

La planeación del desarrollo en México: análisis al contexto de logros obtenidos (1980-2015)

(The development planning in Mexico: analysis to the context of achievements obtained (1980-2015))

Milagros Cano Flores* Daniel Armando Olivera Gómez** Martha Oliva Zárate***

Enviado: 12/10/2016

Aceptado: 02/12/2016

RESUMEN

Una oportunidad por parte de quienes ejecutan los procesos de gestión pública y acciones encaminadas al fortalecimiento del desarrollo en México, ha sido la existencia de un marco institucional creado para dotar de facultades a los gestores que encaminan sus esfuerzos al cumplimiento de ciertos objetivos. Por este medio, se establecen las condiciones del contexto de la organización pública y se privilegia el cumplimiento de ciertos objetivos a partir de la ejecución de esfuerzos de la planeación pública. La *planeación* o *planificación* de la acción gubernamental representa al esfuerzo realizado por medio de la estructura de organización del Estado. Y constituye su propio marco conceptual y referente, orientado al cumplimiento de ciertos objetivos de la organización pública. Por lo que es necesario considerar que su propia filosofía organizacional obedece a la naturaleza de garantizar el desarrollo social. De esta manera, la planificación estatal se convierte en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Es decir, un documento donde cohabitan los elementos institucionales, de *sui generis* del Estado y de naturaleza reivindicante de poder social.

Palabras Clave: Gestión pública, Estado y Desarrollo.

ABSTRAC

An opportunity on the part of those who execute the processes of public management and actions aimed at strengthening development in Mexico has been the existence of an institutional framework created to empower the managers who direct their efforts to the fulfillment of certain objectives. The planning or planning of government action represents the effort made through the organizational structure of the State. And it constitutes its own conceptual framework and reference, oriented to the fulfillment of certain objectives of the public organization. So it is necessary to consider that their own organizational philosophy obeys the nature of ensuring social development. In this way, state planning becomes the National Development Plan (PND). That is to say, a document where the institutional elements coexist, of sui generis of the State and of claiming nature of social power.

Key words: Public Management, State and Development

JEL CLASIFICACION: J18, L9.

⁸⁶ Académica-investigadora del Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores de las Ciencias Administrativas (IIESCA) de la Universidad Veracruzana. E-mail: mcano@uv.mx

^{**} Académico-investigador del Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores de las Ciencias Administrativas (IIESCA) de la Universidad Veracruzana. E-mail: dolivera@uv.mx

^{***} Académica-investigadora del Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores de las Ciencias Administrativas (IIESCA) de la Universidad Veracruzana. E-mail: moliva@uv.mx

I. INTRODUCCIÓN

En términos generales para Peter Drucker, la planificación se conoce como *un proceso continuo que consiste en adoptar decisiones, basadas en posibles riesgos que de manera sistemática y con el mayor conocimiento posible de su carácter futuro, buscan organizar los esfuerzos necesarios para ejecutar decisiones comparándolas con las expectativas mediante la retroacción sistemática organizada.*

De esta forma, mientras en la *planificación no concerniente al Estado* existen condiciones de organización productiva y se procede a la reivindicación de los procesos de gestión en medio de procesos perfectibles que aseguren la rentabilidad, en la planificación estatal, ocurren procesos que tienen a movilizar las contribuciones (recursos financieros, humanos, técnicos y materiales) para obtener productos específicos o contribuir a lograr un efecto esperado y a las que se le conoce bajo el concepto de *“intervenciones para el desarrollo”*.

Frente a lo anterior, el presente documento tiene por objetivo analizar las condiciones en que se ha gestado la planeación del desarrollo desde la vía institucional en México y como resultado de los esfuerzos vigentes por el Estado. Por lo que analiza el resultado estatal de las condiciones que favorecen la promoción del desarrollo de la sociedad mexicana en medio del objetivo de lograr un mayor bienestar social.

II. LA PLANEACIÓN EMERGENTE DEL DESARROLLO EN MÉXICO

En México, a partir del año 1983 se decretó la *Ley de Planeación* donde se otorgan facultes al Ejecutivo Federal para elaborar, de manera sistemática, su *Plan Nacional de Desarrollo (PND)*, destacando los esfuerzos en términos de su naturaleza social como un recurso conducente del desarrollo. Por lo que esta ley se define a la planeación como la ordenación racional y sistemática de acciones, que considera el ejercicio de atribuciones del Ejecutivo federal en aspectos tales como la regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como finalidad transformar la realidad del

país, de acuerdo con normas, principios y objetivos.

