

2 Ej  
30

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**



**PROYECTO NACIONAL Y ADMINISTRACION PUBLICA**  
**1917 - 1987**

**T E S I S**

Que para obtener el Título de  
**Licenciado en Ciencias Políticas**  
**y Administración Pública**  
p r e s e n t a n

**GERARDO NIETO LOPEZ**  
**ALFREDO CORDERO ESQUIVEL**

**México, D. F. Noviembre 1987**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **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 está 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.

## I N T R O D U C C I O N

La historia de nuestro país está íntimamente ligada a la formación del Estado moderno mexicano. La aparición y perfeccionamiento de un Estado de Derecho Social a partir de la revolución y, posteriormente, la promulgación de la Constitución Política de 1917 hablan de una profunda madurez de los habitantes para definir un proyecto nacional y construir el tipo de nación deseada. Sin embargo, esta definición no siempre ha existido y, en no pocas ocasiones, ha predominado una profunda confusión sobre el modelo de país que anhelamos y las bases que habrán de sustentarlo. La cuestión más importante ha girado en torno a las funciones y atribuciones del Estado.

Una vez consumado el movimiento independentista, la idea dominante a propósito de la actividad del Estado era que éste debería permanecer como órgano de la sociedad encargado de proteger la iniciativa económica de los hombres. Es a partir de esta ideología que surgirá el Estado Liberal. Se pensaba, entonces, que el sistema económico progresaría sin intervención estatal, de tal manera que la libre empresa generaría la riqueza, distribuyéndola socialmente.

En México, el proyecto liberal se dificultó inicialmente, por la práctica inexistencia de grupos económicos privados que funcionarían en el país después de lograda la Independencia.

Sólo existía un puñado de familias que controlaban los renglones mas importantes de la economía del nuevo país, como eran: la minería y algunos aspectos de la agricultura y de la incipiente industria textil.

Con el advenimiento del Porfirismo, la filosofía liberal se conjuga de manera óptima con el fortalecimiento de una economía privada (en su mayoría de origen extranjero), que logra crear una síntesis entre la definición política y la estrategia económica. Durante esta época, "La intervención directa y ocasional del Estado, en algunos casos excepcional, respondió a motivos meramente fiscales y no al propósito de asumir actividades empresariales... El régimen de la libre empresa - quedó en manos de los extranjeros, con una precaria intervención del gobierno y de la clase capitalista nacional, alejada del desarrollo económico". \*

Sin duda, el largo período en el que Porfirio Díaz logra mantenerse en el poder representa el auge del Estado liberal en México. No obstante, este modelo se ve seriamente cuestionado durante el conflicto revolucionario de 1910, el cual culmina con la promulgación de la Constitución Política de 1917. La transformación del Estado mexicano es más que obligada y su vinculación a las necesidades sociales sientan las bases del nuevo proyecto nacional.

---

\* Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Ed. Porrúa, México, 1979. p. 676.

### III

La Constitución de 1917 inaugurará así, un nuevo modelo general de desarrollo que se caracteriza por el fortalecimiento de la acción del Estado en la vida nacional. En este sentido, el Estado mexicano crea nuevas instancias, órganos e instituciones para dar respuesta a las necesidades planteadas por la sociedad, y constituirse como elemento fundamental de fomento y dirección del desarrollo nacional.

Con la llegada de los regímenes post-revolucionarios el Estado asume nuevas funciones tanto económicas como sociales. Se vuelve el creador de una gran parte de la infraestructura económica, al mismo tiempo que se constituye en promotor del desarrollo nacional.

A partir de 1917 y dada la concepción social de la nueva Constitución es un hecho la creciente intervención del Estado en la economía, la política y la sociedad. Específicamente, los regímenes que se suceden al término de la revolución realizan importantes esfuerzos para dar forma a la administración pública y mejorar su gestión a fin de que ésta cumpla con las tareas que en número creciente presenta la sociedad ante el Estado.

Las nuevas características que asume el Estado no se reducen a aquellas de administración o vigilancia de las libres fuerzas del mercado, sino que definen una acción vinculada a los problemas sociales y económicos nacionales y a sus posibles soluciones. De tal manera que el Estado representa la -

base fundamental para el desarrollo nacional. En respuesta a esta necesidad se da la expansión de la Administración Pública.

En su primera fase (1917-1940) el Estado crea la infra-estructura económico-financiera que posibilita el desenvolvimiento material de la Nación, apareciendo organismos y empresas de carácter estatal, en virtud de la nula existencia del sector privado mexicano. En el terreno social, el Estado se aboca a configurar y consolidar el Sistema Político Mexicano: la creación del Partido Nacional Revolucionario y la formación de organizaciones obreras y campesinas, en el período Cardenista.

En un segundo momento (1940-1970), el Estado Mexicano dirige sus esfuerzos al logro de la industrialización, impulsando para entonces el sistema de economía mixta, configurado por tres sectores productivos: el público, el privado y el social. Sin embargo, a pesar del subsidio y apoyo Federal el sector privado no logra ser autosuficiente y consolidarse como ente independiente del Estado, de quien recibe todo tipo de protección; por lo que el sistema de economía mixta que se configura sigue caracterizándose por una fuerte intervención estatal.

En una tercera etapa: la década de los setenta, el Estado sufre una expansión considerable en su estructura administrativa. Tres son las razones básicas de este desenvolvimiento:

- 1) Creciente mano de obra desempleada.
- 2) Insuficiente participación del Sector Privado en la generación de empleos y en la atención de las necesidades sociales.
- 3) Facilidad del Estado mexicano para concertar empréstitos, aunado a la holgura financiera, propiciada por el "boom" petrolero.

En la actualidad, esta expansión de la administración pública federal, y el crecimiento de las entidades paraestatales y organismos descentralizados dan cabida a una controversia que versa en el sentido de la utilidad real que reportan dichos organismos y dependencias en cuanto a las metas y objetivos del desarrollo nacional. Tal cuestionamiento adquiere mayor relevancia en virtud de la ofensiva empresarial contra la intervención del Estado.

Se alude en este sentido, a un crecimiento excesivo e irracional de la estructura administrativa del Estado, y a la necesidad de reducir las funciones y atribuciones de éste en la vida económica. Así, el gobierno de Miguel de la Madrid considerando las situaciones de crisis financiera proyectó en los diversos instrumentos de planeación, medidas tendientes a superar la grave situación económica mediante el establecimiento de políticas que "liberarían" al Estado de gastos innecesarios.

Obedeciendo a este criterio se realizan los planteamientos más importantes del Plan Nacional de Desarrollo en sus dos estrategias básicas: reordenación económica y cambio estructural. Así mismo se ejecutaron aquellos postulados del Plan Inmediato de Reordenación Económica que previó, entre sus diez puntos: decremento del gasto público y reestructuración de la administración pública federal.

Parte de estas medidas, es la eliminación de subsidios a productos básicos, y la gestión realizada para la inclusión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) etc., medidas que se incriben en la estrategia delineada por el presente gobierno para superar la crisis y reencauzar el crecimiento del país bajo bases distintas.

La cuestión más importante de las políticas de la actual Administración son las variantes que se aprecian en torno a la concepción del proyecto nacional.

Por una parte, se reconoce que la evolución y constante fortalecimiento de la intervención del Estado en la economía y la sociedad, ha sido resultado de los lineamientos generales de nuestro proyecto nacional plasmado en la Constitución de 1917; por otra parte, se esboza la necesidad de reducir dichas atribuciones y funciones estatales, históricamente adquiridas y determinadas, aludiendo a los imperativos del desarrollo.



## VII

Con todo, hasta 1982 puede hablarse, con las variaciones pertinentes, de un crecimiento constante de la administración pública federal y de un fortalecimiento del papel del Estado en la economía, situación que parece encontrar justificación en dos razones básicas:

- 1) Un proyecto nacional que emerge al término de la revolución mexicana que establece las bases para la creación de un Estado Social y de fomento al desarrollo.
- 2) Insuficiencia del Sector privado para cubrir el amplio abanico de la actividad económica nacional y, consecuentemente, su incapacidad para absorber la creciente fuerza de trabajo.

Así, la presente investigación tiene por objetivo acercarse al conocimiento de nuestro proyecto nacional y a su análisis presente, con la finalidad de reconocer en él las razones históricas de nuestro modelo de desarrollo económico y social, y los puntos en los que debe centrarse la crítica al Estado y las reformas a la administración pública mexicana.

**PRIMERA PARTE**  
**ORIGEN DEL PROYECTO NACIONAL**  
**Y EVOLUCION DE LA ADMINISTRACION**  
**PUBLICA MEXICANA**  
**1917 - 1982**

**C A P I T U L O I**

**EL ESTADO MEXICANO:**

**CONSOLIDACION POLITICA Y ORGANIZACION**

**ADMINISTRATIVA 1917-1940**

## C A P I T U L O I

### 1. La Constitución de 1917 y la nueva conformación del Estado Mexicano.

La revolución social de 1910-1917 genera una transformación radical en el sistema económico y político del país y niega las bases en las que el régimen porfirista se había sustentado, definiendo con claridad los nuevos rumbos nacionales.

La Constitución General de la República que emerge al término de la revolución hace suyo un proyecto nacional eminentemente social, caracterizado por una participación activa del Estado en el fomento y dirección del desarrollo. En este orden de cosas la administración pública obra de tal manera que se convierte en el agente materializador de muchos ideales revolucionarios. Así, "Del abstencionismo suicida del Estado Liberal se pasa a la actividad positiva del Estado en la Administración y dirección de la vida económica... la Administración Pública actúa en torno a este orden de ideas. Los fines y propósitos del Estado persiguen objetivos sociales y económicos. El Estado se convierte en guía, maestro y tutor de su pueblo".<sup>1</sup>

La nueva Constitución introduce, antes que cualquier otra, los derechos sociales y determina a éstos como premi

---

<sup>1</sup> López Alvarez, Francisco. La Administración Pública y la Vida Económica de México. Ed. Porrúa. México, 1956. p. 105.

sa para la construcción de la democracia nacional.

La gestación del nuevo proyecto nacional y la ruptura con los principios liberales que habían predominado hasta entonces, profundizan la obra de los constituyentes que -- tras acalorados debates logran plasmar en la nueva Constitución trascendentes artículos que fortalecen la acción social y económica del Estado. "El Estado recupera los perdidos derechos originales de la nación en la explotación de sus riquezas; la propiedad privada se sujeta al interés nacional; se sanciona la reforma agraria y se reconocen los derechos obreros de sindicalización, huelga, salario mínimo y jornada máxima; de su participación en las utilidades empresariales, y se protege de manera especial a la mujer y a los niños trabajadores; la educación se transforma en un derecho universal y gratuito... y la salud y la vivienda quedan -- virtualmente sancionadas entre las garantías colectivas. Al Estado corresponde encauzar y dirigir la economía nacional, sin perjuicio de una actividad empresarial que también beneficie a la nación y no sólo a los particulares; y en su conjunto la Carta Magna incluye los principios de justicia social generadores (de la obra más importante de la revolución mexicana)".<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Labastida, Horacio. "Lázaro Cárdenas. La revolución mexicana y el proyecto nacional" en Argumentos. Ideas de nuestro tiempo. UNAM. México, 1983. p. 17.

La Constitución de 1917 representa la definición política del Estado Mexicano, definición que se fincaría, principalmente, en la nueva filosofía de los artículos 3°, 27, 28, 123 y 130 constitucionales. De esta manera la idea de Nación configurada por el constituyente se perfila como acción renovadora.

Así, los tres grandes apartados del proyecto nacional -el económico, el político y el social- quedan completamente definidos en la Constitución. Esta, a su vez, determina la creación de la infraestructura administrativa para realizar los objetivos nacionales. Es así como surge la administración pública mexicana abocada íntegramente a asegurar el cumplimiento de los programas sociales y económicos establecidos en la Constitución de 1917. En este sentido, "la directriz claramente social del credo revolucionario va encaminada a poner en manos de la administración pública el manejo de los recursos nacionales para aprovecharlos en beneficio de las grandes masas de la población."<sup>3</sup> Sobra decir, que la administración que resulta de todo este proceso es de una tendencia marcadamente social.

En el terreno económico, aspecto en el que descansó -- una parte sustancial del nuevo proyecto, la Constitución de 1917 determinó:

---

3

López Alvarez, Francisco, Op. Cit. Pág. 107.

"Art. 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación...

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público...

"Corresponde a la Nación el dominio de todos los minerales o sustancias, productos derivados de la descomposición de las rocas... los combustibles, minerales sólidos, el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

"Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional...

"En los casos anteriores... el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible...<sup>4</sup>

"Se declaran revisibles todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos desde el año 1976, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas, y riquezas naturales de la Nación por una sola perso-

---

<sup>4</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Edición facsimilar, en Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo II, Historia Constitucional 1917 - 1917.

na o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nullos, cuando impliquen perjuicios graves para el interés público."

Jesús Silva Herzog, resume de la siguiente manera los aspectos de mayor relevancia, tanto de carácter político, - social y fundamentalmente económico del artículo que nos -- ocupa.

"Primero: La declaración de que la propiedad de las tierras y aguas corresponden de originariamente a la nación.

"Segundo: El principio de que la propia nación tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Es decir, el legislador se pronuncia en favor de las tesis de que la propiedad no es de derecho natural, sino un derecho eminentemente social.

"Tercero: El principio de expropiación por causa de utilidad pública.

"Cuarto: El principio de que corresponde a la nación el dominio directo de los recursos del subsuelo y que tal dominio es inalienable e imprescriptible. Como se ve, hay una separación precisa entre la propiedad del suelo y la subterránea, en contra de lo dispuesto por el Código de Minería de 1884, que la había asimilado.



"Quinto: La exigencia de que durante el próximo período constitucional -- 1917-1920, debían fraccionarse los latifundios con el fin de crear la pequeña propiedad.

"Sexto: La elevación a precepto constitucional de la Ley de 6 de enero de 1915. Los constituyentes quisieron dar mayor fuerza a la obligación de restituir y dotar de tierras a -- los pueblos.

"Séptimo La prohibición de que las asociaciones religiosas de cualquier índole pudieran adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos. Se ratifica lo dispuesto a este propósito -- por el mismo artículo de la Constitución de 1857."<sup>5</sup>

En el aspecto político, la Constitución de 1917 reafirmó los conceptos de soberanía popular:

"Art. 39. La Soberanía Nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de él. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de

---

<sup>5</sup> Silva Herzog, Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana. Tomo II. F.C.E. México, 1973. p. 310 y 311. El subrayado es nuestro.

alterar y modificar la forma de su Gobierno.

"Art. 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, - compuesta por Estados libres y soberanos en su régimen interior; pero unidos en una Federación según los principios de esta ley fundamental.

"Art. 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y los particulares de los Estados, los que en ningún caso podran contravenir las estipulaciones del pacto federal".<sup>6</sup>

En el rubro social, dos son los artículos de mayor - - trascendencia en cuanto establecen concepciones que marcan el inicio de los derechos sociales comprendidos a rango constitucional, estos son: los artículos 3° y 123.

"Art. 3°. La enseñanza es libre; pero será laica la que se da en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en -

---

<sup>6</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit.

los establecimientos particulares.

