

**EL PLAN SEXENAL DE GOBIERNO 1934-40 COMO
MODELO DE DESARROLLO ***

Ramón MARTÍNEZ ESCAMILLA**

El Plan Sexenal de Gobierno aprobado por la Segunda Convención Ordinaria del Partido Nacional Revolucionario, reunida en Querétaro a partir del 3 de diciembre de 1933, constituyó la plataforma política y gubernativa del propio Partido y del gobierno de México, en la coyuntura electoral a los poderes de la Unión de aquel año.

Le precedieron, y en tal sentido puede decirse que fueron su sustento, "un laborioso proceso de organización y de síntesis de las doctrinas que asumieron los regímenes revolucionarios anteriores; un prolijo acopio de las necesidades y anhelos del pueblo y en particular del proletariado mexicano, y una rigurosa crítica de experiencias" previas.

Su análisis, pues, tiene que ser realizado en el amplio contexto que entonces ofrecían el Estado mexicano y el Partido Nacional Revolucionario, su órgano más dinámico después de 1929, año en que éste se funda y comienza a ser una realidad plena.

Si se toma en cuenta que es a partir del propio 1929 que el Estado mexicano comienza a adquirir los caracteres de un Estado de gobierno fuerte, y que esa fuerza va a radicar a partir de entonces en la política de masas que sea capaz de desplegar el Poder Ejecutivo, se advierte inmediatamente, cosa que por lo demás es comúnmente sabida, que la verdadera importancia del Plan Sexenal fue la de una preclara for-

* Discurso pronunciado durante el homenaje a Lázaro Cárdenas en el XLIII Aniversario de la Expropiación Petrolera en el Auditorio "Jesús Silva Herzog", en el Colegio Nacional de Economistas, el 18 de marzo de 1981.

** Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

mulación estratégica para el ascenso al poder, es decir a la presidencia de la República, del último de los grandes constitucionalistas que prohi-jara la Revolución Mexicana, que tal es el título con que mejor po-dría honrarse a la figura y a la memoria de Lázaro Cárdenas.

Y digo esto por dos razones para mí muy importantes: la primera es porque, entre entendidos —y los economistas somos bien entendidos de estas cosas—, con ello queda obviada la vieja discusión de si el Plan Sexenal fue o no revolucionario; y la segunda, porque como lo fue, me interesa decir que para Lázaro Cárdenas aceptar la candida-tura con que lo invistieron las fuerzas del PNR y ver desde esa pers-pectiva el futuro ascenso al comando general de la sociedad, la polí-tica y la economía mexicana sólo tenía sentido

- si en el más breve plazo se podía satisfacer la necesidad de tie-rras y aguas de todos los núcleos de población de la República;
- si para atender la organización del campesinado se le iba a proteger en sus intereses y necesidades;
- si para desarrollar la economía nacional se le hacía someter bajo el control del Estado;
- si el Estado, para el cual iba a formar gobierno, encauzaba to-das las fuerzas económicas, para orientarlas hacia la solución de las grandes necesidades nacionales;
- si la nutrición, la salubridad, la educación y la cultura iban a concebirse y a impulsarse como patrimonio de todo el pueblo;
- si la vida económica social y política de México se sometía a una profunda reforma que la pusiera al día y la hiciera alcanzar los estándares observados en sociedades menos precarias o crí-ticas;
- si se establecía una política tendiente a suavizar, atenuar y re-solver el grave problema de los trabajadores emigrantes;
- si las disposiciones constitucionales y leyes reglamentarias en materia de cultos se iban a realizar sin complacencias ni parcia-lidades que tergiversaran sus conceptos;
- si la Hacienda Pública se iba a proyectar hacia la modernización y organización de nuestros sistemas financieros y fiscales;
- si se iban a igualar los derechos ciudadanos y políticos de la mu-jer y el hombre;
- si se iban a cultivar las relaciones internacionales con un espíritu de justicia y solidaridad, respeto y generosidad con todos los pueblos que tuvieran las mismas aspiraciones que el nuestro; y, en fin,

- si el ejército mexicano se iba a erigir en baluarte de las tendencias proletarias y la fuente de donde tomaran su fuerza las institucio-nes de México.

Precisamente en éstas y muchas otras materias puso el énfasis la gestión cardenista y a ellas me voy a referir enseguida, no sin antes hacer las siguientes consideraciones generales en torno al Plan Sexenal.

