

Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

267
11



LA COORDINACION EN LA PLANEACION

TESIS PROFESIONAL

QUE PRESENTAN:

MARIA ELENA ESCOBAR SANCHEZ
AMPARO RAMIREZ CRUZ

PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADAS EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

	PAG.
INTRODUCCION.....	1
CAPITULO I. CONCEPTUALIZACION.....	5
1. Coordinación.....	5
Definición.....	5
2. Planeación.....	8
A. Definición.....	8
B. Porque planeación y no planificación	9
2.1 Principios.....	11
2.2 proceso de planeación.....	12
2.3 Tipos de planes.....	27
2.4 período de la planeación.....	38
CAPITULO II. LA PLANEACION EN MEXICO.....	43
1. Antecedentes.....	43
1.1 El Sistema Administrativo Español.....	43
1.2 México Independiente.....	58
1.3 período Porfirista.....	85
2. Primeros intentos de planeación.....	100
2.1 período revolucionario.....	100
2.2 período post-revolucionario.....	147

CAPITULO III.	LA REFORMA ADMINISTRATIVA COMO INSTRUMENTO EN LA PLANEACION	179
	1. Antecedentes	179
	1.1 Periodo 1921-1957	179
	1.2 Periodo 1958-1969	198
	2. La Reforma Administrativa	224
	2.1 Periodo 1970-1976	224
CAPITULO IV.	AVANCES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y EL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO (periodo 1976-1981)	280
	1. Reforma Administrativa	280
	2. Plan Global de Desarrollo	329
	2.1 Plan Global de Desarrollo	337
	(puntos prioritarios)	
	2.2 Avances del Plan Global de Desarrollo	349
	2.3 Bases de coordinación 1981	355
	3. El Sistema Nacional de Planificación ...	357
	4. Programa de Acción del Sector Público	377
	5. Mecanismos de Coordinación en la Administración Pública Federal	382
CAPITULO V.	TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS DE LA PLANEACION EN MEXICO.	391
BIBLIOGRAFIA	407

INTRODUCCION

La creciente complejidad en sus responsabilidades y funciones ha llevado al Estado Mexicano a desempeñar el papel de principal protagonista en la orientación y marcha de la sociedad, igualmente la necesidad de coordinar, dar sentido y propósito común a la acción del aparato gubernamental en sus múltiples manifestaciones, ha constituido otro de los importantes fundamentos para dar un mayor impulso a la idea de planeación como uno de los requisitos para el logro de labores y programas parciales llevados a cabo por una gran cantidad de organismos públicos.

La coordinación de esfuerzos y recursos en los procesos de planeación, organización, dirección y control, requieren de una multiplicidad de actividades que dirigidas al cumplimiento de la política pública son realizadas por los organismos gubernamentales que conforman la Administración Pública de un Estado o Nación.

La actividad que realiza el Estado Mexicano ha dado por resultado diversas acciones orientadas hacia innumerables campos de la actividad humana mediante un aparato administrativo con el que se esfuerza por cumplir su tarea de manera eficaz y eficiente. Esto plantea la obligación de aprovechar en forma racional los recursos que se utilizan, pues de otra forma se incurre

en un dispendio de gran magnitud. Asimismo las demandas sociales lo comprometen a lograr el bienestar general y a elaborar una serie de planes de acuerdo a los recursos disponibles para este fin.

Los imperativos del desarrollo económico y social de la población suponen una acción coordinada de la Administración Pública en el logro de las metas propuestas en los planes. Con la planeación la importancia de la coordinación se acentúa, pues el establecimiento de políticas y objetivos claramente definidos, sirve de pauta para deslindar responsabilidades ámbitos de competencia y sobre todo, para evitar conflictos y estimular una actitud que optimice recursos y esfuerzos bajo un criterio de plena colaboración. Es por ésto que la coordinación como elemento inherente a todo acto administrativo, se torna difícil e insuficiente al ejercerse dentro de un aparato administrativo tan complejo como es el de la Administración Pública Mexicana y que la planeación como respuesta viable a muchos de los problemas que aquejan a la Administración Pública de México se ha visto limitada por la misma dialéctica y evolución de ésta, lo que la convierte en uno de los principales factores limitantes de la acción planeadora.

El presente documento se ha dividido en cinco capítulos: el primero de ellos, titulado "Conceptualización", se centra específicamente en la definición de los conceptos de coordi-

nación y planeación, sus principios, procesos y medios, con el fin de proporcionar los elementos necesarios para comprender la importancia de cada uno de éstos. El segundo capítulo "La Planeación en México", examina la relevancia que para el desarrollo de México han tenido los sucesos históricos, política, social y económicamente, y en que forma éstos fueron induciendo la acción planeadora del Estado, sus primeros intentos y la trascendencia que ha ido adquiriendo dicha actividad desde los desastrosos embates de la experiencia colonizadora hasta el periodo presidencial de Adolfo López Mateos. La finalidad de este capítulo es situarnos dentro de un contexto histórico que nos permita detectar los factores políticos, económicos, sociales y administrativos que trasladándose periodo tras periodo propiciaron muchos de los actuales vicios que aquejan a la Administración Pública de México. El tercer capítulo, "La Reforma Administrativa como instrumento en la planeación", nuevamente da inicio a partir de las primeras estructuras administrativas, sus cambios, relaciones, etc., hasta la imperiosa necesidad de una Reforma Administrativa que diera un mejor cauce a las acciones del Estado, sobre todo en el renglón de la planeación. En este capítulo se retoman los problemas políticos y económicos a partir de Díaz Ordaz para culminar con el periodo presidencial de Luis Echeverría Álvarez. El propósito de este capítulo es destacar la importancia de la Reforma Administrativa para las necesi

dades de planeación actuales. El capítulo cuarto, "Avances de la Reforma Administrativa y el Plan Global de Desarrollo 80-82" se refiere principalmente a los avances de ésta, objetivos, programas, etapas y la instrumentación del Plan Global, sus objetivos y logros. Posteriormente, se expone el Sistema Nacional de Planeación y lo que se cree que es el proceso de planeación que debe ser seguido en el Plan Global de Desarrollo. Asimismo se mencionan, como un avance del Plan, la suscripción de las Bases de Coordinación de Acciones en materia de presupuestación, control y evaluación. Por otra parte, se consideran los objetivos del Programa de Acción del Sector Público, así como los diferentes mecanismos de coordinación creados hasta la fecha. El desarrollo de este capítulo se hizo con el fin de detectar los avances del Plan Global de Desarrollo y la Reforma Administrativa, para concluir en el quinto capítulo con "Tendencias y Perspectivas de la Planeación en México".

CAPITULO PRIMERO
"CONCEPTUALIZACION"

1. COORDINACION

A. DEFINICION

a. "La coordinación es la esencia de la administración, puesto que el logro de la armonía del esfuerzo individual hacia la consecución de las metas del grupo es el propósito de la administración. Así cada una de las funciones de la administración son un ejercicio de coordinación". (1)

b. - "La coordinación administrativa: grado en el cual las diversas partes interdependientes de un sistema social operan conforme a los requerimientos de las otras partes y del sistema en su conjunto". (2)

La coordinación, entendida en esta forma, es el esfuerzo constante que hace un jefe para integrar todos los elementos que dependen de él, principalmente a los hombres, con el objeto de que todos busquen la obtención de un objetivo común. Es pues, la armonización de las partes en un esfuerzo común que en el sistema funciona como un todo.

(1) Koontz y O'Donnel. "Elementos de Administración Moderna". - Ed. Mc Graw-Hill. México, 1977. p. 28.

(2) Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. "Diccionario de Política y Administración Pública," México. Primera Edición. Tomo A-F. p. 318.

La coordinación se encuentra en todo el proceso administrativo e interacciona las etapas de éste unas con otras.

El principal problema con que se ha encontrado la organización, es que la coordinación por su misma naturaleza es voluntaria. La forma de mandar o de transmitir el mensaje proyecta una idea y activa a los hombres a cooperar y coordinar sus esfuerzos. Toda esta tarea se ve evidentemente facilitada, cuando además de reinar un buen clima se dispone de objetivos conocidos por todos y de políticas claras y bien definidas, Además es indispensable establecer los sistemas formales de comunicación y evitar los informales con objeto de que las ideas fluyan fácilmente.

La no existencia de la coordinación crea necesariamente el que los participantes de cualquier actividad obren de manera independiente, sin tomar en consideración la existencia del interés general, dando mayor importancia al servicio en que están operando sin estimar las acciones que se están llevando a cabo en las demás actividades, creando con ello una enorme duplicación de operaciones que se reflejan en una pérdida considerable de tiempo y esfuerzo, dificultándose de esa manera la realización de los objetivos.

En una organización es usual que las relaciones establecidas se realicen en forma directa a través de relaciones interpersonales tanto de los órganos de mayor jerarquía hacia abajo, como entre los de un mismo nivel, de tal forma que las

ideas, criterios, objetivos, políticas, etc., se intercambien y se logre una mayor integración del grupo de trabajo, necesaria en el logro de las metas comunes.

La coordinación se desarrolla con apoyo de la supervisión; con la planeación y el control como instrumentos hacia ideas y objetivos comunes; con la organización, cuando esta tiene claramente definida su estructura, funciones, sistemas y procedimientos, políticas, etc.; y con reuniones de grupo donde se debe motivar a los participantes a integrar sus propios esfuerzos.

Es importante considerar que la coordinación solo puede desarrollarse en un medio ambiente propicio, donde la estructura de la organización sea la apropiada para la consecución de los objetivos, que el personal seleccionado sea hábil, reciba una adecuada introducción a su puesto, y se le supervise realmente, que se explique y de a conocer los planes y programas que se llevaran a cabo así como establecer los medios para determinar si los planes están realizándose adecuadamente.

El sistema de quejas y el sistema de sugerencias ayudan a la labor de coordinación porque, el primero, tiene la misión específica de eliminar los tropiezos que para la coordinación constituyen los problemas que se presentan en el desarrollo de algunas actividades y, el segundo, porque constituye una posibilidad de que todos pueden contribuir al fin común.

Los consejos, comisiones y comités, son también un medio por el cual se puede garantizar el cumplimiento de las reglas de coordinación acordadas. Por tanto, deben tener perfectamente definidas sus funciones y responsabilidades, así como su dependencia y autoridad, en virtud de que son creados para cumplir con una tarea de coordinación y control de los planes y asesorar a la dirección en la toma de decisiones de ciertos proyectos. Asimismo, intervienen directamente desarrollando y ejecutando diversos planes para lograr los objetivos que son de su responsabilidad.

Al iniciarse el proceso de planeación, la coordinación se vuelve un punto muy importante porque con ello, en el momento de ejecución de los planes puede lograrse una mayor unificación y control. Por tanto, si desde que se inicia la planeación se solicitan los datos a los que los poseen, si se les explica de que se trata, si se les trasmite el mensaje en forma adecuada, existen posibilidades de que se sientan motivados para cooperar, lo que facilitará enormemente la coordinación.

2. PLANEACION

A. DEFINICION

a. "La planeación estudia lo que puede hacerse: previene las condiciones en que deberá desarrollarse nuestra futura acción administrativa con base a esas previsiones, la planeación

fija con precisión lo que va a hacerse. Consiste, por lo tanto, en fijar el curso concreto de acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo y las determinaciones de tiempos y números para su realización" (3).

b. "La planeación es la selección y relación de hechos, así como la formulación y uso de suposiciones con respecto al futuro en la visualización y formulación de las actividades propuestas que se crean necesarias para alcanzar los resultados deseados" (4).

B. PORQUE PLANEACION Y NO PLANIFICACION

Planeación:

"Etimología: del latín planus

planus: plano, llano

La planeación no está admitida por el Diccionario de la Lengua de la Real Academia; tampoco planeamiento, aunque ésta es la forma correcta-según las reglas de nuestro idioma-de derivar el sustantivo para referirse a la 'acción y efecto de planear' entendiéndolo por planear 'trazar o formar el plan o pro

(3) Teoría Administrativa. "Proceso Administrativo" (apuntes de clase)

(4) R. Terry, George. "Principios de Administración". Ed. Continental S.A. México, 1980 p. 202.

yecto de una obra'." (5)

Planificación:

"Etimología: del latín;

planus: plano, llano

facere: hacer

Es decir, planificar es hacer llano en el sentido de - hacer fácil: lograr eficiencia" (6)

En la actualidad ambos conceptos se prestan a confusiones en cuanto a su aplicación y significado, aún no existiendo diferencia etimológica entre ellos. Esta confusión tiene lugar a partir de la socialización de los medios de producción cuando los economistas toman a la planificación como una categoría histórica con el fin de ampliar sus conceptos tradicionales.

Sin embargo, para efectos de ésta investigación, pensamos que es más conveniente utilizar el término planeación por ser un principio esencial de todo acto administrativo, por tener un carácter general y porque puede ser aplicado a cualquier circunstancia que plantee una relación racional entre acciones, medios y fines.

-
- (5) Instituto de Estudios Políticos. Diccionario de Ciencias Sociales (Dir. Salustiano del Campo). Madrid, 1976. Vol. II - J-Z. p. 488.
- (6) Informe del Seminario sobre Administración para el Desarrollo, 12 y 17 de agosto de 1973. Ed. E.S.A.P.A.C. San José de Costa Rica 1966. p. 84.

2.1 PRINCIPIOS

Para que se realice la planeación, independientemente del campo donde se aplique, debe contener ciertos principios:

a. Previsión

Mediante la determinación de lo que se desea, pueden establecerse los objetivos que habrán de orientar nuestra futura acción. Para ello, tienen que precisarse eficientemente el principio y el fin de lo que se persigue.

b. Inherencia

Las acciones que se llevarán a cabo en la planeación tendrán que estar integradas de tal forma que su alcance no se restrinja a unas cuantas áreas, sino que también cubra, obtenga y articule todos los elementos que la organización y la planeación señalan como necesarios, para que una vez coordinados e integrados formen parte de un solo plan general.

c. Comunicación

La planeación tendrá que ser transmitida oportunamente a todos aquellos niveles comprometidos, con el fin de lograr una mayor efectividad mediante su difusión en forma escrita y a disposición de todas las áreas involucradas. Por tanto, la comunicación en la planeación debe ser universal.

d. Racionalidad

Los planes tendrán que hacerse con afirmaciones precisas para regir acciones concretas. Es decir, deben responder a la realidad del medio ambiente con afirmaciones bien fundadas, - con todo el detalle que requieren evitando la improvisación en su formulación.

e. Continuidad

La planeación no tiene fin en el tiempo, pues es un - proceso continuo que necesita de constante cambio y aportaciones que en su transcurso se presentan. Por tanto, los niveles participantes en la elaboración y ejecución de los planes tendrán que tomar en cuenta que el logro de los objetivos en los proyectos - anteriores no significa que el proceso de planeación llegue a su fin, sino más bien, significa aprovechar las experiencias adquiridas para mejorar cada vez más dicho proceso.

f. Equilibrio

Dentro del proceso de planeación, al principiar o terminar las etapas que lo componen es necesario que exista un control que vigile lo que se ha hecho de acuerdo al plan elaborado o bien de acuerdo con las correcciones o ajustes requeridos - para lograr el objetivo. De esta forma el equilibrio se reflejará con la armonía existente de todos los involucrados en el - plan.

g. Uniformidad

Las normas de acción que van a regir la actividad debe ran establecerse para todas las unidades involucradas a fin de - obtener mayor estandarización o formulación de factores predeter- minados que faciliten el control y aprovechamiento de la expe--- riencia adquirida.

h. Flexibilidad

Debe existir cierta elasticidad en cuanto a la formula ción del plan y su ejecución. La flexibilidad es un corrector de las desviaciones o alteraciones que sufra el plan durante su de- sarrollo. A causa de que el futuro es incierto y de los posibles errores aún del mejor pronóstico, el ideal de la planeación es - que sea capaz de cambiar de dirección cuando acontecimientos - inesperados lo indiquen sin incurrir en un costo excesivo.

2.2 PROCESO DE PLANEACION

La planeación es una actividad que, independientemente de las características propias de cada organización, de los de-- seos de altos funcionarios, de algunas circunstancias ajenas a - la organización y que la afectan en sus operaciones, y de la o - las personas que la realizan, así como de los fines que se persi- guen con ella, se caracteriza por varios pasos fundamentales que enmarcan su funcionamiento:

a. Investigación

En esta etapa se detecta la existencia de un problema, por el cual se tendrá que hacer una investigación minuciosa sobre su naturaleza y de ahí la posible necesidad de elaborar un plan que de la mejor solución.

La obtención de toda la información posible sobre el problema, permitirá evaluarlo mejor y tener una visión clara de las condiciones actuales que requieren mejoría y por las cuales se deberá llevar a cabo la planeación.

La información puede obtenerse de la experiencia, de las resoluciones antes dadas a los problemas, de la práctica en otras organizaciones, de la observación, de la consulta de archivos, de la experimentación y de los datos obtenidos en otras investigaciones.

Con lo anterior se puede tener una visión clara del objetivo a lograr, para evitar caer en malas interpretaciones que conduzcan hacia resultados no deseados en un principio. Por este motivo tenemos que, los objetivos que precisan los resultados que se esperan, indican los puntos últimos de lo que ha de hacer se dónde se debe conservar el énfasis inicial y que deben llevar a su término las estrategias, procedimientos, reglas, presupuestos y programas.

b. Diagnóstico

Los datos obtenidos de la investigación, referentes a-

los recursos humanos-cuantitativa y cualitativamente-, financieros, tecnológicos y materiales, que determinan las condiciones - sobre las cuales opera una organización, así como la relación - que guarda con otras organizaciones y el medio ambiente en general, tendrán que ser interpretados, clasificados, evaluados y - procesados para su inmediato análisis y conclusiones que delimiten el problema y permitan elegir procedimientos y mecanismos - más adecuados para la actuación.

La elección racional de un modo de actuar, va a determinar cuál será el curso que tomarán las acciones y sus posi--- bles alternativas, sin olvidar las ventajas y desventajas de la situación que prevalecerá cuando se tome una u otra decisión y- lo que se desea alcanzar, así como las limitantes de cada op--- ción, cuáles son las causas fundamentales, intermedias y aparentes de ellas y proponer los medios más accesibles para vencer - dichas limitantes. De acuerdo a los datos obtenidos se podrá decidir, si determinada situación será mantenida en el mismo es-- tado por no haber soluciones posibles y carecer de elementos - disponibles para su mejoría.

El disponer de un cúmulo de información invariable, - objetiva y fácilmente demostrable, permitirá elaborar un diagnóstico acertado, para lograr el efecto deseado y hacer efectivo nuestro propósito. La aplicación de un diagnóstico proporciona un reconocimiento de los logros reales frente a los previs--

tos y el de estos frente a los factibles, al determinar las causas de un funcionamiento inadecuado y precisar las posibilidades objetivas de corrección.

c. Pronóstico

El pronóstico es la anticipación de hechos futuros a través de juicios valorativos sobre los hechos que sucedieron en el pasado.

El pronóstico permite encauzar las acciones para cambiar determinada actitud, mediante una orientación racional en la cual el establecimiento de premisas, proporciona un fondo en donde tendrán lugar los eventos que afectan a la planeación y de esta forma disponer lo conveniente en lo que está por venir vinculándolo con lo que sucede en la actualidad.

Las premisas también son pronósticos que proporcionan información real, políticas fundamentales aplicadas y planes existentes en la organización. Proporcionan la base para preparar un esquema amplio de la proposición o plan tomando en consideración los siguientes factores:

- Internos

Estos son de carácter netamente administrativo y se refieren a la política de la institución, la determinación de los problemas de ingresos y egresos, la preparación del personal que ocupará los puestos directivos a corto, mediano y largo

plazo, las necesidades de organización y financiamiento, instalaciones y recursos materiales disponibles, etc.

- Externos

Son el medio ambiente donde se desenvuelve la organización. El conocimiento de estadísticas que en el pasado ha tenido el fenómeno estudiado; son de gran utilidad pues permiten hacer una previsión más exacta sobre el futuro que se pretende alcanzar.

- Generales externos

Son los que influyen en el curso normal de las actividades de la organización y que escapan a su control, por ejemplo, los ciclos económicos, las condiciones de los mercados internacionales, la situación fiscal, los conflictos sociales, etc., y otros sucesos que no se pueden anticipar.

El establecimiento de premisas debe hacerse contando con el acuerdo de todos los que participan en el proceso de planeación, con el fin de lograr la coordinación adecuada y la integración entre los diversos planes. Es por esto que siendo mayor el número de personas que se encargan de la planeación, que entienden y están de acuerdo en utilizar las premisas convenientes del proceso, se logra que ésta tenga un mayor grado de coordinación.

Harold Koontz opina, "puesto que es tan importante en

la planeación coordinada lograr un acuerdo para utilizar un conjunto dado de premisas, se vuelve una responsabilidad mayor de los administradores, empezando con los que se encuentran en los niveles superiores, hacer que los administradores subalternos entiendan las premisas sobre las cuales se espera que planeen".- (7).

Cuando la planeación es buena, demanda un sólo conjunto de premisas, que esté dividido en varias series, indicando que los diferentes planes que la componen deban desenvolverse sobre la serie que les corresponde. Sin embargo, existe cierta dificultad por mantener actualizadas y establecer completas las premisas porque cada uno de los planes mayores y gran cantidad de menores se vuelven premisas con el tiempo. Esto significa un riesgo unido a la incertidumbre del futuro, sin embargo puede reducirse teniendo conjuntos de premisas alternas y planes alternos fundamentados sobre ellas y en espera de que en cualquier circunstancia imprevista se reflejen inmediatamente en acción.

En la búsqueda y exámen de vías alternativas de acción que conducirán a tomar la decisión más adecuada se puede contar con:

(7) Koontz y O'Donnell..op. cit. p. 64

- La experiencia

El conocimiento de planes anteriores proporciona antecedentes valiosos para un nuevo problema, ya que pueden plantear situaciones similares a las actuales, soluciones presentadas y errores cometidos que tratarán de evitarse. Los errores y aciertos de experiencias pasadas tendrán que analizarse cuidadosamente y obtener de ellas las razones esenciales de su éxito o de su fracaso, ya que el resultado de todo ello será muy útil como base para el análisis de la toma de decisiones.

- La experimentación

Existen muchas decisiones que no pueden tomarse hasta que ha determinado el mejor curso para la acción a través de la experimentación. Aún la reflexión sobre la experiencia o la más cuidadosa investigación pueden no asegurar al administrador que su decisión es correcta.

- La investigación y el análisis

Es la técnica generalmente más usada y ciertamente más efectiva para seleccionar alternativas cuando involucran decisiones mayores. Este enfoque requiere que para solucionar un problema deba primero comprenderse bien, descomponiéndolo en sus diferentes partes como previamente se hizo en la investigación y diagnóstico. La investigación y análisis encierran la búsqueda de relaciones entre las variables más críticas, las

restricciones y premisas que afectan la meta perseguida. Una característica mayor de la técnica de investigación y análisis es el visualizar un problema y sus relaciones en terminos matemáticos, como por ejemplo la Técnica de Revisión y Evaluación de programas PERT y el Método de Ruta Crítica C.P.M. entre otros.

- Objetivos

Los objetivos del plan, claramente definidos, pueden ser utilizados como guías para la selección de alternativas.

De igual forma las políticas y los procedimientos pueden guiar y limitar las alternativas en determinados campos, por lo que será necesario buscar otras soluciones al problema para evitar así el desarrollo de proyectos que al final sean rechazados.

- Recursos disponibles

Los recursos disponibles deberán conocerse con anticipación para escoger la alternativa que ha de utilizarse, ya que la falta de capital, equipo, personal, tiempo, materiales, etc., en el proceso de ejecución repercutirá directamente en el plan, originando atrasos, mayor inversión o cancelación definitiva de la investigación.

Otro de los aspectos importantes que debe tomarse en consideración es el tiempo, que influye en todas las fases o etapas de la planeación. Debe tenerse el tiempo suficiente en

la elaboración y realización del plan para evitar que las estimaciones sobre él formuladas, sean poco fundamentadas y tengan repercusiones negativas por falta de información en la preparación del plan; pues ello traería como consecuencia escoger un camino equivocado y el mal cálculo en la asignación de recursos y tiempo. Las estimaciones mal fundamentadas se reflejarán en la efectividad de los trabajos realizados durante el proceso de selección y evaluación de alternativas. El número de posibilidades a considerar dependerá de la importancia del plan. De su complejidad dependerá el uso de técnicas, así como la participación de personal especializado en la materia, con el fin de que los resultados sean lo más exitosos posibles.

Una vez determinados y examinados los puntos débiles y fuertes, las alternativas son evaluadas superando los diversos factores y teniendo presentes las premisas y las metas.

La selección de una vía alternativa es el punto en el que el plan es adoptado, o sea cuando la decisión es tomada y precisa ser apoyada con planes que se deriven de ella.

Un plan básico hecho realidad, empieza cuando los ejecutantes de cada segmento hacen y ejecutan los planes necesarios para llevarlo a cabo. Esta acción continuada hacia abajo, propicia la existencia de un plan específico para cada actividad emanada de un plan principal.

d. Elaboración

En ésta etapa del proceso se prepara la información - que se utilizará para proceder a la presentación, autorización, ejecución y control del plan de trabajo. La unidad responsable de estructurar el plan en base a los datos que durante la investigación se recopilaron y analizaron procede a la elaboración - de:

El objetivo. Definido y conformado durante la investigación tendrá que establecerse por escrito incluyendo preferentemente información cuantitativa para fijar con anticipación - las constantes que faciliten medir los resultados que se obtengan. Es necesario poner énfasis en no confundir el objetivo con los beneficios que se esperan obtener.

Identificar el plan dentro de la organización, incluyendo su descripción detallada como por ejemplo, el origen, necesidades de que se efectúe, características y condiciones especiales del personal, materiales, equipo, tiempo, ventajas, desventajas, activo comprometido, etc.

Su alcance estará en función de sus objetivos a diferentes niveles, tomando en consideración los recursos disponibles. Definiéndolo en cuanto a áreas, profundidad, costos, etc., midiéndolo y presentándolo correctamente para que no se espere más de lo que se planeo y se rechacen soluciones por parecer infundadas e ilógicas. Identificar las áreas que estarán involu-

cradas en la realización del plan, a fin de establecer, cuando sea oportuno, contacto con ellas para coordinar su participación y hacer de su conocimiento de que manera va a afectarlo. Así como para tomarlas en consideración cuando se necesite su aprobación y autorización por los efectos que el plan vaya a tener, además de mantener una correcta comunicación con todas ellas.

La fijación de prioridades deberá hacerse en función de las principales actividades que tendrán que realizarse durante el próximo ciclo, de tal forma que todos los planes cuenten con una clave que identifique su importancia o urgencia para la organización. Con esto se pretende que sus recursos se enfoquen principalmente a la solución de problemas inmediatos.

Las limitaciones se identifican en los factores internos, como por ejemplo; no adecuarse con los objetivos, políticas, disposiciones de recursos, tiempo, material, reglamentos, estructura de organización, etc., los externos se pueden encontrar en las condiciones geográficas, mercado internacional y nacional, etc.

En la elaboración del programa de trabajo se tendrá que identificar y ordenar cronológicamente cada actividad. Para ello son gran auxiliar varias técnicas tales como: La tabla de secuencias de actividades, Gráfica de Gantt, P.E.R.T., C.P.M.

e. Ejecución

El primer paso para la ejecución es la recepción del plan previamente aprobado. Si el responsable de ejecutar el plan tomó parte en su elaboración podrá inmediatamente organizar su equipo, pero, si el ejecutor no participó entonces tendrá que proceder a conocer los componentes técnicos del plan, lineamientos generales, naturaleza, calendario de trabajo y su responsabilidad en el proyecto.

Por lo anterior, procederá a revisarlo con las personas que van a colaborar en su desarrollo, incluido el personal de las unidades involucradas asignando responsabilidades a cada uno.

El encargado de la ejecución del plan vigilará que las actividades se vayan cumpliendo de acuerdo con el programa hasta su total terminación, tendrá que hacer ajustes al plan en coordinación con la unidad de planeación para adecuarlo a su situación real.

Además de hacer un reporte a la unidad coordinadora sobre la situación que guarda el trabajo, a fin de facilitar la información necesaria para ejercer el control con lo que periódicamente se sabrá la situación de la planeación en la organización y de ésta forma poder hacer una evaluación del plan.

El control es una actividad permanente en el proceso administrativo y se refiere a la determinación de normas o ba--

ses que serán necesarias para ejercerlo. De igual forma en la ejecución de la planeación, el control es un factor muy importante en la consecución de alcance de lo que se pretende.

Con el control se determinan las acciones que se están llevando a cabo, se valoran y en caso de que sea necesario se aplican las medidas correctivas a efecto de que estas actividades se ejecuten de acuerdo a lo planeado de tal forma que mediante la coordinación, la participación y la comunicación el control puede integrarse a las operaciones cotidianas de la organización.

Entre los principales puntos que no deben descuidarse en el control están:

- a. Determinar la responsabilidad de las personas que ejerza el control en la ejecución de los planes.
- b. Corresponder a las necesidades, objetivos y estructura de los planes.
- c.- Contener normas objetivas, precisas y adecuadas.
- d. Detectar y señalar qué provoca las desviaciones en los planes, y facilitar la aplicación de medidas correctivas -

aplicando medidas adecuadas en la dirección correcta.

e. Identificar las áreas principales en que debe aplicarse el control.

f. Establecer las normas de comparación entre lo que se planeo y lo que se esta ejecutando.

Todo sistema de control tiene que reflejar la función para la cual se esta ejecutando, tiene que indicar desviaciones, señalar excepciones en puntos que se consideren como estratégicos, ser objetivo, flexible, reflejar el modelo de organización, ser comprensible e indicar una acción correctiva. En la adopción de medidas correctivas tendrá que valerse de información clara, precisa, oportuna, ágil, completa, verídica, suficiente y ordenada. Esta corrección de operaciones puede efectuarse: - por la reorientación de los planes o metas; por la reasignación de los recursos materiales y humanos o la selección, desarrollo de éstos y por una mejor dirección.

Debido a la complejidad de toda acción administrativa y en general en aquellas áreas donde se requiere mayor participación en el logro de las metas, se hace necesaria la existencia de un control que impida los retrocesos, duplicación de funciones, perdidas de tiempo, etc., no debe ser demasiado rígida ya que podría conducir a un grave desequilibrio por no tener cierta flexibilidad en las acciones que se esten realizando.

La falta de control también podría conducir a un gran

desorden, reflejo del cual sería la ineficiencia e ineficacia - en el alcance de las metas. De ahí la importancia de que aún - exista el control en el proceso de planeación.

2.3 TIPOS DE PLANES

Se dividen en tres:

- Objetivos

Los objetivos son los fines hacia los cuales se dirige la actividad que desarrollamos. Pueden ser considerados como planes, puesto que tienen que ver con actividades futuras, requieren visión e imaginación en su determinación y forman parte integral de las actividades de planeación implican el mismo proceso de planeación que cualquier otro tipo de planes.

Representan no solamente la finalidad de la planeación sino también el fin que guía a la organización, la dirección y el control. De hecho toda planeación se refiere a objetivos, del mismo modo que los objetivos son el resultado de la planeación.

Cuando los objetivos han sido apropiadamente expuestos y captados proporcionan las siguientes ventajas: motivaciones individuales, planeación uniforme, bases para descentralizar, coordinación voluntaria y estándares para fines de control.

Básicamente, los objetivos son planes expuestos en función de los resultados que se deben lograr, aún en los nive-

les más bajos.

Johnson, Kast y Rosenzweig mencionan que "... algunos de los beneficios que proporcionan los objetivos tomados como guías para la planeación posterior, consisten en que proporcionan:

- La base para una planeación integrada y unificada.
- Las premisas dentro de las cuales tendrá lugar una planeación más específica.
- Las bases primarias para la actuación de la función de control.
- Una base primaria para la motivación humana, un sentido de realización en términos de metas y objetivos conocidos.
- Una base para delegación y descentralización bien definidas a los niveles operacionales funcionales, a veces muy distintas entre sí, dentro de la organización". (8)
- Planes establecidos

Los planes establecidos son aquellos tipos de planes como los de las políticas, métodos, procedimientos, reglas, estrategias, tácticas, estándares e informes de operación que están diseñados para cubrir una variedad de situaciones repetiti-

(8) Johnson, Kast y Rosenzweig. op. cit. p. 38

vas que con frecuencia se presentan en la organización. Son indispensables ya que sirven de enlace en las diferentes facetas de la organización.

- Políticas

Son planteamientos generales o maneras de comprender, que guían el pensamiento y la acción en la toma de decisiones de los subalternos. La planeación incluye la formulación y uso de políticas como herramienta necesaria para coordinar y controlar sus actividades, para fijar límites dentro de los cuales deben funcionar determinadas actividades o unidades de operación y -- porque contribuyen a establecer lo que debe hacerse, para realizar determinada tarea de manera uniforme, ordenada y con eficiencia.

Las políticas están muy ligadas con los objetivos, -- pues éstas son las que norman la acción hasta su realización, y dan significado a los objetivos por muy generales que sean. Establecidas discrecionalmente las políticas no podrán confundirse con las reglas. Aunque su campo discrecional en algunas ocasiones es muy amplio, puede ser que en otras sea más estrecho. -- Es posible que esto propicie que se establezcan en forma muy estricta y no den margen para la discusión.

Por lo general las políticas tienen tantos niveles como la organización, van de los niveles más altos a los departa-

mentos y a los segmentos más pequeños.

Para fomentar la elaboración de criterios, las políticas tendrán que encuadrarse dentro de ciertos límites o indicadores: ser amplias, consistentes, ser suficientes y que cubran las áreas consideradas como importantes, deben usarse como planes, - no deben ser quebrantadas, en todo momento van a reflejar la imagen de una organización, si son efectivas poseerán individualidad, deben ser dinámicas.

La clasificación de las políticas se basa según sus - fuentes: externas de donde surgen para hacer frente a distintos - controles y solicitudes de fuerzas que no corresponden a la or-- ganización - sindicatos, asociaciones industriales, etc.- las in-- ternas que son las que se originan dentro de la organización, y - las originadas que surgen por excepción y en el caso de ser dema-- siadas indican que las existentes no son suficientes.

Por tanto, las políticas pueden plantearse en forma es-- tricta o liberal en lo que respecta a sus disposiciones; pueden - dar solución a uno o muchos aspectos del problema; establecer - las limitaciones dentro de las cuales se va a actuar, o detallar - las etapas que se tengan que recorrer para tomar la decisión.

Difícilmente las políticas pueden ser lo suficientemen - te conscientes e integradas como para hacer más accesible la con - secución de los objetivos, las razones son que las políticas se - exhiben con muy poca frecuencia y se conocen poco sus interpreta

ciones; la delegación de autoridad a la que tienden las políticas por su importancia descentralizadora lleva una participación muy extensa en la interpretación y conformación de la política, lo que con seguridad presentará variaciones entre los participantes. Las políticas son difíciles de ser controladas porque la que se esté ejecutando puede ser difícil de verificar y la que se quiere no siempre será clara.

- Estrategia y tácticas

Sin importar el tipo de organización de que se trate, la estrategia en la planeación se desarrolla con el manejo de los logros internos que afectan el cumplimiento exitoso de los objetivos estipulados. Aunque normalmente la estrategia se usa con referencia a los hechos fundamentales, amplias perspectivas y períodos a largo plazo no siempre es así. Esta clase de planeación usualmente un alcance competitivo, se ha empleado cada vez más como término que refleja amplios conceptos globales del funcionamiento de una organización. Por tanto, las estrategias señalan un programa general de acción cuyo propósito es determinar y comunicar, mediante un sistema de objetivos y políticas mayores, una reseña de lo que se desea.

El plan táctico se refiere al empleo más efectivo de los recursos que se han aplicado para el logro de objetivos dados y específicos.

Una diferencia entre la planeación táctica y la estratégica se refiere al tiempo implicado en la cantidad del total de actividades de la organización para la cual se está planeando y en el nivel de los objetivos contenidos. En general se puede decir que mientras más largo es el elemento tiempo, más estratégica es la planeación. Es por esto que por lo regular todos los programas a largo plazo están considerados como estratégicos.

En la planeación estratégica el énfasis está comúnmente sobre los fines de las actividades, no sobre los medios; en tanto que en la planeación táctica se aceptan los objetivos fijados por el consejo de administración y se busca la forma de alcanzarlos. En resumen, el conjunto de tácticas de una institución, constituyen la estrategia global.

- Reglas

La esencia de una regla es que refleja una decisión administrativa de que se tome o no se tome cierta acción. Las reglas deben también distinguirse de las políticas, pues éstas son una guía del pensamiento en la toma de decisiones, señalando áreas para un juicio prudente; aquellas también sirven como guías pero no permiten ninguna discreción en su aplicación.

Dada una situación específica, la regla va a determinar que se tome o no alguna acción definida. Por tanto, se rela

ciona con un procedimiento porque va a guiar dicha acción, pero sin especificar la secuencia en el tiempo.

- Procedimientos

Son planes en cuanto establecen un método habitual de manejar actividades futuras. Un procedimiento tiene como tarea escoger y poner en práctica un curso específico de acción de acuerdo con la política establecida y hacia la meta predeterminada. Da una sucesión cronológica a las operaciones y marca el orden de una serie de operaciones sucesivas.

Comparando las políticas con los procedimientos se puede decir que éstos son más definidos, ya que se aplican a actividades específicas en la realización de metas concretas. El carácter oficial de un procedimiento surge cuando éste resuelve problemas que se repiten, por lo que se le denomina procedimiento operatorio permanente o vigente.

La elaboración de un procedimiento requiere información verídica sobre los elementos materiales, el tipo de trabajo el objetivo, el personal, es decir, ser adecuado a la realidad del medio donde va a operar.

Si el objetivo es estable, el procedimiento también lo será, ya que los pasos que se den deben ser sucesivos, complementarios, interrelacionados y en conjunto regirse por el resultado que se busca. De igual forma debe ser flexible, es de

cir, que esté en posibilidades de enfrentarse a una emergencia, a demandas especiales o a los ajustes para condiciones temporales, pues de no ser así el beneficio de los buenos procedimientos se perdería. El hecho de que no haya una revisión periódica de todos los procedimientos utilizados dentro de una organización, trae como consecuencia una duplicación de esfuerzos.

Planear la manera como cada trabajador tiene que llevar a cabo toda tarea señalada en un procedimiento es lo que, - podría decirse, constituye un método.

- Estándar

Un estándar puede concebirse como una unidad de medida que se establece como criterio o nivel de referencia.

Los estándares son esenciales en la programación cronológica, en la determinación de los requisitos, para lograr el equilibrio adecuado y la interrelación entre los recursos básicos de la organización, es decir, los estándares se aplican a todos los recursos que se utilizan; ofrecen ayuda para identificar, comparar y determinar si un factor está arriba, abajo o a nivel de un punto previamente establecido para dicho factor.

Los tipos, estilos, medidas, etc., bien precisos, basados en normas, se establecen y usan en la estandarización, - ésta ofrece modelos y niveles que se determinan con anterioridad para las actividades, lo que permite que el control sea más

eficiente y desembarazado.

El medio ambiente en el que se desenvuelve el personal y formula sus decisiones está integrado por planes establecidos es decir, políticas, procedimientos, estándares, reglas.- Estos imponen limitaciones a la organización, de la misma forma que ofrecen medios alternativos y otras premisas. Estas últimas facilitan la tarea de decidir como ha de resolverse un problema específico ya que aseguran un cierto límite de afinidad, confianza y calidad a las decisiones que se toman en toda la organización. Este tipo de planes establecidos son fundamento del control, porque en ellos se determina el área específica donde se ejecutan las operaciones, la precisión de cómo habrán de realizarse facilita el pronóstico de los resultados.

- Planes Únicos

Los planes únicos se denominan así porque son creados para dar solución a una situación específica, por lo que una vez alcanzadas sus metas resultan obsoletos. Entre estos se pueden considerar:

- Programas

Un programa puede definirse como un amplio plan que incluye el uso futuro de diferentes recursos en un esquema integrado de metas, políticas, procedimientos, reglas, asignaciones de tareas, métodos, recursos que se utilizarán, y otras accio--

nes requeridas para llevar una forma de acción determinada, comúnmente se respalda con el capital necesario y el presupuesto de funcionamiento.

Los programas definen las actitudes que deben emprenderse, quién, cuándo y dónde. Las suposiciones, obligaciones y áreas que van a ser afectadas también son fijadas en el programa.

- Presupuesto

El presupuesto es un plan donde se asignan recursos -entradas y salidas de dinero, personal, compras y venta de artículos y otros factores que determinan el curso de acción-. Es decir, hacer planes para lo que va a suceder.

El presupuesto es un instrumento que ayuda al esmero administrativo. Cuando refleja un plan es necesario para el control; es relativamente detallado en el sentido de que establece objetivos para cada actividad; se aplica a un período; los datos que lo componen se vuelven a subdividir en períodos cortos: semanas y meses en un presupuesto anual; horas y días en un presupuesto mensual.

La experiencia de anteriores presupuestos sirve de guía a los presentes; si se preparan para áreas de operaciones-específicas se requerirá un tipo necesariamente mayor para que se puedan desarrollar todas sus facultades. Las modificaciones,

en mayor número, que se dan a un presupuesto, le ayudan a convertirse en un plan razonablemente exacto.

El uso del presupuesto para el control es tan amplio que se le ha considerado como medio de control.

Es preciso considerar al presupuesto en primer plano, lo mismo que en cualquier esfuerzo de control y planeación. Eso se ejemplifica el comparar las erogaciones reales con las que fueron planteadas, por partidas, lo cual representa el aspecto común del control presupuestal.

Otros tipos de planes:

- Por su contenido

a. Globales

Abarcan todos los anexos, ramas y variables económicas y tienen como objetivo fundamental lograr cambios profundos en la estructura económica de un país.

Pretenden dirigir toda la economía de manera integral. Se distinguen de los planes de sector o parciales en que éstos sólo abarcan un sector o rama de la economía.

b. Sectoriales

Generalmente son a corto plazo (uno a tres años) y se refieren precisamente a sectores productivos, tienen como finalidad compatibilizar todos los objetivos y metas de las entidades que forman el sector. Se consideran como elemento de la pla

neación económica global; en rigor son programas de producción que forman parte del plan general y que tienen un rol de acción específico, a la vez que se desenvuelven en un complejo de interrelaciones.

- Por el ámbito que abarcan

a. Nacionales

Este tipo de planes contempla los objetivos y metas a cumplir dentro de todo el territorio nacional.

b. Regionales

Incluye todos los aspectos económicos, sociales y políticos que estén circunscritos a su área geográficamente delimitada. Esta limitación puede obedecer a diferentes criterios de regionalización, tales como: económica, por división política, características naturales, etc.

2.4 PERIODOS DE LA PLANEACION

- Planes a largo plazo

Son aquellos en que se plantean metas y objetivos de largo alcance, que generalmente son de diez a veinte años. Aparecen como una definición de grandes objetivos, luego de haber determinado las alternativas de desarrollo.

La planeación a largo plazo encierra cierta incertidumbre en virtud de los continuos cambios tecnológicos, económi

cos y sociales, así como por la magnitud y complejidad de estos cambios. Existía por así decirlo, la idea de desperdicio de recursos involucrados en la estructuración y participación de planes a largo plazo, los cuales seguramente resultarían infructuosos por la poca estabilidad de la economía.

Actualmente se aprovecha la experiencia pasada y el conocimiento de tendencias en los campos tecnológico, económico y social para anticiparse, por medio de planes a largo plazo, a las posibles fluctuaciones y así estar preparado en cuanto a los ajustes que en su oportunidad deberá realizar, adaptándose con el tiempo a las nuevas condiciones imperantes en el medio.

La formulación de planes es una etapa previa para tomar decisiones sobre la asignación de recursos, por lo que la amplitud del período de planeación tendrá que ser determinado por: el tiempo necesario para prepararse cuando se tome la decisión, más, el tiempo necesario para que se lleve a efecto a la luz y, del momento en que quede implantada.

- Planes a mediano plazo

Representan una etapa intermedia entre los de largo y corto plazo, en estos ya se puede establecer con prioridad una división en planes globales, dado que su tiempo de duración se estima según el alcance de sus objetivos.

Los planes de mediano plazo tienen como objetivo principal, que el presupuesto sea una herramienta eficaz de administración y que contribuya durante su ejecución, al cumplimiento de los programas establecidos, mediante reportes periódicos de avance para agilizar el control y revisión oportuna de los programas en marcha; facilitando la implantación de un proceso sistemático de evaluación de resultados, a través de la utilización de mecanismos e indicadores que permitan el seguimiento y corrección, en su caso, de los cambios o desviaciones de las metas fijadas en cada programa o proyecto, y, modificar el sistema tradicional de control presupuestario que dedica principal atención a la revisión y autorización contable y financiera de los recursos, transformándolo en un sistema de control integral que maneje los sistemas actuales, haciendo énfasis en la eficiencia del gasto en cuanto al costo de los programas y a las realizaciones obtenidas.

- Planes a corto plazo

Se encargan de cumplir los objetivos y metas de forma inmediata y continua de los planes de mediano y largo plazo, es decir, no pueden hacerse sin referencia a estos últimos.

Deben estar integrados de tal forma que los objetivos a largo plazo se logren con los planes de corto plazo para evitar situaciones no equilibradas y no deseadas que lleven a to--

mar decisiones precipitadas. Harold Koontz menciona que, -
 "... muchas de las pérdidas de la planeación surgen de este ti-
 po de decisiones sobre situaciones inmediatas que se hacen sin
 considerar su efecto sobre objetivos de largo alcance". (9)

- Planes anuales operativos

Este tipo de planes pueden considerarse como un con-
 junto de mecanismos de programación y acción debidamente inte-
 grados y correlacionados, donde las condiciones de sincronía -
 en su funcionamiento constituyen la preocupación final.

El proceso de planeación anual debe reconstruir año-
 tras año ciertas partes del plan de plazo medio que le sirve -
 de base y debe además cumplir dos funciones:

a. Incluir una información precisa y una evaluación-
 del progreso logrado en la realización del plan, tanto en el -
 Sector Público como Privado, y

b. Lograr la mayor coordinación e integración posi-
 ble entre el presupuesto de gastos corrientes y el de gastos -
 de capital relacionados con el plan de medio o largo plazo.

Elementos del plan operativo anual:

. Presupuesto económico

- Presupuesto monetario financiero

- . Presupuesto de comercio exterior
- . Proyectos principales y programas de ejecución
- . Balance de recursos humanos y materiales
- . Presupuesto del Sector Público
- . Presupuestos sectoriales

La planeación entendida en esta forma es todo un ejercicio de coordinación de acciones que se realizan para el logro de objetivos previamente determinados. Es un ejercicio permanente de coordinación, porque desde la determinación del objetivo para el cual se planea hasta la ejecución del plan, se interacciona todo un proceso en el que las partes comprometidas entrelazan sus esfuerzos para la consecución de un fin común.

CAPITULO SEGUNDO

"LA PLANEACION EN MEXICO"

1. ANTECEDENTES

1.1 EL SISTEMA ADMINISTRATIVO ESPAÑOL

El Sistema Administrativo Español impuesto en la época colonial demuestra una actitud muy rígida, por parte del soberano, en dar facilidades para la dirección y planeación administrativa.

Entre los rasgos que caracterizan dicho sistema y demuestran lo antes mencionado destacan los siguientes:

1. El Imperio Español consideró a la Nueva España como reserva económica a la que logró explotar en forma enérgicamente activa para proveer al tesoro real de una riqueza cada vez mayor y como empresa misionera sometió a un número indeterminado de indígenas al cristianismo.

Hermán Cortés, expuso al Rey la necesidad de que sacerdotes de buena conducta y celosos de sus deberes religiosos se encargaran de la tarea de cristianización, sirviendo como aliados eficaces en la empresa de mantener el dominio español sobre las poblaciones indígenas recientemente sometidas.

Más adelante se enviaron obispos especiales para los indios, escogidos entre los frailes franciscanos, dominicos y --

agustinos, que dieran ejemplo de pobreza y buenas costumbres a los nativos, y que viviendo en un ambiente de humildad y pureza pudieran realizar con fruto la enseñanza y predicación de la religión católica entre los indígenas. La concentración de una gran parte de la propiedad territorial en manos de la Iglesia, perjudicó gravemente a la agricultura, ya que extensos territorios permanecieron estériles. El latifundismo eclesiástico también originó, posteriormente, daño a la industria y al comercio. En las ciudades y poblaciones principales, monasterios y conventos eran obstáculo a la circulación de transeúntes y mercancías.

2. Los fines del Sistema Administrativo Español pueden considerarse tanto económicos como religiosos. Desde su desenvolvimiento inicial y en sus futuras reformas, reposó sobre las premisas de la teoría mercantilista, matizado por una casta religiosa e ideado para sostener la supremacía, por medio de una jerarquía muy centralizada y compuesta en su mayor parte por españoles nativos de la metrópoli.

El mercantilismo incitaba a los hombres, naciones y gobiernos a obtener las mayores cantidades de metales preciosos como signo de prosperidad y de grandeza. El dinero tenía un valor supremo y su acumulación en masa era necesaria para organizar expediciones de colonización, armar ejércitos, crear flotas e impulsar y extender nuevas fuentes de producción y riqueza.

Los conquistadores buscaban oro: primero, despojando -

de él a los indígenas y más adelante, condenándolos a la esclavitud de minas y plantaciones.

3. La organización administrativa del Imperio era jerárquica. Iba en forma descendente empezando por el Rey, donde se originaba la autoridad, y de ahí se derivaba hacia el Consejo de Indias, los virreyes y los capitanes generales de la Nueva España, y a los gobernadores, corregidores, alcaldes mayores y regidores al pie de la pirámide.

En los últimos años del Imperio, el puesto de intendente sustituyó al de corregidor, al de alcalde mayor, y en algunas ocasiones al de gobernador.

4. El Virrey compartía su autoridad con la Audiencia, ésta era un cuerpo judicial y casi administrativo. En asuntos de gran relevancia estaba obligado a consultar con la Audiencia, -- constituida en Consejo conocido por "Real Acuerdo".

5. La estructura orgánica del Sistema Administrativo - Español se acompañaba de una legislación minuciosa y de una constante renovación del personal administrativo.*

* "...Con una legislación tan amplia en su alcance y tan minuciosa en su aplicación, era inevitable que existiera la corrupción. En primer lugar, la amplitud de los reglamentos significaba que cualquier negocio en operación estaba a merced de la ley. Siempre había una u otra disposición que constituía una amenaza, efectiva o potencial para la subsistencia de una negociación en funcionamiento; así que cualquier negocio que espera se permanecer a flote, debía hallar alguna forma de asegurarse inmunidad contra la aplicación hostil de los reglamentos. Se--

6. Los puestos administrativos eran asignados a españoles procedentes de la metrópoli, para asegurar la orientación hacia los intereses del Imperio. Esta política de control de todos los altos puestos ocupados sólo por españoles se veía en igual forma en el aspecto religioso y aún en el económico.

A través de su larga historia, la Administración del Imperio Español siempre evidenció una política relativamente clara de selección de personal. Los monarcas españoles parecieron comprender la importancia de una adecuada selección de personal para mantener el control de sus territorios. Sin embargo, los

gundo, el carácter particular de los reglamentos, era una invitación a cada hombre de negocios para comprar un monopolio o un favor, o para comprar ayuda de los monopolios y favores de otros...El cohecho, en una forma u otra, era parte inevitable del sistema...Tal vez fuera más preciso decir que los hombres de negocios, dedicados en este tiempo fundamentalmente a la minería, la agricultura y el comercio, compraban favores al Gobierno o a sus funcionarios, de acuerdo con el sistema...El hecho de que la protección y la exención pudiera ser comprada, tenía otra significación que es importante para comprender el medio político y económico de México. El hombre que no podía comprar protección, no debía contar con obtenerla como derecho...En un medio carente de un sistema de protección legal, impersonal e imparcial, se encontró, sin embargo, cierta medida de seguridad por una ruta diferente. A través de toda la estructura social de México los hombres buscaban algún patrono, cabecilla o protector, que pudiera darles seguridad que necesitaban. La estructura social se modeló sobre las relaciones entre protector y protegido. El hacendado se alió con el jefe militar local, y el general juró fidelidad al gobernador, y así sucesivamente. Por cuestión de supervivencia se guardaba lealtad al protector, más bien que a algún concepto abstracto como podía ser el del Estado".

Vernon, Raymond. "El dilema del desarrollo económico de México", Ed. Diana. México, 1977. p. 48-49.

puestos públicos no podían dejar de ser considerados como medio de enriquecimiento personal.

7. La administración se consideraba como un proceso legal. La separación de funciones judiciales de las estrictamente administrativas, de éste periodo, resulta por demás muy difícil.

8. La administración era lenta y molesta por la división de autoridad y por las muchas demoras inherentes a los litigios judiciales, lo cual se agravaba por el requerido turno de muchos asuntos al Gobierno de la metrópoli para su fallo final. Esto en parte limitaba la independencia del administrador y propiciaba una concentración excesiva de autoridad.

9. Una de las causantes de la falta de facilidades para el desempeño de la autoridad directa, fue el sistema de relaciones coloniales. La división de autoridad y la falta de control del Virrey sobre el personal administrativo, eran defectos de la política seguida por los monarcas españoles, siempre recelosos de que una excesiva concentración de la autoridad en sus representantes les hicieran perder el control sobre éstos.

10. Como técnicas de control en la Nueva España, se destacaron la de residencia, (que era una especie de juicio público que se efectuaba para averiguar si un funcionario que dejaba su puesto había cumplido su deber en una forma satisfactoria y honesta. Dicho juicio era dilatado y caro, y sus resultados muy poco apreciables) y la de visita (ésta era una investigación

administrativa especial realizada por un funcionario designado - en forma exclusiva para llevar dicha tarea. Esta, teóricamente - debía realizarse en secreto, se iniciaba casi siempre en respuesta a quejas recibidas. No tenía carácter judicial. Se hacía durante la actividad del funcionario más que al término de su mandato. Los funcionarios principales que por lo común eran visitados resultaban ser los encargados de la administración judicial o fiscal).

11. La rigidez mantenida por la autoridad central en cuanto al control mediante éstas técnicas lo aseguraban y ayudaban a la realización de los objetivos fundamentales.

12. Como medida de control, también se utilizó la presentación de un inventario. Desde principios del siglo XVII se exigió a los regidores que presentaran un inventario de sus bienes y propiedades al tomar posesión de sus puestos, y que depositaran una fianza en la ciudad principal de su jurisdicción. De esta forma, al aplicarse el juicio de residencia, una vez terminado el tiempo de su encargo, el inesperado enriquecimiento podía descubrirse fácilmente. La fianza cumplía dos funciones: primero, constituía un fondo para cubrir las multas en que incurriera el enjuiciado, y segundo, servía para mantener al funcionario en donde había prestado sus servicios mientras durara el juicio de residencia.

13. La Administración Financiera fue objeto de extrema atención en todo el Imperio Español. La Hacienda Pública en la Nueva España no fue establecida conforme a un sistema. Contrariamente a esto, las rentas e impuestos que por diversos motivos cubrían los habitantes del país, para los gastos públicos y el sostenimiento del gobierno peninsular, fueron creándose de acuerdo con los intereses y necesidades de éste último, a medida de que iban surgiendo nuevas fuentes de riqueza. Estas circunstancias determinaron que tanto la fijación como la recaudación de arbitrios y contribuciones, constituyeran un proceso complicado y laborioso. Asimismo, la distribución de dichos ingresos, por la multiplicidad de los mismos, era sumamente defectuosa. El régimen hacendario hizo necesario un ejército de funcionarios y empleados, al mismo tiempo que enormes gastos que provocaron con frecuencia desequilibrios financieros. Cada ramo de la riqueza pública, requirió una administración especial, con numerosas oficinas y funcionarios. En igual forma, existía un gran desorden en el presupuesto de gastos. El régimen fiscal de la Colonia constituyó también un poderoso obstáculo a la prosperidad material del país, principalmente porque no existió una organización hacendaria.

El sistema consistió en ir estableciendo un impuesto para satisfacer las necesidades que se iban presentando, con el propósito fundamental de proporcionar recursos a la Corona, nece

sitada constantemente de dinero. El cobro de los impuestos estaba a cargo de los oficiales reales cuyos innumerables abusos y exacciones originaron quejas constantes. Años después de la conquista y colonización se creó la Junta Superior de Hacienda de la Nueva España, para que organizara y vigilara la administración financiera.

A influjo del despotismo ilustrado de los Borbones españoles, Carlos III, a fines del siglo XVIII, se interesó por llevar a cabo una reforma fiscal en sus dominios. A este respecto, se hicieron esfuerzos para mejorar prácticamente todos los aspectos de la administración financiera, aún antes de que se implantara el sistema de intendencias, se hizo evidente una tendencia a centralizar los asuntos financieros en manos de funcionarios regulares del gobierno y a poner término al sistema de emplear particulares y organizaciones privadas para ejecutar funcciones propias de la Administración Pública. Esta tendencia congtituyó un paso definitivo para fortalecer y regularizar la estrutura burocrática y para modificar la renta que tenía la Administración Colonial Española.

Dicha Reforma Fiscal fue encomendada a Don José de Galvez,* quien compartía con el soberano la preocupación de aumen

* "Don José de Gálvez (llegó a México el 25 de agosto de 1765) ... cuyos proyectos político-administrativos sobre todo lo relativo a intendencias no se ejecutaron sino cuando a su vuelta a -

tar los ingresos y oficinas de recaudación, para hacer menos molesto la percepción de aquéllos. El visitador hizo una nueva división de las rentas. Se crearon también otras nuevas y se suprimieron oficinas recaudadoras, se redujeron funcionarios y empleados y se centralizó la Hacienda, aunque no de modo total. Sin embargo, sus reformas no fueron suficientes para lograr una conveniente organización hacendaria.

Otra reforma introducida por Carlos III, fue la llevada a cabo en la organización política y económica de la Nueva España. El acto más importante de ésta política reformista, en el orden político y territorial, lo representan el establecimiento

México fue nombrado ministro universal de Indias. Su intención era, creando una verdadera administración de la América Española, administración que hasta entonces no existía propiamente, hacer más sólida la adherencia entre la metrópoli y sus colonias. Gálvez atendió a todo: a mejorar el estado militar del virreynato, a establecer en él un régimen financiero honrado, aunque partiendo de ideas que hoy pudieran juzgarse antieconómicas (estancos, loterías), pero que dieron por resultado un aumento constante en las rentas reales, que en pocos años pasaron de seis a veinte millones; a pacificar definitivamente y a organizar las provincias septentrionales de California y Sonora, tarea que el visitador dirigió personalmente, poniendo las misiones en manos de los franciscanos con quienes se substituía a los expulsados jesuitas y tomando parte en cuanto medida fue preciso llevar a cabo para atenuar las consecuencias de las disposiciones reales, que constituían tamañas novedades en el virreynato y que acarrearón muy serias dificultades, sobre todo las referentes a los jesuitas, a la venta de sus bienes confiscados y depositados (que se llamaron temporalidades) y al establecimiento del estanco del tabaco, de que se prometía Gálvez una renta muy abundante para la corona".

Sierra, Justo. "Evolución política del pueblo mexicano". Ed. U.N.A.M., México, 1948. Tomo XII, p. 134.

de intendencias. Con éstas, el Gobierno Español se propuso uniformar el aparato estatal, mejorar la administración de las rentas reales y la organización y funcionamiento de la Hacienda Pública, e impulsar la economía, la cultura, etc. Además, extirpar los repartimientos, y abusos fiscales de corregidores y alcaldes mayores.

En lo político obedeció al propósito de concentrar las instituciones de gobierno, dentro de un régimen que impidiera toda tendencia particularista y asegurara el dominio español en la Nueva España.

Con ésta reforma se pretendió fortalecer el absolutismo de los monarcas españoles, pero también se hizo más profundo el conflicto de la Colonia con la Metrópoli, sobre todo porque a partir de entonces se amplió la preferencia a favor de los peninsulares para ocupar los altos cargos de gobierno.

La reforma político-administrativa de los Borbones en las postrimerías del siglo XVIII, contribuía también a abrir el camino a la revolución. Frente al irritante espectáculo de una clase gobernante, parasitaria y despótica, los súbditos novohispanos dirigidos y alentados por el nuevo grupo culto, integrado por euromestizos y criollos, se preparaban a realizar la independencia del país.

14. Hacia fines del Imperio, los procedimientos de contabilidad y auditoría eran excesivamente complejos y confusos. -

En las diversas jurisdicciones y en las distintas fases de la Hacienda prevalecieron sistemas diferentes. Nunca se estableció la responsabilidad central. Los intentos de reforma, realizados poco antes de la independencia no produjeron resultados satisfactorios.

15. Además de la división de la autoridad y de la responsabilidad en España y en la Nueva España, había una amplia -- descentralización funcional en el Sistema Español.