"Ninguna corporación religiosa ni ministro de algún culto podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

"Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

"En los establecimientos oficiales - se impondrá gratuitamente la enseñanza primaria".<sup>7</sup>

En el texto del artículo transcrito aunque se ratifica el espíritu de la Constitución de 1857, se va aún mas lejos al establecer el laicismo en todos los tipos y grados escolares, y al estatuir la gratuidad en la educación primaria.

Finalmente, como se ha apuntado, el artículo 123 determina, entre otras cosas, el derecho a huelga de los trabajadores, a la jornada máxima de 8 horas, la fijación de un salario mínimo, el reparto de utilidades que las empresas deben conceder a los trabajadores, etc. Cabe mencionar que la gestación de este artículo estuvo precedido de una serie de "... decretos, manifiestos, programas, discursos y artículos antes de la revolución y durante las varias etapas de la contienda armada "<sup>8</sup>, por lo que puede asegurarse que responde a verdaderas demandas revolucionarias.

<sup>7</sup> Silva Herzog, Jesús. Op. cit. p. 306.

<sup>8</sup> Ibid. p. 314-315.

En cuanto a los instrumentos y medios del Estado para materializar sus objetivos y las metas del proyecto nacional, la Constitución de 1917 determinó que:

"Art. 90. Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de Secretaríos que establezca el Congreso por una Ley, la que distribuirá los negocios - que han de estar a cargo de cada Secretaría".<sup>9</sup>

Este artículo da pie a la Ley de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917<sup>10</sup> que señala una estructura administrativa para el Gobierno Federal, compuesta por siete Secretarías:

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

Contando, además, con cinco Departamentos Administrativos:

- Departamento Universitario y de Bellas Artes.

<sup>9</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit.

<sup>10</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre del mismo año.

- Departamento de Salubridad Pública.
- Aprovisionamientos Generales.
- Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, y
- Departamento de Contraloria.

Por su parte, la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación para el año de 1918<sup>11</sup> refleja la organización interna y el costo presupuestal de la Administración Pública Federal mexicana. Esta se convierte en instrumento mediante el cual el Estado mexicano se organiza para materializar los objetivos de la revolución.

## 2. Organización interna del Estado y costo presupuestal de la Administración Pública 1917-1920.

Como hemos dicho para 1917 el Estado mexicano cuenta -- con ocho Secretarías y cinco Departamentos. La Secretaría de Gobernación que del total del presupuesto federal absorbe \$1,280.428.50, cuenta entre sus órganos internos de mayor relevancia con la imprenta del "Diario Oficial", la junta de Beneficiencia Privada, el Archivo General de la Nación y la Dirección de Migración de la República.

---

<sup>11</sup> Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Erario Federal para el año 1918. Publicado por el despacho de Hacienda encargado del ramo -- el 31 de diciembre de 1917.

Por lo que hace a la Secretaría de Relaciones Exteriores, ésta tuvo una asignación presupuestal de \$3,362.591.50 distribuido en 947 partidos, de entre las que destacan los gastos generales de la Secretaría, la Comisión Internacional de límites, el cuerpo diplomático, el cuerpo consular y los consulados. Comparando con el presupuesto destinado al despacho de Gobernación, el de Relaciones Exteriores es superior en un 200%, consecuencia de la importancia que adquieren las representaciones del Gobierno Mexicano en el extranjero al término de la revolución.

En cuanto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público merece especial atención su costo presupuestal que asciende a la cantidad de \$20,213.094.00, y su ya extensa cobertura administrativa integrada, entre otros órganos, por: La Dirección de Contabilidad y Glosa, la Tesorería General de la Nación, - las Jefaturas de Hacienda, la Dirección General de Aduanas, - la Dirección General de Aduanas Marítimas y fronterizas, la Dirección de la Casa de Moneda, la Oficina Impresora de Hacienda, las Inspecciones Fiscales del Petróleo, las Agencias Financieras y Las Oficinas de Gastos Generales de Hacienda y Deuda Pública.

Los gastos más significativos del despacho de Hacienda se encuentran en las Agencias Financieras y en las de Deuda Pública. Así, esta Secretaría se convierte en la de mayor -

importancia para el desarrollo económico y financiero del país.

Por otra parte, la Secretaría que absorbe el mayor presupuesto federal es la de Guerra y Marina a la que se le -- asigna una cantidad superior a los 120 millones. La explicación de este alto presupuesto define el carácter prioritario que al término de la revolución se le da a la Defensa de la Soberanía Nacional y al fomento de la paz y estabilidad social. Este fenómeno, evidencia también, la tremenda influencia del ejército en la nueva correlación de fuerzas del orden político y social. Sin embargo, esta situación perderá preponderancia conforme el proceso de institucionalización gane terreno.

En el renglón de Agricultura y Fomento se destina un presupuesto de \$7.005.630.00 que se distribuye en las siguientes direcciones: Agraria, de Aguas, Forestal, de Caza y Pesca, de Estudios Geográficos Climatológicos, de Estudios Biológicos, de Estadística, de Estudios Arqueológicos y Etnográficos, el Departamento Jurídico y la Comisión Nacional Agraria. Con la creciente atribución de funciones de esta Secretaría, se dan las bases para que de ella emanen, más adelante, los departamentos de Asuntos Agrarios y colonización y el Departamento Forestal de Caza y Pesca.

A la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas se

le asigna un presupuesto de \$21,382.229.65 el que se distribuye en los siguientes órganos administrativos: la Dirección de Caminos y Puentes, la Dirección de Ferrocarriles, la de Obras Nacionales, la de Puertos, Faros y Marina Mercante, -- así como en los departamentos de Correos y Telegráfos Nacionales.

En el ramo de Industria, Comercio y Trabajo el total -- presupuestal asignado a la Secretaría del mismo nombre es -- de \$2,831.384.00, el que se destina a los departamentos de -- Estudios y Exploraciones Geológicas, de comercio y de pesas y medidas.

Ahora bien, entre los Departamentos Administrativos de mayor importancia destacan el Departamentos Universitario y de Bellas Artes y el de Salubridad Pública. Al primero se -- le asigna un presupuesto que supera los dos millones de pe-- sos y que distribuye entre las Facultades de Ingenieros, de Ciencias Químicas, de Jurisprudencia, de Medicina, de Altos Estudios y la Dirección General de Bellas Artes, la Escuela Nacional de Bellas Artes, la Escuela Nacional de Música, la Biblioteca Nacional, la Escuela Nacional de Bibliotecarios y Archiveros, el Museo Nacional de Arqueología, el de Historia y Etnología y la Orquesta Sinfónica Nacional.

Al Departamento de Salubridad Pública se le asigna, por



su parte, una cantidad cercana a los dos millones de pesos, el que destina a cubrir las necesidades en los rubros de: Enfermedades infecto-contagiosas, inspección de comestibles y bebidas, de ingeniería sanitaria, de higiene veterinaria, de química y farmacia, de demografía, del servicio sanitario de los estados y territorios y de delegaciones sanitarias en los puestos y servicio sanitario de la frontera.

Si comparamos la información anterior nos daremos cuenta que el ramo con mayor presupuesto es el de Guerra y Marina y el de menor es el de Gobernación. La diferencia entre ambos es de 119 millones de pesos.

Sin embargo, a partir de 1920 la tendencia del Estado mexicano será limitar las erogaciones en el ramo de Guerra y Marina y fomentarlo en los renglones sociales de Educación, Salubridad, Asuntos Agrarios y Recursos Hidráulicos. Además, "El desarrollo económico nacional promovido por el Estado, empieza a tomar carta de ciudadanía, y las obras públicas se constituyen en uno de los pilares fundamentales de la obra de la Revolución, principalmente a través de carreteras y obras públicas."<sup>12</sup>

La nueva filosofía estatal, que niega los principios imperantes hasta 1910, establece una mayor intervención del

---

<sup>12</sup> Torres Gaytán, Ricardo. "La Política Financiera de la Revolución" en Revista de Administración Pública. INAP. México, 1956, No. 1. pág. 22 y 23.

Estado en la actividad económica nacional. Esta magna empresa se realiza en gran medida mediante el crecimiento de la Administración Pública y la creación de organismos de carácter bancario y financiero, la década de los veinte representará el primer esfuerzo serio y profundo para dar cuerpo a una serie de aspiraciones revolucionarias mediante el establecimiento de organismos diversos de impulso y dirección al desarrollo.

### 3. Acción político-administrativo de los Gobiernos revolucionarios.

El período que va de 1920 a 1940 se caracteriza por las acciones económicas, políticas y administrativas de los gobiernos, encaminados a materializar muchas de las demandas que habían sido eje y motor principal del movimiento revolucionario.

En la década de los años veinte y principios de los treinta México logra madurar políticamente, pasando de una disputa por el poder, basada en el caudillismo local y constantes rebeliones militares, a una disciplina política de partidos.

Para esta época el proceso de institucionalización cobra fuerza de tal forma que durante el período cardenista se afirma como perspectiva histórica. Para 1929 Calles impulsa la creación del Partido Nacional Revolucionario que auna

do a la figura del Presidente conformaran las dos piezas claves del Sistema Político Mexicano.

En estas dos décadas emergen además, instituciones y organismos de vital importancia para el fortalecimiento económico y social de la nación; entre ellos, podemos mencionar: la Secretaría de Educación Pública creada en 1921; el Banco de México, que aparece en 1926, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y la Comisión Nacional Bancaria que se crean en 1926, la Comisión Nacional de Irrigación que nace también en 1926, la Nacional Financiera que aparece en 1934, y otras muchas instituciones y disposiciones jurídicas que en conjunto remarcaban la creciente importancia del Estado en la dirección de la economía y en el fomento al desarrollo.

### 3.1. El primer intento de organización político administrativa 1920-1924.

A pesar de que el "período presidencial del General Alvaro Obregón significa un proceso de aprendizaje político y administrativo..."<sup>13</sup> fue el primer gobierno que realizó una gestión relativamente estable encaminada a materializar algunos anhelos revolucionarios que habían quedado plasmados en la Constitución de 1917, como fue el caso de la Educación.

<sup>13</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto - Fondo de Cultura Económica. Antología de la Planeación en México. Tomo I. 1a. Ed. SEP-FCE. México, 1986. p-18.

En este terreno, el General Alvaro Obregón decreta el 5 de septiembre de 1921 la creación de la Secretaría de Educación Pública. La importancia que Obregón asigna al renglón educativo se refleja fielmente en el presupuesto que absorbe esta Dependencia, pues pasa de 15 millones de pesos para 1921 a 35 millones para 1923.<sup>14</sup> Para este mismo año, sólo el ramo de Guerra y Marina supera en presupuesto al de Educación Pública. Así, Obregón procura iniciar la construcción masiva de albergues educativos y fomentar la instrucción y capacitación de los docentes en áreas rurales.

Es indudable que la Secretaría de Guerra y Marina continúa con una importancia remarcada debido a que ésta representa la autoridad "de facto" para el Gobierno de Alvaro Obregón. Sin embargo, se observa una disminución gradual en los gastos del ramo, pasando de 184 millones de pesos en 1921 a casi 98 millones en 1924.<sup>15</sup>

El problema agrario, por otra parte, que desde entonces contaba con enormes proporciones hizo que Obregón emitiera varias disposiciones jurídicas que facultaron al Presidente de la República para realizar dotaciones de tierra a campesinos y comunidades agrarias. El reparto agrario Obregonista superó, en tres veces el realizado por el Presi

---

<sup>14</sup> Ibidem. p. 19.

<sup>15</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación para los años 1921, 1922, 1923 y 1924. Publicado por el despacho encargado del ramo de la S.H. y C.P. el 31 de enero de 1921; 18-11-1924.

dente Venustiano Carranza.<sup>16</sup>

En cuanto a la política laboral si Obregón había llegado a la Presidencia contando con el apoyo indiscutible de la central obrera más importante de aquellos años: la CROM, acabaría su gestión totalmente distanciada de ésta, fortaleciendo al Partido Nacional Agrario, mientras que el entonces Secretario de Gobernación estrecharía sus vínculos con el Partido Laborista y con la propia CROM.

Uno de los problemas más graves al que la administración del General Obregón tuvo que hacer frente fue, sin duda, la cuestión financiera. "Una vez apaciguado el país, se presentaron las siguientes inquietudes para el nuevo Gobierno. - Primero, fundar el Banco Único de emisión, o sea el Banco propiedad del Estado con el privilegio exclusivo de la emisión de billetes. Segundo, crear un nuevo sistema bancario que atendiera las necesidades de crédito del país. Tercero, celebrar un convenio con los tenedores de la deuda pública exterior mexicana con el propósito de buscar un arreglo satisfactorio para ambas partes."<sup>17</sup>

De las tres prioridades mencionadas, la creación del Banco Central fué prácticamente imposible en virtud de que

<sup>16</sup> Spencer Goodspeed, Stephen. "El papel del Ejecutivo en México" en Aportaciones de la Administración Pública. Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. México, 1975 - p. 58.

<sup>17</sup> Torres Gaytán, Ricardo. Op. Cit. p. 20.

el país no contaba con la capitalización necesaria para que funcionase un banco de esta naturaleza, y el préstamo que - el Gobierno gestionaba con este fin por 100 millones de pesos fue rechazado.<sup>18</sup> En cuanto a la creación del Sistema Bancario y Financiero, pase a que se intentaron algunas medidas no se dieron las condiciones necesarias para establecer dicho sistema. Finalmente, los arreglos que se dieron en el tratamiento de la deuda externa, que en mucho estuvieron condicionados al reconocimiento que Washington haría del Gobierno de Alvaro Obregón, condujeron a éste a reactivar el pago a -- los acreedores extranjeros. "México reconoció todas sus -- obligaciones sobre el principal de su deuda y los intereses se pagarían con cédulas; se incluyeron 28 clases de valores que abarcaban toda la deuda mexicana, cuyo primer pago parcial se abriría en 1923 y los posteriores aumentarían anualmente hasta que la deuda se saldara en 1928".<sup>19</sup>

Las relaciones bilaterales con los Estados Unidos se - hicieron con frecuencia tensas y delicadas. El General Obregón tuvo que cambiar Secretario de Relaciones Exteriores en tres ocasiones; en este despacho se sucedieron Cutberto Hidalgo, Alberto J. Pani y Aarón Sáenz. Los esfuerzos de la Secretaría se concentraron en las negociaciones que Estados Unidos llevaba a cabo con México para derogar o desconocer

---

<sup>18</sup> Veáse: Torres Gaytán, Ricardo. Op. Cit.

<sup>19</sup> Spencer Goodspeed, Stephen. Op. Cit. p. 60.

algunos de los postulados del artículo 27 Constitucional y gestionar la indemnización de las propiedades norteamericanas perdidas en el movimiento revolucionario.

### La Organización Administrativa

Para 1924 la administración pública mexicana integraba entre sus órganos a ocho Secretarías de Estado y seis Departamentos Administrativos.

#### SECRETARIAS DE ESTADO

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Guerra y Marina
- Secretaría de Agricultura y Fomento
- Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas
- Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo
- Secretaría de Educación Pública

#### DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS

- Departamento de Salubridad Pública
- Departamento de Aprovisionamientos Generales
- Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares

- Departamento de Contraloría
- Departamento de Estadística Nacional

Ahora bien, aunque el Presupuesto General de Egresos - de la Federación para 1924 incluye un capítulo especial destinado al pago de la deuda pública externa, éste no tuvo -- asignación alguna debido a las erogaciones que ejerció el - Gobierno para apaciguar el levantamiento Delahuertista.