- 1ª Con su formulación, se inaugura en México la era de la política económica y social como máxima expresión del quehacer públi-co, abriendo la puerta desde entonces a la acción anticipada del Estado sobre la naturaleza generalmente caprichosa, contra-dictoria y no siempre previsible de los fenómenos propios de la producción y la distribución.
- 2ª La acción del Estado en materia económica que se finca en el Plan Sexenal, como nunca antes desde la promulgación de la Carta de 1917, es una acción democrática en la que las masas del pueblo mexicano que habían hecho la revolución son el centro de atención y también las actoras fundamentales de la política.
- 3ª Como centro de atención del Estado cardenista y actoras fun-damentales en el proceso político, las masas del pueblo mexicano recobran su dimensión de hacedoras de la historia de su tiempo, aunque en la medida que son organizadas por el propio Estado.
- 4ª A diferencia de los Planes y Programas de desarrollo de alcance nacional que se han sucedido después de 1933, el Plan Sexenal fue preparado en el seno del Partido de la Revolución,¹ es decir, propiamente de la base social, y se encumbró como *proyecto na-cional* a corto y mediano plazo en todos los ámbitos del poder para desde allí promover el rescate de la actividad económica y sus recursos como patrimonio de toda la sociedad mexicana.

¹ En efecto el segundo Plan Sexenal fue formulado sólo por el Comité Eje-cutivo Nacional del ya PRM, el Programa Nacional de Inversiones 1953-58 fue preparado por la Comisión Nacional de Inversiones de la Presidencia; den-tro del «orden» que establecía la Alianza para el Progreso. El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1966-70 fue preparado por la Comisión Intersecretarial para la Formulación de Planes, y los planes y programas Na-cionales de Desarrollo Urbano, de Desarrollo Industrial, de Desarrollo Pesque-ro, de Turismo, de Ciencia y Tecnología, del Sector Educativo y de Empleo y, por supuesto, el Plan Global de Desarrollo 1980-82 fueron preparados en el seno de las respectivas dependencias del Ejecutivo Federal, como secuela del Plan Básico de Gobierno elaborado por el PRI en 1975.

5^a También a diferencia de planes y programas de desarrollo posteriores, globales o sectoriales, nacionales o regionales, que proponiendo entre sus enunciados ambiciosos metas en materia económica apenas alcanzaron o alcanzan a promover y concretar modestas acciones de gobierno, el Plan Sexenal, llamado cautelosamente así, *de gobierno*, llegó a promover y concretar acciones capaces, por sí mismas, de reformar la estructura económica del país en su conjunto, estableciendo las bases y la perspectiva de la economía moderna de México, si bien para ello —y es éste su gran valor histórico— instó a la *reforma radical* de las relaciones fundamentales entre los agentes del proceso económico.

Ahora bien, el Plan Sexenal de Gobierno 1934-1940 establecía:

- Que el Estado debía seguir dotando de tierras y aguas a todos los núcleos de población que carecieran de ellas o no las tuvieran suficientes, hasta el límite de la satisfacción completa de las necesidades agrícolas del país.
- Que las dotaciones y restituciones se hicieran aceleradamente, para lo cual, debían expandirse nuevas leyes, sustituir las comisiones locales agrarias por las Comisiones Agrarias Mixtas (integradas por el Departamento Agrario, el gobierno de cada Estado y las organizaciones campesinas), con la sola limitación del respeto irrestricto a la pequeña propiedad.
- Que en las dotaciones y reparto tuvieran prioridad los peones acasillados de las haciendas.
- Que el Estado no acaparara la tierra, sino que la destinara a la creación de la pequeña propiedad.
- Que se fraccionaran los latifundios.
- Que el país se colonizara exclusivamente con mexicanos.
- Que el campesinado fuera organizado técnica y económicamente.
- Que se instituyera el estudio y la investigación científica de la economía agrícola nacional.
- Que se institucionalizara el crédito agrícola y que abarcara a todos los campesinos organizados.
- Que el Estado tomara por su cuenta la construcción de la infraestructura agrícola e hidráulica.
- Que fuera impulsada la ganadería con suficientes recursos técnicos y financieros oficiales.
- Que se protegiera y desarrollara el patrimonio forestal de México.
- Que fuera eliminado el intermediarismo en el sector agropecuario y forestal.