De esta forma, a partir de 1983 se iniciaron formalmente los trabajos de integración del PND y se convocó a la sociedad para participar en las actividades de los *Foros de Consulta Popular*, participando dependencias y entidades de la administración pública federal. Es decir, se reconoció la posibilidad de crear una estructura de organización pública en medio de la participación ciudadana. Y significó un esfuerzo de gestión y promoción del desarrollo basado en la identificación de necesidades.

El resultado de esta participación, fue la identificación de ciertas carencias sociales definidas principalmente a partir de necesidad de mantener y reforzar la independencia de la Nación; la construcción de una sociedad bajo los principios del Estado de Derecho; garantizar las libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y de justicia social y por ello, derivaron cuatro objetivos a ser atendidos:

1. Conservar y fortalecer las instituciones democráticas;
2. Vencer la crisis;
3. Recuperar la capacidad de crecimiento;
4. Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

Sin embargo, el cumplimiento de los objetivos del desarrollo se verían afectados por la falta de condiciones de estabilidad económica iniciada la década de los 80's; que obligaron al recorte del gasto e inversión pública y fortalecieron la política del gobierno de corte neoliberal.

De acuerdo con González (2005) con datos de SPP (1917-1985) y SNPD (1985) a partir de 1982, la búsqueda de alternativas para atender a la crisis económica, se convirtieron en política de reducción del nivel de deuda, conteniendo de la inflación, reduciendo el gasto público, contrayendo la oferta monetaria y crediticia, y acelerando el proceso de apertura comercial, con una mínima intervención estatal en materia económica. Así, para Gutiérrez (1991), el efecto de la política neoliberal empleada a partir de 1982,

significó la reducción a programas de atención dirigidos a grupos vulnerables, como limitados servicios sociales de salud, reportados por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) registrando un aumento significativo de casos de desnutrición y morbilidad.

En tanto, que como resultado de la política neoliberal instaurada, se saldó el desequilibrio comercial y se superó el desequilibrio fiscal, contrayendo la demanda aunque afectando al valor agregado de la producción nacional. Teniendo como conclusión, una década con cero crecimiento y una caída del producto interno bruto a 2% anual (Ramírez, 2008, p. 8). Es decir, el intento de la planeación basada en la participación ciudadana sería cuestionada en medio de condiciones económicas de un país dependiente del exterior.

II. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994

Este PND fue aprobado por decreto del presidente Salinas de Gortari el 31 de mayo de 1989 y en expresa por medio de siete capítulos el balance general de retos y oportunidades; los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo; los esfuerzos para mantener y privilegiar la soberanía, seguridad nacional y promoción de los intereses de México en el exterior; la ampliación de la vida democrática; y, el acuerdo nacional para la recuperación económica con estabilidad de precios; mejoramiento productivo del nivel de vida y de planeación democrática.

Lo anterior representó el sustento de una organización pública y de organización eficiente de acuerdo con las Estadísticas Históricas del INEGI (1999), dado que a partir de 1988 se recuperaría la estabilidad económica por el aumento de flujos de la Inversión Extranjera Directa (IED). Mientras los instrumentos de política social serían los primeros programas en coordinación interinstitucional contra la pobreza, dando origen a la *Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)*, quien representaría el primer esfuerzo del Gobierno Federal por brindar atención a la población

marginada a través de la autogestión, organización y reordenación de actividades en beneficio del medio ambiente, en las regiones de alta y muy alta marginación. Definiendo así, el conjunto de bienes alimentarios mínimos representados por la Canasta Básica Alimentaria (CBA), como un referente de las necesidades consideradas elementales a ser atendidas por medio del ingreso (COPLAMAR, 1989).

Para Blecker (1996) a partir de 1988, con el *Pacto de Solidaridad Económica (PSE)*, del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, iniciaría la nueva faceta de la política macroeconómica neoliberal en el México de las instituciones. Y en el marco de una democracia incipiente, se buscaría la forma de legitimar al poder ejecutivo. Para lograrlo, los niveles de bienestar en la población, serían indicadores del crecimiento y estabilidad económica.