El costo global de la administración pública federal - para cada uno de los años del cuatrienio obregonista fue:

Para 1921 de 20 millones, 803,143.04 pesos

Para 1922 de 383 millones, 658,608.43 pesos

Para 1923 de 348 millones, 487,278.18 pesos

Para 1924 de 247 millones, 982,472.18 pesos

Observamos una tendencia a reducir el costo de la administración pública federal. La Secretaría de Guerra y Marina, por ejemplo, se le asigna una partida de 184 millones - 161,546.56 pesos para 1921 y en 1924 desciende a tan sólo - 97 millones 752,974.49 pesos. Es decir, el presupuesto del ramo se reduce en casi la mitad. Otro ejemplo lo constituye la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas que durante cuatro años conserva estable su presupuesto, a pesar de que sus funciones y atribuciones tienden a incrementarse.

Los datos anteriores reflejan la grave situación económica que enfrentó la administración obregonista, problema -



que se hizo más agudo en virtud del levantamiento Delahuerista y de las complejas negociaciones que sostuvo con el gobierno norteamericano y con los acreedores financieros internacionales.

En cuanto a su Gabinete "Obregón eligió a sus principales colaboradores entre sus amigos más íntimos y sus aliados de los años revolucionarios. El resultado natural fue que incluyera en el Gobierno gran cantidad de generales - - del ejército regular y de militares surgidos de la revolución. Su colaborador más allegado fue el General Plutarco Elías Calles, Secretario de Gobernación. El General Antonio I. Villareal fue Secretario de Agricultura; y el General Benjamín Hill lo fue de Guerra y Marina; Adolfo de la Huerta, anterior presidente provisional, Secretario de Hacienda y Rafael Subarán Capmany, Secretario de Industria, Comercio y Trabajo... entre los principales Subsecretarios tres eran generales, y muchos diplomáticos fueron de la misma extracción."<sup>20</sup>

El llamado período de aprendizaje político-administrativo terminaba con el mandato del General Alvaro Obregón, para dar comienzo al proceso de maduración política e institucionalización administrativa.

---

<sup>20</sup> Spencer Goodspeed, Stephen. Op Cit. p. 62.

3.2. Las bases de la institucionalización y el nacimiento del Estado Interventor: el Gobierno del General Plutarco Elfas Calles.

Muchos proyectos que el gobierno obregonista había formulado se realizarían en la administración del General Plutarco Elfas Calles (1924-1928). El programa de trabajo del nuevo gobierno se estructuraría en base a las necesidades que el mismo Obregón había detectado, y que debido a las circunstancias arriba mencionadas tuvieron que aplazarse. Sin embargo, la urgencia de estos cambios fue evidente, por lo que Calles formularía como puntos fundamentales de su gestión: A) una reestructuración de la hacienda pública con el objetivo de aumentar la recaudación fiscal; B) impulsar el sector agrario mediante la creación de organismos que fomentaran su desarrollo; C) Continuar con la obra social educativa; D) procurar que la reglamentación del artículo 27 constitucional en materia agraria tuviera cabal ejecución; E) crear un nuevo sistema bancario y financiero que fuera el puntal de fomento y dirección del desarrollo nacional y, en general, propugnar por la creación, consolidación y desarrollo de las instituciones nacionales.

De esta forma, los dos grandes retos para la administración callista consistieron en: 1) llevar a cabo una reorganización total del sistema bancario y financiero y 2) instrumentar una efectiva reforma agraria.

En materia económica, el pago de la deuda pública externa interrumpida hasta entonces, constituyó uno de los puntos importantes en la agenda política del nuevo gobierno. - En este renglón Alberto J. Pani, a quien Calles conservó en el Despacho de Hacienda y Crédito Público logró una revisión favorable del convenio celebrado en 1922 (De la Huerta-La--mont), consiguiendo un préstamo por 20 millones de dóla--res,<sup>21</sup> que se utilizaría entre otras cosas para organizar el Banco Central. Este préstamo se concedía en virtud de que el gobierno mexicano devolvería al sector privado el con--trol de los ferrocarriles.

A este respecto Romeo R. Flores Caballero señalaba:

"Mediante la enmienda Pani, se liberaba al Gobierno del pago de la deuda ferrocarrilera, ya que la compañía pasaría "en enero - de 1926 al sector privado; sin embargo, debería cubrir veintiún millones de pesos durante ese año y veintidós millones en el - siguiente. El Gobierno mexicano cumplió - con el pago de la deuda esos dos años; y, en 1928, se hicieron pagos de veinticuatro millones de pesos a cuenta de la deuda pú--blica, pero no se había podido cumplir con lo estipulado en la enmienda Pani; el país debía setenta millones al Comité de Banque--ros y el total de la deuda ascendía a mil

---

<sup>21</sup>Véase: Spencer Goodspeed, Stephen, Op. Cit.

doscientos cincuenta y tres millones de pesos."<sup>22</sup>

A pesar de las dificultades financieras del país, se logró crear en 1925 el Banco Central, que significó la realización de uno de los puntos claves en la reestructuración del sistema financiero y bancario mexicano. El Banco de México tendría como principales objetivos: proporcionar homogeneidad y legalidad a las operaciones comerciales y bancarias nacionales mediante la emisión de papel moneda y la regulación de la circulación monetaria a nivel nacional; asimismo sería el órgano encargado de fijar las tasas de interés de los bancos privados, así como los respectivos tipos de cambio en moneda exterior.

La desarticulación monetaria en la que vivía el país -terminaría con la racionalidad financiera impuesta por el recién creado Banco Central.

En este orden de cosas, Calles instrumentó varias políticas tendientes a lograr una más eficiente recaudación, --principalmente mediante la reestructuración del impuesto sobre la renta. Con este fin propuso una nueva organización fiscal basada en los lineamientos de la Ley de Ingresos emitida en 1925 y de la propia Ley del Impuesto Sobre la Renta del 2 de abril de 1925. La Secretaría de Hacienda y Crédi-

---

<sup>22</sup>Flores Caballero, Romeo. R. Administración y Política en la Historia de México. INAP. México, 1981. p. 191 y 192.

to Público fue puntal de las reformas, y en enero de 1925 - el Estado suprimió el entonces Departamento de Aprovevisionamientos Generales, por lo que en lo sucesivo cada departamento "debería presentar solicitudes particulares de suministros a través del Contralor General". Para 1927, y debido al descenso de la producción petrolera Calles ordenó una -- reorganización más drástica del Despacho de Hacienda que tuviera repercusión en un ajuste del gasto público federal. En esta ocasión fue Luis Montes de Oca el Secretario de Hacienda que había sustituido a Alberto J. Panf quien ejecutó las reformas. Esta "reorganización logró la centralización de los servicios administrativos, el reagrupamiento y fusión de algunas oficinas, la modificación de antiguos departamentos o secciones, el ajuste de personal necesario y el adiestramiento del mismo."<sup>23</sup>

Con la desaparición del Departamento de Aprovevisionamientos Generales y con las medidas de reorganización administrativas y fiscal instrumentadas, se logró reducir el Presupuesto General de Egresos de la Federación para los dos primeros años de la gestión callista. Y en términos globales dicho presupuesto se conservó sin crecimiento en toda su administración, pues pasó de \$291.863.677.25 para 1925 a \$291.117.769.12 para 1928<sup>24</sup> lo que implica, incluso, que hubo un pe--

<sup>23</sup> Spencer Goodspeed, Stephen. Op. Cit. p. 72.

<sup>24</sup> Presupuesto General de Egresos de Erario Público Federal (Proyectado) para los años 1925 y 1928. Publicado por el despacho encargado del ramo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. D.O. 31-XII-1925 y 14-III-1928, respectivamente.

queño descenso.

El gobierno callista puso especial énfasis en racionalizar las tareas sustantivas del sector público. Con este objetivo, decretó el 25 de agosto de 1926 la creación de -- las llamadas comisiones de eficiencia las cuales comenzaron a funcionar en cuatro Secretarías: Agricultura y Fomento, -- Gobernación, Industria, Comercio y Trabajo y Educación Pública. Dichas comisiones perseguían racionalizar la función pública propugnando por la creación de controles administrativos para el mejor y más adecuado uso del presupuesto federal. En síntesis, su objetivo era reducir el costo haciendo más eficientes las tareas de la administración pública -- federal. Estas comisiones se formaron con un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, otro (representante) del Departamento de Contraloría y uno más de la -- Secretaría o Departamento correspondiente.

En este año, (1926) también se crea la Comisión Nacional Bancaria, el Banco Nacional de Crédito Agrícola; se instituye la Comisión Nacional de Irrigación; se expide la Ley de Crédito Agrícola (4 de marzo), la Ley de Bancos de Fidei comiso (17 de julio), se modifica la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos, se expide la Ley de -- Bancos Agrícolas y Edijales (9 de abril), se aprueba la Ley Sobre Riesgos (9 de enero), la Ley de Aduanas, caminos y -- puentes (26 de abril); se publica, por otra parte, la Ley --

de Patrimonio del Ejido (19 de diciembre 1925); expidiéndose nuevas Leyes y creándose nuevos organismos para el resto del cuatrienio Callista.

Puede decirse sin temor a equivocarse que el Gobierno del General Plutarco Elías Calles fue rico en tres aspectos: en el renglón económico, al crear las bases y desarrollar un nuevo sistema bancario y financiero; en el rubro -- agrario y de Fomento al Desarrollo, al crear organismos que tendieron a fortalecer este sector, finalmente, en el renglón político por los enfrentamientos frecuentes y agudos -- entre el clero y el gobierno mexicano, así como por los principios que dieron comienzo al nuevo Partido del gobierno, que se crearía en 1929.

El gobierno callista definiría en muchos terrenos el -- papel estratégico y fundamental del Estado en la economía y en el fomento y dirección del desarrollo nacional. Este es el caso de la obra callista en el renglón agrario y de obras públicas.

Siendo la cuestión agraria uno de los postulados más -- importantes de su plan de acción, según se destaca en que -- para Calles:

"Cumplir y hacer cumplir estrictamente el Art. 27 Constitucional y procurar la resolución del problema agrario (fue un imperativo), entendiéndolo como un problema --

integral en el que la parcela es sólo - uno de los factores indispensables para el éxito, organizando a los sistemas necesarios de crédito agrícola, de dotación de aguas y de organización cooperativa de los campesinos."<sup>25</sup>

Calles, en consecuencia, fomentará la creación de una serie de instituciones encaminadas a dos objetivos fundamentales: 1o) dar cumplimiento a ciertas demandas revolucionarias que habían quedado plasmadas en la Constitución de -- 1917, y 2o) propugnar por la creación de un sistema de crédito agrícola que impulsara el crecimiento de la economía - mexicana. Así, Calles incrementaría el reparto agrario, -- repartiendo 3.088,072 hectáreas<sup>26</sup> hacia el final de su go-bierno. Como se dijo anteriormente, crea la Comisión Nacional de Irrigación en 1926 dependiente de la Secretaría de - Agricultura, y cuya finalidad fue impulsar una reforma agraria integral; se crea también, la Comisión Nacional de Caminos que dotaría al país de una red extensa y necesaria de - caminos y carreteras inexistente hasta ese entonces; se establecen las escuelas Central y de Cooperación de Crédito - Agrícola auspiciadas por los Bancos Agrícolas y Ejidales -- que tendieron a impulsar la preparación técnica de los campesinos.

<sup>25</sup>López Gallo, Manuel. Op. Cit. pág. 380.

<sup>26</sup>Ibid. pág. 381.



La extensa legislación que se emite a lo largo del gobierno callista trató de fortalecer la reforma agraria, al mismo tiempo que impulsar todo un sistema colateral para aumentar la producción de este sector.

La obra callista en el renglón agrario se aprecia fundamentalmente en el fortalecimiento que tiene el Estado mexicano, no sólo como rector de la economía sino como elemento clave para que ésta se encaminara... hacia los objetivos sociales que la revolución mexicana había concretado en la Constitución política del país y, que al tiempo que constituyó la guía más firme para los gobiernos posrevolucionarios; representó la justificación más importante para los cambios y reformas que instrumentó el país en la economía, la política y la administración pública.

### 3.2.1. La cuestión política.

El gobierno callista impulsa, por otra parte, la hegemonía gremial de la CROM, no sin antes haber recibido de ésta fuerte apoyo para su candidatura presidencial.

Una vez terminado el cuatrienio obregonista Calles forma alianzas abiertas con el Partido Laborista y con la CROM, ésta última tendrá un fortalecimiento considerable debido al apoyo recibido del gobierno. Luis N. Morones máximo líder de la CROM fungirá como Secretario de Industria, Comercio y Trabajo en el gabinete callista.

En términos generales el gobierno callista representa la mejor época de la CROM, que a partir de entonces por diversas razones declinará, perdiendo representatividad e influencia social.

En materia de trabajo, Calles crea los Tribunales Federales de Conciliación y Arbitraje, mediante el decreto del 17 de septiembre de 1927.

Otro fenómeno que por las magnitudes que adquiere representa un riesgo para la relativa estabilidad que el régimen había logrado, fue la cuestión religiosa, que se tradujo en lo que conocemos como "guerra cristera". Las raíces de este problema nacían con la misma promulgación de la Constitución de 1917, y en particular con aquellos artículos que limitaban la actividad de la Iglesia mexicana y, en general, de los cultos religiosos. Específicamente, el descontento comienza cuando se trata de reglamentar y ejecutar algunas fracciones del artículo 130 constitucional, que a la letra estipulaba:

"Art. 130. Corresponde a los poderes federales ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa la intervención -- que designen las leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la federación,

"La Ley no reconoce personalidad a las -- agrupaciones religiosas denominadas igle--

sias. Los ministros de los cultos serán como personas que ejercen una profesión y estarán directamente sujetos a las leyes que sobre la materia se dicten.

"Las legislaturas de los Estados únicamente tendrán facultades para determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos.

"Para ejercer en los Estados Unidos Mexicanos el ministerio de cualquier culto - se necesita ser mexicano por nacimiento.

"Los ministros de los cultos nunca podrán en reunión pública o privada constituida en junta, ni en actos del culto o propaganda religiosa, hacer crítica de las leyes fundamentales del país, de las autoridades en particular o en general del gobierno; no tendrán voto activo ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.

"Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relaciones con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político."<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Cámara de Diputados. XLVI Legislatura. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. T. II. Historia Constitucional 1857-1917. Cámara de Diputados, México. 1967.

Más adelante el movimiento cristero no sólo exige la derogación del artículo 130 sino de toda la Constitución, tomado como bandera de lucha la creación de una nueva constitución católica.

En virtud del desacuerdo entre el gobierno y el clero, el primero aplica las disposiciones del artículo 133 que disponfa el respeto a la Ley Suprema de la República (la Constitución Política) y las leyes que de ella emanan. El problema religioso se agrava de tal forma que la "revolución cristera" aumenta considerablemente sus adeptos, superando el movimiento la directriz del clero político mexicano, que por lo demás no estaba muy a gusto con los acontecimientos acaecidos, contrariando las disposiciones del mismo Estado Vaticano que no miraba con agrado dicha subversión.

Con todo, el problema cristero nunca llega a ser un fenómeno de alcance nacional, y más bien su fanatismo religioso hizo presa fácil al campesinado de la región centro del país. Finalmente, la acción del gobierno fue contundente y ya para 1927 se entablaban conversaciones entre el gobierno y la iglesia para normalizar el servicio en los templos, iglesias y demás monasterios religiosos.

