



EL LENGUAJE DEL DESARROLLO
COMPARACIÓN DEL PLAN GLOBAL DE
DESARROLLO 1980-1982 Y EL PLAN NACIONAL DE
DESARROLLO 2007-2012

Tesis que para obtener el título de
Licenciada en Política y Administración Pública
Presenta

MARÍA FERNANDA LÓPEZ PORTILLO ALCOCER

Director: Dr. Fernando Escalante Gonzalbo

El Colegio de México

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

MÉXICO, D.F., AGOSTO 2012

Centro de Estudios Internacionales

EL LENGUAJE DEL DESARROLLO
COMPARACIÓN DEL PLAN GLOBAL DE
DESARROLLO 1980-1982 Y EL PLAN NACIONAL DE
DESARROLLO 2007-2012

Tesis que para obtener el título de
Licenciada en Política y Administración Pública
Presenta

MARÍA FERNANDA LÓPEZ PORTILLO ALCOCER

MÉXICO, D.F., AGOSTO 2012

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
CAPÍTULO I. EL DESARROLLO COMO MITO.....	11
1. Breve historia de la idea de desarrollo	11
2. La transformación del concepto en mito	18
3. El lenguaje del desarrollo es político	21
CAPÍTULO II. PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982.....	24
1. Introducción	24
1.1. Contexto histórico.....	24
1.2. Estructura del Plan Global de Desarrollo.....	31
1.3. Apertura.....	32
2. “Por un México como el que merece nuestra historia”	33
2.1. Continuidad del legado revolucionario.....	34
2.2 La necesidad del cambio.....	39
3.3. Un futuro optimista.....	43
3. El Estado, epicentro del desarrollo	45
3.1. El Estado creador.....	46
3.2. Planeación federalista.....	50
3.3. La sociedad en el Plan Global de Desarrollo.....	52
3.4. La tensión con el empresariado.....	55
4. Algunas anotaciones sobre políticas públicas	56
4.1. Política macroeconómica.....	57
4.2. Sector energético.....	59
4.3. Sector agropecuario.....	60
4.4. Política general de empleo y bienestar.....	61
CAPÍTULO III. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012.....	66

1.	Introducción	66
	1.1. Contexto histórico.....	66
	1.2. Estructura del Plan Global de Desarrollo.....	74
	1.3. Apertura.....	74
2.	“En un país como México”	75
	2.1. La cultura como identidad.....	76
	2.2 Un país complicado.....	80
	2.3. Una nueva generación.....	82
	2.4. Una nueva generación.....	87
3.	Mexicanos versión 2.0	89
4.	La compartida responsabilidad pública	96
	4.1. El Estado observador.....	97
	4.2 El desarrollo individualista.....	105
	4.3. Los empresarios al centro del crecimiento.....	108
5.	Estrategias de política pública	110
	5.1. Reformas legales.....	112
	5.2 Modernización.....	114
	5.3. Financiamiento y capitalización.....	116
	CAPÍTULO IV. CONCLUSIONES.....	119
	BIBLIOGRAFÍA.....	123

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, en el espacio público mexicano se afirma la ausencia del “futuro” más de lo que se discute su construcción. Académicos, comentaristas, reporteros, políticos de oposición, dirigentes de los sectores sociales y privados coinciden, extrañamente, en un mismo elemento: México carece de rumbo. El país está atorado, sin perspectivas. El pesimismo aborda todos los ámbitos: se habla de “parálisis política”, “economía estancada” y “falta de identidad de los mexicanos”.

No obstante, del ruido mediático de las críticas lo más revelador son sus omisiones, sus silencios. Hoy existe una dificultad por *nombrar* un futuro para el país. En mi opinión, el reto inicia en el lenguaje. En la idea de futuro confluyen la realidad y lo deseable, símbolos y prácticas, realismos y visiones. Parte fundamental de la construcción de una imagen de futuro es consolidar un discurso que incluya estos elementos.

Desde mediados del siglo XX, hablar de desarrollo ha sido para el país una forma de articular un discurso nacional sobre el futuro. El lenguaje del desarrollo tiene en su centro una noción de cambio, es decir, un sujeto particular que transita de un momento inicial a un punto de arribo. Cada parte de estos elementos necesita de una construcción discursiva: al hablar del “desarrollo de México”, es necesario definir qué es México y qué son los mexicanos, especificar los medios para el cambio, elaborar un diagnóstico sobre el presente y determinar un puerto de arribo. El Estado mexicano hace un ejercicio de

elaboración de este lenguaje mediante una rutina sexenal: la redacción del Plan Nacional de Desarrollo.

Repensar la idea del futuro de México empieza por entender cuál es ese discurso y cómo ha cambiado. En esta investigación me propongo analizar qué elementos conforman el discurso del Ejecutivo sobre el desarrollo; cuáles son las expresiones, los adjetivos, los símbolos que componen el lenguaje del desarrollo en México visto desde el gobierno. En particular, me interesa estudiar el *cambio* en el discurso oficial del desarrollo en las últimas décadas. Para ello, estudiaré a detalle dos planes de desarrollo: el *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, redactado por el gobierno de José López Portillo, y el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* del presidente Felipe Calderón.

El Plan lópezportillista forma parte del aparato discursivo posrevolucionario. Aunque redactado después de la crisis económica de 1976 y de un aumento generalizado de las tensiones sociales, el documento mantiene en su centro un férreo optimismo en el modelo político y económico seguido hasta entonces. Este Plan es el primero en su tipo; es un esfuerzo sin precedente del gobierno mexicano por definir una estrategia transversal en todos sus ámbitos sectoriales de intervención y para el conjunto del territorio nacional.

El *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, por el contrario, es un documento de oposición al pasado. El gobierno del Presidente Calderón maneja una gramática diferente del desarrollo: el público al que se dirige, el vocabulario utilizado, las imágenes a las que acude y las estrategias que propone forman parte del modelo más acabado hasta ahora de un discurso distinto.

El Plan de 1980-1982 se encuentra en las antípodas del Plan Nacional de 2007-2012. Esto me permitirá subrayar los contrastes entre ellos. Como dice Oakeshott:

(...) ocurre a menudo que una selección de estas palabras se combina para integrar un vocabulario especial en términos del cual se identifican situaciones políticas y se formulan, recomiendan, critican o defienden respuestas para ellas. En efecto, la argumentación de la mayoría de los discursos políticos utiliza un vocabulario especial de esta clase, y a menudo

lleva la especialización más allá al imponer un significado particular y exclusivo a algunas de las palabras¹.

Los Planes se construyen a partir de dos estructuras discursivas opuestas. El uso del vocabulario en cada uno de ellos crea significados particulares. El lenguaje de los Planes sirve para hablar de otras cosas: el Estado, la identidad de México, la responsabilidad pública, el modelo económico, la interacción entre actores del desarrollo².

En el primer capítulo analizo brevemente la evolución del concepto de desarrollo, vinculado a nociones de progreso y bienestar económico. Desde el inicio de la Guerra Fría y la difusión del concepto por organismos internacionales, el “desarrollo” se ha convertido en una palabra desprovista de complejidad en términos comunicativos, cuyo significado forma parte de un sistema de comunicación compartido. Siguiendo a Roland Barthes, el desarrollo se ha convertido en mito.

El segundo capítulo describe el *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*. La gran protagonista del Plan es la Historia. El documento se caracteriza por la preeminencia del modelo político. En este capítulo estudio también la relación entre actores y concluyo con algunas anotaciones de política pública.

El tercer capítulo, sobre el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, sigue la misma estructura que el segundo: estudia la concepción de México y su historia, la distribución de responsabilidades entre actores y la orientación general de las políticas públicas. La

¹ Michael Oakeshott, trad. Eduardo L. Suárez, *El racionalismo en la política y otros ensayos*, México, FCE, 2000, p. 81.

² Los escasos estudios sobre Planes Nacionales de Desarrollo se realizan en su mayoría desde el campo de las políticas públicas. Se abocan sobre todo a ligar alguna política pública específica a los objetivos del Plan, a estudiar el cambio en el acercamiento a un sector particular o a discutir la “alineación” entre planes regionales, sectoriales y nacionales. De los pocos trabajos abocados a comentar un Plan en sus propios términos se encuentra el de Víctor L. Urquidí, “Comentario al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006” (*Estudios demográficos y urbanos*, Vol. 17, No. 1 (49), 2002). No obstante, Urquidí acota su estudio al apartado sobre economía del Plan; discute la información estadística utilizada y las proyecciones macroeconómicas del documento.

característica más notoria del Plan del presidente Calderón es el vocabulario abundante destinado a definir al “mexicano”. Por ello, el capítulo incluye un apartado sobre la noción de mexicanos que maneja el Plan.

Concluyo con un breve capítulo donde se destacan los contrastes entre ambos planes. El lenguaje del desarrollo se relaciona a la concepción del Estado como una entidad en conflicto. El Estado forma parte de una interacción de fuerzas sociales que articulan discursos y movilizan recursos de acuerdo a sus intereses. La capacidad de gobernar del Estado dependerá, en gran medida, de colocar su discurso y sus recursos por encima de los demás actores; de imponer un lenguaje y un conjunto de prácticas políticas. La retórica del desarrollo forma parte de la construcción idiomática que permite al Estado imponer una visión propia. Una visión del orden, del futuro, de lo que es la sociedad, de lo que es el propio Estado, del país. El *desarrollo* es una construcción lingüística que contiene significaciones precisas e intencionadas para el actor que lo utiliza³.

³ Akhil Gupta identifica dos elementos del Estado: su construcción discursiva (en términos de su representación como un ente unificado en el espacio público) y las prácticas políticas. (“Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State”, *American Ethnologist*, Vol. 22, No. 2, Mayo 1995, pp. 375-402). Joel S. Migdal recupera este concepto de Estado al diferenciar entre imagen y prácticas: “El Estado es un campo de poder marcado por el uso y la amenaza de violencia y conformado por 1) la imagen de una organización dominante coherente en un territorio, que es una representación de las personas que pertenecen a ese territorio 2) las prácticas reales de sus múltiples partes” (*Estados débiles, estados fuertes*, trad. Liliana Andrade y Victoria Schussheim, México, FCE-Umbrales, 2011, p. 34). En la investigación recupero esta definición de Estado de Migdal. El Plan pertenece a la “imagen del Estado” en términos de su posicionamiento como representante de los intereses de la Nación; como un cuerpo cohesionado y poderoso. Del mismo modo, retomo la noción de Edward Shils y recuperada por Migdal, que critica el monopolio del Estado sobre el conjunto de actores de autoridad en un territorio. “Los Estados (o cualquier otro sitio integrado de recursos e ideas) entablan batallas campales con otras figuras y grupos poderosos con formas muy arraigadas de hacer las cosas” (*Center and Periphery: Essays in Macrosociology*, Chicago, University Press, 1972, p. 26).

En este sentido, para construir un lenguaje del desarrollo, el Estado tiene que transigir con otros actores. Esto es particularmente cierto en un contexto como el mexicano, donde actores internos ajenos al Estado han ganado poder en los últimos treinta años⁴. Aunque el sujeto de los Planes es el Ejecutivo, la voz que representa no es sólo la del Presidente, sino una voz más amplia, que utiliza a la presidencia para articular un conjunto de nociones del desarrollo y conjugar las distintas visiones que tiene la élite política respecto a la sociedad.

El Estado se revela a sí mismo en el desarrollo. Se construye como elemento dentro de la sociedad, define el alcance de sus prácticas, su composición, su interacción con los demás actores. Inevitablemente, el Estado desprovisto del lenguaje –un lenguaje propio, articulado, con una gramática que le dé sentido y justificación- será vulnerable. A falta de retórica, el Estado pierde fuerza como idea, como imagen de representación, pero también como operador de prácticas políticas⁵. En este sentido, se vuelve fundamental regresar a las palabras del desarrollo, para recuperar la capacidad de conjugar el país en tiempo futuro.

⁴ Soledad Loaeza dice: “El disparador inmediato de la contracción de su presencia social fue la dramática crisis financiera que estalló en el verano de 1982, la cual se trasladó inmediatamente a la política y cuyo efecto sobre la capacidad de acción estatal fue magnificado por la erosión de la ideología dominante del autoritarismo, por la aceleración del proceso de descentralización y por la aparición de numerosos actores internos y externos que demandaban –y en muchos casos obtuvieron- participación en el proceso de toma de decisiones de gobierno”. (“La metamorfosis del Estado: del jacobinismo centralizador a la fragmentación democrática” en Loaeza, Soledad y Jean François Prud’homme coord., *Instituciones y procesos políticos*, México, El Colegio de México, serie Los grandes problemas de México, v. 14, 2010, pp. 24-25).

⁵ El Estado no es el único que puede articular una idea de progreso, de futuro, de sociedad. Actores se apropian del discurso del desarrollo; lo utilizan y moldean según sus intereses, como una manera de establecer interlocuciones de alianza o de conflicto con otros actores.

CAPÍTULO I. EL DESARROLLO COMO MITO

“Y entre todos esos símbolos, dijo Austerlitz, en el lugar más alto estaba el tiempo, representado por aguja y esfera. El reloj, a unos veinte metros sobre la escalera en cruz que unía el vestíbulo con los andenes, único elemento barroco de todo el conjunto, se encontraba exactamente donde, en el Panteón, como prolongación directa del portal, podía verse el retrato del Emperador; en su calidad de gobernador de la nueva omnipotencia, estaba situado aún más alto que el escudo del Rey (...)”⁶.

Inaugurada en 1905, la Centraal Station de Amberes fue un monumento al auge colonial, comercial e industrial de Bélgica. El progreso tiene un epicentro: los trenes que llevan mercancías a París y Viena, los andenes que reciben productos de las colonias, los viajeros que llevan la grandeza económica de la pequeña monarquía más allá de las fronteras. El reloj, como nota el personaje de Sebald, lo ordena todo.

La veneración del progreso como aspiración histórica de la humanidad es antigua y constante. En palabras de Sánchez-Ferlosio: “Siguen siendo los viejos dioses carroñeros, vestidos de paisano, con los nombres de Historia o de Revolución, de Progreso o de Futuro, de Desarrollo o de Tecnología”⁷.

El concepto de desarrollo que se utiliza hoy en la prensa, en los programas de gobierno, en los proyectos del Banco Mundial y en general en el lenguaje cotidiano, está construido históricamente, y tiene un fuerte componente político. Es decir, el concepto no surgió del vacío, no es neutro, y su definición no es unívoca.

¿Por qué aclarar esto? Porque la palabra se ha convertido en mito. En términos de Roland Barthes, esto significa que ha perdido su componente histórico, su capacidad explicativa como concepto de las ciencias sociales, y se ha constituido en una imagen

⁶ Winfried Maximilian Sebald, trad. Miguel Saénz, *Austerlitz*, Barcelona, Anagrama, 2002, pp.16-17.

⁷ Rafael Sánchez Ferlosio, *Mientras no cambien los dioses, nada habrá cambiado*, Madrid, Editorial Destino, 2002, pp. 34-35.

“natural” que, por lo mismo, no requiere ser comprendida, no requiere ser explicada y no crea responsabilidades entre los actores que la utilizan.

Entender la manera en que se habla de desarrollo hoy, en México, requiere explicar la genealogía del concepto, su transformación en mito y su uso como herramienta política.

1. BREVE HISTORIA DE LA IDEA DE DESARROLLO

El desarrollo es occidental. Es un concepto formado en Europa, y por lo tanto está anclado en la historia de esa “pequeña península al norte de África”. El “desarrollo” está definido en sus imágenes y significaciones por las guerras civiles europeas, el Estado-Nación nacido en Westfalia, la formación y caída de los imperios coloniales. Como todo concepto político, es fundamentalmente histórico.

Aunque la discusión sobre los orígenes del “desarrollo” puede remontarse hasta los griegos y el judeocristianismo, el concepto de desarrollo moderno se originó en el siglo XVIII. Las Ilustraciones europeas -escocesa, francesa, alemana- recuperaron por una parte la devoción griega por el cambio y el crecimiento⁸, y por otra la fe judeocristiana en el progreso⁹. A partir de estas dos nociones, los filósofos ilustrados desarrollaron la “teoría de la historia natural”.

⁸ “Porque el tiempo cambia la naturaleza del mundo entero y todas las cosas deben pasar de una condición a otra, y nada continúa como sí mismo; todas las cosas abandonan sus propios límites; la naturaleza cambia todas las cosas y las obliga a alterarse”. (“For time changes the nature of the whole world and all things must pass on from one condition to another, and nothing continues like to itself; all things quit their bounds; all things nature changes and compels to alter”, Lucrecio, cit. por. Robert Nisbet, *Social Change and History. Aspects of the Western Theory of Development*, Nueva York, Oxford University Press, 1969, p. 15.

⁹ “En oposición a la visión cíclica, los judíos concibieron el tiempo en forma lineal y progresiva; el futuro simbolizaba ya no el eterno retorno de lo mismo, sino una promesa de triunfo y redención, de felicidad y prosperidad. Con ellos se inicia una creencia esperanzada en el progreso de la humanidad y el sentido histórico de que el futuro puede ser mejor que el presente” (Javier

Jean-Jacques Rousseau, David Hume, los fisiócratas y Adam Smith, entre otros, explicaron el progreso en función de la naturaleza del hombre -la parte vital, esencial del ser humano- y no en función de la cultura (costumbres, tradiciones, leyes). De ahí deriva la fascinación por el salvaje, el hombre primitivo, en mente de los europeos no tocado por la mano socializadora de la civilización. Deriva también la idea de que existe un “orden natural” al que las sociedades deben aspirar: “La *naturaleza* (...) lleva consigo la idea clara de un tipo-ideal, una característica de una entidad, física o social, que es su esencia verdadera, y que se manifestará si circunstancias corruptoras, desviadoras o interferentes de un tipo u otro no obstruyen su paso”¹⁰. El siglo XVIII fraguó la preocupación académica por las etapas sucesivas en las civilizaciones. El ciclo de la vida humana se convirtió en una analogía utilizada recurrentemente para narrar el devenir de la cultura occidental.

La idea que obsesiona al siglo XIX es la “evolución social”. Esta teoría, basada en la analogía del crecimiento con los ciclos biológicos de los seres orgánicos, adoptó las preocupaciones por lo natural y las etapas históricas del siglo anterior, y formalizó los atributos del cambio en seis puntos: el cambio es natural, direccional, inminente, continuo, necesario, y con causas uniformes¹¹.

El cambio es intrínseco a la naturaleza del objeto. Para Comte, Spencer, Marx, Tocqueville, Hegel, Newman y Tylor, “el cambio es tan natural a la entidad social como cualquiera de sus elementos constitutivos”¹².

Elguea, *Razón y desarrollo. El crecimiento económico, las instituciones y la distribución de la riqueza espiritual*, México, El Colegio de México, Jornadas 154, 2008, p. 28).

¹⁰ “Nature (...) carries with it the clear idea of an ideal-type, a character of an entity, physical or social, that is its true essence and that will manifest itself provided only that corrupting, deflecting, or interfering circumstances of one kind or other do not obtrude” (R. Nisbet, *op.cit.*, pp. 141-142).

¹¹ Estos seis atributos de la teoría de la evolución social provienen de Nisbet (*Ibid.*, pp. 167-187).

¹² “(...) change is as natural to a social entity as any of its elements of structure”. *Ibid.*, p.167.

¿Hacia dónde se dirigen los cambios en las sociedades? Para los filósofos del siglo XIX, esta pregunta era una parte fundamental de su cosmogonía social. El rasgo de direccionalidad conlleva el concepto de etapas sucesivas: en el estudio de los fenómenos sociales se debe describir no sólo la meta del cambio, sino los diferentes periodos que conducirán a dicha meta. Marx es un claro ejemplo de esta direccionalidad. La esclavitud, el feudalismo, el capitalismo, el socialismo y el comunismo son etapas por las que debe transitar una civilización en un orden teleológico y positivo. Las “ley de tres etapas” de Comte o la “ley de la economía” de Marx, se presentaron como *leyes* y no como simples hipótesis gracias a esta noción del cambio inmanente.

El cambio tiene orden: una etapa debe completarse antes de pasar a la siguiente en un esquema de continuidad¹³. De la misma forma, el cambio tiene una lógica fuera de lo accidental y de la casualidad. El desarrollo no “le sucede” a las entidades sociales, sino que “forma parte de” su propia naturaleza. En consecuencia, el cambio es necesario.

Finalmente, tanto los filósofos de la Ilustración como los teóricos del siglo XIX concebían una causa única, primaria, del cambio. La Historia tenía un eje explicativo único y, por primera vez, secular. Dice Nisbet: “Esta ansia humana por conocimiento, estatus y poder sirvió a la teoría de Comte como la lucha de clases sirvió a Marx, como la lucha por la igualdad sirvió a Tocqueville, como la “sociabilidad insociables” sirvió a Kant –como un mecanismo uniforme de cambio, un mecanismo atado a la entidad en desarrollo”¹⁴.

¹³ “Ningún orden social desaparece antes de que todas las fuerzas productivas para las cuales hay espacio hayan sido desarrolladas, y nuevas, más elevadas relaciones de producción nunca aparecen antes de que las condiciones materiales de su existencia maduren en el vientre de la vieja sociedad”. (“No social order ever disappears before all the productive forces for which there is room in it have been developed, and new, higher relations of production never appear before the material conditions of their existence have matured in the womb of the old society”. Karl Marx, *Critique of political economy*, cit. por, Nisbet, *op.cit.*, p. 178).

¹⁴ “This human craving for knowledge, status and power served Comte’s theory just as class struggle served Marx, as the struggle for equality served Tocqueville, as “unsocial sociability” has

El siglo XIX definió la concepción de progreso que tenemos en la actualidad: tomar dos puntos espaciales, otorgarles atributos en el tiempo, y clasificarlos según un valor (más o menos, mejor o peor). El Método Comparativo -nacido en el siglo XVIII, aunque muy popular durante el siglo siguiente- funcionaba bajo estos tres ejes de espacio, tiempo y clasificación. De esta forma se podían ver distintas etapas del desarrollo conviviendo en el mismo tiempo, al considerar en una frase a Bélgica y al Congo, colocarlos en distintos momentos de la historia -el siglo de la revolución industrial y el paleolítico- y definirlos como civilizado y primitivo. Así, “de los miserables habitantes de Tierra del Fuego a las naciones más avanzadas de Europa occidental, no hay grado social que no exista en un punto del globo, y usualmente en localidades que están claramente alejadas”¹⁵.

El siglo XIX consolidó el lugar del progreso como una deidad. La veneración del progreso, el desarrollo y el crecimiento se reforzó por los avances en la tecnología y el auge del imperialismo. Desde la arquitectura hasta el arte y la política, la sociedad de inicios del siglo XX estaba obnubilada por el inexorable progreso. Es como un cohete: asciende tan rápido que cada segundo que sube causa vértigo y desconcierto¹⁶. “Todo lo que se volvería importante durante el siglo XX -de la física cuántica a la emancipación de las mujeres, del arte abstracto al viaje espacial, del comunismo y el fascismo a la sociedad del consumo, de la matanza industrializada al poder de los medios- había tenido una profunda huella en los

served Kant -as a uniform mechanism of change, a mechanism built into the developing entity” (*Ibid.*, p. 187).

¹⁵ “From the wretched inhabitants of Tierra del Fuego to the most advanced nations of Western Europe, there is no social grade which is not extant in some point of the globe, and usually in localities which are clearly apart”, Auguste Comte, cit. por. Nisbet, *Ibid.*, p. 199.

¹⁶ El terror del progreso, el frío e incontenible progreso, creó una literatura que podríamos llamar del desasosiego (lo que los franceses llaman “une tranquillité inquiétante”). Henry James, Conrad, Stevenson y Walter Benjamin plasmaron en sus novelas un desconsuelo subyacente a la aparente tranquilidad, contra el avance incontrolado de la tecnología y la comodidad burguesa de los imperios coloniales en los inicios del siglo XX.

años previos a 1914”¹⁷. Los años que van de la llegada del siglo XX a 1914, que Philip Blom llama “The Vertigo Years”, vieron el apogeo de la idea de progreso alimentado por el auge de los imperios coloniales y el crecimiento de la industria en Europa occidental.

Hay dos momentos clave en la segunda mitad del siglo XX que marcaron la idea de desarrollo. La construcción de una “industria del desarrollo” en la Guerra Fría y el nuevo impulso a la noción de progreso en la descolonización.

La Guerra Fría inició con lo que hoy denominaríamos un “proyecto de intervención para el desarrollo”. Estados Unidos entregó millones de dólares para la reconstrucción de los países cuyas economías se derrumbaron durante la Segunda Guerra Mundial. Podemos afirmar que esa acción intervencionista del gobierno de Truman con el Plan Marshall, fue el banderazo de inicio para la “industria del desarrollo”. La Guerra Fría utilizó al desarrollo como un frente de batalla; como medio de legitimación dentro de la competencia del mundo polar.

Durante las siguientes cuatro décadas, esa industria se consolidó con la creación del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. “Ninguna otra institución, nacional o internacional, ha dedicado tanto tiempo y tal cantidad de recursos al estudio y la conducción de procesos de desarrollo, primero en Europa y después en el mundo subdesarrollado”¹⁸.

Por otro lado, la descolonización sirvió de campo fértil para la intervención masiva de los países ricos en países pobres mediante agencias de desarrollo, organizaciones no gubernamentales e instituciones financieras internacionales. James Ferguson describe el

¹⁷ “Everything that was to become important during the twentieth century -from quantum physics to women’s emancipation, from abstract art to space travel, from communism and fascism to the consumer society, from industrialized slaughter to the power of the media- had already made deep impressoins in the years before 1914”. Philip Blom, *The Vertigo Years. Europe 1900-1914*, Nueva York, Basic Books, 2008, p. 3.

¹⁸ Elguea, *op.cit.*, p. 46.

caso de Lesoto, que en 1979 recibió 64 millones de dólares en “asistencia para el desarrollo”, proveniente de 27 países y más de 70 agencias internacionales¹⁹.

La descolonización, además de impulsar el uso del discurso del desarrollo mediante una industria de préstamos, financiamientos, expertos, trabajos de campo y publicaciones, le dio un nuevo significado histórico: la idea de Nación, de Futuro. Los países recién independizados recurrieron al discurso del desarrollo como una forma de plasmar sus aspiraciones nacionales, y unir a la población en torno a una idea de *Futuro común*. Además, los gobiernos de los nuevos países utilizaron al desarrollo como una manera de darse a sí mismos un sentido histórico, ordenar un programa de gobierno mediante la planeación, y construir su legitimidad interna mediante la búsqueda del *bienestar* de la población. Nehru resumió los retos del desarrollo de su país en una alocución referente al movimiento de los No-Alineados:

Ahora estamos comprometidos en la emocionante y enorme tarea de alcanzar desarrollo económico en nuestros países rápido y a gran escala. Tal desarrollo, en un país antiguo y subdesarrollado como India, es solamente posible como planeación deliberada. Fieles a nuestros principios y tradiciones democráticas, buscamos, en las discusiones y consultas libres, así como en la implementación, el entusiasmo, la voluntad y la cooperación activa de nuestro pueblo. Completamos nuestro programa quinquenal hace ocho meses, y ahora hemos empezado, en una escala más ambiciosa, nuestro segundo plan quinquenal, que busca un desarrollo planificado en la agricultura y la industria, en las ciudades y en el campo, y entre la producción a pequeña escala, fabril y artesanal. Hablo de India porque es mi país y tengo algún derecho de hablar de ella. Pero muchos otros países de Asia cuentan la misma historia, pues hoy Asia resurge, y los países que por mucho han estado bajo el yugo extranjero han recuperado su independencia; los impulsa un nuevo espíritu y luchan por nuevos ideales²⁰.

¹⁹ James Ferguson, *The Anti-Politics Machine. "Development", Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2003 (Primera edición 1990), pp. 5-6.

²⁰ En su discurso en Washington, D.C., Nehru sostenía, “We are now engaged in a gigantic and exciting task of achieving rapid and large-scale economic development of our country. Such development, in an ancient and underdeveloped country such as India, is only possible with purposive planning. True to our democratic principles and traditions, we seek, in free discussion and consultation as well as in implementation, the enthusiasm and the willing and active cooperation of our people. We completed our first Five-Year Plan eight months ago, and now we have begun on a more ambitious scale our second Five-Year Plan, which seeks a planned development in agriculture and industry, town and country, and between factory and small-scale

El concepto de desarrollo encuentra sus raíces en la tradición filosófica, económica y sociológica de Europa. El discurso del desarrollo se volvió comparativo, clasificatorio y determinista, cuando la cultura europea se confrontó al Otro. La colonización provocó que el europeo buscara definir –y defender- su propia realidad. Creó el sujeto de “no desarrollado” en contraposición a sí mismo. África, dice James Ferguson, ha servido como metáfora de la ausencia – un “continente oscuro” en contraposición a la luz y blancura de la civilización occidental²¹.

2. LA TRANSFORMACIÓN DEL CONCEPTO EN MITO

Lo que “civilización” fue para el siglo XIX, argumenta Ferguson, “desarrollo” es para la actualidad. El desarrollo se convirtió en más que un concepto: es el marco interpretativo mediante el cual ordenamos la realidad: “una gran cantidad de observaciones cotidianas se vuelven inteligibles y significativas” mediante la acción del lenguaje del desarrollo²². En consecuencia, la idea de desarrollo es un sistema de comunicación.

Roland Barthes, en su libro de 1957, *Mitologías*, buscó ver más allá del significado automático de las imágenes de la vida cotidiana y regresarlas al dominio de lo históricamente construido. La imagen de un soldado francés negro mirando la bandera de su patria o la foto de un escritor de vacaciones leyendo a Bossuet, son imágenes que al

and cottage production. I speak of India because it is my country and I have some right to speak for her. But many other countries in Asia tell the same story, for Asia today is resurgent, and these countries which long lay under foreign yoke have won back their independence and are fired by a new spirit and strive toward new ideals”(18 de diciembre de 1956, *Department of State Bulletin*, Estados Unidos, 14 de enero 1957, pp. 49-50:).