De acuerdo con Martínez (1998), después de 1988, el principal instrumento de estabilidad económica fue la dinámica y acelerada apertura comercial, eliminación del déficit fiscal por medio de la reducción del gasto, venta de activos en poder del Estado para beneficiar la normalidad en ingresos públicos y un tipo de cambio sobrevaluado. Así, mediante la fijación de la tasa de crecimiento del salario igual a la inflación proyectada, se logró la recuperación macroeconómica y estabilidad de precios. Aunque las condiciones de la pobreza y desigualdad seguirían presentes en la mayor parte de la población.

Hacia el año de 1989, aparece el *Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)*, con el objetivo de atender de manera frontal los problemas de pobreza rural y urbana. Por medio de la organización social institucionalizada entre sindicatos corporativos y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), se determinaron precios máximos a la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y estableció el nivel de crecimiento de la inflación acorde al aumento en el Salario Mínimo General (SHCP, 1989). De esta forma, se reforzó el acceso al conjunto de bienes de la CBA y se crearon estrategias que garantizaran el consumo básico de tortillas por medio del Programa *Tortivales* y de *Leche industrializada (Liconsal)*.

Como un intento por lograr la integración social de los indígenas se fortaleció el *Instituto Nacional Indigenista (INI)* -creado en 1948-, por medio de la canalización de recursos a la población objetivo, por medio del Programa de Ayuda Alimentaria Directa (PAAD) en extrema pobreza. Cuyo principio de operación, fue la organización de los pueblos indígenas y su articulación con los servicios institucionales de salud y educación, así como el otorgamiento de alimentos gratuitos de la CBA (INI, 1997).

Para 1992 -previo a la entrada en vigor del *Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN)*-, el Gobierno de México requería indicadores económicos que demostraran estabilidad económica y social frente a sus socios comerciales. Por lo que se considera, dentro del *Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) a la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH)* como instrumento de cuantificación de los pobres. Este instrumento de medición e identificación de las fuentes de ingreso y erogaciones de los hogares sería bianual y reporta desde ese año, el nivel de escasez imperante y ha servido para reconocer la condición de pobreza en México. Y tiene como objetivo, obtener información sobre el monto, procedencia y distribución de los ingresos de los hogares nacionales o extranjeros que residen dentro del territorio nacional y sus capacidades para consumir una *Canasta Básica Alimentaria (CBA)* actualizada a precios del mes de agosto de cada año (ENIGH, 1992).

Definida la CBA se identificó a tres líneas de pobreza (LP), a partir de 1992, iniciando con analizar al nivel de carencias por medio de condiciones extremas entendida como pobreza o LP alimentaria; presente en el 21.4% de la población. Después, al nivel de pobreza identificado como LP de capacidades, entendido como el nivel de carencias que impediría consumir recursos alimentarios, junto con los servicios de salud y educación; presente en el 29.7%. Y finalmente, la pobreza de patrimonio, entendida como la incapacidad para consumir recursos alimentarios, junto con educación, salud y algunos servicios como transporte, vivienda y satisfactores del hogar; condición presente en el 53.1% (ENIGH, 1992).

De esta forma, en 1992, más de la mitad de los mexicanos se encontraban en condición de pobreza y resultó necesario, dar prioridad al problema de la falta de ingresos en la población dentro de los temas de la agenda nacional, creando y ejecutando estrategias que permitieran superar condiciones de vida de los mexicanos ante el proceso de integración comercial futuro que integraría a México en la escena internacional (Parker, 2010).

Para el logro de estos objetivos, el programa se propone la consolidación de un *Sistema Urbano Nacional* para controlar el crecimiento de las grandes ciudades, impulsar el desarrollo de centros alternativos y lograr una mayor integración rural-urbana. Situación que se agravó a finales de 1994 cuando México se enfrentó a otra crisis económica.