Pasaran alrededor de diez años para que el clero mexicano se presente nuevamente en la escena política nacional, ahora representado por la Unión Nacional Si-

narquista y algunas facciones del entonces naciente Partido Acción Nacional.

Por otra parte, aunque corresponde al período de la - administración de Emilio Portes Gil, la creación del Partido Nacional Revolucionario estuvo, prácticamente, en manos del General Calles. La idea fundamental que originó la creación del Partido fue, según el propio Calles, lo propicio - de las condiciones en que se encontraba el país y la necesidad de dejar la política basada en el caudillismo militar - y entrar, en consecuencia, a una etapa de madurez política, basada en la puña partidista y en el respeto a las instituciones nacionales.

El impacto que la noticia causó fue de pleno escepticismo para muchos caudillos y líderes militares locales; sin embargo, una parte considerable de ellos decidió vertir sus puntos de vista y objetivos al interior del nuevo Partido. Aquellos caudillos que no se incorporaron a la maquinaria - partidista fueron enfrentados y desaparecidos militarmente. El reclutamiento político se llevó a cabo, entonces, al interior de este órgano un poco para justificar la utilidad - del Partido y otro poco para acabar de convencer a los caudillos locales, que no aceptaban plenamente esta disposición política, Calles decidió repartir algunos puestos públicos<sup>28</sup> entre caudillos y militares locales y estata

---

<sup>28</sup> Entre los que se encontraban algunas gubernaturas.

les. Con esto la etapa de institucionalización se perfilaba como proyecto histórico nacional.

Cuando el momento de la sucesión presidencial llega, - Obregón que nunca<sup>29</sup> había dejado atrás las aspiraciones de volver a ocupar la presidencia de la República, lograba en contubernio con el gobierno Callista que el Congreso apruebe algunas reformas constitucionales<sup>30</sup> que le permitieran -- reelegirse como Presidente de México, sin embargo, de -- haber sido formalmente electo es asesinado el 17 de julio - de 1928.

Esta situación planteó al General Calles la urgencia - de convocar a una reunión con los principales líderes militares y civiles. Las deliberaciones que se llevaron a cabo en el Hotel Regis de la Ciudad de México designan a Emilio Portes Gil, que para entonces fungía como Gobernador de Tamaulipas, como candidato a la Presidencia de la República - con carácter de provisional.

### 3.3. Continuación y permanencia de la administración

#### Callista: 1928-1934.

<sup>29</sup> Vease: El Colegio de México. Historia General de México. Vol. 4. El México, 1982.

<sup>30</sup> En virtud del gran peso político de Obregón, y dado que el mismo Calles había llegado a la presidencia con el apoyo de aquel, Calles no escatimó esfuerzos para la aprobación por el Congreso de dos propuestas obregonistas: la primera, que permitía la reelección del Presidente de la República, siempre y cuando ésta no fuera inmediata, y la segunda, que se desprendía, hasta cierto punto de la primera, disponía que el período presidencial se alargaba dos años, por lo que en lugar de cuatro serían seis.

Para muchos autores el régimen callista, en cuanto a su influencia política y económica se prolonga hasta fines de 1934 y principios de 1935. En este período se suceden tres administraciones: la de Emilio Portes Gil nombrado Presidente por el Congreso de la Unión con carácter de Provisional, y quien tomaría posesión de su cargo el 10. de diciembre de 1918 hasta el mes de marzo de 1930; Pascual Ortíz Ru bio electo presidente mediante el sufragio popular, quien -- ocuparía la Presidencia hasta 1932 y, por último, Abelardo L. Rodríguez, nombrado Presidente sustituto por el Congreso mexicano y quién terminaría el sexenio en noviembre de 1934.

Los principales acontecimientos que se dan en este período son: en el ámbito económico, la creación de una serie de organismos tendientes a fomentar el desarrollo económico de la nación (principalmente en el período de Abelardo L. - Rodríguez); en el terreno político, la creación del PNR y -- los conflictos con la iglesia que no cesarían del todo.

La continuación de la empresa callista en lo económico, en lo político y en lo social sería base de los futuros Pre sidentes, no tanto por la convicción de estos sino más bien, debido a que Calles había adquirido el poder suficiente para ser él quien delineara las políticas de las tres futuras administraciones.

### 3.3.1. La Gestión de Emilio Portes Gil.

En su discurso inaugural de toma de posesión como Presidente Provisional de México, Emilio Portes Gil declaraba: "que no modificaría la política establecida desde 1921 y -- continuada hasta 1928, período en el que Obregón y Calles -- habían efectuado reformas sociales, económicas y políticas exigidas por la revolución. La tarea principal dijo Portes Gil-- sería liberar al país de la inquietud y la agitación -- causados por el asesinato de Obregón y el conflicto entre -- la iglesia y el Estado. Una vez lograda esa tarea el país podría elegir con tranquilidad un nuevo Presidente.

Efectivamente, antes de tener tiempo para cambiar minimamente el rumbo de las cosas, el gobierno de Portes Gil fué absorbido completamente por los problemas de carácter político y educativo de su gestión.

En el primer caso, se presentó una nueva subversión en contra de la "imposición callista" que sería rápidamente sofocada por el propio Calles que bajo esta circunstancia asumía la titularidad de la Secretaría de Guerra y Marina. Cabe destacar que en esta revuelta Calles está rodeado de -- los generales de división: Lázaro Cárdenas y Manuel Avila -- Camacho.

En segundo término, destaca la propia fundación del Partido Nacional Revolucionario. El PNR se estrenará como el órgano político por excelencia con la candidatura de Pascua! Ortíz Rubio.





que abriría nuevas embajadas; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que fomentaría la adquisición de acciones del Banco de México; la Secretaría de Comunicaciones y -- Obras Públicas que tendrá un incremento de cerca de 2 millones dadas las apremiantes necesidades en la construcción de carreteras y otras obras públicas menores; la Secretaría de Educación Pública que elevará su presupuesto en alrededor de 760 mil pesos; el Departamento de Establecimientos Fabriles que incrementará su gasto en cerca de 3 millones de pesos, debido, fundamentalmente a que este Departamento contaba entre sus funciones la de adquirir los uniformes para el total de tropas mexicanas; el Departamento de Estadística Nacional que elevará su presupuesto en un millón y medio de pesos.<sup>31</sup>

Como podrá observarse el crecimiento del presupuesto federal para el año 1929 se justifica plenamente en virtud de las crecientes demandas de la sociedad mexicana. De esta forma a pesar de que el costo específico de la administración del gobierno representa un aumento de 62 millones de pesos, puede hablarse, sin embargo, de un incremento necesario que lejos de constituir un obstáculo fué premisa del propio proyecto nacional. Por otra parte, en términos generales el costo de la administración federal

---

<sup>31</sup> Vease: el Presupuesto General de Egresos del Erario Público Federal para los años correspondientes. Documento desglosado. Publicado por el Despacho encargado del Ramo de la SH y CP.

en la década de los veintes y principios de los treintas es de un nivel que no crece, sino que más bien, permanece estable.

### 3.3.2. La Administración de Pascual Ortíz Rubio

En cuanto a la gestión de Pascual Ortíz Rubio, primer Presidente postulado por el Partido Nacional Revolucionario, quién contendió electoralmente contra Don José Vasconcelos, el General Antonio I. Villareal y Rodríguez -- Triana, cabe mencionar que en su administración tomar cierta relevancia algunas cuestiones de trabajo y previsión social, creándose la Ley Federal del Trabajo que el Congreso convirtió en Ley vigente a partir del 28 de agosto de 1931.

Otro aspecto relevante es el referente a la cuestión agraria, pues en este renglón se pretendía "dar coherencia y llevar a cabo una reforma agraria integral", para lo cual se necesitaba, supuestamente, de la paralización del reparto agrario (al menos limitar éste al máximo) y concentrar los esfuerzos ejecutados hasta entonces para mejorar la calidad de las tierras mediante otro tipo de mejoras agrícolas, como fué el caso de las acciones de la Comisión Nacional de Irrigación. Con este criterio se permitió la reforma a la Ley del 21 de marzo de 1929, permitiendo la ampliación de las tierras y zonas inafectables y limitando el reparto a comunidades agrarias y ejidatarios demandantes.

Por lo que hace a la administración pública, el gabinete de Pascual Ortíz Rubio tuvo una composición eminentemente callista: "Montes de Oca serviría a su tercer Presidente en la Secretaría de Hacienda; Portes Gil continuaría en la de Gobernación, Manuel Pérez Treviño serviría en las Secretarías de Agricultura, primero, y en la de Industria, Comercio y Trabajo, después; Luis L. León fungiría como Secretario de Industria, Comercio y Trabajo durante algún tiempo; el General Joaquín Amaro iniciaría su tercer período como Secretario de Guerra; Aarón Sáenz sería al principio Secretario de Educación, y más tarde de Industria, Comercio y Trabajo, en tanto que Puig Casaurac iniciaría su cuarto período de servicio en el gabinete como Gobernador del Distrito Federal."<sup>32</sup>

Indudablemente la mayoría de los Secretarios de Estado del gabinete de Ortíz Rubio fue gente que había trabajado íntimamente con Calles en otras épocas. Además, Lázaro Cárdenas y Abelardo L. Rodríguez habían pasado por el despacho de Guerra y Marina, y gente como Saturnino Cedillo y Juan Andreu Almazán se habían desempeñado en los ramos de agricultura y Comunicaciones y Obras Públicas, respectivamente.

Bajo el gabinete de Ortíz Rubio se nota la huella inconfundible de Calles. Evidentemente este predominio Callis

---

<sup>32</sup> Spencer Goodspeed, Stephen. Op. Cit. p.97.

ta no tardó en descomponer la unicidad de la Presidencia de la República, por lo que muy pronto comenzaron una serie de problemas entre el entonces Secretario de Gobernación Emilio Porte Gil y el Presidente en turno debido a las diferencias en la apreciación de la cuestión agraria, aunque esto fue más bien resultado de la poca libertad que el Presidente tenía de decidir con firmeza las políticas que concernían a su propia administración.

Inmediatamente Calles tomó las medidas "correctivas". Primero, pidió la renuncia del Secretario de Gobernación - luego la del Presidente de la República y éste aceptó aduciendo motivos de salud.

### 3.3.3. El Gobierno del General Abelardo L. Rodríguez

"El general Abelardo L. Rodríguez ocupó provisionalmente la presidencia de México desde el 3 de septiembre de - - 1932 para actuar durante el período que terminó el 30 de noviembre de 1934. Ascendió con rapidez en la jerarquía del Ejército y fue amigo íntimo de Calles y de Obregón durante la época revolucionaria. Había sido gobernador de Baja California desde 1923 hasta 1930, y Secretario de Guerra y Marina, primero, y de Industria, Comercio y Trabajo, después, con Ortiz Rubio."<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Ibid.: p. 101.

Quizá lo más significativo de la gestión realizada por Abelardo L. Rodríguez haya sido, por una parte, la creación del Primer Plan Sexenal que regiría la siguiente administración, y por otra parte, el importante impulso a la actividad económica del país mediante la creación de instituciones financieras y de organismos públicos.

Por lo que hace a la elaboración del Primer Plan Sexenal, constituyó, ante todo un esfuerzo serio y profundo de planeación nacional. Este Plan arrojó una serie de esclarecimientos que cada uno de los gobiernos anteriores había abrigado sin tener una definición acertada del problema. Y es que entre otras muchas cosas el Plan Sexenal definió con claridad la importancia de la intervención del Estado en la economía, dirección y fomento al desarrollo. Tuvo rubros innovadores como la inclusión de la filosofía de la llamada "educación socialista" y de la reforma agraria radical.

En fin, el Plan Sexenal abarcó, prácticamente todos los renglones de la economía y la política. En el primer caso, se dictaron lineamientos en agricultura, economía nacional, comunicaciones y obras públicas, hacienda y crédito público y fomento comunal; en el renglón político se establecieron las bases para regular las relaciones entre el capital y el trabajo asalariado; se definieron las metas en Educación Pública, Gobernación, Ejército y Relaciones Exteriores.

En materia de administración agraria y para dar cumplimiento a lo que en esta materia estipulaba el Plan Sexenal, el gobierno del General Abelardo L. Rodríguez decretó el 16 de enero de 1934 la Ley que transformaba la Comisión Nacional Agraria en Departamento Administrativo de Asuntos Agrarios dependiente del Ejecutivo Federal.

El otro gran apartado en el que recayó la acción del gobierno del General Abelardo L. Rodríguez fue el fomento económico, cosa que requirió de la creación de instituciones y organismos públicos muy importantes.

Abelardo L. Rodríguez, fomentó la creación de una serie de organismos públicos encaminados a promover la actividad económica del Estado. De éstos, podemos, mencionar: el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, constituido el 7 de noviembre de 1934; la Comisión Federal de Electricidad creada el 29 de enero de 1934; Petróleos de México que apareció en enero de 1934; Nacional Financiera que emergió como principal organismo financiero del Sector Público en junio de 1934; así, el carácter del Estado Mexicano como interventor del desarrollo económico quedaba fuera de toda duda.

En cuanto a la administración pública propiamente dicha, el gabinete del General Abelardo L. Rodríguez continuó siendo predominantemente callista. Por ejemplo, en Educación se encontró inicialmente Narciso Bassols, quien comenzó

a introducir lo que en el sexenio cardenista se llamaría -- Educación Socialista. De Educación Pública Narcisco Bassols pasará al despacho de Gobernación. Otro allegado a Calles fue Tomás Garrido quién fungió como consejero del Plan Sexenal y Gobernador del Estado de Tabasco; Portes Gil se encontraba en la Procuraduría General de la República. Con todo, muchos de los callistas del gabinete eran gente joven que suplieron a aquellos que habfan preferido retirarse a la actividad privada.

Finalmente es Abelardo L. Rodríguez quién emprende cierta "reforma administrativa" creando la Secretaría de la Economía Nacional; los Departamentos Administrativos de Asuntos Agrarios y del Trabajo se fusionarían a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento de la Contraloría General; y la Dirección General de Estadística se integraría a la Secretaría de la Economía Nacional.

En este período se vuelve a enmendar la Constitución para no permitir la reelección presidencial, ocupando el -- Presidente dicho puesto por un período único de seis años.

"El período de doble Gobierno terminó el 30 de noviembre de 1934. Durante los últimos seis años se vió a Calles elegir y dominar a seis presidentes; dirigir reuniones del gabinete; decidir la política del Gobierno en las esferas -- de agricultura, religión y educación pública; colocar a sus



amigos en importantes posiciones del Estado; crear un partido político que ha permanecido en el poder desde sus comienzos; y, por último, influir en la designación de un cuarto candidato presidencial. Su ocaso político sucedió en 1935 y marcó el final del espectáculo de un Gobierno extralegal, detentado por un sólo hombre..."<sup>34</sup>

#### 3.4. El Cardenismo: Afirmación del Proyecto Nacional y Crecimiento de la Administración Pública Federal.

Durante la Segunda Convención Nacional del Partido Nacional Revolucionario (PNR) realizada en Querétaro en diciembre de 1933, se resolvieron dos asuntos de primer orden: por un lado la aprobación del contenido del plan sexenal que establecía las líneas de acción para la futura administración (1934-1940) y, por otro, la candidatura del General Lázaro Cárdenas del Río a la Presidencia.

