila en modificar su profesión de fe original y afirma que sólo es revolucionario "en el mejor sentido de la palabra", una táctica audaz y emprendedora podría poner en peligro toda la estructura creada con esfuerzo y comprometer la obra de muchos años, la existencia social de miles de líderes y sublíderes y a todo el partido, además una técnica de esta naturaleza choca también con un sentimentalismo injustificado y un egoísmo justificado: el amor del artista por la obra que ha creado con tanto trabajo... Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna Vol. II - Amorrotu, Buenos Aires. pp. 153-159. Una visión diferente a ésta podría sustentarse en el concepto guerra de posición de Gramsci. Sobre el tema puede consultarse, entre otros a: Christine Buci-Glucksmann. Gramsci y el Estado, Siglo XXI Editores, S.A. H. Portelli. Gramsci y el Bloque Histórico, Siglo XXI Editores, México, D. F.

BIBLIOGRAFIA

A. - LIBROS Y ARTICULOS

- | | |
|-------------------------|--|
| AGUILAR, ALFONSO | RESUMEN DE DEBATES.
"Bases para la Planeación Económica y Social de México"
Siglo XXI Editores, S. A.
México, D. F. 1965. |
| BALLESTEROS PORTA, JUAN | <u>BALANCE DE LA REFORMA AGRARIA MEXICANA.</u> En "Economía Política", Revista de la Escuela Superior de Economía del I P N, Vol. IX, No. 3, México, D. F. 1972. |
| BARAN, PAUL A. | <u>LA ECONOMIA POLITICA DEL CRECIMIENTO.</u>
FCE. México, D. F. 1964. |
| BARTRA, ROGER | Y SI LOS CAMPESINOS SE EXTINGUEN.
"Revista Mexicana de Sociología"
Año XXXVIII, No. 2. México, D. F. 1976. |
| BETTELHEIM, CHARLES | <u>STUDIES IN THE THEORY OF PLANNING</u>
Asia Publishing House, London |
| | <u>PLANEACION Y CRECIMIENTO ACELERADO.</u>
Fondo de Cultura Económica,
México, D. F. 1965. |
| BROWN, R. G. S. | <u>THE ADMINISTRATIVE PROCESS IN BRITAIN.</u>
Methuen and Co. LTD., London 1971. |
| BUCI-GLUCKSMANN, CH. | <u>GRAMSCI Y EL ESTADO.</u>
Siglo XXI Editores, S. A. México, D. F. |
| CARRILLO ANRONTÉ, R. | <u>LAS EXPERIENCIAS DE PLANIFICACION EN MEXICO.</u> Revista "Línea", Vol. 16, P R I, México, D. F. Julio-Agosto, 1975. |
| CASTAÑEDA ROBERTO | <u>LOS LIMITES DEL CAPITALISMO EN MEXICO.</u>
Cuadernos Políticos No. 8, Ediciones ERA, México, D. F. 1976. |

CUESTA, JORGE

EL PLAN CONTRA CALLES.(Sobre el Plan Sexenal.) Spí. México, D.F. 1943.

DAHL, ROBERT A. y
LINDBLOM CH.

POLITICS, ECONOMICS AND WELFARE.
Harper and Brothers, New York, 1953.

DE LA PEÑA, SERGIO

REQUISITOS DE LA PLANIFICACION: UN ENFOQUE HISTORICO. en "Crecimiento y Desarrollo Económico" Editor Miguel S. - Wionczek, SEP, Setentas, México, D. F., 1971.

DEROSSI, FLAVIA

THE MEXICAN ENTREPRENEUR. Development Centre of the Organization for Economic Corporation and Development. París, 1971.

FLORES DE LA PEÑA,
HORACIO.

PROBLEMAS DE PLANEACION Y DESARROLLO. en "Base para la Planeación Económica y Social de México". Siglo XXI Editores, - S.A., México, D.F., 1965.

FURTAK, ROBERT K.

EL PARTIDO DE LA REVOLUCION Y LA ESTABILIDAD POLITICA EN MEXICO. -- UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Estudios 35, México, D.F. 1974.

GONZALEZ CASANOVA,
PABLO.

LA DEMOCRACIA EN MEXICO. Ediciones Era, S.A., México, D.F., 1972.

GONZALEZ SALAZAR,
GLORIA.

MEXICO: DEPENDENCIA Y CLASES SOCIALES. en "Problemas del Desarrollo". Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. Año. IV. No. 13, Nov. 1972. Ene. 1973, México D. F.