España estaba comprometida a mantener una enorme maquinaria gubernamental en todo el mundo. Era imprescindible la existencia de un cuerpo directivo definido y de funciones auxiliares dentro del sistema administrativo. La centralización política -- creó la necesidad imperiosa de organizar oficinas y nombrar multitud de funcionarios y empleados reales.

En los inicios de la vida colonial, la política real -- otorgaba la concesión de amplios poderes y privilegios a quienes quisieran emprender expediciones de exploración. Más adelante esto propició un marcado conflicto entre los reyes españoles, representantes de un principio de centralización del poder, y los conquistadores, encomenderos, colonizadores y sus descendientes, representantes de una tendencia de particularismo político. Los primeros, dirigían su poder a la concentración de las instituciones políticas bajo un gobierno unitario y soberano, y los segundos, representaron la prolongación de la nobleza feudal española

y de la tendencia a la dispersión de fuerzas y de instituciones, característica del feudalismo medieval.

Sin embargo, no pasó mucho tiempo antes de que se propiciara una deliberada burocratización, fundada por los reyes católicos, pues la proliferación de empleos y cargos que se establecieron, atrajeron a nobles y hombres de letras que prefirieron ingresar al servicio de la Administración Pública antes que dedicarse al comercio y a los oficios industriales. Estos funcionarios, además del mantenimiento del orden y de las atribuciones judiciales propias de su función controlaron la presidencia de los Consejos Municipales y tuvieron en sus manos la dirección de la vida económica de las ciudades, que cada vez estuvieron bajo la dependencia del poder real; y aquellos a su vez se encontraron sujetos a una autoridad administrativa reglamentada.

El Virrey era representante de la autoridad real, jefe supremo de la administración colonial, capitán general y gobernador del reino, presidente de la Audiencia, vicepatrono de la Iglesia y superintendente de la Real Hacienda. Tenía una vaga aunque real responsabilidad en los asuntos municipales de la capital. Sin embargo, sus poderes estaban muy limitados, principalmente por la Audiencia. Esto indica la existencia de una política en la que la división de autoridad entre el Virrey y el tribunal judicial designado por el Rey, la Audiencia, y entre éste y los funcionarios del tesoro estaba designada a impedir la con-

centración del poder.

La inquietud constante del poder real, fue mantener al Virrey dentro de un marco de facultades legales para reducir su autoridad. Las leyes ponían numerosas trabas a su acción, exigiendo la práctica de determinadas formalidades o la intervención de ciertos organismos o funcionarios.

Tal política es comprensible si se tiene en cuenta la amplitud del área que debía gobernarse en relación con los medios de comunicación poco desarrollados de que se disponía.

En caso de quejas graves contra el Virrey, la Audiencia, y otros funcionarios, los reyes nombraban visitadores con facultades amplísimas y que podían suspender, destituir e imponer penas desde el Virrey hasta los empleados inferiores. El poder ilimitado de que dispusieron estos funcionarios especiales, originó que muchos de ellos consumaran graves abusos.

En igual forma el juicio de residencia no fue, por mucho que se aspiró, un procedimiento eficaz para regular la conducta del Virrey y de los otros funcionarios. En un momento dado, extinguió de hecho el espíritu de iniciativa e independencia en los administradores lejanos y sirvió para mantener las tentaciones, fue un arma administrativa que dejaba satisfecho al poder real.

Por otro lado, la corrupción, el peculado y el uso indebido de los puestos públicos en la Nueva España, imperaron en

medida suficiente e indicadora de que el juicio de residencia -- distó mucho de quedar establecido como técnica adecuada para eliminar los abusos.

En España la política y la administración, las leyes - aplicadas y los reglamentos, fueron enemigos de la actividad productora, del tráfico y de la cultura, aunque fueran protectoras las intenciones de los monarcas.

Se ha pensado que el desfallecimiento del Imperio se - debió a un sistema administrativo inflexible, que impedía el autogobierno de las colonias y obstaculizaba el florecimiento de - tendencias democráticas en cualquier punto donde se presentaban.

Los intentos de reforma sustanciales durante el reina- do de Carlos III, no rindieron los frutos esperados, en cambio - se convirtieron en uno de los factores que precipitaron el movi- miento de independencia. Las instituciones creadas durante los - primeros 50 años después de la conquista, caracterizaron la decadencia del Imperio, algunas de ellas fueron creadas con un críterio deleznable; poco después gestaron el estancamiento. Todas -- ellas constituían una vasta empresa política, económica y social que comprendía tanto a los mejores elementos como a los más indeseables de la civilización española.

Realmente, las influencias coloniales más importantes no fueron las técnicas particulares de organización y control administrativos, aunque se hayan destacado, sino los elementos me-

nos sensibles del legado, que se conducían hacia la responsabilidad política y la institución misma del gobierno. Las formas legales y las restricciones al poder, eran vistas más como impedimentos que como instrumentos protectores de la libertad individual.

En cuanto a la Administración Pública en general, el régimen colonial dejó un legado de indiferencia hacia la responsabilidad pública. Los españoles quedaron poco satisfechos respecto a los altos funcionarios, como ha quedado demostrado en los expedientes de algunos juicios de residencia. Cuando se logró la independencia desaparecieron todos los controles utilizados antes. Desde entonces, el problema de la inmoralidad fiscal ha sido un gran obstáculo para el buen Gobierno de México.

La falta de experiencia política fue una de las grandes desventajas que permaneció en el país y acompañó a los mexicanos por muchos años. La política española de otorgar los más elevados puestos públicos a los peninsulares y de tomar todas las decisiones políticas importantes desde la Metrópoli, privó a los mexicanos-criollos, mestizos e indios de conciencia política.

La política administrativa fue hecha para mantener sometidas, y sin respiro, a las colonias dentro del firme puño del Gobierno Español dejándolas en la anarquía cuando se independizaron. Así, la apariencia de estabilidad que México debía recupe-

rar tardó mucho en aparecer.

1.2 MEXICO INDEPENDIENTE

Debido a los 300 años de colonización que abarcan la historia de México, se puede comprender de manera más clara la crisis a la que se enfrentó el país al triunfo de la guerra de independencia. Esta crisis, fue consecuencia del control que los españoles ejercían en los diversos organismos gubernamentales y administrativos, ya que estos siempre habían dependido del juicio final del gobierno español. Su maquinaria era débil, deficiente organizada y lenta para actuar, pero era estable y relativamente segura. México al lograr su autonomía carecía de dirección, y la confusión aumentaba a medida que eran creados más organismos para compartir la autoridad y responsabilidad.

La libertad se había ganado, pero surgía otro problema también difícil de resolver, la tarea de administrar un gobierno que estaba acostumbrado a que todas sus determinaciones fueran llevadas a cabo por España y cuyo poder se encontraba fragmentado. La realización de ésta tarea se veía obstaculizada, debido a que el poder había pasado a manos de hombres privados de experiencia y oportunidad para desarrollar el sentido de la responsabilidad política.

Anteriormente mencionamos que el sistema administrativo colonial se organizó y funcionó sobre la base de ciertos prin

cipios fundamentales, por un lado, el Imperio era una empresa -- mercantil dedicada a producir ingresos para la corona, por otro, estaba destinado a sostener todos los privilegios que disfrutaba la fe católica y así fortalecer a la Iglesia.

Esta política era efectiva puesto que contaba con objetivos definidos hacia los cuales todo el sistema estaba orientado y su éxito o fracaso se podía medir por la cantidad de ingresos que eran llevados anualmente a España. Con el triunfo de la Independencia todo lo anterior fue modificado y paulatinamente -- el recién estructurado Estado dejó de ser una empresa mercantil, y sus relaciones existentes con la Iglesia se perfilaban como ig ciertas.

Tanto en su organización social como económica, el --- país quedó dividido. Esto fue producto principalmente de: la --- gran extensión de su territorio; su población, que era limitada, al mismo tiempo se encontraba pésimamente distribuida; la falta de vías de comunicación y de medios necesarios para el transporte obstaculizaban el flujo de la población y de productos; los -- daños que durante la guerra de independencia había experimentado la población; la violenta separación del poder --central y sus se ñaladas diferencias tanto sociales como culturales, entre otras, provocaron la existencia de una serie de poderes locales que con figuraban al Estado como una unidad de dominación imaginaria, -- por lo que éste no logró convertirse, ni en promotor de la acti-

vidad económica ni en sostén de la religión; sus funciones fueron reducidas a las necesarias para conducir las relaciones extranjeras, mantener la paz, apoyar la autoridad judicial y recaudar ingresos suficientes para su funcionamiento. Ninguna de estas funciones que componían el limitado campo de acción del gobierno fueron administradas efectivamente. Esta situación se mantuvo por medio siglo más.

Al dar inicio a la vida independiente las condiciones económicas del país eran poco favorables: la propiedad en su mayor parte continuaba en manos de los peninsulares y del clero; el comercio con España ya no existía; debido a la lucha, los campos no habían sido cultivados normalmente y la insuficiencia en la producción agrícola se reflejaba en la miseria; la industria, al haber desaparecido el único mercado, representado por España, estaba paralizada y la minería que constituía la principal fuente de riqueza de la Nueva España, se veía fuertemente afectada al disminuir los metales en circulación como consecuencia de la emisión de billetes.

En el aspecto político, la clase social de los criollos aristócratas hacía su aparición en el poder, dispuesta a conservar, costara lo que costara, el dominio político, desalojando de los puestos públicos a los peninsulares. Socialmente, la situación era la misma que en la colonia, con la única diferencia en la división existente entre los criollos, pues mientras unos se -

adueñaban del poder, otros se convertían en liberales. Bajo estas condiciones nada favorables, surgía a la vida autónoma una nación que estaba sentenciada a caer en la anarquía.

Consumada la independendencia y de acuerdo con los tratados de Córdoba, se nombró una junta de notables con carácter de Poder Legislativo ésta designó al poder Ejecutivo, con el nombre de Regencia. La Junta de Notables tenía como finalidad: gobernar a nombre del monarca hasta que éste ocupara el trono, y, lanzar la convocatoria para integrar la Cámara de Diputados."

El Congreso quedó instalado el 24 de febrero de 1822 y como consecuencia del mismo desorden fueron apareciendo varias fracciones partidarias de diversas políticas:

a) los que podrían llamarse conservadores, y favorecían la centralización gubernamental y administrativa oponiéndose a la fragmentación propia del federalismo. Estaban integrados por la parte más culta de la oligarquía triunfante, los principales jefes del ejército, el clero y los más ricos propietarios. Propugnaban por una república con las mismas características que la francesa; pedían que la capital predominase sobre las provincias. A la cabeza de éste grupo estaban, Lucas Alamán y el Padre Mier, sin embargo, no precisaban un programa de acción, sino más bien, esto infería de su hostilidad más o menos franca con los partidarios del partido federalista. De entre estos grupos que prestaron su apoyo a este grupo se distingue el elemento español,

que era dueño de casi todo el comercio y de una buena parte de la minería y la agricultura, y

b) aquellos que acogían el punto de vista contrario, y proclamaban el gobierno descentralizado, estaban en contra del poder de la Iglesia y hasta abogaban por reformas agrarias. Este partido (Reformista o Federalista) comenzaba a manifestar su oposición en contra de los españoles y los grupos privilegiados preponderantes en el centro, a quienes consideraban como el principal obstáculo para llevar a cabo sus propósitos. Dicho grupo estaba en contra del centralismo francés, que proponía el partido conservador, y en contraposición a esto, planteaban una república igual a la norteamericana. Esto se debía a que los mexicanos sin antecedentes de participación popular en el gobierno, no podían desarrollar sus propias instituciones dentro de los lineamientos que caracterizaban al sistema republicano en una forma rápida, por lo que era natural que siendo los Estados Unidos la única nación importante que funcionaba con éxito como república, su sistema fuera tomado como modelo para la implantación de la nueva república mexicana. Formaban parte de ésta corriente Ramos Arispe, Lorenzo de Zavala, Gómez Farías y otros, los cuales ----

* Entre los requisitos indispensables para formar parte de la Cámara, se encuentran aquellos en que los aspirantes debían pertenecer al clero, a la oficialía del ejército, a la abogacía o provenir de los terratenientes.

habían estudiado someramente la constitución norteamericana, tratando de organizar su partido, contando con el auxilio del iturbidismo que fomentaba en todos los ámbitos del país el espíritu localista.

Según Justo Sierra, uno de los que combatió profundamente al federalismo, fue Fray Servando Teresa de Mier, quien en esa época "... decía que la federación era un medio de unir lo desunido, por eso la habían adoptado los Estados Unidos; allí toda la historia colonial exigía el pacto federal como única forma posible de nacionalidad nueva; aquí era desunir lo unido, --- cuando todo urgía por hacer más compacta, más coherente a la flameante nación mexicana, cuya población diseminada en un territorio inmenso, si quería una acción política que acelerase el movimiento de cohesión y reprimiese las tendencias centrifugas de --- las comarcas extremas, para poder contrarrestar los peligros nacionales: uno inminente que venía de España, otro indefectible --- que nos vendría de la vecindad con los Estados Unidos, que aumentaban sin cesar en codicia y fuerza..." (10)

Ninguno de estos grupos o partidos podría prevalecer, pues no contaban con la suficiente estabilidad para ello. Las --

(10) Sierra, Justo., "Evolución política del pueblo mexicano", - U.N.A.M., México 1948, Tomo XII, p. 188.

cuestiones políticas, cada vez se hicieron menos importantes y al final no se convirtió en una mera lucha por el poder, en la que los jefes más importantes del ejército eran los principales participantes. Raras veces se ejercía sobre el total del territorio un control político efectivo. La política era inestable - y solo consistía en controlar el tesoro, comprar el apoyo del ejército e intentar por medio de las armas el dominio de los estados y provincias.

Iturbide que fue nombrado presidente de la junta de notables, tomó poco tiempo después la dirección total del país.

La crisis por la que atravesó su imperio se debía entre otras cosas, a que el Congreso prácticamente había hecho poco en materia de administración por dedicarse de sumo a la política. El déficit en materia económica era terrible y cada vez se veía incrementado por la necesidad de mantener un ejército enorme en pie de guerra.

Debido al despotismo y arbitrariedad con que Iturbide desempeñaba su papel, surgieron una serie de pronunciamientos en contra de su imperio, auspiciados estos por Guadalupe Victoria y Antonio López de Santa Anna. Las medidas empleadas por el emperador fue el envío de tropas para aplacar la rebelión. Esto no funcionó y el 10. de febrero de 1823 se firma el Plan de Casamata para derrotar a Iturbide y se convoca a la integración de un nuevo Congreso Constituyente, que más tarde elabora la --

Constitución de 1824. *

En ella se adoptaba el Gobierno Republicano Federal, - dividiéndose la República en diecinueve estados soberanos e independientes en cuanto a su régimen interior, y cuatro territorios dependientes del gobierno central. El poder se dividía en Ejecutivo, Legislativo y Judicial considerándose emanado del pueblo. Se señalaba a la religión católica como oficial, conservándose - de esa forma los privilegios del clero y del ejército.

Aunque alentaba las mejores intenciones, la Constitución de 1824 mostraba todavía la falta de experiencia política - de sus realizadores, dado que, como su elaboración estuvo inspirada en la Constitución de los Estados Unidos, no siempre tomaba en consideración la realidad concreta de México.

Una vez implantada, se procedió a nombrar al presidente de la República, recayendo la elección en el general Guadalupe Victoria. Durante este primer periodo de gobierno presiden---

* "La Constitución de 1824 es un modelo de leyes bien lúchadas, pero además contiene disposiciones que comprueban el excelente criterio de sus autores; he aquí las esenciales: división del legislativo en dos cámaras (lo que era inherente al régimen federal); elección de los senadores por las legislaturas (lo que era el origen natural de sus poderes) y de los diputados por una elección de dos grados; poder ejecutivo depositado en una persona, y no en un colegio (como la habían sido con mengua de su autoridad, desde la caída de Iturbide), y renovable cada cuatro años, lo que fue grave error; creación de un poder judicial soberano, formado por magistrados manioobrales, que equiva lía a establecer un centro de estabilidad de la democracia que iba a formarse y una suprema garantía de la paz social, en --- constante actividad".

cial, Inglaterra y Estados Unidos reconocieron la independencia; la primera para extender su comercio con las ex-colonias españolas; el segundo abrigaba las mismas pretensiones, no sólo reconociendo nuestra independencia, sino también, publicando la doctrina Monroe,* por medio de la cual se prohibía a cualquier potencia europea toda intervención en los asuntos de los países americanos.

La crisis económica de tiempos de Iturbide prevaleció con Guadalupe Victoria, la actitud que predominaba en materia financiera precaria, dadas las condiciones inestables del sistema. Lorenzo de Zavala, ministro de hacienda durante el gobierno de Vicente Guerrero, trazó un plan de reorganización financiera, -- analizó todas las dificultades de la situación y planteó el problema; con lo cual el comercio emprendió una vida precaria entre el cobro ilegal y violento del agente fiscal y el contrabando co

* "...Los Estados Unidos al mismo tiempo que Inglaterra, habían recibido a nuestros plenipotenciarios y reconocido nuestra independencia; habían hecho más: ante las ostensibles combinaciones de España y la Santa Alianza para reconquistarnos, el presidente Monroe, en diciembre de 1823, formuló la doctrina Monroe que puede resumirse así: Para el gobierno de los Estados Unidos es un principio conforme con sus principios e intereses que la América Continental no puede ser considerada como dominio propio para la colonización por una nación europea: toda tentativa europea con objeto de obtener la sumisión de alguno de los pueblos americanos que han realizado su independencia, o de ejercer alguna acción sobre sus destinos, será considerada como una manifestación de hostilidad a los Estados Unidos..." Sierra, Justo., op. cit., p. 190-191.

mo una institución nacional. Con esto, los explotadores de las - necesidades y miserias del gobierno vieron la oportunidad de --- aprovechar su situación financiera otorgándole prestamos con --- fuertes intereses y cuyo reembolso se hacía por medio de órdenes para vender aduanas a los importadores. El estrangulamiento y el robo eran muy claros. Al principio esto se convirtió en un es--- cándalo, pero pronto dejó de serlo, porque en poco tiempo socie--- dad y gobierno se habituaron a esta situación y se sometieron a lo que se llamó el imperio del agio, la verdadera forma de go--- bierno en que tuvo que vivir la nueva nación con diferentes ---- etiquetas: federalismo, centralismo, dictadura.

Una de las medidas tomadas debido a la fuga de capital ocasionada por la guerra fue la imposición arancelaria sobre pro--- ductos de importación y exportación, y la contratación de prést--- mos internos y externos. Por las condiciones anteriores, la polí--- tica aduanal sostuvo durante los inicios de su vida como país in--- dependiente, y particularmente después de 1827, un carácter pre--- dominantemente proteccionista, logrando que los ingresos obteni--- dos en materia de impuestos sobre importaciones y exportaciones representaran, dentro del total percibido por la hacienda públi--- ca, un porcentaje muy elevado. Asimismo, se pensaba que mediante la utilización de éste sistema de protección arancelaria el país sería capaz de industrializarse rápidamente. Sin embargo, a pesar de-

esto, sobrevinieron una serie de dificultades, en las que se encontraban involucradas diversas fuerzas sociales, como la lucha que poco a poco se fue complicando en las aduanas, al descender el proteccionismo estatal y enfilarse hacia la industria manufacturera.

Al iniciarse las nuevas elecciones los liberales se dividieron en moderados y radicales. Después de una serie de encuentros armados, el primero de abril de 1829, Vicente Guerrero tomó el poder. Criticada desde un principio su administración, no fue motivo para que abandonara los principios que lo mantenían firmemente: independencia nacional, sistema federal, desprecio al régimen monárquico, respeto a los representantes populares y elevación de las clases bajas, a las que benefició con decretos que suprimieron la servidumbre en las haciendas.

El 31 de diciembre de ese año, Vicente Guerrero, fue sustituido por Anastasio Bustamante, quien era un nombre carente de convicciones políticas. Desde un principio mostró inclinación hacia el grupo conservador, lo que hizo que su administración fuera retrógrada, sanguinaria y repulsiva. Los directores de su política, entre quienes encontramos a Lucas Alamán, le hicieron iniciar una serie de persecuciones contra los liberales, con lo que el temor se extendió por todo el país, dando lugar a levantamientos. Esta actitud despótica, fue motivo suficiente para que los liberales atacaran al régimen bustamantista.

Según Juan Felipe Leal, "...en 1830 se permitió la introducción de géneros de algodón al país, para destinar los derechos de importación al fomento de la industria. Con la quinta -- parte del producto de esos derechos, se estableció el Banco del Avío. El banco comenzó a funcionar con un capital de un millón -- de pesos. Su junta directiva presidida por Lucas Alamán, tenía -- facultades para disponer la compra y distribución de las maqui-- nas necesarias para el fomento de los distintos ramos de la in-- dustria y proporcionar capitales con un rédito del cinco por --- ciento anual. Aunque los ramos que de preferencia debiera ser -- atendidos por el Banco eran los de tejidos de lana y algodón y -- cría y elaboración de seda, la Junta podría igualmente aplicar -- fondos al fomento de otras ramas de industria o de producción -- agrícola... Fue, así, en el ramo de los hilados y tejidos de al-- godón, donde con el auxilio del Estado a través del Banco del -- Avío, se intentó, aunque sin éxito, iniciar y fomentar la indus-- trialización del país... Tres meses después de haberse acordado la extinción del Banco del Avío se creó la Dirección General de Industria, designándose como presidente de ella al mismo Lucas -- Alamán... La burguesía industrial era, al igual que el proleta-- riado industrial, una clase social en formación, y la tentativa industrializadora del Banco del Avío era reformista, que no revo-- lucionaria. No pretendía transformar radicalmente a la sociedad, barriendo con el legado colonial y alterando las prela-- ciones po-

líticas existentes; se limitaba a contemplar al industrialismo -- como un simple medio, como un instrumento técnico, que incrementaría la producción y la riqueza. En visión parcial del capitalismo resultaba congruente con el origen social de Lucas Alamán."

(11)

En 1832 estalló un nuevo pronunciamiento encabezado -- por Antonio López de Santa Anna.

Realizadas las nuevas elecciones la candidatura de Santa Anna se vió favorecida por toda la maquinaria oficial y el -- elemento militar resultando electo presidente de la República. -- Sin embargo, por indisponibilidad para ocupar su cargo, lo susti -- tuyó Valentín Gómez Farías quien tomo posesión el 10. de abril -- de 1833. En el transcurso de su administración, se reunieron un conjunto de liberales, que encabezados por el doctor Jose María Luis Mora, formularon un plan de gobierno que comprendía casi to -- dos los problemas socioeconómicos y políticos existentes en esa época. Pretendían, de una vez por todas, acabar con los privile -- gios del clero, llevando a cabo un reparto equitativo de la ri -- queza: fraccionar todos los latifundios, decretar la libertad de cultos, separar la Iglesia del Estado, comunicar al país con to --

(11) Leal, Juan Felipe. "La burguesía y el Estado Mexicano". Ed. El Caballito, México 1975. p. 60-61.

das las naciones del mundo, hacer que la enseñanza fuera obligatoria, construir escuelas hasta en las poblaciones más pequeñas, crear instituciones de enseñanza superior y profesional. También se pugnaba porque la libertad de prensa fuera más amplia, por la difusión de la lectura aún en los pueblos más apartados y pequeños, acabando con la censura eclesiástica. En el propósito de -- llevar a cabo estas reformas no contaron con el apoyo de Santa Anna ni del país, cuyo atraso lo situaba con muy pocas posibilidades de comprender la necesidad de aquellas reformas. Estas disposiciones provocaron una agitación general, pues el sector afectado, el clero, hizo creer al pueblo que si realizaban tales medidas se atentaba contra la religión.

Los reformistas consideraban la influencia del clero -- como perniciosa, porque era su derecho y casi su deber mantener a las clases en el "status quo", que tan favorable les era, y -- tal estatus significaba la superstición religiosa y el pavor a -- toda innovación; consideraban que los privilegios eclesiásticos constituían el obstáculo principal al advenimiento de una democracia y creían que mientras el clero fuese una fuerza financiera de primer grado, no habría modo de despojarlo de su privilegio, de sus fueros, y éste era el fin político. Mientras la gran masa de la riqueza territorial (de manos muertas) no entrase en circulación la fortuna pública no podía crecer, el grupo social no podía cambiar su suerte; gobiernos y particulares hacían el -

papel de parásitos de la Iglesia y todo progreso social resultaría imposible. Y el fin nacional era financiero, era vida del día siguiente, era el ejército organizado y el movimiento, era la defensa y la salvación de la patria; los agiotistas no prestaban, esperaban que la hacienda moribunda necesitase un peso para venderse en cien; el clero no prestaba sino cantidades que servían apenas para el día siguiente; los impuestos, el de rentas e inquilinatos, que acababa de decretarse, no rendían nada, no había modo en el estado del país de efectuar una exacción sistemática. Era, pues, preciso tomar de golpe todo el dinero que se necesitara para un año. No había otro tesoro que el eclesiástico.*

Mientras tanto, Santa Anna, aprovechando la situación, dejó que los liberales cayeran para convertirse en el apoyo de los conservadores. Derogó todas las leyes reformistas. Su actitud fue una esperanza para el clero, el ejército y la aristocracia; patrocinó un movimiento reaccionario para convertir al país

* "La pequeña burguesía, que odiaba a los españoles, los jóvenes abogados y hombres de ciencia, en su mayor parte, los políticos que codiciaban, los nuevos que ambicionaban, y a la cabeza de ésta falange intelectual, apasionada de la igualdad, que se reclutaba principalmente en las capitales de los estados, un grupo de patriotas pensadores que se anticipaban quizás a su tiempo, y de seguro al medio social que los rodeaba, eran los elementos que constituían la porción de la oligarquía que se llamaba reformista; ésta tendió a crecer, a multiplicarse y a renovarse por medio de las fuerzas que, en lentos y pequeños grupos, de clase inferior subían a ella por medio de la escuela y de las asociaciones y reuniones políticas en que ya se hacía constante propaganda; tal era ese grupo oligárquico en reciente transformación democrática".
Sierra, Justo., Op. cit., p. 204.

en una República centralista. Los conservadores, ahora si con toda libertad, se dedicaron a hacer propaganda en favor del centralismo, con el apoyo de Santa Anna. En varios estados e inclusive en la ciudad de México hubo pronunciamientos a favor de tal sistema de gobierno, pero es hasta 1835 cuando el Congreso se declaró Constituyente y adoptó las bases de una Constitución centralista conocida como las Siete Leyes. Según ésta, todos los gobernantes estarían sujetos al gobierno central; quedaban anuladas las legislaturas de los estados para convertirlas en departamentos gobernados por juntas departamentales de cinco individuos -- que asesoraban al gobernante; las rentas públicas de los departamentos quedaban a disposición del gobierno central; además, el periodo presidencial se alargaba a ocho años y se creaba el cuarto poder, esto es, el poder conservador, encargado de vigilar el cumplimiento de la Constitución.

En ésta época la hacienda pública se encontraba exhausta, había clasificado su deuda, fijado su monto y estipulado el pago de intereses menores de manera definitiva; se había formado una junta de crédito público; se habían introducido serias economías en los presupuestos y, el ministro de la guerra, había logrado reducir, moralizar y consolidar al ejército, encaminándolo hacia la destrucción del fuero que no fuese estrictamente militar, cosa que parecía imposible.

Lucas Alamán fue el primero en dar una organización --

formal al partido conservador. Creía en la benevolencia del régimen colonial, que había dado al país paz, prosperidad y orden. Basado en ello, sentía la necesidad de restablecerlo hasta renovar aquí la monarquía bajo el auspicio de un reino europeo y sobre todo del español. Había formulado la doctrina del nuevo partido cuyos integrantes, el clero, la clase rica y el ejército, -expusieron a Santa Anna las condiciones únicas en que el partido accedía a gobernar con él.

En ésta etapa, la nación permaneció sometida a las arbitrariedades y despotismo de Santa Anna. La crisis económica -- afectaba todos los aspectos; a la falta de producción y de trabajo se unían las contribuciones elevadas y excesivas; las rentas públicas estaban empeñadas a los agiotistas; el erario era consumido por la corte del dictador; igualmente se destinaban grandes sumas al ejército. Tal situación, no dejó en ningún momento de inquietar al pueblo y propiciar rebeliones promovidas en su mayoría por los liberales. Paralelamente a esto, los propósitos de expansión territorial por parte de los Estados Unidos hacia nuestro país, fueron causa de un enfrentamiento armado.

El pueblo mexicano se encontraba sumergido en una terrible anarquía, por lo que la mayor parte de los militares se pronunciaban contra el gobierno en lugar de pelear contra los invasores norteamericanos. Los estados se encontraban saturados de pronunciamientos y luchas intestinas movidas por el mal gobierno,

la miseria y la opresión; faltaba conciencia nacional y la guerra extranjera se veía con indiferencia.

Esta circunstancia y la falta de recursos para sostener la guerra en febrero de 1848, después de largas discusiones, se firmaron en la Villa de Guadalupe Hidalgo los tratados de paz, -- con los que se perdían más de la mitad del territorio nacional, -- recibiendo a cambio 15 millones de pesos.

La situación del país era por demás desastrosa, haciéndose cada vez mayor la necesidad de establecer un régimen de libertad basado en una transformación social: en la distribución -- equitativa de la riqueza pública que en su mayor parte se encontraba paralizada; en el aniquilamiento de las clases privilegiadas; en la creación de una conciencia nacional por medio de la -- educación popular y, en la regeneración del trabajo. Tal determinación se hizo latente cuando la inconsistencia de la nación y la impotencia de las clases favorecidas para guiarla quedaron demostradas con la intervención norteamericana.

Después de la guerra con los Estados Unidos y durante -- el último gobierno de Santa Anna, muchos mexicanos, sin desconocer que era poco lo que se había logrado después de tantos esfuerzos pensaban que era necesario seguir luchando organizadamente -- hasta alcanzar lo deseado por el país. Este grupo de mexicanos -- eran los liberales, que basados en las inconformidades de la población, promulgaron el Plan de Ayutla en el cual se pedía la des

titución de Santa Anna y el respeto a las garantías individuales.

Los liberales encontraron en la persona de Juan Alvarez las características necesarias para enfrentarse al dictador y para restablecer el gobierno republicano, representativo y popular. Durante el gobierno de Alvarez se encontraba desempeñando el cargo de ministro de hacienda Miguel Lerdo de Tejada quien expidió en junio de 1856 la Ley de Desamortización de fincas rústicas y urbanas que administraren, como propietarios, las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República. Esta determinación produjo un gran descontento en las corporaciones eclesiásticas.

Al ser redactada esta Ley, se tuvo la precaución de no utilizar conceptos políticos, por lo que todos sus fundamentos -- eran de carácter económico y financiero. Este proyecto en su forma perseguía solamente la movilización de la riqueza territorial, mejorar el estado en que se encontraban los fondos del país, con los derechos que causarían las multiplicadas operaciones a que -- la movilización daría lugar; pero en el fondo, era una enorme revolución social, de efectos infinitamente más lentos de lo que se esperaba de una revolución, pero más efectiva porque contaba con todos los cambios radicales en la forma de la propiedad.

Con la revolución de Ayutla, en 1857, fue derrotado Santa Anna en forma definitiva. Se nombró como presidente provisional a Ignacio Comonfort.

Hubo tres disposiciones de suma importancia: la Ley ---

Juárez, por la cual se suprimían los fueros militares y eclesiásticos, igualándose la calidad civil de todos los mexicanos; intervención en los bienes de la diócesis de Puebla y desamortización de fincas rústicas y urbanas propiedad de corporaciones civiles y religiosas. Las primeras dos medidas tenían la importancia excepcional, pues además de que intentaban quitar al clero - la base económica que le permitía impulsar las luchas contra los liberales, trataba de poner las enormes riquezas de la Iglesia, que tenían estancadas e improductivas, en circulación.

Por la misma falta de estabilidad política, surgieron diferentes concepciones, en las cuales predominaban diversas corrientes respecto al modelo ideal para la estructuración del país. Los liberales, proyectaban una sociedad en la que la Iglesia y el Estado debían permanecer separados, y en donde el individuo representaría un principio rector, mientras que la función del Estado estaría limitada a promover y asegurar los intereses de los particulares, al mismo tiempo que adoptaría la forma federal de gobierno. Los poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, serían los encargados de sostener dentro de la función administrativa un cierto control, al igual que la soberanía de los estados debería ser respetada; los positivistas basados en la doctrina de Spencer, adoptaron el carácter práctico de ésta y elaboraron un plan completo para la transformación de México. De acuerdo con el cual el Estado no debía limitarse a reprimir a los ele

mentos anárquicos, sino que englobaría una gama de actividades encaminadas a la formación de infraestructura, como son la creación de medios de comunicación y promover la colonización del territorio nacional, para con ello fomentar la economía. Su tesis se fundamentaba en la creencia de que si México no seguía el camino del progreso, de una manera acelerada, podía ser absorbido por los Estados Unidos que seguía creciendo y haciéndose cada vez más poderoso.

Por otra parte, se reunió un Congreso con diputados electos por el pueblo, quienes redactaron una nueva Constitución que posteriormente fue promulgada en febrero de 1857. Desde el punto de vista filosófico, la Constitución se inspiró en los principios ideológicos de la Revolución Francesa; su organización política se basó en la de los Estados Unidos.

Con la Constitución se trataba de alcanzar la efectiva igualdad de todos los mexicanos frente a la Ley. Para cumplir este objetivo, su elaboración consideró las necesidades del país y los deseos de todos los mexicanos ansiosos de conseguir, lo que tanto se esperaba desde los años de lucha por la independencia. Pero la situación por la que atravesaba el país no hacía posible su aplicación.

De acuerdo con la Constitución recientemente aprobada, se llevaron a cabo las elecciones presidenciales con las que resultó electo, como presidente constitucional, el General Ignacio

Comonfort en diciembre de 1857. Sin embargo, los conflictos no dejaron de surgir obligando a la promulgación del Plan de Tacuba ya en el que se desconocía a su gobierno, Comonfort entregó el poder a Lorenzo de Zavala y abandonó el país.

A falta de alguien que ocupara la presidencia, según estaba estipulado en la Constitución, tal designación recaería en el Presidente de la Suprema Corte de Justicia y Ministro de Gobernación que entonces era el Licenciado Benito Juárez; el cual una vez en el poder, manifestó que su gobierno tenía como finalidad "...desembarazar su camino de los hombres que sirvieran de pretexto para pedirle incesantemente venganza y mantener un estado de perenne incandescencia a la porción joven del partido reformista, llevando de prisa, con energía y firmeza, la obra económica de la reforma para hacerla irreparable." (12)

Juárez se propuso terminar de manera definitiva con el poder de la Iglesia e impedir su dominio sobre gran parte de la vida política y económica del país. Para poder lograr éste fin, promulgó las Leyes de Reforma, las cuales no fueron adicionadas formalmente a la Constitución sino hasta 1873. Asimismo, se impuso la tarea de reorganizar y reconstruir la Administración Pública, (para lo cual era preciso derogar todas las leyes derivadas

(12) Sierra, Justo., op. cit., p. 309.

del plan de Tacubaya), marcando el énfasis en algunas dependencias del gobierno, entre las cuales destacaron la de Educación Pública y Hacienda. Al exponer su programa de gobierno al Congreso enfatizaba la necesidad de que dentro de la administración se llevaran a cabo actividades económicas, y señalaba los grandes problemas que se estaban ocasionando por la escasez de ingresos al tesoro.

La solución del problema financiero, el sistema de vías de comunicación, la amortización de la deuda extranjera y todos los imprevistos que se pretendían solucionar con la fortuna de la Iglesia resultaron ser una mentira, por lo que se tuvieron que contratar nuevos préstamos.

Los cambios en el gabinete eran frecuentes y las discusiones que se realizaban dentro de las cámaras, no permitían al gobierno alcanzar la continuidad y estabilidad que se requería para dar solución a los problemas existentes. Con todo esto la situación financiera empeoraba constantemente, al grado de que el presidente decretó que el gobierno ejercería todo el poder sobre las rentas federales y la suspensión por dos años de todos los servicios de la deuda.

Esta interrupción de pagos, decretada por el Congreso y promovida por el gobierno, en 1861, fueron, al igual que la guerra de secesión de los Estados Unidos, la pauta que dió pie, mediante un acuerdo firmado en la Convención de Londres, entre -

Inglaterra, España y Francia a que Napoleón III se interesara en establecer una monarquía, dentro del país, por medio de una intervención francesa.

El fin de esta intromisión, era convertir el pequeño crédito de Francia contra México, en una suma excesiva por la deuda y los gastos de guerra, cantidad que no podía ser pagada por el país. Para tal fin, se impuso como emperador a Maximiliano de Austria, quedando parte del país bajo su mando durante cuatro años. Sin embargo, Francia abandonó tal empresa cuando se vio comprometida al estallar una guerra entre Austria y Prusia, dejando a Maximiliano sin apoyo, lo que aunado a la persistente lucha del gobierno de Juárez, motivó finalmente la caída del Imperio y el fusilamiento de Maximiliano.

La guerra de secesión, en Estados Unidos, también había terminado.

El partido reformista era dueño incondicional del país, tanto su política como su programa estaban basados en la Constitución de 1857, a la cual pronto se añadirían las Leyes de Reforma. Nuevamente en el poder, Juárez y sus ministros, pensaron que el único programa viable de efectuar por falta de recursos económicos, por la desorganización del país y la escasez absoluta de crédito en el exterior, originada no solo por la gran desconfianza, sino por la actitud tan firme que había adoptado el gobierno, con respecto a todos sus acreedores extranjeros, fue el estable-

cer, unos créditos como nulos de origen y otros sujetos a revisión y a nuevos acuerdos.

La pérdida considerable de riqueza pública producto de largos años de lucha continua; la inexistencia de estadísticas - que hicieron imposible la determinación del impuesto: cuando se pretendió restituir el aprovechamiento de sus recursos legales a la federación, retenidos por una administración local anárquica, se encontraron una serie de obstáculos que mostraron de una manera u otra la ineficacia del sistema, situación que de haber continuado así, amenazaba convertirnos en una colonia más de los Estados Unidos.

Para dar solución a éste grave problema, los ministros del presidente, formularon un programa financiero tomando en --- cuenta las condiciones reales del país, en él, describían un --- Plan Nacional que contenía todas las reformas viables a nuestro sistema hacendario, permitiendo con ello, aprovechar y fomentar los cambios económicos; acumular el cobro y administración de -- los impuestos y centralizarlos; investigar la manera de equili-- brar lo mejor posible el presupuesto; hacer uso de una política de transacciones, que en materia de tarifas estaba continuamente sujeta a revisión; transformar la base de las rentas por medio - de la creación del timbre, haciéndola interior principalmente; - organizar la cuenta pública y perseguir el peculado y el fraude hasta donde las circunstancias lo permitieran. Estos fueron los

puntos principales comprendidos en dicho plan.

De igual forma, se trató de fortalecer el Poder Ejecutivo, debido a las condiciones profundamente irregulares existentes en ese momento, por medio del veto; de frenar el despotismo ejercido por la cámara popular, exigiéndole compartir su poder con un senado, tratando de dar vida legal a un partido conservador subordinado a las instituciones, pero siempre anhelando realizar grandes cambios por medios legales.

Para lograr este objetivo, se creyó necesario restituir al clero el derecho del voto, excluido por la Constitución, pero dicha resolución tuvo un rotundo fracaso.

Por otro lado, Juárez siempre estuvo consciente de la explotación e ignorancia en la que se encontraban inmersos los indígenas, preocupado por ello, dió un impulso enérgico a la enseñanza pensando que la escuela era el principal instrumento del cual el Estado podía disponer para apartarlos de esa situación y lograr así su regeneración. Para lograr dicho propósito, juzgó necesario la realización de una reforma educativa. Este programa estuvo a cargo de Gabino Barrada quien pensaba, al igual que Juárez, que una educación completa podía dar fin a la desorganización social cuya tésis pugnada por una planeación y ordenamiento pleno de la conciencia del estudiante. Su programa fue severamente atacado y a pesar de sus reformas se puede considerar como uno de los intentos de planeación más importantes durante este --

periodo de fragmentación.

En medio de lentos resultados y de inestabilidad, Juárez se dedicó, por medio de la escuela, a promover la evolución mental del pueblo mexicano; a impulsar el desarrollo económico - iniciando la construcción de vías férreas.

El aparato burocrático existente dentro de este periodo, era igualmente inestable, debido a las condiciones mismas -- del país, mal pagado y pocas veces se sentía responsabilizado para desarrollar su papel. Por esta razón, la tarea administrativa fue abandonada dándole mayor importancia al aspecto político. A su vez, la Constitución había quedado oculta bajo los escombros de la legalidad, del debilitamiento del Poder Ejecutivo, que no se hizo esperar por la incesante renovación de los jefes en el poder; no existía una continuidad que diera pauta par instrumentar las reformas que el país exigía en esos momentos.

A la muerte de Juárez, en 1872, su labor de reorganización y restablecimiento de la paz, en un país cansado de guerras e inestabilidad se extinguió. La presidencia quedó en manos de - Sebastián Lerdo de Tejada, cuyo programa contenía: el establecimiento, dentro de la Constitución, de mayores elementos de conservación y estabilidad e integrar a ella la reforma; concentrar el territorio nacional que desintegrado, por la existencia de cacicazgos, vivían substraídos de la ley; delegar la responsabilidad, tanto al capital europeo como al nacional, de manera coordi

nada para la continuación de las vías de comunicación en el interior de la República.

Lerdo de Tejada, como presidente interino, caracterizó a su gobierno como déspota, causando el descontento del pueblo. Como resultado de esa actitud, estalló la revolución dirigida -- por Porfirio Díaz, cuyos principios estaban expresados en el --- Plan de Tuxtepec.

1.3 PERIODO PORFIRISTA

"...la historia de la era de Juárez puede ser caracterizada como aquella en la cual un grupo de nombres de ideales -- elevados y de reconocida dedicación personal, trataron de aplicar una serie de principios que no guardaban relación con el lugar ni con el tiempo. En general, las administraciones de Juárez y de Lerdo, experimentaron una leve expansión en la economía. -- Además de completar el primer ferrocarril de México, estos regimenes extendieron la red de carreteras transitables en todo tiempo, iniciaron proyectos de desagüe y canales y financiaron el mejoramiento de puertos, todo en escala modesta. Firmemente optimistas respecto al futuro de México, constantemente formulaban -- planes para el crecimiento continuado del país." (13)

(13) Vernon, Raymon. op. cit., p. 25

Las circunstancias en que se desenvolvió el gobierno -juarista, impidieron que se pudiera levantar progresivamente la agricultura y sacarla de su atraso, para introducirla en la etapa previa a la industrialización.

Porfirio Díaz fue el hombre que intentó hacer ese cambio. El grupo dirigente de su política* con la oposición a veces violenta de miembros del grupo legislativo, supuso que si se --- atraía el capital extranjero a explotar la minería, a comunicar al país por medio de una extensa red de vías ferroviarias, a dotarlo de energía eléctrica y a establecer industrias básicas de consumo, el país entraría automáticamente en una espiral de industrialización no muy distinta a la de las naciones más avanzadas. En el aspecto agrícola, la protección al sistema de hacienda* y el mantenimiento de la paz en el campo, parecieron entonces ser las medidas necesarias para que las técnicas de rotación

* "...el de los científicos...al principio se dedicaron a labo--rar con honestidad en el gobierno y emprendieron un programa -de desarrollo económico y social de México...como jefes de los diversos departamentos federales, no solo controlaban el preau puesto federal sino también el mecanismo para distribuir las -concesiones entre los inversionistas nacionales y extranjeros. ..en los primeros años de 1900 su idealismo se había desvaneci do; entonces ya eran industriales, abogados y banqueros estre--madamente ricos y los 'científicos' aspiraban tener un control económico y político sobre México".

D. Hansen, Roger. "La política del desarrollo mexicano", Ed. - Siglo XXI. México, 1975. p. 201.

* "...Además de todo esto, la agricultura mexicana, dominada por las haciendas, no estaba idealmente organizada para incrementar la producción de alimentos...la sociedad de terratenientes se dedicaba a un sistema de vida fácil y propietario ausente, y -probablemente tenía poco interés en promover el desarrollo de México..."

Vernon, Raymond., op. cit., p. 71-y-56.

de cultivos, de fertilización, y la incipiente mecanización del campo elevaran los rendimientos y los ingresos de la población rural, en la misma extraordinaria forma que estaba ocurriendo en los países de clima templado del viejo y del nuevo continente.

La inversión norteamericana atraída representó aproximadamente el 40% de la inversión total del país. Las inversiones inglesas, que a fines de 1880 se estimaron en 32.7 millones de libras en 1910 eran ya tres veces mayores y alcanzaron la cifra de 98.4 millones de libras.

Díaz tuvo que terminar con las anticuadas complicaciones de las leyes españolas de tenencia de la tierra y de impuestos, tendientes a conservar los privilegios locales y los monopolios con el fin de dar a los extranjeros fácil acceso a la economía mexicana.

Las grandes facultades administrativas del general --- Díaz no dieron por entonces los frutos que pudieron producir; -- sin embargo su actividad espontánea pugó por ejercitarse en los asuntos de la administración, por encima de los estorbos de la política, a pesar de su inexperiencia y no obstante las condiciones económicas del país, que en muy poco se prestaban a coadyubar en la labor tan alentadora que el régimen se había propuesto.

Todo éste esfuerzo realizado no se plasmó dentro de un plan previamente concebido. Los grandes problemas a los que se enfrentó el régimen eran resueltos como casos aislados sin preo-

cupaciones de lógica ni exámenes profundos. A este respecto Cornyn, B.A., señala que "...al principio de su administración sus esfuerzos se dirigieron principalmente a constituir un gobierno estable, a organizar las finanzas de la república y a reconciliar las varias facciones, que con sus antipatías habían mantenido a México, durante cincuenta años en un estado casi continuo de guerra civil. Desde los albores de su administración demostró siempre su gran habilidad administrativa". (14)

Al comienzo de su administración empezó por cesar de su cargo a algunos funcionarios, esto no solo evitó las obstrucciones que embarazaban el desarrollo general, sino que atrajo al servicio de la nación buenos funcionarios y servidores que llevaron a efecto sus planes, resultando de ahí la economía pública y la privada. Así fue como limpió las oficinas de sus huesos de empleados supérfluos. Puesto que "...en todos los ramos de la administración pública reinaba la más completa corrupción y los centenares de empleados útiles que había en las oficinas del gobierno, en la legislatura y en la administración de los varios Estados, agotaban el tesoro público y contribuían materialmente a la mala administración del mismo gobierno... Díaz - al comprender la necesidad de ciertas reformas no perdía tiempo

(14) Cornyn, B. A.; Ll.B., Juan Humberto. "Díaz y México", Ed. Imprenta Lacaud, México, 1910, Tomo II, p. 108.

para llevarlas a cabo, lo hacía siempre poniendo muy especial cuidado y atención, y dando la consideración debida a toda clase de dificultades y problemas que la situación pudiera presentar." ---

(15)

Hubo también que formar un nuevo reglamento de sueldos y a la vez que se rebajaron en algunos empleos, se dieron alicientes especiales en todos casos para la aptitud e integridad en forma de ascenso, y premios, aunque con debida precaución y revisión para suprimir el peculado ruinoso que hasta entonces había existido.

El servicio consular que absorbía sumas de no poca consideración, fue limitado reteniendo para el gobierno una parte de los derechos hasta allí cedidos a los cónsules. Las cantidades que se lograron ahorrar fueron casi suficientes para cubrir todos los gastos del servicio diplomático. Ningún favoritismo se permitió en esta limpia reformadora. No exceptuó ni al mismo ejército que había dado su triunfo a la revolución. Varias medidas defectuosas tenían que revisarse entre ellas las del arrendamiento de la casa de moneda bajo condiciones desventajosas. Los contratos fueron sometidos a los tribunales y varios cambios adoptados. Una de las correcciones más eficaces se aplicó al extenso sistema de contra-

bando que desde tiempo inmemorial había distraído millones del tesoro público. Por otro lado, "el presidente se apartó de la práctica económica peculiar de sus predecesores de reducir los déficits retirando las pensiones. Insistió en que los servicios leales fueran premiados teniendo bien atendidos a los inválidos, y a las viudas y huérfanos de los militares." (16)

En un país que aún permanecía fragmentado geográfica y culturalmente y que carecía de cohesión social y de instituciones legítimas de autoridad, la forma más adecuada a las circunstancias para una política de estabilidad, era comprar siempre que se pudiera, a todos los individuos y grupos capaces de realizar una oposición armada.

Raymon Vernon considera que "...para hacer esto, hizo que sus mayores enemigos se le unieran. Dió facilidades para que el terrateniente extendiera sus ya extensas propiedades. Incorporó al ejército regular a los cabecillas de las más grandes bandas, y a sus tropas, les pagó bien y les dió absoluta libertad para hacer cumplir la ley e imponer el orden. Aflojó la presión anticlerical lo suficiente como para eliminar los motivos que impulsaban a la Iglesia a fomentar la rebelión. Criticó la Constitu--

(16) Howe Bancroff, Humberto. "Vida de Porfirio Díaz", Reseña Histórica y Social del pasado y presente, Edición 1887, p. 522.

ción de 1857 y ofreció a los intelectuales empleos en el gobierno y comisiones diplomáticas y, cuando menos al principio, dió alguna muestra de simpatía a los monopolios comerciales, a los sistemas de trabajos forzados en las minas, y haciendas, y a los ilegales impuestos de estados y municipios. Sin embargo, dentro de toda ésta estructura, hubo un grupo importante que no sintió la necesidad de comprar: el campesino. Siempre que el paón se -- constituyó en una amenaza real para cualquier régimen mexicano -- de gobierno, fue principalmente porque alguna otra fuerza de poder lo movilizó y lo utilizó: los intelectuales, los generales -- o la Iglesia. Este grupo tan importante y tan numeroso rara vez evidenció gran habilidad para organizarse por su propia cuenta; para reparar por sí mismo las injusticias a que había estado sujeto." (17)

Después de pacificar a la nueva élite del poder, distribuyendo gubernaturas, mandos militares, contratos, concesiones y -- monopolios, Díaz pudo concentrar todo el poder político en el Gobierno Federal, específicamente en la presidencia.

El desarrollo de la civilización urbana dió lugar a un incremento imprevisto de la clase media (intelectuales, empleados

(17) Vernon Raymond., op. cit. p. 66.

en los servicios, pequeños comerciantes y pequeños productores), que al paso del tiempo fue elevando demandas de mejores empleos que estuvieran de acuerdo con el estatus al que aspiraban; y en respuesta a esto, el régimen aumentó enormemente el tamaño de la burocracia mexicana. Los grupos que quedaban excluidos de los beneficios del proyecto porfirista de desarrollo empezaron a desatar conflictos sociales. A través del periodismo independiente, crearon un movimiento de oposición a la dictadura que se fue ampliando hasta llegar a todos los sectores excluidos de la élite porfirista.

Después del periodo sangriento anterior al régimen, el gobierno se abocó la tarea de dar instrucción y se empezaron a estudiar métodos de enseñanza. Se dictó una ley que fuera programa de esperanzas, muestra del propósito de la administración y estímulo para los gobiernos locales, ya que el dinero disponible se destinaba para necesidades más apremiantes. La ley se expide — haciendo la enseñanza obligatoria. Por entonces, solo había en la capital diez escuelas oficiales, ocho de la Compañía Lancasteriana y ciento veintidos privadas. Hacia 1894 la Hacienda logró su equilibrio se mejoró la partida designada a la enseñanza y para 1896 se nacionalizan las escuelas municipales de la capital — pasando a depender de la Secretaría del ramo respectiva.

Díaz creyó, con justicia, que en el indio existían inherentes virtudes, que la educación y ocasiones propicias harían —

surgir. Fue siempre amante del estudio de la historia y sociología y ambas le enseñaron que en el carácter del indio se encerraban posibilidades que eran la más brillante esperanza para su futura regeneración. Pero reconoció también que su avance tendría que ser lento, difícil y penoso. Por esto es que durante su administración se manifestó ansioso de hacer lo que fuera posible para el levantamiento de las clases populares. Si se toman en debida consideración las muchas y casi invencibles dificultades que el régimen tuvo que vencer para proseguir con esa política, el veredicto debió ser, que mucho se logró en el sentido de mejora de esas clases.

No obstante, Rabasa Emilio hace una reflexión al respecto y opina que "...para recibir la instrucción literaria, que es la única que la escuela da, precisa haber recibido una preparación previa que dan el medio formado por la familia y la comunidad en la vida diaria. La lectura y la escritura no son conocimientos sino medios para adquirir conocimientos y para transmitir las ideas. Un indio que sepa leer y escribir no ha ganado nada con ello; ganará si lee y escribe; pero en vez de emplear esa aptitud la dejará perder porque no tiene a que aplicarla ni su medio lo estimula. Entregado a sus faenas rutinarias en que no hay ejercicio intelectual alguno mantenido en su estado de automatismo estúpido y rodeado de automatatas, será siempre incapaz de entender lo que lee porque la lectura es un trabajo intelectual

por excelencia. Las nociones de ciencias que se enseñan en las escuelas son inútiles para el indio que continúa aislado en su medio ambiente; primero, porque no las entiende y luego, porque no tiene aplicación en su labor ni uso en sus relaciones diarias". (18)

La administración fue objeto de mayor preocupación en todo momento, tanto que se oían comentarios, como el de que probablemente ninguna administración en el mundo contaba con un gabinete de ministros de tanta aptitud, como los que coadyuvaban en la administración del presidente.

Sin embargo, Emilio Rabasa menciona que "...la administración no tuvo ni el tacto ni la moderación necesarias para encauzar el movimiento y refrenar y corregir los vicios a que aquellas novedades propendían, antes bien, ella misma se dejó arrastrar en la pendiente por donde iban las codicias de todos, su conducta favoreció el desorden y abandonó la ocasión de enderezar los negocios públicos en los principales ramos del gobierno. La Hacienda padeció, desde luego, las consecuencias de la malversación y del descuido, cuando aún no había bases para resistir siquiera una ligera negligencia, y se llegó pronto a la bancarrota". (19)

(18) Rabasa, Emilio., "La Evolución Histórica de México", Ed. Porrúa, México 1956, p. 213.

(19) Rabasa, Emilio., Op. Cit., p. 93.

Matías Romero, (que en 1868 elaboró un programa para la organización del ramo y especialmente para introducir la moralidad en las oficinas y evitar el contrabando que se hacía por todas partes, especialmente por la frontera del norte, y más tarde desvirtuado por la enraizada corrupción) fue llamado a la Secretaría de Hacienda con José I. Limantour como subsecretario. Trazó los lineamientos de un programa de acción en solo unos meses, quedando listo en febrero de 1893. Abarcó desde los métodos de contabilidad y la organización de las oficinas inferiores, hasta las combinaciones más complejas del crédito exterior, calculadas sobre los recursos del presente, por seguridad, y sobre el desarrollo de la riqueza pública por audaz previsión. La economía y la moralidad fueron desde el primer momento las bases de su administración fiscal, que exigidas tan rígidamente llegaron a ser objeto de cesura.

El régimen tenía que asegurar la estabilidad y la paz duradera para que el capital pudiera permanecer en el país y dar los frutos esperados.

En ejercicio de la garantía anterior las primeras instituciones de crédito, el Banco Nacional, el de Londres y México, el Hipotecario, empezaron a prestar servicios de importancia a las transacciones del comercio y habrieron nuevas formas a la circulación y a operaciones poco conocidas. Todo esto aún sin obedecer a un sistema previamente integrado, pero sí, dentro de dos -

principios que era esencial poner en práctica: el primero, seguridad política, y el segundo, solvencia honorable, eran igualmente necesarios para la obra del progreso nacional. Sin uno de --- ellos el otro no habría perdurado; reunidos estrechamente, no so lo produjeron la prosperidad común, sino que "...hicieron entrar a México en el número de las naciones cultas, y añadieron a sus antecedentes históricos de pueblo con patriotismo y honor el título de nación honrada y decorosa." (20)

A fines del siglo XIX Limantour propuso ante la Cámara de Diputados las bases de la Reforma Monetaria y atribuyó la prosperidad del país a la paz mantenida sin interrupción, la extensión de las vías del ferrocarril y la supresión del sistema alcabalariorio que obstaculizaba el comercio interior. Al crecimiento de la riqueza pública, en la industria, la agricultura y el comercio, debió corresponder un progreso en la facilidad de la circulación sin la cual éste no hubiera sido posible y esa facilidad se obtuvo antes que con la reforma monetaria que fue un perfeccionamiento, con la Ley sobre instituciones de crédito, expedida en 1897, que impulsó el comercio bancario.

El capital extranjero en el régimen de Porfirio Díaz aflu

(20) Rabasa, Emilio., op. cit., p. 120.

yó al país en una proporción, respecto al capital nacional y a los recursos naturales y humanos de México, muy superior a aquella en que acudió el capital europeo a los propios Estados Unidos en su mayor etapa de desarrollo. No obstante todo ello, el régimen de Porfirio Díaz fracasó totalmente en su propósito de industrializar el país y de aumentar la productividad y el ingreso de las grandes masas rurales.

En materia de industrialización interna no se logró la proliferación de empresas industriales nacionales y la economía mexicana no reaccionó como se esperaba ante el influjo masivo de capital extranjero, ni logró crear una demanda interna amplia para las manufacturas, por ello el país no pudo ni siquiera entrar en el proceso de desenvolvimiento industrial.

El estancamiento provino, fundamentalmente, de que el régimen no se abocó a la resolución del problema de la bajísima productividad agrícola. Las grandes masas de población de cultivo, constituían en 1910 el 80% de la población total del país y se dedicaban casi exclusivamente a producir maíz, frijol, caña de azúcar y otros productos alimenticios. El progreso de la agricultura requería un enfoque y una solución especialmente concebida y permanentemente aplicada. No era factible que reaccionara ante esfuerzos de inversión concentrados principalmente en las actividades extractivas o en las industriales de la ciudad.

La industrialización del país era imposible mientras estu

viera basada exclusivamente en la economía de los pequeños centros urbanos y mineros del país. Se hizo absolutamente indispensable una elevación en los rendimientos agrícolas, que a su vez diera paso a una alta demanda de productos industriales por parte de los cuatro quintos de la población que vivían en el campo a principios de siglo.

Una vez alcanzado un mediano cultivo de carácter extensivo en las grandes propiedades merced a la paz en el campo, no se propuso ni se logró aumentar en escala creciente la producción por hectárea ni el ingreso medio rural, el que se mantuvo aún -- por debajo de la productividad agrícola, a causa de los bajos -- salarios y del sistema de servidumbre con que se aprovechaba el trabajo de una población rural excesiva en relación con la productividad de la tierra.*

En el año de 1905, pleno auge del porfiriato, la paz social reinaba oficialmente en el país. Las huelgas y los sindic-

* "Durante todo el régimen de Porfirio Díaz, las haciendas ---- habían crecido devorando las tierras de los pueblos y englobando en su seno a los mismos pueblos. En 1910, las haciendas --- abarcaban el 81% de todas las comunidades habitadas de México. Especialmente en el norte y en extremo sur, las haciendas absorbían del 80 al 95% de los pueblos."
Gilly, Adolfo., "La Revolución Interrumpida", Ed. El Caballito, México 1975, p. 29.

tos obreros estaban prohibidos por ley. La agitación fue duramente castigada, deportando a las plantaciones, la cárcel o la ley fuga a los que incurrieran en ella. Los alzamientos campesinos fueron masacrados. No hubo oposición organizada y el poder del Estado central cubrió todo el país.

En junio de 1906, los mineros del norte de Sonora quebraron la llamada paz porfiriana y lanzaron la primera de las grandes huelgas que anunciaban una próxima revolución. El 10. de junio, los mineros del cobre del mineral de Cananea, se declararon en huelga, expusieron sus demandas en un manifiesto en el cual atacaron al gobierno dictatorial como aliado de los patrones extranjeros. La lucha se generalizó por dos días, entre los obreros mal armados con rifles y pistolas tomadas en un asalto a los montepíos y casi sin parque, y las tropas del Estado bien armadas, apoyadas por un batallón de "rangers" norteamericanos que cruzó la frontera, debido a un llamado del gobernador de Sonora para reprimir a los huelguistas.

Siete meses después estalló la huelga de los obreros textiles de Río Blanco, en el estado de Veracruz.

Las organizaciones que dirigieron ambas huelgas estaban vinculadas al Partido Liberal de Ricardo Flores Magón. Su programa, lanzado desde Saint Louis, Missouri, llamada a derribar a la dictadura y a realizar una serie de reformas políticas y sociales: sufragio libre, no reelección presidencial, supresión de ca

ciques y jefes políticos locales, enseñanza laica, instrucción-obligatoria hasta los 14 años y mejores sueldos para los maestros, nacionalización de los bienes del clero, jornada máxima de ocho horas de trabajo, descanso dominical obligatorio, salario mínimo de un peso y mayor en las regiones de más alto costo de vida, reglamentación del trabajo a domicilio y del servicio-doméstico, indemnización por accidentes de trabajo, anulación de todas las deudas de los peones con los terratenientes y suspensión de las tiendas de raya, fundación de un banco agrícola, restitución de ejidos a los pueblos y distribución de las tierras ociosas entre campesinos, así como protección a los indígenas.