Después de la contienda electoral en la que Cárdenas - obtuvo un triunfo absoluto (2,225.00 votos contra 24,395 de Antonio I. Villarreal, su más cercano perseguidor)<sup>35</sup> es declarado Presidente electo.

Al tomar posesión de la Presidencia de la República -- (30 de noviembre de 1934), Cárdenas expuso - - --

<sup>34</sup> Spencer Goodspeed, Stephen. Op. Cit. 109

<sup>35</sup> González Casanova, Pablo. El Estado y los Partidos Políticos en México. México, ERA, 1980. pág. 66.

sus orientaciones generales. Al mismo tiempo que prometió cumplir el plan sexenal, renovó sus llamados a la unidad de los trabajadores y los campesinos.

El Presidente Cárdenas estaba convencido, al principio de su mandato, de que apoyándose en una nueva base social, podría contar con el aparato partidario para la realización de sus promesas electorales y, desde esa perspectiva, no -- ocultó la naturaleza de su proyecto: un Estado a cuya acción respondieran favorablemente las organizaciones populares:

"El Partido Nacional insistirá en la incorporación a sus filas de todos los campesinos y obreros del país para que organizados debidamente estén en condiciones de garantizar la elección que hagan de elementos de su confianza para los puestos públicos."<sup>36</sup>

El proyecto cardenista daba a las masas la posibilidad de participar activamente en la política nacional, desde el poder se reconocía el papel protagónico de obreros y campesinos; así como el derecho del pueblo a participar en la vida pública y a desempeñar el papel de aliado y colaborador del gobierno.

A fin de captar la fuerza política y social que representaba el movimiento campesino, el 9 de julio de 1935 Cár-

---

<sup>36</sup> México a través de los Informes Presidenciales. Secretaría de la Presidencia. El Sector Paraestatal. pág. 48.

denas ordenó la creación de la Confederación Nacional Campesina (CNC) como la gran central del sector agrario. Señaló que se había impedido la unificación campesina no por motivos reales, sino por los intereses personales y egostas de algunos líderes. En su opinión, la falta de unidad de los campesinos estaba perjudicando el desarrollo del país y era la causa de que en muchas regiones el reparto agrario se hubiera detenido o marchara lentamente. El PNR, "Instituto Político de la Revolución -concluía el Presidente-, era -- por ello el cuerpo indicado para unificar en el menor tiempo posible a los campesinos" y "realizar los fines señalados."<sup>37</sup>

La combatibilidad de la CNC quedaba en entredicho por ser una organización formada "desde arriba", al amparo del gobierno. Pronto se convertiría en un organismo efectivo -- no tanto para promover el reparto agrario como para garantizar el apoyo de un amplio sector campesino a la política gubernamental.

Otro factor que debía contribuir para poder desarrollar el proyecto político del Presidente Cárdenas era el movimiento obrero que en ese momento representaba la fuerza social -- más poderosa y efectiva.

<sup>37</sup> El Nacional. "Julio de 1933 y Lázaro Cárdenas", "Un acuerdo del Ejecutivo de la Nación" en la situación campesina, México. Biblioteca de Cultura Social y Política. Partido Nacional Revolucionario. Talleres Gráficos de la Nación, 1936. págs. 7-9.

Para Cárdenas "el Estado debía convertir a la clase -- obrera en su verdadera base social de apoyo, era su única - garantía para volverse un director eficaz de la vida social. Jamás pensó que el Estado y la organización obrera pudieran marchar separados. Su unidad indisoluble haría del Estado una verdadera soberanía... El Estado debía ser el verdadero conductor de la sociedad y la clase obrera organizada su -- instrumento."<sup>38</sup>

Consecuente a la política de masas cardenistas en fe-- brero de 1936, Lombardo Toledano fundaba con apoyo del Pre-- sidente, la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM). "En el curso de 1936, la CTM constituyó el pilar fundamen-- tal de la política de masas del Presidente. La composición de la clase obrera cambiaba rápidamente y el joven proleta-- riado que se afiliaba a la central la veía como una organi-- zación de clase que representaba verdaderamente sus intere-- ses y que se identificaba a los aspectos más revolucionarios del cardenismo.

La CTM unificaba así al proletariado en una vasta orga-- nización laboral bajo la protección y control del gobierno, como una medida de defensa, con base popular para combatir a los viejos grupos de intereses.

---

<sup>38</sup> Córdova, Arnaldo. La política de masas del cardenismo. México. Siglo XXI. 1984. pág. 134.

Una vez sentadas las bases del sistema político que trasciende hasta nuestros días, se inició un cambio sustancial en la política del Estado mexicano que amplió y profundizó su acción al fomento económico y social del país.

A partir de 1934 la actividad del estado comienza a extenderse y a diversificarse.

En el renglón económico destaca el fortalecimiento del sistema financiero a través del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas creado en 1933 (actualmente Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos), de Nacional Financiera, S.A., fundada en 1934 y mediante la constitución del Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. (1937), además del Banco Nacional de Crédito Agrícola, que atendería las necesidades de financiamiento de los pequeños agricultores.

Para impulsar la industrialización del país y conceder crédito a las empresas administrativas por sus propios trabajadores y a las cooperativas, se fundó el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial que daría preferente apoyo a los productores ejidales. También como parte y complemento de la política crediticia se estableció en 1936, Almacenes Nacionales de Depósito, con esto, se pretendía proteger la economía de los productores y proveerlos de una corriente de insumos, así como también coadyuvar al control de acapa-

ramiento de comerciantes especuladores.<sup>39</sup>

La consolidación de la economía nacional exigía poner al servicio de la Nación los bienes hasta entonces en manos de compañías extranjeras. Para hacer efectiva la nacionalización del subsuelo y la política de socializar los medios de producción, tanto rurales como urbanos, Cárdenas promulgó la Ley de Expropiación (Diario Oficial Noviembre 28 de 1936). Con arreglo a esta Ley se concedían al Presidente amplias facultades para expropiar cualesquiera bienes privados por causa de utilidad pública y del bienestar social de la Nación:

La primera acción en materia de expropiación se llevó a cabo en el terreno de las comunicaciones,

Al enfrentar los problemas que existían en los ferrocarriles el gobierno decidió expropiarlos. En 1937 se señalaba:

"... los motivos que determinaron la expropiación de los bienes de la empresa privada de los Ferrocarriles Nacionales de México, en la que el propio Gobierno representaba la mayoría de sus acciones, son plenamente comprendidos por la representación nacional, así como los fundamentos para proyectar un Departamento Autónomo de Ferrocarriles que se encargará del régimen superior administra

---

<sup>39</sup> México a través de los Informes Presidenciales. El Sector Paraestatal. Secretaría de la Presidencia. Págs. 47-50.

tivo de las comunicaciones ferroviarias del país, su mejoramiento y extensión de conformidad con el progreso de México."<sup>40</sup>

La administración y comunicaciones ferroviarias quedaron a cargo de la empresa denominada Administración Obrera de los Ferrocarriles Nacionales de México (Diario Oficial - Abril de 1938) como empresa pública descentralizada del gobierno federal, en la cual el Sindicato de Ferroviarios tenía el derecho de nombrar y destituir a los miembros del Consejo de Administración.

A la expropiación de los ferrocarriles siguió la expropiación petrolera el 18 de marzo de 1938, el General Cárdenas leyó a la Nación el decreto mediante el cual se declaraban "expropiados por causa de utilidad pública y a favor de la Nación todos los bienes de las empresas extranjeras". En el mismo documento el gobierno se comprometía a pagar a las empresas nacionalizadas una indemnización en efectivo en un plazo no mayor de diez años.<sup>41</sup>

La expropiación representó el punto culminante de un proceso iniciado años antes, dirigido a dar a la industria petrolera nacional el papel estratégico como base del desarrollo industrial de México.

La nacionalización del petróleo obligó al Estado a asu

---

<sup>40</sup> México a través de los Informes Presidenciales. El Sector Paraestatal. Secretaría de la Presidencia. pág. 54.

<sup>41</sup> Diario Oficial Marzo de 1938.

mir la responsabilidad de su administración, creándose para tal efecto la empresa de Petr6leos Mexicanos.<sup>42</sup>

Cárdenas informaba al respecto: "la organizaci6n creada con car6cter provisional inmediatamente despu6s del acto expropiatorio y que fundamentalmente consisti6 en la constituci6n de un Consejo Administrativo Central y de diversos Consejos Locales, fue sustituida posteriormente: Petr6leos Mexicanos y Distribuidora de Petr6leos Mexicanos; la primera encargada del manejo t6cnico y administrativo de la industria, y la segunda de la distribuci6n interior y exterior de los productos."<sup>43</sup>

Tambi6n con vistas a fortalecer la organizaci6n econ6mica del Estado y dada la importancia que para el desarrollo econ6mico del pa6s tena contar con una infraestructura energ6tica capaz de alimentar el proceso econ6mico en general, el gobierno tom6 el control de la industria el6ctrica, mediante la creaci6n de la Comisi6n Nacional de Electricidad, el 24 de agosto de 1937. Cárdenas inform6 que: "La necesidad de contar con mayor cantidad de energa el6ctrica y de bajar las tarifas para que se facilite el desarrollo industrial, ha obligado al gobierno a crear la Comisi6n Federal de Electricidad, que plantee y resuelva la instalaci6n de nuevas plantas en distintos lugares del pa6s."<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Diario Oficial 20 de julio de 1938.

<sup>43</sup> M6xico a trav6s de los Informes Presidenciales. El Sector Paraestatal. Secregera de la Presidencia. P6g. 53.

<sup>44</sup> M6xico a trav6s de los Informes Presidenciales. La Administraci6n P6blica. T. 5. P6g. 161.



Resulta difícil precisar hasta que grado se había podido realizar el proyecto político de Lázaro Cárdenas sin la intensa participación y respaldo del movimiento obrero y -- campesino que lo acompañó. El período 1934-1940 destaca en la vida política del país por la franca colaboración de obreros y campesinos a la administración cardenista, en ella -- las masas populares encontraban eco a sus demandas y ésta, por su parte, veía en aquellas el sustento que daba fuerza a sus acciones. Con las acciones realizadas por la administración del General Cárdenas la revolución empezaba a justificarse ya que en la medida que el aparato administrativo -- ampliaba su capacidad de respuesta a las demandas populares, crecía la legitimación de los actos del gobierno.

Durante el período que nos ocupa la intervención del -- Estado en la vida económica y social fue amplia y a fondo. En el campo, la política de Cárdenas fue todo lo contrario de la de sus antecesores. La restitución de tierras a los campesinos era muestra clara de la voluntad política de -- llenar de contenido los postulados de la Revolución mexicana.

La meta principal que Cárdenas se había propuesto era desmantelar definitivamente las fuerzas feudales. que, según él, eran un freno para el desarrollo del capitalismo. Basándose en el Código Agrario de 1934 y haciendo cumplir el artículo 27, al final de su mandato presidencial, Cárdenas ha-

bía dado a los campesinos más tierras que todos sus antecesores juntos: 17 891 577 hectáreas entregadas a 814 537 campesinos de los ejidos.<sup>45</sup>

Para hacer funcionar el ejido tomó cuerpo toda una infraestructura de apoyo. En enero de 1934 se creó el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (antecedente inmediato de la Secretaría de la Reforma Agraria), mediante el cual se pretendía centralizar las decisiones en materia agraria en manos del Poder Ejecutivo, para garantizar la cabal instrumentación de una política integral en el campo.

A este propósito venía a unirse la Secretaría de Agricultura y Fomento quien realizó estudios para aumentar la producción, y formuló recomendaciones para ampliar la explotación de zonas hasta entonces abandonadas.

También, como parte de la infraestructura de apoyo a la reforma agraria, en 1938 el Banco Nacional de Crédito Agrícola, que atendía tanto a pequeños propietarios como ejidatarios se divide dando origen por una parte, al Banco Ejidal -que instrumentaría una política crediticia adecuada -- para impulsar la producción agrícola-ejidal- y, por la otra, el Banco Nacional de Crédito Ejidal que desde entonces cana

---

<sup>45</sup> Gutelman, Michel. Capitalismo y Reforma Agraria en México. México ERA 1983. Pág. 109.

lizó sus recursos exclusivamente al sector privado.<sup>46</sup>

El Banco Ejidal, además de dar crédito oportuno y barato, también debía intervenir en todas las actividades que - los campesinos desempeñaran durante el proceso de producción agrícola. Por su parte, los ejidatarios aceptaron gustosamente esta relación de dependencia, de protección por parte del Estado, en gran medida debido a que frente a su debilidad económica original no tenían muchas opciones.

Los trabajadores de la ciudad recibieron también atención por parte del Estado. Al buscar el apoyo del movimiento obrero, el gobierno quedaba comprometido a emprender una línea política a favor de las masas. Ejemplo de esta política es la posición adoptada por las instituciones públicas en materia laboral. "Los asuntos laborales quedaron a cargo del Departamento del Trabajo creado en 1932 y fortalecido a raíz de la expansión del movimiento obrero. Contaba con la importante oficina de Inspección del Trabajo. Entre las atribuciones de la Secretaría estaba el delicado problema de la conciliación y avenencia entre los factores de la producción: el capital y el trabajo. La importancia que se le daba a la seguridad social quedaba de manifiesto en el funcionamiento de la oficina de previsión social encargada del

---

<sup>46</sup> Por decreto presidencial de diciembre 2 de 1935 se ordenó la creación del Banco Nacional de Crédito Ejidal. Fue constituido por escritura de diciembre 21 de 1935. MATIP. T. 5. V 4. P. 124.

análisis del aumento y protección del costo de la vida."<sup>47</sup>

La política social del régimen cardenista se manifestó no solo mediante la creación de órganos administrativos sino, también, en las erogaciones presupuestales. Durante estos años el gasto en servicios sociales, educación, salud pública, bienestar y asistencia, se incrementó llegando en 1938 al 19.9% del presupuesto.<sup>48</sup>

En materia educativa se pretendía orientar al sistema en su conjunto, en conexión con las necesidades de desarrollo del país y de los objetivos sociales y políticos de la época. Junto a la acción específica y directa, como construir escuelas rurales técnicas, se buscó instrumentar adecuadamente la actitud rectora del Estado y el impulso a la educación superior.

En 1936 quedó integrado el Consejo Técnico de Educación Agrícola, el Instituto Nacional de Psicopedagogía y el Consejo Consultivo del Instituto Técnico Nacional de Educación Superior y de la Investigación Científica y el Instituto Politécnico Nacional. Con el fin de integrar el sistema educativo como un todo coherente y orgánico, se creó el Conse-

---

<sup>47</sup> Fernández Santillán. Política y Administración Pública en México. México. INAP. 1981. Pág. 29.

<sup>48</sup>

México a través de los Informes Presidenciales. T. 6. Pág. 44.

jo Nacional de Educación Superior y de la Investigación Científica.<sup>49</sup>

Para el fomento social el Estado orientó diversas acciones para elevar el nivel de vida de los trabajadores y sus familias tales como un plan de construcción de viviendas, la apertura de institutos, laboratorios y otros establecimientos de servicio social; atendiendo igualmente, a la higiene industrial como un medio para conservar la salud del trabajador.