²¹ James Ferguson, *Global Shadows. Africa in the neoliberal world order*, Estados Unidos, Duke University Press, 2006, p. 3.

²² “(...) a host of everyday observations are rendered intelligible and meaningful”, James Ferguson, *The Anti-Politics Machine, op.cit.*, p. xiii.

deconstruirlas hablan, por ejemplo, de la legitimación del colonialismo y el estereotipo de los intelectuales. El soldado y el escritor, como simples sujetos, no tienen significados concretos; estos se les otorgan al asociárseles ciertos rasgos (el uniforme y la bandera; la lectura de un teólogo del siglo XVIII en la playa). Al juntar sujeto y significado se crea un mito, una imagen que no requiere explicación, porque la asociación entre soldado y patria, y entre escritor y avidez intelectual (que no lo deja descansar ni en vacaciones) es *natural*.

(...) el mito se constituye de la pérdida de la cualidad histórica de las cosas: las cosas pierden en él el recuerdo de su fabricación. El mundo entra en el lenguaje como una relación dialéctica de actividades, de actos humanos: sale del mito como un cuadro armonioso de esencias. Operó una prestidigitación, que volteó lo real, lo vació de historia y lo llenó de naturalidad (...)²³.

Por su parte, Robert Nisbet estudia al “desarrollo” como metáfora. Las ciencias sociales requieren de analogías para asir fenómenos sin concreción física. Las palabras “crecimiento”, “desarrollo”, “decadencia”, “despliegue” tienen un sentido literal y empírico para las plantas en la biología. Su aplicación a la cultura, la civilización o la sociedad las convierte en metáforas. El uso de metáforas, dice Nisbet, es indispensable para las ciencias sociales, pero también peligroso: “Ver el universo y decir que es como una máquina o un organismo es una cosa: perdonable en un tiempo y lugar dado. Pero intentar construir proposiciones rigurosas de análisis científico a partir de cualquiera de estas dos metáforas,

²³ (...) le mythe est constitué par la déperdition de la qualité historique des choses: les choses perdent en lui le souvenir de leur fabrication. Le monde entre dans le langage comme un rapport dialectique d'activités, d'actes humains: il sort du mythe comme un tableau harmonieux d'essences. Une prestidigitation s'est opérée, qui a retourné le réel, l'a vidé d'histoire et l'a rempli de nature (...). Roland Barthes, *Mythologies*, Francia, Éditions du Seuil, 1957, p. 230.

confundiendo atributos de analogía con atributos de realidad, puede ser (...) profundamente limitativo y distorsionante”²⁴.

El desarrollo es una metáfora que olvidó su condición; es también un mito. Decir que los países son menos o más desarrollados produce automáticamente explicaciones sobre lo que ocurre en ellos. Basta decir que un país es no desarrollado para que una serie de imágenes nos lleguen a la mente: pobreza, desnutrición, inestabilidad política, violencia. Usar este concepto permite ahorrar explicaciones (hay pobreza porque es menos desarrollado, el gobierno falló porque es menos desarrollado), categorizar la realidad social y justificar medidas (el Banco Mundial interviene porque el país es menos desarrollado). En calidad de mito, el término “desarrollo” desempeña funciones comunicativas, al homologar el lenguaje mediático y gubernamental internacional; además, tiene un uso como herramienta política.

²⁴ “To look at the whole universe and say it is like a machine or organism is one thing: forgivable in proper time and place. But to seek to build rigorous propositions of scientific analysis upon either metaphor, *mistaking attributes of analogy for attributes of reality*, can be (...) profoundly limiting and distorting”. Nisbet, pp. 6-7 [cursivas mías]. Probablemente el caso más emblemático de esta confusión entre atributos de analogía y atributos de realidad sea la analogía hobbesiana entre hombre y lobo que ha caracterizado la historia de Occidente. “Homo homini lupus” sintetizó Freud: “el hombre es el lobo del hombre”. La naturaleza del hombre es la violencia, el egoísmo desmesurado. La única forma de mantener a la sociedad y conservar el preciado Orden, es mediante un poder externo que controle los impulsos, o mediante estrategias de autocontrol decididas colectivamente. “Qué calumnia a la gregaria manada de lobos con sus muchas técnicas de deferencia, intimidación y cooperación, que han dado por resultado una organización imperecedera”. La analogía del impulso humano hacia el egoísmo, “fruto de nuestra imaginación cultural”, es la justificación moral de prácticas antidemocráticas y éticamente discutibles; es, además, el origen del capitalismo. (Marshall Sahlins, *La ilusión occidental de la naturaleza humana*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011).

3. EL LENGUAJE DEL DESARROLLO ES POLÍTICO

A partir de la caída del muro de Berlín, las políticas de intervención de los organismos internacionales cambiaron de enfoque. Durante la década de los años 1980, los proyectos impulsados por el Banco Mundial en América Latina, Asia y África se habían centrado en el llamado *state-building*: la construcción de un Estado fuerte y la capacitación de las administraciones públicas nacionales. Esto condujo a la centralización de las administraciones alrededor del gobierno nacional en la mayoría de los países, en particular en las áreas de finanzas y seguridad. El aumento del poderío del Estado, patrocinado desde fuera por organismos internacionales, propició también la llegada de gobiernos dictatoriales y la consecuente pérdida de libertades civiles.

Para 1990, el enfoque de los programas de los organismos internacionales cambió, congruente con el aumento del discurso antiestatista en los países prestatarios. Ahora, la eficacia del desarrollo ya no residía en construir gobiernos nacionales, sino en evitarlos. El lenguaje de los proyectos de desarrollo se despolitizó a partir de esa década. El Estado, los Parlamentos, los partidos y la burocracia eran trabas a la eficacia de los proyectos. Los organismos internacionales definieron un nuevo interlocutor: la comunidad.

La atracción por lo “tradicional”, la “comunidad”, lo “autóctono” en las políticas se relaciona con el aumento de los estudios de esta naturaleza en la academia, sobre todo la estadounidense. Lo local se convirtió en un blanco recurrente de lo políticamente correcto: hablar de la comunidad, dejarlos tomar sus propias decisiones, respetar sus “características ancestrales” se convirtieron en ejes de programas enteros de los gobiernos nacionales, impulsados por el financiamiento de organismos como el Banco Mundial.

No obstante, la idea de “dejar en las manos de la comunidad” los proyectos de desarrollo resulta en muchos sentidos problemática. Para empezar, ¿qué es una comunidad? ¿Es acaso una medida territorial (el pueblo, el municipio, la aldea) o está definida

culturalmente? ¿Qué consecuencias tienen los proyectos de desarrollo definidos en torno a las comunidades? Adelanto una conclusión: los proyectos para el desarrollo crean alianzas, producen conflictos, reconfiguran el poder local. En resumen, hacen política, aunque su objetivo se defina como “apolítico”.

Peter Geschiere ilustra los problemas derivados de la descentralización hacia la comunidad patrocinada por el Banco Mundial. El caso de una ley de regulación forestal en Camerún, emitida con ayuda de dicho organismo, muestra las consecuencias de una política desarrollista que define a la comunidad como receptor.

La ley, aprobada en 1994, se entiende en el contexto de la caída brutal de los precios internacionales de los productos básicos a finales de la década de 1980. Camerún, exportador de cacao, café y algodón, vio sus ingresos severamente afectados. Las vastas reservas forestales del Este del país -una región históricamente relegada y escasamente poblada- se transformaron en estratégicas²⁵. La ley se redactó en un ambiente dividido entre la preocupación ambiental por la sobre-explotación de los recursos y la necesidad económica de hacerlo. El Banco Mundial propuso una vía: una explotación sustentable de los recursos forestales se garantizaría mediante el “empoderamiento” de la población local. “Así, la ley ofrece a instituciones locales, tanto el municipio como la ‘comunidad local’ (...), la posibilidad de crear sus propios bosques y administrarlos colectivamente”²⁶. Además, la mitad de los impuestos derivados de la explotación irían para los locales.

Más allá de los problemas para aplicar la ley en su cabalidad (por ejemplo, la centralización financiera que redujo la parte de los impuestos recibidos por los locales, o la dificultad del trámite para que las comunidades presentaran una propuesta de bosque al gobierno central), las consecuencias prácticas más tangibles de la ley se debieron al uso del

²⁵ Peter Geschiere, *The Perils of Belonging. Autochthony, Citizenship, and Exclusion in Africa and Europe*, Chicago, The University of Chicago Press, 2009, p. 70.

²⁶ “Thus, the law offers local institutions, both the municipality and the “local community” (...), the possibility of creating their own forests and managing them collectively”. *Ibid.*, p. 73.

término comunidad como eje de la política. Al faltar una definición, los habitantes de la provincia Este comenzaron una batalla por definir quién era más autóctono, y por lo tanto quién tenía derecho a recibir el dinero²⁷.

En resumen, aunque el enfoque de la política de desarrollo forestal del Banco Mundial en Camerún era “anti-estatista” y “anti-político”, la ley provocó una pelea entre élites locales, organizaciones no gubernamentales, municipios, compañías de explotación forestal, pobladores y el gobierno central.

Las políticas de desarrollo, de la naturaleza que sean, son fenómenos políticos (como, dicho sea de paso, lo son también las leyes). Producen transformaciones en la realidad social en la que se enmarcan, y son utilizadas y padecidas por actores ni siquiera considerados dentro del proyecto inicial. En este sentido, los organismos internacionales tienen una responsabilidad sobre las consecuencias prácticas de sus proyectos, aunque dichas consecuencias sean, en un número significativo de ocasiones, “inesperadas”.

²⁷ “The very idea of “the community” as a major stakeholder in the surrounding forest has triggered fierce debates about who “really” belongs to the village or even to the family”. Se debe tomar en cuenta que la misma idea de “autoctonía” y “comunidad” es una creación colonial, en un afán de los colonos por ordenar los territorios y categorizar a la población. En consecuencia, la idea de pertenencia es difusa y cambiante, y dentro de un mismo poblado hay fuertes tendencias a la segmentación y el conflicto. Las inmigraciones internas y la urbanización han agudizado estas divisiones, cuando élites urbanas quieren regresar al lugar de donde son “autóctonos” para tener parte de las regalías sobre los proyectos de desarrollo. (*Ibid.*, pp. 81-83).

CAPÍTULO II. PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982

1. INTRODUCCIÓN

Pocos sexenios transitaron tan rápido de la euforia a la agonía como el de José López Portillo. Del periodo se recuerdan las escenas de los últimos momentos del sexenio, las frases tristemente célebres del Presidente, la imagen del hombre fuerte de México en llanto, la nacionalización de la banca. Los años de prosperidad inicial se mencionan como contraste e incluso como ironía. Sin embargo, como señala Ariel Rodríguez Kuri, “Pocos presidentes generaron tal euforia en este país como López Portillo de 1977 al verano de 1981”²⁸.

El Plan Global de Desarrollo se redactó en 1980, momento en el cual el futuro parecía claro y promisorio gracias a la abundancia de recursos petroleros. El Plan es el primer esfuerzo del Ejecutivo por ordenar en un solo documento las ambiciones de prosperidad y sintetizar el desarrollo nacional.

1.1 CONTEXTO HISTÓRICO

Para entender el Plan es necesario introducir la coyuntura de crisis y bonanza de esos años. El Plan Global de Desarrollo es producto de una coyuntura histórica marcada por la crisis social y económica de los años sesenta y setenta, y la euforia de los primeros años de gobierno del presidente López Portillo gracias a la acelerada recuperación de la economía por el crecimiento de los ingresos del petróleo.

En su discurso de toma de posesión el primero de diciembre de 1970, Luis Echeverría propuso la ruptura con el pasado y la autocrítica como base de su gobierno.

²⁸ Instituto Mexicano de la Radio, *Discutamos México*, “De Echeverría a Zedillo”, México, 2010.

El discurso es revelador por la asimetría con los gobiernos anteriores, quienes proponían la continuidad del proyecto posrevolucionario. En efecto, un eje fundamental del régimen surgido de la Revolución fue la estabilidad. Desde el gobierno de Lázaro Cárdenas, el logro de las metas derivadas de la lucha armada se convirtió en el instrumento retórico que daría sentido a la acción gubernamental. En la práctica, “las estructuras políticas que la revolución creó y perfeccionó desde Carranza hasta Cárdenas siguieron vigentes, con cambios que fueron pocos y secundarios”²⁹.

El quiebre de esa estabilidad y el sentimiento de autocrítica que quiso transmitir Echeverría, se explican por la incapacidad del gobierno posrevolucionario de adaptarse a los cambios estructurales que vivió el país durante tres décadas. Como explica Rogelio Hernández, la estabilidad del régimen residía en la capacidad de las instituciones para procesar demandas de grupos sociales. Corporaciones, organizaciones sociales, oficinas en los tres niveles de gobierno y partidos políticos daban respuesta a las demandas de amplios sectores de la población y, en consecuencia, fungían como reguladores del conflicto social³⁰. En este escenario, el Presidente desempeñaba el papel de árbitro y aunque tenía influencia en las instituciones el funcionamiento de éstas no estaba supeditado a las decisiones del Ejecutivo.

No obstante, el llamado “milagro mexicano” trajo consigo cambios profundos en la configuración demográfica, social y económica del país. El Producto Interno Bruto (PIB) creció a una tasa media anual de 6.2% entre 1940 y 1970. La población total creció de 19.7 a 48.2 millones de personas durante ese periodo y pasó de ser una población mayoritariamente rural a una urbana (la proporción de la población urbana aumentó de

²⁹ Lorenzo Meyer y Héctor Aguilar Camín, *A la sombra de la Revolución mexicana*, México, Cal y Arena, 2010 (1989 primera edición), p. 193.

³⁰ Rogelio Hernández Rodríguez, “La transformación del presidencialismo en México”, Ilán Bizberg, Lorenzo Meyer [coord.], *Una historia contemporánea de México: Actores*, México, Océano, 2005, p. 92.

35 a 58% de 1940 a 1970). Además, los indicadores sociales muestran un avance considerable en esas tres décadas: la tasa de mortalidad infantil disminuyó casi 50% al pasar de 138.6 niños por millar en 1940 a 76.8 niños por millar en 1970, y la tasa de alfabetización prácticamente se dobló (41.8% en 1940 y 76.3% en 1970)³¹.

Esta transformación acelerada del perfil sociodemográfico del país causó un crecimiento descontrolado de la demanda por servicios públicos en las ciudades desde la década de los años 1960. Del mismo modo, el cambio en la composición de la población económicamente activa hizo estallar los mecanismos tradicionales de representación gremial y corporativa³². Nuevos sectores de la población, ahora fortalecidos, comenzaron a requerir atención de un aparato institucional no apto para atenderlos. Es el caso, por ejemplo, de empresarios y estudiantes, pero también de campesinos y obreros.

En resumen, las instituciones recibieron un número creciente de demandas en detrimento de su función como reguladoras del conflicto social. “Este proceso llevó a la presidencia a una sobreexposición, a emplear cada vez más sus facultades no como antes (normar o guiar a las instituciones) sino incluso para sustituir sus tareas. El resultado fue un desgaste de la presidencia y, al mismo tiempo, un aumento de la posibilidad de incurrir en excesos y errores”³³.

El estallido de las manifestaciones estudiantiles en 1968 y su represión desmedida ha sido caracterizado como un “punto de inflexión”, en el cual cristalizó la incapacidad del

³¹ La totalidad de los indicadores mencionados en este párrafo provienen del Apéndice “Series históricas de indicadores económicos y sociales” del libro *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica* (Juan Carlos Moreno-Brid, Jaime Ros Bosch, México, Fondo de Cultura Económica, 2009, pp. 341-358).

³² El porcentaje de la población económicamente activa en el sector primario pasó de 67.3% en 1940 a 41.8% en 1970. El sector secundario creció de 13.1% a 24.4%, mientras que el sector terciario aumentó de 19.6% a 33.8% de la población económicamente activa en el mismo periodo (*Loc. cit.*)

³³ Rogelio Hernández, *op.cit.*, p. 93.

régimen posrevolucionario de responder a las exigencias de sectores sociales cada vez más urbanos y preparados, y mitigar el creciente desencanto social³⁴. El 68 reclama para sí el título de fundador, de punto de inicio de un impulso de cambio que llevaría a la alternancia presidencial en el año 2000. Sin embargo, este episodio fue producto y partícipe de un movimiento de descontento más amplio en todos los sectores de la sociedad.

A finales de los sesenta e inicios de los setenta, el gobierno se enfrentó a movilizaciones agrarias, al recrudecimiento del conflicto entre obreros y empresarios, a la insurgencia sindical, a guerrillas urbanas y rurales, al enojo del empresariado en el norte del país. Estos movimientos fueron presiones para el gobierno de Echeverría, y lo obligaron a replantear su modelo de intermediación política.

Aunado a esto, el naciente pluralismo político, derivado de la erosión del consenso en la élite política y la progresiva apertura de los canales de financiamiento a partidos de oposición iniciada durante la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz, debilitó las capacidades de acción del Ejecutivo.

El presidente Echeverría llegó al gobierno en 1970 con la idea de dar al modelo de crecimiento económico una impronta renovada de combate por la justicia social. El nuevo impulso otorgado a la redistribución del ingreso fue parte de la estrategia de apertura y legitimación que el Ejecutivo buscó a raíz de las tensiones de 1968. El gobierno apeló al cambio en la estructura de redistribución de la riqueza, y bautizó el

³⁴ “El tiempo transcurrido permite ver de manera cada vez más clara que en el desarrollo político del siglo XX mexicano, 1968 fue uno de esos años que pueden calificarse como de inflexión, es decir, un momento en que ciertos desarrollos y tendencias concluyen o se modifican de manera sustantiva y otros más se inician. El resultado final es que el conjunto cambia de dirección” (Lorenzo Meyer, “La visión general”, Ilán Bizberg, Lorenzo Meyer [coord.], *op. cit.*, p. 13).

nuevo modelo como “desarrollo compartido”. En la práctica, los cambios se tradujeron en un fuerte aumento del gasto público, de 12% promedio anual durante el sexenio.

Sin embargo, el aumento en la inversión pública en la agricultura, los subsidios a las exportaciones y la creación de empresas públicas, entre otras iniciativas, no estuvieron acompañadas de un aumento en la recaudación fiscal, a pesar de que ciertos esfuerzos se realizaron en este sentido³⁵. En consecuencia, el déficit financiero del sector público pasó de 2.5% a 10% del PIB entre 1971 y 1975. Para paliar dicho déficit y evitar una reforma fiscal profunda y costosa políticamente, el gobierno optó por adquirir deuda externa.

En 1973, el aumento en los precios del petróleo (llamado primer choque petrolero) y la inyección de dinero en la economía por el gobierno provocaron un aumento en la inflación, la cual llegó a más de 20% en 1974³⁶. Además, durante el sexenio disminuyó la inversión privada, en parte por el crecimiento de las restricciones de crédito bancario y debido al deterioro de la relación entre el gobierno y los empresarios, con la consecuente disminución de la producción de bienes de capital y la falta de diversificación hacia otras actividades. Las exportaciones cayeron 15% en 1975. Al mismo tiempo, las importaciones subieron como proporción del mercado interno.

En agosto de 1976, el gobierno del presidente Echeverría devaluó el peso y pidió asistencia financiera al Fondo Monetario Internacional, con el objetivo de paliar el desequilibrio de la balanza comercial y la fuga de capitales. En 1977, la tasa de crecimiento del PIB cayó a 3.4%, mientras que al inicio del sexenio era de 6.9%.

³⁵ Dentro del modelo de “desarrollo compartido”, hubo un intento por introducir una reforma fiscal al inicio del sexenio, que incluía un impuesto a la riqueza y un aumento a los impuestos de los ingresos personales más altos, entre otras. La reforma quedó reducida a un impuesto de 15% en bienes de lujo y a un pequeño incremento sobre el impuesto a la venta, dada la beligerante oposición del sector privado. Véase Jaime Ros, Moreno-Brid, *op. cit.*, p. 172.

³⁶ *Ibid.*, p. 176.

En resumen, el gasto público se utilizó durante el gobierno de Echeverría para cubrir las debilidades de la política económica seguida hasta el momento.

El gobierno no pudo o no quiso llevar a cabo una reforma fiscal a fondo, y le resultó más cómodo encarar sus responsabilidades pidiendo prestado en el exterior para seguir administrando y promoviendo el crecimiento económico basado en una industria poco competitiva, exigente de insumos importados pero incapaz de generar las divisas necesarias para conseguirlos³⁷.

El gasto público no estuvo acompañado de una estrategia de aumento del ingreso, lo que conllevó a desequilibrar aún más la economía mexicana y exponerla a los vaivenes de la economía financiera internacional.

En 1976, el momento era propicio para que el gobierno reconsiderara el patrón de ingreso-gasto que había mantenido durante los años anteriores y se concentrara en fortalecer las fuerzas productivas sectoriales del país y su capacidad de redistribución. Sin embargo, el hallazgo de reservas de petróleo en 1977 hizo que el gobierno siguiera una política expansiva del gasto, suponiendo que el precio del petróleo seguiría al alza.

El crecimiento exponencial de las reservas de petróleo, que pasaron de 6.3 mil millones de barriles a 40 mil millones en un año, provocó una bonanza económica a partir de la cual el gobierno de José López Portillo construyó su programa de gobierno.

En tan sólo tres años, el país se recuperó económicamente: la tasa de crecimiento del PIB pasó de 3.4% en 1977, a 8.2% en 1978 y a 9.2% el año siguiente. El gobierno inauguró el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), dirigido a mejorar la productividad del sector agrícola y garantizar el acceso de la población pobre a la alimentación³⁸. Asimismo, en 1977 se inauguró otro programa de alivio a la pobreza, la Coordinación General del Plan de Acción de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar). En general, este

³⁷ Lorenzo Meyer y Héctor Aguilar Camín, *op. cit.*, p. 204.

³⁸ Jaime Ros, Moreno-Brid, *op. cit.*, p. 179.

programa siguió la iniciativa emprendida por Echeverría en política social, consistente en dirigir recursos públicos a las zonas rurales, marginadas durante los años de industrialización. Gracias a estas iniciativas y al dinamismo general de la economía, el coeficiente de Gini pasó de 49.0 a 42.5 entre 1977 y 1984³⁹.

El optimismo del gobierno era absoluto. El director de PEMEX durante los primeros años del sexenio, Jorge Díaz Serrano, afirmó incluso que “Esta riqueza [petrolera] constituye no sólo el instrumento para resolver los problemas económicos que tenemos en la actualidad. Es, además, el gran eje económico que ha faltado desde el principio de nuestra historia y cuya ausencia ha inhibido la total consolidación de la nación”⁴⁰.

En este contexto, la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), dirigida por Miguel de la Madrid, y cuyo titular de asuntos económicos era Carlos Salinas de Gortari, se propuso mejorar la planeación del gobierno como punto central de una extensa reforma administrativa. El objetivo fue ampliar las formas de evaluación y programación del presupuesto, revalorizando las prioridades de gasto público. Es en este marco de un esfuerzo del Ejecutivo por mejorar la planeación, que se entiende el Plan Global de Desarrollo⁴¹. Desde 1976, la SPP elaboró un documento denominado “Bases para la Elaboración de un Programa de Gobierno”, del cual saldría buena parte del Plan Global de Desarrollo de 1980.

El Plan Global de Desarrollo 1980-1982 (PGD) es el primero en su tipo. Desde el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas había programas sexenales, que derivaban en algunos planes sectoriales y regionales. Sin embargo, el ejercicio de planeación no era consistente ni se ejecutaba en su cabalidad. El PGD es el primer esfuerzo de ordenar en

³⁹ *Ibid.*, p. 180.

⁴⁰ Cit. por Lorenzo Meyer, Héctor Aguilar Camín, *op. cit.*, p. 250.

⁴¹ La Ley de Planeación, que regula el Sistema de Planeación Democrática, no se aprobó hasta 1983.

un solo documento acciones específicas para los distintos sectores económicos y para la totalidad del territorio nacional⁴².

La introducción del Plan describe las aspiraciones del proceso de planeación, y el esfuerzo de creación del Sistema Nacional de Planeación. Por tratarse del primer documento de planeación *nacional*⁴³, el Plan enfatiza su importancia y la innovación que representa⁴⁴. Finalmente, el PGD es una etapa en la creación de un Sistema Nacional de Planeación, por lo que menciona las acciones que deberán llevarse a cabo para ejecutar las acciones propuestas en el Plan y mejorarlo como instrumento:

Conscientes de las aspiraciones y del estado actual de la planeación, se pretende, durante 1980-1982, lograr la mayor congruencia posible entre el Plan Global y los planes sectoriales y estatales, uniformar la metodología para su formulación, actualizar y profundizar en los estudios de ramas estratégicas, así como fortalecer las áreas técnicas programáticas para mejorar los instrumentos de previsión del Plan⁴⁵.

1.2 ESTRUCTURA DEL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO

El documento puede dividirse en dos partes. La primera parte del Plan, del primer al sexto capítulo, es fundamentalmente teórica. La Introducción constituye el primer capítulo, que define el “marco conceptual” del documento y presenta los avances en el

⁴² Como estudiaré en el apartado sobre los actores del PGD, un punto de debate fundamental fue el nivel de obligatoriedad del Plan para los gobiernos estatales.

⁴³ “El Plan Global de Desarrollo que se propone, no obstante las limitaciones propias de un sistema de programación aún incipiente, pretende ser un Plan Nacional, y no sólo de gobierno” (Estados Unidos Mexicanos, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, México, 1980, p. 18).

⁴⁴ “Si bien las energías de la Nación son tales que se ha podido y aún se podría crecer económicamente sin un sistema de planeación formal, lo cierto es que carecer de tal sistema en un país de la magnitud y complejidad del nuestro, lleva implícito el riesgo de realizar acciones que no se correspondan a los objetivos prioritarios, y dejar el país a la deriva” (*Ibid.*, p. 20).

⁴⁵ *Ibid.*, p. 16.

Sistema Nacional de Planeación. El segundo, llamado “Filosofía política”, define los elementos del modelo en el cual se basa el proyecto nacional: nacionalismo, libertad y justicia, Estado y sociedad, democracia, economía mixta, libertades económicas, derechos sociales, rectoría del Estado y del sector público, internacionalismo, legitimidad y pacto social. El tercer capítulo es un diagnóstico socioeconómico que presenta los principales cambios sociales, económicos y demográficos de las últimas décadas y analiza las “fallas estructurales” y los “problemas coyunturales” que debe atender el gobierno. Por su parte, el cuarto capítulo es una recapitulación de las principales acciones del gobierno entre 1977 y 1979. El quinto describe los objetivos nacionales, mientras que el sexto vuelve a ser conceptual al tratar las “bases políticas y de justicia” con las cuales se llevarán a cabo las políticas públicas.

El Plan dedica 73 de sus 220 páginas a asentar las bases teóricas. Estos apartados, por tener un tono abstracto y de discusión de ideas y conceptos, ilustran la idea que tiene el Ejecutivo sobre México y el tono discursivo general que emplea.

La segunda parte del Plan, del capítulo siete al quince, es la parte programática. En estos capítulos se especifican las acciones de política pública que emprenderá el gobierno en distintos rubros: empleo, macroeconomía, gasto público, política económica general, política de energéticos, política sectorial, política regional y de desarrollo urbano, política social y política de salarios, precios, utilidades y fisco. El PGD cierra con un pequeño capítulo de cuatro hojas, denominado “Perspectivas”.

1.3 APERTURA

El modelo de desarrollo del gobierno del presidente López Portillo se condensa en el Plan Global. Por ello, no hay mejor documento para captar la imagen del desarrollo de

ese sexenio. El Plan es un ejercicio de diagnóstico, de proyección hacia el futuro y de sistematización de distintas estrategias de política pública.

La planeación es un balance entre lo deseable y lo posible. El documento contiene una imagen del país al que aspira el Ejecutivo, construida a partir de una mezcla entre historia, filosofía política y proyecciones económicas. Es por ello que en el segundo apartado de este capítulo analizaré el concepto de temporalidad en el Plan: el uso de la historia, el diagnóstico sobre el presente y las perspectivas del futuro.

El Plan Global de Desarrollo es también un ejercicio de representación política. El documento tiene la aspiración de ser implementado. Por ello, el Ejecutivo debe considerar, además de su propia voluntad, la de otros actores. En este sentido, es multilateral, porque no depende de la sola voluntad ni de los designios de la Presidencia. Un tercer apartado analiza la configuración de actores del Plan.

Finalmente, el apartado programático del PGD describe las estrategias de política pública que conducirán al desarrollo, las cuales estudiaré en el cuarto apartado. El esbozo de las prioridades nacionales y de la orientación general de las políticas permitirá advertir qué instrumentos concretos propone el Ejecutivo para alcanzar sus objetivos de desarrollo. De esta forma, completaremos un mapa general de la visión del Ejecutivo sobre el desarrollo en tres rubros: para qué, quiénes participan y con qué instrumentos.

2. “POR UN MÉXICO COMO EL QUE MERECE NUESTRA HISTORIA”

“El Presidente López Portillo ha promovido una reforma social que actualiza y proyecta los principios básicos de la Revolución Mexicana”⁴⁶. La frase inicial del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 resume la tensión que lo caracteriza: la transformación y la permanencia. La necesidad de dar un nuevo impulso a la menguante legitimidad

⁴⁶ *Ibid.*, p. 3.

revolucionaria se enfrenta a los deseos de mantener el *status quo* y venerar la causa revolucionaria que ha dado dirección y contenido a la acción pública desde 1917.