Con muy poco apoyo por parte de los terratenientes, y la incertidumbre que los extranjeros vivían a principios del siglo XX; con la creciente clase media anhelando la libertad y los peones en constante ardor por las injusticias de 35 años de opresión, casi nadie podía asegurar una sincera simpatía hacia Porfirio Díaz, que lo ayudara a mantenerse en el poder.

La revolución había empezado.

2. PRIMEROS INTENTOS DE PLANEACION

2.1 PERIODO REVOLUCIONARIO

Desde el año de 1821 en que los insurgentes conquistaron la autonomía del país, hasta entonces dominado por los españo-

les, el pueblo no había palpado realmente la libertad, debido a que, exceptuando (para algunos sectores) los años que comprendieron la dictadura porfiriana, los regímenes que siguieron no ---- habían hecho posible mantener el orden, ni una hacienda estable, ni el pago de la deuda pública, ni proporcionar mínimos de educación y un mejor nivel de vida. A menudo requería, debido a su insuficiencia, de la participación de otras naciones para poder -- controlar los desordenes internos que se suscitaban.

En el transcurso de los primeros años de vida independiente, no existió una continuidad dentro del gobierno, debido a que sus titulares eran frecuentemente removidos y muchas de estas modificaciones iban acompañadas de rebeliones sangrientas, que se manifestaban en contra de los principios constitucionales que se encontraban en vigor.

Una de las ideas que empezó a prevalecer e influyó en la conformación del sistema político mexicano, fue la de concebir -- la existencia de un solo hombre fuerte en el poder. La guerra de independencia no cambió en nada esta idea y se puede observar -- claramente, al recordar que el modelo implantado por Agustín de Iturbide tomó su forma concreta con Antonio López de Santa Anna, quién mostró una gran deficiencia respecto a toda responsabilidad gubernamental.

Con Benito Juárez se llevaron a cabo algunas reformas que en una pequeña parte otorgaron ciertos beneficios al país, entre

estos la adopción de una Constitución Liberal y el hecho de que las elecciones fueran realizadas de manera más ordenada. Pero debido a diversas circunstancias históricas tuvo que utilizar métodos dictatoriales durante una parte del período de su gobierno. Posteriormente, Lerdo de Tejada que careció de la inquietud y no enfrentó problemas tan graves sostuvo la tradición personalista.

Porfirio Díaz redacta más tarde su Plan de Tuxtepec en el cual dió una especificación clara de la trayectoria tomada por los gobiernos que lo habían precedido. El porfirismo, que no fue ni liberal, ni constitucional, se prolongó por más de 35 años -- provocando con ello inquietud en todo el país, principalmente -- por un despotismo excesivo, sobre todo en la parte final de su larga administración.

Sin embargo, Juan Felipe Leal afirma que, "...el hecho -- que precipitó a la Revolución mexicana fue la sucesión presidencial de 1910, en la que las clases y los grupos dominantes cayeron en una crisis de autorrepresentación... a la vuelta del siglo, la economía había entrado en una profunda crisis. La depresión mundial de 1900-1901 había puesto fin a la época dorada de las exportaciones. En 1905 se había reajustado la política monetaria para buscar la estabilidad mediante su vinculación al patrón oro. Con ello se terminó con el proteccionismo de facto que había prevalecido durante los pasados treinta años, por la constante depreciación de la plata. Este reajuste hizo que se desva-

necieran las ventajas monopolistas de que disfrutaban los terratenientes que producían para el mercado doméstico. El comercio mundial cambió por aquellos años en su composición y en su dinámica. El imperialismo británico fue definitivamente desplazado en México por el estadounidense, y la crisis internacional de 1907-1908 se tradujo en la quiebra de un sinnúmero de pequeños fabricantes, en protestas proletarias y enfrentamientos entre grupos oligárquicos regionales y grupos financieros nacionales."

(21) Esto obligó a Díaz a abandonar el poder dejando así al país sumergido en el segundo gran levantamiento armado: la Revolución de 1910, en demanda de una nueva dirección para el país.

En 1910 se convocó a todos los antireeleccionistas a una convención nacional, donde Francisco I. Madero fue nombrado candidato a la presidencia de la República. En ésta se acordaron los principios que posteriormente integrarían su plataforma electoral. Al darse cuenta Porfirio Díaz de la fuerza que traía consigo Madero, lo hizo encarcelar nombrándose como presidente por séptima vez. Sin embargo, Madero logró escapar de su cautiverio y poco después proclamó el Plan de San Luis Potosí, donde reiteró los principios de "sufragio efectivo no reelección", asimismo,

(21) Leal, Juan Felipe, op. cit., p. 160.

convocó a sublevarse en contra del régimen y declaró anuladas -- las recién efectuadas elecciones. En el plan, resumió su programa político y se referió al problema de la tierra como algo secundario; las demás dificultades sociales parecieron no existir o ser de escasa trascendencia. La difusión que en muy poco tiempo adquirió el modo típico de pensar de las clases medias mexicanas, facilitó el triunfo de las posiciones democráticas de Madero, dirigidas a efectuar un cambio de personal administrativo del Estado y a una transformación en los métodos utilizados hasta entonces por el gobierno. A pesar de esto, se vislumbraba tras el movimiento maderista, la liquidación de privilegios, la expropiación de quienes habían despojado de sus tierras a los campesinos y de todos aquellos que se habían enriquecido dentro del poder.

Madero tomó el mando, pero debido a la situación prevaleciente en el país, nunca pudo realizar una organización congruente. Los intentos de adoptar un programa completo y constructivo durante su régimen se vieron obstaculizados por no haber efectuado una reorganización a fondo, del poder y por rodearse de funcionarios que no compartían su ideario. Como respuesta a esta -- falta de dirección y control por parte del gobierno maderista y a su incapacidad para cumplir sus promesas; hubo un descontento cada vez mayor de las masas oprimidas hasta entonces y estalló -- la revuelta matizada de traición que derrocó finalmente a Made-

ro. *

Otro hecho que contribuyó también a la caída del maderismo fue el que su gobierno, que se había constituido sobre un programa político pacificador, se limitó como mencionamos anteriormente a efectuar ciertos cambios de personal en la administración, y en forma muy tímida ofreció mayores libertades, mejor distribución de la tierra y justicia social un tanto más verdadera. El gobierno del usurpador Victoriano Huerta, se apoyó en lineamientos militares, actuó de manera arbitraria contra las garantías constitucionales y en oposición a la estabilidad del país, por lo que constituyó una de las dictaduras que más conflictos e inestabilidad haya experimentado la nación.

La dirección del país se había convertido en un cargo dictatorial que hacía, la mayoría de las veces, caso omiso a las normas constitucionales. Esto, se puede decir, era una consecuencia de la ausencia de partidos políticos organizados, bien definidos como tales y permanentes; puesto que la mayoría de los simpatizantes de un individuo se unían a él, no por sus principios,

* "...los revolucionarios tomaron el poder con la finalidad política de abolir el sistema de privilegio que impedía el desarrollo de la libre empresa y la libre concurrencia, pero no en contra de la propiedad privada. Su finalidad, por tanto, no fue abolir el capitalismo, aunque muchos dijeron lo contrario." Gamboa González, Víctor, "Historia de México II, Antología de lecturas Vol. I, 1876-1914", Ed. Colegio de Ciencias y Humanidades, p. 143.

sino por la persona misma, por lo que éste tenía que rendir cuentas sólo a los que lo habían llevado al poder y no a la nación - en su conjunto.

El transcurso de todos estos acontecimientos estuvo acompañado de una guerra civil prolongada y de un alto grado de desorden. El país en esos momentos, tuvo que enfrentarse a una desorganización e inestabilidad que no había tenido lugar durante los años en que Porfirio Díaz conservó el poder. Con respecto a los problemas agrarios, se hacía necesaria la elaboración urgente de una reforma agraria. La actividad comercial se veía obstaculizada por las constantes luchas que se suscitaban en torno al poder.

Durante la era revolucionaria se registraron las bases para un cambio importante con respecto a las relaciones existentes entre el sector privado y el sector público. Desde el punto de vista social y económico tanto el porfirismo como la revolución obedecen al mismo propósito histórico, el desarrollo del sistema capitalista.

Por su parte, el Estado paulatinamente fue adquiriendo su responsabilidad en cuanto a la producción de bienes y servicios, y a la distribución de ingreso en forma un tanto más agresiva. Las instituciones con las que estaba integrado el gobierno central eran muy débiles, no existía una auténtica moneda, ni un ejército nacional que realmente podría ser llamado de esa manera,

ni un organismo público o un banco central.

Si bien, es verdad que el liberalismo demostró ser eficaz para la destrucción de sus enemigos, no fue capaz de construir y de edificar una nueva organización política y social, que asegurara la realización de los principios de libertad y de igualdad en que se basaba; sus postulantes nunca llegaron a comprender -- que el país se encontraba atrasado con respecto a sus ideologías y que ésta situación no podía ser superada con un sistema de libertades para las que el pueblo no estaba preparado ni material ni culturalmente.

La necesidad de un gobierno fuerte se hacía indispensable porque todos los elementos existentes tendían a la dispersión y la anarquía.

El mantenimiento del privilegio que gozaba una minoría de la población forzó la invasión del pueblo en la política nacional por medio de la vía revolucionaria. Dadas estas condiciones, algunos de los intelectuales fueron ampliando sus demandas políticas, hasta anexar a ellas la abolición del latifundismo, la re distribución de tierras, y la exigencia de que se establecieran en una ley; igualmente que se respetaran los derechos de los trabajadores urbanos a una jornada reducida de trabajo y a mejores prestaciones económicas. Estas reivindicaciones sociales fueron planteadas en uno de los documentos más sobresalientes de la revolución mexicana, que constituirían posteriormente el antecedente

te directo de la Constitución de 1917 y verdadero legado ideológico del reformismo de los revolucionarios, el programa del partido liberal de 1906.

Venustiano Carranza al percatarse de esta situación decidió solucionar el problema parcialmente, promulgando su Plan de Guadalupe en donde se incluyeron una serie de reformas, que más tarde contribuyeron a la creación del proyecto de ley básica, la Constitución de 1917 que vino a sustituir a la de 1857.

A este respecto, un grupo de intelectuales seguidos de Carranza manifestó que solo se llegaría a transformar el país si se destruía el aparato administrativo utilizado durante la dictadura y la Constitución de 1857 que era obsoleta, pues, establecía imágenes acerca de un organismo político que no tenía existencia real, y tenía un encuadre demagógico al otorgar básicamente derechos de carácter político, a un pueblo que lo que necesitaba eran derechos sociales. Aunado a esto y basándose en sus conocimientos prácticos, contemplaron la necesidad de incluir en esta nueva constitución las demandas de las masas obligando al Estado a garantizar institucionalmente las reivindicaciones populares. Con esta nueva ley Venustiano Carranza dió mayor vigor al ya tradicionalista presidencialismo.

Para no incurrir en el error cometido por Madero, Carranza convocó a las legislaturas estatales, quienes le confirieron el poder necesario para combatir a los huertistas. El Plan de --

Guadalupe fue la base de sus acciones políticas. Más tarde, promulgó un decreto de suma importancia, en él se efectuaban ciertas modificaciones al plan para ajustarlo a las necesidades de la época. Este decreto publicaba la organización del gobierno - conforme a las ideas de Madero en su Plan de San Luis. Asimismo, Carranza se constituía en el primer jefe del constitucionalismo, sin plantear nacionalmente las reivindicaciones populares.

A la caída de Huerta y ante la lucha de los ejércitos de Villa y Zapata, con los que el enfrentamiento resultaba inevitable, Carranza se vió obligado a lanzar un programa de reformas sociales, que pudieran mantener y ampliar su control sobre las masas y dar con éxito la batalla a los villistas y a los zapatistas.

Por otro lado, Carranza para lograr una estabilidad financiera, destruyó el sistema económico del país al recurrir al empleo de papel moneda. Esta medida facilitó la circulación de billetes falsos ocasionando un caos económico en todo el país. Para solucionar tal situación formuló en 1916 un decreto en donde declaró nula ésta forma de pago, restableciendo la moneda metálica, aminorando en gran medida el problema.

Debido al desorden económico, la mayoría de las actividades industriales y mineras se estancaron. En las industrias dedicadas a la explotación del petróleo, Carranza creó una legislación en la cual se prohibían la construcción de pozos petroleros y nuevas perforaciones, pues pensaba que todas las compa---

nias destinadas para ello no traerían beneficios al país si continuaban en manos extranjeras.

Entre los asuntos que conformaban el Plan de Guadalupe, en ninguno se hacía mención a la solución del problema agrario, por lo que Zapata da a conocer el Plan de Ayala. El cual, más que un programa de acción organizado, es un medio de expresar su inconformidad. Respondía a intereses esencialmente localistas y lo único que exigía era la organización de un gobierno que aceptara respetar y satisfacer sus demandas.

Fue Carranza, quien para dar solución a estas cuestiones - que constituían uno de los pilares en los que se basó la revolución, decretó el día 6 de enero de 1915 una ley en donde invalidó todos aquellos títulos de propiedad que hubieran sido expedidos, violando las leyes de Reforma de 1856, asimismo, los que fueron remitidos después del primero de diciembre de 1876 y hubieran alterado las tierras comunales. En caso de que en algunos pueblos no existieran derechos para recibir ejidos, el gobierno se encargaría de proveerlos.

Los responsables de llevar a cabo esta restitución y no dotación de la tierra eran las comisiones agrarias de los estados - y la Comisión Nacional Agraria junto con comités locales y ejecutivos especiales.

A este respecto, Víctor Gamboa González nos dice que en esa época "Carranza, después de la derrota de los villistas en --

1915, expresó la doctrina sobre la política exterior de la Revolución. El Estado que la revolución creaba nacía profundamente comprometido por el propósito de convertirse en el verdadero motor del desarrollo nacional, no podía permitir, en absoluto, que se crearan poderes que la contendieran. El inversionista extranjero debía venir a México, renunciando a la protección de su gobierno, a desempeñar el mismo papel que el empresario mexicano, a participar de verdad en el desarrollo de México, y no aprovecharse de su debilidad para expoliar sus riquezas y su pueblo. La doctrina de Carranza se convirtió en el credo nacionalista de los revolucionarios mexicanos... el gobierno de los Estados Unidos decidió aceptarla en 1927. En ese año el trato basado en la política de la fuerza y la amenaza fue sustituido por un trato más amistoso... a partir de entonces los empresarios norteamericanos en México fueron abandonando aquellos renglones de la economía nacional que al Estado mexicano interesaba someter a su control y que tenían que ver, especialmente con las riquezas naturales, para dirigirse cada vez más a otras actividades, como la industria y el comercio, en las que podían competir y convivir con los capitalistas mexicanos, contribuyendo, como lo querían los revolucionarios, al desarrollo económico-dependiente de México, tanto más en cuanto que ello les permitía enriquecerse con mucha mayor celeridad que en el pasado. Por lo visto hasta aquí, resulta claro que la Revolución Mexicana estuvo muy lejos

de ser una revolución social. Una revolución social no se limita a abolir los privilegios de un sistema dado de relaciones de propiedad y tanto menos a la sustitución de un poder político por otro. Una verdadera revolución social comienza con la toma del poder político y se realiza como tal, aboliendo el sistema de propiedad preexistente instaurando uno nuevo". (22)

En cierta forma, durante el gobierno de Carranza, se logró recuperar una gran proporción de tierras que se encontraban en manos de extranjeros pero, con la separación existente de la autoridad y el burocratismo de la Comunicación Nacional Agraria, la distribución de la tierra disminuyó considerablemente.

Dentro de los problemas que se suscitaron con los trabajadores, la posición adquirida por Carranza sufrió una transformación acorde con las exigencias de su política. Esto se debió a que deseaba mantener un Estado no comprometido con ningún sector de la sociedad, y menos aún si se trataba de los trabajadores. Aceptaba que el apoyo popular durante su victoria política y militar había jugado un papel muy importante, no obstante rechazó

(22) Gamboa González, Víctor, op. cit., p. 140 -y- 142.

la idea de arriesgar la autoridad del Estado a un elemento tan - incontrolable y variable como las masas. Al principio, Carranza dió su apoyo a todos los trabajadores agrupados en la Casa del Obrero Mundial, e incluso su secretario de Gobernación Capmany, redactó un proyecto de ley con la cual la actitud del gobierno - ante los trabajadores mejoraría. Como resultado de éstas disposi- ciones, las organizaciones obreras aumentaron rápidamente. Al -- darse cuenta del desarrollo acelerado del sindicalismo y el esta- llido de algunas huelgas, entre ellas las de ferrocarriles, man- dó clausurar la Casa del Obrero Mundial, amenazando a los huel- guistas con la pena de muerte. Esta represión continuó así hasta que el movimiento obrero organizado, estalló con Obregón.

Por otra parte, uno de los propósitos primordiales de Car- ranza era, al igual que Juárez, impedir que la Iglesia tomara - parte en la vida política del país limitando la innumerable for- tuna que había podido acrecentar gracias a las facilidades pro-- porcionadas durante el porfiriato.

Otro punto al que el régimen carrancista dió mayor impor- tancia, fue el referente al papel fundamental que jugaba el muni- cipio, considerándolo como uno de los cimientos en los que se po- día establecer la libertad política. Basado en esta convicción,- otorgó a los municipios la capacidad para ejercer su autonomía, liberándolos del dominio al que estaban sujetos por parte de los jefes políticos. Con estas medidas, Carranza consideró que po---

dría dar un mayor estímulo al crecimiento de la educación primaria, pero a su vez creía que se alcanzaría de manera general el mejoramiento material del país.

El régimen carrancista culminó en 1920 dejando muchos de los proyectos planteados sin realizar e innumerables conflictos, por los cuales había estallado la revolución, sin resolver.

Después de la ruptura de la estabilidad política alcanzada en el porfiriato, no es sino hasta el régimen de Alvaro Obregón donde se reestablece un gobierno sólido, tan necesario para el desarrollo integral del país. Durante su administración se observa realmente que la mayoría de las estipulaciones comprendidas en la Constitución de 1917 son puestas en práctica. Es aquí también donde se encuentran las bases y las normas que posteriormente serían seguidas para llevar a cabo la administración del país.

Alvaro Obregón al tomar posesión de su cargo, 1920-1924, expuso su programa de gobierno con el cual delimitaba las políticas en que basaría su administración. Al mismo tiempo aprovechó el conflicto existente entre Carranza y los trabajadores para convocar a estos últimos a que se unieran, planteando que sólo de manera organizada alcanzarían el control político y de esa forma hacer desaparecer, definitivamente, el hecho de que los hombres al llegar al poder defendieran los intereses de un grupo o partido y no los de la gran mayoría de trabajadores.

Como consecuencia de esto, los trabajadores representados por la C.R.O.M., formaron el Partido Laborista con el objeto de apoyar el movimiento obregonista cuyo programa de acción estaba comprendido en el Plan de Agua Prieta, donde se destacaba: que no se violara bajo ninguna circunstancia la soberanía del país; que los capitales extranjeros tendrían puerta abierta a nuestro país con la condición de no constituir un obstáculo para llevar adelante los derechos de los trabajadores y capitales nacionales; impulsar el desarrollo de la reforma agraria y fomentar la creación de una clase de pequeños terratenientes. Para compensar todo este apoyo y la ayuda que los trabajadores le habían brindado durante las elecciones, Obregón les ofreció la primera oportunidad para tomar parte de la dirección del país. Asimismo, presentó ante el Congreso una iniciativa de ley en la que se estipulaba la creación de una Secretaría Federal del Trabajo que fuera independiente de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. Esta postura presentada por el Ejecutivo con respecto a los trabajadores organizados, se fue modificando al grado de hacer caso omiso al proyecto de ley y dar su apoyo a los partidos Nacional Cooperativista y Nacional Agrarista, que estaban en oposición -- con el Partido Laborista.

Con este giro y para terminar su periodo presidencial, -- Obregon había roto las relaciones que existían entre él y la --- C.R.O.M.

En materia agraria, el presidente promulgó una serie de leyes con las que pretendía dar soluciones satisfactorias. De entre ellas, destaca la Ley de Ejidos que constituye el primer intento para poner en práctica algunos acuerdos, referentes a las cuestiones agrarias que se encontraban suscritas en el Artículo 27 Constitucional. Otra norma muy importante fue el Reglamento Agrario de abril de 1922, en donde en una de sus partes se señala la manera por medio de la cual los pueblos podían obtener tierras. Esta reforma fue atacada severamente por el General Flores, representante de Sinaloa, quien afirmaba "la distribución de tierras ha sido uno de los más grandes desastres de la actual administración mexicana, puesto que no se ha llevado a cabo como se planeó. Simplemente sucedió que el rico se ha empobrecido y el pobre no se halla mejor que antes." (23)

En lo referente a la educación Obregón creó por derecho presidencial, en septiembre de 1921, la Secretaría de Educación Pública cuyo primer titular fue José Vasconcelos; su principal tarea fue la de elaborar un plan que consistió en dar mayores facilidades educativas en zonas rurales impulsando con ello la edu

(23) Spencer Goodspeed, Stephen., "El papel del jefe del ejecutivo", en Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal (autores extranjeros). Dirección General de Estudios Administrativos. Ed. Secretaría de la Presidencia. Colección: Fuentes para el estudio de la Administración Pública Mexicana; Serie: B Bibliográfica No. 4, México 1976, p. 69.

cación indígena. Este programa tuvo muchos obstáculos, entre los cuales destaca la falta de maestros y la necesidad de formular un extenso programa de instrucción normal.

En el transcurso de este periodo se observó un mayor estímulo del gobierno en materia de educación.

Otra de las dificultades heredadas a éste régimen y que durante el período carrancista alcanzó su punto máximo fue el caos económico que exigía una pronta solución. En 1920 tanto los negocios como los comercios se encontraban en mal estado. Obregón destinó, a este respecto, sus mayores esfuerzos y para tal fin tuvo quizás la necesidad de aplicar técnicas dictatoriales, pudiendo ordenar de esa manera sus presupuestos y plantear la mayor parte de los decretos que, relacionados con los ingresos, tuvieron mayor importancia. Asimismo, derogó algunos impuestos y los reemplazó con fuentes de ingresos más productivos como el impuesto sobre la renta denominado "impuesto federal sobre ingresos, gastos, ganancias, sueldos, pensiones y ganancias vitales". Estableció tarifas fiscales sobre préstamos de capitales, sobre petróleo exportado, loterías y rifas, e incrementó los impuestos sobre importaciones y exportaciones. Los resultados pronto surgieron y, aunque no fueron muy satisfactorios, mostraban un pequeño avance en la economía; un ejemplo de este progreso lo constituye el presupuesto de 1923 que en términos generales superó a sus predecesores, incrementó las partidas para educación y

obras públicas, disminuyendo los gastos de la Secretaría de Guerra. A pesar de la cantidad de ingresos obtenidos, no eran suficientes para cubrir los egresos, "...los negocios y el comercio mejoraron durante el gobierno de Obregón. Esto se evidenció en el importante desarrollo y en los aumentos de la producción de las industrias azucarera y del calzado, y en cierta expansión de la red de vías férreas. Obregón aumentó muchísimo el número de misiones comerciales en el extranjero, actividad promovida por una comisión coordinadora entre el servicio consular y la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. La producción de minerales se elevó y aunque la producción de petróleo bajó en 1924, se observó un desarrollo general en esta industria durante el régimen de Obregón. En el periodo de 1920-1924 los ingresos federales fueron esporádicos y desorganizados, en gran parte como resultado de la ingerencia personal de Obregón en la legislación fiscal y en el manejo de los impuestos. Estos se hallaban en desorden por falta de método, y a menudo eran injustos y arbitrarios. En ocasiones se superponían los impuestos federales y estatales y si bien el país en general no estaba excesivamente gravado, ciertas personas e industrias se hallaban sujetas a cargas fiscales muy pesadas, mientras otras gozaban de muchas exenciones." (24)

(24) Spencer Goodspeed, Stephen., op. cit., p. 66-67.

Obregón ejerció una estrecha vigilancia entre los miembros de su gobierno e inspeccionó en forma personal las acciones de -- sus ministros. Les pidió a todos que antes de remitir cualquier - circular o reglamento tenían primero que contar con su aprobación.

Con respecto a las reuniones del gabinete, estas no contaron con un periodo de tiempo preestablecido, sino que eran convocadas cuando el presidente quería expedir una nueva política que posiblemente afectaba a más de una Secretaría, o cuando iba a dar principio a un nuevo programa o presentaba algún decreto.

Las secretarías que jugaron un papel importante durante el régimen obregonista fueron: la de Guerra, que fue la que contaba con más fuerza; la de Gobernación que estuvo dirigida por Calles y trabajaba estrechamente con el Ejecutivo; y la de Hacienda, sobre todo a partir de que fue estipulada dentro de la Constitución de 1917 una auditoría anual de los gastos del gobierno, por medio de una comisión permanente del Congreso, que cubrió todas las anomalías, por lo que la falta de seriedad y responsabilidad fue retomada desde entonces por las comisiones posteriores.

En el transcurso de esta administración, la amplitud que -- habían registrado las actividades de la Secretaría de Agricultura y la reciente Secretaría de Educación, originaron un considerable aumento del personal burocrático, que ni con los ideales de la Revolución y el espíritu de la nueva Constitución, dejó de constituir un obstáculo para realizar de manera eficiente los programas

gubernamentales.

Al aproximarse las elecciones presidenciales, se suscitaron protestas por la imposición de Calles como sucesor de Obregón, el cual para sofocarlas recurrió a la represión, que con el apoyo de los Estados Unidos se logró fácilmente. Este hecho demostró claramente que en México todavía subsistía una falta de madurez política y democrática, y de la misma manera mostró a la gran mayoría de la población que no tenía ningún caso designar libremente un candidato presidencial. Más aún cuando Obregón dispuso medidas eficaces con el fin de poder intervenir en las elecciones nacionales, de los estados y las municipalidades, asegurando con ello el triunfo de los candidatos que fueron seleccionados por él.

Por otra parte, logró que varias reformas fueran aceptadas, pero la única restauración gubernamental y constitucional ejecutada por él, fue la que concedió la facultad de convocar a sesiones extraordinarias a la Comisión permanente del Congreso. Asimismo, se dió principio a la resolución del problema de la distribución de la tierra, no obstante, Obregón no hizo nada con respecto a los órganos que estaban encargados de conducir esta expropiación y distribución, arraigándose con ello las maniobras políticas y la corrupción ya existentes. Aunado a esto, los campesinos que lograron adquirir un pedazo de tierra no contaron con los conocimientos y medios que se requerían para poder traba

jar en ella y el gobierno no hizo nada al respecto. Stephen ---- Spencer Goodspeed menciona que "...la conducta presidencial durante el periodo de Obregón demostró que el uso indebido de facultades extraordinarias para conseguir fines personales cristalizó dicho gobierno. El empleo de tropas federales en los conflictos obrero-patronales se convirtió en una práctica común, y desde entonces se estableció también el uso de la dignidad presidencial para arbitrar esas disputas.

Arraigaron con firmeza el ascendiente y la fuerza política del secretario de hacienda, así como el dominio del ejecutivo sobre la Comisión de Auditoría del Congreso.

La influencia del ejército y la corrupción continuaron. - El control presidencial sobre las secretarías y organismos administrativos se convirtió en tradición, lo cual se tradujo en la incapacidad de aquéllas para convertirse, por propia iniciativa o la del presidente, en efectivas instituciones de gobierno. Secretarías eficaces y poderosas habían operado como frenos en la Política presidencial, cuyos abusos no habrían sido tolerados." -
(25)

(25) Spencer Goodspeed, Stephen., op. cit., p. 66-67.

Periodo de Plutarco Elías Calles.

Plutarco E. Calles subió al poder en diciembre de 1924 y es a partir de ese momento, cuando al enfrentarse con una serie de irregularidades dentro del sistema, vió la necesidad urgente de elaborar reformas y hacer una reorganización completa en materia social, agraria, política, financiera y bancaria.

Arnaldo Córdoba expresa que en el periodo de Calles "... las reformas sociales eran un deber de gobierno para los sucesores de Carranza, pero entre Obregón y Calles hay diferencias notables en el modo de concebir y de echarse auestas ese deber; para el primero, resultaba una óptima forma de conquistar y asegurarse el poder; con el segundo, en cambio, comienza a tomar -- cuerpo la convicción de que las reformas no solo son un eficaz -- medio para conjurar movimientos convulsivos de una sociedad insatisfecha como la nuestra, sino, y sobre todo, una formidable palanca de desarrollo capitalista de México, una convicción que está en la base de la política que llegó a aplicar con típica coherencia el presidente Cárdenas. Una política nueva para el desarrollo del país imponía el reconocimiento de las fuerzas sociales tal y como éstas se daban en la realidad, no sólo a objeto de manipulación por y para el poder, sino en beneficio de esas mismas fuerzas." (26)

(26) Córdoba, Arnaldo., "La ideología de la Revolución Mexicana", Ed. Era, México 1977, p. 315.

Las reformas sociales tenían, abiertamente, una función - contrarrevolucionaria en la medida en que evitaban o conjuraban - cualquier explosión que proviniese de las masas insatisfechas, y desde un principio demostraron ser sumamente eficaces. Sin embargo, la dirigencia revolucionaria se había formado a través de la movilización de las masas y era en sí misma generadora de una enfermedad social muy común en los países de América Latina, pero que en México el movimiento revolucionario contribuía a darle tintes dramáticos: el caudillismo.

El gobierno caudillista del General Alvaro Obregón, 1920-1924 proporcionó también la posibilidad de que nuevas fuerzas políticas se organizaran y se desarrollaran al servicio del régimen de la Revolución Mexicana. La lucha contra los caudillos permitía que la política se diera como actividad al margen y por encima de las relaciones personalistas y carismáticas en que se fundaba el caudillismo; la adhesión de las masas al caudillo omnipotente poco a poco se fue sustituyendo por alianzas entre grupos, acaso como intereses particulares divergentes, pero unidos en el interés común de fortalecer las nuevas instituciones y de convertir la adhesión de las masas en adhesión a las instituciones.

Con Calles, en 1924, esas nuevas fuerzas políticas comenzaron a gobernar el país en alianza con el caudillo y sus seguidores, hasta que el caudillo fue muerto en 1928, y prepararon el

terreno para que la institucionalización de la Revolución se consolidara al cabo de unos lustros. Calles fue el centro motor durante varios años, árbitro efectivo de esa alianza. Bajo su liderazgo se formaron y se prestigiaron futuros dirigentes del régimen revolucionario, encabezando ya desde entonces fuerzas que se habrían de significar en los años subsiguientes. Víctor Gamboa - G. expresa que "...el predominio que las fuerzas políticas que representaban llegaron a adquirir cuando el caudillismo entró en crisis fue la base para la organización del partido oficial, que representa el primer gran fruto de la política de grupos y también la decadencia de los seudopartidos dependientes de los caudillos. A través del partido oficial las relaciones políticas en México cobraron solidez y permanencia, es decir, se volvieron -- institucionales, al proporcionar aquel partido un marco superior a los grupos en el que cada uno de éstos se definía, pacíficamente, en sus nexos con los demás. Desde entonces, hasta llegar Cárdenas, no se necesitó sino el tiempo indispensable para que esos grupos adquirieran la capacidad para actuar por si solos, haciendo menos a la dirección y, el arbitraje del hombre fuerte y constituyéndose en los verdaderos administradores del poder." (27)

(27) Gamboa González, Víctor., op. cit., p. 139.

No se puede poner en duda que éstos fueron cambios fundamentales, que operaron una transformación completa de la sociedad mexicana. En ninguna otra etapa de la historia de nuestro país se puede observar el dinamismo de los elementos sociales que se descubren en los años que siguieron a la lucha armada. Y todo ocurrió con el más estricto apego a los principios de que hicieron suyos los revolucionarios mexicanos.

A través de la ideología como práctica el poder se justifica y concreta para dar satisfacción a las demandas más urgentes de la población, pero al mismo tiempo, es también por medio de ella como se puede tener un control sobre las masas, con el fin de no poner en peligro la política de desarrollo nacional. Esta política, que desde el punto de vista del caudillismo y del callismo es de dominación, presenta diferencias esenciales entre ambos, ya que el primero vió el desarrollo como la justificación o como el medio de su dominación personal, y el segundo distinguió en la dominación política un instrumento establecido al servicio del desarrollo. Calles dió mucha importancia a este aspecto y una vez eliminado el caudillismo, pudo establecer un nuevo sistema político y social.

El problema de la reforma agraria, que desde el triunfo de la revolución no le habían podido o no le querían dar solución. Todavía con Calles siguió siendo un elemento en el que se basa la simple manipulación de las masas. Sin embargo, a pesar -

de ello decretó algunas leyes con las cuales se facilitó el procedimiento para solicitar tierras, entre otras cosas.

El proyecto por el cual frecuentemente propugnó el presidente, era la creación de un Banco Nacional de Crédito Agrícola. Este programa si se llevó a cabo y estuvo a cargo del Secretario de Agricultura, por medio de una comisión coordinadora. El Banco tuvo el poder suficiente para realizar préstamos a particulares, realizar hipotecas y promover la creación de organismos y empresas que auxiliaran al desarrollo agrícola del país. Asimismo se le asignó a la Comisión Nacional Agraria la capacidad de organizar y desarrollar sociedades cooperativas- o sea, los ejidatarios organizados- y suministrarles todos sus instrumentos y cosas necesarias para la labranza a base de crédito.

Durante ésta administración, se produjeron una gran cantidad de conflictos relacionados con el agro, sin embargo la cantidad y variedad de leyes promulgadas, denotaba que los dirigentes del país aún no habían descubierto y comprendido los puntos esenciales del problema. Parecía que ningún sistema de planeación -- existía, pues no se podía realizar un programa concreto de distribución de tierras. No obstante, se estableció un sistema de crédito agrícola, se abrieron algunas obras de riego y a millones de personas se les fue ubicando en zonas de colonización. De esta manera, Calles buscaba superar la inestabilidad propia del régimen caudillista y dar una salida permanente al problema, repre

sentando así, toda una evolución en el proceso de consolidación del sistema político y social de la revolución mexicana.

Lo importante para el éxito político, fue que el principio de las reformas sociales entrara a formar parte definitiva de la línea de gobierno del Estado Mexicano. Por grandes que fueran sus defectos en su realización, la simple expectativa de las reformas sociales y la manipulación adecuada de ésta, fue toda una enseñanza de dominación y de poderío. Hablar de reformas como resultados tangibles era hablar, en futuro, pero hablar de reformas como instrumentos de dominación política situada en un presente que nadie se atrevía poner en duda "...Calles le da un sentido completamente distinto: ligar la expectativa a la institucionalización del país, de manera que no se viera ya en las reformas una simple promesa del gobernante, sino una promesa del sistema como tal, es decir, algo que debía venir como un resultado necesario de la modernización de las instituciones." (28)

Para dar solución al problema hacendario, lo primero que hizo fue realizar una reforma que estuvo encaminada al logro de cuatro objetivos: la obtención de mayores ingresos para el Estado, la reorganización del sistema fiscal, el establecimiento de

(28) Córdova, Arnaldo., op. cit., p. 347.

un sistema bancario capaz de asegurar y estimular las actividades económicas y la restauración del crédito interior y exterior.

El Estado debía contar con recursos suficientes y seguros para hacer frente a todos los gastos que tenía que afrontar, para esto fue indispensable la existencia de dos condiciones esenciales en la tributación: progresión en la recaudación y firmeza en los impuestos. Lo anterior se logró cuando el Secretario de Hacienda propuso un sistema cambiario de impuestos indirectos y directos y de tasas que procuraran, a la vez, la equidad y la igualdad en la tributación; pero la esencia de su reforma fue desde un principio el establecimiento de un impuesto de tipo directo más eficaz y productivo: el impuesto sobre la renta, el cual constituyó una de las bases para la formación del actual sistema fiscal.

Calles procuró siempre disminuir la deuda pública y reiniciar los pagos que se habían suspendido, debido a las bajas económicas tan considerables que se suscitaron durante el levantamiento armado dirigido por de la Huerta contra Obregón. Para facilitar y realizar estos proyectos, se creó el Banco Central. Por otro lado, se discutió la posibilidad de que se fijaran los límites que tendrían en su contenido los impuestos, buscando claro está, la no restricción de los ingresos, para crear un sistema más equitativo. Por iniciativa del presidente, también se establecieron juntas fiscales para que dieran soluciones a cual---

quier duda o atender todo el descontento que estuviera relacionado con los impuestos.

La reorganización administrativa puesta en marcha desde el inicio del régimen callista produjo un gran incremento en la economía, principalmente por la desaparición de la proveduría general. Desde ese momento cada dependencia del ejecutivo, tenía la obligación de exponer a través del Contralor General sus solicitudes particulares para sus suministros, con lo que la deuda pública disminuyó en forma considerable.

A pesar de esos grandes avances económicos, el presupuesto para el año de 1927 registró un enorme déficit, en su mayor parte, a consecuencia de la baja productividad petrolera y a la disminución de los ingresos fiscales. Calles, tomando como base esto, ordenó una reforma total de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y nombró para tal fin una Comisión que ejecutó de manera eficaz su cometido. Con esta reorganización se lograron varias cosas, entre las que destacan la centralización de los servicios administrativos, el reagrupamiento y fusión de algunas oficinas, el cambio de antiguos departamentos o secciones, el ajuste y adiestramiento de todo el personal requerido. Calles luchó por alcanzar una base sólida para la hacienda mexicana, lo pudo haber logrado si las circunstancias que se presentaron como la del petróleo y la pugna del Estado con la Iglesia no hubieran interferido. Calles por otro lado, también había puesto de mani-

fiesto su interés en los problemas de la educación y procuró --- siempre llevar los beneficios de ésta a las zonas rurales, lo--- grándose un notable incremento. Para tener un mayor contacto con las escuelas rurales establecidas en el régimen de Obregón, las misiones culturales se transformaron en cuerpos de inspectores - federales, que estaban estrechamente relacionadas con la Direc-- ción de Educación General -creada recientemente- que se encarga- ba de coordinar la política del Gobierno Federal con los gobier- nos de los estados.

En el transcurso de ésta administración, se incorporaron muchas nuevas ideas y se adoptaron nuevos programas educativos, que no lograron alcanzar las metas fijadas pero si permitieron - realizar obras de suma importancia.

Los conflictos entre la Iglesia y el Estado continuaron, más aún con la expedición de una serie de decretos con los cua-- les se les fue restringiendo la parte del poder que aún conserva- ban.

Esto principalmente, según Stephen Spencer G., por "...la Ley reglamentaria del Art. 130 de la Constitución (que) fue apro- bada por el Congreso el 25 de noviembre de 1926 y reunió en un - solo documento todos los decretos que habían sido expedidos por Calles en los meses anteriores. La rigurosa aplicación de ésta - ley no solo tendía a destruir el poder de la Iglesia Católica, -

sino también su jerarquía y estructura interna." (29)

En este periodo, la actitud y la política ejercidas entre la Iglesia y el Estado, no solo demostró los intentos del gobierno por limitar la actividad clerical, sino sus propósitos de persecución e incluso eliminación. Esto demuestra con claridad, la existencia de una gran influencia con el dogma y una violación - a la libertad religiosa.

La política de Calles tanto en las relaciones exteriores como en otras materias de interés nacional expresó su carácter - nacionalista. Para él, el hecho de mantener la dignidad y la soberanía del país era muy importante. Pero cuando pretendió aplicar algunos de los principios estipulados por la Constitución, - se encontró con graves dificultades frente a las naciones más poderosas del mundo.

En el régimen Callista existieron un sinnúmero de anulaciones de contratos de amistad y comercio que comprendían cláusulas de la nación más favorecida, esta actitud se evidenciaba por la negativa de Calles a otorgar mayores privilegios a los países extranjeros que aquellos que fueran absolutamente necesarios. -- Por otra parte, las relaciones con los Estados Unidos se habían

(29) Spencer Goodspeed, Stephen., op. cit., p. 79.

tornado hostiles debido a los propósitos del presidente para reglamentar el Art. 27 constitucional, en lo relativo a la propiedad de la tierra y del petróleo.

Al término de este periodo y al aproximarse las elecciones se hicieron dos reformas a la Constitución. La primera consistía en que ningún presidente durante el periodo inmediato podía ser reelecto, y la segunda, la cual, no solo permitió la reelección, sino hizo extensivo a seis años el periodo presidencial. Estas reformas se realizaron con el objeto de legalizar la candidatura de Alvaro Obregón para ocupar por segunda vez el poder, - quien para justificar ésta acción afirmaba que todos aquellos -- que se levantaran en contra de las propuestas no deseaban que la revolución progresara. Obregón ganó las elecciones, pero no disfrutó su triunfo, debido a que fue asesinado unos cuantos días - después de su postulación. Ante estas circunstancias, Calles se reunió con los jefes del ejército más importantes, para proponer la candidatura de Emilio Portes Gil para presidente provisional. Estos acogieron con beneplácito su decisión, al saber que Calles continuaría sustentando el poder aunque no ocupara la presidencia.

Periodo del Maximato.

En el espacio comprendido durante los años de 1927-1934, conocido como maximato o pelelismo, México estuvo representado -

por tres presidentes, que manejados por Calles buscaban la consolidación e institucionalización del Estado Mexicano.

El primero de ellos fue, Emilio Portes Gil quien intentó dar solución al conflicto haciendo que la ley reglamentaria fuese aplicada con el menor rigor. La Iglesia por medio de este ---- acuerdo realizado con el Estado, logró el respeto de su organiza ción jerárquica por el gobierno, para la elección de los sacerdo tes que debían registrarse y su sistema interno de autoridad. En materia agraria consiguió que fueran aprobados dos de sus proyec tos. El primero fue la Ley de 1929, orientada a que todas las tie----- rras disponibles para ser distribuidas entre los pueblos se au-- mentaran, reduciendo de esta manera aquellas que se habían consi derado inafectables. También estipulaba la agilización de los -- trámites para la solicitud de ejidos* ante las comisiones agra-- rias locales. La segunda, fue la ley de aguas nacionales cuyo -- control y funcionamiento estaría a cargo de la Comisión Nacional de Irrigación creada con este fin en 1929. Estos proyectos en --

* "...El ejido, en efecto, constituía la posibilidad de realizar la primera etapa que no era otra que el fraccionamiento de la gran propiedad. Ya no una simple expectativa, de una exigencia revolucionaria de cumplimiento diferido, sino de un imperativo que había entrado definitivamente en la ideología y en la polí tica de México desde hacía ya varios años. Empero, del ejido seguía hablandose como de una mera etapa de transición en la - historia económica de México. La etapa final la representaba - aún del modo más completo la pequeña propiedad. La etapa más - contundente de que el ejido era una simple etapa de transición parecía ser la del hecho de que cada quien entendiera por ejido algo diferente...Tradicionalmente, el ejido había sido siem

realidad no constituyeron ninguna base importante para posteriormente dar un impulso a la Reforma Agraria, lo que si se logró -- fue incrementar el reparto de tierras no logrado hasta entonces.

Portes Gil antes de ocupar el puesto de Presidente Provisional, y durante el régimen de Calles como Secretario de Gobernación, citó a todos los trabajadores a una convención para la elaboración de un proyecto sobre el código federal de trabajo. A ésta asistieron los industriales más importantes, los principales funcionarios relacionados íntimamente con el ramo, exceptuando a Morones que representaba a la C.R.O.M., y los hombres de negocios. Portes Gil adoptó esta reglamentación laboral que fue -- presentada a la Cámara para someter a discusión las cláusulas -- fundamentales del proyecto. Esta no dió su aprobación hasta que el presidente abandonó su puesto, sin embargo, sirvió de base para la Ley Federal del Trabajo promulgada en 1931.

Una de las características más importantes acaecida du--

pre la zona aledaña a los pueblos, que comprendía los pastos y montes de explotación común. Después de la Revolución el ejido cambió su sentido y se le definió, bien como el total de tierras concedidas en dotación o en restitución a los pueblos o -- grupos de población rural, o bien como una forma de explotación colectiva de esas mismas tierras... La pequeña propiedad, por tanto, seguía siendo el ideal con el cual se cubría y se -- adornaba la gran opción del desarrollo capitalista de México, por parte de aquellos dirigentes provenientes de la clase media que habían triunfado en la Revolución y que ahora gobernaban el país. Muy pronto, el ideal de la pequeña propiedad habría de agotar su función y sería superado por completo cuando se consolidara la nueva clase capitalista mexicana. En tanto, seguía justificando la promoción de esa clase y, lo más importante, servía de base al nuevo giro que tomaba aquí la reforma agraria."

Córdoba, Arnaldo., op. cit., p. 335-336.

rante éste periodo, fue la creación del Partido Nacional Revolucionario que organizado por Calles como instrumento para mantener su control dentro del gobierno, pretendía saturar todos los puestos vacantes con sus seguidores mediante elecciones legales e ilegales.

El segundo periodo estuvo representado por Pascual Ortiz Rubio, 1930-1932, quien fue postulado por el Partido Nacional Revolucionario, el partido del gobierno.

Durante éste régimen presidencial existió una completa -- descomposición del gobierno, debido al cambio constante que experimentaba el personal administrativo al servicio de las secretarías de Estado. Es aquí, donde se hace más latente la intervención de Calles en la dirección del país, pues incluso los secretarios y funcionarios del gobierno buscaban el apoyo, dirección y consejo de él, antes que del presidente.

A pesar de lo que acontecía en esos momentos, el Ejecutivo llevó a cabo algunas innovaciones en éste ámbito. Se dió importancia al secretario particular presidencial, quien desde ese momento desempeñaría un sinnúmero de funciones básicas y el hecho de haber sido el primer presidente que al abandonar su cargo, lo hizo basándose en lo estipulado por la Constitución.

La actitud de Ortiz Rubio respecto a las cuestiones agrarias, hizo sentir el poder tan enorme que ejercía el Ejecutivo - al detener por medio de un simple acuerdo el reparto de tierras.

En ésta etapa, a pesar de que nunca se halló completamente integrado sobre bases nacionales amplias la fuerza que iba adquiriendo el partido del gobierno era enorme y cada vez más influía en la vida del país. Esto era consecuencia del apoyo y financiamiento que recibió por parte de todos los empleados del gobierno pues veía en ésta organización el medio por el cual lograrían empleos y se mantendrían en ellos. Asimismo desde un principio se manifestó que todo aquel candidato que fuera postulado -- por el partido nunca perdería una campaña electoral, pues se le otorgó la facultad de decidir sobre todo tipo de conflicto dentro de ésta área en favor del gobierno, perdiendo con ello la Secretaría de Gobernación parte de su anterior ingerencia. Esta asociación estaba encaminada a ahogar toda opresión en defensa de la revolución y del presidente.

Debido a la excesiva debilidad que Ortiz Rubio demostró -- en cuanto a la dirección del país, propició que dentro del mismo aparato gubernativo se suscitara una serie de continuas protestas con el objeto de pedir la destitución del mismo. No obstante, durante su administración se expidió una Ley General de Planeación en la cual se manifestaba la necesidad de efectuar un inventario de todos los recursos con que contaba el país para poder -- coordinar el desarrollo nacional. Esta ley fue aprobada y dada a conocer en 1930 pero nunca se hizo nada para ponerla en marcha; sin embargo constituye uno de los primeros antecedentes en ésta

materia, ya que la idea de planear la actividad económica surge en México antes que en los demás países latinoamericanos.

Las protestas en cuanto al régimen seguían en aumento, -- por lo que Calles pidió la renuncia de Ortiz Rubio y postuló a -- Abelardo L. Rodríguez, 1932-1934, es decir el tercero de los pre sidentes utilizados por él para seguir manteniendo su poderío.

Las dificultades entre la Iglesia y el Estado se intensificaron y se produjo una nueva etapa de actividades anticlericales dentro de los estados e hicieron que el número de sacerdotes autorizados para officiar la religión fueran reducidos aún más. -- De igual forma promovió la expropiación de los bienes que la --- Iglesia utilizaba con fines educativos.

El producto de ésta actitud se observa en el proyecto de reforma al Art. 3o. Constitucional, elaborado por dos miembros -- de la Cámara de Diputados. Prohibía, dentro de cualquier escuela o institución educativa, se impartiera enseñanza religiosa de -- cualquier tipo o culto.

En mayo de 1933 Calles pronunció las siguientes palabras, "...ha llegado el momento de formular un programa detallado de -- acción para el siguiente periodo presidencial de seis años. Un -- programa que debe basarse en la razón, en las estadísticas y en las elecciones de la experiencia." (30)

(30) Spencer Goodspeed, Stephen., op. cit., p. 104.

El presidente reunió a su gabinete para someter a discusión este proyecto designando una Comisión Técnica de colaboración para que redactara un Plan Sexenal que sería utilizado por el candidato presidencial del partido como programa de gobierno. La elaboración de este programa de desarrollo se inició dentro de una situación económica difícil para el país. Por un lado influyeron los efectos de la depresión de los años de 1929-1933 y por el otro, la inquietud de los grupos populares de sentir que los problemas por los cuales se lanzaron a la lucha armada no habían sido resueltos. Este proyecto únicamente comprendió actividades del Sector Público y se encontraba dividido en once capítulos relacionados con los diversos aspectos de la Administración Pública.

El Plan Sexenal abordó ámbitos como: trabajo, agricultura, comunicaciones y obras públicas, educación, economía nacional, gobierno, ejército, relaciones exteriores, crédito público y hacienda, y fomento comunal. La Convención del P.N.R. aprobó el programa, haciendo unas pequeñas modificaciones en cuanto al aspecto agrícola, como la formación de un departamento agrario autónomo que estuviera bajo la dirección del Presidente de la República, la pronunciación de un nuevo código agrario y la anulación de todas las comisiones agrarias. Para cumplir con estas disposiciones la Comisión Nacional Agraria se transformó en Departamento Administrativo de Asuntos Agrarios directamente respon-

sable ante el presidente.

El Plan, a partir de enero de 1934 sería puesto en marcha, y debía cumplirse mediante seis etapas anuales y de manera ininterrumpida, cada una de éstas debía ser planeada por el presidente en coordinación con el partido, y sus resultados serían expuestos por el mandatario el primero de enero de cada año. A su vez, constituía un esbozo general de la política que se debería seguir después del cambio de administración. Estaba dirigido a estimular el desarrollo económico del país basado en los lineamientos señalados por Calles, y también a obtener que la nación saliera de todas las dificultades de origen externo presentes en esos momentos.

La integración de este plan suponía una planeación en la que para su realización se requería de instrumentos prácticos para su ejecución. Como en ese periodo, México no contaba ni con los elementos necesarios para su control efectivo ni con ningún organismo de planeación para poner en práctica este programa nacional, ni la existencia de ninguna entidad económica o estadística que realizara los estudios necesarios para señalar los métodos y límites indispensables para llevar a cabo el cumplimiento del proyecto. A pesar de que las reformas que requería el plan no se realizaron, el Congreso confirió al Presidente Abelardo L. Rodríguez facultades extraordinarias para que iniciara el cumplimiento de los puntos estipulados en el Plan Sexenal. Por estas -

razones éste no paso de ser un programa plasmado en el papel, -- pues nunca se hizo efectiva su realización. Ahora bien, podemos afirmar que la elaboración del plan durante éste periodo, es el primer intento serio que efectuó el gobierno para programar sus actividades, y que su importancia desde el punto de vista histórico, se establece en el hecho de representar la culminación de los propósitos, que dentro del partido, compartían sus miembros más radicales y consistían en realizar cambios en la estructura económica del país, mediante la definición de caminos y objetivos precisos a la revolución y la aceleración de la reforma agraria. No podemos, sin embargo, hablar de un plan de gobierno si -- nos basamos en el concepto que actualmente se maneja, pues las -- metas y declaraciones en él estipuladas son propias de un programa de partido.

Por otro lado, en materia de trabajo, debido a la experiencia adquirida por el presidente Rodríguez, durante el gobierno de Ortiz Rubio, como Secretario de Industria, Comercio y Trabajo, dividió esa dependencia en una Secretaría de Economía Nacional y en un Departamento del Trabajo al cual le asignó las funciones de aplicar la Ley Federal del Trabajo, dirigir las juntas de Conciliación y Arbitraje y todos aquellos asuntos relacionados con los problemas obrero-patronales. También propuso un plan para implantar un sistema de salarios mínimos y fue designada una comisión en cada municipio para estudiar el costo de la --

vida y las condiciones económicas de la comunidad, que serían la base para la fijación de los salarios mínimos de cada zona, las conclusiones a las que llegara la Comisión serían mandadas a la Junta Central de Conciliación y Arbitraje para su revisión y des cisión final. Este proyecto fue aprobado por el Congreso en 1933.

A lo largo de esta etapa en que los presidentes fueron ma nejados por Calles y que se conoce con el nombre de maximato, po demos observar la tendencia adquirida por estos gobiernos, orien tada a realizar única y exclusivamente cambios institucionales - que modificaban el papel desempeñado por el Estado en la vida -- económica del país, sin prestar la atención suficiente a la trans formación de las condiciones materiales que eran la causa de la permanencia de la población en la más grande de las pobrezas. El Estado se responsabiliza por el desarrollo de infraestructura -- económica para dar mayores facilidades de expansión al sistema - capitalista, conservando la estructura económica predominante du rante el porfiriato. Esto era primordial para el Estado, por lo que grupos populares habrían logrado que algunas de sus principa les demandas figuraran en la Constitución de 1917, en la reali dad sus condiciones de vida económica continuaban tan precarias como antes.

Periodo de Lázaro Cárdenas.

Al termino del régimen de Abelardo L. Rodríguez y al apro

ximarse las elecciones, Calles mediante el P.N.R. quería influir en la designación de un cuarto candidato presidencial para continuar con un gobierno extralegal que le permitiera ejercer su poder. Con este fin, nombró como candidato a la presidencia, apoyado por el partido, al General Lázaro Cárdenas cuya administración comprendería de 1934-1940. Este régimen, según Stephen Spencer G. se puede diferenciar de los anteriores por tres sucesos importantes, "...en primer lugar, se puso término al poder y a la influencia de Calles en el gobierno de México a consecuencia de la decisión de Cárdenas de gobernar con entereza y sin intromisiones ajenas. En segundo lugar, después de emplear las facultades extraordinarias con más amplitud que ningún otro de sus predecesores, al final de su periodo presidencial Cárdenas consiguió que se aprobara una reforma a la Constitución que prohibió el uso de tales facultades salvo en épocas de guerra o de emergencia nacional. Además durante el sexenio el gobierno intensificó el control y regulación de las actividades económicas y mejoró extraordinariamente las condiciones sociales de los trabajadores organizados". (31)

Al dar principio a su administración, el Presidente creó

(31) Spencer Goodspeed, Stephen., op. cit., p. 111

un organismo consultivo especial, denominado Comité Asesor Especial, formado por algunos secretarios de Estado, un miembro de la Comisión Nacional de Irrigación y los directores del Banco Central y del Banco Nacional de Crédito Ejidal con el fin de superar una de las principales fallas del plan. A pesar del fracaso de este organismo público, constituye uno de los antecedentes más importantes en los esfuerzos por coordinar las políticas nacionales de planeación. Cárdenas tuvo como propósito principal su ejecución, además de hacer que los funcionarios públicos actuaran de acuerdo con sus lineamientos y objetivos generales.

El sistema político de Cárdenas sufrió un cambio radical pero a pesar de todo ello entre sus objetivos destacan: mejorar las condiciones de vida de los trabajadores, suministrar tierras a todos aquellos campesinos que la necesitasen, dar facilidades a todos los mexicanos para su educación sin que para ello interviniera la Iglesia, mejorar la salud pública, y estimular las organizaciones laborales e incrementar su participación en la vida industrial y económica del país; estuvo orientado hacia el establecimiento de una sociedad con una dirección central controlada por el Estado y no socialista como se pensaba en ese entonces, por el hecho de que a su administración la dirigiera hacia los ideales agrarios por los cuales estalló la revolución y el nacionalismo extremo al que contribuyeron también la gran depresión y el comportamiento de los poderosos intereses económi

cos extranjeros en México. Debido a esta posición adoptada por Cárdenas con el objeto de romper en forma definitiva con la continuidad de la ideología callista, realizó muy pocos esfuerzos para fortalecer, revisar o convertir en ley el instrumento de planeación recibido en 1934 y representado en el Plan Sexenal elaborado por el grupo de Calles.

En materia de educación, el mandatario creía que el hecho de fomentar la enseñanza, en las zonas rurales y el inculcarles a los indígenas las ideas de la cultura occidental, disminuirían notablemente las antiguas supersticiones producto de la ignorancia en la que estaban sumergidos. Para hacer efectivo este propósito se elaboró un plan oficial de acción para la educación socialista, el cual según lo estipulaba, debía enseñarse a los niños que los cambios surgidos en la vida social y en la naturaleza solo se cumplen por medio de leyes de carácter científico y no espiritual como afirmaba la religión.

Cárdenas defendió siempre los derechos de los trabajadores y debido a la existencia de una situación anárquica, exigió una organización obrera única. En 1935 se fundó un Comité Nacional de Defensa Proletaria, cuyo único fin era convocar a todos los grupos obreros en un intento por crear un movimiento obrero unificado. Asimismo se creó la Confederación de Trabajadores de México para ejercer un control sobre los sindicatos industriales y federaciones locales obreras. Este organismo se convertiría en

un instrumento eficaz utilizado por el gobierno para la aplicación de las políticas y normas del régimen. El auxilio mutuo entre el Presidente y los trabajadores organizados, afianzaron su situación a costa de los sectores menos favorecidos del pueblo. Este apoyo de los obreros hacia Cárdenas se hizo más significativo cuando se realizó la expropiación petrolera, y la C.T.M. publicó un sinnúmero de artículos en donde defendía esta y otras de terminaciones tomadas por el Ejecutivo, como la nacionalización de los ferrocarriles, de ingenios azucareros, fábricas textiles, la industria eléctrica, etc. Cuya dirección y administración se puso en manos de los sindicatos o a los trabajadores organizados en cooperativas, asegurando el control de las actividades de esas cooperativas por medio de una ley que las reglamentó y por la Secretaría de Economía Nacional. De igual forma, con arreglo al plan, promovió grandes proyectos relativos a obras públicas entre los que destaca la construcción de carreteras. El principal logro de Cárdenas con relación a las organizaciones obreras obtuvo para los trabajadores de México una mejor posición dentro de la sociedad y al mismo tiempo propició que estos se convirtieran en una influencia importante en la política económica nacional.

En el aspecto agrario este se llevó tal y como estaba estipulado en el Plan, se entregaron tierras, se realizaron obras de riego y se concedieron créditos para que los campesinos pudie

ran cultivar esas tierras. Dió un poderoso impulso a la Reforma Agraria y expresó siempre la necesidad de que el desarrollo del país debía basarse en la utilización de los recursos nacionales.

El Plan Sexenal exigía el establecimiento por parte del Estado, de un control y una dirección mayor en la vida económica del país, y por medio de una exuberante legislación en materia de finanzas, Cárdenas suministró este tipo de control. Las transformaciones que sufrieron la política nacionalista y la estructura económica del régimen, fueron resultado de que el grupo en el poder alentó y aprobó la participación de las agrupaciones de -- trabajadores organizados en las decisiones políticas del país.

Cárdenas señaló la necesidad de realizar algunos cambios en la estructura del partido. Deseaba un nombre nuevo y su reestructuración sobre una base institucional. Comprendía asimismo el agrupamiento de cuatro clases de sectores del pueblo: trabajadores sindicalizados, organizaciones de campesinos, ejército y sector popular, compuesto éste último por empleados del gobierno y pequeños comerciantes. Para efectuar estas transformaciones, se reunió la convención y en 1938 el partido del gobierno adopta el nombre de Partido de la Revolución Mexicana -P.R.M.-.

Hacia 1939, próximas las elecciones, Cárdenas ordena a la Secretaría de Gobernación la elaboración de un Segundo Plan Sexenal, que sería el programa del P.R.M. para su candidato a la presidencia.

La estructura de este segundo plan es casi igual a la del primero, salvo por el hecho de que éste marca los objetivos del plan y la representación como síntesis del proceso revolucionario, el modo para elevar el nivel de vida del pueblo y revalorizar históricamente al mexicano.

A pesar de todas las circunstancias que rodearon a Cárdenas, fue un auténtico jefe de la Administración Pública, que dió importancia a la planeación como instrumento para el logro del desarrollo nacional, al crear un Comité Asesor Especial para que garantizara su coordinación y, al fomentar la importancia de la Secretaría Particular, concediéndole inferencia en la planeación y la coordinación de las Secretarías y Departamentos de Estado.

2.2 PERIODO POST-REVOLUCIONARIO 1910-1940

Periodo de Manuel Avila Camacho.