Destaca la creación del Departamento de Asistencia Social Infantil que tuvo por objetivo proteger a la niñez mexicana, especialmente a los hijos de trabajadores.<sup>50</sup>

Además de las oficinas técnicas generales y de las -- centrales de aplicación existentes, el número de instituciones que desarrollaron actividades sanitarias y médico-sociales en el país se incrementó de 182 en 1934, a 680 en 1940 de las cuales 108 se destinaron a servicios de medicina social e higiene rural, servicios que fueron costeados por el gobierno federal y por los campesinos que recibían atención médica preventiva y curativa.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> Ibid. . Pág. 57.

<sup>50</sup> Diario Oficial 30 de junio de 1937. Decreto que adiciona la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando el Departamento de Asistencia Social Infantil.

<sup>51</sup> México a través de los Informes Presidenciales. V. 6. Pág. 58.

Además, se realizaron estudios para implantar el seguro social y se preparó un proyecto de organizaciones y funcionamiento del Instituto de Seguros Sociales. Esfuerzos que más tarde fructificaron con la fundación del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.<sup>52</sup>

En otro orden de la vida económico-social de México, hubo preocupación por encauzar o corregir las distorsiones de la economía de mercado. Por lo que se refiere al salario mínimo se hicieron estudios por zonas rurales y por regiones urbanas, tomándose como base el respectivo índice de precios.

Las funciones de regulación económica, que actualmente son atendidas por diversas dependencias oficiales, tienen su origen durante este período. En el informe de 1940 se dio noticia de la creación del Comité Regulador de Subsistencias, con el doble propósito de intervenir en la fase distributiva de la economía y defender el precio rural como complemento de la reforma agraria.

El gobierno cardenista extendía la intervención del Estado en la sociedad, ello propiciaba la creación, reforma o adecuación de las instituciones públicas. Durante el sexenio de Cárdenas la Ley de Secretarías y Departamentos de

---

<sup>52</sup> Ibid. Pág. 59.

Estado fue modificada en dos ocasiones con la adición o supresión de algunas Secretarías o Departamentos. Cárdenas, interesado en la integración de los grupos indígenas a la vida nacional social y económica fundó el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas.

Por otra parte, creó el Departamento de Educación Física con la finalidad de apresurar el mejoramiento físico y cultural de la población mexicana, combatir los vicios y formar el carácter de la juventud disciplinándola por medio del deporte hacia un fin social.

Además, creó el Departamento Forestal de Caza y Pesca, para la atención de la Conservación Forestal del Territorio como medida fundamental de bienestar público, para aprovechar los recursos naturales de consumo doméstico y social y mantener esos elementos fundamentales para la salud.

La creación de estos departamentos conformaban la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1935: que contemplo los órganos siguientes:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Guerra y Marina
- Secretaría de la Economía Nacional
- Secretaría de Agricultura y Fomento

- Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas
- Secretaría de Educación Pública
  
- Departamento de Trabajo
- Departamento Agrario
- Departamento de Salubridad Pública
- Departamento Forestal y de Caza y Pesca
- Departamento de Asuntos Indígenas
- Departamento de Educación Física, y
- Departamento del Distrito Federal

Los cambios que experimentaría el aparato administrativo en los cuatro años siguientes, harían necesario modificar de nueva cuenta la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

En 1936 se crea el Departamento de Publicidad y Propaganda con el objeto de satisfacer la necesidad de "orientar a la opinión pública con la exposición oportuna de los actos que realiza el Estado y de hacer conocer en todos sus aspectos la política revolucionaria del gobierno."<sup>53</sup> Este departamento cambiaría su denominación por la de Departamento de Prensa y Publicidad, el 10 de julio de 1937.

---

<sup>53</sup> México a través de los Informes Presidenciales. T. 5. V. 4. Pág.139.



En 1937 se reorganiza la Secretaría de Guerra y Marina y se crea la Secretaría de la Defensa Nacional, con el fin de centralizar definitivamente la alta administración del ejército y la armada.

En 1939 nace con carácter de autónomo el Departamento de la Marina Nacional que tendría la responsabilidad de organizar y preparar la Marina Nacional; la educación pública naval; el ejercicio de la soberanía en aguas territoriales, la vigilancia de las costas y la conservación, desarrollo, organización, fomento, protección, vigilancia y control de la flora y la fauna marítima, entre otras obligaciones.<sup>54</sup>

El Departamento Forestal de Caza y Pesca fue suprimido distribuyéndose sus funciones en el Departamento de Marina Nacional (lo referente a la Pesca); y en la Secretaría de Agricultura y Fomento (lo relativo a las materias forestales y de caza).

En diciembre de 1937 se crea la Secretaría de Asistencia Pública (Diario Oficial del 31 de diciembre de 1937) absorbiendo al Departamento de Asistencia Social Infantil. -

---

<sup>54</sup>Diario Oficial del 30 de diciembre de 1939. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

La salud durante el régimen cardenista es considerada como una obligación social.

Dados los cambios que experimentó el aparato público - durante este período, fue necesario reformar nuevamente la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado a finales de - 1939, creándose 9 Secretarías y 6 Departamentos de Estado:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Defensa Nacional
- Secretaría de la Economía Nacional
- Secretaría de Agricultura y Fomento
- Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Asistencia Pública
  
- Departamento del Trabajo
- Departamento Agrario
- Departamento de Salubridad Pública
- Departamento de Asuntos Indígenas
- Departamento de la Marina Nacional
- Departamento del Distrito Federal<sup>55</sup>

No solo el sector central de la Administración Pública

---

<sup>55</sup> Ibid.

experimentó un crecimiento de sus órganos, durante la gestión del Presidente Cárdenas la intervención del Estado comenzó a ser cada vez más extensa e intensa, principalmente a través de su sector paraestatal.

Es propiamente a partir del sexenio de Cárdenas que se empieza a gestar lo que hoy es el sector paraestatal, como resultado de una acción más directa y decidida por parte del gobierno en distintas actividades del sistema productivo, a través de la creación de nuevos organismos y empresas.

Algunas de las empresas creadas durante esos años fueron: Nacional Financiera (1933); Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro (-antecedente del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los trabajadores del Estado (ISSSTE 1933); Banco Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, -- S.A. (1933); Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. (1935); Petróleos de México, S.A. (1935); Productora e Importadora de Papel, S.A. PIPSA (1935); Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. (1936); Comisión Federal de Electricidad, S.A. -- (1937); Ferrocarriles Nacionales de México, S.A. (1937); -- Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA) -hoy CONASUPO- (1937); Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. (1937); Banco Nacional Obrero para la Promoción Industrial, S.A. (1937); Aseguradora Mexicana, S.A. (1937); Petróleos Mexicanos, S.A. (1938); Comisión de Fomento Minero (1939).<sup>56</sup>

<sup>56</sup> Fernández Santillán, José. Política y Administración Pública.. México INAP 1983. Págs. 33-34.

A fin de expandir el sistema económico y complementar la tarea de las paraestatales, el gobierno instrumentó sistemas de crédito por medio de instituciones como el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial, el Banco de Crédito Ejidal, el Banco de México, Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas y el Banco de Comercio Exterior. Como principal promotora de la industrialización del país queda la Nacional Financiera que en 1940 se reorganiza para cumplir con ese fin.

"... la intervención del Estado, aparecía como el eje motor de todo el sistema económico nacional, en virtud de las limitaciones del propio desarrollo capitalista; no había otra forma de sacar al país adelante más que con la acción profunda de la administración pública. Algunas de las funciones de la nacional financiera bastan para reforzar esta afirmación: vigilar y regular el mercado nacional de valores, actuar como caja de ahorro, depositaria legal de todos los valores, fungir como sociedad financiera o de inversión, agente financiero del Estado, manejar créditos a mediano y largo plazo, fiduciaria del gobierno federal, promover y regular las inversiones en cualquier tipo de empresa."<sup>57</sup>

Para fines de su sexenio la Administración Cardenista podía afirmar que se habían sentado las bases necesarias para la industrialización del país. Las acciones fundamenta-

---

<sup>57</sup>Ibid. Pág. 35

les que de alguna manera engloban lo que fue la gestión del presidente al frente de la Nación eran:

"1. Una incursión decidida del Estado en - los diversos campos de actividad debido a las nuevas condiciones y a la creciente -- complejidad de las relaciones políticas y sociales que exigían un núcleo regulador o institucionalizador, que a la vez interviniera directamente en las relaciones; 2. - nacionalización de compañías extranjeras - para poner al servicio de la nación los -- bienes hasta entonces en sus manos; 3. ins trumentación política de los compromisos - adquiridos con las masas populares, y 4. - ocupación de los campos poco redituables o inatractivos para la inversión privada."<sup>58</sup>

Al término de su mandato Cárdenas dejaba al país prepa rado para entrar a la etapa de industrialización de corte - capitalista. Su política de masas no se contradice con esta afirmación, ya que en realidad él nunca pretendió minar el desarrollo capitalista del país, buscó siempre ampliarlo. Para ello, sin embargo, resultaba necesario volver "más racional" -en lo posible- al sistema en su conjunto.

C A P I T U L O   I I

DE LA REVOLUCION SOCIAL A LA ESTRATEGIA

DE LA INDUSTRIALIZACION: 1940-1970.

## C A P I T U L O II

## 1. De la Revolución Social a la Industrialización.

Si hay algo que pueda caracterizar el período que nos ocupa (1940-1970) es precisamente el impresionante crecimiento económico que sufre la nación, fenómeno que algunos autores han llamado "el milagro mexicano"<sup>1</sup> pues, nuestro país arriba, inesperadamente, a una etapa de industrialización acelerada a partir de 1940 y sostiene su crecimiento económico hasta fines de la década de los sesenta:

En este lapso existen una serie de variantes al interior del modelo industrializador. El sexenio Avilacamachista, por ejemplo, constituye una pieza clave en la transición hacia una "nueva ideología revolucionaria" pues, gradualmente se aleja de las posturas cardenistas consideradas radicales para sentar las bases de aquellas políticas del sexenio alemanista marcadamente conservadoras. Sin embargo, no cabría imaginar la llegada de un gobierno eminentemente conservador como el de Miguel Alemán que sucediera de manera inmediata a una administración popular, con una fuerte inclinación social como la del General Lázaro Cárdenas. Había la necesidad de un gobierno de "transición" que no mostrará como tendencia ninguno de los dos extremos aun que respondiera fielmente a alguno de ellos.

El gobierno de Manuel Avila Camacho tuvo estas caracte

---

<sup>1</sup>Entre ellos, destaca Roger D Dansen en su política del desarrollo mexicano. Siglo XXI editores. México, 1980.

rísticas pues se mostró renuente a continuar con las políticas radicales del cardenismo, aunque aludía frecuentemente al compromiso social de su administración; compromiso que efectivamente se traduciría en obras públicas: educativas, de asistencia y seguridad social, principalmente; pero los gastos erogados en estos rubros serían significativamente menores que los ejecutados en el gobierno cardenista. Por otro lado, sus políticas fueron más definidas y claras en lo que se refiere a sus compromisos con financieros y bancos particulares, y en general con el sector privado de la economía, sector al que trató de integrar al proceso de industrialización nacional.

Digamos que Avila Camacho tuvo que congeniar con ambas tendencias durante seis años.

Miguel Alemán y Ruiz Cortines, por su parte, asumirán una postura de fomento al crecimiento económico mediante el impulso del sector privado, tanto nacional como extranjero. Ambos gobiernos pregonarán la filosofía que versa en el sentido de que primero hay que generar la riqueza para luego repartirla.

Si algunos autores califican de rectificadoras las políticas del Presidente Alemán<sup>2</sup> podría ser el mismo argumento para adje

<sup>2</sup>Vease Luis Medina. Historia de la Revolución Mexicana. T.20. Colegio de México. México, 1980.



tivar aquellas realizadas por Adolfo López Mateos pues trataron de imprimir, nuevamente, esa tendencia social al Estado mexicano.

El gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, finalmente, representa una síntesis de lo hecho o de lo que se quiso hacer a partir de 1940. En los gobiernos de Manuel Avila Camacho y Rufz Cortines existe una constante: el enfoque eminentemente económico que prioriza la industrialización sobre todas las cosas; por su parte Adolfo López Mateos, vuelve al camino de la acción social "revolucionaria":

La fusión de estos dos ámbitos de acción y su manejo - inteligente y estratégico son dos cuestiones que, independientemente de la postura con que se observe, le son inherentes al cardenismo.

Ahora bien, el proceso de institucionalización que el cardenismo había llevado a cabo, aunado a una serie de adecuaciones al aparato administrativo público serán los primeros antecedentes del modelo industrializador que a partir - de 1940 tomará forma como estrategia de desarrollo de los siguientes gobiernos.

Varios factores intervendrán en el influjo industrializador del país:

a) la idea, hasta cierto punto bastante divulgada, en

el sentido de que la reforma agraria había servido de muy poco al crecimiento económico nacional.

b) la situación producida por la Segunda Guerra Mundial que exigía una sustitución de importaciones forzada y una posibilidad para la exportación, y

c) la tendencia creciente de las administraciones post-cardenistas de ponderar el gasto social incrementándolo en el rubro económico, fomentando la inversión privada. Esta última llegó a alcanzar cifras considerables; sin embargo, puede argumentarse que el sector privado mexicano creció al abrigo del Estado quien a través de sus inversiones, abría camino a la empresa privada, protegiéndola y sosteniéndola cuando era necesario. Con todo, las acciones del sector público tendientes al fomento económico jamás serán rebasadas por la acción de los particulares de tal forma que:

"El crecimiento del sector privado no significó de manera alguna, que el sector público detuviera su crecimiento. En esta época se invirtió en la formación de Altos Hornos de México, S.A.; Fundiciones de Hierro, S.A.; Aceros Esmaltados, S.A.; Máquinas y Herramientas, S.A. e Industria Eléctrica Mexicana, S.A. de C.V."<sup>3</sup>

Recordemos también que ya para estas fechas existían -

<sup>3</sup> Flores Caballero, Romeo. R. Administración y Política en la Historia de México. INAP. México, 1981. Pág. 221.

como organismos consolidados: La Cámara Nacional de Industria de la Transformación (CANACINTRA), la Confederación de Cámaras de Comercio (CONCANACO) y la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN) las cuales habían sido creadas a petición del propio gobierno cardenista y que tendrían -- una función importante en el proceso industrializador como representantes de los grupos empresariales mexicanos.

Aunado al imperativo industrializador se presentó el problema del financiamiento. Era evidente que una empresa de tal magnitud requería recursos económicos que el país no estaba en capacidad de brindar, y los industriales mexicanos no tenían una fuerte independencia en este terreno, pues hasta entonces, habían actuado siempre al abrigo del propio Estado que era el verdadero ente que impulsaba y posibilitaba su desarrollo.

Se presentó, entonces, la "alternativa" de fomentar las inversiones extranjeras (que debido a la situación de guerra mundial recibirían satisfactoriamente la petición de invertir sus capitales en un país que había logrado entrar a los caminos de la vida institucional y civilista). Con esta política se presentó el primer antecedente de la política de crecimiento económico dependiente, pues, la industrialización que se logró como resultado de estas medidas no fue más allá de la explotación de los recursos naturales y de la instalación de comercios, sin fomentar la instala--

ción de una planta productiva de bienes de capital. El -- otro camino de los gobiernos post-cardenistas no fue más -- innovador que el primero, pues se basó en el endeudamiento externo. "El Estado tenía, pues, que volcar toda su capacidad económica en aras del progreso nacional, aún a costa de su propia descapitalización, profundizada por no contar con fuentes directas de financiamiento. La deuda pública representó, desde entonces, la forma más socorrida para granjearse recursos".<sup>4</sup>

La evolución del endeudamiento externo mexicano en la década de los cuarentas alcanza la cifra más alta desde -- 1917, pues pasa del 3.5% al 17% del gasto bruto total nacional.<sup>5</sup>

Así, el proceso industrializador se presenta como consecuencia de una coyuntura (la internacional) y no como una tendencia histórica de industrialización nacional.