El Plan Global de Desarrollo (PGD) construye discursivamente una necesidad tanto de renovación como de continuidad. Por un lado, menciona los retos que enfrenta un México cambiado; por el otro, acude a la tradición, al defender el papel del Estado y la fortaleza institucional del Ejecutivo, así como la vigencia de los principios políticos que lo sustentan. El resultado es una mezcla desigual entre visiones del pasado y la constatación de lo inevitable: la realidad de México ha dejado atrás a su régimen.

En este apartado me interesa estudiar esa tensión, por lo que analizaré primero la lucha por mantener la identidad histórica y la legitimidad. En segundo lugar, me enfocaré en las alusiones al cambio en el Plan, para concluir con las maneras en que apela a las reformas y al futuro.

2.1. CONTINUIDAD DEL LEGADO REVOLUCIONARIO

El Plan es parte de la tradición retórica posrevolucionaria. Más allá de las constantes menciones a la Constitución de 1917, un tanto sentimentales y repetitivas, el Ejecutivo que conduce el presidente López Portillo, al igual que el conjunto de gobiernos posrevolucionarios que lo precedieron, coloca al modelo político por encima de cualquier otra consideración. Es decir, el ejercicio de planeación que motiva al documento y las propuestas de política pública que surgen de él—incluido el diagnóstico sobre los actores económicos, las necesidades sociales y la valoración del trabajo gubernamental— pasan por una consideración de orden político. Hay un “modelo político” revolucionario al cual se apega el Ejecutivo; funda su legitimidad, justifica sus políticas y moldea su visión del desarrollo.

El modelo político surge de la historia, pero no de cualquier historia: la historia revolucionaria, la historia de la larga lucha del pueblo mexicano. “Nuestro proyecto

constitucional es síntesis jurídica y política de nuestra voluntad histórica”⁴⁷. La “voluntad histórica” del pueblo mexicano se menciona de forma recurrente en el Plan. La Revolución y su resultado, la Constitución de 1917, forman parte de un proceso más amplio mediante el cual el pueblo -como ente activo, decisor de su propia historia- definió sus aspiraciones y transformó su realidad: “Esta evolución se da en clara continuidad de los varios momentos de un mismo proceso de afirmación y desenvolvimiento del pueblo mexicano”⁴⁸.

El Plan recurre a ese proceso de autodeterminación histórica en varias ocasiones. Un ejemplo ilustrativo es al hablar de la protección de los recursos naturales: “El país cuenta con una experiencia reivindicadora de sus recursos naturales, esencial al nacionalismo mexicano, que se ve reforzada con la Revolución Mexicana y la voluntad soberana del Constituyente que decide, en 1917, dar en definitiva el dominio de los recursos naturales a la Nación”⁴⁹.

Existe, en consecuencia, una voluntad del pueblo mexicano; un pacto social con preceptos que rigen la vida del país. La Constitución de 1917 sintetiza ese pacto. “La Constitución contiene un proyecto nacional: al definir las orientaciones filosóficas que recuperan lo mejor de nuestra historia y recogen los anhelos de las mayorías; al establecer las bases que configuran las estructuras de un gobierno viable; y al proponer las formas de relación del gobierno con la sociedad que conducen a la democracia”⁵⁰. La Constitución, producto de la evolución histórica del pueblo mexicano, condensa la

⁴⁷ *Ibid.*, p. 22.

⁴⁸ *Loc. cit.*

⁴⁹ *Ibid.*, p. 139. Un ejemplo más es la siguiente la cita: “[La Constitución] Constituye un proyecto de origen popular, como corresponde a una comunidad que, en ejercicio de su soberanía, decidió configurar por sí misma su propia realidad” (*Ibid.*, p. 22).

⁵⁰ *Ibid.*, p. 21 (cursivas mías).

voluntad del interés general y hace posible su realización al dictar formas de gobierno y arreglos institucionales.

Esta legitimidad derivada de la Constitución es explícita: “Nuestro proyecto histórico es legítimo. La Constitución resultante del pacto que incorporó los diversos propósitos revolucionarios es una expresión nítida de legitimidad. Pocos documentos y programas en la historia contemporánea han contado con la convergencia de las distintas formas de legitimidad política”⁵¹.

Cada apartado del Plan tiene, en su primero o segundo párrafo, una mención de la Constitución como fuente de lo ahí escrito. La Constitución tiene un valor simbólico que va más allá de su entendimiento como instrumento jurídico.

El Ejecutivo justifica sus acciones en términos de los “principios fundamentales”, el “marco conceptual integral” y los “axiomas del proyecto nacional” derivados de la Revolución⁵². El modelo político no está en construcción: es un hecho dado, benévolo además, que antecede y domina las consideraciones que los nuevos fenómenos económicos, políticos y sociales pudieran traer. El modelo está por encima de la coyuntura y del gobierno sexenal. “El modelo económico se da en y por un modelo político. Si hay estrategia de desarrollo e instituciones para conducirla, es porque existe sólidamente estructurado un sistema político derivado de nuestra Revolución. La técnica queda así al servicio del Proyecto Nacional instaurado por ese movimiento social”⁵³.

⁵¹ *Ibid.*, p. 31. De acuerdo al Plan, existen tres tipos de legitimidad: revolucionaria (producto de una revolución social en donde confluyeron “las masas populares y todas las fuerzas sociales”), formal (otorgada por el Congreso Constituyente), y democrática (elección periódica de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, muestra de la soberanía popular).

⁵² *Ibid.*, pp. 31-32.

⁵³ *Ibid.*, p. 5.

A ese modelo se doblegan también la acción y los instrumentos del gobierno. “Los actores del gobierno deben confrontarse sistemáticamente con este esquema explícito; no sólo para confirmar su apego a las normas, sino también su *fidelidad axiológica*”⁵⁴. La autocrítica que el Ejecutivo realiza de su propio sexenio y los anteriores no atañe al modelo: “Tenemos un marco conceptual integral al que podemos referir todas nuestras acciones. No procede invalidar el proyecto de alcanzar la justicia por la libertad, por simples referencias a las deficiencias y deformaciones en las que ha incurrido el proceso de desarrollo”⁵⁵. La última frase refleja la forma en que el gobierno defiende el modelo político posrevolucionario a pesar de las crisis de los últimos años. La crítica al sistema político no procede, sea cual sea la coyuntura. Es revelador que se diga “simples referencias”, desestimando el peso de las críticas.

El Plan Global de Desarrollo, documento de carácter administrativo, contiene un apartado denominado “Filosofía política” donde se esgrime la definición del modelo político: 1) nacionalismo ⁵⁶, refrendado mediante la mención del artículo 27 constitucional que “afirmó la propiedad originaria de la Nación sobre los recursos naturales” y el artículo 3, cuyas disposiciones en materia educativa configuraron “una cultura nacional homogénea”, 2) libertad y justicia, a la que se ligan los derechos sociales⁵⁷, 3) respeto a la voluntad del pueblo y democracia⁵⁸, 4) economía mixta⁵⁹ con libertades económicas y guiada por el Estado, y 5) internacionalismo⁶⁰.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 22.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 31.

⁵⁶ “La voluntad de ser, de afirmar el carácter propio, de tener conciencia de lo que somos, de nuestros problemas, de nuestra capacidad indiscutida de mantener una unidad cultural y política para encontrar soluciones, preservar el dominio efectivo sobre nuestros recursos y conducir soberanamente nuestro desarrollo, son las características que conforman el nacionalismo mexicano” (*Ibid.*, p. 23).

⁵⁷ La libertad se caracteriza con dos sentidos: uno defensivo que “recoge de la tradición democrática liberal el postulado de limitar la intromisión del Estado en la esfera de las libertades

El Plan hace explícitos sus sustentos teóricos e ideológicos, y con ello busca situar las acciones del gobierno en una tradición de pensamiento; relaciona las acciones de política pública que propone con algo más amplio: la tradición revolucionaria, los preceptos constitucionales, la voluntad del pueblo. Al hacerlo, encuentra un nicho de legitimidad inagotable para el presente, fundado en la propia historia del país y en el origen popular del sistema político. El sistema político es representativo en el sentido rousseauiano más básico: surgió de un pacto social originario que le concedió legitimidad, poder y sustento⁶¹.

personales” y otro creativo, y que se le complementa con una visión social “que obliga no sólo a respetar con criterio pasivo el campo de la libertad personal, sino a hacerla posible para todos los mexicanos” (*Ibid.*, p. 24). La libertad no se crea sola; debe haber una intervención para producir y difundir las libertades. Además, el concepto de libertad no es irrestricto, sino que está delimitado por el interés general: “El interés general matiza el ejercicio de las libertades, que no pueden ser irrestrictivas: el Estado ha de regular el juego de las libertades, pero sin sacrificar su esencia”. El individuo está sujeto en sus libertades por la voluntad popular.

⁵⁸ “En tanto régimen político, nuestro sistema es democrático porque, en primer término, la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo y todo poder político dimana del pueblo y se instituye en beneficio de éste” (*Ibid.*, p. 23, 26); “Nuestra Constitución garantiza el derecho a la disidencia, le otorga formas válidas para plantear sus ideas a la Nación y luchar por hacerlas prevalecer en los procesos democráticos. Ofrece a los partidos políticos amplias posibilidades para su organización y funcionamiento, con objeto de promover la plena e integral participación del pueblo organizado en la vida política nacional” (*Ibid.*, p. 27).

⁵⁹ “Origina una economía mixta –nacional, pública, privada, social, comunal, ejidal, cooperativa– en la que participan las iniciativas pública, social y privada, todas a partir de una función social original y superior” (*Ibid.*, p. 28).

⁶⁰ “Sustenta la igualdad jurídica de los Estados y el trato igual para los iguales y desigual para los desiguales; pugna por la solución pacífica de las controversias, la autodeterminación de los pueblos, la no intervención y pone particular énfasis en la cooperación entre las naciones, que persiguen la instauración de una auténtica democracia internacional política y económica” (*Ibid.*, p. 31).

⁶¹ “Así, siendo el poder político en la sociedad uno solo, sin otro origen que la voluntad del pueblo, nuestra democracia hace posible garantizar el respeto a esa voluntad, poniendo a su

En el uso de símbolos revolucionarios, en la exaltación de un modelo político consolidado, en la legitimidad incontestada del proyecto del gobierno actual, se percibe una necesidad de refrendar la continuidad del proyecto posrevolucionario. El Ejecutivo del presidente López Portillo apela a la continuidad como una manera de dar coherencia, sustento y proyección a sus acciones de gobierno.

2.2.LA NECESIDAD DEL CAMBIO

Durante la década de los años 1970, México estuvo inmerso en un proceso acelerado de cambio social, tensiones políticas y crisis económica. El Partido Revolucionario Institucional vio decaído su poder de interlocutor de los distintos sectores sociales, lo que dio paso a un número cada vez mayor de tensiones políticas. En 1980 el gobierno debe reconocer estos hechos, por lo que recurre a un discurso de renovación, de la misma forma que el presidente Echeverría adoptó el “desarrollo compartido” al inicio de su mandato ante la inconformidad social acumulada durante el sexenio anterior.

El tercer capítulo del Plan es un “Diagnóstico socioeconómico”. El diagnóstico inicia con los problemas económicos como consecuencia de la Revolución, para después ahondar en la recuperación de la década de los años 1920. Exalta la creación de instituciones y el aumento de las facultades del Estado durante ese periodo: “El Estado logró incrementar constantemente su participación en los sectores estratégicos de la actividad económica, creando una serie de entidades públicas que se han convertido en motores directrices de la economía (...)”⁶². El diagnóstico describe las transformaciones económicas surgidas del impulso a la industrialización en los años 1940, la continua creación de instituciones y el desarrollo social. No obstante, también percibe en ese

alcance mecanismos para captarlo en toda su complejidad e incorporando las diferencias que, combinadas, permiten configurar la verdadera voluntad de la Nación” (*Ibid.*, p. 26).

⁶² *Ibid.*, p. 33.

periodo el origen de los problemas estructurales que dificultarían el desarrollo nacional en las décadas posteriores: “(...) [esta estrategia] propició distorsiones en la asignación y la distribución del ingreso entre personas, factores y regiones”⁶³.

Los cambios demográficos son una parte fundamental de la explicación. El Plan enfatiza que, en los sesenta, la tasa de crecimiento de la población era de las más altas del mundo, lo que aumentó la presión hacia el Estado por recursos públicos⁶⁴.

El crecimiento demográfico acelerado de la década de los años 1960 fue paralelo a cambios en la estructura productiva, propiciados por el modelo de sustitución de importaciones⁶⁵. Las décadas del llamado “milagro mexicano” alteraron profundamente la estructura tradicional de la sociedad mexicana en términos sociales y geográficos. “El proceso de urbanización se vio acompañado por el surgimiento de nuevas y crecientes clases medias, a la vez que aparecen sectores obreros también crecientes y participantes”⁶⁶; el rápido crecimiento demográfico y el aumento de la urbanización trajeron cambios en las estructuras sociales. Más población urbana, con mayor capacidad de consumo y ahorro, mayor educación y canales distintos de interacción con el Ejecutivo.

Los retos se apilaron para el gobierno, quien no pudo seguir el paso a la demanda por la expansión de los servicios públicos. Es el caso, por ejemplo, de la educación: “En materia educativa, la cobertura de los servicios experimentó un significativo aunque

⁶³ *Ibid.*, p. 34.

⁶⁴ “La combinación de una mortalidad en rápido descenso con una fecundidad alta y estabilizada se tradujo en una de las tasas de crecimiento de la población más altas del mundo (de 1.4% en la década de los veinte pasó a 1.7% en los años treinta, 2.8% en los cuarenta, 3.1% en los cincuenta y 3.5% en los sesenta, tasa muy superior al promedio de América Latina, que era de 2.9%)” (*Ibid.*, p. 36).

⁶⁵ “Como en todas las economías en crecimiento, la estructura productiva experimentó modificaciones, aumentando la participación de la industria y del sector terciario en el producto y disminuyendo el porcentaje del sector privado en el total” (*Ibid.*, p. 35).

⁶⁶ *Ibid.*, p. 36.

insuficiente crecimiento, permitiendo disminuir la proporción de analfabetos dentro de la población, de 56.8% en 1940 a 23.8% en 1970⁶⁷. Otro ejemplo son los servicios carreteros: “(...) la demanda de transporte carretero aumentó aceleradamente ya que, en 1960, los tramos más transitados tuvieron volúmenes comprendidos entre los 1,000 y 2,000 vehículos diarios y entre los 300 y 800 en el resto de la red. En la actualidad, las cifras correspondientes son 30,000 vehículos diarios en los alrededores de la ciudad de México, y 5,000 a 10,000 en las rutas troncales principales⁶⁸. El gobierno reconoce de esta forma su incapacidad para seguir el ritmo a la acelerada transformación del país.

A estos problemas estructurales, el diagnóstico adiciona la difícil coyuntura internacional. El Plan critica “el rompimiento unilateral de las reglas que habían regido el orden financiero mundial desde 1946” y que provocó cambios en los mercados financieros y cambiarios internacionales, proteccionismo de parte de los países industrializados, alteraciones en los precios de los hidrocarburos y, en general, una caída en el crecimiento económico internacional⁶⁹. Los cambios en el sistema internacional fueron también políticos⁷⁰. El PGD critica “la fuerza de los imperios” y demanda “trato

⁶⁷ *Loc. cit.*

⁶⁸ *Ibid.*, pp. 158-159.

⁶⁹ (...) la situación económica internacional de los últimos años se caracterizó, en términos generales, por una disminución en el ritmo de crecimiento de la actividad económica, en muchos casos aun en términos absolutos; un aumento en la tasa de desempleo hasta niveles que no se observaban desde finales de la Segunda Guerra Mundial; enormes déficit en las balanzas de pagos de los países importadores de petróleo; inestabilidad en los mercados financieros y cambiarios, una inusitada alza de precios y la falta de coordinación de las políticas seguidas por los diferentes países” (*Ibid.*, p. 22).

⁷⁰ “Las tensiones y presiones Norte-Sur, Este-Oeste se intensifican, las herencias del colonialismo y las relaciones de dependencia y explotación continúan imponiéndose en las relaciones entre países, especialmente entre aquellos que se encuentran en distintos niveles de desarrollo, ensanchando la brecha que los separa. Las tensiones y presiones Norte-Sur, Este-Oeste se intensifican, las herencias del colonialismo y las relaciones de dependencia y explotación continúan imponiéndose en las relaciones entre países, especialmente entre aquellos

justo” de parte de los países con alto grado de desarrollo; defiende la independencia y la solidaridad de los países en desarrollo⁷¹. La siguiente frase resume la visión del Plan sobre este tema: “A medida que el país se integró bajo los principios de la Revolución Mexicana, se incrementó la participación en el empeño de transformar el sistema internacional que consideramos *esencialmente injusto*”⁷².

Finalmente, además de las variantes exógenas al gobierno –el crecimiento demográfico y la situación financiera internacional– el Ejecutivo del presidente López Portillo reconoce que la estrategia económica de los gobiernos anteriores mostró persistentes “signos de agotamiento”, que llevaron a la crisis de 1976. En esta crítica sobresale la ineficacia de los subsidios a las empresas paraestatales y los desbalances en el gasto público que llevaron a una “dependencia financiera, tecnológica y alimentaria”⁷³.

que se encuentran en distintos niveles de desarrollo, ensanchando la brecha que los separa” (*Ibid.*, p. 62).

⁷¹ *Ibid.*, p. 60.

⁷² *Ibid.*, p. 62 (cursivas mías).

⁷³ “Frente a los grandes logros alcanzados, con el paso de los años, los signos del agotamiento de la estrategia económica se tornaron más evidentes en otros sectores: se agravaron los rezagos sociales; se acentuó la dependencia financiera, tecnológica y alimentaria; se agudizó la falta de competitividad de la industria y aparecieron estrangulamientos en sectores claves y se hizo crónico el problema de la balanza de pagos, que constituía una restricción al crecimiento económico. También se hizo evidente la ineficiencia e inequidad del sistema comercial; se agravó la concentración personal, sectorial y regional del ingreso; se agudizaron las deficiencias del ahorro público; el aparato burocrático ya no correspondía a los requerimientos de un país que, dado el crecimiento registrado, había cambiado cualitativamente y, sobre todo, se acentuó la incapacidad de la economía para crear ocupación, en el volumen y la calidad requeridos, para absorber eficientemente a la nueva fuerza de trabajo. Asimismo, la concentración del ingreso y el proceso de sustitución de importaciones desviaron los recursos hacia la producción de los bienes demandados por los grupos de ingresos medios y altos, provocando insuficiencias en la producción de satisfactores básicos para cubrir las necesidades de la mayoría de la población” (*Ibid.*, p. 37).

2.3. UN FUTURO OPTIMISTA

El gobierno del presidente López Portillo critica de manera general, sin referirse a políticas específicas, la estrategia de crecimiento económico seguida durante sexenios anteriores. No obstante, el PGD no propone un viraje completo respecto a esta estrategia; aunque menciona la necesidad de un “cambio cualitativo en el desarrollo”⁷⁴, las reformas económicas que propone son de estabilización, más que de cambio.

En efecto, a pesar de la constatación de los profundos cambios que han acaecido en México en las últimas décadas y la aceptación de las fallas estructurales del sistema, el Plan mantiene un tono de optimismo. El Plan se redactó en un momento de bonanza económica, que permitió evitar un discurso de transformación total y abogar por la prudencia. El PGD hace un llamado al realismo en repetidas ocasiones; a no dejarse llevar por la “ilusión de vivir más allá de nuestros medios”⁷⁵ y a “evitar fantasías”⁷⁶.

Las predicciones hechas para el futuro, sin embargo, son de un optimismo que opaca los llamados al recato. El aumento exponencial de las reservas de hidrocarburos, que se octuplicaron en comparación con las de 1975⁷⁷, otorgan la oportunidad al gobierno de proyectar altas perspectivas para la economía mexicana, situándola entre las economías desarrolladas⁷⁸.

Como medio para plasmar las proyecciones hacia el año 2000, el Plan destina párrafos enteros del último capítulo, “Perspectivas”, a comparaciones internacionales.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 40.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 75.

⁷⁶ “Esta proyección no puede darse automáticamente. Los recursos abundantes son una oportunidad, pero también un riesgo, si los mexicanos relajáramos la disciplina en el esfuerzo y toleráramos actitudes de comodidad o complacencia; se requiere vencer inercias, ajustar esquemas, superar ineficiencias, remover ficciones y evitar fantasías” (*Ibid.*, p. 215).

⁷⁷ *Ibid.*, p. 140.

⁷⁸ “En la presente década podríamos duplicar la economía del país y para el año 2000 quintuplicarla” (*Ibid.*, p. 20).

“(…) la brecha actual entre México y los países industrializados se acortaría considerablemente. La diferencia de casi 7 veces del producto per cápita, entre los Estados Unidos y México se reducirá, en 20 años, a casi 4 veces, a precios constantes”;“(…) a finales del año 2000, el sector industrial mexicano produciría el doble que el español, en tanto que la producción de acero alcanzaría una magnitud equivalente a la producción conjunta que hoy tienen la República Federal Alemana, Inglaterra y Francia”⁷⁹. Pero la visión del futuro mantiene los mismos preceptos que el resto del documento. En esta perspectiva de crecimiento económico, el Plan enfatiza la oportunidad de independencia comercial y financiera, y reitera al compromiso con la igualdad y la justicia.

La abundancia de recursos permite al Ejecutivo dar un sentido de oportunidad histórica a su gestión: “México ha llegado a un punto crucial de su historia. Se enfrenta a una oportunidad, tal vez única, de superar sus problemas coyunturales y estructurales”⁸⁰. El tono discursivo del Plan anuncia el nuevo paradigma de la modernidad.

El Plan Global mantiene un discurso volcado hacia el pasado, una legitimación constante del presente y una visión optimista del futuro. El Plan forma parte de una tradición retórica posrevolucionaria. La Historia desempeña un papel fundamental, ya que da continuidad al proyecto político y otorga trascendencia al sexenio. El Ejecutivo acepta los cambios y las fallas estructurales de las décadas pasadas. Sin embargo, la abundancia de recursos le permite no alterar el rumbo establecido del desarrollo y reajustar el siempre complicado arreglo posrevolucionario entre actores.

⁷⁹ *Ibid.*, pp. 213-214.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 20.

3. EL ESTADO, EPICENTRO DEL DESARROLLO

El Plan Global de Desarrollo se redactó en un momento en el cual la figura del Presidente y de su partido había sufrido los reveses de dos décadas de tensiones sociales. Sectores sociales tradicionalmente apegados al partido, como obreros y campesinos, y sectores con “alianzas” históricas, como empresarios y académicos, habían aumentado su independencia desde mediados de la década de los años 1960. Para ese entonces, el Ejecutivo debía encontrar un equilibrio entre imponer su proyecto y sus métodos, y renovar alianzas. La lluvia de recursos del auge petrolero ofreció la posibilidad de lograr ambas.

En este contexto, el Plan presenta una configuración de actores del desarrollo a los que interpela, junto a los que construye el futuro. Les asigna una participación más o menos importante dentro de la estrategia general; y los reconoce, caracteriza y otorga un papel específico. En términos generales, el Plan confirma la responsabilidad del Estado como principal promotor de la economía, de la unión nacional, del avance del país, y afianza la legitimidad de sus intervenciones mediante la mención de artículos constitucionales, de la historia y de la eficiencia.

Este mapa es revelador porque refleja la idea de sociedad que tiene el Ejecutivo; muestra qué actores considera necesarios para el desarrollo y traza una jerarquía entre ellos. Aunque específico para cada política propuesta, el Plan mantiene un reparto constante de responsabilidades: el Estado como rey en el centro del tablero, con el sector obrero y campesino como alfiles, y el sector privado distante, alejado del círculo primario de participación en el desarrollo, al estilo de una torre con poca presencia pero que no se puede, ni debe, ignorar del todo.

Para estudiar esta configuración, analizaré en un primer momento el papel del Estado. Después, estudiaré la relación entre el Estado federal y los gobiernos locales, y

el papel que el PGD atribuye a la sociedad. Finalmente, describiré las funciones del sector privado y su relación con el Estado.

3.1. EL ESTADO CREADOR

El Estado mexicano tiene una naturaleza particular, derivada de la historia del país: el Estado Revolucionario, con “fines, facultades, funciones y recursos para llevar a cabo la transformación de la sociedad en concordancia con los intereses nacionales”⁸¹. La Revolución creó una forma nueva y propia de organización política. El motivo –la transformación de la sociedad– y el sustento –los intereses nacionales– otorgan al régimen posrevolucionario dirección y legitimidad.

El Plan concede al Estado un papel fundacional en la Nación:

A diferencia de las sociedades europeas, donde el Estado y la Nación son el resultado del desarrollo de las clases sociales, que a partir de una unidad cultural y lingüística, promueven una unidad política y sustentan una ideología nacional, en México las concepciones más claras de la idea de Nación y las acciones más específicas que conducen a su formación, como el desarrollo de una unidad política y cultural, provinieron fundamentalmente del propio Estado⁸².

La cita hace referencia a la unidad política y cultural del país como un aspecto problemático. El tono de imposibilidad ante el surgimiento de una Nación espontánea, proveniente de los propios grupos sociales, contrasta con otras partes del documento donde el actor de la formación nacional es justamente el “pueblo” de México, ese ente abstracto que, al decir de esta cita, es una construcción útil para los momentos históricos y los objetivos nacionales, pero no para la consolidación de un Estado fuerte. El Plan mantiene así una doble noción de “unidad”: por un lado, el pueblo es el actor del desarrollo nacional y, como tal, mantiene una unión consagrada en un pacto social, por el otro, el pueblo nació dividido, “con una heterogeneidad de orígenes y con una

⁸¹ *Ibid.*, p. 25.

⁸² *Ibid.*, p. 35.

geografía dilatada”⁸³, por lo que el Estado tuvo que fungir como actor constitutivo de esa unidad.

El Estado desempeñó esta función política originaria mediante la creación de instituciones. El PGD destaca en diversos momentos la formación de instituciones como un punto esencial en el progreso del país. Las instituciones son una manifestación física del Estado y el Ejecutivo está orgulloso del engranaje institucional construido desde la Revolución. “Las instituciones políticas del régimen mexicano son la estructura que sostiene la unidad de la Nación. Su fortaleza radica en sus orígenes históricos y sus bases constitucionales; se refuerza con su adecuación a los principios de filosofía política que contiene el Proyecto Nacional y con su capacidad de respuesta a las necesidades de una sociedad en rápida transformación”⁸⁴. En este sentido, es lógico que en la enumeración de las políticas que componen la estrategia general del Plan, la primera sea “Fortalecer al Estado”⁸⁵. Las instituciones son el vínculo entre las bases de “Filosofía política”, el Proyecto Nacional y la atención de las demandas de los mexicanos.

El ámbito económico ilustra ampliamente las potestades del Estado en el desarrollo. El Estado actúa en la economía al gestionar empresas públicas, impulsar y dirigir la acción de empresas privadas mediante el gasto público e incidir en el consumo de los mexicanos gracias a políticas de salarios y precios.

⁸³ *Ibid.*, p. 27. “Ante una sociedad fragmentada y débil, se concibió como tarea del Estado su integración, con la organización y desarrollo de las principales fuerzas sociales y la promoción de una más acabada comunidad nacional” (*Ibid.*, p. 25). En estas citas el Estado esgrime tanto su vocación como su propia debilidad: al no haber una ciudadanía, la Nación es una construcción del Estado y, por lo tanto, es artificial. En este sentido se entiende la obsesión del Ejecutivo por mantener intacto el modelo político.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 56.

⁸⁵ “Fortalecer al Estado, para satisfacer las demandas de una sociedad en pleno crecimiento, que requieren, cada vez más, el esfuerzo común” (*Ibid.*, p. 7).

La frase más reveladora respecto a la importancia del Estado en la economía es la siguiente: “En forma directa, el Estado provee incentivos fiscales, comerciales y de precios, estimula la inversión de los particulares y la orienta hacia las prioridades nacionales, *introduciendo criterios para inducir comportamientos en el trabajo, el ahorro y el capital*”⁸⁶. El Estado tiene la capacidad de moldear las decisiones de los demás actores económicos –consumidores, trabajadores, inversionistas, empresarios. El Estado ajusta los comportamientos en función de las prioridades nacionales; decide a quién da subsidios, créditos, financiamientos o estímulos fiscales, y con ello orienta las acciones de la oferta y la demanda. En resumen, decide el comportamiento del mercado⁸⁷.

Además de su función como decisor de los equilibrios del mercado, el Estado tiene un papel como productor directo de bienes, distribuidor de la riqueza y árbitro de los distintos intereses. El PGD realza la importancia de las empresas públicas pues mediante ellas,

(...) la participación del Estado no es sólo de carácter normativo o de creador de infraestructura sino que asume la forma de una intervención directa en la producción de bienes y servicios, que tienden a garantizar el suministro de insumos básicos, la disponibilidad de energéticos, la creación de economías externas, la competencia en los mercados nacional e internacional, el avance técnico y la correcta distribución de los beneficios⁸⁸.

El Estado es el agente que distribuye la riqueza y se convierte, mediante esto, en el actor principal del desarrollo social⁸⁹. Finalmente, el Estado “induce el entendimiento”

⁸⁶ *Ibid.*, p. 137 (cursivas mías).

⁸⁷ Esta idea se repite en el apartado “Política de salarios, precios, utilidades y fisco”: “Dentro del sistema jurídico mexicano y en el esquema de economía mixta que rige en México, la formulación de esta política presupone la inducción de comportamientos económicos a partir de actos de autoridad, así como acciones concertadas con los sectores social y privado para coadyuvar al equilibrio entre los factores de la producción” (*Ibid.*, p. 203).

⁸⁸ *Ibid.*, p. 100.