El Comité Asesor Especial, creado durante la administración cardenista, fue sustituido por una oficina técnica dentro de la Secretaría de Gobernación, a la cual se le dió la tarea de preparar el Segundo Plan Sexenal, que, una vez aprobado en la Convención del Partido de la Revolución Mexicana, iba a abarcar el siguiente periodo gubernamental, 1940-1946, correspondiente a la administración de Manuel Avila Camacho.

En éste plan a diferencia del adoptado por Cárdenas, se examinaba en forma menos general los problemas relacionados con

la planeación de las tareas propias del régimen y, algo muy importante y que hasta entonces parece no haber sido considerado, la coordinación entre las diferentes dependencias que lo componían y, en igual forma, la coordinación entre los niveles Federal, Estatal y Municipal.

Al igual que el primero, este plan fue elaborado por funcionarios que no tenían la experiencia ni el conocimiento necesarios para comprender la dinámica social y prevenir la solución a demandas venideras, pues soslayaron los intereses de las grandes masas anteponiendo los intereses de quienes les habían permitido tener un cargo público.

Aunque el segundo Plan Sexenal fuera un intento de seguir el programa cardenista de continuar el reparto agrario, de distribuir las tierras acompañadas de crédito barato, riego y buenas vías de comunicación, de fortalecer el ejido e intensificar su colectivización -tarea exclusiva del Estado- por un lado, y de fortalecer las organizaciones de trabajadores por otro, así como dedicar una mayor parte del presupuesto a la educación y a la asistencia social, no paso de ser más que un documento sin ningún efecto práctico.

En él la acción gubernamental se planeó para la organización progresiva y sistemática de la transformación revolucionaria de la vida social basada únicamente en dos puntos: reforma

agraria e inversión en infraestructura. No se consideró pertinente hablar de la producción industrial, porque el Estado no estaba capacitado para impulsarla. *

Solo que las condiciones generales internas y externas se hubieran mantenido sin cambio, el segundo Plan Sexenal hubiera sido obligatorio para Manuel Avila Camacho.

Sin embargo, la Segunda Guerra Mundial fue otro factor -- que influyó en el abandono del Plan. En los Estados Unidos de Norteamérica tal acontecimiento significó el que buena parte de su planta industrial se destinara a la producción bélica obligándolos a conseguir vía importaciones los productos que el conflicto le impedía producir.

En México, sucedió lo contrario, sus fuentes de abastecimiento externas de bienes manufacturados, no pudieron seguir surtiéndolo por lo que hubo la necesidad de industrializar rápidamente al país. Las condiciones eran propicias.

* "...el Estado Mexicano de esa época era representante de una amalgama de fuerzas sociales y políticas que, aunque emergían de un periodo en el cual se habían realizado importantes cambios en relación al molde porfiriano, no tenían por meta sustituir el régimen de propiedad privada de los medios de producción como base del sistema económico. Por lo contrario, las formas cardenistas, al lograr ensanchar el mercado interno, -- crearon una burguesía industrial y financiera de nuevo cuño -- que de ninguna manera se interesaba en transformar el modo de producción existente...No obstante las limitaciones del plan, mucho se hubiera avanzado si el nuevo Presidente, General Manuel Avila Camacho, lo hubiera respetado...el segundo plan sexenal no paso de ser un documento más".
Guillén Romo, Arturo., "Planificación Económica a la Mexicana". Ed. Nuestro Tiempo. México, 1976. p. 62.

En 1941, en una reunión con los miembros de la Asociación de Banqueros de México, el Presidente expresó la actitud general del Gobierno respecto a los problemas económicos del país y exortó a una cooperación más estrecha entre el Gobierno y el Sector Capitalista. Se formó un Comité permanente compuesto por el Secretario de Hacienda, el cual se encargaría de estudiar los problemas del sistema crediticio en su conjunto. Más adelante anunció planes para estimular la producción industrial y en consecuencia, reducir las importaciones.

A mediados de ese año, por medio de la Secretaría de Economía Nacional, se dió a conocer un programa de reorganización y expansión económica, con las siguientes condiciones:

1. Crear la Nacional Distribuidora y Reguladora, que combatiría el alza de los precios de los alimentos y los materiales básicos.
2. Formar un nuevo Banco de Cooperativas que financiaría a éstas, protegidas por el Gobierno.
3. Estudiar la posibilidad de hacer Inversiones privadas en la industria petrolera.
4. Iniciar una campaña contra la corrupción en los Municipios y en los estados, y contra la especulación en mercancías de consumo necesario.

El Sector Público, empezó por hacer grandes inversiones - a tal grado que toda inversión pública era altamente productiva

y la mayoría de las inversiones privadas rindieron cuantiosos - beneficios.

Desde 1940 en adelante las inversiones del sector contri- buyeron con un 30% a la formación del total del capital fijo -- bruto. Más adelante éstas excedieron ya un 50% del total, "... tan sólo la cuantía de esa inversión tuvo un efecto catalizador directo sobre el reciente crecimiento de México", (32) de igual modo, el gobierno estableció instituciones, aplicó políticas -- que indirectamente impulsaron y sostuvieron a un dinámico sector privado. Por otra parte las propiedades del gobierno se exten-- dieron de la industria petrolera, la energía eléctrica y ferro-- carriles, a las plantas de acero y fertilizantes, fábricas de - equipo ferroviario y varios Bancos. La proporción de su propie-- dad también alcanzó importancia en la petroquímica, la aviación, la cinematografía, el papel de periódico y la explotación mine-- ra.

En julio de 1942 se crea la Comisión Federal de Planifi-- cación Económica, la cual se encargaría de reunir antecedentes y números que pusieran en claro cuál había sido la producción - industrial y cuáles eran las necesidades del país. Se exigió a los comerciantes e industriales proporcionaran, bajo amenaza de sanciones, todos los datos y cifras que pidiera la Comisión; cu

(32) D. Hansen, Roger., op. cit., p. 60.

ya creación responde más a la preocupación del régimen por iniciar una seria investigación sobre datos estadísticos indispensables en toda planeación, que a la idea fija de crear un organismo estructurado de tal modo que en un momento dado pudiera encargarse de elaborar un Plan Nacional.

Su tarea de recopilar información se prestaba fácilmente a la corrupción, porque había industrias o comercios que se verían perjudicados en materia fiscal, al revelar cifras o proporcionar datos sobre el monto de su producción y ganancias, o bien, podían no revelarlos con exactitud, lo cual obstaculizaría el desarrollo de las demás actividades.

También se creó el Consejo Mixto de Economía Regional, cuya finalidad fue la de efectuar estudios estatales para obtener una apreciación integral de la economía del país.

Para establecer una mayor vigilancia y coordinación en toda la producción de guerra, en octubre de 1942, el Presidente organizó la Junta de Coordinación y Fomento de la Producción designando a su cargo al General Abelardo L. Rodríguez. La junta debía iniciar nuevos proyectos agrícolas e industriales; dar mayor estímulo a las industrias existentes; coordinar todas las actividades industriales y la formación de reservas, y aumentar la producción de todas las empresas.

Paralelamente a la creación de ésta, se designó una Junta Asesora Intersecretarial, que respondería ante el Presidente, y a la que se dió el nombre de Comité Económico de Emergencia. Te-

vo la misión de observar las repercusiones de la guerra en la -- economía nacional, proponer las medidas necesarias para remediar las dificultades causadas por el conflicto y sugerir métodos para coordinar las disposiciones económicas de emergencia que en su momento fueran decretadas por el Presidente, o bien, que se decretaran en el futuro.

En abril de 1943, se creó la Comisión México-Norteamericana para la cooperación económica, surgida de la entrevista efectuada en Monterrey, entre Avila Camacho y Roosevelt, como prueba de estrecha colaboración entre los Estados Unidos y México. Y como prueba, más bien, del carácter expansionista del capital norteamericano en nuestro país. También en este año se creó la Comisión Intersecretarial cuyo propósito, entre otros, fue el de instrumentar algunas de las políticas del plan 1941-1946.

En 1944 se retiró a la Secretaría de la Economía Nacional su atribución sobre el control de precios para ponerlo en manos del Secretario de Hacienda. *

Por otro lado, las presiones inflacionistas que se presentaron a lo largo de éste periodo, elevaron el costo de la vida en un 100%, y la escasez de diversos artículos necesarios para --

* "...en ese mismo año se suprime la Junta de Producción de Guerra y el Comité Económico de Emergencia".
Spencer Goodspeed, Stehepen., op. cit., p. 143.

el consumo. Algunos sectores de la población mejoraron, pero el poder adquisitivo de la mayoría de los mexicanos no logró elevarse.

Los controles que en ésta etapa trató de aplicar la administración pública, se tachan de avanzados e ingeniosos, en comparación con el resto de los países latinoamericanos. De hecho - la política monetaria y fiscal del Gobierno Mexicano, durante éste periodo de inflación puede catalogarse como restringida y austera.

A este respecto Gordon S. y Wendell K. mencionan que "... Entre 1940 y 1964 -periodo de jugosa prosperidad-, quienes se -- hallaban ante una oportunidad, a través de sus puestos, la aprovechaban y le sacaban ventajas. Por esos años la atención se contró en la Guerra Mundial II y sólo se tomó en consideración la - situación interior del país cuando la escasez de bienes y la inflación provocaron el descontento popular. Era fácil obtener dólares, y el uso eficaz y económico de los recursos naturales y - humanos no constituía un grave problema. Por esa razón no se consideró imperioso mejorar la administración." (33)

Gran parte de la estabilidad durante el régimen de Avila

(33) Gordon Shaeffer, Wendell Karl., "La Administración Pública Mexicana", en Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal (autores extranjeros). op. cit., p. 294.

Camacho se debe a los constantes créditos extranjeros que se contrataron para cubrir el déficit del Sector Público. Y ello iba a continuar en las subsiguientes administraciones.

Si bien, todo este problema no se tomó en cuenta durante la preparación del Segundo Plan Sexenal y muy poco o nada se cumplió de él; por las improvisaciones que a causa de la guerra tuvieron que hacer, a pesar de la creación de organismos que tal parece en nada contribuyeron al bienestar social y si mucho en beneficio de la nueva clase industrial, demuestran el gran atraso en que se encontraba la Administración Pública y el poco interés de los funcionarios en dirigir la planeación en favor de las grandes masas, por un lado, y por otro, que dicha tarea, en ésta etapa de pleno auge capitalista era completamente imposible.

Periodo de Miguel Alemán.

Un año antes de terminar la administración de M. Avila Camacho, el nuevo candidato a la presidencia empieza a hacer su gira por el país, recogiendo las demandas que se le proponían en las conferencias y mesas redondas organizadas en el país por el Partido Revolucionario Institucional -P.R.I.- que sustituye al P.R.M.

Para la formulación de su programa de política económica, también se organizaron mesas redondas sobre planeación regional con representantes de los grupos locales, con los pequeños agri-

cultores y dirigentes sindicales. En igual forma se dividieron - los problemas nacionales por sectores: la agricultura, la industria, los transportes y la actividad turística.

"...En su campaña electoral, Miguel Alemán, candidato del partido oficial, prometió una administración más efectiva, capaz de afrontar los problemas del reajuste de la posguerra. Un aspecto importante del programa alemanista era la promesa de moralizar el sistema administrativo. Después de su elección, el nuevo presidente abrió tres frentes para combatir la deshonestidad y - las irregularidades fiscales. A fin de acabar con las "mordidas", las exacciones ilegales y la aceptación de dinero por parte de - los empleados, se hizo una campaña para alentar la más estricta honradez en las relaciones entre los empleados y el público. La empresa tuvo poco éxito. Mientras no se aumenten los salarios -- hasta un nivel que permita a los agentes aduanales, a los inspectores sanitarios y a los policías sostenerse y sostener a sus familias, muy poco podrá avanzarse en ese terreno". (34)

"El programa, se dice, fue preparado teniendo en cuenta - las necesidades que el propio pueblo planteó al candidato durante las 'agotadoras' giras que éste realizó por la República..., nada nos dice el citado programa respecto de los verdaderos pro-

(34) Ibidem.

blemas del país, ni de los medios e instrumentos que se usarían para resolverlos. Y no nos lo dice porque el documento es un claro ejemplo del comienzo de una época en que lo hueco y lo vacío son la parte sustancial de los informes y documentos de gobierno. Para el programa no existen desequilibrios económicos y sociales, ni conflictos y contradicciones en el país; todos los problemas de la vida nacional tienen el mismo peso y todos serán atendidos y resueltos; todas las instituciones y sectores serán atendidos con carácter preferencial por el gobierno: el ejido y la pequeña propiedad, la iniciativa privada y el sector público, los empresarios y los trabajadores, etc., etc. En síntesis, no se le puede considerar como un programa de trabajo sino, a lo sumo, como un producto mediano de literatura demagógica del gobierno, destinado a cubrir el expediente de la participación "popular" en la campaña presidencial". (35)

Para cuando el nuevo candidato tomó el poder en diciembre de 1946 ya había surgido una nueva modificación de dirección. La idea del presidente para desarrollar al país, residió en dar facilidades a la inversión privada, nacional y extranjera.

Por otro lado, las actividades económicas del Sector Público no disminuyeron y sí aumentó su disposición para utilizar

(35) Guillén Romo, Arturo., op. cit., p. 66

sus poderes sobre todo con la clase comercial que iba en claro ascenso.

La guerra había terminado y el auge de la industria nacional empezaba a declinar ante la amenaza del cierre de mercados externos, enfrentándola a la competencia interna.

Parte del capital refugiado empezaba a abandonar el país y el crecimiento económico de años anteriores había reducido su velocidad. A este respecto Guillén Romo afirma que "...Para fomentar la inversión privada se utilizan todos los expedientes posibles: rebajas y exenciones de impuestos, subsidios, eliminación de restricciones del crédito privado, promoción y otorgamiento de préstamos oficiales, aumento de aranceles, etc... Otro factor que influye poderosamente al incremento de la inversión privada es la inflación, que aunque surge en el periodo presidencial anterior se agudiza con Alemán al grado de que los precios crecen a un ritmo de 6.3% anual...Las facilidades para la inversión, por otra parte, no sólo atraen a los capitalistas nacionales sino también a los inversionistas extranjeros, que una vez terminada la segunda guerra buscan apresuradamente acomodar sus capitales. Una característica de esta etapa es que el capital extranjero ya no invierte en las industrias extractivas sino que, con el ensanchamiento habido en el mercado interno, debido principalmente a las reformas del cardenismo, se infiltra en la producción de bienes de consumo." (36)

(36) Guillén Romo, Arturo., op. cit., p. 67-68.

En materia agraria, se fortalece la pequeña propiedad y se redujo el reparto al mínimo; y para inducir a los empresarios a invertir y alejar de sus cabezas cualquier temor de expropiación se reforma el Artículo 27 constitucional.

En apoyo a su programa se crearon diversos tipos de organismos públicos y empresas estatales autónomas que en alguna forma dependieron los recursos financieros del Gobierno Federal. -- Asimismo, fue promulgada a finales de 1947 una Ley para el Control de los Organismos y Empresas del Estado, la cual "...facultaba a la Secretaría de Hacienda para 'controlar y supervisar -- las operaciones de los organismos descentralizados y las entidades con participación estatal a fin de mantenerse informada de -- su progreso administrativo y asegurar su correcto funcionamiento económico, mediante un sistema permanente de auditoría e inspecciones técnicas'..." (37)

Más adelante, dentro de la Secretaría de Hacienda, se --- creó la Comisión Nacional de Inversiones, como entidad administrativa encargada de controlar, vigilar y coordinar los presupuestos de capital y cuenta corriente de los organismos autónomos y empresas estatales.

Para financiar la inversión del Sector Público, de la que

(37) Wionczek, Miguel S. "Antecedentes e Instrumentos de la planeación en México," en Bases para la Planeación Económica y Social en México. (Seminario en la Escuela Nacional de Economía), Edit. Siglo XXI, México 1978, p. 32.

en éste período careció sustancialmente, se recurrió al crédito externo, evadiendo en esa forma los problemas que entrañarían al obtener esos recursos de los grupos nacionales de altos ingresos.

En 1946 y 1947, la expansión interna en el país, más la acumulación de demandas que no fueron totalmente satisfechas en el período de guerra, condujeron a un agudo incremento de importaciones. En este sentido Guillén Romo dice que "...La reserva monetaria acumulada durante la guerra fue agotada en dos años -- escasos. El gobierno de Alemán, en vez de establecer medidas para la protección de esa reserva y su utilización racional, permite y alienta su despilfarro. Mientras las exportaciones totales del país fueron de 372.3 millones de dólares. En 1946 y 1947 llegaron a 600 y 719.2 millones, respectivamente. En términos relativos, las exportaciones aumentaron en un 59% y las importaciones se incrementaron en un 93%". (38)

A este respecto existieron importantes pedidos de artículos extranjeros que, acumulados desde años anteriores, se surtieron rápidamente. La mayoría de ellos fueron solicitados por los grupos de altos ingresos que tenían elevada propensión al consumo de mercancías o compra de valores extranjeros y que además poseían grandes sumas de dinero en efectivo.

(38) Guillén Romo, Arturo., op. cit., p. 68-69.

Sin embargo, la constante presión en que se encontraba el peso mexicano propició una intensa fuga de capitales. En julio de 1948, cuando las reservas mexicanas de divisas extranjeras -- llegaron a un punto peligrosamente bajo, se decretó la libertad de cambios. La devaluación provocó un aumento en el costo de los artículos importados y de los precios en toda la economía, paralelamente los salarios se incrementaron. Lo anterior, marcó la -- necesidad de solicitar préstamos al Fondo Monetario Internacio-- nal y a la Tesorería de los Estados Unidos para sostener el va-- lor del peso.

De acuerdo al programa elaborado por el Ejecutivo, Miguel Alemán destinó cuantiosas sumas de dinero a caminos rurales y a obras de irrigación. La mayoría de ellas se concentraban al Norte, cercanas a la frontera de los Estados Unidos donde la agri-- cultura comercial era mucho más importante que la de abasteci--- miento interno. Los empresarios nacionales volvieron sus intere-- ses a esas zonas, como lugar de inversión prontamente productiva.

A fines de éste periodo las oportunidades de inversiones lucrativas para el Sector Privado empezaron a desvanecerse y los programas, propuestos por el régimen, con muy altos rendimientos permitían afirmar que habían sido hechos al azar y, en algunos -- casos, improvisados. Es posible que tampoco hubieran previsto -- las tensiones sociales internas que iban a causar operar con mé-- todos inflacionistas; ni mucho menos lograr una efectiva coordi--

nación con las empresas y organismos públicos que en ese entonces operaban en una forma completamente independiente y sólo presionaban para obtener más fondos de inversión.

No había ningún organismo que coordinara la inversión y -- si algunos proyectos resultaron productivos, fue por el apoyo -- que hubieron podido recibir de los grupos más fuertes que esperaban mayores ganancias y que se coordinaron para su realización; como es el caso de los inversionistas que trasladaron su capital hacia el norte, por las facilidades que el régimen daba con la construcción de grandes obras de irrigación.

Como consecuencia de la necesidad de conseguir préstamos en el extranjero, el Banco de México elabora un programa de inversiones, llamado Plan de Inversiones del Gobierno Federal y -- sus dependencias descentralizadas, para los años 1947-1952. De igual forma que los planes anteriores, contiene una serie de cálculos sobre las necesidades de inversión, globales y sectoriales, considerando una relación capital-producto dada y bajo el supuesto de que se mantuviera la misma tasa de crecimiento del producto nacional.

Esta solicitud de crédito fue hecha al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento -BIRF- quien como condición para otorgar el préstamo pidió que se le presentara un programa de -- proyectos que se pensaban realizar. Y es hasta fines de 1952 --- cuando la Nacional Financiera elabora un Programa Nacional de --

Inversiones para los años 1953-1960. La petición del préstamo en 1952, dió lugar a que se formara una Comisión Mixta integrada -- por dos miembros del Banco y dos representantes del Gobierno Mexicano, para elaborar un trabajo referente al desarrollo alcanzado por la economía mexicana y su capacidad para atraer capital -- del exterior. En el se incluyen datos sobre la inversión pública desde tiempo atrás.

Periodo de Adolfo Ruiz Cortines.

Sin embargo, para cuando el siguiente mandatario asumió -- el poder, en diciembre de 1952, los problemas financieros del ré gimen anterior no habian quedado resueltos.

Una de las principales tareas que la administración de -- Ruiz Cortines trató de efectuar, derivadas de lo anterior, fue -- establecer un mayor orden y mejorar la coordinación de las inver -- siones del Sector Público que se había tornado más complejo.

El periodo inicial de su mandato coincide con la recesión que se presentó en los Estados Unidos una vez terminada la gue -- rra de Corea y además con dos fases diferentes en materia econó -- mica; la primera correspondiente a los meses iniciales en los -- cuales el producto nacional bruto sufrió una severa contracción y, la segunda en la que la actividad económica se reanima, co -- mienza a partir de 1954.

A diferencia de sus antecesores esperó medio año después

de su elección, para ordenar a las Secretarías de Hacienda y Economía la preparación de un Plan de Inversiones del Sector Público que abarcaría el periodo 1953-1958. Desatendió la sugerencia de la Comisión Mixta, integrada por miembros del BIRF y funcionarios mexicanos, de elaborar un plan de desarrollo a largo plazo. Dicha sugerencia estimaba necesaria la creación de un grupo autónomo de técnicos que elaborara programas de inversión y ayudara a coordinar las actividades gubernamentales de acuerdo con un programa de desarrollo.

El plan que el Presidente ordenó, a las Secretarías de Hacienda y Economía, debía apoyarse en información que tendría que recabar de todas las Secretarías de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal sobre sus programas de inversión, recursos financieros disponibles y previsibles. Para tal tarea se crea un organismo, el Comité de Inversiones, integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Economía y bajo la autoridad de la Secretaría de Hacienda, el Banco de México y la Nacional Financiera.

Dado que las actividades del Comité eran comprometedoras para la mayoría de las empresas, por la información que éste requería, desde el principio tropezó con algunos obstáculos de tipo político; ya que la programación propuesta comprometía a la Secretaría de Hacienda a cubrir el presupuesto que tales inversiones requerían, se tuvieran o no fondos para ejercerlo.

Esta inconveniencia creó la necesidad de que el Comité -- fuera trasladado a un nivel más alto de coordinación económica - y política, porque la planeación y programación de las inversiones del Sector Público eran de gran trascendencia para el país, se asignó a la Presidencia de la República dicha tarea y se creó la Comisión de Inversiones, en octubre de 1954.

Esta Comisión quedó integrada con personal técnico reducido, constituido por un Director, un Subdirector, un Jefe de programación y diez analistas que estaban especializados en el conocimiento de los distintos campos que cubre la inversión pública: comunicaciones y transportes, irrigación, fomento agrícola, ---- obras portuarias, energía y combustibles, escuela, hospitales y viviendas. Los analistas disponían de personal técnico auxiliar para realizar las labores a su cargo.

Sus funciones principales eran:

a) Estudiar y evaluar los proyectos de inversión según su importancia para las necesidades económicas y sociales inmediatas del país. Los criterios que la Comisión utilizó en su intento por establecer un inventario, completo de todos los proyectos de inversión del Sector Público y estimularlos de acuerdo con -- los criterios de inversión establecidos por sus técnicos fueron: la productividad del proyecto, es decir, la relación entre el -- rendimiento económico y el costo; beneficio social; el grado de

coordinación con otros proyectos; el grado de avance con otros - proyectos ya iniciados; la protección de inversiones anteriores en el caso de proyectos ya emprendidos y, el volumen de ocupa--- ción generada por el proyecto, una vez terminado.

b) Formular estudios económicos destinados a coordinar la prioridad, el volumen y el papel de las inversiones públicas con forme a los objetivos de la política económica fiscal y social.

c) Someter a la consideración del Presidente un plan coor dinado de inversiones públicas, y

d) Sugerir al Presidente ajustes periódicos en vista de - nuevos desarrollos imprevistos.

Sus actividades se orientaron primordialmente hacia el lo gro de los objetivos siguientes:

"... 1. Determinar los niveles convenientes de inversión públi ca, considerando las necesidades de inversión y aten-- diendo a los recursos financieros disponibles situa--- ción cambiaria y aquellos otros elementos ligados a la inversión del Sector Público.

2. Estudiar los proyectos de inversión del Sector Público a fin de evaluar su beneficio económico y social; coor dinar las distintas inversiones y jerarquizarlas en -- función de los medios financieros y la necesidad del - país.

3. En función de lo anterior, formular programas anuales

de inversión pública para someterlos a la consideración del Jefe del Ejecutivo.

4. Proponer cambios en la orientación de las inversiones, reestructuración de los programas o promoción de nuevos proyectos, como resultado de las necesidades de inversión, coordinación y jerarquización de los programas del Sector Público.
5. Sugerir al propio Jefe del Ejecutivo, durante el ejercicio del Presupuesto, las modificaciones que deben realizarse a los programas aprobados.
6. Realizar estudios sobre el financiamiento de la inversión del Sector Público.
7. Estudiar las tendencias de la economía nacional y contribuir a la programación de la política económica general para enmarcar y justificar las inversiones del Sector Público.
8. Determinar necesidades de inversión de los distintos sectores en los próximos diez años.
9. Elaborar estudios generales sobre distintos temas ligados estrechamente a la inversión pública, tales como el desarrollo económico; relaciones entre la inversión pública y la inversión privada; inversión pública y la balanza de pagos; operación y administración de las obras públicas; política de inversiones públicas; coor

dinación de las inversiones federales, estatales y municipales; y distribución geográfica de la inversión pública.

10. Formular un inventario de las obras públicas en proceso de ejecución a fin de conocer los distintos aspectos de los proyectos incluidos en los programas de inversión anual.

11. Elaborar diversas estadísticas sobre la inversión pública y su financiamiento." (39)

"... El mecanismo utilizado por la Comisión para cumplir con las funciones encomendadas fue, a grandes rasgos, el siguiente:

a) Las dependencias del gobierno federal, incluidas las empresas descentralizadas y las de participación estatal, presentaban sus proyectos particulares de inversión.

b) La Secretaría de Hacienda les proporcionaba información acerca del volumen de fondos disponibles para inversión. -- Por su parte, las empresas descentralizadas y de participación estatal tenían la obligación de entregar sus estados financieros."

(40)

(39) Salinas Lozano, Raúl., "Comisión de Inversiones"; en Aportaciones al conocimiento de la Administración Pública Federal (autores mexicanos). Dirección General de Estudios Administrativos. Ed. Secretaría de la Presidencia; Colección: Fuentes Bibliográficas. México, 1977. p. 328-329.

(40) Guillén Romo, Arturo., op. cit., p. 72 -y- 73.

La Comisión fue un instrumento adecuado para imponer cierto orden de prelación en las inversiones públicas, para lograr la coordinación de dependencia acostumbradas a hacer sus inversiones de manera autónoma y con base en criterios diferentes y, en muchas ocasiones, opuestos.

Por disposición presidencial se prohibió a todos los organismos y dependencias realizar cualquier inversión no sometida previamente a la Comisión de Inversiones y aprobada por el Presidente.

Los datos que la Comisión lograba obtener y la comparación que ésta hizo con los ya existentes, permitieron comprobar la exactitud de la información. Estos antecedentes sirvieron de base para integrar el Programa Global de Inversiones de todo el Sector Público y el monto total de los recursos de inversión ya disponibles, así como para proponer un plan que incluyó la distribución de los fondos federales entre la inmensa gama de proyectos ya existentes, sin ignorar cualquier organismo o proyecto. En el caso de haber proyectos nuevos, la Comisión de acuerdo a su criterio de prioridades, designaba para su ejecución los fondos restantes en disponibilidad.

El presidente, al presentarsele el presupuesto preliminar de inversiones, era el que hacía modificaciones finales. En esta etapa, los compromisos del presidente con intereses regionales y locales hicieron entrar en juego fuertes consideraciones de ti

po político.

El hecho de que el Programa Global de Inversiones incluye ra varios organismos, los alentó a mantener al día su administrac*ión* sobre todo en lo que se refiere a planeac*ión* y ejecuc*ión* de sus programas de inversi*ón*, de no seguir esta linea, la Comisi*ón* pod*ía* aplicar ciertas sanciones y exigir eficiencia en sus acti*vidades*.

A principios de 1954, antes de que la Comisi*ón* de Inver*siones* fuera creada como tal, empezaron a aparecer se*ñales* de de*bilidad* en la posici*ón* de M*éxico* respecto sus pagos al exterior. Y, en abril de ese a*ño* la paridad del peso fue cambiada. Sin embargo, despu*és* de la devaluaci*ón* se reanudó el crecimiento de la econom*ía* del pa*ís*. Los precios que se hab*ían* mantenido m*ás* o me*nos* estables dos o tres a*ños* antes, empezaron a ascender nuevam*ente* con rapidez.

Ante *éste* grave problema el r*égimen* insistió, -- desde entonces, en hacer todo lo posible por incitar la infla*ci*ón** y aumentar el poder de compra del trabajador mexicano. Las inversiones p*úblicas* despu*és* de 1954 declinaron en forma gradual. Se impulsó, sin embargo un n*úmero* importante de inversiones en programas de servicio social. El mayor n*úmero* de ellas no se dirigió a las ciudades, sino a las *áreas* rurales: nuevam*ente* en obras de riego.

En la industria, se financi*ó* la primera planta para la --

construcción de carros de ferrocarril; en la energía eléctrica y en PEMEX. Todo ello aumentó la necesidad de financiamientos externos y, al percatarse de la utilidad de elaborar programas de inversión a más largo plazo, por lo menos en los sectores específicos que estaban solicitando préstamos públicos y privados del exterior a través del Gobierno Federal o de una manera directa. Los préstamos se contrataron con el Banco de Exportación e Importación y el Banco Mundial, para financiar al Sector Público.

Si al principio de su régimen, Ruiz Cortines trató en forma distante al capital privado, sobre todo extranjero, tres años después asistió amablemente las proposiciones extranjeras. En este sentido Vernon, Raymon dice que "...En cada uno de los años transcurridos entre 1955 y 1958 las inversiones directas del capital privado provenientes del exterior, llegaron a más de 100 millones de dólares por año". (41)

Como consecuencia de estos acontecimientos, en 1956 se -- asignaron a la Comisión algunas actividades adicionales que de una u otra manera ayudaran a solucionar los problemas con que se enfrentaba el régimen en materia de inversiones, éstas fueron: -- realizar investigaciones sobre las implicaciones financieras de la inversión pública; analizar las tendencias generales de la --

(41) Vernon, Raymond., op. cit., p. 129.

economía, y contribuir a la planeación de la política económica nacional, a fin de integrar y justificar las inversiones del Sector Público; elaborar previsiones a largo plazo de las necesidades de inversión por sectores principales; estudiar y analizar diversos aspectos de la inversión pública, tales como su relación con el desarrollo económico, efecto sobre el Sector Público e influencia sobre la balanza de pagos.

La Comisión de Inversiones durante éste periodo fue muy importante por estar directamente ligada al Jefe del Ejecutivo, por permanecer ajena a la corriente de conflictos políticos y personales de la rama ejecutiva de todo gobierno, por poseer información de tipo económico esencial para cualquier organismo, por influir a una mayor eficiencia en la ejecución práctica de los proyectos, y por ser intermediaria entre la Secretaría de Hacienda y demás Secretarías de Estado, organismos autónomos o empresas, quienes eran los destinatarios finales de los fondos.

La creación de éste órgano durante el periodo de Ruiz Cortines obedeció a la constante necesidad del régimen para dirigir mejor sus inversiones hacia campos productivos creando la infraestructura necesaria y dar confianza al capital privado para invertir. Por lo menos fue un intento más conciente de lo que se debía estimar antes de invertir. Se insistió aún más en recabar información que mostrar la realidad sobre los recursos disponibles así como las necesidades que debían cubrirse.

Cuando la Comisión se puso en marcha tuvo que distribuir anualmente, entre los proyectos contenidos en el Programa de Inversiones elaborado en el periodo anterior, más de las tres cuartas partes de los fondos federales disponibles. Impulsándolos o teniéndolos, según el caso. Los proyectos nuevos, técnicamente bien preparados y en espera de ser ejecutados, eran escasos. Y en los campos en los que se mostró una gran preferencia fueron los de siempre: irrigación, energía (electricidad y petróleo) y comunicaciones y transportes. Por lo que se puede decir que el régimen de Ruiz Cortines fue una continuación del anterior, y sus programas de inversión tendían a fortalecer el crecimiento económico.

El desconcierto interno que causó la devaluación de 1954 convirtió al Banco de México en una entidad extremadamente conservadora en el manejo del crédito, empeñada en evitar tendencias inflacionistas. La reacción del Gobierno, ante esto, al cambiar de régimen, en diciembre de 1958 fue aceptar un intenso aumento en los gastos públicos. Este incremento inicial no parece haber sido el resultado de una política administrativa consciente, sino más bien la pérdida temporal del control de la Presidencia, sobre las innumerables y complejas oficinas de Gobierno. Se esperaba acelerar la formación de capital privado productivo o reducir la extensión de la participación extranjera, por medio de la restricción económica en cuanto a la designación de los --

gastos más indispensables y el control establecido que se ejercía, a pesar de ello estos propósitos no se pudieron alcanzar.

Periodo de Adolfo López Mateos.

El periodo correspondiente a Adolfo López Mateos (1958---1964), conciente o no del problema anterior, lo primero que hizo fue modificar la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado introduciendo por vez primera el concepto de planeación, en diciembre de 1958.

Con base a ésta modificación se creó la Secretaría de la Presidencia, con facultades para elaborar el Plan General del --Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo, y los programas especiales que fijara el Presidente de la República. Además, de la posibilidad de planear obras, sistemas y el aprovechamiento -de los mismos, proyectar planes de fomento y desarrollo regiona-les y locales, la coordinación de los programas de inversión de los diversos órganos de la Administración Pública y la planea---ción y vigilancia de la inversión pública y la de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

La antigua Comisión de Inversiones se integró a la Secretaria de la Presidencia como Dirección de Inversiones Públicas. Asimismo, se creó la Dirección de Planeación encargada de la planeación económica nacional. Sin embargo, ésta Dirección, no recibió la atención que merecía y se le consideró como un órgano de

más baja importancia que la Comisión de Inversiones. Si bien se puede decir que, éstas dos direcciones se ocupaban, independientemente una de la otra, de dos aspectos esenciales: la planeación nacional y la administración de las inversiones del Sector Público.

Se puede observar que, los funcionarios que se encargaron de la creación de estos dos órganos dentro de la Secretaría de la Presidencia, no tenían una idea clara de lo que se proponían, por lo menos, al crear la Dirección de Planeación.

Nuevamente se ordenó a todos los organismos públicos, proporcionar información a la Secretaría de la Presidencia, sobre sus planes de inversión para que se encargara de coordinar satisfactoriamente los proyectos, y someter el plan coordinado de inversiones del Sector Público para 1960-1964 junto con un cuadro de prioridades y las fuentes de financiamiento a consideración de la oficina del Presidente. Se elevó a cargo de sanción aquellas disposiciones de algunos organismos de contratar créditos o importar bienes sin la previa aprobación del Presidente.

A principios de éste periodo, algunos organismos ejercieron al máximo su autonomía y empezaron a desembolsar grandes fondos, independientemente de la política económica que en la etapa anterior se había mantenido firmemente y que ahora parecía aflojarse y salir del control de la Presidencia.

Para poner bajo control este desorden, en 1959 se creó un

Comité de Importaciones del Sector Público, con el propósito de controlar las importaciones de las entidades gubernamentales. Y se ordenó al Banco Nacional de Comercio Exterior, no dar permiso de importación a los organismos del Sector Público cuando no --- existieran pruebas escritas de que los bienes que pretendían importar estuvieran debidamente aprobados por la Presidencia.

Ya para 1960, había bastante incertidumbre en el Sector Privado como para iniciar una crisis mayor en la economía mexicana.

Influido, quizá por el cardenismo, López Mateos hizo algunas concesiones a la izquierda, declarando que iba a seguir una política de extrema izquierda, dentro de la Constitución en su administración y la apatente decisión de reducir enérgicamente el papel de las inversiones directas, extranjeras en el país. -- Por lo que el Gobierno se abocó la tarea de comprar empresas privadas, donde existían grandes intereses extranjeros, y paralelamente gestionar fuertes préstamos al exterior, donde se incluían grandes sumas de compañías de seguros y bancos privados. Con lo que sustituían a las inversiones extranjeras por crédito público. Respecto a los inversionistas, el régimen, los presionaba a ceder el control mayoritario a accionistas mexicanos privados y públicos.

La disposición del Gobierno en el sentido de conceder permisos para nuevas instalaciones, preferentemente a empresas con-

troladas por mexicanos que a operaciones bajo control extranjero, permitió vislumbrar a los inversionistas extranjeros que los proyectos que involucraran principalmente el ensamblado o procesado final de artículos iban a requerir de cuantiosas importaciones, enfrentándose a restricciones gubernamentales; lo que trajo como consecuencia la salida de grandes sumas de dinero en 1960 y 1961. El país se salvó de una devaluación gracias a los fuertes créditos del Banco de Exportación e Importación y otras fuentes públicas.

Ante esta situación el régimen no tuvo más que hacer un esfuerzo por demostrar que se estimaba el papel del sector comercial en la economía del país.

Un acuerdo presidencial firmado en 1962 daba origen a la Comisión Intersecretarial, formada por la Secretaría de la Presidencia y la de Hacienda y Crédito Público, para que formulara inmediatamente programas nacionales de desarrollo económico y social a corto y largo plazo.

En el ámbito internacional la política de los Estados Unidos hacia Latinoamérica había dado un nuevo giro. Se había creado la Alianza para el Progreso, principalmente para controlar y dirigir la economía de los países latinoamericanos en favor de fuertes intereses extranjeros, sobre todo de los Estados Unidos, olvidando las necesidades esenciales de dichos países.

La Comisión Intersecretarial formuló el Plan de Acción In

mediata para el periodo de 1962-1964 y fue expuesto ante la Primera Reunión del Consejo Interamericano Económico y Social de la O.E.A. Posteriormente fue sometido a revisión por parte de autoridades de la Alianza para el Progreso, retrasando su inicio un año. Para su ejecución sería necesario contratar nuevos préstamos.

Este plan se trazó dentro de los moldes de una estrategia económica inadecuada para resolver los problemas reales a que se enfrentaba el país. No se pretendía realizar un esfuerzo serio tendiente a movilizar el excedente económico, que en forma lamentable se había despilfarrado o que había salido del país para incrementar los recursos de los monopolios de la metrópoli norteamericana.

El éxito del plan se basaba en conseguir mayor financiamiento externo y en crear condiciones favorables, para que la inversión privada recobrará el nivel relativo que tenía antes de los años sesentas. En cuanto a la estructura de la inversión pública tampoco se proyectaron cambios importantes, pues la actividad del Estado se efectuaría en sectores en los que desde tiempo atrás venía interviniendo.

En este plan no se incluyeron los mecanismos administrativos que se utilizarían para ejecutarlo, lo cual es lamentable, pero más lo fue el que tampoco se puso en práctica.

CAPITULO TERCERO

"LA REFORMA ADMINISTRATIVA COMO INSTRUMENTO EN LA PLANEACION"

1. ANTECEDENTES

1.1 Período 1821-1957

La política española en la Nueva España, estuvo encaminada a conservar por sumisión interna y defensa exterior la posesión adquirida. Asimismo, el sistema administrativo impuesto en la colonia, más bien se orientó a recaudar fondos para la Corona que a dirigir una comunidad de hombres. Por tal motivo, en un país lejano al suyo y con innumerables riquezas, los funcionarios provenientes de la gran metrópoli se preocuparon más por su enriquecimiento, a través de los puestos que desempeñaban, que por el bienestar de la población que gobernaban.

La herencia colonial basada en un sistema administrativo corrupto, en el pillaje, en la sublimación del indígena y en la exclusión de los cargos públicos a los no españoles -nativos- prosiguió hasta hacerse insoportable. Criollos, mestizos e indios, inconformes ante esta situación, comenzaron a comprender que su intervención activa en el proceso de la vida política, económica y social de la Nueva España, sólo se lograría independizándose de la metrópoli. Así es que, al surgir a la vida independiente sus aptitudes para crear la estabilidad que el --

país reclamaba resultaron nulas y más bien, al contrario de lo - que ellos mismos pudieron desear, éste periodo fue de completa - anarquía.

La Hacienda Pública, obligada por los acontecimientos internos y externos, en el periodo independiente sufrió solo algunos cambios que en muy poco contribuyeron a un mejoramiento -- del nivel de vida, por lo que de 1821 a 1853 sólo hubo tres cambios en la estructura administrativa:

En 1821 se establecieron cuatro Secretarías de Estado y del Despacho Universal de:

- Relaciones Interiores y Exteriores
- Justicia y Negocios Eclesiásticos
- Guerra y Marina
- Hacienda

En 1836 con la expedición de las Siete Leyes Constitucionales, que establecieron la República Central, la estructura se modificó quedando las siguientes Secretarías:

- Interior
- Relaciones Exteriores
- Hacienda
- Guerra y Marina

En 1853 Santa Anna pretendía justificar la mano dura - de su gobierno mediante un reajuste o reforma en la Administra-- ción Pública a efecto de lograr una mayor eficiencia para desa--

rollar materialmente al país, que hasta en esos momentos no había logrado salir del retroceso debido a la guerra interior recurrente que afectó a México desde que alcanzó su independencia. - Asimismo, quiso mostrar y contrastar la eficacia de un orden administrativo basado en un régimen de fuerza, frente a los gobiernos de inspiración liberal cuya sabiduría administrativa permaneció casi inédita por falta de estabilidad política y de continuidad pacífica en el mando.

A este efecto, Santa Anna promulgó el 22 de abril de 1853, las Bases para la Administración de la República, donde decía que para el despacho de los negocios habría cinco Secretarías de Estado:

- Relaciones Exteriores
- Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública
- Guerra y Marina
- Hacienda, y una de nueva creación;
- Fomento, Colonización, Industria y Comercio

El campo de actividad del nuevo ministerio comprendía los siguientes ramos: formación anual de la estadística general del país, tanto de industrial y agrícola como la minera y mercantil; construcción de caminos, canales y otras formas de comunicación; expedición de patentes y privilegios o concesiones; colonización; las obras de desagüe del Valle de México, y las obras pú

blicas de utilidad y ornamento; fomento de todos los ramos mercantiles e industriales; organización de exposiciones industriales, agrícolas y mineras. Además, en mayo del mismo año se adiciona una nueva Secretaría, la de Gobernación.

La consolidación del Estado Nacional en estos 32 primeros años de vida independiente se desarrolló en medio de innumerables revueltas, en diversas regiones del país, lo que las dejó aisladas y dió origen a que los titulares del gobierno fueran -- cambiados con gran frecuencia. A este respecto en Leemans Arne se menciona que "... por estas razones los principales intentos de reforma administrativa de ese periodo se dirigieron a restablecer los más elementales instrumentos de gobierno--Hacienda, -- Ejército y policía, Tribunales de Justicia-- y fueron obligadamente parciales. Muchos de ellos se agotaron en el mero anuncio de modificaciones legales, que no siempre se tradujeron en realidades, bien fuese por falta de instrumentos y recursos apropiados o bien por falta de tiempo para llevarlas a cabo. En otras ocasiones estas 'reestructuraciones' o 'reorganizaciones' se reducían a ceses masivos de personal en busca de economías presupuestarias o de medidas militares". (42)

(42) Leemans F., Arne., "Como Reformar la Administración Pública", Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1977, p. 203.

En 1857 al proclamarse las Leyes de Reforma, en apoyo a una nueva Constitución que dictaba las garantías individuales y fortalecía al órgano legislativo reduciendo las facultades del Ejecutivo con el firme propósito de terminar con los abusos que una vez estando en el poder cometieron algunos presidentes, se sucedió una lucha interna que duró de 1858 a 1861 terminando ésta con la separación de la Iglesia y el Estado.

Benito Juárez se perfiló como eje de ese movimiento y en un Manifiesto a la Nación expresó que "... el instinto de la Nación, ilustrado por las decepciones y esperanzas frustradas había comprendido que las revoluciones serán estériles y que los elementos conquistados en el terreno político y social no darán fruto mientras no se corone la obra con la revolución administrativa". (43)

Estas palabras permitían vislumbrar una reforma administrativa que dadas las circunstancias no se pudo efectuar, debido en primer lugar al establecimiento, en apoyo a las fuerzas conservadoras, del Imperio de Maximiliano, y en segundo lugar, porque al término del Imperio, el regreso de Juárez sólo duró tres años, en los que trató de fortalecer las facultades del Ejecutivo y poner en marcha su anunciado programa de reforma, propósito en el que insistió hasta su muerte en 1872.

(43) Ibidem.

Lerdo de Tejada continuó con ésta idea con escaso éxito, y es poco lo que se puede destacar al respecto. Porfirio Díaz al tomar el poder, en 1876, promovió la idea de modernizar y desarrollar al país, para lo cual impulsó la infraestructura que ofreciera al capital extranjero seguridad, posibilidades prontas de recuperación y facilidades para intervenir. Sus objetivos lo llevaron a hacer algunas reformas administrativas, básicamente técnicas parciales y de carácter incremental, como la institución del presupuesto anual, clasificado en ramos y partidas, así como la creación, el 13 de marzo de 1890, de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, y el 16 de mayo de 1905 la de Instrucción Pública y Bellas Artes.

Con la creación de estas dos Secretarías se elevó a ocho el número de ellas, quedando la estructura de la siguiente manera:

- Relaciones Exteriores
- Gobernación
- Justicia
- Fomento
- Guerra y Marina
- Hacienda
- Comunicaciones y Obras Públicas
- Instrucción Pública y Bellas Artes

Con este nuevo giro marcó la subida de Porfirio Díaz al poder, prolongándose casi 33 años, y en donde el aparato administrativo se convirtió en un instrumento promotor y sólo sirvió para fortalecer económicamente a los grupos que, desde el inicio del régimen, permanecieron por interés y avaricia al lado del presidente, aunque no estuvieran de acuerdo en algunas de sus concepciones, y que por no permitir la participación política y suprimir toda justicia en favor de la gran mayoría de la población, provocaron un nuevo movimiento armado en contra de la dictadura. Movimiento que dió como resultado un nuevo estado de cosas, afectando con ello a la Administración Pública - que no había sufrido ninguna variación sustancial en su estructura.

La Constitución de 1917 imprimió en el Estado un nuevo papel -el de un Estado de servicio o de bienestar- que necesariamente vendría a desempeñar nuevos roles, con una estructura administrativa que, al aumentar sus cargas, aumentó también su responsabilidad.

El Ejecutivo tenía en sus manos la obligación constitucional, de establecer la coordinación de las políticas gubernamentales. Por tanto, la organización del gobierno se centralizó en la presidencia cuyo titular tenía poderes ilimitados para nombrar y destituir. En igual forma para emitir decretos y reglamentos de carácter administrativo. Al congreso se le otorgó

la capacidad legal para ejercer control sobre la conducta de la Administración Pública y a la Cámara de Diputados la capacidad para promulgar el presupuesto anual.

También se señaló una nueva modalidad en la creación de órganos centrales: los Departamentos de Estado, para lo cual, en diciembre de 1917, se publicó en el Diario Oficial la nueva estructura de la administración Pública Federal en la que se establecen siete Secretarías:

- Gobernación
- Relaciones Exteriores
- Justicia e Instrucción Pública
- Fomento
- Comunicaciones y Obras Públicas
- Hacienda, Crédito Público y Comercio
- Guerra y Marina

y, cinco Departamentos:

- Universitario y de Bellas Artes.
- Salubridad Pública.
- Aprovisionamientos fabriles y aprovisionamientos --
militares.
- Contraloría.

La creación del Departamento de Aprovisionamientos Generales y el de Contraloría, son un ejemplo del tipo de servicios de apoyo que serían comunes a varias dependencias. De-

entre sus principales funciones estaba la de estudiar la organización, procedimientos y gastos de las dependencias para incrementar la economía y la eficiencia de los servicios señalando recomendaciones al Presidente.

Si bien en la Carta Magna se dictaron disposiciones que podían crear órganos administrativos específicos y determinar sus funciones, no se promulgaron leyes efectivas para su creación. Tampoco quedó inscrito algún procedimiento eficaz de control legislativo sobre la administración o sobre el poder del presidente para designar funcionarios.

Es hasta el 30 de diciembre de 1922 que se establece un decreto en el cual se delinea una nueva modificación en la estructura administrativa. Se establecen siete Secretarías:

- Gobernación.
- Guerra y Marina.
- Agricultura y Fomento.
- Comunicaciones y Obras Públicas.
- Industria, Comercio y Trabajo.
- Relaciones Exteriores.
- Hacienda y Crédito Público.

Y, se agrega un nuevo Departamento a los anteriores:

- El de Estadística Nacional.

En 1928 se establece un Departamento del Presupuesto de la Federación con atribuciones para estudiar la Organización Administrativa, coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia en los servicios públicos.

El 30 de noviembre de 1932 se establece un decreto en el que se crea una nueva Secretaría: la de Economía Nacional, que absorbe las funciones del Departamento de Estadística Nacional, se suprime la de Industria, Comercio y Trabajo y se crea el Departamento de Trabajo. De igual forma, dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se crea la Oficina Técnica Fiscal y del Presupuesto con facultades para hacer estudios dentro de la organización administrativa, coordinar actividades y sistemas de trabajo con el propósito de lograr eficiencia en los servicios públicos.

El 22 de marzo de 1934 aparece una Ley de Secretarías de Estado, y el 6 de abril de ese año quedan establecidas algunas modificaciones en la estructura de gobierno; se crea una nueva Secretaría. la de Educación Pública. Se suprimen los Departamentos de Contraloría, el de Aprovechamientos Generales - Absorbidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público -, y el Universitario y de Bellas Artes. Se crean a su vez los Departamentos Agrario y del Distrito Federal. Además dos Procuradurías, la General de la República y -

la de Justicia del Distrito y Terroitorios Federales.

El 31 de diciembre de 1935, en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado aparecen tres nuevos Departamentos:

- Forestal, de Caza y Pesca
- Educación Física
- Asuntos Indígenas

No es sino hasta 1939, en que se establecen dos Secretarías.

- Defensa Nacional
- Asistencia Pública

Se suprime la de Guerra y Marina y se crea el Departamento de Marina Nacional que absorbe las funciones del de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares.

Durante este período presidencial, 1934-1940, se buscó el establecimiento de los instrumentos legales y los mecanismos institucionales que, a nivel nacional y en forma integrada, fueran capaces de coordinar y transmitir las demandas y aspiraciones de los grupos sociales que surgían en el proceso revolucionario.

En el transcurso de ésta década se llevaron a cabo frecuentes reestructuraciones dentro de la Administración Pública. Y, buscando propiciar mayor eficacia en sus funciones se recurrió más frecuentemente a una nueva modalidad de instituciones públicas, la creación de Organismos Descentralizados y Empresas

de Participación Estatal, que ayudarían al Estado en sus nuevas funciones dentro del campo económico, social y cultural. Sin embargo, la institución desorbitada que fue teniendo este tipo de organismos no obedeció a algún plan preconcebido.

El Banco de México y Nacional Financiera S.A., tuvieron una mayor importancia como organismos de apoyo financiero. Se crearon el Banco Nacional de Crédito Ejidal S.A. de C.V. (1935); Productora e Importadora de Papel S.A. de C.V. (1935); Aseguradora Mexicana S.A. (1937); Comisión Federal de Electricidad (1937); Banco Nacional de Comercio Exterior S.A. (1937); Petroleos Mexicanos (1938); Comisión Nacional de Valores (1939); Lotería Nacional para la Asistencia Pública (1939); Ferrocarriles Nacionales de México (1940); entre otros.

En 1940 la administración central sufrió algunos cambios: se creó la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y el Departamento de Marina adquiere el rango de Secretaría.

El 18 de octubre de 1943 se fusionan la Secretaría de Asistencia y el Departamento de Salubridad en una sola Secretaría, la de Salubridad y Asistencia.

En el siguiente período presidencial, 1940-1946, el Estado empezó a participar en la industria manufacturera con organismos tales como: Altos Hornos de México S.A.; Fundiciones de Hierro y Acero S.A.; Aceros Esmaltados S.A.; Productora Ferretera S.A.; entre otros.

En otras ramas se crearon también, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Comité Federal de Construcción de Escuelas, el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, la Compañía Nacional Distribuidora y Reguladora.

El desarrollo de una industria nacional, solicitaba de grandes obras de infraestructura para agilizarlo, articularlo y proseguir con el mismo ritmo.

Para ello, en 1946 se hacen grandes inversiones públicas en camino, puestos, turismo, irrigación, agricultura comercial, energía eléctrica y petróleo.

En ese año se crea la Secretaría de Recursos Hidráulicos, con el propósito de aumentar los distritos de riego, hasta entonces bajo control de la Comisión Nacional de Irrigación; y, derivada de los trabajos de la Comisión Intersecretarial, creada en 1943, la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa que debía realizar funciones tendientes a racionalizar y controlar las adquisiciones y los contratos de Obra Pública, así como hacer estudios y sugerir medidas que propiciaran el mejoramiento de la Administración Pública en general. Surgen también, la Secretaría de Agricultura y Ganadería y el Departamento de la Industria Militar.

La proliferación constante de organismos descentralizados que no contaban con un adecuado control hizo necesaria la expedición de la Ley para el Control por parte del Gobierno Fe-

deral de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en 1947. Sin embargo, ésta no frenó su crecimiento, ni su operación desarticulada.

En este período surgen, entre otras, los Servicios de Transportes Eléctricos del Distrito Federal; Productora Nacional de Semillas; Teléfonos de México S.A.; Constructora Nacional de Carros de Ferrocarriles S.A.; Diesel Nacional S.A.; Ferrocarril del Pacífico S.A.; Patronato del Ahorro Nacional; el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; y, el Banco Nacional del Ejército y la Armada.

Hacia 1947 la estructura administrativa del Estado, - presenta esta conformación, Secretarías de:

- Gobernación
- Relaciones Exteriores
- Hacienda y Crédito Público
- Defensa Nacional
- Marina
- Economía
- Agricultura y Ganadería
- Recursos Hidráulicos
- Comunicaciones y Obras Públicas
- Educación Pública
- Salubridad y Asistencia

- Trabajo y Previsión Social
- Bienes Nacionales e Inspección Administrativa

Departamentos

- del Distrito Federal
- de la Industria Militar
- Agrario

A fines de ese año el Congreso aprobó una Ley que concedió autoridad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público - para que procurara coordinar y vigilar mejor las corporaciones y organismos en los que el Gobierno intervenía con una participación mayoritaria. A este respecto, en enero de 1948, dictó un decreto por el que establecía la Comisión Nacional de Inversiones, firmado por los secretarios de Hacienda y Crédito Público, Gobernación y Bienes Nacionales. Como representante del Gobierno se propuso vigilar y coordinar todo un grupo de empresas por medio del control de las acciones. Su razón de ser consistió, en impartir servicios públicos y realizar programas acordados por el Gobierno para fomentar el interés y el bienestar de la Nación.

La Comisión funcionó con tres Departamentos: el de Contabilidad, el Jurídico y el Técnico. Este último era el núcleo de la organización, se encargaba de los presupuestos, los estudios económicos, las investigaciones y la planeación.

Su creación fue el primer intento de coordinar las inversiones del Sector Público, sin embargo, ante la poca colaboración por parte de los secretarios y funcionarios de los organismos no pudo mantenerse en función por mucho tiempo.

Para 1949 el aparato administrativo del Estado evidenciaba la necesidad de implantar muchas mejoras, debido a que venía arrastrando una serie de irregularidades internas que entorpecían su operación y en las que destacaban funciones confusas, duplicación de esfuerzos, desmoralización por falta de honradez, carencia de controles que determinaran la dirección de la maquinaria burocrática, deficiente dirección central, inadecuada coordinación e integración. Estas fallas se agudizaron por el continuo aumento de organismos públicos, que se convirtieron en el medio más idóneo del Estado en su papel como promotor principal del desarrollo.

En este renglón, adquirió gran relevancia la organización administrativa porque fue el principal punto de apoyo para que se realizaran los objetivos de la política gubernamental, tomados esencialmente de los derechos que la Constitución otorgaba a los ciudadanos, y cuyo cumplimiento condujo al Estado a realizar un gran número de inversiones, creando en su apoyo diversos mecanismos. Pero a pesar de este esfuerzo, no hubo orden en los programas ni en los financiamientos de éstos, así como -

pocas posibilidades de integración y de una adecuada vinculación, con y entre los sectores estatal y paraestatal.

A fines de 1952 se sintió con mayor agudeza la necesidad de poner fin al desordenado proceso de inversión, tanto del Sector Público como del Privado, a este efecto se creó el Comité de Inversiones bajo la jurisdicción de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sin embargo, frente a la condición de insularidad por parte de los Organismos Centralizados y Descentralizados no pudo realizar eficientemente sus funciones de coordinación.

Es hasta 1954, cuando en un nuevo intento de resolver este grave problema, se creó la Comisión de Inversiones como órgano estrechamente ligado al presidente. A diferencia de sus antecesores, se le otorgaron mayores facultades. Su función, consistió, primordialmente, en la planeación del gasto público; en el establecimiento de prioridades, la jerarquización de los proyectos de inversión de las distintas dependencias, la elaboración del Programa de Inversiones del Sector Público a mediano plazo y la concentración del gasto de un gran número de dependencias centrales.

La intervención de distintas dependencias en las actividades del ámbito gubernamental, acarreó una serie de conflictos en materia de inversiones, esto se reflejó en la duplicación de esfuerzos entre la Administración Pública y la privada,

pues ésta última necesariamente debía adaptar sus actividades - de acuerdo con las normas establecidas y sujetarse a trámites - lentos y engorrosos.

Por otra parte, la falta de coordinación entre los organismos de Estado era evidente en todas las actividades; además el carácter intermitente de la acción del gobierno limitaba la cooperación y coordinación entre los diversos funcionarios, - que se sentían apoyados directamente, en mayor o menor grado, - por el Jefe del Ejecutivo. A este respecto Ernestina Vidal comenta que "... en la estructura interna de las dependencias se encontraban fallas en la organización de las unidades administrativas carentes de uniformidad, en la línea jerárquica de autoridad y responsabilidad. Este hecho se ejemplifica en las innumerables vueltas que daban los papeles de una oficina a otra". (44) Además, en muchas Secretarías, partes de una misma función eran encomendadas a distintas oficinas y, por lo que - respecta a la delegación de autoridad existía una excesiva centralización, más que por efectos personales, por vicios en la - práctica con efectos que se reflejaban en la retención de asuntos más de lo necesario.

(44) Vidal, Ernestina., "La Administración Pública" (1958); en Aportaciones al Conocimiento de la Administración Pública-Federal (autores mexicanos). op. cit. p. 540.

Al mismo tiempo, los servidores públicos se dedicaban a sus tareas dentro de la rutina diaria sin estar conscientes de porqué y para qué las realizaban, restando así eficiencia y rapidez a sus labores.

Otro de los problemas graves de la administración de esa época fue el relativo a la coordinación y control de la política de las empresas estatales que debía ser congruente con la política general del Estado. Todo esto vino a complicarse por las duplicaciones que se presentaban cuando éstas empresas tenían que coordinarse con las dependencias de la Administración Central.

Por tales motivos, y para hacer frente a las necesidades de los nuevos programas de gobierno, fue indispensable modificar la estructura del Ejecutivo Federal y actualizar la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Esta medida permitió la especificación de funciones concretas de cada dependencia, su área de competencia y la forma de colaboración en otros organismos. Fue necesario en igual forma, la formulación de los reglamentos interiores de cada uno de los órganos centrales, la depuración de toda legislación que afectara su funcionamiento, estudios sobre la estructura de la Administración Pública y sus procedimientos de trabajo, administración de personal, planeación de la actividad gubernamental en forma de programas a corto y largo plazo, con una revisión permanente y ajustes de

acuerdo a las necesidades que se presentaran, etc., ésta nueva actividad supuso la necesidad de un sistema adecuado de información estadística, que hasta el momento no existía.

1.2 Período 1958-1969

En medio de todo este acontecer administrativo la Comisión de Inversiones realizó lo mejor que pudo su tarea de coordinar y jerarquizar las inversiones del Sector Público. Sus funciones se fueron ampliando al grado de convertirse en uno de los centros de decisión más importantes en los cuatro años que duró su gestión, hasta que, en 1958 con la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se eleva al rango de Secretaría de la Presidencia. No obstante, antes de la creación de dicha Secretaría, se tenían en consideración algunas tareas, que debía realizar si se creaba como órgano central de planeación, entre las cuales destacaron las siguientes: a) concentración de información estadística y su análisis, b) elaboración de inventarios previos, c) formulación del diagnóstico económico y social, d) formulación de planes de desarrollo a mediano y largo plazo, e) coordinación con los sectores productivos, f) asesoramiento en materia de organización administrativa, g) vigilancia, control y evaluación.

Al mismo tiempo la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, se transforma en Secretaría del Pa-

rimonio Nacional; la Secretaría de Comunicaciones y Obras pú--
blicas se divide en Secretaría de Comunicaciones y Transportes-
y Secretaría de Obras Públicas; la Secretaría de Economía Nacio
nal se convierte en Secretaría de Industria y Comercio.