III. PLANEACIÓN DEL DESARROLLO EN MEDIO DE LA CRISIS ECONOMICA

De acuerdo con Calva (2001) el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, intentó una intromisión similar a 1982-1987. Mediante la contracción de la inversión, gasto público, y una política monetaria restrictiva, se haría frente al comportamiento apreciado del tipo de cambio. Como consecuencia, el desempleo aumentó a partir de 1994 hasta 1997 a una tasa nacional de 6.2%. Y se agravaron las condiciones de vida de los trabajadores y la población vulnerable, aumentando de forma específica en algunas regiones del país (CONAPO, 2010).

De forma natural a la falta de crecimiento, para 1996 la pobreza sería mayor a 1994; la alimentaria, se ubicaría en el 37.4% de la población, de capacidades en el 46.9%, y de patrimonio en el 69% (ENIGH, 1996, tabla 13). En estas condiciones, el gobierno federal desarrolló en las entidades federativas con mayor pobreza extrema, como Oaxaca, Chiapas, Guerrero y Veracruz, un programa de atención al empleo llamado Programa de Empleo Espacial, como un mecanismo de atención indirecta al incremento de la pobreza. Con esta estrategia, inició la atención a la pobreza de ingresos desde un enfoque estratégico, aunque con altos gastos de operación que afectaban su nivel de eficiencia, falta de transparencia y resultados

que permitieran demostrar su eficacia (Favela y Calvillo, 2003).

Para el año de 1997, se desarrolló el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa). Este esquema de transferencias consistió en incrementar los ingresos de la población vulnerable. Permitiéndoles a los sujetos de apoyo, acceder a satisfactores básicos de la CBA definida desde 1988; iniciando con identificar de forma preferente a la población beneficiaria en zonas de alta y muy alta marginación. Y por medio de un esfuerzo interinstitucional a nivel nacional, comenzaron en México los programas de transferencia de recursos en efectivo (CONPROGRESA 1999).

Para 1998 la pobreza alimentaria se ubicaría en el 33.3%, de capacidades en 41.7% y patrimonio en el 63.3% de la población (ENIGH, 1998, tabla 12). Por tanto, la reducción de la pobreza se lograba en sus tres dimensiones, comparado con lo que ocurría en 1996. Y de la misma forma, en el plano macroeconómico se alcanzaba la estabilidad económica por medio del aumento principalmente de las exportaciones. Teniendo como evidencia la reducción del nivel de desempleo a 3.2% nacional y alcanzando niveles de crecimiento con estabilidad para finales del año 2000 por medio del Programa de Fortalecimiento Financiero (Zedillo, 2000).

Considerando el gobierno federal al programa Progresa como un mecanismo de protección a la vulnerabilidad económica de las familias, con la finalidad de proteger sus necesidades elementales, a partir del año 2000 se fortaleció esta estrategia con recursos etiquetados a la atención al desarrollo social, intentando cumplir con el compromiso contraído a nivel internacional de la atención al problema de la miseria por medio del Objetivo del Milenio sobre “la lucha contra el hambre y pobreza extrema”. Esto permitió que se consolidaran los cambios en la política social y el marco institucional para garantizar el desarrollo de los mexicanos en aras de una mayor justicia social (SHCP, 2001).

A partir del año 2001, el poder ejecutivo encabezado por el gobierno de Vicente Fox (2001-2006) -facultado para el despacho en asuntos de orden administrativo como los que corresponden a la Secretaría de Desarrollo

Social, para la creación de acciones que incidan en la reducción de la pobreza (LOAPF, Art. 26-32)-, intentó superar el ingreso de las familias en condición de carencia social e insatisfacción de necesidades básicas elementales, por medio de un creciente incremento del Gasto Social. Esto generó un aumento en la participación de recursos federales etiquetados al Desarrollo Social a Estados y Municipios. Y por medio de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) del año 2004, el Estado Mexicano convirtió, el nivel de gasto social en gasto corriente (LGDS, Art. 20).

De esta manera, el programa *Progresa-Oportunidades-Prospera* ha elevado su nivel de gasto efectivo a partir de 1997. Aunque es de reconocer que en gran medida el crecimiento del presupuesto del programa ha respondido a los aumentos sostenidos en su cobertura, es decir, al aumento del número de familias pobres o en condición de precariedad. En 1997 el Programa incorporó 300 mil familias, al año siguiente 1.6 millones, en 2004 llegó a incluir 5 millones de familias, y finalmente 6.5 millones de familias incorporadas en 2012 (Gobierno Federal, 2012: 24).