⁸⁹ “(...) el Estado puede, mediante sus empresas, convertir el mero crecimiento en desarrollo económico, al transformar los incrementos en el producto nacional en bienestar generalizado para la población” (*Ibid.*, pp. 100-101).

entre los llamados “factores de la producción” y la sociedad. Sin embargo, el Estado tiene el derecho de imponer su voluntad si ese entendimiento no se logra. El Estado es “representante del interés general”, por lo que está en un nivel superior respecto a los demás actores y tiene la autoridad para tomar decisiones en consecuencia⁹⁰.

El Ejecutivo se da cuenta del poder que el dominio de la economía le confiere, por lo que acota la enumeración de sus facultades con rápidas alusiones a conceptos abstractos (“en un esquema con respeto a la libertad y en forma democrática”) y una justificación de legitimidad por el interés general:

La participación del Estado en los procesos económicos deriva de mandatos legales y de las demandas de la comunidad y de sus grupos. Es la voluntad popular la que debe ir modulando las acciones de participación efectiva del Estado en los procesos de producción y distribución, cuidando un adecuado equilibrio de su acción con la de los particulares⁹¹.

En el papel del Estado se mezcla la mención de la “Nación”. La Nación es un sujeto activo, un actor con facultades y atribuciones propias; “tiene derecho de transmitir su dominio a los particulares” e imponer a los particulares “las modalidades que dicte el interés público”. Esta función activa de la Nación se menciona en el Plan, sobre todo, al hablar del esquema de propiedad de tierras, aguas y recursos naturales⁹². El vínculo entre Nación y Estado es de autoridad: la Nación da al Estado la potestad para tener el

⁹⁰ *Ibid.*, p. 204.

⁹¹ *Ibid.*, p. 137. Contrario a lo esperado, el artículo 27 no se cita en extenso ni como forma de legitimar apartados sobre propiedad de la Nación. En el capítulo sobre la política de energéticos, es el “Proyecto Nacional que guía las acciones del Estado mexicano” el que otorga el dominio de los energéticos a la Nación.

⁹² “Consagra también nuestro sistema la propiedad pública, formada por bienes del dominio directo de la Nación, no susceptibles de enajenación, cuya administración la determinan los propósitos nacionales. De estos bienes corresponde exclusivamente al Estado la explotación de los hidrocarburos y la energía nuclear y eléctrica; para los demás, permite su explotación a los particulares y a empresas mixtas o estatales mediante la concesión, con las modalidades y limitaciones que definan las disposiciones del orden público” (*Ibid.*, p. 28).

dominio de la gestión de los recursos. De nuevo la noción de interés general, de entidad única de Nación, como una forma de que el Ejecutivo legitime sus potestades⁹³.

3.2. PLANEACIÓN FEDERALISTA

Al momento de la publicación del Plan, había un difundido debate sobre la obligatoriedad de las entidades federativas de acatar los planes de desarrollo federales. Ninguna ley obligaba a los estados a cumplir las disposiciones contenidas en los programas federales ni contribuir a su formulación. Los objetivos regionales y estatales estaban desvinculados de los objetivos federales.

Como parte del esfuerzo de planeación nacional, el Plan Global enfatiza la importancia del federalismo dentro del sistema político. Le otorga una función democrática, al ser el vínculo entre el ciudadano y el gobierno, y menciona también su calidad intrínseca a la “pluralidad originaria” del país: “En una sociedad plural, el federalismo contribuye a mantener unidos a aquellos que son diferentes, a modular las desigualdades regionales y a establecer diversas instancias de interacción entre la población y las autoridades. El ciudadano participa en la vida política de la Federación, el estado soberano y el municipio”⁹⁴.

⁹³ El concepto de propiedad pública del Plan mantiene la división en pública, social y privada. “La propiedad pública tiene características que la distinguen de las otras propiedades; en relación con la privada, su propósito no puede ser únicamente el de la obtención de utilidades, sino principalmente el cumplimiento de los objetivos nacionales, en una relación solidaria de eficacia con eficiencia y congruencia. El Proyecto Nacional admite, en consecuencia, todas las formas de propiedad y sus combinaciones, lo que origina una economía mixta -nacional, pública, privada, social, comunal, ejidal, cooperativa- en la que participan las iniciativas pública, social y privada, todas a partir de una función social original y superior” (*Ibid.*, p. 28). Esta cita también deja clara la importancia de la “función social original y superior”: las actividades de los distintos actores económicos dependen de su acato a los objetivos de la sociedad.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 27.

El Plan menciona los avances en la descentralización de la acción pública entre gobiernos locales y federación. Los estados y municipios son un actor fundamental en el desarrollo y el Ejecutivo federal buscará fortalecer su autonomía y el aumento de sus capacidades: “La vigencia del pacto federal es una condición necesaria de la unidad de la Nación. De ahí la decisión de estimular el federalismo, mediante acciones políticas tendientes a garantizar el libre juego de procesos locales, regionales y municipales de desarrollo para su *desenvolvimiento autónomo*”⁹⁵.

Finalmente, como un medio para avanzar en la participación de los gobiernos estatales en las estrategias del Plan, el Ejecutivo anuncia la creación de los Convenios Únicos de Coordinación. Estos Convenios son una manera de que el gobierno federal logre establecer compromisos con los gobiernos locales. “Por medio de los Convenios se transfieren fondos del presupuesto federal a las entidades federativas del país, para su administración y asignación programada a proyectos previamente propuestos y aprobados por representantes de los gobiernos municipal, estatal y federal”⁹⁶.

El Plan hace un llamado a que las entidades federativas y los municipios participen en las estrategias de desarrollo. En este punto residía la ejecución efectiva del documento o su fracaso. En consecuencia, los llamados a la concertación, la participación y la democratización de las políticas públicas del Plan no interpelan a la ciudadanía, como pensaríamos en la actualidad, sino a los gobiernos locales. El arreglo de estabilidad, y la creación de consenso entre distintos representantes, son factores indispensables para el desarrollo. El caso del federalismo ilustra la necesidad que tiene el Ejecutivo de que otros actores se incorporen en un arreglo de estabilidad y acepten su modelo de desarrollo.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 57 (cursivas mías). “Para ello, se requiere que todo proceso de desconcentración geográfica se vea precedido por el fortalecimiento económico, político, social y administrativo de las entidades elegidas para la reorientación regional del desarrollo” (*Ibid.*, p. 164).

⁹⁶ *Ibid.*, p. 164.

3.3.LA SOCIEDAD EN EL PLAN GLOBAL DEL DESARROLLO

La acción de los demás actores se da por y desde del Estado: es decir, el Estado cede, colabora y coordina acciones públicas con los demás. La participación de los otros actores es una decisión política del Ejecutivo, que permite y alienta su participación; no es una condición dada. La acción de los “agentes económicos” es residual, pues se compone de los espacios en los que no está estipulada legalmente la primacía del sector público: “La Constitución de la República y las leyes que de ella emanan definen las áreas estratégicas reservadas a la acción del sector público. En el resto de los campos y en este marco de crecientes oportunidades, será necesario el esfuerzo conjunto de todos los agentes económicos para cumplir con las metas apuntadas”⁹⁷.

En la mención de los demás actores, el Ejecutivo sigue siendo el elemento central. Por ejemplo, en las menciones a los otros dos Poderes, el Ejecutivo y la Nación son el sujeto activo: “Interesa directamente al Ejecutivo el fortalecimiento y la independencia del Poder Judicial (...)”; “Es conveniente para la vida de la Nación el fortalecimiento del Poder Legislativo, pues de esta manera se facilita la actualización permanente del orden jurídico, el reconocimiento a las distintas corrientes políticas de la Nación y el reforzamiento de la legitimidad constitucional”⁹⁸.

El Plan no menciona las responsabilidades de los otros poderes, ni de las organizaciones políticas. El PGD se limita a mencionar la voluntad del Ejecutivo hacia esos actores. En el caso de las organizaciones políticas específicamente, no se mencionan sus responsabilidades ni su papel dentro de la política; el Plan dice: “De acuerdo al propósito de organización social y participación popular, le compete [al sector público] estimular el desarrollo de las actividades de las organizaciones políticas y

⁹⁷ *Ibid.*, p. 19.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 57.

proveer a éstas de lo necesario (recursos materiales, acceso a los medios de comunicación), a fin de garantizar la efectividad del sufragio y la imparcialidad de las elecciones”⁹⁹. En 1980, el entendimiento que tiene el Ejecutivo del fortalecimiento de la democracia –uno de los puntos de reforma que quiere promover– es la *concesión* de espacios de acción a los otros Poderes y a organizaciones políticas¹⁰⁰.

El papel de la sociedad es incipiente. Se menciona la mayor necesidad de participación, pero no se considera un actor mayoritario. Para el Ejecutivo, la sociedad se compone de sectores, gremios, clases y profesiones: “Dentro de nuestro régimen de libertad, la Constitución garantiza a todo individuo –particulares, profesionistas, obreros, campesinos, ejidatarios, comunero, pequeño propietario y cooperativista– el ejercicio de las libertades económicas”¹⁰¹.

Como destinatario de la acción pública, el Plan menciona a las comunidades pero deja de lado a individuos y familias. Es más, una de las pocas menciones del individuo se hace en forma negativa: “(...) a diferencia de algunas posiciones que postulan que con el sólo concurso de las decisiones individuales aisladas se pueden resolver los problemas futuros, hoy se tiene que reconocer que las condiciones de largo plazo requieren una acción planeada de la sociedad, cada vez con mayor cuidado”¹⁰².

El Plan busca resarcir el pacto del Estado con campesinos y obreros, deteriorado durante los sexenios anteriores. Para ello aduce a la tradición:

⁹⁹ *Ibid.*, p. 58.

¹⁰⁰ En las 22 políticas que componen la estrategia general del Plan, no se menciona la democracia, ni tiene un capítulo propio. La democracia se menciona en el capítulo “Filosofía política”, donde se explica como concepto general, y en el capítulo “Bases políticas y de justicia”. En este capítulo hay un apartado referente a la “Política interior”, donde se menciona el papel de las instituciones públicas, la responsabilidad del Ejecutivo en el desarrollo de las elecciones, la importancia del federalismo y las consideraciones sobre los otros Poderes que ya mencioné. Véase *Ibid.*, pp. 57-58.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 29.

¹⁰² *Ibid.*, p. 213.

La alianza histórica entre los trabajadores del campo y la ciudad, los sectores populares y el Estado revolucionario –que se apoya en los principios de la Constitución y de la filosofía social de la Revolución– seguirá ocupando los espacios de poder que dan al Estado fuerza popular y legitimidad, así como capacidad de transformación social por vías institucionales y democráticas¹⁰³.

En esta cita el Ejecutivo apela a la “fuerza popular” y a los “sectores populares”. Estos conceptos se usan con frecuencia en el Plan, ya que su mención recuerda el origen revolucionario y social del régimen¹⁰⁴.

El sector obrero “con gran sentido de responsabilidad histórica y solidaridad social” apoyó la estrategia de combate a la crisis adoptada por el Ejecutivo. El Plan hace mención explícita de las acciones del Plan que surgieron como iniciativa del sector: “(...) se continuarán los esfuerzos para poner en marcha la comisión que propuso el sector obrero para impulsar a nivel nacional, sectorial y regional, la eficiencia y los mecanismos que distribuyan sus beneficios”¹⁰⁵. Además, el Plan menciona la victoria del sector obrero en la creación de instituciones nacionales:

Con la destacada organización del movimiento obrero se avanzó considerablemente en la difusión de prestaciones a la población trabajadora, y el camino de la seguridad social se amplió con la incorporación de cada vez más mexicanos. La creación de instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social, (...), el Fondo Nacional para Actividades Sociales, el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda, (...), y el Fondo de Apoyo al Consumo de los Trabajadores, ha marcado avances sustanciales en la difusión de los frutos del crecimiento¹⁰⁶.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 203.

¹⁰⁴ En otro ámbito, al hablar del Ejército, el Plan alaba el origen popular de sus miembros: “El origen revolucionario de las fuerzas armadas mexicanas es una marca permanente que configura su doctrina y organización interna, así como su relación con las otras instituciones del Estado mexicano. Asimismo, al haber surgido de una revolución armada de carácter social, la integración de su tropa, oficiales y jefes tuvo un origen netamente popular”. Este origen, junto al “apego a la filosofía revolucionaria, a las instituciones y a las normas prevalecientes” explican el prestigio de la institución del Ejército (*Ibid.*, p. 66).

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 132.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 177.

Respecto a los campesinos, el PGD hace referencia a la producción de alimentos en el marco de la Alianza Nacional, Popular y Democrática. “El Estado revitalizará, con este propósito, la alianza con los campesinos, asumiendo compartida y solidariamente los riesgos en la producción de alimentos”¹⁰⁷. Un punto fundamental en la participación de los campesinos es su organización. El Estado “fomentará un proceso de organización campesina de orden superior que permita generar una mayor dinámica productiva”.¹⁰⁸

3.4. LA TENSIÓN CON EL EMPRESARIADO

El papel de la empresa privada es reactivo y se sujeta al “interés general”. Las empresas privadas participarán y aprovecharán el desarrollo en tanto acepten el Proyecto Nacional y se sujeten a los dictados del “bien común”: “(...) su aportación a la consecución de los objetivos nacionales será tanto más fecunda cuanto más se adecúe a las definiciones de la política económica del desarrollo que adopte la comunidad, a través de sus legítimos representantes”¹⁰⁹. La cita no dice “definiciones de política económica del desarrollo que adopte el Estado”; utiliza el término “la comunidad” y se refiere a legitimidad del Estado, a quien en este caso denomina “representantes”. El matiz y la ambigüedad de la afirmación confirman el tipo de relación que el Estado desea mantener con los particulares: les ofrece participar en la economía pero bajo sus reglas de juego.

Un ejemplo de esta relación es la política de estímulos fiscales: “Mediante ella es posible utilizar los ingresos del sector público a través de subsidios, para inducir, en un esquema con respeto a la libertad y en forma democrática, el tipo de industria, su

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 151.

¹⁰⁸ *Loc.cit.*

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 137. El Ejecutivo tiene por interlocutor a *representantes*, ya sea gubernamentales, gremiales o sectoriales, no a los individuos. El Plan tiene una idea de representación colectiva, no individual.

localización, la tecnología empleada y el fomento a la generación de empleos adicionales que requiere el desarrollo nacional”¹¹⁰.

Finalmente, el Ejecutivo hace explícito que el sector privado debe considerar el Plan en sus estrategias de inversión y producción: “(...) el Plan Global es obligatorio para el sector público e indicativo y concertado para el sector privado. Señala acciones concretas para el sector público y establece directrices para el sector privado, por medio de orientaciones generales, políticas específicas, estímulos que lo orientan y acuerdos que lo comprometan”¹¹¹.

El Estado detenta la responsabilidad predominante en el desarrollo: tiene la obligación legal, histórica y constitucional de actuar como principal agente económico e impulsor del bienestar social. El Plan alude al interés general y a la voluntad del pueblo como base de la legitimidad del régimen, aunque también como frontera de su intervención. Sin embargo, al ponerse un límite como “el interés general”, las delimitaciones específicas de la acción del Estado permanecen difusas.

4. ALGUNAS ANOTACIONES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

El Plan Global de Desarrollo es un documento de planeación de políticas públicas. El documento proyecta intervenciones gubernamentales en el conjunto del territorio nacional y para los distintos sectores porque aspira a ser “global”¹¹². Para lograr esta aspiración, el Ejecutivo define prioridades nacionales, establece una jerarquía entre los

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 110.

¹¹¹ *Ibid.*, pp. 136-137.

¹¹² “En este sentido [el Plan Global de Desarrollo] representa el resultado de un proceso, pero, a diferencia de las tareas anteriormente efectuadas, por primera vez penetra en todo el horizonte de la actividad nacional (...)”. *Ibid.*, pp. 11-12.

distintos ámbitos de intervención y describe un conjunto de políticas públicas para cada uno.

¿Qué intervención gubernamental propone el Plan? En este apartado me interesa esbozar las estrategias que caracterizan al PGD. Quiero describir las prioridades nacionales del Ejecutivo y cómo las construye discursivamente. Me enfocaré en cuatro estrategias que, a mi parecer, reflejan la aproximación del gobierno de José López Portillo hacia el desarrollo: 1) políticas macroeconómicas, 2) sector energético, 3) sector agropecuario, 4) política general y de bienestar social.

4.1. POLÍTICA MACROECONÓMICA

Un punto interesante del apartado macroeconómico es que refleja la visión nacionalista que tiene el Ejecutivo de la economía. El control de la economía corresponde al país y, aunque las fluctuaciones internacionales pueden afectarla, el manejo último es interno. El documento se escribe en 1980, después de los efectos de la recesión interna de 1976, que incluyó la intervención del Fondo Monetario Internacional. “(...) un país no alcanza la tasa de crecimiento que arbitrariamente quiera, sino la que razonablemente pueda; pero sí puede imponer al crecimiento las modalidades y orientaciones que desee. Es decir, un crecimiento que aproveche para la Nación las ventajas que ofrece la situación internacional y sea compatible con la dirección deseada y la puesta en marcha de todas las potencialidades y recursos del país”¹¹³.

¹¹³ *Ibid.*, p. 73. Esta misma idea de control estatal sobre las fuerzas del mercado se repite en el Plan al hablar de la política de precios: “En cuanto a los precios, conviene reconocer que en la economía se llevan a cabo cotidianamente acciones y decisiones de precios en multitud de lugares y a través de miles de personas. La mayor parte de estos precios está sujeta a las fuerzas del mercado; fuerzas que, sin embargo, no actúan anárquicamente. El Estado puede orientar el sistema de precios en forma importante a través de los precios en los que interviene directamente, de los precios que regula para beneficiar a consumidores y/o productores, del

El agente que controla la economía es el Estado, especialmente a través del gasto público: “La política de gasto es uno de los más activos y eficaces instrumentos del desarrollo económico y social. Su magnitud, composición, financiamiento y sobre todo su destino, resultan definitivos para determinar el ritmo y la orientación del desarrollo”¹¹⁴.

El Plan considera en sus proyecciones macroeconómicas alcanzar un crecimiento del PIB de 8% anual, en términos reales, y la creación de 2.2 millones de empleos de 1980 a 1983. Para ello, el nivel de inversión pública debe crecer más rápido que el producto. La inversión pública, en su mayor parte financiada por los recursos petroleros, se destinará al fomento a la industria, al sector agropecuario, a los transportes y al bienestar social¹¹⁵.

En el caso de la industria, el Ejecutivo busca racionalizar los subsidios y estímulos que otorga y al mismo tiempo protegerla del mercado internacional. La estrategia general se resume como “sustitución eficiente de importaciones”; fomentar la producción de bienes de consumo básicos y la independencia frente a otras economías¹¹⁶. Para ilustrar esta estrategia, conviene citar algunos ejemplos de estímulos gubernamentales a la industria que propone el Plan:

Las industrias prioritarias en cualquier parte del país, excepto en la zona central, tienen derecho a un subsidio del 20% de su inversión y del 20% del incremento de su nómina,

manejo de la política económica y mediante la inducción y concertación de acciones” (*Ibid.*, p. 204).

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 17.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 86.

¹¹⁶ Los objetivos de la política industrial son: “desconcentrar territorialmente la industria, orientando las inversiones hacia las costas y fronteras, reorientar la producción hacia los bienes de consumo social y nacionalmente necesarios, desarrollar ramas de alta productividad, capaces de exportar y sostener empresas de manera eficiente, integrar mejor la estructura industrial para aprovechar los recursos naturales, equilibrar las estructuras del mercado, atacar la excesiva concentración que existe en ciertas ramas y articular a la gran empresa con la mediana y pequeña industrias” (*Ibid.*, p. 154).

este último por dos años. Las actividades nacional y socialmente necesarias, que representan la mayor parte de la industria nacional, podrán recibir un 15% o un 10% de subsidio sobre la inversión, según la zona en la que se localicen, y el mismo subsidio sobre la nómina mencionado anteriormente. Adicionalmente a lo anterior, a la inversión constituida por maquinaria y equipo producido en el país se le otorgará un 5% adicional de subsidio, con lo cual se estimula la demanda de bienes de capital nacional. A la pequeña industria se le otorga, en cualquier parte del país, excepto en la zona central, un subsidio por el 25% de su inversión¹¹⁷.

4.2. SECTOR ENERGÉTICO

El petróleo significó al inicio del gobierno del presidente López Portillo, “un recurso nuevo para administrar la crisis y una oportunidad para imprimir transformaciones profundas al aparato productivo”¹¹⁸. La estrategia de reorientación de los sectores productivos, y en general de las prioridades del gasto público, son posibles gracias al impulso proveniente de la política energética. Durante los primeros años del sexenio, el gobierno destinó la mayor parte de su gasto para inversión en el sector energético. Ahora, PEMEX “ya no requerirá los elevados crecimientos de años anteriores, con lo que habrá incrementos importantes en los siguientes sectores prioritarios”¹¹⁹.

El gobierno conoce los riesgos de tener un ingreso público altamente dependiente de los recursos petroleros. En consecuencia, hace acotaciones al optimismo por el crecimiento de este sector, diciendo que mantiene el control último del uso de esos recursos. “Utilizar el petróleo como palanca del desarrollo económico y social, pues no se trata de aplicar una política petrolera de desarrollo, sino una política de desarrollo que se sirve del petróleo”¹²⁰. Que el Ejecutivo se sienta obligado a hacer esta aclaración refleja el ambiente optimista pero desconfiado de la época; hace ecos de los llamados a la prudencia y al realismo que formula el Plan en diferentes momentos. El Ejecutivo inclusive subraya el esfuerzo que implica no dejarse llevar por el sector energético como

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 113.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 44.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 51.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 77.

una manera fácil de atender las necesidades de gasto público: “*se está librando una gran batalla* por no convertir a México en un país financieramente dependiente del petróleo, y para impedir también que estos nuevos recursos relajen los esfuerzos de ahorro e inversión de la comunidad y en cambio los complementen”¹²¹. En este mismo sentido, el Plan tiene entre sus estrategias buscar nuevas formas de financiamiento del desarrollo.

4.3 SECTOR AGROPECUARIO.

La inversión en el sector agropecuario, definida entre las prioridades sexenales, se justifica como una cuestión de justicia social. El sector rural fue “abandonado” durante la etapa de industrialización, mientras que cargó con el peso de mantener el sistema alimentario nacional. El gobierno de José López Portillo concibe la política agropecuaria como un acto de compensación y de aseguramiento de las necesidades de alimentación: “Desarrollar en forma acelerada el sector agropecuario, para que se eleve el nivel de vida de los campesinos y se satisfagan las necesidades alimenticias de nuestra población”¹²². En efecto, una obsesión recurrente del Ejecutivo en el Plan es garantizar la producción de alimentos suficiente para atender al crecimiento demográfico desmesurado, y no perder la independencia alimentaria del país¹²³.

¹²¹ *Ibid.*, p. 52 (cursivas mías).

¹²² *Ibid.*, p. 77. El Plan traza un vínculo de reciprocidad entre el campesino y el resto de la sociedad, que se beneficia de los alimentos que produce: “Quienes tengan derecho a la tierra tienen que hacerla producir más, para satisfacer las necesidades de una sociedad en expansión acelerada que, en reciprocidad, está obligada a retribuir mejor al productor” (*Ibid.*, 96).

¹²³ “La estrategia busca propiciar la dinamización de estos sectores, para lograr un crecimiento de la producción de alimentos superior a la expansión demográfica, que permita avanzar en el propósito de autosuficiencia alimenticia como vehículo para reforzar la independencia nacional y coadyuvar a la provisión de mínimos de bienestar, empleo y mejoramiento de las condiciones de vida en el campo” (*Ibid.*, p. 83)

4.4 POLÍTICA GENERAL DE EMPLEO Y DE BIENESTAR SOCIAL

La política de empleo se liga a la política económica de fomento a diversos sectores de la economía. El empleo debe provenir principalmente de la industria y del sector agropecuario. El Plan enfatiza que el fomento al empleo se dará a partir del apoyo a sectores productivos. “Se busca generar empleos productivos como un objetivo valioso y necesario por sí mismo, y no como resultante de programas aislados: se requiere, por lo tanto, impulsar preferentemente aquellos sectores que tienen mayor capacidad para generar puestos de trabajo”¹²⁴.

El Ejecutivo tiene un concepto “revolucionario” de la distribución de la riqueza. En el caso del sector obrero, por ejemplo, el trabajador debe obtener beneficios por la riqueza generada en la empresa. El Plan plantea la política social en términos colectivos, en función de la riqueza creada como empresa y su distribución hacia los trabajadores. Los trabajadores deben percibir los beneficios acumulados de su trabajo.

Asimismo, existe el propósito de que, por una parte, los salarios proporcionen a los trabajadores una retribución tal que les permita la satisfacción de sus necesidades normales (materiales, sociales y culturales) y las de su núcleo familiar, haciéndolos para ello partícipes de los incrementos de la productividad y de la riqueza que contribuyen a crear con su esfuerzo productivo, con objeto de que reciban, en mayor medida, el valor que agregan al producto final¹²⁵.

La política social tiene en su base una idea de distribución de la riqueza¹²⁶. La pobreza y la marginación son casos de atención particular dentro de un marco de distribución

¹²⁴ *Ibid.*, p. 77.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 19. Uno de los objetivos del empleo es: “Estimular una política de productividad y una adecuada distribución de sus beneficios que comprenda a toda actividad y a todo centro de trabajo, para beneficio de los trabajadores del campo y la ciudad y la sociedad en su conjunto” (*Ibid.*, p. 78).

¹²⁶ El Plan emite una definición de desarrollo social que retoma el concepto de justicia. “el fin último de la política de desarrollo es el desarrollo social, entendido como un proceso de

generalizado. El Plan tiene entre sus objetivos “(...) aumentar las posibilidades efectivas de mejorar la distribución de los beneficios de la expansión productiva”¹²⁷. Además, en términos de distribución, el Plan busca no sólo ofrecer a los más desfavorecidos, sino quitar privilegios a los más ricos. “El logro de niveles mínimos de existencia se complementa con el desaliento al consumismo generalizado en clases medias y altas, que tiene un costo social alto y creciente”¹²⁸. El Estado debe ordenar la estructura del mercado para que beneficie a la población con menor capacidad de consumo¹²⁹.

El objetivo de la política social no es atender particularidades de la población marginada, sino incorporarla a los canales generales de creación y distribución de la riqueza. “La política social contempla un apartado especial para la población marginada con la que se tiene un compromiso ineludible: lograr su incorporación al desarrollo del país y dotarla de un nivel apropiado de alimentación, salud, vivienda y educación”¹³⁰.

Más aún, la política de bienestar social en general, y en particular de atención a los marginados, tiene entre sus líneas básicas el aumento de la capacidad de consumo mediante su incorporación a trabajos productivos. Nuevamente, el objetivo es insertar a la población marginada a los canales cotidianos del mercado; no de forma aislada o específica y no principalmente con mecanismos de compensación. “Obtener una mejoría en el nivel de vida de la población, especialmente los marginados, mediante la obtención de una tasa de crecimiento del consumo, superior a la demográfica, derivada del empleo

transformación de la riqueza nacional en factor de justicia, para que los avances económicos ya iniciados se traduzcan, progresivamente, en mejores efectivas en la calidad de vida de los mexicanos” (*Ibid.*, p. 51).

¹²⁷ *Ibid.*, p. 46.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 180.

¹²⁹ “A las medidas que actúan sobre la producción como oferta no puede corresponder una adecuación compulsiva de la demanda, sino el ordenamiento de ambas en función de las necesidades auténticas de la estructura social mayoritaria del país” (*Ibid.*, p. 80).

¹³⁰ *Ibid.*, p. 47.

productivo y la mejoría creciente y generalizada de la alimentación, la salud, la educación y la vivienda de los mexicanos”¹³¹.

El Plan justifica sus elecciones de política pública sea por la alusión a la tradición, a la eficiencia o a los preceptos de justicia y libertad que lo guían. Confirma que optó por una estrategia general de intervención, lo que subraya que la orientación del desarrollo es una decisión política. “Se podrían concebir distintas alternativas económicas para alcanzar los objetivos propuestos, pero *sólo existe una* que permite alcanzar los objetivos a partir de los principios de la filosofía política y en las estructuras de gobierno en proceso de modernización democrática”¹³². Sin embargo, el territorio, la tradición y las instituciones determinan el modelo de intervención del Ejecutivo: “Las condiciones que determinan los espacios inmediatos de acción de la estrategia provienen de la historia, la geografía y el sistema político”¹³³. Las políticas públicas que contiene el Plan Global de Desarrollo son una decisión política del Ejecutivo, pero esta decisión está delimitada por variables más fuertes que él.

El desarrollo para el gobierno de José López Portillo está estrechamente ligado a los pilares del régimen posrevolucionario: la historia, la intervención del Estado, la representación colectiva, la inversión pública y la justicia social. El Plan Global refleja esa mentalidad del desarrollo.

El gobierno de López Portillo es heredero discursivo de la retórica posrevolucionaria. El Plan pertenece a una tradición política que se refleja en la defensa de un modelo político original y superior. A la noción de temporalidad fundamental para cualquier visión de desarrollo, se añade en el esquema posrevolucionario una imagen de futuro propia, en concordancia con la trayectoria política e histórica del país. El progreso

¹³¹ *Ibid.*, p. 78.

¹³² *Ibid.*, p. 72 (cursivas mías).

¹³³ *Ibid.*, p. 72.

no se encuentra en el exterior, no es una receta del mundo desarrollado. Al contrario, el modelo de futuro es propio y auténtico.

Sin embargo, los conceptos de “interés general” y “voluntad popular” son tan ambiguos que caen en el abuso argumentativo, a pesar de los intentos de apuntalarlos en el texto constitucional.

