

1964

1

## Antecedentes de la planeación del desarrollo<sup>1</sup>

### ANTECEDENTES

En México se ha hablado de planeación económica desde hace años. Los intentos de organización de la planeación forman ya una larga serie de ensayos. Para dar una idea del abigarrado cuadro que presentan los múltiples intentos gubernamentales, baste enumerar algunos de los organismos que han tenido funciones de planeación; a) la Comisión del Programa del Partido Nacional Revolucionario (1933), integrada por funcionarios del gobierno y miembros destacados del partido, que tuvo a su cargo la elaboración del primer Plan Sexenal; b) el Comité Asesor Especial (1935), creado por la administración del general Cárdenas e integrado por Secretarios de Estado, directores de la banca pública y otros funcionarios destacados, cuyo fin era la coordinación de las políticas nacionales de planeación; c) el Fondo para el Fomento Industrial (1941), cuya operación fue encomendada al Banco de México; d) la Comisión Federal de Fomento Industrial (1944), que debería planear el desarrollo industrial del país y promover la creación de nuevas industrias; e) la Comisión Nacional de Inversiones (1947), creada en los primeros meses de la administración del presidente Miguel Alemán; f) el Comité de Inversiones (1953), establecido en los primeros meses de la administración de Ruiz Cortines; g) la Comisión de Inversiones (1954), que sustituyó al Comité; h) la Secretaría de la Presidencia (1958), que a su vez absorbió las funciones de la Comisión de Inversiones, agregando algunas otras tareas de planeación regional; i) finalmente, la Comisión Intersecretarial para la Planeación del Desarrollo, establecida en el año de 1962.

---

<sup>1</sup> Este trabajo fue originalmente publicado en el libro: *Lineamientos Económicos de la Política Gubernamental*, Consejo Técnico de Economistas, 1964, p. 191.

El Plan Sexenal elaborado, como se ha dicho, por la Comisión del Programa del Partido Nacional Revolucionario, en 1933, significó un esfuerzo por formular un grupo coherente de objetivos para el programa de gobierno del general Lázaro Cárdenas. No fue desde luego un plan de desarrollo económico en el sentido que hoy se toma esta noción. En dieciséis capítulos dedicados a sendos aspectos de la función pública, se establecen las metas fundamentales que habrían de orientar los siguientes seis años de gobierno. Los dos primeros capítulos están dedicados, por ejemplo, al fomento agrario y a la promoción agrícola; el tercero a la irrigación; el cuarto y el quinto a la riqueza pecuaria y la riqueza forestal respectivamente; el sexto a los problemas de trabajo y así sucesivamente. El Plan establece las metas que deben lograrse, aunque omite decir cómo alcanzarlas y por qué se han escogido. No establece objetivos cuantitativos y concede escasa importancia a los problemas de financiamiento de las inversiones públicas, necesarias para llevar adelante los objetivos propuestos. Es, sin embargo, un primer intento de entender la política económica del gobierno como una totalidad. En la medida que el Plan Sexenal no establece metas en términos cuantitativos, la evaluación de sus resultados, es una tarea prácticamente imposible.<sup>2</sup>

El Segundo Sexenal debió ser puesto en ejecución por la nueva administración del general Avila Camacho que tomó posesión en 1940. El Plan no parece haber sido un factor determinante de la política del nuevo régimen, entre otras razones, por los graves acontecimientos internacionales. Al margen del Plan, la administración de Avila Camacho hizo esfuerzos tendientes a introducir cierto orden en el acelerado proceso de industrialización que estaba experimentando el país. En 1941 se creó un Fondo para el fomento industrial cuyo objetivo básico era la promoción ordenada de industrias nuevas, consideradas de interés para la economía. Sin embargo, el Fondo no pudo llevar adelante su tarea por carecer, precisamente, de fondos. Se suponía que la Secretaría de Hacienda asignaría una partida especial en el presupuesto para las operaciones del Fondo, la cual estaría manejada por el Banco de México por ser la institución que contaba con el equipo adecuado de técnicos. En el verano de 1944 se estableció la llamada Comisión Federal de Fomento Industrial a sugerencia de la Comisión Mexicano-Norteamericana de Cooperación Económica. El Decreto que creó la Comisión Federal de Fomento Industrial, expresamente derogó las disposiciones que regulaban el funcionamiento del Fondo creado en 1941. La nueva Comisión estaba dotada de facultades más amplias que su predecesor, pues se tenía la intención de que tuviese funciones