En consecuencia, de acuerdo con la nueva Ley, el Ejecu
tivo Federal, queda organizado en quince Secretarías de Estado-
y tres Departamentos Administrativos. Secretarías de:

- Gobernación
- Relaciones Exteriores
- Defensa Nacional
- Marina
- Hacienda y Crédito Público
- Patrimonio Nacional
- Industria y Comercio
- Agricultura y Ganadería
- Comunicaciones y Transportes
- Obras Públicas
- Recursos Hidráulicos
- Educación Pública
- Salubridad y Asistencia
- Trabajo y Previsión Social
- Presidencia

Departamentos:

- Asuntos Agrarios y Colonización

- Turismo

- Distrito Federal

La Secretaría de la presidencia surgió como órgano de planeación y coordinación de las políticas económicas de más alto nivel. Debía enfrentarse a muchos problemas que planteaba la idea de planeación y que desde años atrás no se había tomado en cuenta, esto lo plantea Gordon S. y Wendell Karl al mencionar que en este período "...en México el concepto de planeación todavía se comprende sólo parcialmente. Más que verla como proceso técnico, los dirigentes del Gobierno y los altos funcionarios se inclinan por considerarla un proceso político o a lo mejor sólo operativo. En México no hay preparación previa para planear; se planea por pura necesidad. Formular un plan es una tarea ad hoc sin continuidad, sin proceso sistemático, sin ningún propósito de revisar y formular de nuevo lo hecho a la luz de las condiciones cambiantes. Muchas de las fallas y debilidades del proceso de planeación se deben a la ausencia de un cuerpo de planeación permanente dentro de la administración. Desperdigadas en las dependencias del Gobierno se encuentran muchas oficinas encargadas de hacer estudios fiscales, económicos o de ingeniería. Pocas mantienen relaciones de equipo con los más altos funcionarios, que formulan la política. Con mayor frecuencia se encuentran subordinadas en muy ba-

ja posición jerárquica y encargadas de alguna tarea administrativa rutinaria que absorbe la mayor parte de sus energías. Estas unidades se dedican a vegetar, sin que se haga ningún esfuerzo para coordinar y dirigir las actividades. Dentro del Gobierno, la planeación todavía es un problema teórico para políticos y no un problema administrativo de la burocracia. Sin embargo, esto no puede continuar indefinidamente. Durante los últimos 30 años, México ha evidenciado muchos signos de progreso material... Uno de los más importantes es el que reconoce la necesidad de una preparación cuidadosa y bien organizada de la acción gubernamental". (45)

Paralélamente a la creación de la Secretaría de la Presidencia existía cierto desacuerdo para ello, Esto lo expresaron diversos funcionarios, entre los cuales destaca Pichardo Pagaza quien afirmó que "...un órgano central de planificación que adopte la forma de una Secretaría, tropezaría con serios obstáculos para desempeñar su tarea. En primer término, se vería envuelto en el legítimo juego político que a estos funcionarios-corresponde y, por lo mismo, dificultaría la coordinación técnica entre las diversas Secretarías de Estado con intereses en el plan de desarrollo. En segundo lugar, le restaría flexibilidad-

(45) Gordon S., Wendell Karl., "Planeación", en Aportaciones al Conocimiento de la Administración Pública Federal (autores extranjeros). op. cit. p. 286.

a los sistemas y procedimientos que estableciera. En tercer término haría suponer, a los ojos de la opinión pública, que la responsabilidad de la ejecución del plan correspondería exclusivamente a la supuesta secretaría de planificación". (46)

La organización y funcionamiento de este órgano revestía una importancia primordial para el cumplimiento de sus funciones como eran la de formular opciones de políticas de desarrollo para el país y para el ejercicio de una de sus funciones principales, la de actuar como orientador de los numerosos centros secundarios de planeación existentes en los gobiernos e instituciones centralizadas, públicas y privadas.

En un Seminario realizado en las Naciones Unidas por la CEPAL se opinó que "...la función orientadora de la planificación implicaba que las autoridades políticas deben participar activamente en ella. Por tanto, el mecanismo técnico de planificación debe tener una ubicación que facilite la necesaria cooperación y el diálogo constante entre los expertos en planificación, de un lado, y los políticos, de otro. Además, los organismos centrales y sectoriales de planificación deberían mantener un 'diálogo social' con los grupos sociales formales y aún con los grupos sociales no organizados. El diálogo y el trabajo en-

(46) Pichardo Pagaza, Ignacio., "10 años de Planificación y Administración Pública en México" (ensayos) No. 2, Ed. I.N.A.P., México, 1974. p. 31

equipo son un principio funcional permanente de los métodos y procedimientos de una planificación eficiente". (47)

Así pues, las funciones que debía llevar a cabo esta Secretaría tendrían que contener tres elementos esenciales a fin de que los programas de desarrollo económico tuvieran buen éxito: estar bien planeados, basarse en datos exactos y previsiones lógicas; tener mecanismos adecuados de coordinación y ejecutarse con la mayor efectividad; y, la coordinación debía tener lugar tanto en la etapa de planeación como en la operativa o de ejecución.

Efectuar tales funciones era una tarea muy difícil, puesto que la coordinación de relaciones de trabajo diarias, exigía la especialización y líneas directas de comunicación entre las unidades correspondientes. Por otro lado, la coordinación, tanto en la etapa de planeación como en la de ejecución, requería un vasto volumen de trabajo administrativo como por ejemplo; para el análisis económico básico; el establecimiento de guías a seguir en las instituciones públicas y los grupos privados; la determinación de que es factible de emprender; el lograr entendimiento y aceptación acerca de cómo los programas-

(47) C.E.P.A.L., "Aspectos Administrativos de la Planificación", Documentos de un Seminario., Ed. O.N.U., New York, 1968, p. 8.

particulares encajan dentro del todo; la revisión y aprobación de los proyectos de gran magnitud; la coordinación del trabajo estadístico y de información; y, la supervisión y evaluación sobre el progreso del programa total.

Otro de los cometidos por alcanzar, consistió en establecer la coordinación entre las diversas dependencias gubernamentales, sobre todo en la etapa de ejecución de las acciones de desarrollo económico. Desde el punto de vista administrativo, la coordinación entre organismos y autoridades presentaba particular interés, porque en gran medida era una cuestión de organización y procedimientos. Por tal razón, la planeación económica en su aspecto administrativo se orientó básicamente a la vinculación armónica de esfuerzos y decisiones entre las diferentes dependencias del gobierno y con el sector privado.

El 29 de junio de 1959 se dictó un acuerdo presidencial por el que se disponía que las Secretarías de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal elaboraran un programa de inversiones comprendiendo los proyectos que se pretendían realizar anualmente de 1960 a 1964 teniendo como objetivos entre otros, acelerar el desarrollo económico del país.

También, en la recién decretada Ley de Secretarías se dispuso que para obtener una mejor coordinación en las dependencias, el Jefe del Ejecutivo podría establecer Comisiones Inter-

secretariales para el despacho de asuntos en que debían intervenir las dependencias centrales. Un ejemplo de ésta disposición lo constituye la creación, en 1962, de la Comisión Intersecretarial, para la preparación de Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social. Esta Comisión haría más intensa la labor de coordinación de las modificaciones que requería la Administración Pública.

La creación de este órgano evidencia el hecho de que la Secretaría de la Presidencia no pudo cumplir sus funciones, y que los funcionarios más elevados del Gobierno Federal se dieron cuenta, finalmente de que la planeación económica nacionalmente integrada no era posible mientras la necesidad de emprenderla se dejara en libertad de llevarla a cabo o no según los intereses de las innumerables empresas que conforman la Administración Pública.

La Comisión Intersecretarial elaboró un plan, llamado de Acción Inmediata, que representó el primer intento en el cual el Programa Nacional de Inversiones, incluía también al sector privado; su ejecución requería el diseño de un conjunto de procedimientos y sistemas administrativos que garantizaran su éxito, y la creación de unidades responsables de coordinar las diversas tareas administrativas y económicas que exigía el proceso de planeación en ese momento.

En igual forma, la ya enorme cantidad de organismos -

públicos, demandaba una mayor coordinación; en razón a lo cual los creadores del plan manifestaron que "...la combinación de elementos que son necesarios para acrecentar la eficiencia de la planeación dentro de la estructura de una economía mixta no existe todavía. Hay particularmente una necesidad grande e ingente de que el sector privado logre mejor comprensión de los objetivos a largo plazo y de las perspectivas generales de desarrollo económico. La empresa privada debería comenzar con el estudio de diferentes campos, y en especial las manufacturas, con el propósito de coordinar sus planes de expansión en cada campo y con otros propósitos en sectores, a fin de asegurar la plena cooperación del Gobierno en la ejecución de los planes de crecimiento del sector privado". (48)

Dentro de las limitaciones para poder ejecutar el Plan de Acción Inmediata, se observó que, en primer lugar, no hacía intento alguno de justificar niveles de inversión acordados con un modelo macroeconómico coherente; en segundo lugar, no prevenía ninguna reforma administrativa que permitiera su ejecución y, en tercer lugar, tampoco proponía medidas concretas de política económica tendientes a alcanzar las metas del plan.

(48) Wionczek, Miguel S. "Antecedentes e Instrumentos de la Planeación en México" en Bases para la Planeación Económica y Social de México. op. cit. p. 56.

A este respecto Guillén Romo expresó lo siguiente -
"...aunque la política económica del régimen de López Mateos -
se desenvuelve, en términos generales, de acuerdo con la estra
tategia de desarrollo marcada en el plan, el gobierno, reconocien-
do su inutilidad nunca se interesó en llevarlo a la práctica, -
inclusive, tenemos serios temores de que aún antes de redactar-
lo ya se hubiera decidido no implantarlo, pues a pesar de que -
la Carta de Punta del Este exige que se incluya un capítulo so-
bre los mecanismos administrativos que se utilizarían para eje-
cutar el plan, en el Plan de Acción Inmediata no existe, ya no-
digamos un capítulo, ni siquiera un renglón en que se mencione-
la manera como se lograría el cumplimiento de los objetivos_y -
metas establecidos". (49)

En 1963 se elaboró la Ley Federal de Planeación, -
"...en ella se hacen notar las condiciones especiales de la or-
ganización administrativa y política mexicana e insisten sobre-
la planeación de carácter obligatorio para el sector público, -
meramente indicativa o de simple orientación para el sector pri-
vado, y de coordinación con los programas de los gobiernos lo--
cales... Esta iniciativa no alcanzó el apoyo necesario para su-
aprobación". (50)

(49) Guillén Romo, Arturo., op. cit., p. 79-80.

(50) Pichardo Pagaza, Ignacio., op. cit., p. 42.

Los intentos frustrados de planeación se pretendieron llevar a la práctica con un aparato administrativo que en su aspecto legal e institucional presentaba un conjunto confuso, principalmente por falta de adecuados dispositivos de control, de una programación económica general, coordinación y control efectivos de todos los integrantes del sector público, y de una política financiera bien encauzada, convertía la acción del Estado en un serio obstáculo para el desarrollo económico en lugar de constituir, precisamente, un factor de promoción. Tal actividad no podía ser relegada a un segundo término ante las condiciones existentes y los imperativos que las demandas populares exigían.

Era necesaria una revisión a fondo de la Administración Pública en su conjunto. Esta preocupación debía ser desahogada en un ámbito cercano al Ejecutivo; por lo que el 9 de abril de 1965 dentro de la Secretaría de la Presidencia se creó la Comisión de Administración Pública con los siguientes objetivos:

"...1. Dictaminar la más adecuada estructura de la administración pública y las modificaciones que deberían hacerse en su actual organización, para:

a) Coordinar la acción y el proceso de desarro-

llo económico y social con justicia social.

b) Introducir técnicas de organización administrativa al aparato gubernamental que resulten convenientes para alcanzar el objetivo anterior.

c) Lograr mejor preparación del personal gubernamental.

2. Proponer reformas a la legislación y las medidas administrativas que procedan". (51)

El cumplimiento de éstos objetivos permitía vislumbrar la esperada reforma administrativa y en el proyecto de Programa de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, elaborado por las Secretarías de Hacienda y de la Presidencia, se incluía como parte fundamental para efectuar el programa.

La tarea inicial de la Comisión fue formular un diagnóstico del estado en que se encontraba la Administración Pública, y analizar en qué medida el aparato administrativo era capaz de realizar su modernización, mediante la consideración de tres puntos primordiales, el primero se refirió a la Políti

(51) Presidencia de la República. "Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana". Comisión de Administración Pública 1967. Colección: Fuentes para el estudio de la Administración Pública Mexicana. Serie A) Documental No. 1. México 1977. p. 10.

ca de la Reforma Administrativa, el segundo un Análisis General de la Administración Pública y comprendió los siguientes aspectos:

- Organización y funcionamiento de las Secretarías y Departamentos de Estado.
- Los sistemas de coordinación general del Gobierno Mexicano.
- Los elementos materiales de la administración.
- La Administración de Personal.
- El sistema de planeación nacional y la programación de las actividades del Sector Público.
- Los sistemas de elaboración del presupuesto federal; y el tercero es un análisis por sectores de la Administración Pública.

En suma, los resultados de ésta investigación permitieron observar que la mayoría de los organismos que fueron conformando el complejo aparato administrativo surgieron para realizar funciones relacionadas con el desarrollo económico y social. Por lo que, en el momento de elaborar un plan surgió la necesidad de precisar con el mayor detalle posible las funciones y las responsabilidades de cada unidad, los sistemas de trabajo y la coordinación que permitieran elevar la eficiencia y eficacia de todo el Sector Público Federal.

En las Secretarías no se encontraron instrumentos idó-

neos para la planeación administrativa, el estudio y análisis de la organización, la disposición de mecanismos para elevar la eficiencia y prever, en su caso, futuros cambios de estructura y procedimientos; no existían reglamentos interiores; sólo dos Secretarías contaban con oficinas de Organización y Métodos; existía una gran duplicación de funciones; las acciones no estaban coordinadas; no tenían determinado su campo de actividad, ni sistemas adecuados de comunicación y sí problemas de eficiencia, lo que más tarde venía a repercutir en la planeación del desarrollo económico y social del país; la misma Ley de Secretarías, vigente, propiciaba estos inconvenientes, en materia de asignación de funciones.

Con respecto a los centros de decisión, estos estaban relacionados con la falta de planeación administrativa. La violación a la unidad de mando fue la causa principal de muchos de los problemas de ineficiencia y falta de coordinación, por lo que debían establecerse técnicamente los niveles jerárquicos.

El control técnico aún no podía efectuarse por la incipiente planeación administrativa. Estas funciones, planeación y control aún no correspondían a un programa técnico. Sólo a una idea insuficientemente integrada con campos aún sin cubrir, sin coordinación y que no evitaba duplicaciones y fricción entre las dependencias.

La planeación y el control eran legalmente realizadas por las Secretarías, de la Presidencia a la que le correspondían la planeación, coordinación y vigilancia; la de Hacienda y Crédito Público le correspondía la elaboración y el control del presupuesto así como el crédito público; y la del Patrimonio Nacional la vigilancia y los controles específicos sobre el Sector Descentralizado y en relación con los bienes patrimoniales del Estado. Sus instrumentos eran la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado; la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal del 27 de diciembre de 1965; la Ley de Ingresos; la Ley Orgánica del Presupuesto; etc., y diversos acuerdos presidenciales sobre la materia.

Respecto de la coordinación se estudiaron tres apartados: dependencias centralizadas (Secretarías y Departamentos de Estado); Organismos Descentralizados y coordinación por sectores. En las dependencias centralizadas el Titular del Ejecutivo fue la suprema autoridad coordinadora, quien para realizar esta función se apoyó en sistemas auxiliares de coordinación como: - a) el cuerpo de normas que regulaban la actividad administrativa y establecían funciones concurrentes o por exclusión, sistemas de comunicación y coordinación; b) el acuerdo tanto verbal como escrito; c) los sistemas de comunicación intersecretarial, verbales y escritos. Estos últimos sólo en algunos casos eran -

eficientes, pero en otros, por falta de una planeación previa y de una política adecuada por sectores, eran escasos, desordenados y a veces inútiles; d) las comisiones intersecretariales, - que últimamente se habían multiplicado en exceso, pocas funcionaron eficientemente y algunas ni siquiera se reunían con regularidad. No tenían un control de su funcionamiento ni de sus niveles de eficiencia. Como los funcionarios que las conformaban eran de alta jerarquía, muy pocos podían asistir regularmente a las juntas de consejo. No habían integrado equipos técnicos - auxiliares de asesoría y preparación para la toma de decisiones, etc.; e) los organismos multidependientes (comisiones, juntas, institutos, etc.) aspiraban ampliar la coordinación a - otros sectores. Este tipo de organismos, comisiones intersecretariales y multidependientes, con el tiempo sólo constituyeron sistemas estorbosos que en último caso venían a impedir la coordinación, a aumentar los trámites o a retardar la toma de decisiones; f) Secretarios de Estado y Jefes de Departamento; g) el Presupuesto Federal, cuya utilidad sería excepcional en la medida en que se formulara mirando hacia programas de acción de las distintas dependencias y en que estos programas tendrían objetivos de desarrollo específicamente determinados; h) los programas de acción del Gobierno y el Plan Nacional de Desarrollo.

Los Organismos Descentralizados, conformados por muchas entidades de distinta naturaleza y condición jurídica, -

crearon problemas de coordinación en muchos campos. Los instrumentos de coordinación que el Estado creó se superponían y en otros aspectos no cubrían puntos fundamentales de coordinación, la cual estaba compuesta por; a) Consejos de Administración, b) Sistemas de acuerdos, c) Comisiones Multidependientes, d) programas de actividades de las dependencias del Sector Público y los sistemas de autorización de inversiones, e) el control y vigilancia (contables y administrativos) que mediante la Dirección General de Organismos Descentralizados ejercía la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

Por lo que respecta a los elementos materiales de la Administración Pública Federal, se carecía de locales adecuados, muy pocos satisfacían las necesidades de una administración moderna y algunos eran arrendados a particulares. No existía un cálculo de lo gastado en el pago de tales arrendamientos. Varias Secretarías tenían oficinas ubicadas en locales distintos y frecuentemente separados por grandes distancias. Por otra parte, se encontró que no existían normas sobre el uso y aprovechamiento propios para las oficinas gubernamentales. Y por lo que respecta al Catastro de Bienes Urbanos de la Federación, no estaba actualizado. Asimismo, cada entidad administrativa adquiría el equipo que mejor le parecía, sin aprovechar experiencias de otras dependencias ni las ventajas de los concursos, de la unificación que abarataría las adquisiciones, las sustituciones

y los costos de mantenimiento y reparación. En algunos casos se carecía de equipo y en otros no se utilizaba porque no sabían - que existiera en la dependencia.

En materia de adquisiciones, las dependencias oficiales, no seguían reglas uniformes ni en los sistemas de almacenes. Lo mismo cabe decir de los procedimientos administrativos, de contabilidad e inventarios. El personal adscrito a las oficinas de compras presentaba asimismo condiciones variables de preparación técnica y capacidad. En ocasiones la ausencia de sistemas adecuados de almacenes e inventarios dió lugar a excesos notables frente a las necesidades reales, y al desperdicio, por la falta de aprovechamiento oportuno de las existencias en los almacenes, en perjuicio de la buena marcha de la administración. En la recién promulgada Ley de Inspección de Adquisiciones se prevenía una coordinación conveniente con el Comité de Importaciones del Sector Público, en los casos de pedidos o contratos de adquisiciones de artículos de importación.

Por lo que respecta a la administración de personal, no existía un órgano central dentro del Gobierno que marcara los lineamientos generales conforme a los cuales esta política debiera realizarse. En el catálogo de puestos no se encontraban enunciadas las funciones concretas que correspondieran a cada puesto, únicamente se consignaba la denominación del puesto, lo que traía como consecuencia que el trabajador no conociera con-

claridad sus obligaciones y que el supervisor no le exigiera ninguna responsabilidad.

Del mismo modo, al entrar a formar parte de una dependencia la introducción al puesto consistía en la presentación de sus compañeros de trabajo sin que se le diera a conocer la naturaleza y los objetivos de la dependencia, las políticas y la organización de ésta, etc. Es decir, no existían manuales de bienvenida o de introducción al puesto. Las prácticas de manejo de personal para prevenir y resolver problemas humanos, no se aplicaban. La clasificación de puestos y la administración de sueldos y salarios era deficiente por la misma inexistencia de un análisis de puestos. Todo esto creaba problemas escalafonarios. También, la evaluación se hacía de manera subjetiva.

Conforme a la Ley, el escalafón era el sistema organizado para efectuar promociones de ascenso y autorizar permutas, en la práctica era deficiente y no garantizaba que las vacantes fueran ocupadas por los trabajadores más capaces. No todas las Secretarías y Departamentos de Estado tuvieron las mismas condiciones de trabajo. Los asuntos referentes al personal correspondieron a direcciones generales de administración que a su vez aplicaron técnicas distintas y no podía asegurarse que todas ellas realizaran las funciones necesarias para una buena administración de personal.

La experiencia mostró que poco se había hecho para una mejor preparación del personal en la magnitud, la calidad y la continuidad que se requería. Sobre todo en las nuevas responsabilidades que traía consigo la planeación económica y social, - que junto con la del Sector Público, la estructura y el funcionamiento de la administración, no satisfacían aún las necesidades de planeación integral. En este punto se encomendó a la Comisión de Administración Pública como esencial tarea planear - las modificaciones necesarias para hacer más eficaz la estructura administrativa y de esta manera fuera instrumento de desarrollo económico y social. En este sentido el presupuesto debía integrarse, como parte fundamental, a las funciones de la planeación.

Por lo que respecta a la sectorización se estimaba conveniente agruparla en subsectores para obtener una mayor coordinación entre la Comisión de Administración Pública y la Comisión de Programación del Sector Público. Las funciones que requerían actividades como la estadística, el censo, el catastro, el registro, la recopilación, etc., fundamentales en las actividades de planeación se encontraban dispersas entre las distintas dependencias sin que existieran los sistemas de coordinación eficientes ni criterios comunes que facilitaran obtener la información necesaria para realizar en buena forma la planeación.

Lo anterior obligó al Poder Ejecutivo Federal a adoptar soluciones parciales, que, si bien resolvieron en un momento dado los requerimientos que las originaron, agudizaron el problema de multiplicidad de fuentes generadoras de información. Por lo que se hacía prioritaria una reestructuración de las fuentes de información estadística dentro del Programa de Reforma Administrativa propuesto por la Comisión de Administración Pública.

El Plan de Desarrollo Económico y Social 1964-1970, después de este informe sobre el estado que guardaba la Administración Pública, tuvo muy pocas probabilidades de llevarse a efecto. Esto se hizo evidente ya que sobre todo a finales de la década - en todos los campos donde intervenía la Administración Pública, - los servicios tales como educación, salud pública y vivienda seguían en el mismo atraso; el desarrollo del transporte por carretera no había podido sacar de la marginación a las grandes áreas rurales y el estancamiento de los ferrocarriles se había convertido en un cuello de botella; la producción petrolera, la generación de energía eléctrica, la siderúrgica y la minería, se habían detenido por cuertiones financieras. Tal vez el problema aún mayor fue un desequilibrio en la autosuficiencia alimenticia que a finales de la década fue insostenible a causa de la descapitalización del campo, de la lenta expansión de las áreas bajo riego, de la marginación política y la falta de esfuerzos que propiciaran la organización de los campesinos.

El proceso de concentración de la propiedad de los medios de producción estuvo acompañado por un deterioro creciente en la dinámica de la producción ya que de 1965 a 1970 la superficie cultivada no aumentó y la asistencia técnica se concentraba en las zonas donde el desarrollo era mayor y solo se atendían determinado tipo de cultivos, provocando que el resto permanecieran estancadas. Con esto, el desarrollo agrícola del país quedó minado y con ello las posibilidades de expansión de la industria y la economía.

Este atraso en la agricultura vino a propiciar que la industria se desarrollara sin una base sólida, con una creciente penetración del capital extranjero, con un fuerte grado de concentración, con múltiples subsidios y protección desmedida, con una ineficiencia que no le permitía competir con industrias extranjeras, y todo esto, para satisfacer la demanda de un reducido mercado urbano que copiaba los patrones de consumo norteamericano.

El gobierno otorgó a la industria aranceles proteccionistas y controles cuantitativos a la importación, que además de excesivos y prolongados fueron totalmente aprovechados por los empresarios independientemente del costo y la calidad de los productos.

Para consolidar un alto grado de ganancia en la industria, los productos del campo no sufrieron un incremento en su-

precio, los salarios reales se deprimieron, se mantuvieron inalterados los precios de los bienes y servicios que el Sector Público proporcionó, asumiendo el costo y ejecución de las obras - necesarias. Estímulos fiscales, subsidios y tasas preferenciales en materia de financiamiento sirvieron de marco para desarrollar una industria costosa, desintegrada, incapaz de generar suficientes empleos, anfitriona de tecnología de segunda mano y algunas veces sin relación alguna con la dotación de los recursos propios del país.

La inversión extranjera vió en el terreno manufacturero su campo natural para expandirse, en las ramas del tabaco, - productos de hule, química, productos farmacéuticos, productos del petróleo y derivados, maquinaria eléctrica y no eléctrica y equipos de transporte.

A la par de todo esto, creció enormemente la población en las ciudades y con ella el grupo de los marginados. Le cual vino a condicionar la actividad de la Administración Pública y a afectar todos los servicios: educación, salud pública, - transporte, agua potable, drenaje, alumbrado. Si bien no podían frenarse los programas urbanos porque esto acarrearía mantener la miseria en las ciudades perdidas, sus enfermedades, su desempleo, sus carencias, reflejo de la miseria rural que se trasladaba a la ciudad, se modernizaba y se tornaba aún más crítica.

El crecimiento, la solidez monetaria, la solvencia crediticia y el control político eran convenientes sólo para una capa minoritaria. Para el resto de la población, su capacidad de consumo se iba estrechando y no le quedaba más que permanecer en el campo sin dinero para producir o emigrar a la marginación o desempleo urbanos.

Si los desocupados y marginados fueron la parte más dañada por las profundas insuficiencias del desarrollo del país, se les unió otro tipo de marginación, producto en igual forma de como el país creció, la marginación política, que cubrió a muchas otras capas y sectores de la estructura social del país. Por lo que la represión creció enormemente.

Las medidas tomadas en materia económica en la década de los 60's ocasionaron resagos de las inversiones del Sector Público en la infraestructura y en los gastos sociales además su participación fue limitada y guiada estrechamente por los intereses a corto plazo de la iniciativa privada. El inversionista nacional solicitaba pocos riesgos para su intervención y elevadas tasas de ganancia, asimismo tampoco disponía de grandes capitales que requerían ciertas inversiones, por lo que se redujeron las posibilidades de invertir en el campo donde los riesgos eran grandes, en la producción de bienes de consumo masivos y en la actividad manufacturera o en exportaciones a gran escala de los recursos naturales.

Esta situación provocó una profunda crisis de conciencia sobre las fuertes disparidades causadas por el desarrollo económico, que en esos momentos carecía de un fuerte apoyo político para enfrentarla. Y fue en 1969, cuando muchas capas de la población que no tenían canales de expansión política expresaron su hostilidad, hacia el poder constituido, de una manera violenta.

Por otra parte, el estancamiento tributario y la política de precios de las empresas del Sector Público lo limitaron, por lo que las soluciones a los problemas sociales no avanzaron. En igual forma las posibilidades de ahorro de las empresas del Estado fueron disminuyendo por la política de precios congelados que tuvo como consecuencia transferir las posibles utilidades públicas al sector privado. Esta idea pretendía hacer notar que se estaba ayudando a los sectores más débiles de la población. También se insistió en que las empresas del Sector Público debían vender sus productos a precios bajos porque esto evitaría presiones inflacionarias, aceleraría el crecimiento económico y de esta forma coadyuvaría a la industrialización. Lo cierto es que ello provocó que las empresas del Estado no tuvieran posibilidades de acumulación, por lo que se redujeron las disponibilidades de productos básicos; se utilizaron divisas para parcialmente suplir esas deficiencias; empeoraba la situación financiera de las empresas públicas -al extremo de no -

disponer de ahorro-. Además, la dependencia del crédito -inter-
no y externo- agravó esta situación. Asimismo; para mantenerla-
se recurrió en forma creciente al endeudamiento externo y a las
inversiones exteriores. Esto último provocó el envío de utili-
dades al exterior y pagos crecientes de intereses, lo que reque-
ría mayores recursos, vía endeudamiento externo para pagarlos.

Junto a la solidez monetaria, el crecimiento económico
y la aparente estabilidad, estaban la creciente concentración -
de la riqueza, los rezagos en la atención de los servicios so-
ciales, la concentración de la propiedad de los medios de pro-
ducción, la penetración del capital extranjero, la insuficien-
cia agropecuaria, la ineficiencia industrial, el desempleo, la-
explosión demográfica, la represión y el debilitamiento del Sec-
tor Público.

Todo esto minaba cualquier acción, cualquier sano pro-
pósito por impulsar un plan de desarrollo económico y social -
que rindiera, en un corto plazo, los frutos esperados. En conse-
cuencia, la tarea de la Administración Pública Federal fue difí-
cil y cada vez más compleja, por lo que se debía al menos inten-
tar una Reforma a la Administración, como instrumento para la -
buena marcha de los futuros planes de desarrollo que el Ejecuti-
vo Federal elaborara.

2. LA REFORMA ADMINISTRATIVA

2.1 Período 1970-1976

A este respecto cabe hacer referencia a que, paralelamente a los conflictos sociales que se suscitaron a finales de la década, con el diagnóstico que la Comisión de Administración Pública y que posteriormente se llamó Informe sobre la Administración Pública, se sentaron las bases para que consecutivamente se fueran conformando los objetivos para una Reforma Administrativa, a su vez destacó el papel tan importante que para ello juega la planeación dado que la Reforma Administrativa fue uno de los instrumentos necesarios para que aquella fuera eficaz y efectiva.

En 1968 ésta Comisión, estableció un Secretariado Técnico con la finalidad de contar con un órgano operativo que se encargara de llevar a cabo una mayor profundización en los análisis; la coordinación de los trabajos de reforma a nivel operativo y su promoción. Por su parte, para que esto se pudiera hacer efectivo se le encomendó también la tarea de permanecer en constante comunicación con los demás organismos públicos.

Se hizo referencia a que durante el período comprendido de 1968 a 1970 la Comisión de Administración Pública ejecutó un sinúmero de estudios y proyectos de reforma en todas aquellas áreas tanto operativas como asesoras de la administración-

cuyas actividades eran afines a todas las dependencias públicas.

Con el propio desarrollo de estas investigaciones la Comisión llegó a la conclusión de que para poder superar todos los problemas que trae consigo una Reforma Administrativa de fondo, no era suficiente la existencia de una sola unidad central, por lo que recomendaba a las dependencias establecieran una Unidad Interna de Asesoría Técnica permanente denominada de Organización y Métodos (UOM) que tenía como objetivos principales: analizar, proponer las medidas para una mejor operación administrativa, y proporcionar asistencia técnica a aquellos funcionarios que fueran responsables de las reformas de cada dependencia en su aspecto interno.

A pesar de este intento, dichas unidades no pudieron cumplir con su cometido debido a la ausencia de un instrumento legal que proporcionara a su acción, como asesoras de cada titular, una garantía; de igual modo, no tuvieron el apoyo de los altos niveles, lo que propició con ello que en la mayoría de los casos estas unidades fueran relegadas a realizar investigaciones aisladas y consultadas para disposiciones menores.

Por otro lado la dirección que la mayor parte de las medidas de reforma administrativa que estas unidades proponían, era buscar la eficiencia por la eficiencia misma. En gran parte, esto fue resultado del hecho de que las actividades que se realizaban dentro de las unidades, en escasa frecuencia se pudie--

ron relacionar con los mecanismos de programación del organismo en donde se encontraban integradas y en menor medida en el Sector Público en su conjunto.

Para dar solución a éste problema la Comisión planteó la necesidad de crear mecanismos de coordinación para la formulación y ejecución de programas en algunos sectores básicos de la actividad económica y social, con esta medida se pretendía establecer una relación entre los fines programáticos y la Reforma Administrativa cuya ejecución exigía como indispensable.

En base a lo anterior, en el período 1970-1976, la programación de la Reforma Administrativa dió inicio con el estudio y la investigación de la estructura y el funcionamiento del aparato burocrático estatal, permitiendo con ello la propuesta de un diagnóstico general cuya finalidad era la de definir la complejidad y el desarrollo que hasta ese entonces caracterizaban a la Administración Pública. En este análisis se señalaron entre otras cosas, los campos en los que la administración había progresado en forma considerable, así como en aquellos donde aún se demandaba la realización de cambios esenciales, señalando en estos casos las dificultades de mayor importancia tratando, en lo posible y en forma constante, su jerarquización y cuantificación.

Una vez efectuado el diagnóstico, se hizo imprescindible contar con un Programa global de Reforma en el cual se fija

ran los objetivos generales, los enfoques y las políticas que se tenían que seguir en el corto, mediano y largo plazo, al mismo tiempo que permitir tener una elección de los que en cada área o programa serían los responsables de una manera más clara.

Al tomar posesión de su cargo como Presidente de la República el Lic. Luis Echeverría Álvarez, en diciembre de 1970, y basándose en estos antecedentes, prometió que se aplicaría una política en contraposición a la política desarrollista que se había venido manifestando a partir de Manuel Avila Camacho, lo cual produjo la concentración del ingreso en grupos minoritarios y un aumento en la depauperación de las grandes mayorías. Esta misma política tenía como objetivos -al contrario de los del desarrollismo cuya finalidad era crecer por crecer- el lograr el equilibrio presupuestal, asegurar el equilibrio de la balanza comercial y disminuir el ritmo de endeudamiento con el exterior. Asimismo, manifestó la importancia que para su gobierno representaba el promover las reformas y propuestas establecidas por la Comisión de Administración Pública. Por este motivo, se generó un incremento en la base de participación, consenso y trabajo en equipo, tanto entre los propios funcionarios públicos, como entre estos y los grupos organizados de la población. Además, a unos cuantos días de haber asumido su cargo, expidió un decreto con el cual creó la Comisión Nacional -

de Zonas Áridas, por esos días se crearon también entre otros: el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda popular (éste sólo cambió de nombre pues era el Instituto Nacional de la Vivienda); el Instituto Mexicano de Comercio Exterior; el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; el Comité Intersecretarial para el Desarrollo de la Sierra Occidental, con la participación de los gobernadores de Durango, Jalisco, Nayarit y Zacatecas. Este Comité se constituyó con el objeto de impulsar el desarrollo de los grupos humanos del Área Huicot, e inició para tal fin, un Programa de Acción Inmediata que fue auxiliado por el Gobierno Federal en 1971 mediante un mecanismo de coordinación e intervención de varias entidades públicas que recibió el nombre de Plan Huicot. Por otra parte se proponen varias iniciativas de Ley a consideración del Congreso, por ejemplo: la Ley Federal de la Reforma Agraria; la Ley del Seguro Social; la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos; la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares; la Ley Orgánica del Banco de México; la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que reemplazó a la vigente desde 1965. En ésta nueva Ley el ámbito del control de los Organismos Descentralizados se agrandó preponderantemente; por un lado se establecieron mecanismos que permitían la obtención de una coordinación mayor dentro del

subsector paraestatal y con el Gobierno Federal, de tal manera que fuera viable el orientar al Sector Público en conjunto, en términos de programas de desarrollo, por el otro, los mecanismos de vigilancia y control de las acciones de éstas entidades públicas fueron fortificadas. Con ánimo de hacer renovaciones administrativas tuvieron que reunirse y acudir ante la Cámara en continuas ocasiones los Secretarios de Educación Pública, - Hacienda y Crédito Público, Industria y Comercio, Gobernación, Presidencia, Comunicaciones y Transportes, Salubridad y Asistencia, y el Jefe del Departamento del Distrito Federal al - igual que el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios. Las - propuestas que se realizaron giraban en torno a la necesidad - de efectuar en forma práctica una reforma educativa, la creación de nuevos organismos públicos, las reformas legales introducidas, la participación, la apertura y el nacionalismo económico declarado.

Dentro del nuevo carácter político del Gobierno, figuraban entre los objetivos del régimen, los de ejecutar una reorientación profunda, que se destinó sobre todo a obtener resultados de largo plazo, a la vez, que presentaron de inmediato la intención de imprimir transformaciones en las tendencias que más habían dañado al país y que culminaron a fines de la década de 1960.

A este respecto, era necesaria una revisión del aparato

to administrativo la cual debía realizarse dentro de dos ámbitos complementarios que serían, por un lado, a nivel de cada institución, organismo o entidad pública -microadministrativo- y por el otro, a nivel del Ejecutivo Federal en su conjunto -macroadministrativo-. Con el propósito de dar mayor fundamento a estos proyectos de Reforma Administrativa y tomando en cuenta que constitucionalmente, el Presidente de la República es el responsable directo de disponer en la esfera administrativa el cumplimiento de las disposiciones legales vigentes y que puede coordinar, tanto a los sectores y sistemas administrativos como a las instituciones. En 1971 se formularon dos acuerdos el del 28 de enero y el del 11 de marzo, en el primero quedaron delineadas las bases, objetivos y políticas generales para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del Ejecutivo Federal; el segundo tenía como fin llevar a cabo la función de Unidades de Programación en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

En el acuerdo del 28 de enero se planteó que: 1) para esa etapa de desarrollo era preciso optimizar el uso de los recursos del Sector Público y para ello, era necesario introducir reformas a las estructuras y sistemas administrativos, así como seleccionar y capacitar debidamente al personal que le presta servicios; 2) La Reforma Agraria habría de realizarse -

en función de los programas de desarrollo; 3) Las Reformas debían realizarse por entidades "ad hoc" en las entidades públicas, (principio de descentralización) y su promoción y coordinación a cargo de la Secretaría de la Presidencia (principio de centralización). También se destacaron los principales aspectos que deberían contemplarse dentro de los programas internos de reforma, estos eran:

a) Instrumentación de los mecanismos de Reforma Administrativa (creación de la Comisión Interna de Administración, la Unidad de Programación y la Unidad de Organización y Métodos en cada dependencia y entidad).

b) Programación (determinación de Objetivos, metas y programas).

c) Revisión de la Organización (precisar objetivos, revisar funciones y estructuras, formular manuales de organización).

d) Revisión y Actualización de las disposiciones legales y reglamentarias.

e) Revisión y Adecuación de los procedimientos básicos de trabajo.

f) Promoción de la Descentralización Operativa.

g) Perfeccionamiento de las aptitudes y actividades de los servidores públicos (con programas de capacitación y adiestramiento, de divulgación y sensibilización, de motivación e in

centivación, estudios de análisis y valuación de puestos, y calificación de méritos).

h) Determinación de políticas para el mejor aprovechamiento de los recursos materiales (con prioridad en lo relativo a estudios de rentabilidad de equipos de alto costo y la construcción, arrendamiento y localización de los edificios y locales destinados a los servicios públicos).

i) Mejoramiento de los servicios de atención al público.

j) Proposición de reformas macroadministrativas.

Por medio de estos acuerdos se recomendó, asimismo, a los titulares de cada dependencia, por estar más relacionados con los problemas existentes y su probable solución, la programación y ejecución de sus reformas internas mediante la implantación de Comisiones Internas de Administración (CIDAS) con apoyo de las Unidades de Organización y Métodos y asesoramiento de las Unidades de Programación. Estas Comisiones tenían como objetivo el formular, plantear y ejecutar las modificaciones concernientes a la esfera de acción de cada dependencia. De igual modo, a la Secretaría de la Presidencia se le facultó la promoción, coordinación y compatibilización, en su caso, de las reformas que en dos o más dependencias públicas fueran comunes, esto es, que la Secretaría era quien sugería los sistemas y las normas de trabajo concernientes a las dependencias, a la vez -

que decretaría aquellas en las que estuvieran relacionadas varias instituciones. Para tal fin, la Secretaría contaba con la participación de los Comités Técnicos Consultivos o Grupos Sectoriales, que se establecieron mediante la colaboración de los responsables operativos de todas las dependencias. Entre éstos destacaron: los Comités Técnico-Consultivos de Organización y Métodos; de Recursos Humanos; de Capacitación; de Información- Estadística; de Adquisiciones; de Consultoría Jurídica; y de - Procesamiento Electrónico de Datos. Por su parte, el 23 de marzo de 1971 en virtud de la importancia que la información tiene como apoyo al desarrollo de la Administración Pública, se integró el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Sistemización de Datos, asimismo, el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Organización y Métodos (COTECUOM) tomando como base - los lineamientos propuestos por la Comisión de Administración Pública, formuló en julio de 1971 las recomendaciones sobre - los mecanismos para implantar programas mínimos de Reforma Administrativa en las dependencias del Ejecutivo Federal.

A su vez, la Secretaría de la Presidencia con el propósito de cumplir eficazmente con sus funciones de coordinación, estableció la Dirección General de Estudios Administrativos, (substituyendo de esta manera a la Comisión de Administración Pública), la cual tomando como base las investigaciones y el diagnóstico elaborado por su antecesora, procedió a la for-

mulación de un marco global de referencia y un programa denominado "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976", que a la vez que se iba relacionando con los titulares de las Comisiones Internas de Administración y las Unidades de Organización y Métodos, pretendía tener un punto de vinculación entre todas las dependencias y formar una infraestructura idónea de participación y comunicación. En este sentido el 17 de mayo de 1971 se efectuó una junta con la participación de representantes del Gobierno Federal y los Sectores Obrero y Patronal con el objeto de establecer la Comisión Nacional Tripartita, mecanismo por medio del cual se pretendía crear un canal adecuado para la expresión de los intereses de obreros y empresarios, del cual saldría la definición de políticas realistas que el Gobierno consiguiera convertir en acciones concretas.

A este respecto Carrillo Castro afirmó que "... la Reforma Administrativa no constituye un fin en sí misma... debe estar... fundamentalmente ligada al proceso de desarrollo integral, económico político, social y cultural del país, bien sea que éste se someta o no a una rigurosa planeación formal... México no cuenta en la actualidad con un verdadero plan formal de desarrollo que sirva de punto preciso de referencia para la instrumentación de la Reforma Administrativa... en el caso de México... la reforma habría de ser concebida... como un proceso que

coadyuve al establecimiento del sistema de programación... el enfoque general de la reforma... busca la mayor eficacia del Sector Público para el cumplimiento más cabal de todos sus objetivos y programas". (52)

El marco global de la reforma elaborado por la Dirección General de Estudios Administrativos, dió marcha con el fundamento de que el Poder Ejecutivo no podía desempeñar eficientemente sus funciones, debido a un aparato burocrático compuesto por una complicada red de órganos, que de diferente manera y distinta denominación se encontraban entrelazados tanto jurídica como administrativamente.

Por esta complejidad de los órganos públicos surgió la necesidad de coordinarlos de manera convencional en sectores de actividad, ya sea de carácter social, económico, político y cultural; a la vez se englobaron todas las actividades de apoyo, o sea aquellos órganos que prestaban auxilio técnico o administrativo a los demás. Al mismo tiempo, estas actividades podrían ser también estudiadas desde el punto de vista interno de cada institución, esto es, microadministrativamente o examinando varias dependencias en forma conjunta, es decir, macroadministrativamente cuando coincidieran en la realización de una o varias actividades. Estos sistemas o sectores fueron concebidos como parte inte

(52) Carrillo Castro, Alejandro., "La Reforma Administrativa en México", Ed. I.N.A.P., México 1978, p. 111.

grante de la Administración Pública, con el fin de actuar de una manera homogénea y coherente, y no como cuerpos aislados de acción unilateral. Por tal motivo, las dependencias que eran responsables de realizar la coordinación de un sector de actividad o de un sistema de apoyo, tendrían que detectar y analizar los obstáculos derivados de la complejidad de sus interrelaciones -- con las demás entidades, como una acción previa a la elaboración o ejecución de un programa de reforma, con la finalidad de colaborar en forma más efectiva a la eficacia de la Administración Pública en su conjunto.

La reforma aspiraba a que dentro del Sector Público se generara una respuesta de manera orgánica adaptativa * en todas sus áreas y niveles, por la cual, dentro del programa se señalaron algunas propuestas como lo menciona Arne F. Leemans:

"...a) Incrementar la eficacia y la eficiencia de las entidades gubernamentales mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el Estado para cumplir debidamente sus atribuciones; b) Responsabilizar con la mayor precisión posible,

* "La actitud adaptativa, requiere como proceso técnico-político permanente que es y que debe retroalimentarse de una manera -- constante de mecanismos e instrumentos que permitan su institucionalización dentro de la maquinaria burocrática de una sociedad que no quiere cerrarse al cambio. Sólo así el proceso de reforma puede concebirse siempre como punto de partida para -- nuevas reformas".

a las instituciones y a los funcionarios que tienen a su cargo - la coordinación y ejecución de las acciones públicas; c) Simplificar, agilizar y desconcentrar los mecanismos operativos de esas entidades acelerando y simplificando los trámites; d) Procurar que el personal público cuente con las habilidades necesarias para cumplir adecuadamente sus labores, mediante programas de capacitación y motivación, buscando generar una clara conciencia de servicio, así como una actitud innovadora, dinámica y responsable; y, e) Fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como política de gobierno, para terminar con la insularidad y falta de coordinación...". (53)

Dado el origen social de la Administración Pública, el Programa de Reforma cuyo desarrollo no debe considerarse como mera mecanización, se apoyó básicamente en los valores humanos, esto es, apoyo mutuo, decisiones, espíritu de creatividad y participación, asignación de recursos, buena disposición de la opinión pública, etc. Por ésta razón el Programa de Reforma debía mostrar de una manera clara, a todas las personas que tomaran parte en este esfuerzo, los beneficios que en forma directa se les otorgaría, así como las responsabilidades tanto en lo individual como en cada nivel.

(53) Leemas F., Arne. op. cit., p. 214.

Los objetivos del Programa de Reforma, más que cumplir un intento de racionalidad y eficacia dentro del aparato burocrático, pretendían que de una u otra manera se diera solución a -- las demandas populares, y a las planteadas por los propios servidores públicos. Por este motivo se intentaba desarrollar una Administración Pública que permitiera:

- Al Presidente de la República, llevar a cabo con mayor eficacia posible los objetivos y programas por medio de los cuales desempeña sus atribuciones constitucionales, principalmente los relacionados con la estrategia del desarrollo económico y social.
- A los responsables de las instituciones públicas contar con estructuras y sistemas para el mejor cumplimiento de los objetivos y programas que tienen encomendados, aprovechando al máximo los recursos humanos, materiales y financieros con que cuentan, fortaleciendo la coordinación, la participación y el trabajo en equipo.
- A los trabajadores al Servicio del Estado, desempeñar sus actividades al amparo de un sistema de personal moderno y equitativo que, tomando en cuenta sus conocimientos, aptitudes y antigüedad, se preocupe por generar en los servidores Públicos la actitud, y la preparación que reclama el desarrollo del país.

- A los ciudadanos y a la sociedad en general, su constante mejoramiento económico y social, político y -- cultural, así como una atención eficiente en los --- asuntos que tengan que tramitar y en los servicios - que demanden ante las dependencias públicas.

Con este Plan Global de Reforma, se deseaba proporcionar una seguridad en cuanto a que empleando las experiencias dadas en la realidad nacional, con igualdad de criterios y relacionados entre sí, al realizar un examen microadministrativo de cada dependencia no se ignorara la importancia que tiene hacer un análisis y reformas de los sistemas y sectores macroadministrativos. Para este fin, en el proyecto de Bases para el Programa de Reforma Administrativa 1971-1976, se propuso que estas acciones fueran reunidas en once grandes programas de tipo macroadministrativo. El primero de ellos se encaminó a la instrumentación -- del mismo sistema de Reforma Administrativa en su infraestructura. Del segundo programa al noveno fueron formulados basándose - en el proceso administrativo -planeación, organización, dirección, integración y control-, estando vinculados con la racionaliza--- ción de los sistemas auxiliares y asesores o sea, de apoyo para la administración. El último de los programas estaba destinado - a sistematizar y coordinar las acciones con criterios sectoria-- les o regionales, tomando como base, las determinaciones que señalaba el programa de desarrollo con sus lineamientos y priorida

des. Ahora bien, los once programas de reforma con sus objetivos generales respectivos fueron:

- I. Instrumentación de los mecanismos de Reforma Administrativa. Pretendió establecer o adecuar los órganos y mecanismos que permitieran promover e implantar las reformas administrativas que requirían las entidades del Gobierno Federal, así como establecer los sistemas de comunicación y --- coordinación necesarios para compatibilizar el proceso en su conjunto.
- II. Reorganización y adecuación administrativa del Sistema de Programación. Perseguió establecer -- las bases institucionales necesarias para diseñar, compatibilizar, financiar, llevar a la práctica, controlar y evaluar los programas de actividades de las entidades del Sector Público Federal.
- III. Racionalización del Gasto Público. Buscó establecer mecanismos permanentes de carácter operativo para la programación, coordinación, financiamiento, control y evaluación del gasto público, tanto en sus aspectos de inversión como en los de - gasto corriente.
- IV. Estructuración del Sistema de Información Esta--

dística. Tendió a lograr la integración de un -- Sistema Nacional de Información y Estadística -- que asegurara el almacenamiento y proceso de estadísticas, con el grado de confiabilidad y oportunidad que requiere la programación del desarrollo económico y social del país.

- V. Desarrollo del Sistema de Organización y Métodos. Comprendió la adecuación y simplificación de la estructura y funcionamiento administrativo de -- las entidades públicas, para elevar su eficacia y productividad, buscando al mismo tiempo mejorar la atención a los usuarios.
- VI. Revisión de las bases legales de la Actividad Pública Federal. Intentó cumplir y analizar las -- normas jurídicas que rigen la actividad administrativa del Poder Ejecutivo, y proponer a su titular las medidas que permitieran contar con un Sistema Jurídico Administrativo coherente, que respondiera a los requerimientos de la nueva estrategia del desarrollo económico del país.
- VII. Reestructuración del Sistema de Administración de Recursos Humanos del Sector Público. Avocado a resolver de manera integral la problemática de la administración y el desarrollo de los recur--

son humanos del Sector Público, mediante sistemas de Planeación de Recursos Humanos, empleo, capacitación y desarrollo de personal, administración de sueldos y salarios, prestaciones y servicios, relaciones laborales e información para la toma de decisiones.

VIII. Revisión de la Administración de Recursos Materiales. Intentó contribuir a la optimización del gasto público a través de la realización de políticas, normas, sistemas y procedimientos referentes a la adquisición, control de existencias y aprovechamiento de materiales, equipo y herramientas, así como de los bienes inmuebles del Sector Público Federal.

IX. Racionalización del Sistema de Procesamiento Electrónico de Datos. Orientado a optimizar, racionalizar y compatibilizar la adquisición, la instalación y utilización de los recursos con que cuenta el Sector Público en materia de procesamiento electrónico de datos e informática, para ayudar a dinamizar y modernizar la actividad de la Administración Pública, logrando al mismo tiempo una mayor productividad del gasto público en esta línea.

- X. Reorganización del Sistema de Contabilidad Gubernamental. Pretendió lograr que el Estado contara con un eficiente sistema de controles financieros y administrativos que permitieran evaluar la eficacia de las actividades relacionadas con el Sector Público Federal en función de los objetivos y resultados previstos en los planes y programas de cada una de las entidades que lo forman.
- XI. Macroreforma Sectorial o Regional. Buscó dotar a la Administración Pública de mecanismos que permitieran dirigir y concentrar sus recursos y estructuras en el cumplimiento de objetivos gubernamentales, sectoriales y regionales, según las prioridades que se fueran determinando en los programas de desarrollo, sentando así las bases para un adecuado crecimiento sectorial del país y un desarrollo regional equilibrado.

Entre los motivos por los cuales se efectuó esta reestructuración en once programas -en forma convencional- se podrían destacar: el que no era indispensable contar con todo un conjunto de programas terminados para poder poner en marcha los proyectos específicos del Programa de Reforma, sino por el contrario, en el momento de percibir la existencia de algún problema concreto tratar de darle solución inmediata y al mismo tiempo verificar la formulación del diagnóstico y programas de aquellas otras acciones que requerían un mayor tiempo de maduración o que en ocasiones resultaban más provechosas si se esperaba a que se presentara una coyuntura favorable; el proporcionar el ritmo y prioridad que demande cada una de las reformas, de acuerdo a la secuencia diagnóstico-programación y ejecución, no puede tener la misma proporción en todos y cada uno de los casos.

Atención especial mereció el factor humano por constituir un elemento básico y limitante para señalar prioridades; el criterio de que la instrumentación de los proyectos y actividades concretas de reforma fueran realizables tomando en consideración el aspecto político, que constituye un factor importante en su realización; el intentar que al instrumentar los proyectos, estos tuvieran como consecuencia acciones multiplicadoras, esto es, reacciones en serie que constituyeran la base para posteriores polos de acción y fuentes generadoras de nuevas y más ambiciosas metas; el ser precavidos y no cumplir reformas de tipo meramente --

formales, pues el proceso de reforma genera desconfianza e incredulidad. Por este motivo, se pretendió, llevar a efecto todas -- aquellas reformas que no necesariamente requerían la modificación de disposiciones legales y, posteriormente, conforme al desarrollo de las mismas, indicar aquellos cambios que en esta materia fueran pertinentes, ya que se buscó que los esfuerzos no se quedaran só lo como intenciones plasmadas formalmente en un papel, sino que en realidad fueran efectivos; el efectuar una evaluación de las reformas por medio de la confrontación periódica de las posiciones alcanzadas, cotejándolas a su vez con el marco de referencia y con los programas originales, ya que por la escasez o falta de esta medida, algunos proyectos que en un principio estaban definidos, se iban alejando del objetivo inicial, perdiendo en esta forma la fuerza; el contar, debido a la creciente evolución y -- los constantes cambios que se dan en la realidad, con la suficiente flexibilidad para ajustarse a ellos; el lograr que los me canismos de reforma fueran institucionalizados, hizo factible en tender al proceso reformador como una labor permanente y sistemá tica.

Por otro lado, en las estrategias de introducción de -- las medidas consideradas en el Plan Global de Reforma Administrativa, se creyó conveniente hacer una recomendación en el sentido de que se deberían tomar en cuenta ciertas consideraciones emana das de las experiencias que sobre esta materia, se habían acumu-

lado. De estas estrategias se podría destacar: el que no debía - considerarse al plan como un instrumento que diera soluciones a todos los problemas a los que se enfrenta toda Unidad Administrativa, sino más bien como un marco de referencia para dar coherencia a los proyectos específicos, por medio de la coordinación y el aprovechamiento de los esfuerzos de aquellos que participan - en las labores vinculadas a la racionalización de la Administración Pública; impedir en la medida que fuera posible la duplicación y las contradicciones; otorgar dentro de las actividades individuales cierta coherencia; precisar las políticas, objetivos y metas generales para orientar los proyectos específicos al --- igual que la designación de las responsabilidades concretas para los diferentes campos de reforma.

En 1973, por la creciente centralización en la ciudad de México, el COTECUOM convino que era necesario introducir entre las principales tareas de mejoramiento administrativo que debía realizar cada institución, el programa de desconcentración, que con el acuerdo presidencial del 5 de abril de 1973 planteaba de manera integral la delegación de facultades y la desconcentración en la Administración Pública Mexicana. Para la ejecución de este fin, se le encomendó a la Secretaría de la Presidencia realizar la promoción de la desconcentración administrativa del Sector Público Federal, incluyendo en este trabajo a los funcionarios comisionados para su realización. Sin embargo, y como era -

de esperarse, en lo que respecta al traslado de facultades a los órganos desconcentrados, se presentó una resistencia de parte de los órganos centrales a delegar atribuciones, obstaculizando en esa forma la oportuna toma de decisiones y la presentación de un servicio eficiente.

En el caso de la división regional, las instituciones utilizaron diversos criterios; a este respecto cabe señalar que aún en una misma dependencia u organismo se tenía dos o más tipos de regionalización. También se pudo observar que en algunos casos las zonas abarcaban dos o más entidades federativas, sin que estuvieran agrupadas integralmente. Esta variedad de criterios necesitaba un acuerdo básico por medio del cual las instituciones atendieran sus propias necesidades. Ese acuerdo podía y debía ser, en base a una distribución ya implantada y acorde a la división política del país. Empero, en aquellos casos en que no fuera posible desconcentrar funciones a nivel estatal por razones técnicas o económicas, se realizarían los arreglos necesarios para asegurar la adecuada coordinación entre los órganos -- centrales, los desconcentrados y estos con los estatales. En ese mismo año (1973), se crea en la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, el Departamento de Servicios a estos y Municipios, para apoyar a las administraciones de éstos, en sus programas y acciones de mejoramiento administrativo, concientes de la necesidad de contar con una es-

estructura competente para la ejecución eficaz de las decisiones políticas y cumplimiento de sus objetivos constitucionales y programas de gobierno.

En relación a las funciones de apoyo se había observado que la tramitación de los servicios al personal y la obtención de bienes, los servicios estaban sujetos a la autorización de los órganos centrales, motivando una serie de deficiencias y demoras innecesarias.

La falta de coordinación interinstitucional con respecto a los procedimientos secuenciales o comunes en varias instituciones, hacía conveniente el examinar estos procedimientos y determinar las responsabilidades de los órganos participantes, creando la necesidad de llevar a cabo un diagnóstico más profundo sobre el grado de desconcentración de la Administración Pública Federal, que permitiera implantar las normas para cumplir coordinadamente el proceso y aplicar criterios unitarios.

Por otra parte, el 13 de marzo de 1973 se expide un acuerdo por el cual se determinaba que los titulares de cada una de las secretarías y departamentos de estado debían proporcionar toda la atención que requería el Programa de Reforma Administrativa de su respectiva dependencia, dirigiendo con la asesoría de la Unidad de Organización y Métodos, y la de Programación, la Comisión Interna de Administración. Sus propósitos eran, asegurar el logro de una mayor eficacia en la ejecución de todas aquellas

decisiones que en materia de reforma se hubieran tomado, y la -- consecución de una adecuada coordinación de las medidas que se -- empleaban para el Sector Público en su conjunto. Se igual modo -- los titulares también debían efectuar los actos emanados legal-- mente para que en cada uno de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, se le concediera el mismo cui-- dado a los mecanismos de reforma, tratando de establecer al mis-- mo tiempo una apropiada coordinación con las medidas que sobre -- este respecto adoptaban las dependencias federales.

En ese mismo año, 1973, se instituyó otro mecanismo -- dentro de los organismos del Sector Público para dar mayor impul-- so a la reforma. Este consistió en grupos de trabajo integrados por las oficinas mayores de las Secretarías y Departamentos de Estado, teniendo la finalidad de vigilar los aspectos priorita-- rios que en materia de Administración Pública se mostraban en -- sus áreas de competencia.

En 16 de abril de 1974, se expidió un acuerdo presiden-- cial en el cual se determinaba que, por medio de visitas periódi-- cas realizadas por la Secretaría de la Presidencia, se ejecutara una evaluación de las medidas de Reforma Administrativa tomadas en cada dependencia. Esta Secretaría notificaba los resultados -- y las recomendaciones encaminadas a la implantación de medidas -- correctivas.

El grupo de trabajo, integrado por los oficiales mayo-

res preparó un informe sobre los avances en materia de Reforma-Administrativa. Del resultado de éste se encontró que:

En materia de Recursos Humanos, la Administración Pública requería para su desarrollo, de personal capacitado y en constante mejoramiento, ya que las aptitudes y actitudes de los empleados y funcionarios públicos, en todos los niveles y áreas de responsabilidad, dependía que las acciones de superación administrativa se aceleraran o retardaran. Con base en estos fundamentos se creó el Comité Técnico Consultivo de Recursos Humanos. A su vez, se llevaron a cabo programas de capacitación y se adoptaron medidas para sistematizar la función de la Administración de Personal, debido a que la administración mejora en la medida en que lo hacen los hombres que la integran. La preocupación del régimen en este punto se manifiesta con la creación del Centro Nacional de Capacitación Administrativa, en 1971; la semana laboral de 5 días, en 1972; la creación de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal y un acuerdo por el que se concedía facultades a la Secretaría de la Presidencia en materia de capacitación del personal de confianza.

En la solución a los problemas de Recursos Materiales, se elaboró un programa cuya finalidad era lograr el mejor aprovechamiento de los bienes que utiliza el Sector Público a través del perfeccionamiento de procedimientos, normas y sistemas referentes al control de existencias, adquisiciones, utilización y -

conservación de los materiales, herramientas y equipo; de la misma manera los bienes muebles e inmuebles a disposición de la Administración Pública Federal. En este sentido se reformaron la Ley de Inspección de Adquisiciones y se publicaron algunas guías técnicas de las cuales se pueden subrayar el Manual de Organización y Funcionamiento de las Unidades de Almacenamiento, el Manual de Organización y Funcionamiento de las Unidades de Adquisición y la Guía para la Toma de Inventarios Físicos en el Almacén.