No hay que olvidar que en términos de representación, para el Plan la historia reemplaza a las elecciones. El modelo de representación y los canales de comunicación entre los actores del desarrollo se fundamentan en la tradición más que en las urnas. Para ese entonces, la retórica ya no era suficiente. Para varios sectores la acción gubernamental demandaba una justificación menos metafísica que la invocación al interés general, al espíritu de la Nación y al pacto social.

En este contexto, el Estado tiene el protagonismo, pero no puede evitar la realidad y desconocer la configuración política y las condiciones en las que llega el sexenio. Se revela por todo el Plan que la idea de representación es colectiva y no individual. El diálogo se hace entre representantes, mediante los mecanismos y canales de intermediación, lo que demuestra que el desarrollo lópezportillista se basa no sólo en conceptos y retórica, sino en la práctica y la negociación políticas.

Las estrategias de política pública son un ejercicio de proyección congruente con el modelo político y económico que se estima inalterable. En ese sentido, se entiende el papel prioritario del gasto público y la alusión constante a la política social. A pesar de que las aspiraciones de intervención parecieran desmedidas en magnitudes y ámbitos, el Ejecutivo no pierde nunca de vista la idea de prudencia, de ahorro, de disciplina.

Un año después de la redacción del Plan, en 1981, se puso de manifiesto que el Ejecutivo sucumbió a la tentación de vivir de fantasías. El súbito choque petrolero reveló lo insostenible del gasto público desmedido y la urgencia de reformar y limitar la acción gubernamental. A partir de 1982 “(...) la constitución deja de ser el proyecto nacional a

realizarse y se convierte en una exigencia, primero de los empresarios, y luego cada vez más de la sociedad, de límites al ejercicio de la autoridad”.

Se presenta entonces un viraje drástico y un cambio de modelo. Esa euforia del cumplimiento de los objetivos revolucionarios se perdió y dio paso a otro discurso. Ese golpe de timón tuvo un proceso de implantación a lo largo de las dos últimas décadas del siglo XX, que veremos en su expresión consolidada en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

CAPÍTULO III. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012

1. INTRODUCCIÓN

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 es el documento inicial del segundo gobierno de la alternancia; es, también, producto de un modelo liberal consolidado. Frente a las expectativas generadas al momento de la alternancia presidencial en el 2000, el gobierno del presidente Calderón llegó al poder con un fuerte sentimiento de hartazgo, ya no únicamente focalizado hacia el Partido Revolucionario Institucional, sino hacia el conjunto de la clase política. Casos de corrupción, crisis económica, inseguridad, aumento de la pobreza y un sentimiento generalizado de que el país no avanzaba (expresado desde la misma cúpula política del foxismo) volvieron endeble la legitimidad del Partido Acción Nacional, al punto de que en el 2006 el país se acercó a una nueva alternancia, ahora con el Partido de la Revolución Democrática.

En este apartado introductorio haré primero una breve narración del cambio de modelo económico de la década de los años 1980, del final del régimen de López Portillo al inicio del gobierno del presidente Calderón. Después, describiré brevemente la estructura del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, para terminar con una apertura hacia el resto del capítulo.

1.1 CONTEXTO HISTÓRICO

A partir de 1982, México se insertó de lleno en la corriente neoliberal de la década. La crisis económica que marca ese cambio de rumbo derivó de importantes desequilibrios macroeconómicos, latentes desde la década anterior al gobierno de López Portillo, que ponían en duda la estabilidad a largo plazo del modelo de crecimiento sostenido hasta ese momento.

En primer lugar, como había ocurrido durante el sexenio de Echeverría, la balanza comercial fue deficitaria: a pesar de que el valor del petróleo exportado pasó de 560 a 14,600 millones de dólares entre 1977 y 1981, fue rebasado por el incremento de las importaciones de bienes y servicios, el cual se triplicó durante ese mismo periodo (de 9,400 millones de dólares a 32,000 millones de dólares)¹³⁴. Para 1980, la balanza comercial tenía un déficit de 2.6 mil millones de dólares¹³⁵.

En segundo lugar, si bien la inversión gubernamental aumentó considerablemente (del orden de 13% anual¹³⁶) estuvo cargada hacia la industria petrolera. Asimismo, la inversión privada abandonó al sector manufacturero, para concentrarse en el comercio y los servicios. El sector industrial cayó a niveles inferiores a las tasas globales de crecimiento de la economía¹³⁷, lo que tuvo consecuencias para el crecimiento una vez que cesó la bonanza petrolera.

Finalmente, la deuda pública interna y externa creció exponencialmente. El gobierno, alentado por la facilidad de los préstamos del exterior, se endeudó para cubrir su déficit financiero, el cual se duplicó de 1980 a 1981 (pasó de 7.5% del PIB a 14.1% un año después)¹³⁸. En consecuencia, la deuda externa brincó de 57.4 mil millones de dólares a 72.2 mil millones de dólares ese mismo año, al mismo tiempo que las tasas de interés seguían creciendo. Además, la composición de la deuda externa cambió: en 1981, la deuda a corto

¹³⁴ Lorenzo Meyer, Héctor Aguilar Camín, *op. cit.*, p. 251.

¹³⁵ El aumento desproporcionado de las importaciones se debió a cuatro factores: el aumento en la actividad económica, la liberación de las importaciones entre 1977 y 1981 (parte del acuerdo de préstamo con el Fondo Monetario Internacional en 1976), un crecimiento de la demanda en ciertos sectores que rebasó la capacidad de la oferta, y el hecho de que la elevada tasa de inflación –la cual alcanzó 25% en 1980– hiciera que las importaciones fueran más competitivas (*Loc. cit.*).

¹³⁶ Jaime Ros, Moreno-Brid, *op. cit.*, p. 182.

¹³⁷ Hubo dos excepciones al estancamiento de la industria manufacturera: el sector automotriz y el sector petroquímico. *Loc. cit.*

¹³⁸ *Ibid.*, pp. 341-358.

plazo (a refinanciarse en un plazo de 12 meses) pasó a ser más de la mitad del endeudamiento total.

Detrás de estos desequilibrios se encuentra una interpretación equivocada de parte de la élite política del entorno macroeconómico. Como dicen Moreno-Brid y Ros, “Altos y crecientes precios del petróleo se asumieron como un rasgo permanente de la economía internacional, en tanto que el incremento de las tasas de interés [del financiamiento externo] se interpretó como un rasgo temporal”¹³⁹. En 1981, el diagnóstico gubernamental demostró estar equivocado: los precios del petróleo siguieron cayendo, y las tasas de interés mantuvieron su tendencia ascendente. Aunado a esto, comenzó una rápida fuga de capitales en 1981, que para 1982 había provocado la salida de 20 mil millones de dólares del país¹⁴⁰. Los bancos internacionales congelaron el crédito a México por miedo a la insolvencia del pago de la deuda.

En 1982, el gobierno tomó medidas en un intento tardío por frenar la fuga de capitales. El 2 de febrero, el presidente López Portillo anunció la devaluación del peso en 70%. Los mercados no respondieron como se esperaba: la fuga de capitales continuó su rápida marcha, la inflación de dos dígitos siguió en aumento y se creó una corrida de especulación financiera. La tasa de crecimiento del PIB, que en 1979 tocó niveles históricos con 9.2% (sólo comparables a la tasa de crecimiento de la mitad de la década de 1950), tres años después fue de -0.5%. Para 1983, el país estaba en recesión, con un decrecimiento del PIB de -5.3% y una inflación de 101.9%¹⁴¹.

“Con frecuencia un gobierno queda marcado por un solo acontecimiento, una de sus múltiples decisiones o el estilo personal del jefe del poder ejecutivo; estas contingencias se imponen a las lecturas de su administración, colorean el conjunto y le imprimen sentido a

¹³⁹ *Ibid.*, p. 184.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 186.

¹⁴¹ *Ibid.*, pp. 341-358.

posteriori, corriendo un velo de olvido sobre todo lo demás”¹⁴². Para el Presidente López Portillo, el primero de septiembre de 1982, día de su sexto y último informe de gobierno, fue aquel día que caracterizó su gobierno, su imagen y su paso a la memoria colectiva.

Durante su discurso, López Portillo anunció la nacionalización de la banca y el control de cambios, aludiendo al “saqueo” de “un grupo de mexicanos [...] encabezado, aconsejado y apoyado por los bancos privados, el que ha sacado más dinero del país, que los imperios que nos han explotado desde el principio de nuestra historia”¹⁴³. El ardid retórico era claro: el pacto del gobierno posrevolucionario con los grupos empresariales del país, ya deteriorado durante el sexenio anterior, había terminado de quebrarse de forma estrepitosa.

El discurso de protesta del Presidente Miguel de la Madrid, el 1 de diciembre de 1982, es un momento de definición del cambio, legitimado por la apoteótica desaparición de las bondades del modelo anterior y la trágica demostración de sus limitaciones: “Vivimos en una situación de emergencia. No es tiempo de titubeos ni de querellas; es hora de definiciones y responsabilidades. No nos abandonaremos a la inercia. La situación es intolerable. No permitiremos que la Patria se nos deshaga entre las manos. Vamos a actuar con decisión de firmeza”¹⁴⁴. En esa coyuntura de crisis, las respuestas tibias no serían jamás suficientes; se requería de un cambio radical, profundo, que definiera un nuevo rumbo para el país en desgracia y concediera un soplo de vida a la legitimidad priista en derrumbe.

La administración de Miguel de la Madrid marcó el inicio de un cambio en el modelo económico y administrativo. El nuevo gobierno, ante la coyuntura de crisis, siguió un programa de ajuste ortodoxo, consistente en el rápido desmantelamiento de barreras proteccionistas y el ajuste del gasto público.

¹⁴² Soledad Loaeza se refiere al 2 de octubre de 1968 para el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz. (“Gustavo Díaz Ordaz. El colapso del *milagro mexicano*”, en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer [coord.], *Una nueva historia contemporánea de México, Tomo 2. Actores*, México, Océano, 2005, p. 117).

¹⁴³ Lorenzo Meyer, Héctor Aguilar Camín, *op. cit.*, p. 256.

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 260.

México entró al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y de Comercio (GATT por sus siglas en inglés) en 1986. Durante esos años se liberaron agresivamente las importaciones y exportaciones con el objetivo de volver la vieja estructura industrial más productiva. No obstante, la mayor parte de la industria mexicana, subsidiada o abandonada durante décadas, no resistió el embiste de la competencia internacional. “La pequeña y mediana industrias, que eran las más importantes generadoras de empleo, se vieron severamente golpeadas por la competencia con manufacturas baratas del extranjero, e incluso algunas de las grandes empresas tampoco sobrevivieron (...)”¹⁴⁵. La economía informal despegó durante esos años, para convertirse en un rasgo estructural de la economía mexicana hasta la actualidad.

El gasto interno y la inversión pública y privada se desplomaron entre 1981 y 1983. El gasto privado cayó 15% y la inversión pública 48%¹⁴⁶. Gracias a estas medidas y al alza del precio del petróleo, el déficit comercial y las finanzas públicas tuvieron números positivos rápidamente. No obstante, la liberalización del mercado y la disminución del gasto público no consiguieron frenar la inflación, de 120% en 1987. Al mismo tiempo, la capacidad adquisitiva de la población continuó el deterioro que tenía desde el inicio de la crisis, como consecuencia de la caída de los salarios reales¹⁴⁷. El arreglo de las finanzas públicas y del manejo de la balanza de pagos tuvo como corolario la precarización de las condiciones de vida de la población asalariada.

A partir de 1986, abatir la inflación se convirtió en la prioridad del gobierno, poniendo en evidencia las fallas de las medidas paliativas utilizadas para lograr un ajuste económico rápido. El “Pacto de Solidaridad Económica” fijó precios y salarios en un acuerdo histórico entre empresarios, gobierno y sindicatos. Asimismo, se mantuvo el bajo nivel de inversión

¹⁴⁵ Lorenzo Meyer, “La visión general”, *op. cit.*, p. 25.

¹⁴⁶ Jaime Ros, Moreno-Brid, *op. cit.*, p. 200.

¹⁴⁷ En 1988 el salario real era 40% menor que en 1980, Lorenzo Meyer, “La visión general”, *op. cit.*, p. 25.

pública y la apertura de las barreras proteccionistas y se congeló el tipo de cambio nominal. El éxito a corto plazo de estas medidas (la inflación pasó de 160% en 1987 a 20% en 1989¹⁴⁸) fue en detrimento de la estabilidad del peso: el tipo de cambio real comenzó una sobrevaluación que desembocaría en la crisis de 1994, cuando tuvo que ser devaluado fuertemente.

De forma paralela al ajuste del modelo económico, algunos procesos de cambio político y social que ya venían gestándose durante las décadas anteriores, siguieron su curso, e incluso aumentaron el paso.

Uno de los procesos más significativos y de particular importancia para el entendimiento de la actualidad nacional, es la politización del empresariado mexicano. Desde el gobierno de Echeverría, el empresariado se consolidó como un cuerpo articulado, alejado cada vez más de una élite política que desoía sus intereses¹⁴⁹. Con este sentimiento, exacerbado a partir de la nacionalización de la banca, los grandes conglomerados empresariales del norte utilizaron al Partido Acción Nacional (PAN) como una plataforma política en contra del partido del Ejecutivo, forjando de esta manera el “neopanismo”. En 1983 el PAN ganó las elecciones municipales en Chihuahua, apoyado por un amplio sector de la población que había resentido la crisis económica.

En resumen, durante las últimas tres décadas hubo un cambio en el balance de poder de los grupos sociales dentro del sistema político. Durante los sexenios de Echeverría y

¹⁴⁸ Jaime Ros, Moreno-Brid, *op. cit.*, p. 206.

¹⁴⁹ El asesinato del empresario Eugenio Garza Sada en 1973 a manos de la guerrilla fue una vuelta de tuerca en este sentido. La epístola de Margáin Zozaya pronunciada durante el funeral en presencia de Echeverría marcó el inicio de la desacralización del poder Ejecutivo, y la unificación del empresariado en torno a los deberes de la autoridad y el riesgo del autoritarismo. Dice Rogelio Hernández: “Esta fue la primera vez en que públicamente y asociando la crítica al desorden social y económico, se cuestionaba, en palabras de los empresarios, el “derecho moral de mandar”, es decir, la obligación básica del gobernante de garantizar paz y estabilidad” (*op. cit.*, p. 95). Como veremos más adelante, el llamado a la moralidad en la política -más bien, el entendimiento empresarial de la moral en la política- es un rasgo característico del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

López Portillo, el gobierno se enfocó en atender las demandas de las corporaciones manufactureras y agrícolas, y dejó de lado su relación con el empresariado. La relación estado-empresario se volvió tensa, al punto de que la clase empresarial construyó una plataforma política alrededor del PAN y de la retórica democratizadora. A partir del gobierno de Miguel de la Madrid, y sobre todo con el sexenio de Salinas, la vieja concordia histórica entre Estado y corporaciones se quebró.

Desde de 1983, pero sobre todo en los sexenios siguientes, el Estado decidió proteger los intereses del empresariado, con el fin de mitigar la oposición política y llamar a la inversión privada. Esto se tradujo en el ámbito electoral: el gobierno de Salinas otorgó concesiones a los empresarios –reconocimiento de triunfos electorales del PAN, venta de empresas estatales, retroceso en las reformas de distribución de tierra– con el fin de contar con una base de apoyo político¹⁵⁰.

Al dejar a la clase asalariada de lado, el PRI buscó reforzar su legitimidad en otro sector social: los marginados del crecimiento económico, los 17 millones de mexicanos que vivían en pobreza. La política de inversión social se volcó ya no hacia los sectores productivos que habían constituido su base histórica de legitimidad –trabajadores industriales asalariados, agricultores– sino hacia las “comunidades marginadas”.

En términos de discurso, los años del sexenio del presidente Salinas recuperaron el optimismo. El Ejecutivo dio un sentido histórico a su mandato en torno al concepto de modernidad. La estabilidad económica de los primeros años del salinato y la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, permitieron articular un modelo de

¹⁵⁰ “Izquierda y derecha responden a finalidades análogas: aumentar su poder político, no en el presente inmediato, sino en un futuro no muy lejano. De crecer la participación del Estado en la economía, la lógica misma de este crecimiento acercaría la izquierda al poder; de llevarse una política claramente antiobrera la derecha se vería fortalecida. El caso es que ambas reclaman que tales acciones sean llevadas a la realidad por el Estado, no como árbitro sino como aliado de una de las dos alas políticas extremas (...)” (Rafael Segovia, *Lapidaria política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 261).

futuro donde el crecimiento económico, la proyección de México en el mundo y el fin de las desigualdades sociales eran protagónicas. Se recuperó discursivamente la congruencia y la proyección de las acciones de gobierno, desorientadas desde 1982.

En 1994, ese optimismo se desvaneció nuevamente. La crisis económica de 1994 demostró que el modelo liberalizador, esa nueva ola de posibilidades de alto crecimiento, traía los mismos peligros e incertidumbres que el modelo anterior¹⁵¹. La retórica del desarrollo quedó de esta forma vacía y desorientada hasta el impulso de la democratización.

La reforma electoral de 1997 garantizó por primera vez condiciones de competencia real: acceso a medios, certidumbre respecto a los resultados de la contienda, entrada a los distintos partidos del espectro político. Ese mismo año, el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y Cuauhtémoc Cárdenas fue gobernador electo del Distrito Federal. Estos tres acontecimientos marcaron el inicio de la democracia y el momento en que el pluralismo se instauró como régimen político en el país. Comenzó una retórica cargada hacia la democracia, que culminaría en el año 2000 con la alternancia a nivel del Ejecutivo.

El vacío de imágenes, símbolos y retórica que dejó el fin del régimen posrevolucionario obligó a los gobiernos panistas a refugiarse en la democracia en términos discursivos; se convirtió en motor de la historia, fuente y justificación de los cambios de

¹⁵¹ Dejo de lado los acontecimientos políticos de 1994. Aunque importantes en el impacto general hacia el PRI, la rebelión zapatista y el asesinato del candidato Luis Donaldo Colosio no dañaron profundamente el sistema. Para el discurso del desarrollo, es más relevante la crisis económica. Como dice Rafael Segovia: “En la crisis que culmina con el asesinato de Luis Donaldo Colosio y se inicia con la aprobación del TLC por parte del Legislativo de los Estados Unidos, se puso en evidencia, para desesperación de muchos, la solidez de las instituciones nacionales. El ejército fue tan silencioso como disciplinado; los movimientos dentro del PRI fueron de corta duración; la Presidencia no mostró debilidad alguna; el proceso de transición siguió los cauces habituales. La bolsa cayó en proporciones aceptables; el peso resistió los embates de la especulación si es que se intentó algún ataque contra la moneda” (*Ibid.*, p. 494).

gobierno. Como otrora la Constitución, la democracia se hizo símbolo, se quiso hacer historia.

1.2 ESTRUCTURA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012

El Plan Nacional del Desarrollo 2007-2012 inicia con un mensaje del Presidente y una breve introducción. El primer capítulo se titula “Desarrollo Humano Sustentable” y aspira a ser el capítulo teórico del Plan. Define la concepción del desarrollo que maneja el documento, enumera los objetivos nacionales, justifica las prioridades y describe la visión a futuro. Es el apartado de definición conceptual, aunque es breve y no hace explícita alguna postura teórica (no hace referencia a tradiciones de pensamiento). A las 20 páginas conceptuales le siguen cinco capítulos, uno por cada Eje de acción. Los cinco Ejes son “Estado de Derecho y seguridad”, “Economía competitiva y generadora de empleos”, “Igualdad de oportunidades”, “Sustentabilidad ambiental” y “Democracia efectiva y política exterior responsable”. Cada Eje contiene “Objetivos” numerados, que a su vez se dividen en “Estrategias”. El Plan cierra con un capítulo llamado “De cara al futuro”, y con dos anexos.

1.3 APERTURA

El procedimiento de elaboración del Plan, en 2006, dista de ser el ejercicio especulativo y creativo de 1980. Los avances normativos y procedimentales en términos de planeación lo han hecho un documento más técnico, con contenidos y mecanismos de elaboración prestablecidos mediante ley¹⁵². No obstante, el Plan Nacional de Desarrollo sigue

¹⁵² Los capítulos tercero y cuarto de la Ley de Planeación norman el contenido del Plan (Art.21), el procedimiento para su elaboración (Art. 20) y el nivel de obligatoriedad para la Administración Pública Federal (Art. 32). Esta ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, estipula que “El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, contendrá provisiones sobre los recursos

mostrando una alineación ideológica del Ejecutivo, una decisión política de dar prioridad a ciertos temas, atribuir responsabilidad y peso a distintos actores y adoptar, aunque sea implícitamente, un conjunto de teorías de gobierno. En este capítulo estudiaré en los dos primeros apartados el concepto de México y de los mexicanos que sostiene el Plan. El tercer apartado analizará el reparto de responsabilidades entre actores, y el cuarto esbozará componentes esenciales de las estrategias de política pública.

2. “EN UN PAÍS COMO MÉXICO”

El Plan Nacional de Desarrollo refleja la idea que tienen los gobernantes sobre el país que gobiernan. Obliga a la administración entrante a tomar posturas sobre México; a hacer una definición del México existente y del México deseado; a caracterizarlo para gobernarlo. En este sentido, el Plan contiene un conjunto de características que hacen inteligible una idea de país. Una idea entre varias posibles. A esta caracterización de lo que es México se relaciona, además, una temporalidad, una idea de su historia, su presente y su futuro.

Lo que me interesa en este apartado es recuperar la definición de México que el Poder Ejecutivo utiliza para diseñar programas y políticas. El análisis de esta definición es pertinente porque incide en las acciones que el gobierno plantea como posibles y necesarias para el desarrollo. A partir de la idea que se tiene del país se forja una imagen de su futuro y se establecen políticas acordes a las virtudes y carencias que se le atribuyen. Es decir, es el estuario de lo posible y lo deseable.

que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica, social y cultural, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática” (Art. 21).

Este apartado se divide en cuatro acápites. Primero, estudiaré las referencias al pasado mesoamericano, que retratan un México lleno de riquezas. El pasado distante se enaltece y se le atribuye la base de la identidad del país. Pasaré a referir el lado “negativo” de esa identidad: México es un país diverso y complejo, donde la corrupción y la desigualdad hacen que la acción del gobierno se dificulte. En tercer lugar se esboza un país moderno, libre, perteneciente al siglo XXI; se exaltan los avances de la democracia y los cambios en la economía, aunque manteniendo un tono de urgencia hacia la profundización de dichas transformaciones. Finalmente, esta definición del país moderno conecta con la idea del México futuro.

2.1. LA CULTURA COMO IDENTIDAD

Hay tres referencias al pasado en el Plan: Mesoamérica, la Constitución de 1917 y “las últimas décadas”. Se menciona una única vez un periodo intermedio, la Constitución de 1857¹⁵³. El documento utiliza pocas fechas precisas, y no menciona individuos. Esta elección de periodos no es aleatoria: forma parte del diagnóstico que el Plan elabora sobre México y de la caracterización que hace sobre sus principales carencias y retos. Cada mención del pasado tiene por objetivo la legitimidad.

Así, del periodo precolonial se habla en términos imprecisos, no se mencionan fechas ni acontecimientos, ni siquiera se usa la palabra “Mesoamérica”. La imagen de este periodo histórico se esboza mediante referencias al pasado milenario, ancestral y al origen remoto de México. Deja al lector construir imágenes de ese pasado; imágenes de orgullo

¹⁵³ “El actual sistema democrático es la herencia de una larga lucha que emprendieron varias generaciones de mexicanos. El Constituyente de 1857 estableció los principios fundamentales y la Constitución de 1917 los ratificó y complementó”, Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, p. 274.

por los logros de las civilizaciones mesoamericanas, de exaltación de las bondades del legado precolonial. En este caso, la vaguedad sirve para reforzar una imagen positiva, casi utópica, de ese pasado. El PND proyecta un México antiguo, con una “herencia milenaria”¹⁵⁴. El país tiene un pasado lejano que lo hace único y que debe tomarse en cuenta para la construcción del futuro:

México es una nación orgullosa de la riqueza milenaria de una cultura que se ha manifestado en muy diversas formas a lo largo de su historia. Hoy, los mexicanos tienen un horizonte formidable de retos y logros y un pasado glorioso al cual volver la mirada. El futuro sólo tiene sentido en función de ese pasado y de un presente que debe asumir con pasión y orgullo para engrandecer a la patria, dignificando el destino de cada mexicana y de cada mexicano. La cultura de México es la suma de lo mejor del pasado y del presente. Es la voz viva de un pueblo; es el colorido de expresiones que distinguen al país en el mundo¹⁵⁵.

El Plan recurre a la cultura mesoamericana para localizar el origen de la identidad mexicana. En efecto, las menciones de la palabra “identidad”, en términos nacionales, se refieren a aspectos culturales, y se utilizan al hablar de educación cultural y de expresiones artísticas como la cinematografía¹⁵⁶. El gobierno entrante sitúa a la cultura al centro de la nacionalidad mexicana.

La palabra “cultura” es de los vocablos más utilizados en el Plan: en total, se menciona 218 veces en 323 páginas. Este uso de la palabra “cultura” deja un sentimiento de vaguedad y la impresión de un uso negligente de su significado, ocasionado por la diferencia de contextos en la que se utiliza (mismo sentimiento con el que se queda el lector

¹⁵⁴ *Ibid.*, 193.

¹⁵⁵ *Ibid.*, 224.

¹⁵⁶ Algunos ejemplos de cómo la cultura se liga al concepto de identidad nacional: “Asimismo, las instituciones de educación superior buscarán fortalecer la identidad de México como nación, enriqueciendo y ampliando las culturas que la nutren con las aportaciones de todos los países” (*Ibid.*, p. 196); “Especial relevancia tiene el impulso a la creación y exhibición cinematográficas, por ser la creación fílmica una expresión de la identidad y la idiosincrasia nacionales que día a día obtiene mayor prestigio en el país y en el extranjero” (*Ibid.*, p. 227); “En virtud de la herencia histórica e identidad cultural mexicanas, y porque el país comparte retos y aspiraciones con América Latina y el Caribe, la región será siempre prioritaria para México (...)” (*Ibid.*, p. 295).

al leer 118 veces la palabra “responsable”, o 273 la palabra “derecho”). No obstante, podemos dividir el uso de la “cultura” en dos: por un lado, en referencia a la identidad de México y a su patrimonio artístico, y por el otro a la interiorización de parte de los mexicanos de un conjunto de prácticas deseables (“cultura contributiva”, “cultura ambiental”, “cultura de la legalidad”, “cultura de servicio” etc.). Estudiaré el segundo significado más adelante.

El primer uso –la cultura como referencia a la identidad– se ilustra al estudiar cómo el Plan menciona a los indígenas¹⁵⁷. En efecto, el “pasado glorioso”¹⁵⁸ del país se enaltece por medio de la valoración de los llamados “pueblos originarios”.

México debe su riqueza cultural y su carácter distintivo como pueblo único en el mundo a la herencia formidable de sus pueblos originarios. El profundo carácter mestizo de la nación mexicana sólo puede explicarse por el pasado milenar y el presente enriquecedor de sus pueblos y comunidades indígenas¹⁵⁹... Las culturas indígenas son, sin duda, uno de los activos más valiosos del patrimonio de la nación. Lo son como huella de nuestro origen más remoto, y fundamentalmente como culturas vivas, actuales y futuras¹⁶⁰.

Al mencionar que las culturas indígenas son “huellas de nuestro origen más remoto”, el Plan hace pensar que el pasado mesoamericano se observa hoy en esas comunidades. Y puede verse, precisamente, porque los pueblos indígenas son *culturas* –son lenguas, son un “activo del patrimonio”, son arquitectura y arte– y de ahí derivan su valor para la nación. Esta idea se refuerza por una acción afirmativa del gobierno: “Es claro que el reconocimiento constitucional a los pueblos y comunidades indígenas como sustento de

¹⁵⁷ El Plan hace caso omiso de los cambios dentro de las comunidades indígenas durante siglos. Los toma como un grupo separado del resto, aislado de la modernidad y el progreso y, algo particularmente indicativo, como un grupo homogéneo. “Los indígenas” es una categoría que omite las profundas diferencias religiosas, lingüísticas y políticas entre comunidades. Pone en el mismo grupo a tzotziles y otomíes, tarahumaras y huicholes.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 224.

¹⁵⁹ *Ibid.*, p. 199.

¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 209.

una nación pluricultural todavía no se ha traducido en una acción pública con profundo sentido cultural”¹⁶¹.

Los pueblos indígenas tienen una función de vínculo con el pasado. Son pasado viviente. Esta caracterización de los indígenas en función del pasado denota un juicio sobre su propio atraso. Recuerda el método comparativo utilizado por los filósofos del desarrollo del siglo XIX: los estadios del progreso pueden verse en un mismo tiempo al comparar dos elementos, a partir de identificarlos espacialmente, caracterizarlos como provenientes del pasado y de la modernidad, y establecer un orden de jerarquía entre ambos. Así, el Plan menciona que existen “territorios indígenas”¹⁶², los caracteriza como una herencia del pasado, y menciona sus “atrasos” y “rezagos” frente al México urbano, moderno y contemporáneo del mundo.

Los indígenas son otra cosa, ajena a los canales de politización y “ciudadanización” del resto de los habitantes. Tienen su propia cultura, su propia historia, que ciertamente apreciamos y buscamos conservar, pero que no podemos ajustar a la del resto de los mexicanos. No es trivial que los indígenas se mencionen en el Eje 3 “Igualdad de oportunidades”. Dicho Eje tiene un apartado llamado “Grupos prioritarios”, donde “Pueblos y comunidades indígenas” figura junto a la “Igualdad entre mujeres y hombres”, los llamados “Grupos vulnerables” (adultos mayores, personas con discapacidades y niños en peligro de calle) y la sección sobre “Familia, niños y jóvenes”. Los adultos mayores entran en la categoría de “Grupos prioritarios” por tener ingresos bajos o pocas redes de protección social, los niños entran por tener mayor riesgo de desnutrición u otros

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 201. En esta cita, como en la anterior, se hace referencia al “carácter profundamente mestizo de la nación mexicana” y a la “nación pluricultural”. No se aduce si es una caracterización biológica de México (la mezcla de “razas”) o un entendimiento cultural. El término “mestizaje” se mantiene así, único en todo el Plan y citado al paso, pero puesto en la categoría de vital para la identidad del país.