Inmediatamente después del período cardenista se presenta cierta confusión en la ideología revolucionaria. Por -- una parte, parece aceptarse sin más el agotamiento de ciertas políticas que habían marcado la tendencia predominante desde 1920, prueba de ello es el debate que se sostiene en torno a la Reforma Agraria y a la política sindical y labo-

---

<sup>4</sup> Fernández Santillán, José. Política y Administración Pública. INAP México, 1980. Pág. 9.

<sup>5</sup> Ibid. Pág. 50.

ral; por otro lado el discurso revolucionario hace suyo la idea de fomentar el crecimiento y fortalecimiento de la actividad privada tanto nacional como extranjera.

El desarrollo económico al que entra México en la década de los cuarenta estará auspiciado por el gobierno mexicano. Como consecuencia de esta política, los gastos presupuestales federales, ascenderán de la siguiente forma: en el renglón de fomento económico el gobierno invierte el 37% de su presupuesto, en 1946 pasa a 45.4%; en el rubro social se nota un descenso de la inversión pública de 2.5%, pues el gasto erogado por el gobierno federal pasa de 18.5 a 16.0%.<sup>6</sup>

Es evidente que el énfasis en las políticas gubernamentales cambiaba drásticamente. Si en 1917 a 1940 la preocupación más importante de los gobiernos había sido, precisamente, la cuestión social a partir de 1940 el renglón económico, y específicamente, la política de industrialización será el rubro prioritario, en detrimento de los renglones y sectores restantes. " ... si se quisiera informar con una palabra lo que caracteriza al período histórico que va de 1940 en adelante éste sería: industrialización. Como proyecto político y económico no se expresó por primera vez en 1940, desde luego, pero en 1940 los gobernantes mexicanos la proclamaron como el propósito central que en adelante --

---

<sup>6</sup> Silkie W. James. La Revolución Mexicana (1910-1976) Gasto Federal y cambio social. F.C.E. México, 1978. Véase: Cuadro IV-4 Pág. 116.

regiría toda la actividad nacional."<sup>7</sup>

Este período de industrialización transformará y adecuará el aparato público estatal a las nuevas exigencias - del modelo de desarrollo. Siendo el sexenio del General - Manuel Avila Camacho la etapa de transición entre dos concepciones de un mismo proyecto nacional: el cardenismo y - el alemanismo. Ambas tendencias si se comparan, representan los dos extremos: compromiso social, por una parte, -- y el empeño a toda costa por industrializar al país, por la otra. Avila Camacho estará justamente al centro de ambas tendencias.

## 2. Industrialización: las bases del modelo 1940-1946.

Manuel Avila Camacho es propuesto en 1939 candidato a Presidente de la República por el Partido de la Revolución Mexicana. En el gobierno cardenista se había desempeñado como Secretario de Defensa Nacional, y contendió en las - elecciones en contra del General Juan Andreu Almazán quien integraba, también, las filas del Ejército Mexicano. A este último se le identificaban ciertos dotes. "Almazán no solo poseía una historia militar sobresaliente sino que también era un hombre de buena presencia, audaz y con el don de una ora

toria foga. "8 Todo esto, posibilitaba según algunos autores, la llegada de Almazán a la Presidencia.

La campaña presidencial del General Avila Camacho aunque aludía la continuación del curso de la Revolución Mexicana dejaba entrever un fuerte conservadurismo y una tendencia remarcada para fortalecer la participación del sector privado en la economía. Las condiciones propias en el ambiente internacional fortalecerán este proyecto.

La campaña política del general Andreu Almazán trató de absorber aquellos sectores que por diversas razones habían sido perjudicados, o no estuvieron ni estaban de acuerdo en la política ejecutada por el Presidente Cárdenas, por lo que sus grupos de apoyo, lo constituyeron fundamentalmente; pequeños agricultores, comerciantes y la escasa burguesía nacional industrial.

La coyuntura política electoral dará cabida a la creación del Partido Acción Nacional (fundado en septiembre de 1939) al frente del cual estará Manuel Gómez Morin.

Las elecciones se celebraron el domingo 7 de julio de 1940, dándose los resultados dos meses después, el 12 de septiembre de 1940. Declarando al General Manuel Avila

---

<sup>9</sup> Spencer Goodspeed, Stephen. "El papel del ejecutivo en México" en Aportaciones al Conocimiento de la Administración Pública Federal. Secretaría de la Presidencia. México. 1976. Pág. 133.

Camacho ganador de la contienda electoral, con más de un -- millón ciento setenta y cinco mil votos dejando al General Almazán con alrededor de ciento cuarenta mil votos.<sup>9</sup>

Avila Camacho tomará posesión del cargo de Presidente de la República el primero de diciembre de 1940.

### 2.1. Aspecto Social.

En el aspecto social el Gobierno de Avila Camacho crea, entre otros organismos de asistencia pública, el Seguro Social (1942); se transforma el entonces Departamento de Trabajo para dar lugar a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; se fusiona el Departamento de Salubridad y la Secretaría de Asistencia Pública y emerge en su lugar la Secretaría de Salubridad y Asistencia. Asimismo, emerge "... el primer dispensario anticanceroso, el Instituto Nacional de Cardiología, el Hospital Infantil en el Distrito Federal, - el Instituto Nacional de Nutriología, la Dirección de Cooperación Interamericana de Salubridad y el Museo Nacional de Higiene, (promulgándose) la Ley de Instituciones de Asistencia Privada."<sup>10</sup>



En el terreno de la Reforma Agraria existe un retroceso evidente en el reparto. Disminuye el financiamiento bancario para los ejidatarios, y se inicia la política de protección a la pequeña propiedad privada. En relación a este punto, Fernández Santillán nos dice que:

"Entre 1940 y 1946 ascendió (el reparto agrario) a cinco millones, quinientos cincuenta mil hectáreas a diferencia de las casi veinte millones repartidas entre mil novecientos treinta y mil novecientos cuarenta. Y el asunto no fue solo la disminución del reparto sino toda la política delineada para favorecer la explotación privada del campo."<sup>11</sup>

El contraste con la Administración anterior fue evidente.

Si bien los gastos en Educación, Seguridad Social y -- Trabajo representan una inversión sostenida, cabe mencionar que en términos globales, dichos gastos observan la siguiente tendencia a la baja:

	Porcentaje Proyectado	Porcentaje Ejercido
1941	25.3	18.5
1942	26.2	17.4
1943	22.4	15.3
1944	16.9	14.5

<sup>11</sup> Fernández Santillán, José Florencio. Op. Cit. Pág. 53

1945	25.6	17.0
1946	24.3	16.0 <sup>12</sup>

Existe una disminución del gasto proyectado y ejercido en el renglón social. En cuanto al proyectado de 1941 a -- 1944 desciende de 25.3% a 16.9%, a partir de allí y hasta - 1946 asciende a 24.35 sin sobrepasar el porcentaje original de 1941. En cuanto al gasto ejercido, este muestra un descenso, pues pasa de 18.5% en 1941 a 16.0% en 1946. Sin embargo, como aludimos más arriba esta tendencia obedece al énfasis que el gobierno de Avila Camacho pone en la política de industrialización, Así la mayor parte de recursos y - de inversiones públicas se encontrarán en este renglón, sin dejar de ejecutar obras importantes en Educación, Salubridad, Asistencia Social y Trabajo. "La ideología de la Revolución Económica hizo disminuir los gastos en lo social, en beneficio de los gastos en pro de la economía."<sup>13</sup>

## 2.2. Aspecto Económico.

En el aspecto económico convergen varias situaciones - que fortalecen el modelo industrializador proyectado por el gobierno del General Avila Camacho. Por una parte, y quizá el factor más importante: la coyuntura propiciada por el conflicto bélico internacional, que pone al Estado mexicano en

<sup>12</sup>Vease: Wilkie W. James. La revolución... Op. Cit. Pág. 191

<sup>13</sup>Ibid. Pág. 190.

la disyuntiva forzada de disminuir sus importaciones y en consecuencia, en la necesidad de instrumentar una política gradual de sustitución de importaciones, transformando al país, o al menos esa fue la pretensión del gobierno, en una nación exportadora; por otra parte, y como consecuencia de esta misma situación, se recibirán un flujo importante de inversiones extranjeras, que aunado a los empréstitos externos y a las inversiones públicas en el terreno industrial - sentarán las bases del proceso de industrialización acelerada que caracterizará a este período. La tendencia predominante, a partir de 1940 será entonces, la que encauce la industrialización nacional a través del modelo de economía mixta, modelo que finalmente impulsará el crecimiento del sector privado y en su momento lo protegerá, de tal forma que no es exagerado decir que la burguesía nacional y extranjera se nutren y fortalecen al abrigo del Estado Mexicano.

"Avila Camacho aprovechará la coyuntura favorable de la Segunda Guerra Mundial para ampliar el sector paraestatal y enlazarlo al proceso de industrialización por la vía privada."

"Los gobernantes de la Revolución jamás pensaron que la reconstrucción de México pudiera hacerse sin el concurso de la iniciativa privada, el Estado no hacía sino abrirle el camino, efectuando las obras de uso común que aquella no

estaba en grado de realizar y que a ella más que a otra beneficiaban".<sup>14</sup>

La nueva ideología de la "revolución económica" como - la llama James W Wilkie no concibe el crecimiento industrial de la nación sin la participación de la empresa privada, es más considera premisa para la equidad social la creación de la renta nacional. "En México, el problema no es - tanto de repartición, como de insuficiencia de la renta nacional. Con el incremento de ella ganarán los industriales, principalmente los obreros y las clases económicamente más débiles del país. A aumentarla debemos consagrar nuestras mayores energías. El reparto equitativo vendrá como consecuencia."<sup>15</sup> Esta filosofía permanecerá a lo largo de las -- tres décadas siguientes a 1940.

Algunas de las medidas ejecutadas por Manuel Avila Camacho cedían a las presiones de la naciente clase empresarial mexicana. Es el caso, por ejemplo, de la promulgación de la Ley --a principios de su administración-- que elimina - la administración obrera en los ferrocarriles nacionales, - esto con la finalidad de dar mayor apoyo al sector productivo mediante una "... gestión más expédita y eficaz de este

<sup>14</sup> Ruiz Massieu, José Francisco. La Empresa Pública en México. Un estudio de Derecho sobre México. INAP. México, 1980. Págs. 92 y 95.

<sup>15</sup> Discurso pronunciado por los ciudadanos Secretarios de Hacienda y Crédito Público en las Convenciones Bancarias celebradas del año de 1934 a 1958. Citado por Ruiz Massieu. Op. Cit. Pág. 93.

sistema ferroviario". Era evidente que la distancia entre el sector privado y el público había disminuido considerablemente, y que la cooperación entre ambos era más bien una realidad. Así lo demuestra el creciente interés de la administración del General Avila Camacho en las diversas reuniones con el sector financiero y bancario de México, a las -- que asistía Eduardo Suárez Secretario de Hacienda y Crédito Público como representante del Sector Público.

Sin embargo, la inversión pública en el sexenio representó cerca del 50% (47.5%),<sup>16</sup> lo que permitió la creación de organismos como la Nacional Distribuidora y Reguladora, adecuándose la administración pública federal a las exigencias del nuevo modelo.

### 2.3. Cuestión Administrativa

Con el advenimiento del modelo industrializador y con el fin de responder a los imperativos de éste la administración central del gobierno federal sufrirá algunas reformas y adecuaciones: a) el entonces Departamento de Marina, por ejemplo, se eleva al rango de Secretaría con la finalidad de impulsar el desarrollo de la industria pequeña y de proteger los litorales marinos propiedad de la nación; b) en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se crean dos nuevas Direcciones Generales: la de Obras Públicas y la de

<sup>16</sup> Vease: Ruiz Massieu, José Francisco. Op. Cit. Pág. 93.

Telecomunicaciones; c) se instituye la Escuela Nacional de Telecomunicaciones y se emite la Ley General de Vías de Comunicación para la construcción de caminos; d) la Secretaría de la Defensa Nacional por su parte, crea una serie de dependencias encaminadas a fortalecer el renglón militar;<sup>17</sup> e) en la Secretaría de Educación Pública emerge la Dirección General de Profesiones y la Comisión Coordinadora e Impulsora de la Investigación Científica, para mencionar aquellas dependencias de mayor importancia. En general puede afirmarse que las reformas que sufre la administración pública federal responden a dos criterios básicos: primero, propiciar las condiciones necesarias para impulsar el modelo industrializador y, segunda, sostener una organización administrativa correspondiente a las exigencias de estabilidad y unidad nacional que eran prerrogativa para la realización del primer punto.

Si bien se trató que el crecimiento de la administración federal guardara relación con los imperativos de la época, no sucedió lo mismo en el ámbito paraestatal, pues, "A diferencia de lo que aconteció en el sector central, el sector paraestatal sufrió un desarrollo espectacular, debido a la creciente intervención del Estado en la vida econó-

---

<sup>17</sup> Entre las dependencias creadas al interior de la Secretaría de la Defensa Nacional, pueden citarse: La Dirección de Servicios Sociales del Ejército, la Comisión de Fomento Militar, el Comité de Defensa Civil, la Dirección de Transportes Militares, la Escuela de Guerra y Marina, la Comisión Nacional de Propaganda, etc.

mica. La expansión se centró en la rama industrial manufacturera: Altos Hornos de México, S.A.; Industria Eléctrica Mexicana, S.A. de C.V.; Sosa Texcoco, S.A.; Beneficios Mexicanos del Café y Guanos y Fertilizantes, Compañía Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A.; Cafés de Tapachula, Cobre de México, S.A.; Compañía Carbonífera del Palú, S.A. Estas empresas constituyeron puntales sobre los que el Estado -- planteó la política de promoción industrial. Tal política fue complementada por la implantación de la Comisión Federal de Fomento Industrial."<sup>18</sup>

Así el porcentaje que por conceptos de gastos económicos erogó el gobierno de su presupuesto federal fue en constante aumento durante los seis años del gobierno del general Manuel Avila Camacho. Por ejemplo, en cuanto a los gastos proyectados en este renglón, para 1941 se tenía un porcentaje de 23.9% del gasto federal, para 1943 ascendía a -- 29.2% y para 1946 sería de 27.7%. Por lo que hace a los -- porcentajes del gasto realmente ejercido pasan de 37.0% para 1941, 39.0% para 1943 y 45.4% para 1949.<sup>19</sup> Esto evidencia la importancia relevante que tiene la inversión pública en el terreno económico, porcentajes que hasta entonces, ningún gobierno había alcanzado en el fomento a la industrialización.

<sup>18</sup> Fernández Santillán, José Florencio. Op. Cit. Pág. 57.