- Que el proletariado fuera considerado como el motor del desarrollo económico, y la contratación colectiva tendiera a ser la forma única o al menos preponderante de establecer las relaciones entre los patrones y los trabajadores.
- Que el Estado robusteciera las organizaciones sindicales.
- Que el seguro social se implantara como general y obligatorio.
- Que se hiciera efectiva la nacionalización del subsuelo.
- Que se impulsara la mexicanización de la minería.
- Que se prohibiera la reimportación de artículos semielaborados en el país y terminados en el extranjero.
- Que se interviniera y regulara el sistema de precios.
- Que con urgencia se integrara la red caminera de México y se ampliara la ferroviaria.
- Que con igual apremio se desarrollara una vasta campaña de salubridad e higiene entre el pueblo, de suerte que se abatieran aceleradamente las principales causas de mortalidad y morbilidad.
- Que se adoptaran medidas de política económica para impulsar la educación y la cultura a escala social y se controlara estatalmente la enseñanza impartida por particulares, de manera que el país asumiera la educación socialista que según el plan sustenta la ideología de la Revolución Mexicana.
- Que fuera impulsado el quehacer científico y tecnológico entre los mexicanos y que las profesiones tradicionalmente liberales fueran asumidas como un quehacer eminentemente de servicio social.
- Que en materia de gobernación, el Estado y sus organismos asumieran la defensa y no la represión de la sociedad, y la igualdad en el suministro de la justicia.
- Que se promoviera la inmigración de sólo los extranjeros benéficos al proceso económico nacional en cualquiera de sus ramas.
- Que se prohibiera la emigración de trabajadores mexicanos aislados y sólo se permitiera sujetándola a colectivización, contrato y protección previa, por parte de la patronal dispuesta a darles ocupación en el extranjero, y siempre con miras a la repatriación en condiciones que favorecieran a la actividad económica nacional, y, en fin,
- Que se modernizara el sistema financiero, fiscal y monetario de México.

Pero desde recién aprobado, el Plan Sexenal fue objeto de múltiples ataques y detracciones. Para un connotado político mexicano en

ciernes el documento adolecía del grave error de no haber suprimido la propiedad privada y de haberse concretado a proponer la realización de los principios establecidos en la Constitución de 1917 además de limitarse a hacer declaraciones abstractas en lugar de dictar órdenes cuantitativas y acuerdos concretos. Por otra parte, se le llegó a reprochar la ausencia de un propósito político bien definido y, en definitiva, no ser un plan revolucionario de gobierno sino más bien un panfleto de corte fascista, ni siquiera capaz de propiciar una sana administración pública, además de ser abiertamente proimperialista y confuso hasta el punto de ser susceptible de aplicación en un sentido que jamás sospecharon sus autores.

Mal andaban y andan quienes así pensaban y piensan, porque el Plan Sexenal de Gobierno 1934-1940 representó en verdad la gran oportunidad histórica para la entrada a paso firme en la política de masas del Estado mexicano, política que en aquel tiempo representó la única vía transitable para convertir en proceso social la doctrina constitucional de modernización acelerada del ya viejo pero débil capitalismo mexicano, doctrina constitucional recogida sobre la marcha de la misma Revolución Mexicana de principios de siglo.

Y es que el constituyente de extracción carranza-obregonista que estructuró tal doctrina se trazó la tarea fundamental de reformar el capitalismo dependiente de México en un sentido que garantizara la incorporación de *toda la burguesía* a la corriente ampliada de beneficios que en lo inmediato dejaba la acelerada maduración y la incontestable influencia del imperialismo fronteras adentro; y esto significaba para ese constituyente dar a toda la sociedad la igualdad jurídica y la libertad plena de los hombres que habían sido conquistados desde 1854-57 con la gran revolución liberal, pero que también habían sido negadas por más de treinta años de porfiriato en beneficio de sólo la oligarquía.

Aquel congreso obregón-carrancista, paciente de la distorsionada imagen que del proceso socioeconómico de la observación de sólo las formas con que se exteriorizan las relaciones de clase, esto es, de los precios de las mercancías, de las horas de labor y demás expresiones cuánticas de los fenómenos sociales a que da lugar la explotación capitalista del hombre; lejos de contar con elementos de juicio que le permitieran cuestionar la apropiación privada como ley fundamental, profundizó en su preocupación por poner a salvo categorías económicas como la renta, el beneficio y el salario, superficializando en apariencia la comprensión del proceso de cambio a que decía aspirar, y esto fue desde entonces clara expresión de qué fuerzas habían salido menos beneficiadas por las facciones triunfantes en la Revolución y

cuáles otros iban a tomar la rienda de la economía en lo sucesivo y hasta agotar los límites de la modernización capitalista. Como subjetivamente hoy, objetivamente en aquel entonces no había condiciones para ir más lejos, no obstante que el país ya había perdido más de un millón de seres humanos como consecuencia de la guerra fratricida. O quizá hasta por eso.