¹⁶² “La mitad de las selvas húmedas y de los bosques de niebla y la cuarta parte de los bosques templados están en territorios indígenas”, *Ibid.*, p. 249.

problemas relacionados a la salud, y porque sus derechos pueden ser vulnerados. ¿Por qué entran los indígenas? Hay adultos mayores indígenas, mujeres indígenas que sufren discriminación, niños indígenas en peligro de calle o desnutrición, indígenas con discapacidades. Si se tratará de un elemento de pobreza, las comunidades indígenas con una alta proporción de pobres debieran estar en el apartado sobre “Superación de la Pobreza”. Los indígenas están en la categoría de “Grupos prioritarios” por ser indígenas. Están ahí por una consideración de “etnia”. Para el Ejecutivo, los indígenas adolecen de premodernos.

A la noción de herencia se suma la caracterización de México como un lugar de abundancia. México es rico en orografía, cultura y colores, y son esas riquezas, provenientes de la naturaleza y de la cultura mesoamericana, las que lo convierten en un lugar único. “Es justamente la riqueza de México en términos de una cultura, enorme diversidad climática, belleza orográfica, fauna y flora endémicas, y su sociedad vibrante y abierta lo que atrae y diferencia a nuestro país de otras naciones del mundo”¹⁶³. Es la construcción del México folklórico con el Huapango de Moncayo de fondo y el ballet de Amalia Hernández. “Colorido” y “vibrante”.

2.2 UN PAÍS COMPLICADO

A la par de su riqueza, en la caracterización del documento México es un país difícil. Complejo en su geografía y dividido en su sociedad, el gobierno debe afrontar los obstáculos que el propio carácter del país le impone:

En un país como México, caracterizado por elevados contrastes entre las familias y entre las regiones, es necesario apoyar a los estudiantes más rezagados de modo que estén en condiciones de aprovechar las oportunidades que ofrece la educación¹⁶⁴... La desigualdad regional y la complicada geografía del país se reflejan en una elevada concentración de especialistas, conocimientos y recursos en unas cuantas zonas urbanas¹⁶⁵.

¹⁶³ *Ibid.*, p. 119.

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 186.

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 190.

La complejidad también atañe a los distintos sectores del gobierno: “El sistema educativo nacional tiene una enorme complejidad, y sus alcances y límites sólo pueden entenderse mediante un conjunto amplio de indicadores”¹⁶⁶. La insistencia en la “complejidad” y “dificultad” de las políticas es una forma de legitimar el predominio de la técnica en la administración pública. La forma de comprender los problemas sociales y los grandes aparatos del Estado es mediante números; la manera de asir una realidad compleja es diseñando censos, sistemas de información e indicadores.

¿Por qué fallan las políticas? Porque existen distorsiones en el modelo original, y una “realidad ancestral” de desigualdad y desconfianza: “Lo anterior [la pobreza entendida como un ciclo transgeneracional] es aún más claro cuando reconocemos que las desigualdades sociales son una realidad ancestral en México: uno de cada cinco mexicanos no tiene asegurada la alimentación de cada día”¹⁶⁷. La desigualdad no es producto del modelo, sino una anomalía preexistente que impide que el modelo funcione. La noción de rasgos “ancestrales” es relevante por la frecuencia con la que se aplica en el discurso sobre pobreza. El gobierno aduce a la naturaleza ancestral de la pobreza y la desigualdad para indicar que las causas de estos fenómenos son profundas, que están presentes desde tiempos inmemorables y que un sexenio no bastará para combatirlas.

Como la pobreza, la corrupción es otro factor que, de acuerdo al Plan, es parte intrínseca de la historia de México y por ello también de su naturaleza.

La impunidad, la corrupción y la simulación han sido obstáculos para el desarrollo del país a lo largo de su historia. Esta distorsión que, entre otras cosas, ha derivado en ocasiones en un ejercicio discrecional del poder, ha generado desconfianza en la sociedad respecto a las instituciones de gobierno y a la actuación de las autoridades.¹⁶⁸

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 177.

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 35

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 44.

Estas características del país –tan naturales a México como su difícil geografía– son anomalías que dificultan la acción del gobierno.

2.3. UNA NUEVA GENERACIÓN

Cada Eje del Plan tiene un apartado de “Diagnóstico”, en el cual se presenta la situación actual del sector involucrado –seguridad, economía, desarrollo social, medio ambiente, política y relaciones exteriores– y los retos que enfrenta el gobierno entrante. El diagnóstico del Eje 2, “Economía competitiva y generadora de empleos”, inicia con una explicación de las “crisis recurrentes”¹⁶⁹ entre 1982 y 1994; explica las causas de las crisis y sus consecuencias para el bienestar de la población:

La abundancia de divisas por exportación petrolera con que contó el país en los años que precedieron a la crisis de 1982 tuvo un impacto limitado en la creación de infraestructura para el desarrollo o en una base sustentable de programas sociales. En cambio, en un entorno de crédito internacional abundante, el país se endeudó significativamente, lo cual agravó nuestra vulnerabilidad y nos llevó, junto con otros factores asociados al desequilibrio de la balanza de pagos, a crisis económicas recurrentes... No menos importantes han sido, tras cada crisis entre 1982 y 1994, los límites al desarrollo humano en la esfera de las familias mexicanas, que han luchado entre la subsistencia y el acceso a oportunidades precarias de formación y realización¹⁷⁰.

El diagnóstico concluye que la falta de sustentabilidad financiera y una estructura económica poco competitiva fueron las principales causas de las crisis. El entendimiento del momento presente requiere tomar en cuenta esas crisis económicas, y “lo que pasó en México durante casi un tercio de siglo de difíciles y complicadas condiciones de vida y profundas transformaciones económicas”¹⁷¹.

Por “profundas transformaciones” se refiere a la apertura del modelo económico. El mismo diagnóstico menciona que: “México ha transitado, en pocos años, de ser una

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 29.

¹⁷⁰ *Loc.cit.*

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 28.

economía esencialmente cerrada a ser una economía abierta a los flujos de comercio en bienes, servicios y capitales, cuya estrategia de vinculación internacional le ha permitido elevar el valor de su economía de 263 mil millones de dólares en 1990 a 840 mil millones en 2006”¹⁷².

Estas transformaciones en la esfera económica se acompañaron de un cambio en el sistema político. El apartado de diagnóstico en el Eje 5, “Democracia efectiva y política exterior responsable”, define el último cuarto de siglo como un momento de “lucha”, “esfuerzo”, que conllevó a la “conquista histórica”¹⁷³ de la democracia por los ciudadanos.

Desde hace por lo menos tres décadas, los mexicanos han librado una lucha por el cambio político y social. A lo largo de estos años, la ciudadanía ha ejercido la libertad de sufragio, sujetando el sistema de partidos políticos a la disciplina del voto efectivo. Al mismo tiempo, los ciudadanos se han esforzado por ejercer y hacer cumplir sus derechos ante un entorno social cambiante y difícil¹⁷⁴.

El cambio se produjo en un “entorno cambiante y difícil”, determinado por un régimen no democrático: “El periodo posrevolucionario del siglo XX transcurrió bajo un régimen de partido hegemónico, en el que las elecciones eran regulares pero no efectivamente competidas”¹⁷⁵. La lucha se conquistó en el campo electoral. El PND hace referencia al proceso de reformismo electoral como la vía mediante la cual la ciudadanía sujetó “al sistema de partidos a la disciplina del voto efectivo”. El punto máximo de ese esfuerzo colectivo fue la alternancia partidista:

Fue hasta 1977 cuando se acordó la primera reforma electoral de gran envergadura. Durante los siguientes veinte años, se impulsaron reformas que llevaron gradualmente a mayores niveles de competencia electoral, la cual quedó de manifiesto mediante un sistema de partidos plural y competitivo, cuyo carácter democrático se tradujo en la alternancia pacífica del poder en los tres órdenes de gobierno¹⁷⁶.

¹⁷² *Ibid.*, p. 294.

¹⁷³ *Ibid.*, p. 279.

¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 28.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 275.

¹⁷⁶ *Loc. cit.*

Las transformaciones económicas, sociales y políticas, que tienen a la democracia como su bastión central, son inevitables. El objetivo del gobierno entrante durante el sexenio será agrandar el cambio, y combatir los obstáculos que lo impidan.

México tiene ante sí un horizonte diferente al que tenía hace tan sólo una década o un lustro. Los mexicanos vivimos día con día un proceso de cambio que, lejos de agotarse, da visos de alcanzar mayores alturas de transformación propiamente humana, social e institucional. Las transformaciones sociales y políticas no deben detener su marcha o siquiera ver disminuida su intensidad. Al contrario, el cambio de México en el siglo XXI debe ampliarse y profundizarse¹⁷⁷.

Las transformaciones, además de ser inevitables, son impostergables. México tiene hoy una “oportunidad histórica”¹⁷⁸ para cambiar el rumbo del país y fortalecer las conquistas ciudadanas del nuevo siglo. Al introducir las estrategias del gobierno, el PND utiliza expresiones referentes a la urgencia, a lo impostergable y a la vitalidad del presente. “Como nunca antes, el destino de nuestra nación dependerá de lo que los mexicanos hagamos o dejemos de hacer”¹⁷⁹; “México no puede seguir perdiendo oportunidades para potenciar su crecimiento económico y generar un Desarrollo Humano Sustentable”¹⁸⁰; “Hoy es el tiempo de hacer frente, con todos nuestros recursos y capacidades, a los retos que nos impone el presente y futuro de México”¹⁸¹; “El futuro de México depende de lo que nuestra generación haga hoy”¹⁸².

En la construcción de una idea del desarrollo, la historia tiene un eje explicativo único. Existe un motor del cambio que da sentido a la trayectoria del sujeto y ordena su futuro. Este motor da valor al momento presente: los eventos que acontecen hoy son una etapa de un progreso lineal y positivo. El cambio no sólo es deseable; es inevitable.

¹⁷⁷ *Ibid.*, p.31.

¹⁷⁸ *Ibid.*, p. 11.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 12.

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 276.

¹⁸¹ *Ibid.*, p. 313.

¹⁸² *Ibid.*, p. 314.

En México, durante la mayor parte del siglo XX, la Revolución fue ese motor. El nacionalismo revolucionario otorgó un sentido histórico a los gobiernos sucesivos. Sirvió para articular una imagen unívoca del pasado y legitimar el presente como una etapa necesaria dentro de un proyecto de futuro nacional. La Revolución fue un poderoso recurso discursivo para legitimar medidas gubernamentales. Este discurso utilizaba un conjunto claro y bien articulado de símbolos –la Constitución siendo el más destacado– y ubicaba a la justicia social, motivo de la lucha armada, como componente esencial del futuro.

El deseo del gobierno del presidente Calderón por romper con la retórica posrevolucionaria es evidente. En el PND la Constitución dejó de ser un símbolo, el epítome de la lucha por la justicia social, para convertirse en un documento de referencia. El único apartado del Plan que enaltece la Constitución, al llamarla “Carta Magna”, es el referente a la educación: “El Constituyente de 1917 estableció en el artículo tercero de la Carta Magna el derecho de todos los mexicanos a recibir educación por parte del Estado”¹⁸³.

Más aún, el PND postula como necesarias distintas reformas a la Constitución. No sólo dejó de ser un símbolo, sino que es un documento que ya no está a la par de las transformaciones del país.

El Gobierno de la República convoca a renovar el Derecho desde el Derecho, a renovar la Constitución desde la Constitución para adecuar las relaciones entre los órganos del Estado (...) ¹⁸⁴... No obstante, es indispensable establecer criterios homogéneos para evitar las asimetrías en el ejercicio de este derecho, por lo que resulta necesario avanzar en el proceso de aprobación de la reforma al artículo 6 de la Constitución, (...) ¹⁸⁵.

En ausencia del mecanismo revolucionario de legitimación histórica, el gobierno del presidente Felipe Calderón abanderó la democracia como motor del cambio. La lucha de

¹⁸³ *Ibid.*, p. 176.

¹⁸⁴ *Ibid.*, p. 282.

¹⁸⁵ *Ibid.*, pp. 289-290.

varias generaciones por “ejercer y hacer cumplir sus derechos” es el mecanismo retórico mediante el cual la nueva administración se otorga un lugar en el devenir histórico del país. La democracia, según el Plan, será la guía de la acción del gobierno; su misión será fortalecerla y expandirla: “La democracia constituye el régimen político más adecuado para el despliegue de las capacidades de las personas y los países. Por eso, la política internacional de México seguirá orientándose por los valores y principios de la democracia en la búsqueda de un mundo libre y ordenado”¹⁸⁶. La democracia permitirá las transformaciones que aumenten el bienestar de los mexicanos. El uso de la palabra “democracia” trae consigo nociones de orden, bienestar y libertad¹⁸⁷.

Las menciones al pasado son inconexas. Tienen saltos temporales, omisiones e imprecisiones. La caracterización que hace el PND sobre México y su historia está basada en un relato “que ya se sabe”: el esplendor de Mesoamérica, el arraigo de la corrupción, las faltas del Estado posrevolucionario, las crisis de la deuda, la lucha por la modernidad. El diagnóstico está construido con base en lo más superficial del ideario histórico colectivo. La superficialidad es un síntoma: en la concepción de México que tiene el Ejecutivo, el pasado es *referencial*.

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 301.

¹⁸⁷ “México es un país cada vez más libre. La encuesta anual ‘Libertad en el Mundo’ de la organización no gubernamental internacional Freedom House, califica los derechos políticos y las libertades civiles en México con 2 y 3, respectivamente, en una escala de 1 a 7, donde 1 representa la vigencia plena de derechos y libertades y 7 la ausencia de éstos” (*Ibid.*, pp. 278-279). Los avances de México respecto a la “libertad” se legitiman mediante su cuantificación por un organismo internacional.

2.4. EL FUTURO GLOBAL

El Plan articula la idea de futuro en torno a la llamada “Visión 2030”. Dicha “Visión” es “una descripción del México deseable y posible por encima de las diferencias”¹⁸⁸.

Hacia el 2030, los mexicanos vemos a México como un país de leyes, donde nuestras familias y nuestro patrimonio están seguros, y podemos ejercer sin restricciones nuestras libertades y derechos; un país con una economía altamente competitiva que crece de manera dinámica y sostenida, generando empleos suficientes y bien remunerados; un país con igualdad de oportunidades para todos, donde los mexicanos ejercen plenamente sus derechos sociales y la pobreza se ha erradicado; un país con un desarrollo sustentable en el que existe una cultura de respeto y conservación del medio ambiente; una nación plenamente democrática en donde los gobernantes rinden cuentas claras a los ciudadanos, en el que los actores políticos trabajan de forma corresponsable y construyen acuerdos para impulsar el desarrollo permanente del país; una nación que ha consolidado una relación madura y equitativa con América del Norte, y que ejerce un liderazgo en América Latina¹⁸⁹.

Este “ejercicio de prospectiva”¹⁹⁰ ordena los cinco Ejes del PND, y revela las líneas centrales de política: la familia y el individuo como sujetos; el disfrute de los derechos como objetivo. Además, refleja las directrices que seguirá el gobierno durante el sexenio: dinamismo, respeto, rendición de cuentas, creación de acuerdos, madurez, liderazgo.

El mundo del siglo XXI es globalizado y competitivo. México se debe adaptar a las transformaciones en el sistema internacional para aprovechar sus ventajas. “En un mundo globalizado, el Estado debe promover las condiciones necesarias para la inclusión de un México competitivo en el nuevo orden económico mundial”¹⁹¹. La “humanidad”, el “sistema internacional” y el “orden mundial” son factores que afectan el devenir de México¹⁹².

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 11.

¹⁸⁹ *Ibid.*, p. 25.

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 11.

¹⁹¹ *Ibid.*, p. 104.

¹⁹² “Contribuir con la humanidad al ambiente de seguridad, respeto y sustentabilidad que se necesita para el progreso de las naciones y las personas, mejorando con ello la posición de México en un mundo altamente competitivo, determina que la política exterior de la presente administración será responsable”, *Ibid.*, p. 294.

El Plan pone a India y China como casos de integración exitosa a los nuevos paradigmas internacionales:

Por su sólido dinamismo económico, fincado en avances tecnológicos, productivos y agrícolas, India constituye un ejemplo de inserción exitosa en las tendencias actuales de crecimiento global. China es un nuevo poder económico con el que se mantiene una cada vez más sólida relación, basada en el diálogo político institucional y en un creciente intercambio comercial, lo que habrá de permitir el fortalecimiento de los vínculos bilaterales hacia el futuro¹⁹³.

El nuevo sistema, a la par de ofrecer oportunidades para el desarrollo del país, es también un factor de complejidad e incertidumbre: “Esta dinámica sitúa a México ante la necesidad de actuar en un ambiente incierto de cambio y reacomodo constante de reglas, actores y escenarios de interrelación”¹⁹⁴. El Plan construye una visión ambivalente del presente y del futuro: los avances en el país y las ventajas del mundo competitivo se contrarrestan con la complejidad y los retos que presentan.

“La desaparición de la bipolaridad en el poder mundial y el crecimiento de las alianzas regionales han estimulado un intenso debate sobre la arquitectura que el sistema internacional necesita para un progreso compartido. Por convicción, tradición y obligación constitucional, México mantiene su firme compromiso con la colaboración internacional para construir un orden mundial armónico y seguro en el que se protejan los derechos humanos y el medio ambiente. Una política exterior responsable exige una participación más dinámica de México en el diálogo entre las naciones, en todos los temas de la nueva agenda internacional”. *Ibid.*, p. 301.

¹⁹³ *Ibid.*, p. 297.

¹⁹⁴ *Ibid.*, pp. 292-293.

3. MEXICANOS VERSIÓN 2.0.

El PND maneja dos imágenes antagónicas del mexicano. Por un lado, el mexicano tradicional y corrupto, lleno de “complejos, de tabúes, de miedos y prejuicios”; por el otro, el mexicano exigente, participativo y trabajador¹⁹⁵.

El Plan presenta la imagen de un mexicano acomplejado: “Se trata de (...) abrir paso a una sociedad que, en absoluta libertad deje atrás cualquier complejo o prejuicio y entierre de una buena vez la confrontación y la recriminación entre conciudadanos”¹⁹⁶. La sociedad mexicana, al decir de esta cita, está marcada por disputas internas y rencillas locales. El mexicano tiene complejo de inferioridad, por lo que el progreso nacional requiere “no sólo sumar esfuerzos, voluntades y recursos, sino además acrecentar la confianza en nosotros mismos”¹⁹⁷.

Por el contrario, el mexicano es también un ente racional: quiere “disfrutar del producto de su esfuerzo”¹⁹⁸, minimizar el riesgo (busca certidumbre en su propiedad, o en el cumplimiento de la ley, por ejemplo) y tiene una “mentalidad ganadora”¹⁹⁹. Es un mexicano emprendedor, exigente hacia el gobierno y que hace “la parte que le corresponde” en la vida pública y comunitaria²⁰⁰.

Congruente con la exaltación de la democracia, el Plan articula la imagen de una ciudadanía activa, independiente y exigente. Como estudiaré en el apartado sobre los

¹⁹⁵ “Se está forjando una generación de mexicanas y mexicanos libres de complejos, de tabúes, de miedos y prejuicios. Se está abriendo paso una generación de ciudadanos con una mentalidad ganadora”, *Ibid.*, p. 12.

¹⁹⁶ *Ibid.*, p. 31.

¹⁹⁷ *Ibid.*, p. 12.

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 83.

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 12.

²⁰⁰ “También se impulsará la participación social para que los vecinos asuman la parte que les corresponde (...)”, *Ibid.*, p. 159.

actores del desarrollo, el gobierno entrante da a la ciudadanía un papel fundamental en las transformaciones históricas del país y en la acción del gobierno:

Hoy es tiempo de responder al *histórico reclamo* de los mexicanos por una justicia real y expedita²⁰¹... *La sociedad quiere* un México en el que haya leyes modernas, suficientes, claras y sencillas que normen de manera efectiva todos los ámbitos de la vida nacional, quieren que la ley se cumpla y se haga cumplir. En suma, *la sociedad exige* un Estado democrático de derecho, con una sólida cultura de la legalidad, con certeza jurídica y seguridad para todos²⁰²... Ahora que la pluralidad tiene canales eficaces para su representación, *la sociedad demanda* enfoques más orientados a la racionalidad en el gasto y la procuración de acuerdos²⁰³.

En los programas de gobierno, el sujeto de las políticas públicas son los mexicanos racionales, quienes presentan proyectos productivos para crearse una fuente de empleo por sí solos, forman organizaciones de la sociedad civil y educan a sus hijos en los valores “humanistas” y democráticos. El gobierno construye sus estrategias tomando en cuenta un ideal de ciudadano, aplaudido en un modelo económico de comportamiento.

El gobierno busca combatir al mexicano tradicional mediante su “culturización”. El PND contiene una amplia gama de “culturas” que el gobierno debe propiciar, fomentar e inculcar a los ciudadanos. La idea de educar a los mexicanos atañe a todos los sectores de la administración pública; de ahí se explica que haya “cultura elemental de la salud”, “cultura de la legalidad”, “cultura de la evaluación”, “cultura de uso y aprecio por las nuevas tecnologías”, “cultura cívico-democrática”, “cultura cívico-política”, “cultura del deporte”, “cultura preventiva para los proyectos económicos y del desarrollo”, “cultura ambiental”, “cultura de servicio a la comunidad”, “cultura de la migración”, “cultura contributiva”.

La política ambiental es buen ejemplo del uso de la palabra “cultura” para enfatizar la necesidad de construir un nuevo sistema de valores y prácticas entre los ciudadanos. El gobierno del presidente Calderón utilizó el medio ambiente como una forma de proyectar

²⁰¹ *Ibid.*, p. 44.

²⁰² *Ibid.*, pp. 43-44.

²⁰³ *Ibid.*, p. 281 (cursivas mías).

una imagen de innovación de México en el exterior. En el PND, la justificación de la cultura ambiental empieza con un diagnóstico: “Muchas políticas relacionadas con el medio ambiente se han visto obstaculizadas por factores diversos; por ejemplo, es común que los ciudadanos no estén familiarizados con los problemas ambientales y no tengan claro cómo participar en su localidad para contribuir a la protección del medio ambiente”²⁰⁴. Los problemas ambientales tienen entre sus causas la ignorancia de los ciudadanos. El paso siguiente es claro: dado que la ignorancia es la causa, la solución al problema es la educación. En consecuencia, se postula a la “cultura” como la alternativa única y evidente: “Este reto [sic], implica necesariamente la creación de una cultura ambiental a través de la educación, la capacitación y la creación de valores ambientales”²⁰⁵.

La necesidad de esta “cultura ambiental” se justifica no sólo en términos de la protección a los recursos naturales, sino como un factor de bienestar para los propios ciudadanos: “Sólo en la medida en que los ciudadanos comprendan el círculo vicioso que se da entre la pobreza, el agotamiento de los recursos naturales y el deterioro ambiental, será posible desarrollar mecanismos locales y regionales que permitan romperlo”²⁰⁶. Esta afirmación postula, además, que si los ciudadanos no comprenden el problema no habrá políticas públicas que funcionen. Para decirlo de otra forma: los gobiernos locales y regionales pueden diseñar políticas públicas excelentes, pero si los ciudadanos no están educados para entender el fenómeno, y cómo se conecta a su propio bienestar, las políticas fallarán.

Los ciudadanos deben estar a la altura de las políticas públicas en términos de valores, capacitación y educación. Las estrategias del gobierno no se construyen a partir de

²⁰⁴ *Ibid.*, p. 266.

²⁰⁵ *Loc. cit.*

²⁰⁶ *Ibid.*, p. 268.

las prácticas existentes. El gobierno propone políticas armadas en función de un conjunto de valores ideales, y buscará educar a la sociedad para alcanzarlos:

Para el cumplimiento de esta estrategia será necesario incorporar la educación ambiental para la sustentabilidad como enfoque transversal en todos los niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional, propiciando que trascienda hacia la sociedad en general. Además se deberán promover las actitudes y competencias necesarias para una opinión social bien informada, que participe en la prevención y solución de las problemáticas ambientales²⁰⁷.

Esta educación del mexicano tiene un alto contenido de cambio moral. Los valores son fundamentales para el gobierno entrante, y los adjetivos son una parte sustantiva de la redacción del documento. Podemos dividir los valores enunciados en tres categorías: referentes a la implementación de políticas públicas, relativos a atributos individuales, y relacionados al éxito.

El PND postula que la acción del gobierno se apegará a un estricto sistema de valores, que se refleja en el esquema argumentativo que el Plan utiliza para presentar las estrategias. En una lógica de etapas de política pública, al diagnóstico del problema a atender le sigue la discusión de las alternativas y la elección de una de ellas. En el caso del PND, después de postularse el problema se enlistan los criterios bajo los cuales se regirá la estrategia. En concreto, se enumeran una serie de adjetivos relacionados con valores que caracterizarán la actuación gubernamental. Estos adjetivos son los mismos para las diversas estrategias. De esta forma, las acciones públicas se realizarán con responsabilidad, compromiso, respeto, racionalidad, eficacia y eficiencia, por mencionar algunos²⁰⁸. A la par

²⁰⁷ *Ibid.*, p. 269

²⁰⁸ “Los gobernantes y organismos beneficiarios de los recursos públicos tienen la obligación de utilizarlos responsablemente y de informar a la ciudadanía sobre su uso”, *Ibid.*, p. 227; “Una democracia con estas características es efectiva porque contribuye a la formación de un poder político eficaz, responsable y claramente comprometido con el bienestar de la sociedad” *Ibid.*, p. 274. La última cita implica que el interés del servidor público hacia el bienestar del país no está establecido de antemano, sino que debe formarse. “Esta estrategia prevé la participación de las autoridades estatales y, sobre todo, de las municipales, a las que se invitará a incorporarse,

de estos valores, el Plan exalta la autenticidad como un valor primario de la acción pública: “(...) una política exterior responsable, clara y activa, mediante la cual México sea un *auténtico* promotor del desarrollo humano (...)”; “Es imperativo plantear de manera conjunta *soluciones reales* a los problemas de pobreza, marginación y pérdida de capital humano por la emigración”²⁰⁹.

Los atributos individuales son indispensables para que el gobierno funcione correctamente. Los valores que tiene el funcionario público son igual de importantes que sus acciones, por lo que la honestidad y la ética se colocan al mismo nivel que las capacidades al momento de evaluar su acción: “Promover la identidad institucional, el valor del servicio público y la ética profesional de los servidores públicos”²¹⁰; “Se pondrá especial atención en el perfil de quiénes ingresan a los cuerpos de policía, para detectar a quienes carecen de espíritu de servicio, preparación suficiente y valores éticos”²¹¹.

Finalmente, la caracterización del éxito como una aspiración central de los mexicanos va de acuerdo a la imagen del individuo “racional” que idealiza el Plan. El esfuerzo, el “liderazgo”, el “dinamismo” y la “plenitud” se relacionan con una “mentalidad ganadora” y una visión empresarial que los individuos debe tener para “salir adelante”²¹².

respetando en todo momento las facultades de cada orden de gobierno” *Ibid.*, p. 151; “Se deben promover los espacios de diálogo latinoamericano sobre la base de la madurez y el respeto, (...)”, *Ibid.*, p. 295; “Por ello se deberá ordenar de manera más racional y eficiente los diferentes programas de las dependencias con incidencia en el campo”; “(...) promoviendo que la cuenta pública y la correspondiente fiscalización se realice de forma más oportuna y con mayor eficiencia y eficacia”, *Ibid.*, p. 95.

²⁰⁹ Primera cita: *Ibid.*, p. 292. Segunda cita: *Ibid.*, p. 303. Lo “auténtico” y lo “real” se contraponen a la farsa y al engaño (cursivas mías).

²¹⁰ *Ibid.*, p. 61.

²¹¹ *Ibid.*, p. 77.

²¹² “Abatir la marginación y el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables para proveer igualdad de oportunidades que les permitan desarrollarse con independencia y plenitud”, *Ibid.*, p. 214; “Es primordial dentro del sector rural, el impulso al desarrollo del talento emprendedor necesario a la creación de agroempresas (...)”, *Ibid.*, p. 117; “(...) se abran pequeños negocios

En este mismo sentido, el Plan se refiere a la importancia de la “dignidad” para el individuo: “Sólo así será posible lograr que más mexicanos tengan una vida digna y satisfactoria”²¹³; “A estas familias se ofrecerán nuevas posibilidades de créditos a bajo costo para adquirir una vivienda digna o mejorar la propia”²¹⁴.

El lenguaje en el gobierno tiene un fuerte componente de adjetivos que describen las propiedades morales de las políticas más que su contenido. Tal listado de criterios da la impresión de vaguedad: las verdaderas implicaciones de las políticas se difuminan en una repetición de comas, que lo bien conjuntan adjetivos de un mismo campo lexical (esfuerzo, superación, emprendimiento) como unen conceptos alejados entre sí (productividad y ética, liderazgo y autenticidad). O quizá ese acercamiento de valores distanciados por su significado, esa repetición incesante de atributos, no es casualidad. Quizás corresponde a una manera de ver la realidad política, social y económica del país; manera ciertamente difusa, vaga, que alude a la complejidad para huir de la precisión conceptual. El Plan Nacional de Desarrollo, más que una definición de las acciones del Poder Ejecutivo durante el sexenio, se convierte en un postulado de buenas intenciones, una declaración de principios. Indica la forma en la que se realizarán las acciones del Ejecutivo, más que las acciones concretas. La propiedad atribuida a la acción la antecede y la define. En consecuencia, la acción en sí —el sustantivo—, pierde fuerza y relevancia.