GILLY, ADOLFO

LA REVOLUCION DE LA MADRUGADA. en "Nueva Política", Vol. 1 No. 2 abril-junio, - 1976, México, D. F.

CECEÑA, JOSE LUIS

IGNORANCIA OBSTINADA Y PLANIFICACION. En "Problemas del Desarrollo" Inst. de Investigaciones Económicas UNAM. Año II, No. 8, México, D. F. 1971.

OPINIONES Y COMENTARIOS. (¿Qué -- problemas son los más importantes en el desarrollo actual de México?)., en "Problemas del Desarrollo", Inst. de Investigaciones, - UNAM., Año I, No. 2., México, D. F., 1970.

CINTA, R.

BURGUESIA NACIONAL Y DESARROLLO. "El Perfil de México en 1980", Siglo XXI, Editores, S.A., México, D.F., 1972.

COMISION DE ABASTOS DE
LA CAMARA DE DIPUTADOS
(REDACTO DIP. JESUS PUE-
TE LEYVA).

LA FLOTACION DEL PESO. México, D.F.
Septiembre de 1976. (Folleto).

CORDOVA, ARNALDO

LA FORMACION DEL PODER POLITICO -
EN MEXICO. Serie Popular Era., No. 15,
México, D.F., 1972.

LA POLITICA DE MASAS DEL CARDENISMO.
Ediciones Era, México, D. F., 1974.

COSIO VILLEGAS, DANIEL

HISTORIA MODERNA DE MEXICO: EL POR-
FIRIATO. VIDA ECONOMICA. Editorial Her-
mes, México, D.F., 1965.

EL SISTEMA POLITICO MEXICANO.
Cuardenos de Joaquín Mortiz. México, D.F.
1973.

COVARRUBIAS, JESUS F.

LA TRASCENDENCIA POLITICA DE LA REFOI-
MA AGRARIA. en "Revista de Problemas Agrí-
colas e Industriales de México", Vol. V, No.
México, D.F., 1953.

GUILLEN, ARTURO

PLANIFICACION ECONOMICA A LA MEXI-
CANA. Editorial Nuestro Tiempo, S.A., Mé-
xico, D. F., 1971.

GUILLEN, FERNANDO

PLANIFICACION Y PARTICIPACION SOCIAL
EN AMERICA LATINA. "Revista Interamerica-
na de Planificación", Vol. VII, No. 25, Mar-
zo de 1973.

GUILLEN ROMO, HECTOR

LES PROBLEMES DE REALIZATION DE PLUS-
VALUE DANS LA PHASE AVANCE DE SOUS-
DEVELOPPEMENT: LE CAS DU MEXIQUE, en --
"Critiques de L'économie Politique ", No. 16
17, Avril-Septembre 1974.

HANSEN, ROGER D.

LA POLITICA DEL DESARROLLO MEXICANO
Siglo XXI Editores, S.A. México, D.F., 1977

KAPLAN, MARCOS A.

ASPECTOS POLITICOS DE LA PLANIFICACION
EN AMERICA LATINA. Biblioteca Científica,
Montevideo 1968, también en " Problemas del
Desarrollo ", Instituto de Investigaciones Econ-
micas, Año II, No. 6 Ene-Mar, 1971, México
D.F.

KEELING, DESMOND

MAGNAGEMENT IN GOVERNMENT. George
Allen and Unwin. London, 1972.

LABASTIDA MARTIN DEL
CAMPO, JULIO

EL PROCESO POLITICO Y DEPENDENCIA EN
MEXICO, 1970 - 1976.
Trabajo mimeografiado.

LOS GRUPOS DOMINANTES FRENTE A LAS
ALTERNATIVAS DE CAMBIO.
en " El Perfil de México en 1980 ".
Editores, S.A. Vol. 3 Siglo XXI
México, D.F. 1972.

LABRA, ARMANDO

MEXICO Y EL FMI: ¿ MAS FONDISTAS QUI-
EL FONDO ? en " Proceso ", No. 24.
México, D.F. 1977.

LANGE, OSKAR

DESARROLLO ECONOMICO, PLANIFICACION Y COOPERACION INTERNACIONAL.
en " Ensayos sobre Planificación Económica ".
Editorial Ariel. Barcelona, 1970.

LEAL, JUAN FELIPE

MEXICO: ESTADO, BUROCRACIA Y SINDICATOS. Ed. El Caballito.
México, D.F. 1975.