---

<sup>2</sup> "Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario". Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, México, 1934.

de promoción de nuevas industrias y de planeación del desarrollo industrial en general. La tarea de promoción de industrias nuevas comprendería no sólo la organización y el financiamiento de las empresas sino su operación misma, cuando menos durante un tiempo. La Comisión debería colmar las lagunas de la estructura de la economía, en aquellos sectores en los que la iniciativa privada no había actuado, bien por falta de interés o por carecer de recursos. La Comisión tendría a su cargo el manejo de las empresas hasta en tanto los particulares estuviesen dispuestos a tomar las riendas de la dirección. Además de esa tarea de promoción, la Comisión Federal de Fomento Industrial elaboraría un programa básico de desarrollo en el que se determinasen prioridades para los diversos proyectos públicos. La creación de la Comisión alentó muchas esperanzas. Se pensaba que, finalmente, la industrialización del país se sujetaría a un proceso articulado; que la industria manufacturera se desenvolvería en consonancia con los requerimientos de la economía, del nivel de desarrollo técnico y la disponibilidad de recursos físicos. El establecimiento de la Comisión originó grave inquietud entre los círculos empresariales nacionales y extranjeros, donde se temía que las operaciones de la Comisión habrían de significar serias limitaciones a las oportunidades de inversión del sector privado. El gobierno se vio en la necesidad de negar que su intención había sido limitar el radio de acción de la iniciativa privada. No había por qué temer: el acelerado ritmo de crecimiento industrial, propiciado por las oportunidades que brindaba la guerra, sobrepasó con mucho la acostumbrada lentitud burocrática. Si las intenciones de Avila Camacho habían sido, efectivamente, introducir cierto grado de planeación en el sector público, los resultados prácticos parecían negarlas rotundamente. La opinión que se transcribe en seguida sirve a manera de conclusión final sobre los logros de la Comisión:

“La Comisión Federal de Fomento Industrial, lejos de ejercer una influencia profunda sobre la economía de México ni siquiera dejó huellas perceptibles. Aun cuando los tres miembros de la Comisión hubiesen deseado actuar con decisión, se habrían visto obstaculizados por dos factores adversos: falta de personal técnico e incertidumbre en materia de financiamiento”.

“La Comisión Federal de Fomento Industrial, como su predecesor, terminó en la nada. Si obtuvo algún resultado tangible, ciertamente la opinión pública de México, no ha sido informada de ello”.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> *Industrial Revolution in Mexico*: Sanford A. Mosk University of California Press. Los Angeles 1950. p. 96.

El gobierno del presidente Miguel Alemán, trató de revivir la Comisión Federal de Fomento Industrial, creando un organismo que tuviera a su cargo la coordinación de las inversiones del sector público. Este organismo fue la llamada Comisión Nacional de Inversiones; corrió la misma suerte que su antecesor: murió de inactividad sin pena ni gloria. Debe mencionarse que a fines de 1947 el Ejecutivo presentó una iniciativa de ley que fue aprobada por el Congreso y publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1947; era la Ley Para el Control por Parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Sin embargo, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal nunca limitaron sus operaciones al tenor de las disposiciones de la ley mencionada.