Con el Programa de Reforma a las Normas Jurídicas del Sector Público, se proponía lograr un orden legal coherente, que garantizara una organización y funcionamiento eficaz de la Administración Pública. Este programa consistía esencialmente en una recopilación y análisis de normas con el propósito de formular recomendaciones referentes a su mejoramiento.

El Comité Técnico Consultivo de Unidades de Organización y Métodos que ya para esta fecha contaba con la participación de 71 instituciones obtuvo como resultados la elaboración de las Bases para el Programa de Reforma, la preparación de Guías Técnicas, en apoyo a las labores de las mismas unidades, así como los aspectos mínimos que debían contener los programas de Reforma. De igual modo cabe destacar que el Comité favoreció, mediante estudios como es el caso de metodología de investigación en organización y métodos y a la difusión de técni

cas administrativas. Otros estudios que solo requerían un pequeño exámen para su publicación eran: análisis, diseño y control de formas, organogramas, términos administrativos, distribución y aprovechamiento del espacio, desconcentración, estudios técnicos en materia de personal, etc. Sin embargo los avances en materia de Reforma Administrativa hasta 1974 fueron desatendidos por algunos de los funcionarios que formaban parte de los Comités Técnico Consultivos y grupos de trabajo por considerar que las Unidades de Organización y Métodos eran las responsables de llevar a efecto las tareas de mejoramiento administrativo ya que estas debían ser realizadas por funcionarios especializados.

Realizando un somero recuento de todos los estudios llevados a cabo en las dependencias, organismos y empresas en el transcurso de este sexenio, se observó que se realizaron 292 estudios sobre los sistemas contables; 302 estudios sobre el presupuesto; 308 se destinaron al aprovechamiento de los equipos y sistemas de procesamiento electrónico de datos; 327 a los servicios generales; 329 sobre el sistema de organización y métodos; 349 se orientaron al mejoramiento de los sistemas de los recursos materiales; 658 a los diferentes aspectos de la Administración de Recursos Humanos, y 1165 se encaminaron al mejoramiento de las funciones básicas. De todos estos, existía un restante de 478 que se aplicaron a los sistemas de archivo, información y orientación al público.

Del total de 73 instituciones, 13 en el Sector Central y 19 en el Paraestatal tenían en uso su Manual General de Organización y 33 instituciones de ambos sectores se encontraban en proceso de preparación o autorización de sus Manuales.

En lo que respecta a la estructura administrativa, por decreto presidencial, el 31 de diciembre de 1974, se crearon - dos Secretarías, la de Reforma Agraria y la de Turismo. Igualmente, se establecieron dos Procuradurías, la General de la República y la General de Justicia del Distrito Federal. Por lo - que la estructura administrativa que desde 1958 no había tenido ningún cambio queda como sigue:

Secretarías de:

- Gobernación
- Relaciones Exteriores
- Defensa Nacional
- Marina
- Hacienda y Crédito Público
- Patrimonio Nacional
- Industria y Comercio
- Agricultura y Ganadería
- Comunicaciones y Transportes
- Obras Públicas
- Recursos Hidraulicos
- Educación Pública

- Salubridad y Asistencia
- Trabajo y Prevision Social
- Presidencia
- Reforma Agraria
- Turismo

Departamento:

- del Distrito Federal

En materia de mejoramiento de la administración, se afirma que la Reforma Administrativa, su planeación y ejecución, fueron acelerados después de la toma de posesión del Presidente Echeverría en 1970, que a diferencia de sus predecesores estaba muy interesado en su promoción. Los propósitos del régimen expresados en los objetivos globales de política económica y social: crecimiento económico, distribución equitativa del ingreso e independencia externa se pensó podrían lograrse siempre y cuando se contara con un mecanismo de administración adecuado. Las acciones tomadas se dirigieron a fortalecer la democracia política, reformar los sistemas educativos, impulsar la ciencia y la tecnología, mejorar la distribución del ingreso, humanizar la vida de los centros urbanos y en las regiones más apartadas, integrar los territorios marginados, modernizar las actividades agropecuarias, aprovechar óptimamente los recursos naturales continuar mecanizando la economía, descentralizar la industria y hacerla más eficaz, aumentar la pro

ductividad, hacer más ágil la Administración Pública, incrementar el ahorro nacional y la inversión productiva e impulsar el comercio exterior.

Sin embargo, todos estos intentos encaminados al logro de un mejor desarrollo, no pasaron de ser solo eso, un buen propósito por parte del Gobierno Federal que no pudo ser llevado a la práctica por una serie de dificultades características de un sistema poco permeable a cualquier cambio que afecte sus intereses y objetivos. Aunado a esto se encontraba la falta de un plan eficaz que hiciera posible la programación y ejecución eficiente de las medidas de políticas económicas y social, que estaban dirigidas a solucionar el desequilibrio de la balanza de pagos, así como los problemas de financiamiento del gasto público, la distribución inequitativa del ingreso, la excesiva centralización y el creciente desempleo y subempleo, entre muchos otros problemas.

No obstante, el presidente decidió promover medidas de reforma que permitieron:

a. Incrementar la eficiencia de las entidades gubernamentales por medio del mejoramiento sustancial de sus estructuras y sistemas de trabajo, con la finalidad de utilizar al máximo los recursos disponibles.

b. Acelerar los trámites mediante la agilización y descentralización de sus mecanismos operativos.

c. Generar dentro del personal público una adecuada conciencia de servicio, así como una actitud innovadora, dinámica y responsable. Este punto es muy importante dado que todos los servidores públicos son el factor fundamental para la realización de un programa de este tipo, y gracias a sus experiencias y activa colaboración, podían compartir con el Ejecutivo la responsabilidad de llevar a efecto las reformas requeridas en los distintos niveles, sistemas y sectores del Gobierno Federal.

d. Fortalecer la coordinación y el trabajo en equipo como política de gobierno.

En un intento por mostrar los hechos que tuvieron lugar paralelamente al proceso de reforma y que fueron muy importantes para que muchos de los propósitos expresados por el gobierno no fueran alcanzados, empezaremos nuevamente por relatar algunos acontecimientos en materia de economía, sin dejar a un lado las repercusiones sociales. Ya que sin este acontecer no se podría tener un fundamento sobre las pocas posibilidades de lograr una coordinación en los planes que el régimen propuso. Además, podemos citar apoyándonos en el poco avance que en materia de reforma administrativa se había logrado, no se contaba todavía con una estructura institucional conciente de la importancia que para la planeación significaba crear un ambiente de plena colaboración.

Una vez definida la política económica del país para 1971, dió principio una de las contradicciones más significativas durante el sexenio 1970-1976 y a las que no se dió solución. Estas fueron, por un lado, las privaciones y demandas sociales no atendidas en lustros, por el otro la necesidad de proporcionar un apoyo más sólido a la economía nacional mediante el desarrollo de la infraestructura y el impulso de la producción básica, lo cual implicaba una mayor intervención del Estado através de incrementos continuos en el gasto público.

Las consecuencias económicas de esta política contradictoria se manifestaron en el lento ejercicio del presupuesto de inversión pública, limitado ya de por sí, la contracción de la demanda y la posición cautelosa y recelosa en exceso del sector privado para invertir, lo que causo un aumento considerable en el desempleo y en la capacidad no utilizada de la industria. También se sumaron a estos factores, los ya existentes atrasos en los servicios que promovían el bienestar social.

En un medio donde prevalecía el estancamiento económico y la recesión a mediados de 1971, era complicado el querer proporcionar las condiciones necesarias para el desarrollo político y social que requería el país; sin embargo, el presidente realizó varios intentos para mejorar dicha situación, pero a pesar de sus declaraciones y sus esfuerzos por reformar la Administración Pública se observó cierto olvido en cuanto a la plantea

ción de la economía nacional (acción que se demostró con la sus
pensión de la Dirección General Coordinadora de la Programación
Económica y Social de la Secretaría de la Presidencia). Probable-
mente ésta actitud fue adoptada debido a que después de la -
campaña electoral y a partir de la matanza del 10 de junio de -
1971, la nueva administración instrumentó la llamada apertura -
democrática, que expresó la necesidad de enfrentar de una mane-
ra diferente una realidad política también distinta. Esta polí-
tica consistió fundamentalmente en realizar algunas reformas in-
substanciales unidas a las promesas de efectuar cambios más pro-
fundos. Con la apertura democrática el gobierno intento reco-
brar la base de apoyo político que se había deteriorado como -
consecuencia del movimiento estudiantil de 1968, y la crisis -
del capitalismo internacional. Asimismo, el gobierno logró cal-
mar en forma temporal el descontento de las masas y dividir a -
los grupos de izquierda.

En el desarrollo de los dos primeros años de ésta ad-
ministración, la iniciativa privada se abstuvo de invertir, co-
mo acontece frecuentemente con el cambio de régimen. No obstan-
te a esta actitud pasiva, se añadió otra de franco ataque y opo-
sición por parte de grupos del sector privado, que vieron con -
desconfianza y sospecha la utilización de una terminología na-
cionalista y la adopción de políticas reformistas que buscaron
realizar el papel rector del Estado, mediante el incremento de-

las bases sociales del régimen y la promoción de las relaciones exteriores.

En el terreno de la política económica se sustentaron fuertes disputas entre el ejecutivo y el sector privado, por la iniciativa presidencial enviada al Congreso el 15 de diciembre de 1970, en la cual se añadieron y modificaron en materia tributaria varias leyes. De igual modo surgieron discrepancias referentes a la Ley Federal de Reforma Agraria debido a que los miembros del Consejo Directivo de la COPARMEX se expresaron en contra del control de precios y de una mayor intervención del Estado en la economía.

Las reformas tributarias propuestas, fueron enmarcadas dentro de un diagnóstico de la situación económica, mostrado por el Secretario de Hacienda el 18 de diciembre del mismo año y en donde se destacan: el creciente endeudamiento con el exterior, desequilibrio presupuestal así como de la balanza comercial. Aunado a esto, se encontraban otros elementos nocivos como eran: la alcabala, el contrabando y la corrupción. Bajo este panorama tan deprimente se planteó una política de consolidación, la cual requería contrarestar los factores que limitaban el desarrollo del país, o sea, el excesivo endeudamiento externo, con la libre convertibilidad, el creciente déficit de la balanza de pagos para sostener el tipo de cambio y la escasez de ahorro. El medio de realizar esta etapa fue un presu-

puesto federal restrictivo.

También influyó el hecho de que el Gobierno Mexicano - persistió, en buena manera, a la aplicación mecánica de la ya - inoperante política Keynesiana, la cual restó importancia a la - estructura económica como causa última de todo desequilibrio y - no conto con una visión de los problemas a largo plazo, concre - tándose a la observación de la coyuntura inmediata, por lo que - la política de los últimos años se cumplió a corto plazo con - adaptación a la crisis del sistema capitalista mundial. Esta - afirmación se puede comprobar facilmente siguiendo las medidas - tomadas por el gobierno cuando la economía mostró signos de de - bilitamiento, al través de una política económica que estimula - el crecimiento económico con instrumentos monetarios y fiscales, - que atentan contra las grandes mayorías y generan un estado in - flacionario.

Cuando la inflación llegó a un nivel de cuidado, y pu - so en peligro la estabilidad del país en lo económico y lo polí - tivo, se aplicaron medidas contraccionistas, esto es, la dismi - nución de los gastos públicos, de la moneda circulante y del - crédito. En 1971 con la finalidad de combatir la inflamación, - producto de la recesión en los Estados Unidos y estimulada por - cambios fiscales evidentemente regresivos, se redujeron en for - ma enérgica los gastos públicos. En 1972 y 1973 se hizo lo con - trario, ante la necesidad imperiosa de hacerle frente al estan -

camiento en que se veía inmerso el país, se le dió impulso al gasto público incrementandolo en forma desmedida, la tasa de crecimiento de las importaciones fue muy alta, el producto nacional aumentó por encima de su tasa histórica y la inflación se precipitó bruscamente. No obstante, a mediados de 1972 la economía se reactivó gracias al dinamismo de los siguientes factores: la aceleración de los programas de construcción de la vivienda, las exportaciones, el turismo, el gasto público y el consumo privado. A este respecto, se observó un incremento significativo en el volúmen de la producción industrial, en contraposición al registrado en las actividades agropecuarias que tuvieron un crecimiento muy pequeño debido a la falta de inversión pública ejecutada durante 1971, las condiciones climáticas adversas en 1972 y la escasa inversión privada.

A este respecto Carlos Tello menciona que "...el déficit en cuenta creciente de la balanza de pagos, junto con fugas de capital provocadas por una erosión en los diferenciales de tasas de interés respecto a los que prevalecían en el extranjero, la especulación contra el peso, la desconfianza por parte de los ahorradores, indujeron al Sector Público y al privado a endeudarse crecientemente con el exterior... de esta forma... a las presiones inflacionarias internas se sumaron las del exterior... La iniciativa privada atacaba... la creciente intervención del Estado en la economía y, según ellos, la causa directa -

de la inflación era el gasto público, que consideraban excesivo. La escasa inversión privada, el rentismo, la política monetaria restrictiva, la especulación, el mayor proteccionismo a sus industrias y la situación crítica mundial no era para ellos causa suficiente para explicar la inflación". (54)

Por su parte, para dar solución a este grave problema inflacionario, cuyo origen se puede explicar como un rezago de la oferta de bienes de consumo necesarios frente a la demanda, que en algún momento había de orientarse principalmente en un rezago de la inversión, el Secretario de Hacienda y Crédito público dió a conocer un Programa Antiinflacionario que contemplaba 16 puntos. Pero dadas las condiciones de la política monetaria restrictiva, éste programa no pudo alcanzar los resultados esperados, y sólo fue apoyado parcialmente por el Congreso del Trabajo quien manifestó que no debía reducirse el gasto destinado a la inversión social, que debería limitarse las utilidades y ejercerse un control de precios más estricto.

Ante la incesante escalada de los precios, el Congreso del Trabajo anunció el 29 de agosto una huelga general para el día primero de octubre y se suscitaron más de 40 emplazamientos de huelga en esos días.

(54) Tello, Carlos., "La política económica en México 1970-1976," Ed. Siglo XXI, México, 1979, p. 62.

Aunado a estos problemas, a escala mundial apareció - en septiembre de 1973, una creciente escasez de productos alimenticios y de materias primas, fundamentales para el desarrollo, acciones apoyadas en las crisis monetarias, en los países que tenían excedentes de divisas y que acapararon materias primas y realizaron maniobras especulativas en los mercados mundiales. A este se asoció también la intromisión de los consorcios transnacionales que se valieron de posiciones monopolistas para distorcionar los mecanismos de la competencia.

A pesar de las presiones inflacionarias, los enfrentamientos reales y verbales y la clara rivalidad de las distintas clases sociales, se pudo evitar la amenaza de huelga general, cuando empresarios y trabajadores organizados llegaron a un arreglo y las autoridades laborales acreditaron la firma de un acuerdo en donde el salario mínimo para todas las regiones aumentaba en un 18%.

En tanto la economía del país se desarrollaba durante éste período, en la esfera internacional la crisis se precipitó grandemente, la situación de la balanza de pagos se agudizó súbitamente y tomaron un inusitado ritmo de crecimiento las elevaciones de precios, el déficit de las finanzas públicas y el endeudamiento externo. Por otro lado, los violentos enfrentamientos entre los grupos masivos de la población y el gobierno, generados desde el sexenio anterior fueron casi por comple

to suprimidos, en cuanto al proceso de democratización se registraron algunos avances y en materia económica se sentaron las bases para un desarrollo económico y social un tanto más sólido.

Así pues, la política asumida, enmarcada por la decisión de reformar el patrón de desarrollo seguido durante la década de los 60's; es quizás el punto más importante para entender los motivos de la apertura democrática y la considerable reconstrucción del marco legal e institucional del desarrollo, que buscaban por un lado mantener el ritmo de crecimiento, y por otro que se ejecutara en el seno de un sistema político sostenido en la confianza del pueblo. La mayoría de los aspectos de la política económica efectuada por el presidente Echeverría, significaron en esos primeros años un gran esfuerzo porque realmente se efectuara, por medio de las reformas legales e institucionales, esa reorientación de la economía tan importante en esos momentos, a partir de: a) La adopción de un estilo distinto de trato con los sectores populares, escuchándolos y haciéndolos participar más en la toma de decisiones; b) El tomar una actitud distinta a la tradicional en muchos tratos con el sector privado; c) El incremento en los precios y tarifas de los bienes y servicios más importantes que proporciona al Sector Público; d) Una política exterior más agresiva; e) La aceptación y promoción de demandas obreras por elevaciones de salarios para ajustarlos a los incrementos de los precios; f) La multipli-

cación de la capacidad instalada en las industrias básicas; -
energéticos, petroquímica, acero, etc; g) La participación más
activa del Sector Público para fortalecer el desarrollo agríco
la y defender la economía de las clases populares; h) El rápi-
do incremento del gasto público en el Sector Rural; i) El ace-
lerado crecimiento del gasto en bienestar social, principalmen
te en materia de educación y construcción de vivienda.

Las experiencias derivadas de los programas públicos,
no deberían suponer de ninguna manera que las instituciones -
del gasto público se modificaron bajo la excusa de que en un -
momento difícil no se cumplieron con eficiencia. La ineficien-
cia no podía ser motivo para abandonarlas en caso de tratarse-
de actividades importantes, por el contrario, se debía poner -
más énfasis e intensificar los esfuerzos y mejorar su realiza-
ción. Aunado a esto, se trató de esfuerzos, que en la mayoría-
de los casos, se efectuaban contra intereses creados desde ha-
ce mucho tiempo y fuerzas muchas veces seculares.

Dadas las declaraciones hechas por el Presidente y la-
coyuntura económica existente, las presiones de los grupos eco-
nómicos más fuertes no se hicieron esperar y se reunieron a fi-
nes de 1973 con el propósito de entorpecer las acciones del Es-
tado y subordinar aún más a sus deseos de poder la conducción-
de la economía nacional. Esta lucha entre los Sectores Públi-
co y Privado, y la contraposición de los distintos intereses,-

se infiltró de tal modo en la Administración Pública que la política del régimen se vió obstaculizada desde dentro. En este sentido se hicieron un sinnúmero de declaraciones en las que Roberto Guajardo Suárez, dirigente de la COPARMEX, dijo "...ésta vez se nos ha convocado para comunicarnos hechos prácticamente consumados... no parece prudente y mucho menos, oportuno, que los mencionados proyectos entren en vigor en una época en que la tensión inflacionaria en México se torna cada vez más grave. Las nuevas disposiciones no constituirán el mejor camino para frenar dicho proceso, sino que por el contrario contribuirán a acelerarlo..." (55) Estas declaraciones del dirigente empresarial fueron importantes ya que mostraban las relaciones que habían prevalecido entre la iniciativa privada y el Gobierno y, además, el temor que los grupos conservadores tenían de que éste Presidente no fuera capaz de sostener en operación el sistema mexicano en el mismo camino que el anterior.

No cabe duda que este período presidencial fue muy difícil por las condiciones económicas, sociales y sobre todo políticas internas, por lo que con esta nueva administración se inició un proceso de ajuste estructural, que no fue posible instrumentar como expresión de un programa integrado, explícito, con la eficiencia y precisión que hubiesen sido deseables, ya que se pensaba echarlo andar bajo circunstancias altamente con-

(55) Tello, Carlos., op. cit., p. 44.

flictivas.

Los obstáculos estructurales y los de coyuntura concordaban con respecto a su solución, pues demandaban la promoción de la inversión productiva contra la especulación, la promoción de bienes básicos, frente a los de consumo superfluo. - Además, el apoyo que en todas sus formas se brindó a las inversiones productivas, tuvo importancia como una imagen evidente de que el Gobierno no estaba en contra de la iniciativa privada, sino únicamente intentaba cumplir actividades económicamente nocivas para el desarrollo del país, pues impulsó y proporcionó todo su apoyo a las que consideró convenientes sin tratar de impedir que con ellas se beneficiara también los capitalistas que los emprendieron.

Durante el año de 1974, el desarrollo de la economía resultó como se había previsto, debido a que sus propósitos estaban apoyados en supuestos erróneos e incluían contradicciones evidentes. Asimismo, la reestructuración de la política económica que era necesaria para que el país progresara de una manera más sólida, como había acontecido en otros años, se detuvo a la mitad del proceso, debido a que no se tomó lo suficientemente en cuenta, la situación económica internacional, los problemas agrarios y la tenencia de la tierra, la creciente rebelión obrera en el país, la escasez de alimentos al igual que de materias primas y las contradicciones existentes entre la política de gasto público y la monetaria-crediticia.

Por otro lado, la retención de los productos de primera necesidad como el frijol, trigo, arroz y otros como el acero, etc., se combinaron con la abierta especulación. Contra estas y otras medidas, el Estado promulgó en el mes de mayo un decreto presidencial mediante el cual se creaba el Fondo Nacional de Fomento y Garantía al Consumo de los Trabajadores (FONACOT) de acuerdo con lo previsto en las reformas a la Ley Federal del Trabajo, aprobadas por las Cámaras en diciembre de 1973. Este Fondo tenía como finalidad la de fortalecer la economía de los asalariados y luchar en contra de la inflación.

En 1974 la relación Ejecutiva Federal-Sector Privado se encontraba en crisis, entre otras causas a consecuencia de las huelgas; los movimientos obreros independientes; la creación del FONACOT junto con la duplicación del capital social y la ampliación de las actividades de CONASUPO; que provocaron malestar entre los empresarios al ver sus intereses afectados al aumentar la participación del Estado en el proceso de intercambio y comercialización. Los esfuerzos por parte del Gobierno para controlar precios, las presiones inflacionarias y el emplazamiento de huelga general para el 20 de septiembre de 1974, hicieron que estos grupos empresariales volvieran a asumir su actitud intransigente y la situación del país se complicaba cada vez más, pues la iniciativa privada alegaba que los aumentos en los salarios junto con el gasto público, consti---

tufan la causa fundamental de la inflación. No obstante, durante el período 1972-1974 las empresas maximizaron sus ganancias por medio de la inflación y la especulación y no por la capacidad productiva.

Para dar solución al problema de las huelgas, el 13 de septiembre los trabajadores y los empresarios acordaron un aumento del 22% a todos los salarios menores de cinco mil pesos al mes. A su vez, el 18 de septiembre, el Ejecutivo formuló una iniciativa de decreto para reformar y adicionar la Ley Federal del Trabajo, enviándola a la Cámara de Diputados y cumpliendo de esa manera la promesa hecha en su IV Informe de Gobierno, de modificar la legislación laboral para que los ajustes salariales se efectuaran cada año.

Por otra parte, en la declaración de los motivos para el ejercicio del presupuesto en 1975 se expuso que, "...en México, el gasto Público no sólo cumple con el papel de atender los servicios que el Estado presta en ejercicio de sus funciones tradicionales y que por si mismas justificarían su expansión frente al explosivo crecimiento demográfico, sino que contribuye el principal promotor del desarrollo económico y social".

(56)

Las discusiones que frecuentemente se suscitaron a lo largo de este período, se agudizaron cuando el 7 de mayo de 1975 quedó establecido oficialmente el Consejo Coordinador Empresarial constituido por los dirigentes de la CONCAMIN, CONCANACO, COPARMEX, Asociación de Banqueros, Consejo Mexicano de Instituciones de Seguros y el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios. En esa fecha se proporcionó al Presidente la Declaración de Principios y los estatutos de este nuevo organismo privado. La Declaración contenía dos Capítulos: el llamado Doctrina y el de Problemas Nacionales. Los temas planteados fueron: el concepto de empresa privada -la célula básica de la economía-; el papel del Estado en la economía, en donde decía que la actividad económica corresponde fundamentalmente a los particulares; las relaciones obrero-patronales, según ellos, trato humano y justo al trabajador; los medios de difusión, decían que imprescindiblemente debían conservar los sistemas de control de precios que son causa del estancamiento de la actividad económica, también debían ser regulados por ellos; la pequeña propiedad, la cual consideraban como punto de apoyo a la economía agrícola; la educación en la cual pedían al Estado propiciara un clima de libertad que facilitara la participación de la iniciativa privada.

A partir de este acontecimiento, surgieron una serie de declaraciones en torno al clima de inseguridad e incertidum-

bre que según los empresarios reinaba en el país. La Declaración de Principios recibió por parte del Gobierno, líderes obreros, dirigentes campesinos, intelectuales e inclusive del Partido de Acción Nacional y de la Unión Nacional Sinarquista una serie de ataques. Empero y ésta Declaración de Principios tenía propósitos distintos a los de una actitud meramente ideológica, asimismo la proximidad de las elecciones era otro de los puntos que preocupaba a los empresarios. En este sentido, dentro de una reunión de los presidentes de la Cámara de Comercio efectuada en Tijuana, se determinó que "...los empresarios no buscaran el poder pero si desean que el próximo Presidente sea de ideología nacionalista y no propia de los países como Chile, Cuba, Rusia o China. No importa que esas ideas hayan dado buenos o malos resultados en aquellos países, México no necesita importar ideas... Busca el respeto de las instituciones a la libre empresa. Oponerse a la participación del Estado en actividades empresariales por considerarlas ilógicas y lesivas en las fuentes de trabajo". (57)

El Presidente en su Quinto Informe de Gobierno, previno que la renovación de los poderes no sería resuelta por grupos ambiciosos, por falsos redentores sociales, por camarillas

(57) Tello, Carlos., op. cit., p. 124.

burocráticas, ni mucho menos por las minorías económicas poderosas sino por la gran mayoría del pueblo.

Con la misma fuerza demostrada en los primeros años de su administración, en los últimos meses del año de 1975 se caracterizaron por iniciativas de Ley que provocaron interpretaciones desfavorables al régimen por parte de los grupos de la iniciativa privada. He aquí algunas de ellas: el 28 de enero por decreto presidencial se crean los Comités Promotores de Desarrollo Socio-Económico de los Estados; el 13 de septiembre se envía la iniciativa de Ley Federal de Protección al Consumidor a las Cámaras Colegisladoras; el 2 de octubre la Reglamentaria al Artículo 27 Constitucional en materia minera; el 15 de octubre la General de Crédito Rural; el 20 de octubre la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica; el 4 de noviembre la de Zona Económica Exclusiva; el 2 de diciembre la de Inversiones y Marcas; el 15 de diciembre la General de Asentamientos Humanos; el 22 de diciembre la Nacional de Educación para Adultos, entre otras. Estas iniciativas de Ley sirvieron de pretexto para que se atacara al régimen durante los últimos meses de 1975 y los primeros de 1976.

Esta actitud la podemos observar por ejemplo, en Sinaloa, casi a finales del mes de noviembre de 1975, dió principio entre los agricultores un paro de actividades como muestra de su descontento por la posición agresiva de las autoridades con-

respecto a la pequeña propiedad por medio de la pulverización de la tierra.

Se suscitaron asimismo, acusaciones al gobierno en torno a que este estaba encaminado su política al comunismo. Por su parte, el Consejo Coordinador Empresarial, en una declaración que fue publicada por la prensa nacional, especificó que si había participado en los conflictos agrarios, solo fue con la finalidad de defender los legítimos derechos de los pequeños propietarios de diferentes estados de la República. Pero es hasta el 5 de diciembre que, se establece la Comisión Tripartita Agraria y, después de sucesivas pláticas con el Presidente de la República se levantó el paro de actividades.

Por otro lado, la recesión económica nacional acaecida durante 1975, se puede esclarecer un poco más con el manejo profundamente restrictivo de la política monetaria y crediticia que se registró particularmente a partir del segundo semestre de 1974.

Por su parte, el año de 1976 se caracterizó por falsos rumores y murmuraciones a cerca del rumbo que estaba tomando el régimen Echeverrista; también se identifica por la dolarización de la economía, la especulación contra el peso, la desintermediación del sistema bancario, la fuga de capitales, la política monetaria y el gasto restrictivo; que en su conjunto propiciaron el estancamiento de la economía.

Las actividades monetarias del país, a principios de 1976, empezaron a observar con gran preocupación un proceso de contracción de los recursos del sistema bancario privado, y una fuerte y constante salida de capital hacia el exterior, estas salidas de capital y la consecuente presión especulativa - contra el tipo de cambio, hicieron que la política contractionista se empeorara cada vez más. El mayor peligro que se presentaba, era que conforme se dolarizaba la economía en su deseo de mantener el tipo de cambio a cualquier precio, el Sector Público se endeudaba a corto y largo plazo. Así la especulación privada contra el peso y la dolarización se convirtieron en deuda pública.

En varias ocasiones se insistió en mantener el tipo de cambio, el 29 de marzo, el 28 de abril, el 18 de junio, por el Secretario de Hacienda y Crédito Público. Estas declaraciones se gestaron exactamente en el momento en que cobraba fuerza la especulación contra el peso. El 13 de agosto se publicó una carta de 76 legisladores estadounidenses manifestando en esta forma su inquietud ante la situación interna del país y exigiendo al Presidente Gerald Ford pusiera mucho cuidado ante tales acontecimientos, que podían llevar a México hacia el comunismo. Esta carta causó como era de esperarse declaraciones de las autoridades mexicanas, representantes de los órganos legislativos y de partidos políticos impugnando las afirma

ciones hechas por los estadounidenses, en una carta remitida - por el embajador mexicano ante la Casa Blanca a la Cámara de - Representantes de Estados Unidos para protestar por las pala- - bras expresadas por los legisladores en su comunicado al Presi - dente Ford.

Aunado a esta situación y en proximidad del VI Infor- me Presidencial, había un creciente malestar obrero derivado - en un deterioro en su salario real a partir de enero de 1976, - al que se sumaba el desempleo abierto que venía creciendo en - gran proporción y para 1976 había alcanzado magnitudes signifi - cativas, ya que en ese año el número de desempleados sumaba - cerca de un millón y cuarto.

Con respecto al problema inflacionario, el déficit pú - blico y las transacciones con el exterior, una vez más se pudo comprobar que la política manetaria había tenido éxito en fre- nar el crecimiento, más no en la reducción de éstos graves pro - blemas.

El Secretario de Hacienda y Crédito Público, el 31 de agosto de 1976, anunció que el Gobierno de México había resul- tado reformar la equivalencia del peso con respecto al dolar - norteamericano. Esta medida fue dada a conocer al público por- medio de una conferencia de prensa. El Gobierno Mexicano había seguido una política de tipo de cambio fijo de 12.50 pesos por dolar desde abril de 1954, pero en agosto de 1976 se había ter

minado con estos 22 años de estabilidad cambiaria para dar paso a la flotación de la moneda mexicana.

A esta devaluación de la moneda se aunaron algunas medidas complementarias tales como: elevación de las tasas de interés a los pequeños ahorradores, fortalecimiento de los mecanismos de control de precios, ajustes en las percepciones de los trabajadores al servicio del Estado, ajustes al Programa de gasto Público, establecimiento de un impuesto sobre utilidades ascendentes, aumento de los impuestos a la exportación de mercancías, sostenimiento de precios de venta de la CONASUPO, reducción selectiva de aranceles a la importación y la puesta en práctica de un sistema de crecimiento regulado de crédito.

Dadas estas circunstancias, el desorden administrativo se agudizó, en la investigación y resolución de los asuntos, en la mayoría de las veces no se respetaban las instancias administrativas, no existía planeación alguna y las instrucciones se dictaban sobre la marcha y con frecuencia a funcionarios que no estaban directamente relacionados con el problema. Las interferencias entre las dependencias del Gobierno se acrecentaron, los conflictos entre los funcionarios aumentaron, había malas interpretaciones con respecto a las instrucciones dadas, debido a que las distintas áreas del Gobierno las entendían a su manera y por esta razón fue cada vez más difícil ubicar con claridad y precisión la responsabilidad del funciona--

rio en torno a un asunto en particular. El creciente manejo no institucional de los asuntos propició el surgimiento de oficinas de asesores que a menudo se hacían cargo de las nóminas de las entidades del Sector Público, estudiaban y proponían resoluciones a problemas de trascendencia nacional de frente o en franca contradicción con los funcionarios responsables de las diferentes tareas gubernamentales. Ahora bien, todo esto además de dificultar la eficiente ejecución de los programas, motivó que diversos funcionarios medraran con el manejo de fondos públicos.

La corrupción ya de por sí presente en la sociedad - desde hacía mucho tiempo y estimulada por la gran cantidad de controles administrativos existentes y tácitamente necesarios - para atender diferentes asuntos, descubrió el campo propicio - para expandirse. Con todo esto el costo social y político de - no haberse hecho lo que se hizo, habría traído consecuencias - incontrastables con el costo administrativo e institucional en que se incidió.

Con los resultados obtenidos, podemos concluir que la política económica propuesta por el Presidente Echeverría para su sexenio, fue tan desarrollista como las anteriores, protegió la estructura económica, la explotación y la desigualdad, - no permitiendo con ello el desarrollo del país y propiciando - la dependencia hacia el imperialismo. Acciones que no dieron -

solución a los desequilibrios existentes, además la inflación ha sido tal, que el crecimiento de las fuerzas productivas está apoyado en la creciente pobreza de los trabajadores, de una manera como nunca antes se había hecho. Estos resultados son inherentes al sistema capitalista, que para seguir existiendo necesita como requisito indispensable, la acentuación de la dependencia estructural, hecho que se demuestra claramente en el transcurso de éste período, en donde el Gobierno alentó la entrada de inversiones extranjeras directas y contrató gran número de créditos externos que alcanzaron niveles insólitos en la historia del país. Todo ello con la finalidad de sostener la tasa de crecimiento de la economía; elevar, para equilibrar el retraimiento de la inversión privada, el gasto público, y la de enfrentar el desequilibrio de la balanza comercial que iba en aumento. En este sentido Arturo Guillén R. menciona que -

"...el Desequilibrio comercial es un problema crónico del capitalismo del subdesarrollo, que se deriva de la desarticulación de nuestra economía y de la necesidad de importar de los centros imperialistas los medios de producción necesarios para la reposición y ampliación de la planta productiva. La política burguesa, por tanto, es y será incapaz de evitar el desequilibrio comercial". (58)

Las condiciones preexistentes en México y en toda -

Latinoamérica, demuestran de manera clara que la superación de los obstáculos estructurales se hace cada vez más difícil, y que para lograr un desarrollo rápido y racional, es necesario establecer un auténtico sistema de planeación que realmente favorezca a toda la población sin distinción y esto sólo puede hacerse efectivo en gobiernos donde los principales medios de producción hayan sido socializados.

CAPITULO CUARTO

AVANCES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y EL
PLAN GLOBAL DE DESARROLLO
(PERIODO 1976-1981)

1. REFORMA ADMINISTRATIVA

Al aproximarse la sucesión presidencial, con el panorama tan poco alentador que dejó tras de sí el gobierno de Luis Echeverría, el Partido Oficial -PRI- preparó el Plan Básico de Gobierno para el periodo 1976-1982, que debería ser cumplido por el ya candidato oficial José López Portillo, - - quien se ocuparía de continuar con las tareas de Reforma Administrativa, ya que éstas implicaban un instrumento estructural muy importante en las futuras acciones de planeación.

El Plan Básico de Gobierno no contenía vinculación con su antecesor el Programa de Desarrollo 1974-1980 que supuestamente debería estar vigente. Este plan, más que un Programa de Desarrollo, fue más bien una lista de objetivos generales, regionales y sectoriales, así como un registro de intentos para mejorar la situación existente en esos momentos en el país; pues no estableció prioridades entre los diferentes objetivos, ni hizo mención alguna de los instrumentos con los cuales iba a ser posible alcanzarlos. Por otro lado, en lugar de que los planes sectoriales y regionales estuvieran -

basados en los lineamientos fijados por el plan general, éste se integró por diversos programas preparados aisladamente por las dependencias estatales. En consecuencia el Plan Básico se originó en la compilación desordenada de las recomendaciones y consejos del grupo en el poder. Asimismo, el Plan tuvo carácter obligatorio para el Sector Público e indicativo para el Sector Privado.

Tal proposición, planteada en el Plan a la iniciativa privada, suscitó algunas declaraciones por parte de la CONCAMIN diciendo que "...una planeación autoritaria y centralizada comprometería gravemente el régimen de derecho del país, conduciéndolo irremisiblemente al totalitarismo que conculca y hace nugatorias las aspiraciones de justicia social en el marco de libertades". (59)

En el terreno ideológico, manifestaba la necesidad del capital mexicano por lograr el crecimiento de las fuerzas productivas mediante la ampliación de la intervención del Estado en ciertas actividades de la economía. En ningún momento propuso una reforma profunda para la superación de los obstáculos que prevalecían desde hace mucho tiempo dentro de la Administración Pública, por el contrario se limitó a plantear

(59) Guillén Romo, Arturo. op. Cit., p. 167.

diversas medidas superficiales, como es el caso de la lucha -
contra la acumulación de los ingresos gravables, la evasión, -
la simplificación de los procedimientos de recaudación, la --
eliminación de deducciones sin justificación, etc.

Dentro de este contexto de ideas se puede decir que
las ambiciosas metas expresadas en el Plan Básico aunadas al
intento por crear una nueva sociedad se convirtieran sólo en
buenos propósitos como muchos otros.

Al tomar posesión de su cargo como Presidente de la
República José López Portillo promulgó, en diciembre de 1976,
la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal cuya fi-
nalidad fue la de constituir la base jurídico-administrativa-
que enmarcara las medidas de la Reforma Administrativa para -
el sexenio 1976-1982.

Con esta nueva Ley se reubicaron y reorientaron las
facultades de las Secretarías y Departamentos Administrativos,
se reguló a las entidades del Sector Paraestatal, esto es, Or-
ganismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal-
mayoritaria y minoritaria, y Fideicomisos Públicos.

OBJETIVOS

Con base en las experiencias obtenidas durante el -
periodo comprendido entre 1970-1976 se determinaron los linea-
mientos generales por los que se encaminaría el desarrollo --

económico, político y social del país. Estos lineamientos se expresaron en cinco objetivos generales:

I. Organizar al Gobierno para organizar al país.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dió lugar a una muy importante reducción de las estructuras y determinación de responsabilidades, permitiendo con ello la superación de gran parte de las duplicaciones contempladas dentro de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado anterior a ésta. A su vez, se logró crear la posibilidad de la organización sectorial para efectos de coordinación programática.

En atención al Artículo 80. de ésta Ley, se institucionalizaron como órganos de la Presidencia de la República cinco unidades administrativas de apoyo técnico: la Coordinación General de Estudios Administrativos -recibiendo funciones que en materia de reforma administrativa tenían asignadas la Secretaría del Patrimonio Nacional y la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia-; la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación (con la finalidad de efectuar una evaluación permanente de planes y programas) -a estas últimas se les atribuyeron nuevas funciones-; la Direc

ción General de Información y Relaciones Públicas -que se complementó con funciones antes efectuadas por la Secretaría de la Presidencia-; la Unidad de Asuntos Jurídicos, entre otras. Actualmente son más del doble las unidades de este tipo.

II. La Programación, instrumento fundamental del Gobierno.

Con el fin de poder asegurar la congruencia entre acciones de la administración pública y los objetivos específicos, delimitar responsabilidades y posibilitar la oportuna evaluación de los resultados obtenidos, se adoptó como instrumento fundamental de gobierno la programación, asimismo, se necesitaba la creación de sistemas y procedimientos administrativos que accedieran a la formulación de los planes sectoriales y regionales de desarrollo económico y social con la colaboración de las agrupaciones sociales interesadas en su caso, así como el Plan General del Gasto Público Federal.

Para alcanzar tales metas se dieron los primeros pasos consagrados a definir y fijar los objetivos sectoriales e institucionales, los sistemas globales de presupuestación, -- ejecución, contabilidad, evaluación, informática, programación, recursos materiales, control, planeación y estadística, ahora todos éstos comprendidos en una sola Secretaría. Todo lo anterior se efectuó con la finalidad de crear directrices para el funcionamiento sectorial y precisar las atribuciones-

a las unidades que correspondan, tales como las cabezas del sector y las de orientación y apoyo global, etc., realizando reuniones de gabinete en forma sistemática, y como recurso primordial para los requerimientos de coordinación intersectorial, habiendo integrado para ello los Gabinetes Especializados en materia económica, agropecuaria, de comercio exterior, de salud, etc.

Para llevar a cabo los sistemas y procedimientos administrativos que permitieran instrumentar la programación del Gasto Público, tomando como base las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que propusiera el Ejecutivo Federal, se estimó necesario que cada entidad contara con una unidad a la que se le confiara la tarea de planear, controlar, evaluar, presupuestar y programar sus actividades con respecto al gasto público.

Para planear, evaluar y controlar las acciones públicas se estableció el Sistema Nacional de Información, a fin de mantener dentro de un ámbito de responsabilidad compartida la toma de decisiones que permitiera contar con dicha información en forma abundante basada en datos verídicos y de fácil acceso en el momento preciso.

Asimismo, se establecieron organismos de auditoría interna avocados a realizar los programas mínimos que estableciera la Secretaría de Programación y Presupuesto en cuan

to al establecimiento de sistemas de control, que facilitarían la supervisión constante en el desarrollo de las actividades del sector.

Por otra parte, se reforzaron los sistemas de Deuda Pública y financiamiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y se estableció la Comisión Gasto-Financiamiento, para instrumentar los mecanismos y procedimientos administrativos que permitieran formular el programa financiero, de acuerdo con los planes nacionales de desarrollo.

La Comisión Gasto-Financiamiento se creó con la finalidad de que los detalles dentro de las dos dependencias de orientación y apoyo global se armonizaran.

III. Administración justa y eficiente de los Recursos Humanos.

El factor humano fue uno de los más importantes para el desarrollo eficaz y eficiente de cualquier reforma o cambio administrativo en un país; por esta razón, el esfuerzo para establecer un sistema de administración y desarrollo de personal público federal, que a la vez que garantice los derechos de los trabajadores, otorgue un desempeño eficiente y honesto en el ejercicio de sus funciones; necesita partir de una concepción, integrar y contar con mecanismos flexibles y modernos de administración y desarrollo de los recursos humanos del Gobierno Federal, que institucionalicen la colabora-

ción directa de los trabajadores al servicio del Estado en la tendencia e instrumentación de las medidas de reforma.

Con el fin de institucionalizar la ordenación de dichas reformas con la continua y directa representación de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado se corrigió la estructura de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, por acuerdo del 31 de enero de 1977. En esta misma fecha se expiden dos acuerdos más, el primero por el que se establecerían sistemas de trabajo en las entidades de la administración pública, que permitieran realizar coordinadamente sus actividades durante la semana laboral de cinco días entre las siete y las diecinueve horas; y el segundo, por el que se establece un procedimiento de reasignación de personal al servicio de la Administración Pública Centralizada coordinado por la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. El 16 de febrero de 1978 se expide el acuerdo por el que se establece un procedimiento permanente de reubicación y de reasignación de personal al servicio de la Administración Pública Federal coordinado por la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. El 8 de agosto de 1978 se dicta el acuerdo que dispone que los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con la intervención de los respectivos sindicatos establecerá el sistema de vacaciones escalonadas, en

función de las necesidades del servicio.

Posteriormente a estos acuerdos se da a conocer el Programa para mejorar la Administración del Personal al Servicio del Estado 1979-1980.

Para proporcionar al trabajador una permanente capacitación se estableció el Comité Técnico Consultivo de Unidades Centrales de Capacitación dirigida por la Coordinación General de Estudios Administrativos y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a cuyo cargo se encuentra el Centro Nacional de Capacitación Administrativa. Al mismo tiempo se integró el Grupo de Estudios sobre Relaciones Laborales y Prestaciones económicas, constituido por el Subsecretario de Presupuesto y el Coordinador General de Estudios Administrativos. También se cuenta entre otros, con un proyecto encaminado a la actualización de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Proyectos de Lineamientos y Guías Técnicas y un modelo de escalafón "intercomunicado tipo".

Dentro de los programas de reforma se pueden contemplar a su vez, el establecimiento de normas y mecanismos permanentes y eficaces que aseguren la prioridad, orden, y equilibrio en el trabajo de los servidores públicos, sistemas escalafonarios y de promoción, sistemas de capacitación para los programas sustantivos de las dependencias y entida-

des de la Administración Pública Federal, así como sistemas integrales de administración y desarrollo de recursos humanos.

IV. Fortalecimiento de la Organización Republicana y del Régimen Federal.

En este renglón se examina el mejoramiento de los mecanismos administrativos de coordinación con los poderes Legislativo y Judicial de la Federación, así como con los gobiernos de los Estados y Municipios. La Reforma Administrativa en el Federalismo exige una descentralización y delegación de facultades, para que los estados participen en el estudio de sus problemas y en la proposición de soluciones, en combinación con las dependencias federales; para ejecutar programas estatales de inversión, mediante los Convenios Unicos de Coordinación y los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo -en sustitución de los Comités Promotores de Desarrollo-.

Recientemente se avanzó en la definición de una política general de desconcentración física y administrativa de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que favorezca a las entidades federativas y conceda prioridad a los sectores agropecuario y de energéticos.

Aunado a este hecho, es importante el destacar los

programas orientados a una mayor coordinación y comunicación-existent entre las propias administraciones estatales y con la federación. Esto se ha logrado mediante asambleas nacionales en donde representantes del Ejecutivo de los Estados y -- del Ejecutivo Federal, investigan y analizan los obstáculos - comunes en materia de administración y unen sus trabajos para su solución.

Por otra parte, el Plan de Gobierno en su conjunto- se basa en la participación popular, dado que constituye uno- de los elementos más importantes para llevar a cabo no sólo - su diseño y ejecución, sino lo más esencial que es su evalua- ción. Esta acción trae aparejado el que se cuente con mecanis- mos de comunicación permanentes, que hagan posible la rela- - ción constante y directa entre los representantes y represen- tados para con ello dar mayor legitimidad a la Nación y sus - instituciones.

Respecto a lo anterior, un tipo de plan integral de- be considerar entre otras cosas:

- Ser obra de interés social
- Generar la inversión del sector privado
- Ser coherente
- Que se ejecute coordinadamente
- Inducir al sector privado a capitalizar la plusva-
lía, a invertir y generar empleos.

Sin embargo, se ha encontrado cierto desorden grave entre las obras federales, las de los Convenios Unicos de Coordinación, las del Estado y sus organismos descentralizados y los municipales, lo cual provoca que el sector empresarial se confunda y quede a la expectativa y mejor prefiera no participar. Otro problema que surge a menudo es que de lo que se programa junto con las dependencias federales, sale algo totalmente diferente y se tiene que ajustar el tiempo antes de que se cancele la partida presupuestal.

V. Seguridad Ciudadana y Legitimidad Institucional.

Con este objetivo se pretende corregir la administración de justicia, para con ello robustecer las instituciones que se han establecido en la Constitución y de esa forma proporcionar a los ciudadanos la Seguridad Jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades, y asegurar la confianza en sus instituciones y en sus gobernantes.

Para el logro de este propósito se han implantado medidas participativas entre particulares y autoridades, lo cual se deduce de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que establece la Dirección General de Participación Ciudadana, para impulsar y organizar la colaboración de ésta en las actividades de la Procuraduría, con el propósito de hacer más efectiva la Administración de Justicia.

Con esta Ley Orgánica se instituye la Visitaduría General. Por otra parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se modificó con la finalidad de ampliar en un número - de cuatro los Juzgados de Distrito, para con ello agilizar los - trámites a los asuntos regionales de su competencia.

El tribunal pleno de la Suprema Corte de Justicia de - la Nación fundó, el 28 de junio de 1977 por acuerdo, un Tribunal Colegiado Supernumerario en el Segundo Circuito de Amparo cuya - sede se localiza en Toluca.

Las Juntas Federales Permanentes que funcionaban en el interior del país, fueron abrogadas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, para posteriormente establecer las Juntas Especiales de Conciliación y Arbitraje en la totalidad de las entidades federativas lo cual haría un total de 47 Juntas.

PROGRAMAS

Con el propósito de facilitar el logro de estos objetivos, el Gobierno Federal procedió a la elaboración de los siguientes programas generales de reforma para el sexenio 1976- - 1982:

- I. Estructura Orgánica y Funcional de la Administración Pública Federal.
- II. Bases Legales.
- III. Organización y Métodos.
- IV. Orientación, Información y Quejas.

- V. Planeación, Programación y Presupuesto.
- VI. Financiamiento.
- VII. Ejecución del Presupuesto.
- VIII. Contabilidad Gubernamental.
- IX. Información, Estadística y Archivos.
- X. Informática.
- XI. Evaluación.
- XII. Recursos Materiales.
- XIII. Administración y Desarrollo de Recursos Humanos.
- XIV. Fortalecimiento del Federalismo.
- XV. Apoyo a la Organización de los Poderes Legislativo y Judicial y Coordinación con el Ejecutivo Federal.
- XVI. Administración de Justicia.
- XVII. Comunicación Social.

La Reforma Administrativa, como se sabe, pretende modernizar las acciones de la Administración Pública para adecuarlas a las demandas políticas, sociales y económicas del país. En este sentido, reformar la Administración Pública permite también: propiciar un cambio de actitud en los trabajadores al servicio del Estado, simplificar los procedimientos y los métodos de trabajo, promover el desarrollo de las habilidades y destrezas que posee el trabajador, adecuar las estructuras de las dependencias estatales a las necesidades del país.

Retomando estos aspectos, el Presidente José López Portillo lleva a efecto un Programa de Reforma Administrativa cuyos objetivos se están cumpliendo a través de varios programas, como se mencionó anteriormente, y en cinco etapas convencionales, todas ellas en proceso, pues no es indispensable que se termine -- con una para que comience la otra, Esto es importante dado que - de esta manera se pueden evaluar periódica y simultáneamente los resultados obtenidos. Ahora bien, estas etapas estan constituidas de la siguiente manera:

ETAPAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

Primera Etapa:

"Reforma Institucional"

Se fundamenta en la creación de nuevas Secretarías y Departamentos de Estado y en la asignación clara de funciones a las dependencias de la Administración Pública. Como resultado de ésta etapa, la reestructuración quedó constituida por 16 Secretarías y 2 Departamentos:

Secretarías:

- Gobernación
- Relaciones Exteriores
- Defensa Nacional
- Marina

- Hacienda y Crédito Público
- Programación y Presupuesto
- Patrimonio y Fomento Industrial
- Comercio
- Agricultura y Recursos Hidráulicos
- Comunicaciones y Transporte
- Asentamientos Humanos y Obras Públicas
- Educación Pública
- Salubridad y Asistencia
- Trabajo y Previsión Social
- Reforma Agraria
- Turismo

Departamentos:

- de Pesca
- del Distrito Federal

Y la Procuraduría General de la República. Asimismo, se requirió transferir unidades administrativas, redistribuir plazas de empleados públicos y regularizar a los trabajadores sin lesionar sus derechos laborales y sindicales.

Conforme al proyecto de lineamientos dado a conocer en la Reunión de Gabinete del 28 de enero de 1977 y aprobado -- por el Presidente de la República, se implantaron los lineamientos que se tenían que observar a nivel institucional, entidades y dependencias del Sector Público; quedando en esta forma inte-

gradas como mecanismos fundamentales de Reforma Administrativa - los siguientes: las Unidades de Organización y Métodos, Programa- ción, Informática y Estadística, Orientación, Información y Que- jas, Presupuesto; las Unidades de Enlaces de Evaluación. Y los - Comités Técnico Consultivos de Organización y Métodos; de Correg pondencia y Archivo a cargo de la Secretaría de Gobernación y el Grupo de Directores Jurídicos; de Publicaciones Oficiales a car- go de la Secretaría de Gobernación y el Grupo de Directores Jurí- dicos; de Publicaciones Oficiales a cargo de la Secretaría de -- Programación y Presupuesto. Y los Comités de Archivos Administra- tivos e Históricos, los Comités de las Unidades de Organización y Métodos, los Comités de Orientación, Información y Quejas, los Comités de Publicaciones Oficiales, Comités de Unidades de Infor- mática, Comités de Unidades de Capacitación, Comités de Recursos Humanos y Comités de Directores Jurídicos. De nueva creación se encontraban entre otros, el Comité Consultivo de Capacitación y, los de Documentación y de Contabilidad bajo la responsabilidad - de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Las tareas antes realizadas por el "Triangulo de la - Eficiencia Administrativa" fueron asignadas a una sola Secreta- ría, la de Programación y Presupuesto. * Asimismo, la Ley Orgáni-

* Hasta estos momentos se encuentran debidamente actualizados to- dos los reglamentos interiores de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos con base en los lineamientos --- preestablecidos en la Ley Orgánica de la Administración Públi- ca Federal.

ca de la Administración Pública Federal, facultó al Presidente - a agrupar las Entidades Paraestatales en sectores definidos bajo la coordinación de una Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, transfiriendo a cada titular la responsabilidad de - coordinar a las Entidades Paraestatales agrupadas en un sector, para lo cual la propia Ley los faculta para planear, coordinar y evaluar la operación de dichas entidades.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público - Federal, refuerza el planteamiento sectorial y permite la correspondencia entre los coordinadores de sector y la Secretaría de - Programación y Presupuesto, realizando las funciones de programación, presupuesto, información, contabilidad, control y evaluación de todas las entidades que agrupen. Las funciones antes --- asignadas a la Secretaría de Patrimonio Nacional en materia de - control, fueron transferidas a la Secretaría de Programación y - Presupuesto que además está facultada para crear, modificar o de saparecer empresas y fideicomisos públicos, lo que contribuirá - a la programación ordenada y sistemática de la evaluación en el ámbito paraestatal, todo esto en función del Programa de Gobierno.

La Ley General de Deuda Pública enfatiza como punto - esencial, los criterios para programar y controlar la contrata-- ción de deuda interna y externa para todo tipo de empresa que en globle la Administración Pública, sin olvidar la función de los

coordinadores de sector y las que en materia de financiamiento -
corresponden a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Segunda Etapa:

"Reforma Sectorial"

El Licenciado José López Portillo mencionaba el 3 de noviembre de 1975 en Tepic Nayarit "...necesitamos integrar cabezas de sector en el aspecto industrial, en el aspecto agropecuario, y en los demás de la actividad económica y social. Cabezas de sector en el aspecto agropecuario, en el aspecto industrial, y en los demás de la actividad económica y social. Cabezas de -- sector que, a nivel global, propicien la coordinación, que no es un propósito; coordinar es una acción resultante que entraña la necesidad de establecer un orden, un orden en el que las decisiones se tomen en función de las metas concertadas y convenidas. - Si no concertamos un orden que ubique en el lugar y en la oportunidad -esto es en el tiempo y en el espacio- las acciones, si no se establece una estrategia o modalidad, si no se establece un recurso, si no se establece una interrelación -y todo esto atañe un orden- no podemos coordinar; la coordinación será un buen propósito que se frustrará, porque no tiene posibilidad de armoni--zarse. Lo que necesitamos es organización para organizarnos; organizarnos para programar; programar para ordenarnos; ordenarnos

para coordinar". (60)

El Estado al verse en la necesidad de conducir ordenada y racionalmente el proceso económico y social, se ve obligado a llevar a cabo divisiones de la realidad en forma convencional, para que se pueda analizar y proponer soluciones a los problemas que en dicha realidad se presentan. Por tanto, el sector debe -- concebirse como una abstracción analítica que auxilia el proceso de programación de las actividades de la Administración Pública Federal, permitiendo de esta manera su visualización. Se tiene -- entonces, que este sector a su vez puede entenderse como la ---- unión, en forma ordenada, de las dependencias o empresas que per tenezcan al Estado, o que han sido establecidas por él en aten-- ción de las demandas que a diario surgen de la sociedad.

Por su parte el nuevo esquema de organización y fun cionamiento sectorial de la Administración Pública Federal propo ne entre sus objetivos básicos, lo siguiente:

a) Ordenar la vasta y compleja Administración Pública Paraestatal en grupos sectoriales que permitan una mayor coordi-- nación y control de las entidades que la integran, a fin de ele-- var la eficiencia, eficacia y congruencia de este ámbito de la -

(60) Boletín de Estudios Administrativos No. 9, "La nueva organi-- zación sectorial del Gobierno Federal". Coordinación Gene-- ral de Estudios Administrativos. Presidencia de la Repúbli-- ca. México, 1977. p. 19.

Administración Pública Federal así como agilizar el proceso de su depuración, reestructuración y, en su caso, fortalecimiento.

b) Convertir a las Entidades Paraestatales agrupadas en cada sector administrativo en coadyubantes fundamentales de las políticas sustantivas a cargo de la dependencia centralizada correspondiente.

c) Modalizar los sistemas de planeación, programación, presupuestación, información y evaluación de la Administración Pública Federal con la nueva instancia sectorial, a efecto de dar mayor precisión y coherencia al plan y a los problemas globales que permitan compatibilizar los planes y programas sectoriales e institucionales.

d) Dar unidad y dirección al Gasto Público Federal en su conjunto. *

Por otro lado para una mayor comprensión de la etapa de sectorización se acordaron los siguientes lineamientos:

- Planeación
- Programación y Presupuestación
- Evaluación
- Información

* Fuente: Base Legal y Lineamientos para la Reforma Administrativa Global, Sectorial e Institucional del Poder Ejecutivo Federal. "Lineamientos para la Sectorización de la Administración Pública Federal". Dirección General de Estudios Administrativos, Colección: Lineamientos No. 3 Presidencia de la República. México, 1979. p. 27

Normas Jurídicas, Organización y Reforma Administrativa.

En los que a su vez se señalan las funciones que les corresponden: al Presidente de la República, a la Secretaría de Programación y Presupuesto, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a los Coordinadores de Sector y a las Entidades Paraestatales.

La Reforma Sectorial incluye la reorganización sectorial mediante la puesta en marcha del acuerdo de sectorización ** publicado en el Diario Oficial del 17 de enero de 1977, por medio del cual se agrupan por sectores las entidades de la Administración Pública Paraestatal, con la finalidad de que a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo correspondiente desarrollaran las relaciones entre éstas Entidades y el Ejecutivo Federal. Una vez que se hayan esclarecido las políticas y criterios que permitan coordinar las actividades que excedan o involucren a más de un sector administrativo.

Se pueden distinguir tres áreas básicas de análisis y reestructuración: la primera, que comprende las funciones encomendadas a cada órgano que conforma la Administración Pública

** "...El acuerdo del 17 de enero de 1977 sectorizó a 798 entidades; se publicó otro el 12 de mayo del mismo año y el número de entidades sectorizadas se elevó a 898 habiéndose incorporado a éste empresas paraestatales minoritarias y en el último proyecto de acuerdo se redujo a 893 entidades paraestatales".

Carrillo Castro, Alejandro. "Evolución..." Op. Cit. p. 142.

Centralizada, es decir las Secretarías y Departamentos de Estado, con su nueva modalidad de coordinadoras de sector y los objetivos, tanto particulares como los que forman parte de un sector de actividad económica y social, de las dependencias paraestatales; la segunda, basada en los sistemas de apoyo común con funciones de programación, presupuesto, información, estadística, contabilidad y evaluación; la tercera, se refiere a los recursos humanos que contiene la revisión de problemas de capacitación, contratación, calificación, promoción, seguridad social y desarrollo de los trabajadores al servicio del Estado.

En materia de responsabilidades, el Presidente debe atender directamente los problemas que se refieran al nivel macro-administrativo mediante iniciativas de Ley, reglamentos, acuerdos y lineamientos generales con los que establece los marcos y las directrices donde habían de cumplirse los objetivos de reforma. Por otro lado, las dependencias de orientación y apoyo global -Secretaría de Programación y Presupuesto, y la de Hacienda y Crédito Público- los coordinadores de sector (que constituyen el ámbito sectorial) tienen la responsabilidad de traducir las directrices normativas en cada uno de los sectores de la Administración Pública Federal. Los aspectos internos de cada dependencia son responsabilidad del Titular que la preside. De igual forma a la cabeza de sector le competen las funciones de coordinación, control, programación y evaluación del sector que

le corresponda.

El asignar a cada uno de los aspectos de la actividad económica y social una cabeza de sector, constituye la política fundamental establecida por el Ejecutivo. Esta política tiene como propósito el facilitar la coordinación y establecer un orden de cosas, en el que las decisiones se tomen en función de las metas acordadas entre dependencias y entidades, siguiendo directrices generales que proporcionarán coherencia a las actividades -- del sector, de acuerdo a los objetivos de la Administración Pública. Asimismo, el modelo para facilitar su estudio se dividió en dos ramas: una orgánica estructural, denominada sector administrativo que corresponde a la unión de la coordinación de una dependencia central, a quien se le atribuye la responsabilidad sectorial de hacer compatibles los objetivos y metas que dichas entidades persiguen, dando lugar en esta clasificación a 18 sectores correspondientes a 16 Secretarías de Estado y dos Departamentos Administrativos. En suma, el sector administrativo debe comprenderse como un instrumento de cohesión que contribuya a la ordenación y a una mayor coordinación, además de ser un medio -- factible para la programación y presupuestación de las actividades a cargo de la Administración Pública Federal. Y otra llamada rama de actividad económica-social operativo funcional. Esta rama, en concordancia con el Plan Global de Desarrollo, considera seis sectores para la programación y formulación del presupuesto.