La repetición de un gran número de adjetivos provoca, además, que el significado de estos “valores” se vea. Al leer de forma repetida una misma palabra, el lector no la cuestiona. No se pregunta por qué está ahí, qué significado tiene en ese contexto; no recuerda su origen, ni sus distintas acepciones. Las palabras “responsabilidad”, “dignidad”, “respeto” pierden su riqueza, y se asimilan a un guitarrista en el Metro: al pasar, la gente no

comerciales, de servicios diversos, talleres, fábricas, que permitan a las familias salir adelante y, conforme prosperen, también se generen nuevos empleos”, *Ibid.*, p. 156.

²¹³ *Ibid.*, p. 89.

²¹⁴ *Ibid.*, p. 152.

lo observa, no se detiene a escucharlo, prácticamente niega su existencia y, al mismo tiempo, da por sentado que está ahí, que pertenece a ese sistema de encuentros cotidianos, evidentes.

La enorme cantidad de valores que menciona el Plan son congruentes con la imagen del mexicano que postula. La falta de valores esenciales entre los mexicanos pone en peligro las aspiraciones del gobierno entrante: “La frecuencia y gravedad de las violaciones a la ley han minado los valores de responsabilidad y civismo entre la ciudadanía. Lo más lamentable es que este abandono del principio de apego a la ley, afecta la conciencia de niños y jóvenes acerca de los valores esenciales de la convivencia humana, lo cual pone en riesgo la esperanza de una real vigencia del Estado de Derecho en los años por venir”²¹⁵. El “cultivo de valores como la libertad, la justicia y la capacidad de diálogo”²¹⁶ son esenciales para fortalecer la democracia, gran aspiración del Plan.

La imagen de México y de los mexicanos que queda al lector después de leer el PND es de lucha interna. El país vive un combate contra sí mismo, una búsqueda de identidad perpetua, un combate por el alma propia. Una batalla que marca la diferencia entre lo antiguo y lo moderno. Lo antiguo no es necesariamente oscuro –tiene imágenes de folklore, de la belleza de lo incólume– y lo moderno no es imposible. México se afronta al mundo contemporáneo con debilidades –lastres de prácticas corruptas, condiciones sociales y geográficas adversas, complejos y defectos de sus habitantes– pero con el impulso de una renovación generacional que lo abrió hacia la economía moderna y la democracia. Es, además, una batalla entre el reconocimiento de lo que nos hace únicos y la búsqueda de parecernos a los demás. Recuerda el discurso poscolonial de las independencias asiáticas y africanas del siglo XX, dividido entre lo propio y un ideal que está en otra parte. El país y sus habitantes deben estar a la altura de ese ideal, y por ello la

²¹⁵ *Ibid.*, p. 65.

²¹⁶ *Ibid.*, p. 36.

educación, conformada en su mayor parte por una cruzada moral, desempeña un papel tan importante en el PND.

4. LA COMPARTIDA RESPONSABILIDAD PÚBLICA

La estrategia de intervención gubernamental que anuncia el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) tiene en su centro una idea sobre la responsabilidad de los actores en la vida pública. Más allá de las atribuciones y obligaciones formales del Estado, expresadas en la Constitución, el Plan es el documento mediante el cual el Ejecutivo asume, al menos discursivamente, el alcance de sus propias facultades. Dicho de otra forma, el entendimiento que tiene el gobierno sobre su propia responsabilidad queda ilustrado en el Plan mediante la descripción de sus intervenciones y el papel que otorga a otros actores.

El PND argumenta que la responsabilidad es compartida y colectiva: “Es tiempo de asumir que la superación de los retos del siglo XXI y la construcción del país que queremos son una responsabilidad colectiva”²¹⁷, “La búsqueda de soluciones a los grandes problemas nacionales y a las legítimas demandas ciudadanas, es responsabilidad de todos los mexicanos”²¹⁸. Aunque la inclusión de distintos actores en el Plan no es iniciativa del Ejecutivo (la Constitución y la Ley de Planeación lo obligan a incluir diversos actores en el sistema de planeación democrática²¹⁹), el nivel de involucramiento asignado a cada uno en políticas públicas específicas sí lo es.

²¹⁷ *Ibid.*, p. 12.

²¹⁸ *Ibid.*, p. 277. En diversos párrafos, sobre todo al inicio de cada Eje, el plan enlista a los actores que considera importantes para las políticas ahí descritas: “Estas son tareas que comprometen y convocan al Poder Ejecutivo, pero también al Congreso de la Unión, a las legislaturas de los Estados, al Poder Judicial, a los gobiernos estatales y municipales, a los partidos políticos, al sector privado, a la academia, a las organizaciones sociales y a los ciudadanos” (*Ibid.*, p. 12).

²¹⁹ El artículo 28 de la Ley de Planeación ordena que “El Plan y los programas a que se refieren los artículos anteriores, especificarán las acciones que serán objeto de coordinación con los

¿Qué refleja el papel atribuido a cada actor en el desarrollo sobre la visión que tiene el Ejecutivo de la responsabilidad pública? Para responder a esta pregunta, en este apartado estudiaré qué actores se mencionan en las estrategias descritas en el Plan, qué papel se les atribuye y cuál es el tono discursivo utilizado para describir su participación. En particular, analizaré el papel del Estado, la sociedad y el sector privado.

4.1. EL ESTADO OBSERVADOR

El papel del Estado en el desarrollo se traduce en verbos. De la misma forma que los adjetivos desempeñaron una función vital en el análisis de los dos primeros apartados, los verbos –“promover”, “coordinar”, “fomentar”, “difundir”– darán pistas sobre la caracterización que hace el Estado de su propia participación en el desarrollo nacional.

Aunque cada Eje tiene particularidades en la actuación del Ejecutivo que propone, hay una misma línea general. El Ejecutivo debe regular los espacios de participación entre distintos actores, fomentar que la ciudadanía se involucre en las acciones de gobierno e impulsar campañas de promoción y educación de la sociedad²²⁰.

En el Eje 1, “Estado de Derecho y seguridad”, se percibe que la seguridad es una excepción. El Eje 1, y en particular el apartado correspondiente a seguridad nacional, responde a una tradición retórica distinta que el resto del documento. En ese apartado figuran las escasas menciones, en un documento de 323 páginas, de la palabra “patria”²²¹ y

gobiernos de los estados y de inducción y concertación con los grupos sociales interesados” (Diario Oficial de la Federación, Ley de Planeación, texto vigente [09-04-2012, publicación original 5 de enero de 1983]).

²²⁰ En este apartado me interesa únicamente delinear el marco general de intervención estatal en cada Eje. El siguiente apartado de este capítulo describirá las estrategias de política pública con mayor detenimiento.

²²¹ La palabra “patria” se menciona dos veces en el documento. La primera es en alusión al deber de las Fuerzas Armadas (“Defienden y salvaguardan los valores supremos de la patria (...”), *Ibid.*, p. 67), y la segunda se refiere a la cultura del país, en el apartado “Cultura, arte, recreación y

de las expresiones “intereses de la nación” y “pueblo de México”²²². Las figuras de este apartado son contundentes e inapelables, no se someten a discusión con otros actores.

El Ejecutivo manifiesta que las políticas de seguridad nacional surgen de una obligación: “Salvaguardar la integridad del territorio y preservar la soberanía de la nación es objetivo y obligación irrenunciable del Estado mexicano”²²³. El caso del combate al narcotráfico ilustra esta noción del deber: “(...) el narcotráfico es una industria de alto valor económico. Ello simplemente convierte a la producción y distribución de narcóticos en un negocio muy rentable para quienes están involucrados. Ante ello, el Estado mexicano no puede ni debe renunciar a combatir este problemas con todos los recursos a su alcance”²²⁴.

En un documento donde el Estado se muestra tímido, en seguridad su intervención es total. Una de las estrategias para combatir el narcotráfico remite a la fuerza del Estado, aduciendo a su elemento más primario de imposición frente a otros actores: “Estrategia 8.1. Aplicar *la fuerza del Estado*, en el marco de la ley, para recuperar los espacios que han sido secuestrados por las bandas de narcotraficantes y otras organizaciones delictivas”²²⁵.

deporte” (“El futuro sólo tiene sentido en función de ese pasado y de un presente que debe asumirse con pasión y orgullo para engrandecer a la patria, dignificando el destino de cada mexicana y de cada mexicano”, *Ibid.*, p. 224).

²²² La palabra “pueblo” se menciona en referencia a los pueblos y comunidades indígenas. Fuera de ese significado, el Plan usa la palabra “pueblo” de manera genérica en el Eje 5, hablando de política exterior: “La autodeterminación de los pueblos, la no intervención, (...) son principios que identifican a la política exterior de nuestro país” (*Ibid.*, p. 293). El apartado de fuerzas armadas es el único en que la palabra ‘pueblo’ tiene la acepción más tradicional, de comunidad nacional “Los retos que enfrenta el país son grandes y exigen la entrega de quienes tienen el honor y la gran responsabilidad de servir al pueblo de México” (*Ibid.*, p. 67).

²²³ *Loc.cit.*

²²⁴ *Ibid.*, p. 46.

²²⁵ *Ibid.*, p. 59 (cursivas mías).

En el resto del Eje 1, relativo al Estado de Derecho y la seguridad pública, las menciones a los deberes del Estado son más suaves; se convierte en un agente de la promoción, la ejemplaridad y la educación de los ciudadanos. Es el caso de la llamada “cultura de la legalidad”: “La función del gobierno debe ser ejemplar para la ciudadanía. Si éste se compromete claramente con el cumplimiento de la ley, entonces se generarán los incentivos correctos para que los ciudadanos ordenen su convivencia”²²⁶; “Toda actuación de la autoridad fuera del orden legal lesiona los derechos ciudadanos, ya sea por el abuso del ejercicio del poder público o bien por omisión en la aplicación de la ley”²²⁷. Más aún, el Estado establecerá programas educativos y fomentará campañas informativas: “Estrategia 11.1. Reforzar el diseño e impartición de programas educativos para la población, orientados a reforzar la cultura cívica, el apego a la legalidad y el conocimiento del derecho”²²⁸. La forma en que el Estado modificará el comportamiento de los particulares es mediante el ejemplo y la educación.

La participación del Estado en el Eje 2, “Economía competitiva y generadora de empleos” se suscribe a la regulación y la promoción de mercados independientes:

La delimitación clara de la participación económica del Estado, la garantía por parte de las autoridades regulatorias de que el terreno de juego es parejo para todos los actores, así como la acción expedita y efectiva del Gobierno para atender, dentro del ámbito de sus atribuciones, cuestiones de la actividad económica de los particulares, son elementos fundamentales de un entorno de competencia sana y conducente a la inversión y a la actividad emprendedora en todos los niveles. En ese ámbito, es clave el papel del Estado para garantizar la competencia económica²²⁹.

Esta cita contiene un número considerable de matices: “delimitación clara”, “dentro del ámbito de sus atribuciones”, “en ese ámbito”. El Ejecutivo debe recordarse a sí mismo sus propias limitaciones. Es un recordatorio para sí mismo y una garantía para los particulares.

²²⁶ *Ibid.*, p. 33.

²²⁷ *Ibid.*, p. 60.

²²⁸ *Ibid.*, p. 65.

²²⁹ *Ibid.*, p. 34.

Más aún, el papel del Estado se construye en función de otros: “actores”, “particulares”, “inversionistas” y “emprendedores”²³⁰. Su función como árbitro es explícita, pero sólo como árbitro, no como interventor.

El Estado se enfocará en crear y garantizar las condiciones necesarias para que los agentes económicos –inversionistas, financieros, productores, empleadores, entre otros– decidan realizar sus actividades en el país. De esta forma, las políticas planteadas para mejorar la inversión son “aumentar la rentabilidad de los proyectos, reducir los costos de producción en el territorio nacional, promover la inversión en infraestructura, y limitar el riesgo al que están sujetas las inversiones”²³¹. La misma lógica de intervención se aplica al sistema financiero; el objetivo del papel del Ejecutivo será fortalecer mercados independientes. “Estrategia 2.1. Fortalecer la protección de los derechos de propiedad, el gobierno corporativo y reducir los costos de transacción que encarecen o inhiben el desarrollo de los mercados financieros”²³².

Finalmente, en el ámbito de la “Economía competitiva y generadora de empleos”, el Estado tiene la responsabilidad de velar por la “salud” de las finanzas públicas. “Administrar de forma eficiente y cuidadosa los pasivos públicos para asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera”²³³.

El concepto más ilustrativo del papel que el Ejecutivo se atribuye en el Eje 3, “Igualdad de oportunidades”, es el de corresponsabilidad. El Plan propone un enfoque de

²³⁰ Las organizaciones de la sociedad civil, cuya mención se ha vuelto canónica en la opinión pública, no figuran tanto como se esperaría en el Plan. Aparecen en las enumeraciones de sectores cuya participación promoverá el Ejecutivo. Su participación en políticas específicas se limita a la atención de sectores específicos en el Eje 3, Igualdad de Oportunidades, como es el caso de los llamados “Grupos vulnerables”: “Estrategia 17.1 Fortalecer los proyectos de coinversión social entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil enfocados a la atención de grupos vulnerables” (*Ibid.*, p. 214).

²³¹ *Ibid.*, p. 85.

²³² *Ibid.*, p. 100.

²³³ *Ibid.*, p. 96.

los programas sociales donde los beneficiarios deben cumplir ciertos compromisos. El objetivo de este enfoque es evitar la dependencia de los beneficiarios frente al gobierno, lo que generaría incentivos perversos contra la mejora de las condiciones de vida de la población. “Lejos de un enfoque asistencial, el énfasis de esta política social es brindar las condiciones para que, de forma conjunta entre las personas y el sector público, los derechos de los mexicanos plasmados en la Constitución se conviertan en una realidad”²³⁴.

La educación pública es un ejemplo más del enfoque del gobierno del Presidente Calderón frente a la responsabilidad, aunque el apartado 3.3, “Transformación educativa” inicia con una de las pocas menciones a la Constitución como sustento de una facultad de Estado. Al contrario de otros apartados del Eje 3, como “Salud”, “Pueblos y comunidades indígenas” o “Familia, niños y jóvenes”, el título no se limita a enunciar el tema educativo, sino que indica una acción: transformar. Es extraño que en un apartado cuyo título expone una voluntad de cambio, la primera frase sea histórica, sea una reminiscencia del protagonismo estatal en el tema. “El Constituyente de 1917 estableció en el artículo tercero de la Carta Magna el derecho de todos los mexicanos a recibir educación por parte del Estado”²³⁵.

²³⁴ *Ibid.*, p. 145.

²³⁵ En el segundo párrafo del apartado hay una mención ajena a la visión crítica de la historia pasada; el gobierno del presidente Calderón lanza un elogio al régimen posrevolucionario: “Las décadas que siguen a la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos atestiguan el esfuerzo del Estado posrevolucionario y de la sociedad por construir un sistema nacional de educación que lograra proveer de este servicio a todos los mexicanos”. p. 176. Como contraste: el apartado 3.1 “Superación de la pobreza”, inicia con esta frase: “La metodología del Gobierno para medir la pobreza en México identifica tres tipos de pobreza, (...)” (p.145). La primera frase del apartado 3.2 “Salud” es “En los últimos 50 años se produjo en México un descenso muy importante de la mortalidad en todos los grupos de edad” (p.160)”. Frente al tecnicismo de estas dos frases, la referencia a la Carta Magna y al deber del Estado recuerda que el tema educativo sigue siendo fundamentalmente político.

Después de esta frase inicial, el Plan se recupera del desliz y regresa, rápidamente, a su característica narrativa:

La educación pública en México, además de ser gratuita y laica, ha tenido como aspiración preparar a las personas para enfrentar la vida en libertad, partiendo del valor cívico de la responsabilidad, y desarrollando a plenitud las facultades humanas. Entonces, como ahora, corresponde al Estado, junto a la sociedad, trabajar para que se cumpla esa meta.

El final del párrafo olvida su inicio, y anuncia así lo que, para el presidente Calderón, significará la “transformación educativa”: un papel preponderante de “la sociedad” en las decisiones sobre educación pública.

La responsabilidad del desarrollo es compartida. En este apartado como en otros, el diagnóstico inicial sobre educación (colocado antes de la enumeración de objetivos y estrategias), cierra con un llamado a los distintos actores:

Para lograr el fortalecimiento del gasto educativo, su redistribución y el mejoramiento integral del sistema, se requiere de un firme compromiso de las instituciones públicas de los ámbitos federal, estatal y municipal, del magisterio organizado, de los padres de familia, así como de nuestros niños y jóvenes. Sólo partiendo de una base unificada de esfuerzo colectivo se alcanzará la transformación educativa que requiere un verdadero Desarrollo Humano Sustentable²³⁶.

El Eje 4, Sustentabilidad ambiental, mantiene los mismos principios que los Ejes anteriores: el Estado debe fomentar la participación ciudadana y emprender campañas educativas. “Se requiere fomentar una mayor participación ciudadana en la atención de la problemática ambiental mediante proyectos que ayuden a generar conciencia social e instrumentar mecanismos de política que den a conocer y lleven a valorar la riqueza natural del país”²³⁷. El Estado cumple funciones de vigilancia y seguimiento, pero no se impone. Inclusive al hablar de los residuos en ríos y tierra que generan las empresas, la gramática es suave: “De igual manera, se desarrollarán y reforzarán mecanismos, incluyendo los

²³⁶ *Ibid.*, p. 182.

²³⁷ *Ibid.*, p. 269.

normativos, para corresponsabilizar del manejo de estos residuos a las organizaciones que los generan, de tal manera que participen activamente en la recolección y reutilización de los mismos”²³⁸.

El Plan acude al diálogo y a la construcción de acuerdos para asegurar la responsabilidad de los “actores políticos” –los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los tres órdenes de gobierno, los partidos políticos. Aunque mencionados sobre todo en el Eje 5, “Democracia efectiva y política exterior responsable”, la necesidad de forjar acuerdos entre actores políticos se menciona a lo largo de todo el PND: “(...) debe reconocerse que la construcción de acuerdos por medio del diálogo entre las distintas fuerzas políticas del país es una condición fundamental para avanzar en una estrategia integral de Desarrollo Humano Sustentable”²³⁹. El gobierno del presidente Calderón debe reconocer el escenario de pluralismo político.

Como en otros momentos, el Plan parte de una visión crítica de los actores políticos, las instituciones o la administración pública. A partir de esta crítica emite, en un tono de urgencia y de dificultad, ciertos valores que deben conducir “el cambio” en estos elementos. Existe un mismo eje discursivo entre las reformas institucionales y las responsabilidades de los actores públicos que propone el Plan.

La visión sobre la responsabilidad compartida y la construcción de acuerdos es un reto: “Para lograrlo, los actores tenemos el deber de entendernos y la responsabilidad de construir los acuerdos que el país necesita. En suma, compartimos el reto de poner la política al servicio de la sociedad”²⁴⁰. En esta cita se entiende que la política, tradicionalmente, no ha estado al servicio de la sociedad y que persiste el peligro de no poder lograr las políticas y objetivos del Plan. Hacer acuerdos y dialogar es hacer política;

²³⁸ *Ibid.*, p. 265.

²³⁹ *Ibid.*, p. 274.

²⁴⁰ *Ibid.*, p. 13.

por la naturaleza y la tradición del fenómeno en México, la política es un reto para el Ejecutivo²⁴¹.

Además de la dificultad de establecer acuerdos, el Ejecutivo deberá fortalecer el compromiso y el interés de los servidores públicos:

Asimismo, la democracia demanda gobernantes responsables e interesados en el desarrollo integral del país y sus habitantes, actores políticos dispuestos al acuerdo mediante el diálogo, funcionarios públicos sujetos a controles de transparencia y que rindan cuentas a los ciudadanos sobre sus acciones de gobierno e instituciones sólidas que fomenten la participación y regulen el proceso de toma de decisiones²⁴².

Quisiera advertir el sujeto de la oración: la democracia –como antes la Nación– demanda; el nuevo sistema político democrático impulsa y justifica el cambio²⁴³. El Ejecutivo responde a este imperativo democrático subrayando su propio compromiso con el desarrollo nacional. El Plan caracteriza las iniciativas del gobierno como si surgieran de la voluntad del Estado más que de sus obligaciones. Dentro de una retórica general que exalta el esfuerzo y el compromiso, el Ejecutivo será ejemplar.

²⁴¹ Ya había mencionado el concepto de retos para el Ejecutivo en el primer apartado. Como en ese caso, la política representa un reto exógeno al gobierno que puede impedirle el cumplimiento de su trabajo, como la economía internacional, la incertidumbre, el pasado, la ilegalidad y el carácter tradicional de hombres e instituciones en el país. Para reducir el riesgo de no lograr los acuerdos parlamentarios, el Plan propone aumentar el poder del Presidente. En el Eje 5 se discute el debate sobre la reforma política que promoverá el Ejecutivo, la cual contiene “el fortalecimiento de los poderes constitucionales formales del Presidente de la República para que el mandato ciudadano se exprese con mayor eficacia en la agenda legislativa y se evite la parálisis en un gobierno dividido” (*Ibid.*, p. 280).

²⁴² *Ibid.*, p. 273.

²⁴³ “En un sistema democrático, quien resulta favorecido por el voto ciudadano está obligado a gobernar para todos, porque asume el mandato de quienes le dieron su apoyo en las urnas, pero también tiene el compromiso de atender las demandas y opiniones de quienes sufragaron por otra opción política. La regla de la mayoría no puede oponerse al respeto a las minorías. Por ello, el sistema democrático es el espacio para promover el diálogo entre todas las fuerzas políticas y sociales, así como para impulsar los acuerdos políticos entre ellas con miras al bienestar colectivo. La búsqueda de soluciones a los grandes problemas nacionales y a las legítimas demandas ciudadanas, es responsabilidad de todos los mexicanos” (*Ibid.*, p. 277).

4.2. EL DESARROLLO INDIVIDUALISTA

Para elaborar políticas públicas se requiere definir un sujeto –hogar, individuo, asalariado, mujer, campesino- y situar su problemática en un conjunto de interacciones sociales – comunidad, familia, barrio, gremio. Son decisiones conceptuales para tratar de asir a la sociedad y diseñar la acción pública. En el caso de un documento de planeación como el Plan Nacional de Desarrollo, la lectura de la sociedad que hace el Ejecutivo, el modelo por el cual se decanta, tiene consecuencias para su comprensión de los problemas públicos y, de manera derivada, para las alternativas de política pública que elabora.

El Ejecutivo del presidente Calderón define la unidad de análisis del PND al explicar el concepto de Desarrollo Humano Sustentable: “El Plan Nacional de Desarrollo considera a la persona, sus derechos y la ampliación de sus capacidades como la columna vertebral para la toma de decisiones y la definición de las políticas públicas”²⁴⁴. El individuo es sujeto y objetivo del desarrollo. El entendimiento que tiene el Ejecutivo de la sociedad es individualista, y el bienestar colectivo es mera suma del bienestar individual.

Esta concepción individualista de la sociedad se traduce irremediabilmente en las políticas públicas. El individuo tiene la responsabilidad de su propio desarrollo. En ese sentido, el papel del Estado es darle los medios para que él mismo aumente su calidad de vida, consiga un empleo, se eduque y “salga adelante”. La mayor parte de las políticas respecto al empleo y la política social se perfilan en esa dirección. “Estas acciones contribuyen a que de manera gradual, pero efectiva, se presenten las mejores condiciones para que las familias y sus miembros, de manera individual, logren superarse con base en su

²⁴⁴ *Ibid.*, p. 23.

propio esfuerzo”²⁴⁵. La ayuda del Estado, mediante créditos y programas de capacitación laboral, está dirigida a individuos en situación de pobreza, a estudiantes o a mujeres²⁴⁶.

El Plan utiliza el concepto de “ciudadano” y, de forma agregada, “ciudadanía”, al hablar de participación, en clara continuidad con la retórica democrática. “La finalidad de esta estrategia es promover, de forma ordenada y metódica, el capital social requerido para que sean los propios ciudadanos quienes identifiquen las necesidades específicas de su entorno, ubiquen posibles soluciones, conozcan las mejores formas para gestionar los recursos y se acerquen a los programas de gobierno para solventar los rezagos de su comunidad”²⁴⁷. El Ejecutivo da al ciudadano nada menos que el papel de diseñador, operador y evaluador de políticas públicas.

El término “comunidades” se menciona en el Plan en el apartado sobre “pueblos indígenas”²⁴⁸. Se utiliza en el mismo sentido de participación que en el caso de los ciudadanos. Las comunidades tomarán decisiones sobre la asignación de recursos públicos y su operación.

Se promoverá la participación democrática de las comunidades en condiciones de pobreza en las decisiones sobre las acciones a emprender en los distintos programas de política social. Las comunidades tienen la larga tradición, a veces milenaria, de prácticas de ayuda mutua. Son redes que deben aprovecharse para trabajar en zonas con altos índices de marginación, de modo que se fomente la articulación del capital social y así sus

²⁴⁵ *Ibid.*, p. 150.

²⁴⁶ “Se promoverán facilidades para que las mujeres puedan hacerse de un patrimonio propio mediante el acceso a créditos con tasas preferenciales, ya sea para la adquisición o mejoramiento de viviendas, o para emprender negocios con los cuales puedan mejorar sus ingresos” (*Ibid.*, p. 214).

²⁴⁷ *Ibid.*, p. 284.

²⁴⁸ No se utiliza la palabra “campesino”; en el Plan se habla de “sector rural”: “Es primordial dentro del sector rural, el impulso al desarrollo del talento emprendedor necesario en la creación de agroempresas generadoras de empleo y bienestar” (*Ibid.*, p. 117).

integrantes gestionen recursos y se acerquen a los programas de gobierno para resolver los rezagos de sus comunidades²⁴⁹.

Sólo en la premodernidad se reconoce la existencia de redes sociales y de organización colectiva. Como excepcionalidad, se relaciona el concepto de comunidad con la pobreza rural y con los indígenas.

El concepto que tiene el Ejecutivo de la sociedad es individualista. El individuo, como ciudadano, beneficiario o parte de una comunidad (en el caso de los indígenas pareciera que no hay individuos sino agregados), tiene la responsabilidad de su propio desarrollo. Un nivel es la participación ciudadana que requieren la mayoría de las políticas en el Plan. Un segundo nivel es la responsabilidad directa que tiene el individuo para idear proyectos productivos o gestionar los recursos que le otorgue el Estado. El Estado es un observador; su papel es respetar las decisiones individuales y, en caso de que el individuo decida buscar educación, empleo o vivienda, otorgarle créditos y capacitación.

Esta visión voluntarista de la relación de la sociedad frente al desarrollo se contrapone a la imagen negativa del mexicano que estudié en el primer apartado. El Plan afirma que no hay cultura cívica, que no hay cultura de la participación y que los mexicanos tradicionalmente no han sido independientes. En resumen, el Plan afirma que no hay sociedad ni ciudadanía. Sin embargo, construye como interlocutor vital del gobierno, en todos los ámbitos de política pública del Plan, a “la sociedad”, “la ciudadanía” y “el individuo”. Esa contradicción se resuelve, como ya estudié en el segundo apartado de este capítulo, mediante la educación. El gran deber del Estado frente a la sociedad, el individuo, las comunidades o el ciudadano, es educarlo.

²⁴⁹ *Ibid.*, pp. 154-155. “Serán las propias comunidades las que participen en la determinación de las obras a las que más urgentemente se les asignen recursos financieros para su realización. Las comunidades saben mejor que nadie qué es lo que más se necesita. Ellas harán que el trabajo compartido rinda frutos en su propio beneficio”.

4.3. LOS EMPRESARIOS AL CENTRO DEL CRECIMIENTO

Para el gobierno del presidente Calderón, la inversión es el motor del crecimiento y, en consecuencia, del empleo y el bienestar social. Por ello, la relación entre sector privado y Estado es asimétrica: el Plan concentra políticas y esfuerzos en alentar la inversión privada, y prácticamente no menciona las responsabilidades del sector privado (el concepto de “corresponsabilidad” que tanto emplea para la administración pública y la ciudadanía).

El Ejecutivo tiene el deber de facilitar la entrada del sector privado en la economía. Algunas políticas encaminadas a este objetivo serán aumentar la “rentabilidad de la inversión” –lo que significa abaratar los costos de producción del país–, disminuir el riesgo para las inversiones²⁵⁰ y otorgar créditos a los particulares. “Por lo anterior, se debe generar una economía cada vez más competitiva para atraer las inversiones que, en consecuencia, se traducirán en empleos formales, dignos y con la previsión y seguridad social requeridas”²⁵¹. La vinculación entre inversión y empleo queda clara en esta cita.

²⁵⁰ El énfasis en la seguridad pública y el Estado de Derecho se entiende, en buena medida, en el sentido de asegurar la inversión privada. Una estrategia del Eje 2, “Economía competitiva y generadora de empleos”, se refiere a que “La incertidumbre legal y jurídica es un obstáculo importante para las actividades empresariales: abre la posibilidad de que se cambien las reglas del juego y pone en duda que se respeten la propiedad, los contratos y cualquier tipo de convenios. De igual forma, la ausencia de seguridad pública hace dudar a los individuos sobre la capacidad misma de disfrutar del producto de su esfuerzo” (*Ibid.*, p. 86).