Durante el período del presidente Alemán el desarrollo económico de México continuó su ritmo acelerado y se mantuvo el alto rendimiento de las inversiones públicas. Al tomar posesión la nueva administración del presidente Adolfo Ruiz Cortines, a fines del año de 1952, se sintió con mayor agudeza la necesidad de renovar los intentos para poner fin al desordenado proceso de inversión, tanto del sector público como del sector privado. Al efecto se estableció un Comité de Inversiones integrado por representantes de las Secretarías de Hacienda y de Economía, que funcionaría bajo la jurisdicción de la primera. La labor de este Comité no fue fructífera; las dependencias del ejecutivo federal y los organismos descentralizados hicieron caso omiso de las facultades de coordinación que correspondían al nuevo organismo.

Conviene aquí subrayar un hecho significativo: existe una curiosa similitud, en más de un aspecto, entre el Comité de Inversiones de 1953 y la llamada Comisión Intersecretarial para la Formulación de Planes de Desarrollo, creada en marzo de 1962. En ambos casos el órgano de coordinación estuvo integrado por representantes de dos Secretarías; en las dos ocasiones el organismo de coordinación estuvo colocado varios escalones más abajo del más alto nivel administrativo; finalmente, ambos organismos dejaron de funcionar porque los representantes que los integraron no pudieron ponerse de acuerdo en materia de competencia y jerarquía ni el resto de las dependencias de la administración pública consideró a ese organismo con el suficiente prestigio político para imponer la coordinación de los programas de inversión.

En octubre de 1954 el Comité de Inversiones pasó a depender directamente de la oficina del Presidente de la República, reorganizándose y cambiando su designación por la de Comisión de Inversiones. Se otorgaron a la Comisión de Inversiones mayores facultades que las que gozaba el antiguo Comité. Su función, consistía en la planeación del gasto público;

en el establecimiento de prioridades, la jerarquización de los proyectos de inversión de las distintas dependencias y la elaboración del programa de inversiones del sector público a mediano plazo. La Comisión tuvo, también, la importante función de concentrar información proveniente de un gran número de dependencias del ejecutivo federal. El presupuesto de inversión preparado por la Comisión para cada ejercicio federal, era sometido a la consideración del Presidente de la República para que él le hiciera observaciones o modificaciones según lo exigiera la circunstancia política del momento. Aun cuando la Comisión no estuvo legalmente facultada para vigilar el cumplimiento de los programas de inversión preparados y aprobados por ella, de hecho ejercía una importante labor de supervisión. Sus posibilidades de presionar a las dependencias federales para cumplir con el programa de inversiones eran de consideración en tanto que una dependencia del ejecutivo federal, no podía llevar a cabo inversiones que no estuviesen aprobadas previamente por la Comisión.

Es indudable que la Comisión de Inversiones ha sido el organismo que con mayor éxito ha llevado a cabo en México la tarea de coordinar y jerarquizar las inversiones del sector público. En el curso del desempeño de sus funciones, la Comisión de Inversiones fue ampliando su radio de acción hasta convertirse en uno de los centros decisorios de más importancia dentro del aparato de la administración pública.

Resulta claro que no debe olvidarse tan rápidamente la positiva experiencia de la Comisión de Inversiones, debida al especial lugar que ocupaba dentro del aparato de la administración pública. La circunstancia de estar colocada fuera de la jurisdicción de una Secretaría de Estado en particular y de tener acceso directo al Presidente de la República, significaba además fuerza política real, tan importante en esta materia. Cuando el presidente López Mateos creó la Secretaría de la Presidencia, incorporando dentro de su organización a la Comisión de Inversiones, esta última perdió las características organizativas que en opinión de los expertos habían sido motivo del éxito de su gestión.

## **I. LA SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA**

La primera decisión de importancia en la administración del presidente López Mateos (1958-1964), fue la creación de una nueva Secretaría: la Secretaría de la Presidencia. A esta Dependencia le corresponden las siguientes atribuciones:

- a) Estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales, para su debida ejecución;
- b) Recabar los datos para elaborar el plan general del gasto público

e inversiones del Poder Ejecutivo y los programas especiales que fije el Presidente de la República;

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

d) Coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública y estudiar las modificaciones que a ésta deben hacerse;

e) Planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal;

f) Registrar las leyes y decretos promulgados por el Ejecutivo, y los acuerdos y resoluciones del Presidente de la República; y

g) Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos o que le encomiende el Presidente de la República. <sup>4</sup>