Estos son:

- Sector Agropecuario y Forestal
- Sector Pesca
- Sector Industria
- Sector Comercio
- Sector Turismo
- Sector Transportes y Comunicaciones

No obstante, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1981, * este criterio sectorial se modificó, quedando de la siguiente manera:

- Sector Agropecuario y Pesquero
- Sector Comunicaciones y Transportes
- Sector Comercio
- Sector Bienestar Social
- Sector Industrial
- Sector Administración
- Sector Asentamientos Humanos
- Sector Defensa
- Sector Turismo
- Sector Poderes

* Uno más uno (México), miércoles 7 de enero de 1981. p. 16-17

El modelo sectorial en ningún momento dirige a las en tidades hacia una subordinación con respecto a las dependencias cabezas de sector, dado que dentro de la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se hace incapié en el respeto a las características que le son propias, al señalar "...los mecanismos por medio de los cuales las entidades paraestatales que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, habrá de coordinar sus acciones con el resto de las dependencias del Ejecutivo, a fin de conseguir una mayor coherencia en sus acciones y evitar desperdicios y contradicciones..." y más adelante dice: "La integración de sectores de la Administración Pública bajo la coordinación de las distintas dependencias centrales del Ejecutivo no implica la transformación de estructuras, ni modifica su personalidad o condición jurídica, ni su patrimonio. Tampoco --- afecta a las relaciones con sus trabajadores o con terceros." -- (61)

La Secretaría de Estado o Departamento Administrativo coordinadores de sector, se apoyarán en mecanismos cuyo instrumento básico de coordinación, estará constituido por la colaboración de los funcionarios de estas dependencias en la integración

(61) Presidencia de la República. "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal". México, 1976. p. 2

de los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, los que actuarán a su vez en los órganos de gobierno de dichas entidades no como funcionarios de las dependencias que representan, sino como consejeros o administradores.

Es a la vez importante enfatizar el papel que los órganos de orientación y apoyo global juegan dentro del modelo sectorial del país, debido a que es en ellos donde reincide la responsabilidad de establecer los criterios normativos y definitivos en materia de Control, Evaluación, Coordinación, Programación, Financiamiento y Presupuestación dentro del contexto general de Reforma Administrativa que se realiza actualmente. Estos órganos son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la de Programación y Presupuesto, así como las Coordinaciones Generales de Evaluación y la de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. A su vez estas dos Secretarías mantienen un triple carácter: normativo -por ser órganos de autoridad-; de vigilancia y control; y supletorio, cuando surja alguna falla -- dentro de un sector o de su coordinador.

Las funciones esenciales de la coordinación sectorial son entre otras: la creación o revisión de unidades de apoyo administrativo, la presupuestación, el establecimiento de criterios de orden sectorial, la programación y la evaluación. La determinación de estas tareas justifica la alta inspección en la unificación de los órganos de gobierno de las entidades paraesta

tales, con el propósito de que por medio de ellos se de una mayor seguridad a la coordinación de la actividad de las entidades, admitiendo el hecho de que las cabezas de sector nombradas, dirijan con mayor prontitud las políticas particulares y sectoriales, creando mecanismos interinstitucionales o intrasectoriales.

Por su parte, las nuevas técnicas presupuestales principalmente comprendidas en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público expedida el 31 de diciembre de 1976, intentan ligar estrechamente la formulación del presupuesto a la preparación de programas de acción, a la señalación de los recursos necesarios para el cumplimiento de objetivos y metas. El nuevo sistema de presupuesto con orientación programática, busca obtener, a su debido tiempo, los medios razonables que hagan posibles las correcciones en el momento preciso que lo requieran las acciones programáticas, para que de esta manera se puedan alcanzar resultados más óptimos, concertando la presupuestación con la programación.

La implantación de las políticas, prioridades y restricciones, atañen al Ejecutivo Federal de manera directa o por medio de las dependencias que están obligadas a que, mediante los programas de gobierno, con los cuales las entidades de la Administración Pública Paraestatal dirigen sus actividades en forma programada, alcancen los objetivos y metas propuestos.

Ahora bien, el presupuesto por su parte constituye un

instrumento de programación sectorial de las acciones de la Administración Pública, tanto en lo referente a el campo de los servicios generales como en lo tocante a los servicios económicos y sociales que el Gobierno presta a la población.

La política presupuestaria para aspirar a alcanzar -- una mayor coherencia operativa e impedir las contradicciones o -- el desperdicio de recursos, tiene como requisito previo para --- ello, tomar en cuenta un conjunto de criterios sectoriales en -- las actividades de los organismos, empresas y fideicomisos públi cos que poseen un estrecho vínculo entre sí.

La estrategia para el establecimiento de la política presupuestal sectorial tiene que ser consecuencia del exámen minucioso de los recursos con que se cuentan, así como de la coyuntura político administrativa por la que está pasando, lo que tam bién es conveniente por la razón de que las entidades participan dentro de la coordinación sectorial se habituen a la utiliza ción de los nuevos instrumentos programáticos seleccionando unidades de medida, asignando responsabilidades, determinando objetivos y cuantificando metas.

Es evidente, que en un país donde prevalece un sistema presidencialista como es el caso de México, el Titular del -- Ejecutivo Federal es a quien corresponde la evaluación general -- de la política del Gobierno, no obstante existen instancias ante riores especializadas tales como: la Secretaría de Programación.

y Presupuesto, en el momento que: diseña y coordina la creación de un Sistema Nacional de Evaluación Integral y Permanente del Programa de Gobierno en su conjunto y en sus partes; establece y emite normas que permitan a las entidades del sector público realizar su evaluación y proporcionar asesoría en la materia; dicta las disposiciones pertinentes para el eficaz cumplimiento de las actividades de evaluación del Gasto Público; lleva los requisitos y trámites que requieran la evaluación del ejercicio del Gasto Público y; evalúa los programas de Inversión Pública de las dependencias de la Administración Pública Centralizada y de las entidades de la Administración Pública Paraestatal.

Al mismo tiempo, la Secretaría de Programación y Presupuesto tiene previsto para las empresas de la Administración Pública Paraestatal, el diseño de un plan ambicioso de evaluación de la gestión pública. Este sistema de evaluación en términos generales, se fundamenta en una evaluación relacionada con la microadministración en sus aspectos internos y con la macroadministración en sus aspectos externos.

En este sentido, existe la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación, que entre otras cosas es una entidad definida como Unidad de Asesoría y Apoyo Técnico en materia de Evaluación; asignada directamente al Presidente de la República; está compuesta por un representante de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos a juicio -

de la propia Coordinación delegados de entidades paraestatales - que así lo requieran; y ayuda asimismo a la coordinación de la - sectorización.

Los trabajos realizados por cada entidad paraestatal están reservados para su evaluación externa al coordinador del - sector correspondiente al cual se le asignan especialmente entre otras funciones, la evaluación del ejercicio del gasto de las en - tidades registradas en su respectivo sector. No obstante, es la Secretaría de Programación y Presupuesto, que mediante la Subse - cretaría de Evaluación efectúa el fortalecimiento de la evalua - ción sectorial a efecto de exponerla a la consideración del Ga - binete, regido por el Titular del Ejecutivo Federal, al que co - rresponde efectuar una evaluación final.

Las entidades públicas cumplen sus acciones dentro de tres niveles de evaluación: Evaluación interna; evaluación de re - lación con los sectores y la evaluación de conjunto. La evalua - ción tiene un carácter conceptual, metodológico, funcional, ins - trumental y de temporalidad. La evaluación metodológica o de pla - neación integral participativa, abarca desde la generación de in - formación hasta la comunicación de la misma. La evaluación de ca - rácter funcional esencialmente se refiere, a la operación, ejecu - ción de tareas y elección de estrategias para alcanzar las metas - deseadas.

La de carácter instrumental abarca primeramente a la

administración como el manejo, la utilización de los recursos -- humanos, físicos, tecnológicos y financieros; en el segundo término la legislación como instrumento normativo para implementar el logro de las extrategias, para alcanzar las metas y en último término, el financiamiento que, desde el punto de vista de estructuras de inversión, su origen, destino y monto, define la estrategia de desarrollo.

En la evaluación temporal se busca articular los programas y las metas en el corto, mediano y largo plazos. Y finalmente, ver si el modelo del que se partió es consistente desde el punto de vista conceptual.

Ahora bien, el fortalecimiento de otros mecanismos de coordinación interinstitucional establecidos a nivel global en la Administración Pública Federal, se ha llevado a cabo por medio de ésta segunda etapa de sectorización.

La sectorización de las entidades paraestatales cuenta entre uno de sus propósitos básicos, con que la cabeza de sector se encamine al estudio de cada una de ellas, con la finalidad de sugerir algunas reformas como es el caso de la creación, fusión, incorporación, liquidación y solidez de entidades en el sector respectivo, esto ha dado como resultado los incrementos, o sea, aquellas entidades paraestatales de nueva creación y las que se adquieren del sector privado agrupadas por la Administración Federal y, los decrementos esto es, las reunidas por medio

de fusiones y liquidaciones.

Las dependencias coordinadoras de sector deberán planear asimismo, como parte de sus funciones una concepción integral del sector que les permita una formulación de conjunto de los programas, objetos, metas, acciones, recursos o medios y los instrumentos administrativos y jurídicos que a dicho sector correspondan; así como precisar el papel que deberán desempeñar -- las entidades paraestatales bajo su coordinación, a fin de alcanzar los propósitos sectoriales de su responsabilidad. No obstante, el énfasis debe recaer en la armonización de los objetivos, metas y acciones programáticos, para propiciar que la presupuestación correspondiente fortalezca la congruencia de dichas actividades.

La Reforma Administrativa al igual que la sectorización, tienen como finalidad hacer más racional y activa la administración pública, para que su gestión se refleje en desarrollo. Sin embargo hasta el momento no se ha establecido alguna conexión esencial para hacer operativos integralmente todos los aspectos de reforma. Un ejemplo lo constituye el hecho de que aún están por establecerse dichas conexiones en las entidades fedrativas, entre las empresas y organismos sectorizados y las unidades regionales de la dependencia cabeza de sector. Es decir, -- aún no se han establecido los mecanismos para que la coordinación se realice en el nivel de los órganos estatales. Entendien-

do que ésta tiene efectos en términos globales como sector. Además se ha observado que la principal confusión se origina por la existencia de diversos criterios de desconcentración. Sobre todo los referentes a la división geográfica del territorio nacional y por el nivel de desconcentración de los inmuebles y servicios que llevan a efecto las Secretarías y Departamentos.

Los modelos de desconcentración que han seguido las - dependencias centrales generalmente son:

- Establecimiento de oficinas, en las entidades federativas, sin autoridad para tomar decisiones. Esto agiliza los - trámites de los usuarios, pero el servicio público que es el que los atiende no puede tomar decisiones, o las toma con excesivas restricciones.

- Existen áreas en las que se transfieren algunas fa- cultades de decisión. Por ejemplo, una Dirección puede realizar sus funciones independientemente. Lo mismo una Subsecretaría u - Oficialía Mayor sin que intervengan otros órganos que integren - el Ramo. En estos casos los recursos necesarios utilizados por - los órganos desconcentrados pertenecen a las entidades de donde surgieron.

- La desconcentración de unidades que realizan múlti- ples funciones, -todas las correspondientes a su Ramo, o algunas áreas de éste donde la línea jerárquica se rompe entre quienes - están en el interior de la República y las Oficinas Centrales-,

son efectuadas por el representante estatal de la oficina desconcentrada, respondiendo unicamente al nivel más alto de la dependencia-Oficial Mayor, Subsecretario o Secretario-. Los recursos son conferidos en forma directa a la unidad desconcentrada. El representante es designado por el Titular del Ramo.

Estos modelos coexisten al mismo tiempo en las Secretarías con partes de uno y otro. La dificultad se presenta cuando cubren diversas áreas geográficas, -estables, subestatales, -superestatales-. Hasta el momento, en materia de sectorización, se ha podido percibir que las tareas de coordinación que ésta engendra, son más fáciles para algunas cabezas de sector que para otras. Por ejemplo, para Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Programación y Presupuesto, Educación Pública, -Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, Turismo y Departamento del Distrito Federal es mucho más sencillo realizar la coordinación de los sectores que les correspondan que para, Patrimonio y Fomento Industrial, Comercio, -Comunicaciones y Transportes, y Hacienda y Crédito Público que tendrían mayores dificultades para una buena coordinación.

En el caso de transferencia presupuestales y recursos humanos a organismos independientes que esten por constituirse y que se hayan establecido antes de la sectorización, facilitarán su coordinación si provienen de la dependencia que a la vez es la cabeza de sector. En este sentido, hay mayor dificultad en la sectorización, cuando ha surgido a costa de grupos de empre--

sas constituidas previamente. En tal caso, se establecen dos tipos de controles: el financiero, de las instituciones de origen y el sectorial, de las cabezas de sector. Por estas razones, es posible adelantarse al hecho de que por no haber mecanismos de coordinación sectorial completamente implantados, no se presentan alternativas en las decisiones estratégicas de planeación y evaluación, sin embargo, pueden presentarse más adelante.

En el aspecto puramente administrativo se han presentado casos en los que la cabeza de sector es menos fuerte que algunos organismos bajo su dominio y de ahí que su coordinación sea algunos organismos bajo su dominio y de ahí que su coordinación sea más difícil. Un ejemplo de ello es el Sector Salud, donde el Instituto Mexicano del Seguro Social y el de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado son más fuertes que la Secretaría de Salubridad y Asistencia, y por tal razón se les ha excluido del Sector Salubridad y Asistencia, y lo que es más lamentable, se ha caído en el absurdo de crear una "Coordinación del Sector Salud", que coordina a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, rompiendo con el criterio sectorial de que cada Secretaría es cabeza de sector.

Existen sectores de promoción y control de las actividades comerciales en donde se han incluido a empresas y organismos de suma importancia por sus recursos financieros, más personal cuya tarea está aún más relacionada con la actividad económica

ca del país. Al igual que las anteriores dependencias, éstas van a presentar dificultades para una coordinación efectiva, por su impacto en múltiples dimensiones -que en ocasiones sobrepasa los límites del sector al que pertenecen-, y en donde su desarrollo es igual o superior a la cabeza de sector.

Los organismos y empresas instalados en distintas regiones presentan problemas en cuanto a coordinación en el interior del país. En los casos en que se presentaran alternativas -entre los requerimientos de coordinación sectorial de la región y los de las oficinas centrales, se daría más atención a estos -últimos, que a los de coordinación regional. Existen ocasiones -en que hay organismos sectorizados que prestan sus servicios des concentradamente lo que plantea incógnitas en cuanto a la coordinación sectorial.

El problema de la coordinación en la sectorización es más fácil de resolver en entidades no muy grandes, ni muy pequeñas; pues en las primeras son difíciles de controlar en forma -- efectiva y en las segundas tal vez resulte caro intentarlo. Esto pone en relieve que debe haber una diferenciación de la coordinación sectorial para cada una de las instituciones -de acuerdo a sus propias características- y manejarla en los diferentes niveles donde se va a realizar.

La función de los mecanismos de coordinación una vez constituidos adecuadamente, es lograr una articulación con las -

unidades desconcentradas para hacer más operativa la coordinación sectorial. Por tanto es importante establecer los mecanismos de coordinación sectorial entre las dependencias centrales y, una vez que se han instituido irlos implantando lentamente en el interior del país.

La coordinación en los sectores estatal y paraestatal se ha enfrentado a numerosos impedimentos, originados principalmente en haber sido creados en número ilimitado y en la escasa programación con la que operaron, lo que provocó que estuvieran marginados con respecto a sus unidades normativas sectoriales. Esto se observa al considerar que los órganos descentralizados se establecieron separados de las unidades centrales, siendo que éstos fueron instituidos con el propósito de vigilar las actividades o servicios que el Estado tenía bajo su responsabilidad proporcionar, lo que más adelante dió lugar a divergencias en las políticas, en la forma de entender los problemas, en la duplicación de programas y un claro aumento en los desacuerdos en la gestión de la estructura administrativa.

Otro problema es la improvisación y deficiente preparación del personal que algunas veces se presenta como un todo confuso y con muy pocas posibilidades de convertirse en un agente efectivo de desarrollo.

El sector paraestatal, tiene un papel de gran importancia en el Sistema Económico Nacional; pues el Estado mediante empresas paraestatales ha fortalecido a empresas privadas, que no-

funcionaban eficientemente, rescatando su capacidad financiera y productiva con lo que se ha evitado que los empleados de esas empresas queden sin fuente de ingreso.

Así pues, la sectorización concilia y dirige los principios de planeación económica y social, por lo que, se le tiene - por un recurso técnico congruente para un mejor manejo de la Administración Pública Federal, pues reduce una parte del tramo de control que anteriormente sobrepasó los límites tolerables y se lo transformó en un impedimento para la buena marcha del queha-cer público.

Las principales limitantes de sectorización se conside-ran en:

- La falta de claridad en la determinación de los principios de sectorización.

- El incorrecto entendimiento al confundir políticas - con sectores. Problema que se encuentra únicamente en su denomi-nación.

- La inestabilidad en la capacidad administrativa pre-sentada en algunas dependencias cabezas de sector que con cierta - facilidad son rebasadas por las entidades a las que se les ha encomendado coordinar, lo que limita los avances que el sector pudiera obtener.

- La falta de presión en el origen jurídico de algunas entidades. Un ejemplo de ello lo constituye la Comisión del Río-Balsas, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el -

I.N.B.A.L., etc. El mismo caso se observa en entidades cuyos **de-**
signios jurídicos las presentan como organismos descentralizados
y en la realidad laboran como órganos operativos de las dependencias.

- La dispersión en entidades que siendo de un sector de
finido se someten a principios y directrices de organismos de
otro sector.

Tercera Etapa:

"Reforma Intersectorial"

Consiste en coordinar los esfuerzos de los distintos
sectores entre sí. Para ello, se han establecido los Gabinetes
Económico, Agropecuario, de Salud y de Comercio Exterior, así co-
mo las Comisiones de Precios y Salarios, de Gasto-Financiamiento
y de Empleo. Dentro de ésta etapa se establecieron los mecanis-
mos de coordinación entre sectores y la vinculación entre los
mismos.

Por su parte, el 21 de octubre de 1977 por acuerdo
presidencial se establece el Sistema Nacional de Evaluación bajo la
coordinación de la Presidencia de la República.

Los adelantos alcanzados hasta ahora han permitido ins-
titucionalizar este sistema dado como resultado la complementa-
ción y el robustecimiento de los instrumentos de programación,
presupuestación y coordinación de las acciones de la administra-
ción pública. Es, asimismo importante el reconocer el papel que

juega la evaluación dentro del proceso de planeación, pues sin él no se tendría la seguridad de llegar a la meta esperada y no se sabría con precisión el rumbo que se está tomando y si éste no es el indicado, no se podría ratificar o rectificar a tiempo.

Ahora bien, los resultados concretos alcanzados por esta tercera etapa del Programa de Reforma Administrativa son entre otras, los siguientes:

La existencia de diversas Comisiones Intersecretariales e Interinstitucionales de las cuales podemos destacar la Comisión Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres; la Comisión Intersecretarial para el Fomento Cooperativo; la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior; la Comisión Nacional Coordinadora de la Industria Naval; la Comisión Intersecretarial de Investigación Oceanográfica; la Comisión Consultiva de Estímulos Fiscales; la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano. Una de estas importantes Comisiones de tipo intersecretarial es la Comisión de Recursos Humanos que está bajo la Dirección de la Secretaría de Gobernación.

Cuarta Etapa:

"Reforma de Ventanillas"

Tiene como finalidad primordial el promover y garantizar la contribución ciudadana en la programación y ejecución de las acciones de reforma administrativa. Con esta etapa, se reorientó el programa de Orientación, Información y Qurejas, cuyo objetivo principal es propiciar el contacto de la población con sus instituciones. Para tal fin se han instalado módulos en todas las dependencias y se fortaleció el servicio telefónico del 07 que proporciona al público información referente a las dependencias de la Administración Pública Federal y de los Estados, - así como el nombre de sus titulares; también sobre estadísticas de población, alimentación, etc. servicios de correos, telégrafos; y de los requisitos que se soliciten para obtener documentación oficial y el lugar a donde se debe dirigir la persona solicitante. Asimismo se puede decir, que uno de los trabajos más sobresalientes en este sentido, pudiera ser la preparación de un proyecto de Ley Federal de Procedimientos Administrativos.

El establecimiento de esta comunicación abierta, tanto entre los funcionarios y empleados, como entre éstos y la población, será de suma utilidad para que los responsables de ordenar y ejecutar la reforma en el ámbito de la Administración Pública cuenten con el conocimiento de las dificultades por las que atravieza el usuario en su contacto cotidiano con el Gobierno.

Ahora bien, las acciones de coordinación del programa

se han realizado con la colaboración de la Secretaría de Programación y Presupuesto y el apoyo de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. Por su parte, la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal como órgano integrador y elemento de congruencia dentro de este significativo aspecto administrativo.

Había de distinguirse dentro del proceso de participación del usuario dos modalidades, en el señalamiento de las dificultades a las que se enfrenta y sus sugerencias con respecto a los servicios, estas son: individualmente o a través de grupos organizados.

Quinta Etapa:

"Reforma a la Administración y Desarrollo de Personal"

Tiene como fin primordial mejorar las condiciones laborales del trabajador, así como desarrollar sus oportunidades de superación. Se han puesto en marcha en ésta etapa de reforma una serie de programas que garantizan el ejercicio de los derechos del trabajador al servicio del Estado y lo orientan para contribuir, en una mejor forma, la consecución de las metas del Gobierno Federal. Ahora bien, dentro del área de Capacitación y Desarrollo, se vienen realizando una serie de acontecimientos encaminados a propiciar el desarrollo personal e institucional, entre estos sucesos se pueden destacar:

- La modificación de la Ley de Estímulos y Reconpen--
sas que promueve un mayor conocimiento de las actividades labora
les. Esta dió lugar a la creación del Premio Nacional de Adminis
tración Pública para reconocer los esfuerzos administrativos de
los trabajadores en beneficio del país.

- Las vacaciones escalonadas con el fin de hacer rea
lidad el turismo social.

- El pago de una prima de antigüedad, por quinquenios,
a los trabajadores que no disfrutaban de ese beneficio.

- La reubicación y la reasignación del personal del -
Gobierno Federal para incrementar la seguridad en el trabajo.

- La modificación de la Ley de Responsabilidades para
promover una mayor honestidad de funcionarios y empleados públi
cos.

Como complemento a todas estas actividades se elaboró
un Programa para mejorar la Administración de Personal al Servi
cio del Estado para el período 1979-1980. En él se mencionan ---
tres objetivos, cuatro programas y sus responsables.

Sus objetivos son:

"1. Mejorar la Administración de Personal al Servicio
del Estado.

2. Promover el desempeño honesto y eficiente de los -
Servidores Públicos.

3. Garantizar los derechos de los trabajadores". (62)
Las responsabilidades generales han quedado conferi--

das a:

- A. Coordinación, en su totalidad, del Programa y designación de los lineamientos presidenciales. Actividad que llevará a efecto la Coordinación de Estudios Administrativos.
- B. Precisión y proposiciones de normas y políticas -- globales. Tarea conferida a la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal.
- C. Establecimiento de normas operativas, a cargo de -- la Secretaría de Gobernación, Secretaría de Programación y Presupuesto, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado.
- D. Adecuación y ejecución del Programa, a cargo de el Grupo de Oficiales Mayores, Comité Técnico Consultivos de Unidades de Recursos Humanos, Dependencias y Entidades.

Los programas que estan comprendidos dentro de este -

(62) Programa de Reforma a la Administración de Recursos Humanos, del Gobierno Federal (Secretariado Técnico). En "Reestructuración del Sistema General de Administración de Personal -- del Poder Ejecutivo Federal" (Documentos Básicos), Presidencia de la República, Colección: Administración y desarrollo de Personal No. 1, México 1979, p. 37

Programa son los siguientes:

- I. Programa Sistema Escalafonario**
- II. Programa de Capacitación**
- III. Programa de Relaciones Jurídico Laborales**
- IV. Programa, Planeación y Organización**

CONTROL

Por lo que al control se refiere, con la Reforma Administrativa, hubieron cambios importantes sobre todo dentro de las tres dependencias que realizaban, en forma diferenciada, las funciones de planeación, presupuestación y control del gasto público, transfirieron sus funciones en una nueva Secretaría, la de Programación y Presupuesto. Estas actividades de control se efectúan en función de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal -en sustitución de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación-, Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, la Ley de Inspección de Adquisiciones, la Ley de Inspección de contratos de Obras Públicas, entre otras.

En este sentido, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la Ley Orgánica de la Administración Pública, realizará las funciones en materia de Control Presupuestal y Contable, sobre las demás Secretarías y Departamentos de Estado y las 25 -

empresas del sector paraestatal más importantes, se asignaron a la Dirección General de Auditoría Gubernamental adscrita a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

El control de los Ingresos Corrientes se ejecuta por la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, desde 1972, --- quien realiza tareas específicamente definidas en materia de control. Anteriormente estas funciones estaban a cargo de la Subsecretaría de Ingresos y las realizaba a través de las Direcciones: de Aduanas, de Registro Federal de Automóviles, de Investigación sobre Impuestos Especiales y de Notificación y Ejecución Fiscal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público se encarga del Control del Crédito Público a través de la Dirección General de Crédito, quien tiene como actividad ejercer el control sobre los financiamientos que contratan las dependencias centrales, tanto los que proceden del mercado nacional como del internacional de capitales; también se encarga de contratar los empréstitos y de financiar el gasto del Gobierno Federal.

El control que ejerce sobre las empresas paraestatales o descentralizadas, en la contratación de crédito externo, es indirecto. Lo realiza a través de cinco agencias financieras del Gobierno Federal: el Banco de México S.A., Nacional Financiera S.A., BANOBRAS S.A., Banco Nacional de Comercio Exterior S.A., estas entidades de participación estatal están ubicadas en los sectores que coordinan la Secretaría de Hacienda y Crédito Públi

co, Secretaría de Comercio y la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Por otra parte, el control y vigilancia del patrimonio de las entidades gubernamentales son responsabilidad de la - Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas a través de las Direcciones Generales de Bienes Inmuebles y de Catastro de - la Propiedad Federal; y de la Secretaría de Comercio mediante la Dirección General de Bienes Muebles. Direcciones que, antes de - la Reforma, estaban adscritas a la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Por lo que respecta al Control Operativo de los Organismos y Empresas del Sector Paraestatal antes ejercido por la - Dirección General de Control y Vigilancia de Organismos Descen--tralizados y Empresas de Participación Estatal, con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dicho control se de--terminó responsabilidad de la Secretaría de Programación y Presu--puesto, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de los coordinadores de sector.

El Control de Contratos y Obras Públicas, ejercido -- por la Secretaría del Patrimonio Nacional a través de la Direc--ción General de Inspección de Contratos y Obras Públicas, pasó - a ser responsabilidad de la Secretaría de Programación y Presu--puesto. En igual forma aconteció con el Control de las Adquisi--ciones Públicas el cual ahora corresponde su ejercicio a la Se--

cretaría de Comercio con funciones específicas para intervenir - en toda clase de adquisiciones que realicen las dependencias de la Administración Pública Federal -centralizada y paraestatal-.

Las actividades que antes realizaba la Secretaría de la Presidencia, en materia de control y coordinación de la programación, el control de la inversión pública a través de la Dirección General de Inversiones Públicas, quedaron asignadas a la Secretaría de Programación y Presupuesto. De igual modo sus funciones de control de la Reforma Administrativa pasaron a la Presidencia de la República.

Aparte del control que cada una de estas Secretarías realiza existen entre ellas algunos mecanismos intersecretariales con el propósito de coordinar las acciones que tienen encomendadas y obtener un mayor grado de eficiencia en conjunto, de los controles que ejerce. Como ejemplo de este tipo de mecanismos tenemos a la Comisión de Gasto Financiamiento integrada por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público -- y la Secretaría de Programación y Presupuesto, en sustitución de la Subcomisión de Inversión Financiamiento que ejercía un Control Técnico Financiero sobre las inversiones del Sector Público Federal que además se encargaba de estructurar y supervisar el programa de inversión-financiamiento.

Otro ejemplo lo constituye la Comisión Técnico Consultiva de Contratos y Obras Públicas integrada por las Secretarías

de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (que la preside), Programación y Presupuesto, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Hacienda y Crédito Público, el Departamento del Distrito Federal, Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos y la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción.

Anteriormente, esta Comisión estaba integrada por dependencias de las Secretarías de: la Presidencia, Hacienda y Crédito Público y Patrimonio Nacional con actividades dirigidas a ejercer el control y vigilancia sobre los contratos y obras públicas que realizaran las Secretarías y Departamentos de Estado, los Gobiernos de los Estados y Territorios Federales, Organismos Públicos y Empresas de Participación Estatal.

2. PLAN GLOBAL DE DESARROLLO

En México es posible observar con claridad una falta de planeación y por consiguiente una escasez de proyectos oportunos, por tal motivo ha sido fundamental el hecho de instrumentar la Reforma Administrativa y a su vez contar con un sistema de información que establezca -mediante sus tres aspectos primordiales que son: la información para la planeación que conforma la gran estructura de la estadística; la información para distintos usos y propósitos, según la entidad; y la información vinculada con la comunicación social-, la base primordial de este proceso. Es por ello que el 30 de diciembre de 1980, se promulgó la Ley de Información Estadística y Geográfica cuyos objetivos son:

1. Institucionalizar la información estadística y geográfica como servicio público.
2. Centralizar la normalidad y descentralizar la producción de información en la Administración Pública Federal.

3. Fortalecer las bases informativas de apoyo al federalismo.
4. Garantizar el secreto estadístico.
5. Modernizar la producción de información estadística y geográfica y consolidar bases para la capacitación de recursos humanos." (63)

Esta Ley a su vez consta de siete capítulos: el primero se refiere a las disposiciones generales; el segundo a los sistemas estadísticos y de información geográfica; el tercero a las atribuciones de las unidades que integran los Sistemas Nacionales Estadísticos y de Información Geográfica. En este capítulo se destaca la creación de Comités Técnicos Sectoriales y Regionales con el objeto de promover investigaciones y la manera en que deberán divulgarse; el cuarto capítulo se refiere al Instituto Nacional de Investigación y Capacitación en Estadística y Geografía; el quinto a los Derechos y Obligaciones de los usuarios informantes; el sexto a los Procedimientos, Sanciones e Infracciones; y el último al Recurso de Revocación.

El diseño básico inicial y la experiencia de la Planeación se sistematizan en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982. En él se ha podido lograr que el presupuesto de 1980 queda

(63) Secretaría de Programación y Presupuesto, "Primer Informe de Avance del Plan Global de Desarrollo 1980-1982". Ed. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1980. p. 86

ra vinculado a los lineamientos del Plan y que la función de evaluación dispusiera de una gran cantidad de elementos. El Plan indica puntos que aún requieren de un extenso y profundo desarrollo adicional, para lograr que funcionen todas las partes que conforman un Sistema Nacional de Planeación.

En lo que respecta al actual Gobierno, se tendrán que precisar según el Plan, mecanismos con los cuales fortalecer las unidades de planeación, mejorar el análisis de las relaciones intersectoriales y agrandar la participación de la sociedad y los particulares. Es un Plan Global porque obedece a una concepción de desarrollo integral. Pretende integrar todos los aspectos de la vida social, puesto que todo se interrelaciona, se complementa y se condiciona reciprocamente.

El Plan está integrado por tres partes: una política, una económica y una social. La parte política se basa en conceptos filosóficos expresados en democracia plural y economía mixta. Cuatro son los objetivos que orientan esta parte:

1. Reafirmar y fortalecer la independencia de México como Nación Democrática, Justa y Libre en lo económico, lo político y lo cultural.
2. Proveer a la población de empleos y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, salud, educación y vivienda.
3. Promover un crecimiento económico alto, sostenido

y eficiente.

4. Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de producción y las regiones geográficas.

En la segunda parte del Plan, la económica, se presenta la estrategia del desarrollo. Esta "...parte de los principios esenciales de la filosofía política y las condiciones específicas que determinan, la historia, geografía, y sistema político mexicano: economía mixta de mercado; sistema de derechos individuales y sociales; pluralismo político; tradición institucional y un sistema político con vocación nacionalista y de participación popular". (64)

La estrategia de desarrollo es de mediano y largo plazo, busca el equilibrio entre sectores y regiones, da prioridad a diligencias que tienen un mayor predominio para generar empleo permanente y productivo. Por lo que respecta al petróleo, la estrategia se orienta hacia una política de desarrollo que se sirve de éste.

Dentro de esta estrategia, el financiamiento del desarrollo se apoya en la generación de un alto nivel de ahorro interno y en el robustecimiento de las finanzas públicas, que otorga

(64) Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto. "Plan Global de Desarrollo 1980-1982". México, 1980. Tomo I. p. 6-7.

guen una tasa más rápida de formación de capital, que genere más fuentes de producción y empleo. Las políticas básicas que integran dicha estrategia son:

- Fortalecer al Estado, para satisfacer las demandas de una sociedad en pleno crecimiento, que requieren, cada vez -- más, el esfuerzo común.

- Modernizar los sectores de la economía y la sociedad.

- Generar empleo en un ambiente digno y de justicia, como propósito básico de la estrategia. Se propone crear 2.2 millones de nuevos puestos de trabajo, entre 1980-1982.

- Consolidar la recuperación económica, logrando por lo menos, un crecimiento de Producto Interno Bruto de 8%, durante los próximos tres años.

- Reorientar la estructura productiva hacia la generación de bienes básicos y a la creación de una industria nacional de bienes de capital.

- Racionalizar el consumo y estimular la inversión.

- Desarrollar en forma acelerada el sector agropecuario, para que eleve el nivel de vida de los campesinos y se satisfagan las necesidades alimenticias de nuestra población.

- Impulsar el Sistema Alimentario Mexicano.

- Fomentar el gasto prioritario y reforzar a la empresa pública, eliminando los subsidios excesivos.

- Utilizar el petróleo como palanca de nuestro desarrollo económico y social, canalizando los recursos que de él se obtengan a las prioridades de la política de desarrollo.

- Estimular una política de productividad y una adecuada distribución de sus beneficios entre los trabajadores del campo y la ciudad, y la sociedad en su conjunto.

- Destinar mayores recursos para la provisión de mínimos de bienestar, particularmente para la población marginada, urbana y rural.

- Inducir, con pleno respeto a la libertad individual, la reducción en el crecimiento de la población y racionalizar su distribución territorial.

- Obtener una mejoría en el nivel de vida de la población, mediante un incremento sustancial del consumo a través del empleo productivo.

- Ampliar y mejorar la educación básica para niños y adultos.

- Vincular la educación terminal -media y superior- con la necesidad de trabajadores capacitados, técnicos medios y profesionales, que requiere el Sistema Nacional de Producción.

- Impulsar la capacitación y la organización social para el trabajo.

- Desconcentrar, concentrando, la actividad económica

y los asentamientos humanos en un nuevo esquema regional, con énfasis en costas y fronteras.

- Controlar y reducir el ritmo de la inflación.

- Avanzar en estrategia de nuevas formas de financiamiento del desarrollo.

- Establecer una vinculación eficiente con el exterior, que estimule la modernización y la eficiencia del aparato productivo.

- Analizar la concertación de acciones entre los sectores público, social y privado, en el marco de la Alianza para la Producción.

En igual lugar de importancia se destaca la revisión de la política comercial, reduciendo gradualmente el excesivo proteccionismo y fomentando con programas permanentes de mediano plazo, las exportaciones no petroleras, para vincular eficientemente la economía nacional a las corrientes mundiales de comercio y evitar caer en la monoexportación del petróleo.

Otro punto importante se refiere al freno en el aumento demográfico en áreas metropolitanas, dotando a la población rural de servicios públicos indispensables que los estimulen a no abandonar sus regiones y les permitan su bienestar y desarrollo. Es decir, se busca propiciar una mejor distribución de la población. Esto tendrá que ser instrumentado mediante el fortalecimiento del Sistema Federal, en donde asuman con mayor responsa-

bilidad su participación en el desarrollo nacional.

La parte social del Plan, muestra que la interrelación de la política económica y social, tal y como se ha venido instrumentando, se dirige, esencialmente, a transformar el crecimiento económico en desarrollo social. A este respecto, el Plan expresa en ésta parte que "...la provisión de mínimos de bienestar a todos los mexicanos es indispensable en un contexto de empleo creciente y productivo que subordine el desarrollo de los objetos materiales al desarrollo de las personas en su dignidad individual, y su responsabilidad social". (65) Es por esto que el Plan Global tiene un carácter primordialmente social.

La política distributiva del Plan, relaciona a salarios, precios, utilidades y fisco, desde dos ángulos: "...uno el reconocimiento de las bases institucionales que consagra la Constitución en cuanto al equilibrio dinámico de los factores de la producción, dentro de un fin general de justicia así como de la existencia de una alianza de gran significado entre las instituciones políticas y las fuerzas sociales del país; el otro es la determinación básica de que México puede seguir creciendo y distribuir simultáneamente ingresos, por lo que resulta indispensable

(65) Poder Ejecutivo Federal. op. cit. p. 9

ble aumentar la participación del trabajo dentro del producto nacional. El aumento de la participación del trabajo Rural y Urbano dentro del ingreso nacional es condición de congruencia de la filosofía política de la Revolución Mexicana". (66)

Este Plan es concebido como una etapa intermedia en la construcción del Sistema Nacional de Planeación. Es un mero instrumento al servicio de los grandes propósitos de la Nación.

2.1 PLAN GLOBAL DE DESARROLLO (PUNTOS PRIORITARIOS)

Política de Empleo.

Dentro de la política económica general, la política de empleo se orienta a proporcionar justicia al trabajador en su relación laboral, dignidad y desarrollo personal, condiciones de seguridad, y que, por lo menos, tenga asegurado el acceso a mínimos de bienestar para él y su familia. Tanto en los puestos que estén por crearse como en los ya existentes.

En el plan se propone una estrategia que reoriente la estructura productiva y aminore la heterogeneidad de la economía.

La creación de empleos productivos y permanentes, no solo permitirá acabar con la desocupación abierta sino también - en un largo plazo, con el subempleo. De ésta forma, con la supe

ración del problema de empleo y subempleo se logrará una mejor distribución del ingreso.

La política de empleo será apoyada por el estímulo al aumento en los niveles de productividad, con lo que habrá un incremento de los ingresos disponibles. Dentro de ésta política se observa la preocupación por el crecimiento demográfico en las grandes ciudades, que de no controlarse podría dificultar el logro del objetivo central.

Paralelamente a la creación de empleos y a la capacidad del aparato productivo para absorber la fuerza de trabajo, "se desarrollará una política de mano de obra que proporcione a todo trabajador la oportunidad de obtener una formación profesional que le facilite su ingreso a un trabajo y, por otra, clarifique las necesidades actuales y futuras de personal calificado por actividades y regiones e informe a los solicitantes y demandantes de empleo las condiciones que prevalecen en los distintos mercados de trabajo. Esta política permitirá un mejor aprovechamiento de las oportunidades de empleo disponible, evitará rezagos en la inversión y en la producción por falta de mano de obra y propiciará la adecuación entre la estructura productiva y la conformación y características de la fuerza de trabajo, en una relación de interdependencia en el tiempo". (67)

Las metas de la política de empleo para el periodo --- 80-82 son obtener un crecimiento del 4.2% anual, tasa superior - al crecimiento de la población. Lo que hará posible generar 2.2 millones de empleos y reducir en un 6% en 1982, la tasa de desocupación y captar la nueva fuerza de trabajo que esté por incorporarse al mercado de trabajo.

Las acciones previstas para el logro de estos objeti-- vos son:

- Un crecimiento alto y sostenido de la producción en un 8.0%, lo que permitirá que el empleo crezca en un 4.2% anual promedio.

- Apoyo a sectores estratégicos para generar nuevos em-- pleos y abatir las condiciones de subempleo. Entre estos secto-- res tienen especial importancia, el apoyo integral a las empre-- sas productoras de bienes de consumo básico, agropecuarias y --- agroindustriales, y de ciertos bienes intermedios de capital. A este respecto la industria pequeña y mediana están recibiendo -- apoyo.

- Utilización de los instrumentos de política económi-- ca para fomentar el empleo: fiscales, comercio exterior y finan-- cieras, etc. ^

- Organización social para el trabajo, a este efecto - existe un convenio entre la Secretaría de Trabajo y Previsión So-- cial-Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos COPLAMAR,

para instrumentar el Programa de Capacitación y Empleo Cooperativo para el fomento de recursos naturales en zonas marginadas.

- Atención a las actividades tradicionales en el ámbito rural a los sectores marginados de las zonas urbanas. Se busca avanzar en las condiciones de producción y de trabajo en el - sector agropecuario, procurando cambios sostenidos en los niveles de ingreso y de bienestar en su propia región, a efecto de - disminuir la migración rural.

- Utilización de tecnologías adecuadas a la dotación - de factores. Esto se logrará mediante una selección de las tecnologías externas que mejor se adapten a los tratos de transferencia, para evitar la indiscriminada importación de tecnología.

- Desarrollo de la mano de obra y productividad. Por - lo que respecta a la productividad, se aprobó la creación de una Comisión de Trabajo en Materia de Productividad donde el Gobierno y los factores de la producción elaboren un proyecto de Normas Generales de Productividad, con el fin de que sea creada una estrategia para elevar la eficiencia de los recursos y se distribuyan justamente los beneficios del aumento de la productividad. La creación del Servicio General de Empleo, Capacitación y Adiestramiento a cargo de una unidad coordinadora, responde a la observancia que debe haber a efecto de que el patrón cumpla en la capacitación y adiestramiento de sus obreros, como lo marca la - Ley.

- Gasto Público. Se orientará a impulsar empresas con alto potencial de empleo productivo.

- Seguridad Industrial.

- Observancia de la Legislación Laboral.

Política de Energéticos.

Al recuperarse la dinámica del desarrollo y puesta en marcha una nueva estrategia económica y social, orientada específicamente a la creación de empleos permanentes y bien remunerados a un alto ritmo, así como proporcionar un mayor bienestar en educación, alimentación, salud y vida para toda la población y especialmente a los grupos marginados, la política de energéticos se convierte en "una palanca básica para apoyar los objetivos de la estrategia de desarrollo definida por el gobierno que permitirá a México realizar su proyecto histórico." (68)

En la estrategia de los energéticos se considera que su explotación está en función de los objetivos económicos y sociales de la misma.

Particularmente, el desarrollo de los energéticos tomará un papel importante en el impulso a la fabricación de bienes de capital, ya que garantiza la demanda de estos y sirve de estí

mulo para la fabricación eficiente de la industria nacional, en esta materia.

La explotación de petróleo en diferentes áreas del país se vincula con las políticas que se establecen en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial. A este respecto se menciona que "se protegerá el medio ambiente de los efectos del desarrollo del propio sector energético. Se cuidará que este desarrollo preserve las condiciones ecológicas de la región mediante una adecuada evaluación del impacto que tendrá en el medio ambiente, y de prevención de los posibles efectos nocivos." (69)

El Plan Mundial de Energía propuesto por México tiene como objetivo fundamental "asegurar la transición ordenada y progresiva, integral y justa entre éstas dos épocas de la humanidad." (70)

La plataforma de producción y exportación de petróleo definida en una capacidad de 2.5 millones de barriles de crudo, diarios, (cantidad que se rebasó actualmente), busca armonizar la estructura del país con sus necesidades, responsabilidades y situación coyuntural. Lo anterior permite la reorientación de la inversión pública, tomando en consideración los puntos priorita-

(69) Poder Ejecutivo Federal. op. cit. p. 146

(70) Poder Ejecutivo Federal. op. cit. p. 147

rios planteados en la estrategia global de desarrollo.

Excluido lo que Petróleos Mexicanos absorberá, del total de recursos utilizables se canalizará al sector agropecuario y al desarrollo rural el 25%, lo que logrará un crecimiento de la inversión pública, en este sector, del 22% real en promedio; el sector comunicaciones y transportes recibirá el 20%, con lo que la inversión pública crecerá en ese sector al 18% real; al sector industrial se canalizarán el 16% y la inversión pública crecerá sustancialmente; el sector social recibirá el 24% y el crecimiento de la inversión pública será del 21%; los gobiernos de los estados y municipios recibirán el 15%.

De esta forma, los recursos del petróleo que se dedicarán a las prioridades nacionales establecidas se estimarán en -- proyectos que, procuren la expansión o modificación de la actual infraestructura; eleven el nivel y la forma de vida de los mexicanos, en particular de los marginados y, que aseguren un empleo productivo y justamente distribuido; impulsen el desarrollo industrial y rural, es decir, que se elaboren proyectos de investigación y tecnología.

Política Demográfica.

Los objetivos generales de la política demográfica se ubican en el marco de la programación de salud, educación, vivienda, empleo, asentamientos humanos y las metas de producción

sectorial.

Se busca la reducción del crecimiento poblacional a un 2.5% en 1982 y a 1% en el año 2000; influir en las causas estructurales que propician la migración, inquiriendo su desplazamiento hacia regiones o infraestructura social capaz de absorberla - en concordancia con los lineamientos de los Planes Nacionales de Desarrollo Urbano y Desarrollo Industrial.

Dentro de la política demográfica se observan dos instrumentos adecuados a los objetivos que persigue, el primero está específicamente destinado a influir en la reducción de la fecundidad: planificación familiar, educación sexual, comunicación e información. El segundo, apoyado en medidas indirectas de orden económico y social, como laborales, sanitarias, educativas, habitacionales, nutricionales, industriales, comerciales y agropecuarias, que influyen en el desarrollo regional de los asentamientos humanos. A pesar de que aún no existen mecanismos para llegar a la regionalización de la política demográfica, el Consejo Nacional de Población está en proceso de establecerlos.

Existen programas que, en el caso de las entidades con índices elevados de migración, están orientados a retener a la población en sus lugares de origen; igualmente existen programas para entidades que tengan capacidad de absorber nuevos migrantes, y otros, para propiciar la descentralización de la población de la ciudad de México.

Estos programas se instrumentan de acuerdo a las acciones contenidas en distintos planes y programas sectoriales: el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, los programas agropecuario, pesquero y de empleo, etc.

Por tanto, la política demográfica de desarrollo está dirigida a reducir la tasa de crecimiento de la población y a modificar la distribución geográfica de los asentamientos humanos en el territorio nacional. Por lo que el Programa de Planificación Familiar cumple un papel muy importante dentro de esta política.

Política de alimentación y nutrición.

Una de las prioridades inscritas en el Plan se encuentra en proveer a la población de una alimentación adecuada esencial para la salud y educación, y además, "elemento básico de justicia e indicador de justicia social". (71)

Para ello se ha elaborado el Sistema Alimentario Mexicano, "como un programa totalizador y un instrumento de planificación integral en materia alimenticia que plantea metas y acciones de política agropecuaria, comercial, industrial y de consumo

(71) Poder Ejecutivo Federal. op. cit. p. 198

de alimentos básicos". (72)

El objetivo central, del Sistema Alimentario Mexicano, es proponer metas accesibles y analizar los medios más viables - para elevar el consumo alimenticio, partiendo de un incremento - en la producción de alimentos básicos, hasta diversos apoyos directos al consumo y el robustecimiento de una industria de bienes de capital agroalimentario; impulsar la investigación tecnológica de procesado y enriquecimiento de alimentos, sobre todo - en el renglón de las necesidades y posibilidades de las pequeñas y medianas empresas.

Las estimaciones contenidas en el Sistema Alimentario Mexicano, se basan en información obtenida de un análisis a base de encuestas en zonas rurales y urbanas, a partir del cual se -- han fijado metas de consumo que se traducen en metas de producción agropecuaria y pesquera, así como las necesidades de distribución, almacenamiento y comercialización. Con esto se busca dar apoyo a la agricultura de temporal y campesina, creación de empleos rurales, un mayor impulso al sector agropecuario y pesquero, y consecuentemente una mejor distribución del ingreso que favorezca a los pequeños productores de alimentos básicos.

(72) Ibidem.

En apoyo al Sistema se encuentra, entre otros, el Programa de Productos Básicos que incluye en su primera etapa quince productos básicos no perecederos. Asimismo se cuenta con CONASUPO, DICONSA, y el sistema CONASUPO-COPLAMAR.

El sector público ha orientado sus acciones, en este punto, en medidas de apoyo técnico, crédito para inversiones y creación de distritos de temporal, para la producción y distribución de alimentos de consumo básico de los sectores agrícola y ganadero, pesquero, industrial y comercial. Para el periodo 1980-1982 se busca un aumento en la producción del 4.0% en agricultura y ganadería; 9.4% en pesca y 8% en bienes socialmente necesarios de origen industrial.

Se ha propuesto como meta a alcanzar: mejorar el consumo y distribución entre grupos sociales y regiones geográficas a fin de reducir los déficit más agudos; hacer más extensa la cobertura de servicios de salud materno-infantil en los programas nutricionales y de prevención, y dar capacitación a través de sistemas de educación formal y no formal, para modificar los patrones y hábitos de consumo.

La política de desarrollo agropecuario busca:

- Mejorar el apoyo a las áreas de temporal para beneficio de los productores más desfavorecidos.

- Mayor atención a la capacidad instalada mediante la rehabilitación de los distritos de riego y obras de pequeña y -

mediana irrigación.

- Atención prioritaria al fortalecimiento de la organización a los pequeños grupos de productores de escasos recursos.

- Revisión de precios que estimulen a los diferentes grupos de agricultores, principalmente a los productores de alimentos.

El Estado como guía y promotor en el sector agropecuario, mediante el Sistema Alimentario Mexicano, busca revitalizar la alianza con los campesinos, asumiendo en forma compartida y solidaria los riesgos que se deriven en la producción de alimentos; subsidiará, vía insumos, investigación y extensionismo, el cambio tecnológico que traduzca aumentos en la productividad.

Dentro del Desarrollo Agropecuario se encuentran programas como CONASUPO-COPLAMAR, IMSS-COPLAMAR; los que incorporan nuevas superficies de cultivo; los que favorecen un mayor aprovechamiento de los recursos agrícolas mediante obras de drenaje y conducción; los de promoción y financiamiento de cultivos prioritarios y cultivos que demandan mano de obra y generan divisas; asimismo los destinados a la conservación, ampliación y articulación de la red de transporte especialmente la construcción de caminos rurales y alimentadores y la ampliación de los ejes troncales, los que mejoraran la distribución de los productos agropecuarios a la vez que integrará regiones marginadas con el resto del país.

Del mismo modo, la promoción agroindustrial y la ubicación de ésta en las costas, fronteras y zonas preferentes en el interior del país, dará un apoyo más equilibrado.

Se terminará la fase del reparto agrario y se combatirá decididamente toda forma de acaparamiento y latifundismo, por ser contrarios al interés público.

2.2 AVANCES DEL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO

El Primer Informe de Avance del Plan Global de Desarrollo 80-82, expresa que a partir de marzo de 1980 empezaron a suscribirse, dentro de un marco de participación y coordinación de los sistemas administrativos establecidos, las Bases de Coordinación de Acciones en materia de programación, presupuestación, -- control y evaluación. Las dependencias participantes son: las -- que actúan como cabezas de sector, algunas de sus coordinadas y la Secretaría de Programación y Presupuesto. Esta última se ha -- comprometido, en materia de programación, hacer la entrega de un paquete a cada una de las cabezas de sector, que contiene las -- normas y lineamientos metodológicos que ayudarán a actualizar el Programa de Acción Sectorial 1981-1982, así como asesorarlas y -- darles apoyo con motivo de la suscripción de acuerdos intersectoriales que se deriven de la emisión de algún dictamen. Asimismo, insistir en todo lo que se refiere a la programación regional.

Por lo que respecta a la evaluación y control, en éste

informe se mencionan algunos lineamientos que deberá observar la Secretaría de Programación y Presupuesto:

- precisar los programas mínimos de auditoría interna que cada cabeza de sector, tendrá que efectuar para el ejercicio

'81

- comunicar que puntos deberán tener mayor grado de -- atención derivados de las propuestas de las auditorías internas o externas que tuvieron lugar en sus dependencias coordinadas.

- estructurar la Comisión Consultiva de Auditoría Gu-- bernalmental.

- extender la asesoría técnica en materia de contabili-- dad y fortalecer el Sistema Descentralizado de Contabilidad.

- proporcionar todo el material necesario para el va-- ciado de información que se incluirá en la Cuenta Pública.

- en el control de contratos y obras, hacer accesible todo tipo de información relacionada a los ejercicios de inver-- siones, Padrón de Contratistas y sobre "relativos de precios", - así como seguir los lineamientos descritos en la nueva Ley de -- Obras Públicas.

En éste primer informe se destacan los resultados obte-- nidos, en la primera mitad de ejecución del Plan Global, median-- te:

- Los Convenios de Coordinación Fiscal con las entida-- des federativas con el propósito de apoyar el Sistema Alimenta--

rio Mexicano.

- La puesta en marcha de la Ley de Valoración Aduanera.
- La aplicación del Impuesto al Valor Agregado.
- La implantación de los Certificados de Promoción Fiscal -CEPROFI-.
- La integración de un Programa de Acción de Ciencia y Tecnología del Sector Público.
- La creación de la Bolsa de Subcontratación a la que, las empresas grandes, deberán canalizar hacia el exterior una mayor parte de sus demandas y operar a través de subcontrato de la pequeña y mediana empresa. Esta bolsa fue instrumentada por la - Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.
- La publicación del Plan del Sector Comercio.
- La formulación del Reglamento de Promociones y Ofertas.
- La instrumentación del Programa de Difusión de Precios Máximos al Consumidor.
- El Programa de Abasto a zonas marginadas de CONASUPO-COPLAMAR.
- La identificación de 91 productos básicos, algunos - de los cuales fueron exentos de IVA
- El establecimiento de Comités de Compras y Comisiones Mixtas de Abastecimientos en dependencias y entidades.
- La existencia de una Ley para el Fomento de la Mari-

na y un Decreto por el que se conceden estímulos fiscales para la creación de empresas navieras mexicanas.

- Se estructuró, en 1980, un Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano, que abarca los niveles nacional, estatal y municipal.

- La creación de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo -COPLADES-

- Los Centros de Estudios Tecnológicos en apoyo a la educación media superior.

- La ejecución del Programa de Solidaridad Social y -- por Cooperación Comunitaria IMSS-COPLAMAR.

- La elaboración del Sistema de Control del Aire y del Agua.

- El registro de los partidos, Demócrata Mexicano, Comunista Mexicano, Socialista de los Trabajadores, Social-demócrata, y el Revolucionario de los Trabajadores.

- La implantación del Sistema Nacional de Archivos Administrativos e Históricos.

- La concertación de un Programa de Cooperación Energética para países de Centro-América y el Caribe.

- Dentro del Sistema de Autogestión de la Casa Habitación Obrera se promovieron campañas de difusión y asesoría técnica en las negociaciones contractuales.

- La publicación del Programa de Energía.

- La firma de un Programa de Cooperación Energética en acuerdo con Venezuela.

- El Programa de Mejoramiento de la Casa Rural que se efectúa mediante el convenio SAHOP-COPLAMAR.

- Los acuerdos:

- CONASUPO-COPLAMAR, para abasto, comercialización, transporte, semilla, fertilizantes e insecticidas que beneficiaron a 9.6 millones de habitantes.
- SAHOP-COPLAMAR, este convenio se dirigió a tres grandes rubros: caminos, agua potable y mejoramiento de la Casa Rural.
- STPS-SARH-COPLAMAR, este convenio se dirigió a la creación de empleos y recuperación de zonas con problemas de erosión.
- SARH-COPLAMAR, mediante este convenio se llevaron a efecto proyectos agroindustriales.

- La aplicación de la Ley de Fomento Agropecuario, cuyos objetivos son:

1. Elevar las condiciones de vida en el campo.
2. Propiciar una mayor producción de alimentos básicos.
3. Regular y evitar el dispendio de recursos naturales.
4. Establecer sistemas de planeación y programación

en función de los objetivos nacionales.

5. Ampliar las posibilidades de organización de los productores.
6. Evitar la proliferación del minifundio y propiciar - su agrupación
7. Fortalecer la agricultura de temporal, y
8. Hacer posible que el Estado comparta con los campesinos los riesgos propios de la actividad en el campo."

(73)

- El sector agropecuario mantiene como objetivos:

- "1. Definir y regularizar la propiedad, posesión y usufructo de la tierra.
2. Consolidar las estructuras agrarias organizativas en el medio rural.
3. Titular las diferentes formas de tenencia.
4. Actualizar y reconocer los derechos agrarios.
5. Promover el aprovechamiento y transformación de los recursos del ámbito agrario.
6. Identificar y administrar los recursos agrarios del país.
7. Revitalizar y ejecutar la política agraria". (74)

(73) Secretaría de Programación y Presupuesto. "Primer Informe de Avance del Plan Global de Desarrollo 80-82", op. cit, 48.

(74) Secretaría de Programación y Presupuesto. "Primer Informe de Avance del Plan Global de Desarrollo 80-82", op. cit. p. 46.

- En la integración del proceso de producción de alimentos mediante el desarrollo agroindustrial, las actividades se dirigieron a definir políticas, suscribir convenios y se adelantó en la estructura de entidades como NUTRIMEX y el Instituto de Tecnología Alimentaria.

2.3 BASES DE COORDINACION 1981

Por lo que a coordinación se refiere, en los Avances del Plan Global de Desarrollo, las Bases de Coordinación de Acciones en materia de programación, presupuestación, control y evaluación, fueron suscritas, a partir de marzo de 1981, por la Secretaría de Programación y Presupuesto, los coordinadores sectoriales y las entidades coordinadas -de conformidad con normas, reglamentos y lineamientos de sectorización ya decretados-, con el propósito de hacer operativas las resoluciones legales que norman la realización de acuerdos en materia presupuestal y programática. Estas Bases son un programa de trabajo, de participación y coordinación en el que se incluyen acuerdos de operatividad, esenciales, y documentos que contienen las fechas en donde se estipulan los plazos y actividades específicas a realizar en un marco de responsabilidad compartida.

Dentro de la política de energéticos, las acciones en materia de programación, presupuestación, evaluación y control, quedaron reguladas en las Bases de Coordinación convenidas entre

las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Patrimonio y Fomento Industrial, Petróleos Mexicanos y el Sector Eléctrico.

En el sector agropecuario y forestal, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos suscribió con la Secretaría de Programación y Presupuesto un acuerdo sobre las Bases para la Coordinación de Acciones en materia de programación, presupuestación, control y evaluación. De igual forma el Departamento de Pesca; en comercio interior la Secretaría de Comercio; en transportes y comunicaciones, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; en política regional y de desarrollo urbano, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; en el sector salud, la Secretaría de Salubridad y Asistencia; en política laboral, de organización y participación social, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; en atención a marginados, COPLAMAR; y, en el sector industrial, la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial y diversas entidades coordinadas por ella suscribieron convenios para la coordinación, concertados con empresas coordinadas por la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial: Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad; Compañía de Luz y Fuerza del Centro S.A.; Siderúrgica Mexicana, S.A.; Fertilizantes Mexicanos, S.A.; y en unión con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los referentes a la Industria Azucarera.

Estas Bases significan un esfuerzo por mejorar la efi-

cacia y eficiencia del gasto, en el ejercicio de 1981, al cooperar en la observación hacia una rigurosa disciplina programática presupuestal.

3. EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION

Al inicio del régimen, el Presidente José López Portillo propuso "...un sistema de planeación como instrumento indispensable para racionalizar y optimizar las acciones del sector público y, en concurrencia con él, inducir un proceso similar en la actividad de los sectores social y privado." (75)

La respuesta a su proposición la constituye la integración del Sistema Nacional de Planeación concebido como "...medio valioso para transformar la realidad social en función de los -- grandes propósitos... cuenta con una base conceptual, una metodología y una estructura institucional --administrativa y normativa-- de información, control y evaluación de los planes y programas, en función de objetivos y metas bien definidas..." (76)

Basado en principios de justicia, libertad y seguridad, se convocó a una Alianza Nacional cuyo propósito, ante las variables del desarrollo y para enfrentarlas, es la producción de bie

(75) Secretaría de Programación y Presupuesto. "Primer Informe - de Avance del Plan Global de Desarrollo 80-82", op. cit., p. 83.

(76) Secretaría de Programación y Presupuesto. "El Sistema Nacional de Planeación y la instrumentación del Plan Global de - Desarrollo", Ed. Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1981, p. 15.

nes y servicios tanto social como nacionalmente necesarios. Este fin permite concebir a la planeación como una herramienta técnica con fines políticos y sociales.

Otros elementos que integran el Sistema Nacional de -- Planeación son: el Plan Global de Desarrollo; la vinculación de los lineamientos nacionales, propósitos y prioridades sectoriales y regionales con los planes estatales; las acciones del gobierno; la totalización de acciones, recursos y disponibilidades con el propósito de lograr una apropiada coordinación en los ámbitos nacional, sectorial y regional, partiendo de los criterios de desconcentración y descentralización.