LINDBLON, CHARLES E.

THE POLICY- MAKING PROCESS.
Prentice-Hall Inc. Englewood Cliffs,
New Jersey, 1968.

LOPEZ MATEOS, ADOLFO

SEIS INFORMES DE GOBIERNO.
México, D.F., 1964.

LOPEZ PORTILLO, JOSE

ENTREVISTA CONCEDIDA A JACOBO ZABUDOVSKY. Folleto de la Comisión Editorial del PRI. México, D.F., 1976.

MAGDOFF, H.

LA ERA DEL IMPERIALISMO. Editorial Nuestro Tiempo, S.A. México, D.F., 1969.

MEYER, JEAN

LA CRISTIADA. Vol. 1, Siglo XXI,
Editores, S.A. México, D.F., 1973.

MEYER, LORENZO

LOS GRUPOS DE PRESION EXTRANJEROS EN EL MEXICO REVOLUCIONARIO.
Colección del Archivo Histórico Diplomático Mexicano, S.R.E. México, D.F., 1973.

MEYER, LORENZO

MEXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS EN EL CONFLICTO PETROLERO (1917-42).
El Colegio de México. México, D.F., 1972.

MEYNAUD, JEAN

PLANIFICATION E POLITIQUE. Etudes de --
Science Politique 6, 1936.

MICIELS, ROBERT

LOS PARTIDOS POLITICOS.

Un estudio Sociocológico de las tendencias oligárquicas de la Democracia Moderna. Vol. II, Amorrrortu, Buenos Aires.

MORELOS, J. B.

LA EVOLUCION DEL PROBLEMA DEMOGRAFICO.

En "Disyuntivas Sociales". Ed. Miguel S. Weinczek, S E P Setentas 5. México, D. F. 1971.

MUÑOZ LEDO, PORFIRIO

EDUCACION Y RETROCESO.

Discurso del 5 de febrero de 1977. Folleto publicado por la S E P.

OJEDA, MARIO

EL PERFIL INTERNACIONAL DE MEXICO EN

1980. En "El Perfil de México en 1980" Vol. 3. Siglo XXI Editores, S. A. México, D. F. 1972.

ORTIZ MENA, ANTONIO

DESARROLLO ESTABILIZADOR. UNA DECADA

DE ESTRATEGIA ECONOMICA EN MEXICO.
El Mercado de valores. No. 43, noviembre de 1969.

PELLICER DE BRODY, OLGA

MEXICO Y LA REVOLUCION CUBANA.

El Colegio de México, A. C. México, D. F. 1972.

PICHARDO PAGAZA, IGNACIO

EL ORGANO CENTRAL DE PLANEACION.

"Bases para la Planeación Económica y Social de México" UNAM. Siglo XXI Editores, S. A. México, D. F. 1965.

PIÑEYRO, JOSE LUIS

EL PROFESIONAL EJERCITO MEXICANO -

1965-1975. Tesis Profesional de El Colegio de México, A. C. México, D. F. 1975.

PORTELLI, H.

GRAMSCI Y EL BLOQUE HISTORICO.

Siglo XXI Editores, S. A. México, D. F.

POULANTZAS, NICOS

PODER POLITICO Y CLASES SOCIALES EN

EL ESTADO CAPITALISTA. Siglo XXI Editores, S. A. México, D. F. 1970.

PROEL, JUAN

LOS INTENTOS DE PLANIFICACION ECONOMICA EN MEXICO. En "Factor Económico",

Epoca II, año III, 22 de septiembre de 1973.

PURCELL, JOHN F.H. Y
KAUFMAN

EL ESTADO Y LA EMPRESA PRIVADA
en "Nueva Política", Vol. 1 No. 2 -
abril-junio de 1976, México, D.F.

RAMIREZ RANCAÑO, MARIO

LOS EMPRESARIOS MEXICANOS: LAS
FRACCIONES DOMINANTES. en "Pro-
blemas de Desarrollo" Inst. de Investiga-
ciones Económicas, UNAM, año VI No.
24, Nov. 1975 ene., 1976, México, D.F.

REYES HEROLEZ, JESUS

DISCURSOS POLITICOS Publicación
del PRI México, D.F. 1975

REYNA, JOSE LUIS

ESTADO Y AUTORITARISMO. en "Nue-
va Política", Vol. 1 No. 2 de abril-jun-
io de 1976, México, D.F.