La Secretaría de la Presidencia fue concebida con el propósito de que actuara como el organismo de coordinación de las políticas económicas gubernamentales de más alto nivel. En cierto modo, ésta ha sido la respuesta dada por los altos funcionarios, a uno de los problemas más difíciles y apremiantes de los regímenes constitucionales de tipo presidencial, a saber: la carencia del Consejo de Ministros o de gabinete ministerial, donde se alcanza la coordinación al más alto nivel jerárquico. La doctrina y la práctica constitucional mexicana, han establecido que la función de coordinación de las políticas gubernamentales esté centralizada en manos del titular del Poder Ejecutivo. <sup>5</sup> Esta situación implica, entre otras cosas, que formalmente la jerarquía administrativa y política de las distintas Secretarías de Estado es la misma.

## II. LA COMISION INTERSECRETARIAL PARA LA FORMULACION DE PLANES NACIONALES DE DESARROLLO

El Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación del 2 de marzo de 1962, constituyó una Comisión Intersecretarial encargada de la formulación de planes nacionales para el desarrollo económico y social del país a corto y largo plazo.

En los considerandos del Acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial se hace referencia a las órdenes y disposiciones dictadas por el Poder Eje-

<sup>4</sup> *Ley General de Secretarías y Departamentos de Estado*. Artículo 16. *Diario Oficial* de 23 de diciembre de 1958.

<sup>5</sup> La Constitución Política se refiere solamente a un caso excepcional en el cual los Secretarios de Estado funcionan como Consejo de Ministros; es el caso previsto en el artículo 29: Suspensión de Garantías.

cutivo en materia de planeación económica. Se reconoce implícitamente que la Secretaría de la Presidencia, pese a estar facultada para intervenir en la planeación económica, por sí misma no está en posibilidad de lograr la coordinación de funciones que la planeación presupone. Se afirma que para lograr la coordinación necesaria se requiere la colaboración conjunta de la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Acuerdo define la autoridad, competencia y estructura de la Comisión Intersecretarial. En forma sucinta, las principales disposiciones del Acuerdo son las siguientes:

**PRIMERO:** Se constituye una Comisión Intersecretarial, integrada por representantes de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, con el fin de que proceda de inmediato a formular planes para el desarrollo económico y social del país, a corto y largo plazo.

**SEGUNDO:** La Comisión Intersecretarial tomará en cuenta las disposiciones del Acuerdo Presidencial de 7 de julio de 1961 y de 29 de junio de 1959, así como las disposiciones relacionadas con el Presupuesto de Egresos.

**TERCERO:** La Comisión calculará, el monto, la estructura y el financiamiento del gasto y de la inversión nacionales.

**CUARTO:** Para que las entidades del sector público gestionen créditos internacionales, será necesario que hayan cumplido con los requisitos y procedimientos establecidos en las diversas leyes y disposiciones aplicables.

**QUINTO:** La Comisión Intersecretarial se allegará la documentación y los datos que necesite. Las entidades del sector público proporcionarán a ésta los informes, la colaboración y la ayuda que les solicite.

**SEXTO:** Los secretarios de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público designarán a los representantes de sus respectivas dependencias ante la Comisión Intersecretarial.

**SÉPTIMO:** Se organizará una oficina técnica para realizar las labores encomendadas a la Comisión.

**OCTAVO:** Los planes nacionales de desarrollo que se elaboren en los términos del presente Acuerdo serán presentados por los titulares de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público a la consideración del Presidente de la República, a la brevedad posible.