Sin embargo de ello, con el Plan Sexenal de Gobierno por delante, la gestión presidencial del general Cárdenas comenzó a convertir en un hecho el que en México el Estado sería de gobierno fuerte porque, en cumplimiento del programa revolucionario constitucionalista, Cárdenas no abolió la estructura de clases porque no era su papel, pero sí igualó en la práctica los derechos de la burguesía, el proletariado y el campesinado al impulsar desde el Estado, la organización de sindicatos y la confederación sindical, la confederación de comunidades agrarias y sociedades de crédito ejidal y la federación y confederación de organizaciones empresariales.

Si bien en el esquema de gobierno cardenista las organizaciones obrera y campesina fueron integradas orgánicamente al partido oficial al igual que las organizaciones de la clase media o sea las llamadas organizaciones populares y el ejército, las organizaciones empresariales fueron dejadas formalmente al margen con lo que en apariencia quedaban excluidas del programa de la revolución. Fue mediante la concesión de influencia a éstas en los íntimos resortes del Estado, a través de las finanzas, la política monetaria, la política fiscal, etcétera, que quedaban legitimadas como parte esencial del propio Estado y su política económica.

Durante la gestión cardenista, asimismo, el Estado desarrolló una rigurosa política de ampliación de la base electoral. Su programa de estabilidad política a largo plazo habría de establecer una de las diferencias fundamentales entre el largo periodo de inquietud y de ajuste interno de cuentas entre las fuerzas de «la gran familia revolucionaria» y la necesaria construcción de las vías del progreso económico de México.

Así, retomar las mejores líneas de la reforma agraria, superando la vieja aspiración obregonista de creación gradual de la pequeña propiedad sin afectar al latifundismo, era la premisa de estabilidad para el desarrollo. Sobre la base de apoyo de las nuevas organizaciones obreras y campesinas pudo resurgir el nacionalismo económico hecho realidad a partir de 1935 con el rescate de los ferrocarriles, los transportes eléctricos, el petróleo, la electricidad con la creación de la Comisión Federal y la ampliación del poder económico del Estado mediante la nacionalización del financiamiento del desarrollo con Na-

cional Financiera, el Banco Nacional de Comercio Exterior, el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial, la banca nacional de crédito rural o agraria, etcétera.

La política cardenista no sólo pasó por la reestructuración del partido oficial, para ampliar el proceso político mexicano a todos los sectores, y por la atracción hacia el sistema de gobierno de las organizaciones empresariales. Para afianzar la estabilidad, también comprendió la distensión con la Iglesia. Pero el hecho más significativo fue el de la creación de una estructura de la economía pública que pudo abrir con éxito desde entonces los canales de la «economía mixta».

La nacionalización de ricos pilares de la actividad económica y la reorganización a fondo de las finanzas públicas habrían de dar lugar poco más tarde a la creación de múltiples empresas públicas y semipúblicas además de la proliferación de organismos descentralizados que en conjunto sentaron las bases de un proceso de desarrollo de cuyos logros, hasta nuestros días, los regímenes posteriores han tenido que partir, a veces con éxito, a la búsqueda de mejores estadios para la sociedad nacional.

En resumen, como modelo de desarrollo, el Plan Sexenal de gobierno fue el referente universal, y sólo el referente de la política cardenista. Es decir, no habiendo sido Cárdenas su autor, lo convirtió en uno de sus principales instrumentos de política y de política económica de su régimen.

Y ahora que los economistas y los políticos andamos preocupados por el tipo de política económica que es necesario realizar con miras a aprovechar nuestros recursos naturales, especialmente el petróleo y los provenientes del sector agropecuario, para alcanzar un grado de desarrollo acorde a las exigencias del año 2000, sería oportuno reabordar todos aquellos aspectos del Plan Sexenal de Gobierno que pese al inexorable avance del tiempo siguen plenamente vigentes, a veces por defecto, a veces por exceso de la política económica seguida, y siempre porque el destino histórico del país es el mismo de plena independencia económica y política que movió a la gestión del general Lázaro Cárdenas.