ROSS, J.B.

THE ECONOMIC SYSTEM OF MEXICO
California Institute of International Stu-
dies. Stanford, California, 1971

SEIDMAN, HAROLD

POLITICS, POSITION AND POWER
Oxford University Press. New York
1970.

SELF, PETER

ADMINISTRATIVE THEORIES AND PO-
LITICS. George Allen and Unwin. Lon-
don, 1973.

SIRKIN, GERALD

THE VISIBLE HAND: THE FUNDAMEN-
TALS OF ECONOMIC PLANING. McGraw
Hill Book Company. New York, 1968

SHAFER, ROBERT J.

MEXICO MUTUAL ADJUSTMENT PLANNING
Syracuse University Press. New York, 1966.

SOLIS, LEOPOLDO

LA REALIDAD ECONOMICA MEXICANA:
RETROVISION Y PERSPECTIVAS. Siglo
XXI Editores, S.A. México, D.F.

PLANES DE DESARROLLO ECONOMICO Y
SOCIAL EN MEXICO SEP, Setentas Secre-
tario de Educación Pública, México, D.F.
1975.

- SUAREZ, EDUARDO L. NUEVA ACTITUD DE AMERICA LATINA HACIA ESTADOS UNIDOS: EL CONSENSO DE VINA DEL MAR. en "Foro Internacional". No. 39 El Colegio de México. CEI, México, D.F. 1970
- TAMAYO, JORGE L. OBJETIVOS Y METAS DE LA PLANEACION. en "Bases para la Planeación Económica y Social de México Siglo XXI -- Editores, S.A., México, D.F. 1965.
- URIBE CASTAÑEDA, PEDRO LA PLANEACION DE LA ACTIVIDAD - PRIVADA en "Bases para la Planeación - Económica y Social de México, Siglo XXI Editores, S.A., México, D.F. 1965.
- URRUTIA, MIGUEL Y OTROS PLANEACION Y POLITICA. en Revista de la SIAP^{ra}. Vol. IV. Diciembre de 1970
- VARGAS MAC DONALD, A SOBRE LA DEVALUACION DEL PESO MEXICANO. en "Revista Siempre" No. 1212 Sept. 15. 1976 México, D.F.
- VILLA A. MANUEL LAS BASES DEL ESTADO MEXICANO Y SU PROBLEMÁTICA ACTUAL. en "El perfil de México en 1980", Vol. III, Siglo XXI Editores, S.A. México, D.F., 1972.
- WATERSTON, ALBERT PLANIFICACION DEL DESARROLLO Fondo cultural económica. México, D.F. 1969
- WIONCZEK, MIGUEL S. ANTECEDENTES E INSTRUMENTOS DE PLANEACION DE MEXICO en "Bases para la Planeación Económica y Social de México". Siglo XXI Editores, S.A. México, D.F. -- 1965.
- WOLF, ERIC R. LAS LUCHAS CAMPESINAS EN EL SIGLO XX. Siglo XXI Editores, S.A. México, D.F. 1972.

B. D O C U M E N T O S.

- PRIMER PLAN SEXENAL Comisión Nacional Editorial del PRI México, D.F., 1975

PROGRAMA DE GOBIERNO
PARA EL AÑO DE 1934 DEL
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
ABELARDO L. RODRIGUEZ.

Diario Oficial de la Federación,
abril 10 de 1934.

SEGUNDO PLAN SEXENAL.

Comisión Nacional Editorial del PRI
México, D.F., 1976.

PLAN DE ACCION INMEDIATA

(1962-1964)Versión mimeográfica

LEY ORGANICA DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA
FEDERAL.

Diario Oficial de la Federación
diciembre 30 de 1976

REGLAMENTO DE LOS TRABAJOS DE LA CONFERENCIA
NACIONAL PARA LA ELABORACION
DEL PLAN BASICO DE GOBIERNO

Comité Ejecutivo Nacional del PRI
(fotocopia) México, D.F. 1975

ACUERDO POR EL QUE LAS
ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL SE AGRUPAN EN SECTORES

Diario Oficial de la Federación,
17 de enero de 1977

LEY GENERAL DE DEUDA
PUBLICA.

Diario Oficial de la Federación
diciembre 31 de 1976.

C.- P E R I O D I C O S

Avance
El día
El Nacional
El Sol de México
Excelsior
La Prensa
Novedades
Ovaciones
Últimas Noticias
El Universal
Revista Política (1965)