La creación de la Comisión Intersecretarial parecía ser un acontecimiento de máxima significación en el desarrollo de la Administración Pública Mexicana. El sector público contaba, finalmente, con un organismo

que centralizadamente formularía los planes rectores de toda la actividad económica del sector. En apariencia la Comisión evitaría el problema de precedencia y jerarquía al que se había enfrentando antes, sin resultados, la Secretaría de la Presidencia. La nueva dependencia encargada, en principio, de la coordinación de las actividades de la administración pública, entraría en estrecha colaboración con la Secretaría de mayor tradición y prestigio, es decir, con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los resultados de la creación de la Comisión Intersecretarial no han podido ser menos alentadores. Aunque la información oficial sobre las operaciones de la Comisión Intersecretarial ha sido notablemente escasa, todo indica que los integrantes de la Comisión no se reunieron más de un par de veces. Para dar una idea del vacío político y administrativo en el que operó la Comisión, basta señalar que en este momento (julio de 1964) apenas dos años después de su establecimiento, no es posible decir a ciencia cierta, si la Comisión Intersecretarial sigue funcionando o ya desapareció.<sup>6</sup>

Es importante intentar un análisis de las razones que pudieron ser la causa de una experiencia tan desalentadora como la de la Comisión Intersecretarial. Interesa sobremanera evitar que en el futuro próximo se repitan, de nuevo, los errores que se cometieron al crear la Comisión. En dos grupos se podrían dividir los problemas que impidieron la viabilidad de la Comisión. Por una parte los problemas relativos a su autoridad y atribución, por la otra, los problemas de su integración.

El Acuerdo establece que la Comisión debe integrarse con los representantes de las dos Secretarías mencionadas. Por la redacción del Acuerdo se desprende que no habrían de ser los titulares de las secretarías referidas sino, posiblemente, altos funcionarios públicos, quienes representarían a sus respectivos ministerios. Esta forma de estructura, dificulta la posibilidad de obtener la coordinación de las directrices económicas al nivel más alto que es el que importa fundamentalmente. La Comisión no fue, entonces, ni un organismo formado por ministros y otros titulares de dependencias, ligado a los más altos escalones de la administración pública, ni un grupo de expertos operando en forma extradepartamental.

Seguramente es motivo de controversia afirmar que la agencia de planeación debe tener cierto grado de autoridad operativa o por el contrario, que sus funciones deben ser de estricto carácter de asesoramiento. Muy pocos habrán, sin embargo, que se nieguen a admitir que la agencia de planeación debe estar en posibilidad de formular juicios independientes sobre los problemas económicos del país. El órgano de planeación no puede ni debe limitarse a elaborar comentarios sobre la política económica gu-

---

<sup>6</sup> Véase una evaluación distinta de la Comisión, en una segunda época, en la p. 50 de este libro.

bernamental; no puede limitarse a formular estimaciones sobre el desarrollo del país. Debe ser una fuente permanente de nuevas directrices económicas que señalen y orienten el rumbo de las actividades del gobierno. Los puntos de vista del órgano de planeación no habrán de reflejar, con excesiva parcialidad, las opiniones o criterios de una dependencia particular del sector público.

En cada uno de estos aspectos, la Comisión Intersecretarial tuvo deficiencias de origen. No era posible esperar que la Comisión abrazara una política económica que modificara o fuera en contra de los puntos de vista de las dos secretarías integrantes de la misma. Lo más probable sería que la Comisión funcionara como una oficina de análisis y asesoramiento sobre las directrices formuladas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La integración de la Comisión plantea otras dudas. La elaboración y, particularmente, la ejecución de un plan nacional de desarrollo, exige cooperación estrecha de un gran número de dependencias del sector público (dejando a un lado al sector industrial privado). Varias son las dependencias del Poder Ejecutivo, cuyas actividades están directamente ligadas al desarrollo económico. Estas dependencias cuentan no sólo con experiencia administrativa y técnica, y con la información indispensable para la elaboración del plan; sino que de ellas depende en gran parte la exitosa ejecución del mismo. Por esta razón es de recomendarse que cuando menos los siguientes ministros y funcionarios formen parte, por ley, de la Comisión: el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Secretario de la Presidencia, el Secretario de Industria y Comercio, y el director de Nacional Financiera. Podrían ser miembros de la Comisión otros ministros, sobre todo si a su investidura política unen una experiencia técnica de alto nivel.