Sin embargo, de acuerdo con el *Reporte de México: mejores prácticas para un desarrollo incluyente (septiembre 2012)*, México es el país con menor gasto social; distribuido entre el gasto en salud, en servicios sociales, apoyo al ingreso para la población en edad de trabajar y pensiones respecto al total del PIB de los países miembros de la OCDE (OCDE, 2012). Por lo que la institucionalidad del gasto social convertido en gasto corriente, ha favorecido la cobertura social en medio de una mayor demanda de apoyos entre la población no de manera suficiente.

Con base a lo anterior, el esquema de participación de los niveles de gasto público que favorece la igualdad e inclusión social en medio de una mayor precariedad es cuestionable. Y al mismo tiempo, complican la pertinencia de estudios basados en el estudio de bienestar como los realizados sobre la felicidad y un recurso auxiliar de los niveles de atención de necesidades, al ser evidente que los estados de *bienestar mínimos* requieren una mayor cobertura entre la población.

IV. CONCLUSIONES

De acuerdo con el efecto de la planeación del desarrollo en medio de las condiciones teóricas de la administración, el proceso de gestión de esfuerzos que garanticen el cumplimiento de objetivos considerados en el marco de los PND resulta necesario replantearla.

La necesidad estatal en términos de la administración y organización del desarrollo requieren de nuevas formas de organización del Estado que permitan considerar su existencia. Los PND demuestran en la actualidad que el desarrollo social por medio de vías institucionales no ha sido suficiente y así, la participación ciudadana tampoco. Es necesario reconocer el esfuerzo del Estado en medio de la participación ciudadana, con miras a reconocer la necesidad de la importancia de la dependencia de México al exterior. Más allá de las condiciones actuales que reivindican el desarrollo oportuno y de viabilidad a los esfuerzos propuestos.

REFERENCIAS

- Blecker, R. (1996). NAFTA, the peso crisis, and the contradictions of the Mexican Economic Growth Strategy. Center for Economic Policy Analysis, *Working Paper*. No. 3, part I.
- CONAPO Consejo Nacional de Población (2010). *Desplazamientos nacionales e internacionales en el sexenio de Vicente Fox*. México: CONAPO.
- CONPROGRESA Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación, (1999). *Lineamientos Generales para la Operación del Programa de Educación, salud y Alimentación*. Documento de Divulgación, México: CONPROGRESA.
- COPLAMAR Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (1989). México: COPLAMAR
- ENIGH Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (1992). Bases de datos y tabulados correspondientes desde 1988 a 1992. México: INEGI
- Favela, A. & Calvillo, M. (2003). *El combate a la pobreza en el Sexenio de Zedillo*. México: Plaza y Valdés, UAM.
- Gobierno Federal de México (2012) *Perspectivas de México 2012*. México D.F.
- Gutiérrez, R. (1991). La década perdida para el desarrollo: una evaluación preliminar en la economía mexicana en la década de los 80's. *México: UAM*, pp.25-35.
- INI Instituto Nacional Indigenista (2007) "Manual de operación de Fondos Regionales para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas". México: INI.
- Ley General de Desarrollo Social LGDS (2004). Recuperado el 4 de diciembre del 2009 de www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf.
- Martínez L. A. (1998). *El efecto de la inflación en la distribución del ingreso*. Documento de Investigación N° 9806. México: Banco de México.
- Parker, S. (2010). Evaluación del impacto de Oportunidades 2001-2006. Serie de documentos de investigación. México: SEDESOL
- Ramírez M. (2008) Programs an Incentive for Poor Families to Invest in Child Health. *The American Journal of Education*, vol. 113, 1–29.
- SHCP Secretaria de Hacienda y Crédito Público (1989). Plan Nacional de Desarrollo, México D.F.
- SHCP Secretaria de Hacienda y Crédito Público (2001). Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006.
- SNPD Sistema Nacional de Planeación Democrática (1982-1985), t. 10, México, FCE, 1985, pp. III-IV
- SPP Secretaría de Programación y Presupuesto, Antología de la planeación en México (1917-1985)
- Zedillo, Ponce de León E. (2000). *Último informe de gobierno*. México: Poder Ejecutivo.