²⁵¹ *Ibid.*, p. 104. El Ejecutivo dará facilidades al sector privado como una política de empleo. Es el caso, por ejemplo, de las ayudas a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMEs), que se justifican en términos del empleo: “Con base en información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), se estima que las MIPyMEs (...) contribuyen a generar más del 70% de los empleos en México. Dado lo anterior, es fundamental fortalecer a las MIPyMEs como parte de la estrategia para aumentar los niveles de productividad del país y generar empleos”. (*Ibid.*, p. 111).

Un ejemplo de esta aproximación a nivel de política pública, es la estrategia del Plan hacia la vivienda. Las alternativas se sitúan en dos ámbitos: apoyar al sector privado y otorgar créditos a las familias. En términos del sector privado, el Plan indica que “es necesario fomentar el desarrollo de nuevos instrumentos y opciones de financiamiento que permitan a las empresas del sector conseguir los recursos suficientes para sus proyectos, así como diversificar el riesgo asociado a los mismos”²⁵². La lógica de intervención del gobierno es fortalecer la oferta –otorgándoles recursos para aumentar la producción de inmuebles y fomentar su inversión disminuyendo los riesgos. La Estrategia 17.6 de este Eje es: “Generar un mayor dinamismo del mercado de vivienda seminueva y usada, y asistir para el desarrollo de un mercado eficiente y activo de vivienda para arrendamiento”²⁵³.

El sector privado también desempeña un papel en el desarrollo al participar, junto con los tres órdenes de gobierno, en el financiamiento de infraestructura pública. Es el caso, por ejemplo, de uno de los objetivos del apartado de salud: “(...) lograr la intervención del sector privado para invertir y participar en el mejoramiento de infraestructura para el sector salud (...)”²⁵⁴.

Para el Ejecutivo, el sector privado tiene en sus manos el crecimiento económico. No obstante, a pesar de su importancia para el desarrollo, la intervención del sector privado en el Plan no está articulada en términos de responsabilidad pública, sino en función del deber del Estado de alentar su inversión y proteger sus intereses.

Por otro lado, el Plan Nacional de Desarrollo busca el contacto directo entre gobierno e individuo. Los niveles de interacción intermedios, como gremios, sindicatos o comunidades, desaparecen. El Plan desoye la existencia de configuraciones sociales más amplias que el individuo y su entorno familiar. En consecuencia, niega la existencia de

²⁵² *Ibid.*, p. 138.

²⁵³ *Ibid.*, p. 139.

²⁵⁴ *Ibid.*, p. 171.

intermediarios políticos, en la aspiración de lograr un gobierno de ciudadanos independientes. Más aún, la responsabilidad del desarrollo es del propio ciudadano. La vaguedad en la asignación de responsabilidad pública se hace manifiesta al momento de esbozar políticas de desarrollo específicas.

5. ESTRATEGIAS DE POLÍTICA PÚBLICA

El Plan Nacional de Desarrollo contiene estrategias de política pública, ordenadas en torno a objetivos y ejes temáticos. El Plan tiene la ambición de presentar un “proyecto integral”, por lo que en su primer capítulo define el concepto de desarrollo que conecta las distintas estrategias. La premisa básica del Plan Nacional de Desarrollo es el “Desarrollo Humano Sustentable”²⁵⁵.

El primer adjetivo, “Humano”, sube a nivel de premisa esencial el individualismo, verdadero sustento teórico del Plan. Sin embargo, no se emplea la palabra “individuo” o “persona”; se utiliza el concepto de humanidad. En esta diferencia se percibe la concepción moral detrás del individualismo del gobierno del presidente Calderón. El “humano” es un individuo completo en sus capacidades y valores, con una vida digna y que ejerce sus derechos y obligaciones como ciudadano. “El Desarrollo Humano Sustentable parte del principio de que el bien común es producto del esfuerzo solidario de los integrantes de la sociedad y del apoyo del Estado, siempre que el objeto de la acción pública sea propiciar el *perfeccionamiento de las capacidades humanas, así como su realización libre y responsable*”²⁵⁶.

²⁵⁵ No es casual que dos adjetivos acompañen al sustantivo; forma parte de una tendencia hacia la multiplicación de adjetivos en los documentos oficiales. El término desarrollo pareciera ya no tener suficiente fuerza discursiva por sí solo. En consecuencia, en discursos oficiales y argot académico, se le encadena a una sucesión de adjetivos, normalmente coronados por mayúsculas.

²⁵⁶ *Ibid.*, p. 28 (cursivas mías).

El Plan utiliza las dos acepciones comunes del término “Sustentable”: por un lado se refiere a la transmisión generacional de bienes comunes, que se utiliza para dar un sentido de temporalidad más amplia que la sexenal²⁵⁷; por el otro, el sentido de protección ambiental²⁵⁸.

El Ejecutivo utiliza el concepto de “círculo virtuoso” para explicar la relación entre las distintas estrategias de desarrollo. “De progresar en todos los frentes, se podrá crear un círculo virtuoso: el mayor crecimiento económico generará mejores oportunidades de empleo y mayor desarrollo humano, mientras que los avances en el desarrollo social incrementarán la productividad de las personas. Asimismo, la reducción de la pobreza y la creación de oportunidades contribuirán a una mayor participación y estabilidad política y social así como respeto por el medio ambiente”²⁵⁹.

En términos de las acciones de política pública, el PND tiene una aproximación homogénea a todos los temas que lo integran. Es decir, en cada uno de los Ejes y en cada apartado temático, desde la educación y las telecomunicaciones hasta los sistemas de

²⁵⁷ “(...) que permita tener a todos los mexicanos una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras”, *Ibid.*, p. 11.

²⁵⁸ “(...) un país con un desarrollo sustentable en el que existe una cultura de respeto y conservación del medio ambiente (...)”, *Ibid.*, p. 25.

²⁵⁹ *Ibid.*, p. 84. Al concepto de “círculo virtuoso” se contraponen el de “círculo perverso”, utilizado profusamente en el Plan para describir y asociar las consecuencias de la pobreza, la falta de legalidad, la inseguridad, la corrupción o el deterioro ambiental. Un ejemplo de ello es la siguiente frase: “Desafortunadamente, los esfuerzos de conservación de los recursos naturales y ecosistemas suelen verse obstaculizados por un círculo vicioso que incluye pobreza, agotamiento de los recursos naturales, deterioro ambiental y más pobreza”. (*Ibid.*, p. 234.) Otra manera en la que el Ejecutivo utiliza la metáfora del círculo es al hablar de la pobreza. El Plan argumenta que la pobreza tiene un “círculo transgeneracional”, mediante el cual las consecuencias de la pobreza impiden que las generaciones siguientes salgan de ella. Romper ese círculo es un objetivo de buen número de Estrategias del Plan, lo que deja la pertinencia del concepto a la deriva. “Es común que quienes menos recursos tienen paguen más por el agua potable, lo cual impide romper el círculo transgeneracional de la pobreza” (*Ibid.*, p. 239).

justicia y las relaciones internacionales, se repiten las modalidades de intervención del Ejecutivo. De forma general, las políticas del PND se componen de: 1) reformas legales, 2) modernización de los procedimientos al interior de las instituciones –sobre todo mediante la adopción de estándares internacionales– y 3) financiamiento y capitalización²⁶⁰. En este apartado ilustraré estas líneas de intervención con ejemplos de los cinco Ejes del Plan²⁶¹.

5.1 REFORMAS LEGALES

Para el gobierno del presidente Calderón, el cambio de la sociedad y las instituciones inicia en las leyes²⁶². La legalidad es el pilar del desarrollo, como se ve en el Eje 1, “Estado de Derecho y Seguridad”:

Además de ser un elemento fundamental en la convivencia armónica de la sociedad, el respeto a la ley constituye un elemento determinante para el desarrollo del país. La vigencia plena del Estado de Derecho favorece el crecimiento económico, pues disminuye costos de transacción y, en general, mejora las posibilidades de atraer las inversiones necesarias para la creación de empleos de calidad²⁶³.

El Ejecutivo encuentra en la legalidad un factor de unidad social, una manera de que los mexicanos convivan pacíficamente viendo “realmente protegida su integridad física, su

²⁶⁰ Una estrategia recurrente en el Plan es la participación de la sociedad y el impulso a campañas educativas. Analicé estos dos tipos de intervención en el segundo y tercer apartados de este capítulo.

²⁶¹ Eje 1 “Estado de Derecho y Seguridad; Eje 2 “Economía competitiva y generadora de empleos”, Eje 3 “Igualdad de Oportunidades”, Eje 4 “Sustentabilidad ambiental”, Eje 5 “Democracia efectiva y política exterior responsable”.

²⁶² La “Visión de México 2030”, la idea de futuro nacional que tiene el Plan, inicia con una mención a la legalidad: “Hacia el 2030, los mexicanos vemos a México *como un país de leyes (...)*”. *Loc. cit.*

²⁶³ *Ibid.*, pp. 43-44.

familia y su patrimonio”²⁶⁴. Además, la legalidad se entiende como una manera de disminuir los riesgos y los costos para la inversión, fuente del crecimiento económico.

La transformación del aparato jurídico es una acción transversal al conjunto de políticas que plantea el Plan. En este sentido, una Estrategia del Eje 1 es “Impulsar la vigencia de leyes modernas, suficientes, claras y sencillas en todos los ámbitos de la actividad nacional”²⁶⁵. El Ejecutivo tiene una preocupación constante por cambiar un marco jurídico que considera ineficaz, complejo y anacrónico. Las leyes heredadas de los gobiernos anteriores son un impedimento para el actuar del Ejecutivo y para el desarrollo en general²⁶⁶.

Además de las reformas legales propuestas en el apartado sobre Estado de Derecho del Eje 1, los cambios en el marco jurídico son parte de las estrategias de empleo, turismo, industria, medio ambiente, fortalecimiento de la democracia y política exterior, entre otras. Por ejemplo, una estrategia para aumentar el empleo es “Modernizar el marco normativo laboral para promover la productividad y competitividad laboral, garantizando los derechos de los trabajadores”²⁶⁷. Esta reforma jurídica concuerda con una estrategia general de promoción de la “competitividad de los factores de la producción”, en consonancia con las demandas internacionales y nacionales por mano de obra

²⁶⁴ *Ibid.*, p. 26. “El marco jurídico vigente debe mejorarse a efecto de permitir el desarrollo de la sociedad, por la vía del respeto, la armonía y la productividad. Adicionalmente urge su transformación como punto de partida para recuperar la confianza social, ya que la ciudadanía sólo cambiará su percepción si advierte que las leyes se modernizan en su favor” (*Ibid.*, p. 60).

²⁶⁵ *Loc. cit.*

²⁶⁶ En el apartado I de este capítulo analicé la relación conflictiva entre el Ejecutivo y la Constitución, considerado un instrumento obsoleto que requiere reformas, más que un símbolo nacional.

²⁶⁷ *Ibid.*, p. 106.

“productiva”. En turismo e industria petrolera revisar, actualizar y fortalecer el marco normativo son parte de un proceso de “modernización de los sectores”²⁶⁸.

Las reformas jurídicas que propone el Plan no atañen únicamente al Ejecutivo; en el Eje 5 se menciona el aparato normativo electoral: “Estrategia 1.6. Formar parte activa del diálogo con los otros poderes de la Unión, con los órdenes de gobierno, con las autoridades electorales y con las organizaciones políticas en el debate para llevar a cabo la tercera generación de reformas electorales”²⁶⁹.

5.2 MODERNIZACIÓN

El PND menciona en varias estrategias la necesidad de “desarrollar sistemas efectivos” e “implantar sistemas integrales” de gestión. Para aumentar la confianza de la ciudadanía en las instituciones de impartición de justicia, por ejemplo, el Plan propone “Reforzar los procesos y mecanismos necesarios para que, sin excepción, los servidores públicos cumplan la ley”. Como parte de estas mejoras, el Plan contempla en varias estrategias “modernizar” el sector, las instituciones o los procedimientos: “Modernizar el sistema penitenciario”; “Impulsar la modernización integral del sector pesquero”; “Modernizar y fortalecer las capacidades del Servicio Exterior”²⁷⁰.

²⁶⁸ “Estrategia 12.4. Actualizar y fortalecer el marco normativo del sector turismo” (*Ibid.*, p. 120); “Estrategia 15.4. Revisar el marco jurídico para hacer de éste un instrumento de desarrollo del sector, fortaleciendo a Petróleos Mexicanos y promoviendo mejores condiciones de competencia en aquellas áreas en las que, por sus características, se incorpore inversión complementaria” (*Ibid.*, p. 131).

²⁶⁹ En ese mismo Eje, en el apartado sobre política exterior, se busca mediante una de las estrategias “Promover el cumplimiento y la armonización de la legislación a nivel nacional con los instrumentos internacionales que ha firmado y ratificado México” (*Ibid.*, p. 300).

²⁷⁰ Primera cita: *Ibid.*, p. 56; segunda cita *Ibid.*, p. 115; tercera cita *Ibid.*, p. 300.

Una parte importante de esta mejora es la adopción de estándares y criterios internacionales, como lo muestran una estrategia de combate al narcotráfico, una estrategia de “modernización del sector eléctrico” y una regulación de emisiones de contaminantes: “Alcanzar y consolidar estándares internacionales en materia de prevención y combate al lavado de dinero de procedencia ilícita”; “Fortalecer a las empresas del sector, adoptando estándares y prácticas operativas de la industria a nivel internacional (...)”; “Impulsar la adopción de estándares internacionales de emisiones vehiculares”²⁷¹.

La importancia de adoptar estándares internacionales refleja el deseo del Ejecutivo de insertar a México en la “modernidad”. El origen de la expresión “Desarrollo Humano Sustentable” es indicativo a este respecto: el Ejecutivo utiliza una noción del desarrollo proveniente del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, un organismo internacional. En la primera página del apartado “Desarrollo Humano Sustentable”, el Plan cita el documento *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 1994. Una nueva forma de cooperación para el desarrollo*, con el fin de esclarecer la premisa rectora del Plan.

Para diseñar su programa de gobierno, el Ejecutivo se basa en una concepción del desarrollo creada y difundida por organismos internacionales. El entendimiento del desarrollo en México es parte de un lenguaje compartido a nivel internacional. De ahí la importancia de *adecuar* el país a estándares internacionales. La medida del éxito de las políticas de desarrollo del gobierno mexicano es comparativa.

²⁷¹ Primera cita: *Ibid.*, p. 59; segunda cita *Ibid.*, p. 133; tercera cita *Ibid.*, p. 261.

5.3 FINANCIAMIENTO Y CAPITALIZACIÓN

En términos de desarrollo económico, la política del gobierno tiene tres puntos prioritarios: aumentar la “competitividad” del país mediante la competencia económica y la apertura comercial, atraer inversión privada y usar los mercados financieros para dar capital a mercados e individuos²⁷².

El impulso a los servicios financieros llama la atención por utilizarse como una estrategia de base en distintos sectores. El Ejecutivo acude a la “capitalización”, al otorgamiento de créditos y al impulso a esquemas de financiamiento como parte central de su estrategia hacia el empleo, las telecomunicaciones, la vivienda, el combate a la pobreza o la educación. El sector financiero se considera un aliado en el desarrollo económico y social:

Una economía con un sistema financiero eficiente cuenta con una mayor capacidad de crecimiento, ya que, entre otras cosas, facilita la canalización de recursos hacia proyectos productivos. Más importante aún es el impacto que puede tener la inclusión de todos los estratos de la población en el proceso de desarrollo económico, permitiendo un ahorro bien remunerado, el acceso al crédito y la posibilidad de enfrentar con éxito los diferentes riesgos²⁷³.

En particular, el gobierno del presidente Calderón propone una política de otorgamiento de créditos: “Promover la profundización financiera y el desarrollo de nuevos vehículos e

²⁷² “La competencia económica crea incentivos para la innovación por parte de las empresas, reduce los costos de los insumos y los productos finales, incrementa la competitividad de la economía y mejora la distribución del ingreso” (*Ibid.*, p. 85); “Aranceles más bajos permiten adquirir maquinaria y equipo avanzados a menores costos, mientras que la inversión extranjera directa transfiere al país aquellas tecnologías que no están a la venta” (*Ibid.*, p. 90).

²⁷³ *Ibid.*, p. 97.

instituciones que lleven a un acceso adecuado al crédito en todas las regiones del país, aprovechando para ello la banca de desarrollo”²⁷⁴.

El vehículo del Ejecutivo para relacionar el financiamiento con el desarrollo social es mediante el impulso a proyectos productivos. “Apoyar el arranque y la operación de proyectos productivos familiares y de grupos comunitarios mediante asesoría y programas de microfinanciamiento, en el campo y las ciudades” es una estrategia de combate a la pobreza²⁷⁵.

El acceso a créditos se considera un vehículo para la igualdad de oportunidades, como se describe en las estrategias educativas: “También abre la posibilidad de acceder a créditos para la educación, lo que mejorará las capacidades e igualará las oportunidades de aquellos individuos que se encuentran en condiciones económicas desfavorables”²⁷⁶.

El Ejecutivo tiene una aproximación hacia la economía y el desarrollo social basada en la inserción a los mercados financieros. Los individuos deben crear sus empleos, en clara concordancia con el modelo individualista orientado hacia la “corresponsabilidad” de los individuos en su propio desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 es el ejemplo más consolidado de la retórica oficial de las últimas tres décadas en México. En los albores del cambio de modelo, durante los sexenios de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas, brotaban reminiscencias de retórica posrevolucionaria en los discursos y documentos oficiales. En el uso todavía tímido de conceptos como modernidad, reformas o liberalización, caían salpicaduras de Nación, de Revolución, de pueblo. El documento de planeación nacional del presidente Felipe Calderón no comete dichas imprudencias. Es un estilo depurado de

²⁷⁴ *Ibid.*, p. 122. Esta política se inscribe en el objetivo de homologar el desempeño económico de las regiones.

²⁷⁵ *Ibid.*, pp. 155-156.

²⁷⁶ *Ibid.*, pp. 97-98.

los ademanes discursivos de otra época que se antoja vieja y superada. En la retórica actual del desarrollo, la moral reemplazó a la política, la democracia a la Revolución y el individuo al gremio.

Primero, el PND se caracteriza por la exaltación de los valores como una vía hacia la mejora de la sociedad. Se caracteriza, además, por una ambición educativa; por un deseo de liberar a la sociedad moderna, ciudadana y productiva que se esconde detrás de prácticas corruptas, prejuicios y costumbres. Por otro lado, el Plan carece de historia. Al no tener una idea de pasado funcional para su ideología y sus proyectos, el Ejecutivo no puede construir una idea coherente y propia de futuro; la democracia no tiene la fuerza simbólica necesaria para guiar esa idea. Finalmente, la modernidad es individualista; el desarrollo se entiende al nivel de la persona, de sus preferencias y sus decisiones.

En términos de responsabilidad pública, hay un vacío de autoridad en la conducción del desarrollo nacional que se puede llenar con los capitales que generan desarrollo económico, con la economía internacional que dicta estándares al país o con el individuo a quien el Plan otorga una capacidad de decisión ilimitada sobre su empleo, su educación y su futuro. En todo caso, el papel del Estado parece contemplativo, reactivo, cuando no explícitamente acotado. De la forma que sea, el Plan anuncia implícitamente el abandono del concepto de “política de Estado”.

CAPÍTULO IV. CONCLUSIONES

El estudio del *Plan Global de Desarrollo 1980-1982* y el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* refleja un cambio en el discurso del desarrollo. Los contrastes son claros: se pasó de un discurso de la etapa posrevolucionaria –interventora, simbólica, política– a un discurso neoliberal.

El Plan Global de Desarrollo se define por la historia y el simbolismo del régimen posrevolucionario. El modelo político supedita las consideraciones de orden técnico e incluso económico. El futuro, el llamado “Proyecto Nacional”, se compone de los objetivos de justicia social derivados de la lucha revolucionaria que el régimen ha sustentado desde 1917. La legitimidad que confiere ese lenguaje del desarrollo se articula en torno a la voluntad popular, la historia y las alianzas con amplios sectores sociales. La alianza con los campesinos y los trabajadores, y la distancia frente al sector privado, son un posicionamiento político del Ejecutivo. Además, el gobierno del presidente López Portillo necesita recuperar un impulso retórico amplio, por lo que acude a las proyecciones macroeconómicas y a ambiciosas propuestas de política pública, derivadas de una necesidad, nueva, de que los resultados legitimen al régimen.

En cambio, el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* parte de una dificultad por construir una historia ajena al periodo posrevolucionario. El gobierno del presidente Calderón utiliza la democracia como un recurso simbólico, con el objetivo de dar una dimensión histórica a su gestión. De la misma forma, reemplaza el simbolismo revolucionario por un conjunto de valores morales, siendo el principal papel del Estado promover la inserción de esos valores en la sociedad mediante la educación. En las conclusiones me interesa subrayar los contrastes, y puntualizar algunas perspectivas para ampliar el análisis.

1. Ambos planes pertenecen a una tradición de pensamiento más amplia de lo que ellos mismos reconocen. Ambos documentos pertenecen a corrientes teóricas de cambio social tradicionales. Además, responden a eventos coyunturales e internacionales; no son ajenos a su época. No obstante, una característica del discurso del desarrollo en ambos Planes es que se formula como originario, con expresiones como “este es el momento” o “tenemos una oportunidad histórica”. Se relaciona al Plan con un proceso creativo que surge del vacío, como consecuencia de la necesidad del Estado de legitimar su aporte al desarrollo nacional²⁷⁷.

El Plan Global de Desarrollo se liga a un modelo de Estado de Bienestar: un Estado fuertemente interventor con una retórica nacionalista, relacionado al movimiento de los No-Alineados. En el Plan Nacional de Desarrollo se ve, en términos políticos, la herencia liberal que utilizó el Partido Acción Nacional en tanto actor de oposición. El gobierno del presidente Calderón recupera elementos de la tradición liberal decimonónica, la cual construye, por ejemplo, una dicotomía entre leyes y costumbres. Del lado económico, se ve la influencia de las teorías neoliberales de la década de los años 1980 y

²⁷⁷ “Actualmente el mundo aspira con una extraordinaria impaciencia a un diagnóstico mejor fundamentado; está más que nunca, dispuesto a aceptarlo y deseoso de experimentarlo, incluso en el caso de que sólo sea plausible. Haciendo abstracción de esa disposición de ánimo particular de la época, las ideas, justas o falsas, de los filósofos de la economía y de la política tienen más importancia de lo que en general se piensa. A decir verdad ellas dirigen casi exclusivamente el mundo. Los hombres de acción que se creen plenamente eximidos de las influencias doctrinales, son normalmente esclavos de algún economista del pasado. Los visionarios influyentes que oyen voces celestiales, difunden utopías nacidas algunos años antes en el cerebro de algún escritor de facultad. Estamos convencidos de que se exagera enormemente la fuerza de los intereses creados en relación a la influencia que progresivamente van adquiriendo las ideas. En realidad, éstas no actúan de una forma inmediata, sólo lo hacen después de transcurrir un lapso de tiempo. De modo que es muy poco probable que las ideas que los funcionarios, los políticos e incluso los agitadores políticos aplican a la vida corriente sean las más novedosas. Pero, son las ideas, y no los intereses creados, las que, antes o después, son peligrosas para bien o para mal”. (John Maynard Keynes, trad. Eduardo Hornedo, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, FCE, 1943, p. xx)

1990 y la búsqueda de responder al discurso de la globalización difundida por organismos internacionales.

2. Un segundo punto es un contraste claro, evidente, en la concepción de responsabilidad pública. La distribución de responsabilidades entre actores del desarrollo y en particular el papel del Estado, se concibe de manera diametralmente opuesta. Por un lado, en el Plan Global de López Portillo es un Estado fuerte, que dicta reglas al mercado, a la política y a los actores sociales. Por el otro, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 es un Estado reactivo e incluso observador de variables y riesgos que lo superan. En términos de responsabilidad pública, el Plan Global se aboca a las facultades y responsabilidades del Ejecutivo. El Plan Nacional, por el contrario, no tiene una idea de responsabilidad pública concreta; brilla por su vaguedad.

3. Para construir un lenguaje del desarrollo, se requiere determinar una unidad de análisis. En este punto también hay marcados contrastes entre un Plan y el otro. En el Plan de López Portillo la unidad de análisis se construye en términos de gremios y profesiones, de obreros y campesinos. La identidad del mexicano se define en ese sentido; en función de las relaciones laborales, gremiales y sectoriales de los actores. Pero existe otro concepto de identidad, definida en términos de un sujeto colectivo: el pueblo de México. El pueblo es una construcción proto-Estado; es, también, el motor de la historia y decide la orientación del desarrollo. La noción de pueblo es una base identitaria para todos los habitantes, al menos en la construcción que realiza el Ejecutivo. Son las aspiraciones del pueblo las que definen el futuro.

Para el Plan Nacional del presidente Calderón no existe esta concepción de pueblo, ni de historia. En consecuencia, se quiebra una fuente de identidad primaria. No existe identidad histórica, derivada de una voluntad general. Se sitúa a los pueblos originarios de México en la base de la identidad de los mexicanos; se les define como una representación

viviente del origen de la identidad mexicana. El Plan Nacional de Desarrollo se aboca entonces a la “cultura” como una forma de establecer no sólo una identidad del mexicano, sino como una manera de articular el desarrollo en su conjunto.

En términos de la construcción del lenguaje del desarrollo, se requiere regresar a la distinción de Akhil Gupta entre la construcción discursiva del Estado y las prácticas políticas. Los planes de desarrollo aquí estudiados, aunque aspiran a ser herramientas operantes; funcionan como ejercicios de construcción discursiva y están desvinculados de las prácticas políticas. Quizás una construcción discursiva del desarrollo que funcione mejor sea incorporar esas prácticas. El Ejecutivo debe reconocer en sus documentos oficiales sobre el desarrollo que existen configuraciones políticas complejas. No se puede dejar de lado la existencia de intermediarios políticos reales, la noción de negociación del Estado con otros actores internos. Mientras no se reconozcan esas configuraciones políticas complejas y se reconozca la realidad de las interacciones sociales, el Estado no podrá interpretar el país que gobierna, ni construir una idea de futuro.

BIBLIOGRAFÍA

- Barthes, Roland, *Mythologies*, Francia, Éditions du Seuil, 1957.
- Blom, Philip, *The Vertigo Years. Europe 1900-1914*, Nueva York, Basic Books, 2008.
- Elguea, Javier, *Razón y desarrollo. El crecimiento económico, las instituciones y la distribución de la riqueza espiritual*, México, El Colegio de México, Jornadas 154, 2008.
- Ferguson, James, *The Anti-Politics Machine. "Development", Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2003 (Primera edición 1990).
- , *Global Shadows. Africa in the neoliberal world order*, Estados Unidos, Duke University Press, 2006.
- Geschiere, Peter, *The Perils of Belonging. Autochthony, Citizenship, and Exclusion in Africa and Europe*, Chicago, The University of Chicago Press, 2009.
- Gupta, Akhil, "Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State", *American Ethnologist*, Vol. 22, No. 2, Mayo 1995, pp. 375-402.
- Hernández Rodríguez, Rogelio, "La transformación del presidencialismo en México", Ilán Bizberg, Lorenzo Meyer [coord.], *Una historia contemporánea de México: Actores*, México, Océano, 2005.

- Keynes, John Maynard, trad. Eduardo Hornedo, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, FCE, 1943, p. xx.
- Loaeza, Soledad, “Gustavo Díaz Ordaz. El colapso del *milagro mexicano*”, en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer [coord.], *Una nueva historia contemporánea de México, Tomo 2. Actores*, México, Océano, 2005.
- , “La metamorfosis del Estado: del jacobinismo centralizador a la fragmentación democrática” en Loaeza, Soledad y Jean François Prud’homme coord., *Instituciones y procesos políticos*, México, El Colegio de México, serie Los grandes problemas de México v. 14, 2010.
- Meyer, Lorenzo, “La visión general”, Ilán Bizberg, Lorenzo Meyer [coord.], *Una historia contemporánea de México: Actores*, México, Océano, 2005.
- Meyer, Lorenzo y Héctor Aguilar Camín, *A la sombra de la Revolución mexicana*, México, Cal y Arena, 2010 (1989 primera edición).
- Migdal, Joel S., trad. Liliana Andrade y Victoria Schussheim, *Estados débiles, estados fuertes*, México, FCE-Umbrales, 2011.
- Moreno-Brid, Juan Carlos, Jaime Ros Bosch, *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*, México, Fondo de Cultura Económica, 2009.
- Nisbet, Robert, *Social Change and History. Aspects of the Western Theory of Development*, Nueva York, Oxford University Press, 1969.
- Oakeshott, Michael, trad. Eduardo L. Suárez, *El racionalismo en la política y otros ensayos*, México, FCE, 2000.
- Sahlins, Marshall, *La ilusión occidental de la naturaleza humana*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.

Sánchez Ferlosio, Rafael, *Mientras no cambien los dioses, nada habrá cambiado*, Madrid, Editorial Destino, 2002.

Sebald, Winfried Maximilian, trad. Miguel Saénz, *Austerlitz*, Barcelona, Anagrama, 2002.

Segovia, Rafael, *Lapidaria política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

Sihls, Edward, *Center and Periphery: Essays in Macrosociology*, Chicago, University Press, 1972.

Urquidi, Víctor L., “Comentario al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006”, *Estudios demográficos y urbanos*, Vol. 17, No. 1 (49), 2002.

LEGISLACIÓN Y DOCUMENTOS CONSULTADOS

Estados Unidos Mexicanos, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, México, 1980.

Diario Oficial de la Federación, Ley de Planeación, texto vigente a abril 2012, publicación original 5 de enero de 1983.

Discurso de Nehru en Washington, D.C., 18 de Diciembre de 1956, *Department of State Bulletin*, Estados Unidos, 14 de enero 1957.

Instituto Mexicano de la Radio, *Discutamos México*, “De Echeverría a Zedillo”, México, 2010.

Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, 2007.