Características del Sistema Nacional de Planeación.

El compromiso del régimen de llevar a efecto las reformas, política, económica y administrativa dieron al sistema un carácter democrático, participativo e integral.

Su carácter democrático estriba en la legitimidad, los principales elementos del programa de gobierno: la totalidad de las políticas, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación y las reformas que afecten este proceso. Todo ello con la "aprobación" de las mayorías y respeto a las minorías.

Por lo que dentro de este apartado se define al Sistema Nacional de Planeación como la suma de relaciones políticas, normativas, administrativas y técnicas entre las dependencias e

instituciones que en él intervienen.

Su carácter participativo se refleja en el compromiso de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, y en la inducción al sector privado a participar conjuntamente con el sector social.

El carácter integral se estima en su capacidad para -- abarcar todos los instrumentos de que disponga el Estado y los -- aspectos social político, económico, administrativo y técnicas -- entre las dependencias e instituciones que en él intervienen.

Su carácter participativo se refleja en el compromiso de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, y en la inducción al sector privado a participar conjuntamente con el sector social.

El carácter integral se estima en su capacidad para -- abarcar todos los instrumentos de que disponga el Estado y los -- aspectos social político, económico, administrativo y legislativo. En este apartado se destacan cuatro mecanismos para la instrumentación de planes y programas: el obligatorio, el de coordinación, el de orientación o inducción y el de concertación o colaboración.

El obligatorio, referido unicamente al Sector Público Federal expresado en la programación de sus actividades y en la expedición de leyes, decretos y acuerdos como apoyo al cumplimiento de sus metas y objetivos. De acuerdo a esto fue creado el

Programa de Acción del Sector Público para un periodo anual y -- dentro del ámbito sectorial regional y nacional, donde se com--- prenden los mecanismos de obligación, orientación, coordinación y colaboración.

Este programa tiene como objetivo general "...dar con- tinuidad operativa al Plan Global de Desarrollo, concretando la instrumentación de políticas globales, regionales y sectoriales, y declinando en el análisis programático y en el de la asigna--- ción de recursos a programas y proyectos del sector público." -- (77)

El de coordinación que se realiza mediante convenios - entre la Federación y los estados, para el ejercicio del Plan -- Global de Desarrollo. En este apartado, tienen un papel muy im-- portante los Covenios Unicos de Coordinación por las modifica--- ciones que actualmente presentan:

- La coordinación de acciones entre los gobiernos esta tales y federal mediante la delimitación de tres tipos de progra mas de desarrollo socioeconómico.

- Determinación de compromisos específicos de cada sec tor con las entidades federativas.

(77) Secretaría de Programación y Presupuesto. "Manual para la - revisión y ampliación del Programa de Acción del Sector Pú- blico 1980-1982". Ed. Secretaría de Programación y Presu--- puesto. Dirección General de Estadística. México marzo 1981. p.II-1.

- Programas de Desarrollo estatal.

- Robustecimiento de los programas y acción de COPLAMAR y CODEF, y

- La creación de los COPLADES

El de orientación o inducción de los comportamientos -- económicos, referente a el uso de políticas de desarrollo de que dispone la Administración Pública con el propósito de orientar -- las actividades del sector privado hacia las metas y objetivos -- del Plan Global de Desarrollo. Dicha orientación se logra mediante el ejercicio del gasto público, las políticas tributaria, financiera, de subsidios y de comercio exterior, etc, y las estrategias del Sistema Alimentario Mexicano, Productos Básicos, Productividad y Capacitación.

Y por último el de concertación o colaboración, dentro del cual se aceptan, libremente, convenios entre el gobierno y el sector privado, dentro del sistema de economía mixta. Los logros obtenidos en este apartado han sido mediante Programas de Fomento Industrial y Turístico, el Programa de Productos Básicos, o mecanismos como la Comisión de Fomento Industrial.

Niveles del Sistema Nacional de Planeación.

El Sistema Nacional de Planeación consta de cuatro niveles comprendidos en su método. Estos son: el global o nacional, - el regional, el sectorial y el de operación.

En el nivel global o nacional se enlazan las políticas globales del plan (económica, social, interior y exterior) con los 22 puntos de su estrategia, con el propósito de definir objetivos, políticas y prioridades sectoriales y regionales, tratando que haya armonía entre ellas.

Los lineamientos y actividades de los distintos organismos de la Administración Pública y las áreas donde puede intervenir el sector privado, están comprendidos dentro de este nivel. Dichos lineamientos y actividades implican:

- La definición de responsables y corresponsables en la dirección de la política económica, social, interior y exterior.

- La comprobación de que los objetivos sectoriales entre sí y los cuatro objetivos del Plan Global de Desarrollo sean recíprocos.

- Que dichos lineamientos orienten las acciones sectoriales y regionales de acuerdo con las políticas nacionales de gasto público, tributaria, de estímulos fiscales, anti-inflacionaria y de precios, salarios, utilidades y fisco; demográfica, de mínimos de bienestar y de atención a marginados.

- En concordancia con la estrategia del Plan Global de Desarrollo establecer prioridades sectoriales.

En el nivel regional se ha prestado mayor atención, -- pues se busca un equilibrio, a nivel municipal, de metas, accio-

nes de política y de funciones de cada sector, con el propósito de robustecer los Convenios Unicos de Coordinación y los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo -COPLADES- ya que éstos son las herramientas de desarrollo regional más importantes. Asimismo busca un reordenamiento territorial de programas prioritarios de cada sector. Esto mediante la ordenación de la información por zonas tomando como punto de apoyo el espacio municipal. Dicha información se obtendrá primordialmente de los subsistemas de programación, presupuestación, información y evaluación. En el caso de programas y regiones prioritarios, las acciones demandaran una mayor coordinación entre los sectores participantes y las entidades federativas.

Este nivel se deriva directamente del Plan Global de Desarrollo Urbano, prioridades del Plan Nacional de Desarrollo Industrial y el Programa Nacional de Empleo, de igual forma de las definiciones programáticas de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En nivel sectorial se efectúa mediante una "Matriz de Congruencia Sectorial" como medio para captar y ordenar los elementos para la programación descritos según su ubicación física, tiempo, relaciones dentro del sector y con otros sectores, y el uso de herramientas de política nacional y sectorial. Esto permite un mejor diseño de los programas de cada sector su seguimiento y evaluación.

Esta Matriz proporciona lo necesario para saber cuales son las metas para cada sector, los programas, medios, responsabilidades e interrelaciones intersectoriales; lo que facilita el examen de las acciones involucradas en la planeación -metas, --- acciones, gasto corriente y de capital, ubicación física y tiempo, recursos humanos, físicos, tecnológicos y financieros disponibles y los que se requieran-. Además define los responsables y corresponsables en: política económica, política social, administración, investigación y legislación.

Dentro de este nivel, sin embargo, existe una gran falta de información y la necesidad de que se asigne en forma igual de Matriz de Congruencia Sectorial en el sector público. En materia de recursos la información aún no ha permitido la definición de unidades de medida y niveles de precisión en los recursos físicos, clasificación operativa de los recursos tecnológicos, requerimientos de capacitación en recursos humanos y la delimitación entre los recursos aprovechables y los necesarios, por lo que es imprescindible se llegue a tal definición. Asimismo el análisis de ramas productivas y servicios más importantes permitirá que se cuente con mayor información sobre los fines de las organizaciones privadas lo cual ayudará a impulsar los actuales mecanismos de planeación en ésta área.

Del mismo modo debe fortalecerse la capacidad de programación de los COPLADES, así como precisar el alcance estatal

de programas en el área de los Convenios Unicos de Coordinación y vincular los mecanismos de política nacional y sectorial con los criterios de desarrollo regional.

Estos niveles, nacional, sectorial y regional, determinan cual es la información que no se tiene y que es indispensable en la construcción del Sistema Nacional de Planeación.

El último nivel, el de operación, cita una gráfica donde se indica: dirección de actividades, responsables de ejecución, resultados por obtener, modo de lograrlos y la unión racional de esfuerzos, elementos, medios y fines pretendidos.

En la ejecución del Plan Global de Desarrollo, los criterios de congruencia, eficacia y eficiencia a que se someten los programas sectoriales sirven de complemento para el ordenamiento de la información.

El primer criterio, congruencia, se define como la correspondencia entre lo que se quiere lograr y la forma de lograrlo. En el plano nacional hace referencia a la importancia de los programas en los objetivos y prioridades nacionales; hacia el interior de cada programa se refiere a la correspondencia entre sus elementos; regionalmente es la correspondencia de los programas sectoriales con objetivos y metas regionales.

La eficacia se define como la obtención de resultados precisos. La eficiencia, se entiende como la utilización más racional de recursos para obtener resultados buscados. Esta debe me

dirse según la situación y necesidades de la ejecución del Plan Global de Desarrollo.

Elementos que caracterizan el Sistema Nacional de Planeación.

En el ejercicio del actual régimen se obtuvieron importantes progresos en la determinación y fijación de los elementos característicos del Sistema Nacional de Planeación. Estos quedaron comprendidos en: una metodología, una estructura institucional y un proceso de planeación dividido en cuatro etapas: formulación, instrumentación, control y evaluación.

Elemento metodológico.

En este apartado se presenta cómo debe procederse ---- hacia la estructuración, en un todo congruente, de los objetivos constitucionales, las metas, las estrategias y acciones, medios y responsables.

Los cuatro niveles operativos de éste método son: el - nacional o global, sectorial, regional y operativo, y sus rela-- ciones en el área social, económica, política y administrativa.

Como estrategia de acción en el fortalecimiento del -- Sistema Nacional de Planeación y ejecución del Plan Global de De sarrollo, dentro de este apartado se tiene, la difusión del méto do con el fin de progresar en su adaptación y extensión.

Sus tareas específicas para 1981 fueron:

- Precisión y aplicación por las cabezas de sector.
- Difusión.
- Llevar a cabo, para su mayor incremento, los puntos específicos del método. Como por ejemplo la ubicación geográfica de los programas y proyectos.

Elemento institucional.

En ésta parte las reformas administrativas y las adecuaciones legales se han convertido en instrumentos al servicio de la planeación.

Para dar legitimidad a varios aspectos de la planeación, en el área de normatividad, se promulgaron la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público; la Ley de Fomento Agropecuario; la Ley General de Deuda Pública; la Ley de Obras Públicas; y se emitieron decretos por los que se promulgaron: el Plan Global de Desarrollo 1980-1982; los planes y programas específicos de, Desarrollo Agropecuario y Forestal, Desarrollo Agroindustrial, Auto-transporte Federal, Ciencia y Tecnología, Comercio, Desarrollo Industrial, Pesca, Turismo, Desarrollo Urbano, Vivienda, Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, etc. Asimismo los decretos de los Convenios Unicos de Coordinación y acuerdos como el de la Alianza Popular Nacional para la Producción. Se publicaron ade--

más la Ley de Adquisiciones, la de la Contaduría Mayor de Hacienda, la de Obras Públicas, de Fomento Agropecuario, y la de Información Estadística y Geográfica.

En el área administrativa se llevaron a efecto las etapas antes mencionadas.

En la vinculación de las fases de planeación con la división de funciones del Gobierno Federal, la Reforma Administrativa establece los fundamentos del Sistema Nacional de Planeación; describe los componentes esenciales para la acción de cada sector; determina diversos planos de decisión e introduce una nueva modalidad al instaurar gabinetes en diferentes ramas: económica, agropecuaria, de salud, etc. y mecanismos de presupuestación, evaluación y control.

Las tareas específicas en 1981 fueron:

- Vinculación de los programas de reforma administrativa de las dependencias con los requerimientos de la planeación.
- Adaptación del método del Sistema Nacional de Planeación.
- Seguir adelante con la reforma presupuestal.
 - . En la formulación y manejo del presupuesto se perfeccionaran y fijaran los procedimientos.
 - . Las asignaciones presupuestales serán ampliadas mediante la descentralización.

- Creación del Comité Técnico Consultivo de las Unidades de Programación con el propósito de robustecer las actividades propias de la planeación. Dicha creación demanda:

- . En materia de Programación: señalar las condiciones de las unidades.
- . En materia de recursos humanos: prosperar en su capacitación.
- . Con base en el método del Sistema Nacional de Planeación, y los resultados adquiridos, evaluar los diversos planes existentes.

- En atención al método del Sistema, incrementar los procedimientos de comunicación intersectoriales y adaptarlos a los Comités y Comisiones establecidos.

- Adecuación del marco jurídico-administrativo al sistema de planeación.

- Reglamentación en el ejercicio presupuestal con el fin de una mejor coordinación entre planes, programas y responsables.

- Desconcentración presupuestal.

- Mediante decretos estatales integrar los COPLADES.

- Reglamentación de auditorías para un mejor control en la Administración Pública.

- En apoyo a la planeación, el funcionamiento de las Cámaras Nacionales será regulado mediante una legislación apro-

piada.

La estrategia de acción que cubre estas dos áreas es:

- Seguir adelante en los aspectos administrativos y -- normativos, obedeciendo a las disposiciones en materia de Reforma Administrativa.

Proceso de Planeación.

El tercer elemento que caracteriza al Sistema Nacional de Planeación es su proceso. Este conjuga los elementos anteriores y consta de cuatro etapas: formulación, ejecución, control y evaluación.

Etapa de formulación.

En ésta etapa se han considerado el diagnóstico y pronóstico de los planes de sector y de entidad que fueron elaborados anteriormente y después integrados en el Plan Global de Desarrollo cuya difusión lo hace aparecer como el punto de partida y fundamento hacia la estructuración del Sistema Nacional de Planeación. Este proceso termina cuando se aprueba y difunde el --- Plan de Desarrollo.

Para satisfacer las necesidades de información en este proceso se han reestructurado los servicios nacionales de estadística y geografía. Un ejemplo de ello es la promulgación de la

Ley de Información, Estadística y Geográfica.

Dentro de este proceso se han efectuado acciones en --
los niveles global, sectorial y estatal.

A nivel global sobresalen:

- . El Sistema de Cuentas Nacionales.
- . Los Censos Nacionales
- . Encuestas
- . Información Continua
- . Manuales de Información Básica de la Nación
- . El Atlas Nacional del Medio Físico

A nivel sectorial sobresalen:

- . El establecimiento de Comités Técnicos para el Desarrollo de los Sistemas de Información Sectoriales, -
presididos por los representantes de las cabezas de sector.
- . La realización de diagnósticos de información sectoriales.
- . La integración de manuales de estadísticas básicas -
sectoriales.
- . El Programa de Desarrollo Estadístico de cada sector.

A nivel Estatal sobresalen:

- . Los Convenios Unicos de Coordinación para la Produc-

ción de Estadísticas Estatales.

- . Los Comités Técnicos para el Desarrollo de Sistemas de Información presididos por los gobernadores estatales.
- . Manual de Estadísticas Estatales.
- . Síntesis de Información Geográfica Estatal.

En la etapa de formulación se previeron las siguientes metas para 1981:

- Examinar los planes y programas sectoriales con el propósito de comprobar su adaptación a la metodología del Sistema Nacional de Planeación.

- Integrar un cúmulo de programas de mediano y largo plazo por sectores, zonas prioritarias y ramas estratégicas.

Etapa de Ejecución.

En ésta etapa es donde se hace operativo el Plan Global de Desarrollo y se lleva a la práctica el Sistema Nacional de Planeación en sus cuatro niveles y atendiendo sus cuatro mecanismos.

Enmarcado en el mecanismo de obligatoriedad, la importancia del Programa de Acción del Sector Público en ésta etapa señala a la Administración Pública como el actor inicial de las funciones de planeación. Asimismo dicho programa integra elementos programáticos, presupuestales, operativos, geográficos y ---

acuerdos con los particulares en un periodo anual. El presupuesto de la Federación es el instrumento más dinámico para crear obligatoriedad en el desarrollo de servicios y acciones previstas en los programas anuales.

En el renglón de inducción, un elemento importante lo constituye el Gasto Público como orientador del proceso de desarrollo, al igual que los demás instrumentos de política económica. En el de colaboración siguen en marcha los Convenios Unicos de Coordinación y los organismos responsables de coordinar las funciones del sector público en los ámbitos donde existen problemas específicos. Un ejemplo de estos organismos son: el Sistema Alimentario Mexicano, COPLAMAR, la Coordinación General de Programas para Productos Básicos, la Coordinación General de Proyectos de Desarrollo, CODEF y los COPLADES.

En materia presupuestaria y programática se suscribieron las Bases de Coordinación de Acciones en materia de programación, presupuestación, control y evaluación.

Las tareas que se asignaron para 1981 son:

- Preparar el Programa de Acción del Sector Público, para lo que se requirió:

- . Documentos sectoriales de ejecución para llevar a cabo la programación por sectores 1981-1982.
- . Documento de política económica general para discu---

sión y seguimiento a nivel de Gabinete Económico.

- . Documento de política regional e intersectorial, con el fin de armonizar las tareas del sector público en el área regional e intersectorial, tal y como se describen en el Plan Global de Desarrollo.

- Progresar en la ejecución de la política macroeconómica y social de acuerdo a las siguientes actividades:

- . Perfeccionar el análisis sobre el manejo de los instrumentos de política global a nivel de Gabinete Económico.
- . Continuar el seguimiento, a nivel de Gabinete Económico, y precisar responsables y corresponsables, de acuerdo al paquete de política económica del IV Informe de Gobierno.
- . Progresar en la precisión de intervención y obligación de las dependencias, en actividades y programas, acordados.
- . Continuar en la determinación de mecanismos de coordinación inter-institucional.
- . Precisar el efecto de las tareas de política económica referentes a ciertas áreas de actividad.

- Mejorar los instrumentos de política regional, en consideración a las siguientes actividades:

- . Fortalecer los COPLADES

- . Desarrollar un mayor número de mecanismos de comunicación con los estados.
- . Determinar los programas de importancia estatal enmarcados en los Convenios Unicos de Coordinación.
- . Ajustar los planes estatales con las metas y objetivos del Plan Global de Desarrollo.
- . Impulsar el traslado a los estados de funciones a cargo de entidades paraestatales.
- . Desarrollar la capacidad de programación y planeación de los estados por medio de la capacitación e información.

Etapas de Control

Esta etapa se ha orientado primordialmente a verificar el satisfactorio ejercicio de leyes, reglamentos y labores administrativas.

La integración de diversos instrumentos de control y los efectos obtenidos al aplicarse en la evaluación y proceso de toma de decisiones, manifiesta avances importantes en la reglamentación de tareas de control, inspección, supervisión y vigilancia.

Dentro de éste apartado se efectuaron los siguientes objetivos:

- Verificar el cumplimiento en tiempo, lugar y calidad

de los programas.

- Relacionar los programas con:
 - . el ejercicio del presupuesto aprobado
 - . el uso de medios e instrumentos globales y sectoriales existentes.
 - . El manejo de recursos materiales, técnicos, humanos y financieros.
- Evitar desviaciones en el camino a seguir dentro de

los programas.

- Precisar e inducir a la disciplina en:
 - . El gasto público
 - . La productividad
 - . La eficiencia en los servicios
 - . La regularidad de los actos

Para 1981, la planeación demanda en esta etapa, progra

mas de:

- Reglamentación de la auditoría gubernamental
- Auditorías en cada una de las dependencias
- Contratación de auditores externos
- Adaptación del Sistema Integral de Contabilidad Gu--

bernamental.

- Indicadores de costos de construcción
- Reglamentación de las obras públicas
- Realización de procedimientos de supervisión de con-

tratos y obras.

Etapa de Evaluación.

Esta etapa se define como "de amarre, de análisis o de síntesis de información múltiple precedente del avance y logros de los programas". (78)

En ésta se observa globalmente en forma integrada las acciones del gobierno en cada uno de sus niveles. En atención a los logros de los criterios de Congruencia, Eficacia y Eficiencia. Los componentes informativos y de juicio, aplicados en la evaluación, se derivan del control y de la selección, en forma cualitativa y cuantitativa, de otra información.

El análisis para la evaluación, en 1981, se consideró "preventivo y no solo correctivo." (79)

4. PROGRAMA DE ACCION DEL SECTOR PUBLICO

Para dar cumplimiento al acuerdo presidencial de aprobación del Plan Global de Desarrollo, en 1980, se preparó el Programa de Acción del Sector Público 1980-1982 como instrumento en el área de las acciones de la Federación.

-
- (78) Secretaría de Programación y Presupuesto. "Primer Informe de Avance del Plan Global de Desarrollo 80-82", op. cit. 89
- (79) Secretaría de Programación y Presupuesto. "El Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo". Op. cit. p. 53

Los objetivos específicos de éste programa se vinculan al Sistema Nacional de Planeación. Estos son:

- "1. Aumentar la eficacia y eficiencia de las acciones y Gasto Público Federal, afianzando la vinculación de los programas sectoriales e institucionales con los objetivos y estrategias del Plan Global de Desarrollo.
2. Asegurar, en términos metodológicos y de organización, la articulación y congruencia de las propuestas de acción programática del sector público con las principales acciones de los sectores social y privado y de las entidades federativas.
3. Establecer un cuerpo de definiciones de política - que permitan ajustar la coyuntura a los lineamientos de política económica de mediano plazo, a efecto de minimizar las desviaciones del proceso de desarrollo respecto a los objetivos y metas del Plan Global de Desarrollo.
4. Compatibilizar entre sí las acciones de los sectores de la Administración Pública Federal, en los cruces y encadenamientos programáticos más significativos." (80)

(80) Secretaría de Programación y Presupuesto, "Manual para la - revisión y ampliación del Programa de Acción del Sector Público", op. cit. p. II-1.

El Programa de Acción del Sector Público cubre el periodo 1980-1982, precisado en el Plan Global de Desarrollo, su elaboración es anual. El periodo señalado no guarda un carácter restrictivo, por lo que puede ampliar sus límites en el área de la programación.

Para el periodo 1981 se han definido en forma más precisa los criterios de selectividad para las entidades participantes, así como la introducción de programas, subprogramas y proyectos, y el reconocimiento de las metas que les conciernen. En este nuevo ejercicio se crearon criterios para la selección de enlaces programáticos intra e intersectoriales, con un agregado por tipo de recursos (humanos, físicos, tecnológicos y financieros).

Dentro del marco de las relaciones intra e intersectoriales se ha dado una orientación más amplia que comprende el análisis de ofertas y demandas de recursos físicos y de servicios humanos, tecnológicos y financieros, necesidades de adaptación de instrumentos de política económica y social y legislativos, así como el desarrollo de elementos referentes a la concertación de acciones con los sectores social y privado.

Para dar sustento analítico y de justificación a los programas sectoriales, las entidades seleccionadas por su importancia en el desarrollo económico y social tendrán que preparar programas institucionales.

Los resultados que se desprenden de los programas sectoriales se utilizarán como fundamento de información para responder a exigencias de la Matriz de Congruencia Sectorial.

Dentro del ambiente de participación en que se elaboró el Programa de Acción del Sector Público, los Grupos Intere institucionales de Programación-Presupuestación Sectorial -GIPPS- se establecieron para vincular las tareas y acordar los adelantos y productos de programación entre las dependencias globalizadas y los coordinadores de sector.

Los mecanismos en los que se apoya el Programa corresponden a los cuatro mecanismos precisados en el Sistema Nacional de Planeación: de obligación, coordinación, inducción y concertación.

De igual modo para actuar de acuerdo a lo estipulado en la metodología apuntada en el Sistema Nacional de Planeación, el Programa se instrumenta en los niveles: nacional, sectorial, regional y de operación. Reafirmando su tarea original de vincular el Plan Global de Desarrollo y la presupuestación anual. Así pues, en su papel de eje central en las tareas de planeación, las actividades del Gobierno Federal son el punto de partida para dar sentido y congruencia a las que realizan las entidades federativas y los sectores social y privado.

Los resultados que se obtuvieron de lo realizado durante 1980, fueron:

- Programas de acción de cada uno de los sectores de la Administración Pública Federal

- Documentos sectoriales de alternativas de acción y de gasto, formulados por la Secretaría de Programación y Presupuesto partiendo de los programas de acción sectoriales.

- Logros, aunque limitados, en la identificación de cruces intersectoriales

- Un conjunto de herramientas sectoriales de tipo legislativo, administrativo y de política económica y social, que sirven de complemento al guión programático y hacen factibles los programas.

- Se avanzó metodológicamente en la tarea de unificar la adecuación de conceptos programáticos. Induciendo su aplicación a uso más estricto.

- Fortalecimiento de la figura del Coordinador de Sector.

Los obstáculos que impidieron mejores logros se identificaron en problemas de enlace e información, y deficiencias en la presentación precisa del total de elementos que determina la programación como los referentes a recursos. Asimismo, los enlaces entre las metas y los instrumentos globales y sectoriales, aún no se realizan en forma óptima.

Otros renglones a los que se dirigió el PASP en 1980 fueron:

- Guiar la exposición de los programas y presupuestos anuales.
- Reconocer los enlaces programáticos, hacer que concuerden las acciones de los sectores.
- Suministrar un cuadro en el que se especifiquen las recomendaciones, de la acción pública, a los sectores social y - privado.
- Fortalecer las acciones normativas en el área de la programación.

5. MECANISMOS DE COORDINACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Actualmente se han propuesto diferentes tipos de gabinetes que se utilizaran como mecanismos de coordinación en los cruces intersectoriales.

Estos son:

- " - Gabinete en Pleno
- Gabinete Ampliado
- Gabinete Reducido " (81)

(81) Coordinación General de Estudios Administrativos. "Proyecto de Mecanismos de Coordinación en la Administración Pública Federal". Dirección General de Estudios Sectoriales. México, julio 1981. p. 15

Gabinete en pleno.

Tiene como objetivo fundamental analizar, evaluar y -- proponer los asuntos que conciernan al Ejecutivo Federal, en --- cuanto a Reforma Administrativa y los casos previstos en el artículo 29 de la Constitución.

Este gabinete está formado por: el Titular del Ejecutivo Federal -quien lo preside-; los titulares de los sectores administrativos y procuradurías, General de la República y de Justicia del Distrito Federal, -quienes aparecen como vocales-; y - por último, un Secretariado Técnico, designado por el Presidente, que apoye las tareas del gabinete.

Gabinete ampliado.

Guarda como objetivo primordial, realizar reuniones -- con el propósito de analizar, discutir y evaluar los asuntos de mayor importancia que tiene a su cargo el Gobierno Federal y que competen a los sectores público, privado y social. Su finalidad "...es elevar los niveles de racionalidad y congruencia de la acción administrativa". (82)

(82) Coordinación General de Estudios Administrativos. "Proyecto de Mecanismos de Coordinación en la Administración Pública-Federal" op. cit. p. 18.

Este gabinete está integrado principalmente por: el Titular del Ejecutivo Federal -quien lo preside-; los Titulares de la Administración Pública Central -quienes aparecen como vocales-; representantes del sector social y privado, organismos tanto sectorizados como no sectorizados; y, un Secretariado Técnico, de--signado por el Titular del Ejecutivo, según el asunto que se va-ya a tratar.

Gabinete reducido.

Su objetivo es identificar y agrupar información, metodologías para la mejor realización de las decisiones del Ejecutivo Federal en temas específicos.

Esta formado por: el Titular del Ejecutivo Federal -quien lo preside-; los titulares de las dependencias y entidades, ---- -quienes aparecen como vocales- y que realicen actividades que - esten en relación con el objetivo que se persigue; y, un Secretariado Técnico, designado por el Titular del Ejecutivo Federal.

Dentro de este apartado se han instaurado hasta la fecha:

- el Gabinete Reducido de Comercio Exterior
- el Gabinete Reducido Agropecuario
- el Gabinete Reducido Económico
- el Gabinete Reducido de Salud

Gabinete Reducido de Comercio Exterior

Su objetivo es "establecer la congruencia necesaria entre la política de Comercio Exterior y sus normas generales de operación, así como con lo señalado en los planes nacionales de desarrollo." (83)

Está integrado por el Titular del Ejecutivo Federal -- quien lo preside--; los Titulares de, la Secretaría de Comercio; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de Hacienda y -- Crédito Público; Secretaría de Programación y Presupuesto; Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial; Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; Secretaría de Comunicaciones y --- Transportes; Secretaría de Turismo; Departamento de Pesca; Instituto Mexicano de Comercio Exterior; Banco de Comercio Exterior; Banco de México S.A.; y la Coordinación General de Estudios Administrativos, -quienes aparecen como vocales--; y, un Secretariado Técnico a cargo de la Secretaría de Comercio.

Gabinete Reducido Agropecuario.

Su objetivo es asegurar, que las acciones del sector público sean más eficientes en el ejercicio de las metas que el Estado se ha planteado para robustecer el desenvolvimiento econó

(83) Coordinación General de Estudios Administrativos. "Proyecto de Mecanismos de Coordinación en la Administración Pública-Federal" op. cit. p. 21.

mico y social del sector agropecuario y forestal.

El Titular del Ejecutivo Federal es el presidente de este gabinete; los Titulares de, la Secretaría de Programación y Presupuesto; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; Secretaría de la Reforma Agraria; Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial; Secretaría de Comercio; Banco Nacional de Crédito Rural, S.A.; Compañía Nacional de Subsistencias Populares; Coordinación General de Estudios Administrativos; Asesor del C. Presidente y Secretaría del Trabajo y Previsión Social, -quienes aparecen como vocales-; y, un Secretario Técnico que está formado por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Gabinete Reducido Económico.

Su objetivo es coordinar y complementar al más alto nivel las políticas: económica y financiera, que realiza el Gobierno Federal, con el fin de obtener la congruencia con los planes que se han emprendido.

El Titular del Ejecutivo Federal es su presidente; los Titulares de, la Secretaría de Programación y Presupuesto; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial; Secretaría de Comercio; Secretaría de Gobernación; Banco de México, S.A.; Nacional Financiera, S.A.; Coordinación de Estudios Administrativos; y, el Asesor Económico del Presidente, -quienes aparecen como vocales-; y, un Secretariado Técnico formado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Gabinete Reducido de Salud.

Su objetivo es obtener un considerable grado de congruencia, eficacia y eficiencia, en el ejercicio de los servicios públicos de salud, con el propósito de suministrar la infraestructura y organización indispensable para que sin excepciones todos gocen de los servicios de salud.

Este gabinete esta formado por un Presidente, que es el Titular del Ejecutivo; los Titulares de, la Secretaría de Salubridad y Asistencia; Secretaría de Programación y Presupuesto; Departamento del Distrito Federal; Instituto Mexicano del Seguro Social; Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas; y, un Secretariado Técnico bajo la responsabilidad de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Por otra parte, con respecto a las "zonas, de nadie", que son partes en donde no se precisa quien es el responsable de ellas, el Presidente de la República a reasignado responsables y precisado funciones por lo que se han creado varios mecanismos de coordinación sectorial.

Asimismo, los Comités Técnicos Consultivos se han perfilado como mecanismos administrativos globales de apoyo a las acciones del Programa de Reforma Administrativa Federal y también como mecanismos de coordinación.

Para entender lo que se aceptará convencionalmente como mecanismos Administrativo Global, se le ha definido a éste - como mecanismo Administrativo Global, se le ha definido a éste como un "grupo colegiado, donde participan representantes de todas las instituciones de la Administración Pública Centralizada y de algunas entidades paraestatales agrupadas en sectores administrativos distintos, a efecto de analizar y discutir diversos asuntos sobre reforma administrativa." (84)

El Comité Técnico Consultivo, está formado por: el -- Presidente del Comité, un Secretariado Técnico, representantes de los sectores administrativos y de las entidades, y los grupos de trabajo que se integran según el tema a tratar.

Hasta la fecha se han establecido:

- el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Organización y Métodos.
- el Grupo de Directores Jurídicos de la Administración Pública centralizada.
- el Comité Técnico Consultivo de las Unidades de --- Orientación Información y Quejas.
- el Comité Técnico Consultivo de Directores de Prensa y Relaciones Públicas del Sector Central.

(84) Coordinación General de Estudios Administrativos. "Proyecto de Mecanismos de Coordinación en la Administración Pública Federal" op. cit. p. 30.

- el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Informática de la Administración Pública Federal.

- el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Administración y Desarrollo de Personal.

- el Comité Técnico de Unidades de Correspondencia y Archivo.

- el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Apoyo a la Coordinación Sectorial.

- el Comité Técnico Consultivo de las Unidades de Programación y Presupuesto

- el Comité Técnico Consultivo de Unidades Coordinadas de Delegaciones o Representaciones Federales en las Entidades Federativas.

- el Comité Técnico Consultivo de Publicaciones Oficiales.

- el Grupo de Oficiales Mayores.

- el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Recursos Humanos.

- el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Capacitación

- el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Correspondencia.

- el Comité Técnico Consultivo de Centros de Documentación.

- el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Contabilidad.

- el Comité Técnico Consultivo de Auditoría Gubernamental.

CAPITULO V

TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS DE LA PLANEACION EN MEXICO

A lo largo de la Historia de México y principalmente durante la colonización es posible observar con claridad el surgimiento de los factores que, como la corrupción, la lentitud de trámites administrativos, el aumento desmesurado del aparato burocrático, la acumulación de la riqueza en pocas manos, la marginación y la irracional explotación de los recursos naturales y humanos, entre otros, aunados a la ambición de poder constituyen un obstáculo que a pesar de los intentos realizados hasta el momento para superarlos han hecho difícil la tarea del Estado en la sociedad.

En este sentido es importante destacar que la marginación, imperante desde la conquista, en todos los aspectos de la vida colonial, no permitió se solidificara una conciencia y experiencia política en sus grupos para dirigir y encauzar la administración, lo que trajo como consecuencia que, al surgir México a la vida independiente, se tomaran como base algunos lineamientos adoptados durante ésta, trasladándose con ello sus deficiencias provocando que el país cayera en la anarquía por más de medio siglo. No obstante, políticamente, este periodo heredó dos Constituciones, la de 1824 y la de 1857. Esta última con que se adoptó el sistema republicano, al igual que las Leyes de Reforma,

expedidas durante la administración de Benito Juárez, marcaron -- un nuevo rumbo en la historia de México. La primera porque sentó las bases para la reorganización y reestructuración de la Admi-- nistración Pública y la segunda porque rompía con el intervencio nismo de la Iglesia en todos los aspectos de la vida pública y -- que por muchos años restó poder al ya de por sí débil Estado.

Estos acontecimientos orillaron al Estado a realizar -- una serie de reformas con las cuales se pretendía obtener la es-- tabilidad política necesaria para el desarrollo del país. Sin em bargo, la Reforma a la Administración que Juárez proponía, no -- era viable en un medio donde no había recursos materiales ni fi-- nancieros, el personal público era inestable debido a los cons-- tantes cambios en el gabinete, por lo que no existía una conti-- nuidad que diera pauta para hacer efectivas las reformas que el país exigía en esos momentos, ya que la planeación administrati-- va no tenía tanta importancia como elaborar planes para dar solu-- ción a los problemas políticos. Estos propósitos casi siempre es-- tuvieron limitados por grupos conservadores como el clero, los -- terratenientes, los comerciantes, etc., quienes veían con estas reformas amenazados sus intereses. Por tal motivo, presionaron -- al Estado tanto política como económicamente para que éste cam-- biara el rumbo de su administración.

Más adelante el Estado como promotor del desarrollo -- permite un ambiente de "estabilidad y paz política", logradas --

principalmente mediante la introducción del capital extranjero - aumentando con ello la dependencia económica. Se puede afirmar - que ésta medida ayudó mucho a que el país saliera del estanca- - miento económico en el que se encontraba, no obstante esto hizo que no se dieran cambios radicales en las estructuras, que las - mismas deficiencias arrastradas desde la Colonia en lugar de dis- minuir se incrementaran año con año, como es el caso de los pue- tos públicos que se otorgaron a jefes militares, compadres, ami- gos y conocidos del Presidente, propiciando dos cosas: primero, que el aparato burocrático creciera enormemente y, segundo que - la mayoría de este personal careciera de preparación para ocupar un puesto administrativo. La marginación política creció y la -- economía no registró ningún beneficio para la población dado que los efectos del "desarrollo económico" se concentraron en pocas manos, generándose el problema que todavía aqueja al país y que es la mala distribución de la riqueza. Como era de esperarse sur- gieron descontentos que posteriormente dieron paso a la Revolu- -- ción. Con este nuevo proceso, el Estado se vió en la necesidad - de intervenir más en la vida económica, política y social del -- país debido a que era necesario establecer un gobierno fuerte, - puesto que todos los elementos existentes tendían a la disper- -- sión y la anarquía. Los dirigentes de este movimiento pensaron - que solo se llegaría a transformar el país si se destruía el apa- rato administrativo utilizado durante la dictadura, no obstante

la falta de madurez política, no pudieron aprovechar esta coyuntura ni alcanzar todo el poder que adquirieron en la realización de estos propósitos. Aunado a esto, es importante recordar que el país no estaba preparado ni material ni culturalmente para este tipo de cambios tan radicales.

Posteriormente, el Estado se enfrenta a una serie de irregularidades dentro del sistema que hacen necesaria la realización de nuevas reformas, que de no efectuarse se corría el riesgo de otro levantamiento armado.

En esos momentos la influencia del desarrollo capitalista que se venía dando en los Estados Unidos iba sentando las bases materiales e ideológicas para que surgiera en México la sociedad de masas, elemento sustancial del capitalismo. Por tal motivo se empiezan a utilizar las reformas sociales como palanca en la manipulación de las masas mediante la demagogia, enajenación, represión, entre otros. Es importante destacar el hecho de ésta actitud permitió al Estado lograr salir a flote en muchas de sus deficiencias, sin embargo seguían prevaleciendo acciones que de una u otra forma obstaculizaban que se formularan programas o planes de gobierno acordes con la realidad. La planeación del quehacer público no cabía en un medio en el que la política del más fuerte se iba a imponer como norma y como principal punto de presión en las actividades que en adelante se propusiera el Estado. Hablar de desarrollo en esos momentos sería muy aventurado -

si no se planteaban con claridad los instrumentos necesarios para la realización de sus fines. La tarea de conciliar los intereses de las instituciones públicas con las privadas y sus respectivas políticas frente a los requerimientos reales de la población, hacían evidente que los mecanismos de coordinación que pudieran crearse para ello, sólo iban a existir de nombre ante lo que empezaba a revelarse como un complejo aparato administrativo que cada vez más aumentaba en número y era dirigido por uno u otro personaje representante de las diferentes facciones políticas, financieras, etc., que por no dañar los intereses de quienes representaban se encargaron de frenar todos aquellos programas gubernamentales que no respondieran a los objetivos de su grupo, o impulsaron los que más les convenían o simplemente esperaron los beneficios de muchos otros. Derivado de este hecho se recurrió a la creación de órganos auxiliares con los cuales se pretendía coordinar las acciones del Estado, no obstante la mayoría de éstos no cumplieron con su cometido debido a que se prostituyeron.

Anteriormente, los planes políticos conformaban la razón de ser de todos los levantamientos armados aún después de haber sido decretada la Constitución de 1917. La consolidación del Estado Mexicano marca un nuevo rumbo al transformarse en un Estado de servicio apoyado en un aparato administrativo con "nueva estructura" y cada vez más comprometido a dar solución a las

demandas sociales. Para que aquel tuviera mayor fuerza, además de consolidarse, se buscaba una institucionalización por medio de grupos organizados, ésto orilló a la clase en el poder a formar el llamado Partido Oficial por medio del que se pretendía establecer una "continuidad" dentro de las administraciones, a la vez que se tendría asegurada la trayectoria que el Estado debía tomar para que el sistema capitalista siguiera desarrollándose. Sin embargo, cada vez se fue haciendo más crítica la no existencia de un control efectivo sobre la Administración Pública, aún a pesar de los intentos de las por siempre ignoradas y reformadas leyes y reglamentos que en el peor de los casos se prestaban a todo tipo de pillaje. Mantener el descontrol proporcionaba mayores beneficios que tratar de imponer un control, ya que la idea de planear, coordinar y mantenerlo no iban acordes con los acontecimientos. No obstante, se empieza a ver la necesidad de hacer un inventario, acción que se expresa en la Ley General de Planeación en 1930, de todos los recursos con los que disponía el Estado para efectuar un desarrollo coordinado, este propósito se vió obstaculizado por una multiplicidad de factores entre los cuales destaca la falta de comunicación, los intereses de los grupos de presión y la ineficacia de la propia administración pública impidieron que ésta Ley se ejerciera.

Es a partir del régimen cardenista que se empiezan a generar "verdaderos" intentos para coordinar las políticas nacio

nales de planeación preocupándose por su ejecución aunque para -
ello se enfrentara a un sinnúmero de limitantes. Muchas veces, -
como en el caso de Cárdenas, no se fortaleció ni se revisó la po-
sibilidad de tomar a la planeación como un instrumento para que
ésta fuera concebida como una Ley cuyo cumplimiento se hiciera -
efectivo, influyeron cuestiones políticas y disputas personales
que no hicieron posible su realización creándose por ello un obs-
táculo más a los ya existentes. Ahora bien, las transformaciones
que sufrieron la política nacionalista y la estructura económica
del régimen fueron resultado de que el grupo en el poder alenta-
ra y aprobara la participación de las agrupaciones de trabajado-
res organizados en las decisiones políticas del país.

Después de la Segunda Guerra Mundial se hace más evi-
dente la necesidad de utilizar la planeación como el único ins-
trumento capaz de ayudar al Estado para el desarrollo del país.
Sin embargo, esto no se realizó en todos sus ámbitos debido a --
que se dió prioridad a aquellos relacionados con fuertes inver-
siones en infraestructura. Da principio la recopilación de infor-
mación e investigación de datos estadísticos, paso preliminar pa-
ra toda acción planeadora, desgraciadamente estos no eran verídi-
cos y sus cifras no concordaban con la realidad e inclusive no -
eran posibles de verificar. Además de ésta deficiente y poco con-
fiable recopilación de información, todo se prestaba a la corrup-
ción debido a que existían industrias y comercios que se verían

perjudicados al revelar cifras verídicas obstaculizando con ello el desarrollo de las demás actividades.

La creación de comisiones, comités y consejos como mecanismos para apoyar la planeación, estuvieron constantemente limitados en sus funciones, tanto interna como externamente. Desde su inicio, hasta en la actualidad no han podido fungir como verdaderos mecanismos de coordinación. El aparato administrativo se fue haciendo cada vez más complejo con la creación de un número ilimitado de organismos públicos y privados, que en un principio se formaron como estructuras de apoyo en las tareas propias del Estado, empezaron a entrar en conflicto cuando el juego de intereses se inclinaba hacia uno u otro lado según el grupo en el poder. Esto iba a ocasionar que de los conflictos entre el Estado -el grupo en el poder-, los que aspiran a él, las organizaciones con las que ejercen presión y los grupos mayoritarios por los -- que "en apoyo a sus demandas" se forman estas organizaciones, -- surgieran las principales limitantes para la coordinación, pues ésta por su misma naturaleza es voluntaria, y para su mejor realización deben existir entre otras cosas, un ambiente propicio en la administración pública, objetivos conocidos por todos, políticas claras y bien definidas, sistemas formales de comunicación, transmisión de mensajes en forma adecuada, conceder importancia a la información que puedan dar todos los integrantes de los organismos públicos y privados, explicar porque es necesaria

la información, la existencia de un control efectivo y una adecuada planeación para el mejor entendimiento de las tareas de unos y otros. Tales características se tornan difíciles de alcanzar, cuando la misma acción del Estado favorece en muchas ocasiones el que no se termine por completo con las ineficiencias dentro de la administración pública y fuera de ella, lo que se refleja claramente en los pocos resultados favorables para la población, si se toma en consideración que el Estado es un Estado de servicio. En principio porque todos los planes que desde Avila Camacho, hasta hace poco, se elaboraron no fueron más que planes de inversión en infraestructura acompañados de fuertes créditos solicitados al exterior. Esto se repitió en posteriores periodos y muchos de los problemas que se resolvieron correspondieron al sector privado; como es el caso de la administración de Miguel Alemán en que se benefició enormemente a los dueños de grandes extensiones de tierra, con programas de inversión en infraestructura de riego, cuya producción de alimentos se exportaba antes que abastecer el mercado interno. No solo este tipo de programas beneficiaron al capital nacional sino también al extranjero. La balanza se inclina según el grupo en el poder, la solución a las demandas sociales se impulsa o se detiene mediante los paliativos de que se sirve el Estado para calmarlas o acrecentarlas y mantener la situación.

Aún con todo esto, la planeación no es entendida como

un elemento racionalizador de toda acción por insignificante que ésta fuera. En la Administración Pública, ésta tiene un doble -- proyección, primero en las labores administrativas dentro de la misma organización y segundo, su proyección hacia fuera como solución a demandas sociales en las que están implicados factores políticos y económicos donde la Administración Pública es el --- principal instrumento para los objetivos que se plasman en un -- plan. Tal responsabilidad es aun mayor cuando no sólo se planean inversiones sino también el destino de toda una nación.

La idea de planear, coordinar y mantener un control -- por parte de la Administración Pública no era suficiente. En --- principio por que los mecanismos y leyes creados para esas actividades no iban a ser respetados por intereses a los que no convenían las acciones que el Estado efectuaba. Por lo que había -- que encontrar el modo de unirse a ellas en pos de mejores ventajas y sobre todo en campos donde los riesgos fueran mínimos dejando al Estado aquellos en los que había poca seguridad ya sea subsidiando o comprando empresas. La participación de la empresa privada como socia del gobierno demanda una muy compleja coordinación de intereses, donde el Estado como conciliador debe atender tanto las presiones sociales como las de otros grupos minoritarios y las del mismo grupo que detenta el poder.

En suma, estas actividades se prestan a infinidad de -- vicios administrativos que en la práctica han sido heredados des

de tiempo atrás, como por ejemplo: improvisación, vago conocimiento del proceso y de técnicas adecuadas para cada caso, la falta de unidad de criterios, intereses creados, etc., a esto se une el bajo nivel de preparación del personal y su apatía hacia cualquier cambio. Es por esto que el personal de una organización es tan importante porque desde el puesto más alto hasta el de más bajo nivel, se verán reflejadas en sus acciones la aptitud de cada uno de ellos, pero a esto se agregan las políticas que no están plasmadas en un papel y que de una u otra forma limitan sus acciones.

La Administración Pública está influida por el medio político y económico donde se desenvuelve. Por haber nacido en el seno de conflictos sociales donde el poder ha sido repartido a los distintos intereses de los grupos más fuertes que con una u otra modalidad han influido en las decisiones, no ha podido desarrollarse plenamente y ser un instrumento eficaz de desarrollo, muy por el contrario, la mayoría de las veces se torna en una limitante de éste.

Las reformas sociales hasta la fecha, solo han servido para mantener un estado de cosas sin llegar a atacar los problemas en forma radical; las reformas, política, económica y administrativa que en pos de mejoras a la población se elaboran, con el tiempo queda demostrado que no han servido más que para calmar la crisis y no para resolverla totalmente.

En este sentido, cuando el gobierno se ve presionado por demandas sociales no satisfechas en muchos años, trata de darles solución adoptando políticas democráticas -como el caso de Luis Echeverría- por medio de las cuales pretendió dar "mayor participación" al pueblo en la toma de decisiones, "libertad en la expresión de ideas" y deseos, etc., este hecho se ve aún más claro con la política de dicidencia adoptada en estos momentos, en donde es permitida la "libertad de expresión y la libre manifestación de oposición" en los planes y programas e incluso de puntos de vista en todos los ámbitos de acción. Se elabora para ello la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales - como fundamento de la Reforma Política para dar oportunidad a todos los partidos de expresar su apoyo o descontento, combatir el abstencionismo y "consolidar la apertura democrática".

Por otra parte, en cuanto a la Reforma Económica sustentada, en su mayor parte en el Plan Global de Desarrollo 80-82, se habla de proporcionar a la población mínimos de bienestar y, ¿que pasa realmente? en los medios de comunicación, por ejemplo, se habla de que el campo progresa gracias al Sistema Alimentario Mexicano, pero en realidad ¿quienes son los que progresan? los grandes latifundistas y transnacionales que ven con este sistema una seguridad para invertir en el campo y obtener ganancias. La prueba de ello es que los precios de los productos de primera necesidad sean exorbitantes y muy poca gente está en posibilidades

de adquirirlos con lo cual no se puede decir que ha habido resultados concretos, pues se continúan importando productos como el maíz, huevo, azúcar, leche, etc. Otro ejemplo sería el caso de la construcción de viviendas que no son destinadas a los trabajadores que más las necesitan sino aquellos que tienen un poco más de ingresos y/o que además cuentan con amigos o contactos que -- proporcionan facilidades para adquirir el bien inmueble. En el caso de mayores posibilidades de empleo todavía se sigue viendo la emigración campo-ciudad lo que trae como consecuencia, entre otras, un gran número de desempleados. Otro factor lo constituye el hecho de que en un principio se dijo que la economía mexicana no iba a petrolizarse más sin embargo, al bajar el precio del -- crudo, se vio cómo esto afectó en gran medida el desarrollo que venían teniendo los sectores prioritarios señalados en el Plan Global de Desarrollo.

En base a lo anterior se puede afirmar, sin temor a -- equivocarse, que la planeación se ha encaminado a fortalecer el nacionalismo y por ende a promover la inversión de capital nacional en un sistema de economía mixta, lo que en ningún momento -- puede asegurar que la planeación como tal sea congruente con las necesidades de la población, que por años no han sido satisfe---chas y que en cierta forma éstas mismas se han articulado de tal manera, que han provocado una serie de circunstancias que finalmente vienen a influir en todo tipo de actividad.

La planeación se ha visto obstaculizada al igual que la coordinación y el control, por la complejidad del aparato administrativo que en mucho ha dificultado el ejercicio de una Administración Pública capaz de permitir y fomentar que éste tipo de actividades se realicen en su totalidad para un mejor saneamiento de sus estructuras. No obstante han habido algunos logros pues se están superando errores y las metas, aunque no han sido totalmente encauzadas al beneficio de toda la población han permitido el desarrollo en áreas de importancia.

En la actualidad la planeación y coordinación juegan un papel muy importante en la vida política, y social y cultural de México, por lo que se han impulsado e incluso se están realizando actividades encaminadas a establecer las condiciones requeridas para su mejor desarrollo.

Las deficiencias que en la Administración Pública han permanecido durante años son resultado de una trayectoria política, económica y social que circunstancialmente las han perpetuado, por lo que su total desaparición no es tarea fácil en un medio donde todo está influido por todo.

Esto inevitablemente conduce a subrayar que la educación es el elemento fundamental por medio del cual es posible fomentar desde la niñez el espíritu de igualdad, creatividad y responsabilidad que harían posible, a largo plazo, la realización de cambios más profundos dentro de la Administración Pública y

en general en todos los ámbitos que, hasta estos momentos, constituyen una barrera hacia una evolución más positiva. Asimismo - es importante destacar que si no se tiene un nivel educativo más amplio es posible afirmar que la dependencia económica, política y cultural no podrá ser extirpada totalmente. En éste sentido, - se puede pensar que para hacer efectivo el desarrollo de la Administración Pública y ésta sea un instrumento eficaz que impulse a la planeación, coordinación, control, organización, etc., es necesario: fomentar en el personal un cambio de aptitudes y actitudes que lo hagan aceptar las modificaciones pertinentes dentro de la organización; dar mayores oportunidades de creatividad y - decisión a los funcionarios públicos; formar técnicos mediante - la elaboración de planes de estudio que alimenten en el estudiante su capacidad creadora por una infraestructura tecnológica nacional e independiente acorde con nuestra realidad; elaborar programas y planes de trabajo efectivos que faciliten la tramitación de asuntos administrativos para que estos sean menos tediosos y se efectúen con la mayor rapidez; seguir insitiendo en una mejor coordinación intersectorial que asegure el alcance de los objetivos plasmados en los planes; desechar la idea de que la -- planeación es solo una técnica, puesto que se ha demostrado que sus alcances también son de tipo político, económico y social. - De ahí la importancia de promover un cambio dentro del sistema - político mexicano que por lo menos respalde reformas más radica-

les, si es que no se quiere llegar a un cambio por medio de las armas; erradicar la improvisación y poner en claro que ésta es - responsabilidad de todos, no nadamás de los altos niveles; enmarcar la administración pública dentro de los límites pertinentes de un adecuado control que evite, entre otras, la duplicación de funciones.

Solo en este sentido se podrá tener una mayor certidumbre en las acciones que realice el Gobierno Mexicano, si la esencia de la planeación es atisbar el futuro previendo lo que es--- tá por venir, un mejor sistema de planeación nos permitirá contemplar con mayor certeza el devenir.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Boletín de Estudios Administrativos No. 2. "La nueva organización sectorial del Gobierno Federal". Coordinación General de Estudios Administrativos. Presidencia de la República. México, 1977. 30 p.
- 2.- Base Legal y Lineamientos para la Reforma Administrativa-Global, Sectorial e Institucional del poder Ejecutivo Federal. "Lineamientos para la Sectorización de la Administración Pública Federal". Dirección General de Estudios Administrativos, Colección: Lineamientos No. 3. Presidencia de la República. México, 1979 48 p.
- 3.- Carrillo Castro, Alejandro. "Evolución de la Reforma Administrativa en México (1971-1979)". Ed. Miguel Angel Porrúa S.A. México, 1980. 461 p.
- 4.- Carrillo Castro, Alejandro. "La Reforma Administrativa en México". Ed. I.N.A.P. México, 1978. 155 p.
- 5.- Carrillo Landeros, Ramiro y otros. "Sectorización de la Administración Pública". Ed. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. Colección: Textos y Conferencias No. 1, México, 1977. 27 p.
- 6.- C.E.P.A.L. "Aspectos Administrativos de la Planificación", Documentos de un Seminario. Ed. O.N.U. New York, 1968 - 461 p.
- 7.- Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Diccionario de Política y Administración Pública. México. Vol. A-F 598 p.
- 8.- Coordinación General de Estudios Administrativos. "Cuarta Reunión de Gabinete". Boletín de Estudios Administrativos No. 13 Ed. Presidencia de la República. México, 1978. 99p.

- 9.- Coordinación General de Estudios Administrativos. "Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana", Comisión de Administración Pública 1967. Ed. Presidencia de la República. Colección: Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana. Serie: A) Documental Núm. 1 México 1977. 64 p.
- 10.- Coordinación General de Estudios Administrativos. "La Nueva Organización Sectorial del Gobierno Federal". Boletín de Estudios Administrativos No. 9. Ed. Presidencia de la República. México, 1977. 30 p.
- 11.- Coordinación General de Estudios Administrativos. "Proyecto de Mecanismos de Coordinación en la Administración Pública Federal". Dirección General de Estudios Sectoriales. México, julio de 1981. 43 p.
- 12.- Coordinación de la Programación: materiales de trabajo. - "La Planeación Nacional y el Sector Público". Ed. Secretaría de la Presidencia. México, 1976. 157 p.
- 13.- Cornyn, B.A.; L.B. Juan Humberto. "Díaz y México". Ed. Imprenta Lacaud. México, 1910. Dos Tomos. Segundo Tomo. - 286 p.
- 14.- Córdova, Arnaldo. "La Ideología de la Revolución Mexicana" Ed. Era. México, 1977. 508 p.
- 15.- D. Hansen, Roger. "La Política del Desarrollo Mexicano". - Ed. Siglo XXI. México, 1975. 340 p.
- 16.- Dirección General de Estudios Administrativos. Base Legal y Lineamientos para la Reforma Administrativa, Global, Sectorial e Institucional del Poder Ejecutivo Federal, - "Lineamientos para la Sectorización de la Administración Pública Federal". Colección: Lineamientos No. 3 Ed. Presidencia de la República. México, 1979. 48 p.

- 17.- Dirección General de Estudios Administrativos. "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976". Ed. Presidencia de la República. México, 1972. 123 p.
- 18.- Dirección General de Estudios Administrativos. "Informe - de los trabajos de mejoramiento administrativo por parte de los Comités Técnico Consultivos y de los Grupos de Trabajo de los Oficiales Mayores". Boletín de Estudios Administrativos No. 4 Ed. Secretaría de la Presidencia. México, 1977 65 p.
- 19.- Flores de la Peña, Horacio y otros. "Bases para la Planeación Económica y Social de México". Escuela Nacional de Economía (Seminario). Ed. Siglo XXI. México, 1978. 269 p.
- 20.- Gamboa González, Victor, "Historia de México II" en Antologías de Lecturas Vol. I, 1876-1914. Ed. Colegio de Ciencias y Humanidades. México, 354 p.
- 21.- Gilly, Adolfo. "La Revolución Interrumpida". Ed. El Caballito, México, 1975. 397 p.
- 22.- Guillén Romo, Arturo. "Planificación Económica a la Mexicana". Ed. Nuestro Tiempo, S.A., México, 1976. 173 p.
- 23.- Howe Bancroft, Humberto. "Vida de Porfirio Díaz". Reseña-Histórica y Social del pasado y presente. Edición, 1887.- 857 p.
- 24.- Informe del Seminario sobre Administración Pública para el Desarrollo (12 y 17 de agosto de 1963). Ed. E.S.A.P.A. C., San José de Costa Rica 1966. 413 p.
- 25.- Instituto de Estudios Políticos; Diccionario de Ciencias-Sociales (Dir. Salustiano del Campo), Madrid 1976, Vol. - II J-Z. 1218 p.

- 26.- Iturriaga E., José y otros. "Aportaciones al Conocimiento de la Administración Pública Federal" (autores mexicanos). Dirección General de Estudios Administrativos. Ed. Secretaría de la Presidencia. Colección: Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, Serie: B) Bibliográfica No. 4 México, 1977. 646 p.
- 27.- Johnson, Kast y Rosenzweig. "Teoría, Integración y Administración de Sistemas". Ed. Limusa. México, 1970.
- 28.- Koontz y O'Donnell. "Elementos de administración Moderna" Ed. Mc Graw-Hill. México, 1977. 457 p.
- 29.- Leal, Juan Felipe. "La Burguesía y el Estado Mexicano". - Ed. El Caballito. México, 1975. 197 p.
- 30.- Leemans F., Arne. "Cómo Reformar la Administración Pública". Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1977 389 p.
- 31.- Ley de Información, Estadística y Geográfica. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1980.
- 32.- Newman W.H., Summer Ch. E., Kirby Warren E., "La Dinámica Administrativa". Ed. Diana. México, 1978. 962 p.
- 33.- Pichardo Pagaza, Ignacio. "10 años de Planificación y Administración Pública en México". Ensayos No. 2 Ed. I.N.A.P. México, 1974. 224 p.
- 34.- Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto. "Plan Global de Desarrollo 1980-1982". Ed. Subsecretaría de Programación. Tomo I. México, 1980. 222 p.
- 35.- Poder Ejecutivo Federal. "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal". Ed. Presidencia de la República. - México, 1976. 27 p.

- 36.- Presidencia de la República. "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal". México, 1976. 27 p.
- 37.- Rabasa, Emilio. "La Evolución Histórica de México". Ed. - Porrúa, S.A. México, 1956. 279 p.
- 38.- Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal (Documentos Básicos). Colección: Administración y Desarrollo de Personal No. 1, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. México, 1979. - 229 p.
- 39.- R. Terru George. "Principios de Administración". Ed. Continental S.A., México, 1980. 699 p.
- 40.- Salinas Lozano, Raúl y otros. "Aportaciones al Conocimiento de la Administración Pública Federal" (autores mexicanos). Dirección General de Estudios Administrativos. Ed.- Secretaría de la Presidencia. Colección: Fuentes para el estudio de la Administración Pública Mexicana. Serie: - B) Bibliográfica. México, 1977. 646 p.
- 41.- Secretaría de Programación y Presupuesto. "El Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo". Ed. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1981. 54 p.
- 42.- Secretaría de Programación y Presupuesto. "Manual para la Revisión y Ampliación del Programa de Acción del Sector Público 1980-1982". Ed. Secretaría de Programación y Presupuesto. Dirección General de Estadística. México, 1981. 189 p.
- 43.- Secretaría de Programación y Presupuesto. "Primer Informe de Avance del Plan Global de Desarrollo 1980-1982". Ed. - Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1981. - 90 p.

- 44.- Sierra, Justo. "Evolución Política del Pueblo Mexicano".- Obras Completas. Ed. Establecida y anotada por Edmundo - O'Gorman, U.N.A.M. México, 1948. 399 p.
- 45.- Spencer Goodspeed, Stephen y otros. "Aportaciones al Conocimiento de la Administración Pública Federal" (autores - extranjeros). Dirección General de Estudios Administrativos. Ed. Secretaría de la Presidencia. Colección: Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, Serie: B) Bibliográfica No. 4. México, 1976. 547 p.
- 46.- Tello, Carlos. "La Política Económica en México 1970-1976" Ed. Siglo XXI. México, 1979. 209 p.
- 47.- Teoría Administrativa. "Proceso Administrativo" (apuntes de clase).
- 48.- Vernon, Raymond. "El dilema del desarrollo económico de México". Ed. Diana. México, 1977. 235 p.

H E M E R O G R A F I A

- 1.- Uno más uno; Miércoles 7 de enero de 1981. 32 p. (México)