<sup>19</sup> Para el presente trabajo tomamos como gastos económicos: "... todos los fondos federales incluyendo inversiones de capital asignadas a las agencias o a las categorías presupuestarias que tienen que ver directamente con la vida económica de la nación". Wilkie W. James. Op. Cit. Pág. 161.

La misma exposición de motivos del proyecto del Presupuesto de Egresos del Erario Público Federal para el año de 1943 justifica plenamente el aumento del gasto federal aduciendo el empeño del Estado en el proyecto de industrialización. Sin embargo, aclara que las asignaciones presupuestas para las políticas tendientes a fomentar la seguridad social no se verían mermadas por el énfasis económico del gasto, pero así el rubro burocrático que sufriría un embate austero limitando al máximo los gastos excesivos en la administración de las Secretarías y Departamentos de Estado. Literalmente el proyecto de presupuesto argumentaba:

"El incremento que los negocios del país han tomado debido muy principalmente a la injerencia que el Estado ha tenido en las distintas actividades que integran la economía general del país, ha tenido su reflejo en los ingresos federales y, por tanto, para el año próximo (1943) el Presupuesto de Egresos de la Federación alcanzará una cifra muy superior a las que han figurado en proyectos anteriormente enviados a esa H. representación.

Se ha tenido cuidado de procurar el mejor aprovechamiento de los fondos públicos, evitando el aumento de gastos de carácter administrativo meramente burocráticos y se destinarán los más recursos posibles al desarrollo de las actividades relacionadas con la Educación Pública, Asistencia, Sanidad y



Agricultura, Construcción de obras de irrigación y otras que representan un beneficio de la riqueza y economía nacionales.

Ha sido motivo de atención especial, dotar el ramo de Defensa Nacional de los recursos necesarios para facilitar la transformación de la organización de nuestro ejército y aumentar su contingente e industria bélica, a fin de estar en posibilidad de cumplir con nuestros compromisos de guerra, que la actual contienda exige.

Si comparamos el proyecto para 1942 de -- \$555'227.129.03 con el de 1943 de \$707'332.282.74 encontraremos una diferencia de más para este proyecto de \$152'105.153.71 y al analizar las diferencias se verá que con excepción de los ramos de Hacienda y Gobernación que permanecen con la misma dotación y los de inversiones y Presidencia de la República que reducen en junto (SIC) en -- \$2'006,588.00, todos los demás ramos de la administración tienen aumentos que les permitirán cumplir en las actividades que le son propias, encaminadas al mejoramiento del país y a satisfacer las necesidades -- que a cada uno impone el Estado de emergencia en el que nos encontramos"

Cabe mencionar que el ramo que absorbe la mayor cantidad de presupuesto federal para este año (1943) sigue siendo el de la Defensa Nacional. En los proyectos de presupueg para los años 1940, 1943 y 1945 este rubro obtiene 94 mi

llones en 1941, 147 en 1943 y 170 millones en 1945.<sup>20</sup> En --  
 términos generales el costo presupuestal de la administra--  
 ción pública federal asciende en este período a \$448'769.299.63  
 para 1943 a 1'000.250.000.00 para 1945. Por lo que hace a  
 sus ramos, la administración federal se reduce de veinte a  
 diecinueve órganos aunque ya para mediados del gobierno ale  
 manista el total de ramos volverá a crecer hasta llegar a -  
 22.

Para 1940 la Ley de Secretarías y Departamentos de Es-  
 tado del 31 de diciembre de 1940 (D.O. 31-XII-1940) dispone  
 la siguiente organización para la administración federal:

#### SECRETARIAS

- Gobernación
- Relaciones Exteriores
- Hacienda y Crédito Público
- Defensa Nacional
- Agricultura y Fomento
- Comunicaciones y Obras Públicas
- Educación Pública
- Trabajo y Previsión Social

#### DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS

- Agrario

---

<sup>20</sup> Vease: Presupuesto General de Egresos del Erario Público Federal para los años 1940, 1943 y 1946. Op. Cit.

- Salubridad
- Asuntos Indígenas
- Departamento del Distrito Federal

Para 1943 se conserva el mismo número de Secretarías - suprimiéndose el Departamento de Salubridad, que a partir - de entonces se integra a la nueva Secretaría de Salubri-- dad y Asistencia.

Con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado - del 17 de diciembre de 1946 (D.O. 9 y 21-XII-1946) nuevamente se reforma la administración pública federal, debido a ello la Secretaría de Agricultura y Fomento cambia de denominación para llamarse de Agricultura y Ganadería; la de Economía Na cional se nombra simplemente Economía; creándose la de Recursos Hidráulicos y la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, y suprimiéndose el Departamento Administra tivo de Asuntos Indígenas para dejar con este carácter sola mente al agrario y al Departamento del Distrito Federal.<sup>21</sup>

En cuanto al gabinete del General Manuel Avila Camacho, éste representó una tendencia a alejarse de los colaborado res cardenistas radicales. Acorde a esta postura Avila Ca macho eligiría a los miembros de su gabinete entre aquellas

<sup>21</sup> Para una descripción más detallada de la composición de la Administra ción Pública Federal en relación a las leyes emitidas para tal fin. vease: Attolinu, José. Administración Pública en México. Revista de Administración Pública. No. 1 marzo-abril 1956. INAP. México. D.P.

personas "moderadas", e incluso con inclinaciones conservadoras (cabría aquí hacer la excepción del General Lázaro Cárdenas que en el gobierno de Avila Camacho estará a cargo del despacho de Defensa Nacional), que harían viable la política de industrialización acelerada, mediante la ponderación y el control de demandas en los renglones agrario, laboral, sindical y social.

En suma, el sexenio de Avila Camacho, constituyó un gobierno en transición sin querer distinguirse plenamente por su inclinación conservadora. Realizó importantes obras sociales, sin embargo, jamás igualarían minimamente la obra cardenista. Avila Camacho, es, pues, el Presidente que sin querer marginar el compromiso social se vincula a la firme tarea de apoyar el crecimiento industrial mediante el apoyo al sector privado de la economía. Miguel Alemán reafirmará esta política de industrialización.

### 3. Industrialización Acelerada e Inversión Pública:

#### 3.1. El Gobierno de Miguel Alemán

Al rendir protesta como Presidente de la República para el período 1946-1952, Miguel Alemán Valdés encontraba un país ya claramente inmerso en un proceso de industrialización.

En 1946 el ritmo de crecimiento que México había alcanzado era impresionante, solo comparable al de los países de

sarrollados de la época,<sup>22</sup> sin embargo, aunque el país crecía no lograba desarrollarse. La inequitativa distribución de la riqueza era el signo predominante y en consecuencia - los grupos mayoritarios, obreros y campesinos principalmente, continuaban en condiciones de atraso.

La política económica de los años cuarenta, orientada a favorecer la formación de una industria nacional más acabada, había afectado sensiblemente el desarrollo social; pese a ello, el nuevo mandatario insistía en continuar el rumbo de su antecesor: "Estamos empeñados, -señalaba Alemán- en una tarea gigantesca: la industrialización de México."

Las bases del proyecto industrializador fincadas durante el cardenismo y afianzadas por Avila Camacho iban a alcanzar su consolidación plena en el sexenio que iniciaba.

Durante su gestión el Presidente Miguel Alemán encausaba los esfuerzos del país hacia el desarrollo de una base industrial moderna. La orientación del gasto público durante este período explica por sí misma el proyecto alemanista: si Cárdenas durante su gobierno dedicó el 37.6% del presupuesto para actividades destinadas a estimular el recambio económico y Manuel Avila Camacho aumentó la proporción a 39.2%, Miguel Alemán, por su parte, la haría sobrepasar - -

<sup>22</sup> El ritmo de crecimiento del Producto Nacional entre 1940-1945 fue de 7.3%. Ver Historia General de México". T.2. El Colegio de México. México, 1981. Pág. 1277.

el 50%.<sup>23</sup>

En esta época la industrialización es el eje de la vida política y económica del país, de proyecto para la industrialización de México -señala Arnaldo Córdova- pasa a ser, además, condición para la futura realización de las reformas sociales encomendadas por la Constitución a su Estado.

El modelo de desarrollo implantado por Alemán beneficiaba de manera indiscutible al capital industrial. Los incentivos en materia fiscal, la política crediticia y los programas de inversión del gobierno federal se adecuaban a los intereses de los empresarios nacionales y extranjeros. Nunca como en este período la burocracia política y la élite empresarial convergen en un proyecto. Los objetivos fundamentales que pretendían alcanzar eran: a) Incrementar la producción agrícola; b) Sustituir importaciones; c) Aumentar los niveles de inversión; d) Mantener el control sobre los recursos básicos y la actividad económica en su conjunto, pero sin rechazar la participación del capital extranjero, en fin, desarrollar la infraestructura industrial y agrícola con recursos estatales.<sup>24</sup>

Para cumplir estos fines el Estado mexicano contaba ya

<sup>23</sup> Vease: El Gasto del Sector Público Mexicano, 1934-1982. De la Cruz Vázquez E. I.P.N. México, 1982.

<sup>24</sup> Vease: Hansen D. Roger. "La Política del Desarrollo Mexicano". Siglo XXI. México, 1982.

con un aparato administrativo fortalecido y en plena expansión. Al inicio de su gestión Miguel Alemán reorganiza la administración pública con el propósito de adecuarla a las necesidades del proyecto industrializador. La nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado estipulaba que "para el despacho de los negocios del poder administrativo de la Federación y para el estudio y planeación de la política de conjunto que en ciertos ramos debe de conseguirse habrá las siguientes dependencias del Ejecutivo Federal".<sup>25</sup>

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Economía
- Secretaría de Agricultura y Ganadería<sup>26</sup>
- Secretaría de Recursos Hidráulicos
- Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas
- Secretaría de Salubridad y Asistencia
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

<sup>25</sup>Diario Oficial, Diciembre 21 de 1946. "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

<sup>26</sup>Esta dependencia sustituye a la Secretaría de Agricultura y Fomento.

- Departamento Agrario
- Departamento del Distrito Federal.

Entre las reformas más importantes que introducía esta ley destaca la creación de dos nuevas Secretarías de Estado: la de Recursos Hidráulicos y la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

La creación de la Secretaría de Recursos Hidráulicos - respondía a la necesidad del país de contar con un campo más productivo. Entre sus atribuciones le correspondía despachar los asuntos relacionados con la dirección, organización-control y aprovechamiento de recursos hidráulicos nacionales y la construcción de obras de riego, drenaje, abastecimiento de aguas potables y defensa contra inundaciones, bien directamente o en cooperación con las autoridades locales o particulares.

Ante la necesidad del gobierno de mantener un control más efectivo sobre los bienes a su encargo, particularmente los del sector paraestatal cuya importancia era creciente en la economía del país, surge la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Correspondía a esta dependencia el despacho de los asuntos relacionados con la conservación y administración de los bienes nacionales, la celebración de actos y contratos de obras de construcción que se realizaron por cuenta del gobierno federal, la vigilancia de la ejecución de los mismos y la intervención



en las adquisiciones de toda clase. Asimismo, estaba facultada para realizar estudios tendientes al mejoramiento de la administración pública.

Dentro de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa se encontraba la Dirección de Organización Administrativa, que era la encargada de realizar los estudios y sugerencias para el mejoramiento de la administración. Su importancia radicó en el cambio que se dió en el análisis de la Administración Pública, anteriormente vista desde la perspectiva legista.<sup>27</sup>

Durante el sexenio de Miguel Alemán también se amplía y adquiere especial importancia el sector paraestatal.

Uno de los instrumentos que utilizó este gobierno para lograr el objetivo de industrializar el país fue la Nacional Financiera, encargada de conceder financiamiento primordialmente para la industria básica. Desde el inicio de su mandato Alemán planteaba ese propósito:

"La industrialización necesita de créditos en mayor volumen y con interés razonable., para que las empresas no sean víctimas de la especulación inmoderada. Con este fin Nacional Financiera aumentará su capital propio y orientará su acción crediticia,-

---

<sup>27</sup> García Cárdenas, Luis. Antecedentes de la Administración Federal en México. R.A.P. No.5a. Ed. INAP. México, 1982. Pág. 347.

haciéndola más eficaz para el impulso económico del país."<sup>28</sup>

Durante este período NAFINSA dedicó más de la mitad de sus financiamientos a largo plazo para industrias dedicadas a sustituir importaciones. Las ramas industriales más favorecidas fueron: la siderúrgica y de productos metálicos; la de papel y derivado; la de cemento y la de azúcar.

NAFINSA se ocupó también de obtener financiamiento para las inversiones del gobierno federal, principalmente para el mejoramiento y extensión de los ferrocarriles, carreteras, fomento de la agricultura, obras de riego, generación y transmisión de energía eléctrica y ampliación de las telecomunicaciones del país.

Entre 1947-1953 la dependencia del gobierno para sus inversiones fue, aunque creciente, de poca importancia: solamente alrededor de 10 por ciento de la inversión pública federal se realizó con fondo del exterior; el 81% estaba dirigido principalmente a las empresas públicas, las cuales financiaban así el 17.1% de sus programas.<sup>29</sup>

Dentro de la inversión pública federal los organismos y empresas descentralizadas absorbían el 52%, sólo a tres de

---

<sup>28</sup> México a través de los Informes Presidenciales (el sector paraestatal). Vol. 6. Pág. 96.

<sup>29</sup> MATIP. El sector Paraestatal. Vol. 6. Pág. 97.

ellas correspondió el 40% (Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales y Petróleos Mexicanos, 8%, 20% y - 12% respectivamente).<sup>30</sup>

Por la importancia que tenía para la economía del país son reestructuradas durante este período la Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales, Petróleos Mexicanos, la Universidad Nacional y la misma Nacional Financiera, con el fin de adecuarlas al desarrollo industrial.

Además de su política de promoción industrial la Nacional Financiera dió el apoyo necesario para consolidar varias de las empresas creadas bajo su amparo, entre las que destacan: Altos Hornos de México, Celanese Mexicana, Viscosa Mexicana, Industrial Eléctrica de México y Ayotla Textil.<sup>31</sup>

La política de industrialización que condujo al Estado a invertir en obras de infraestructura y a conceder todo tipo de prerrogativas a la burguesía para estimular su participación en la inversión, llevó a establecer mayores puntos de coincidencia entre la Clase Política y los empresarios, lo cual resultó desfavorable para las clases populares.

En el campo, por ejemplo, las políticas cardenistas se rectifican. A unos días de haber asumido la presidencia --

---

<sup>30</sup> Ibid. Pág. 97.

<sup>31</sup> Ibid. Pág. 97.

Alemán Señaló:

"...La etapa de acción agraria dirigida a quebrantar el poder político, económico y social de los latifundistas ha concluido y ahora sigue la etapa técnica encaminada a superar la situación económica y moral del campesino."

Acorde con estos propósitos se decretan las reformas a los apartados X, XIV y XV del artículo 27 constitucional.<sup>32</sup> La política agraria retrocede: se aumentan las dotaciones a la "pequeña propiedad", se sacralizan los juicios de amparo y los certificados de inefectibilidad agraria y ganadera. - Las reformas en el campo fincaban las bases del neolatifundismo y determinaban el auge de la burguesía rural y de las empresas agrícolas dedicadas a cultivos de exportación, en detrimento de los campesinos de las zonas temporales que tuvieron la función de cultivar bienes para el consumo interno.<sup>33</sup>

Ante el interés y necesidad de desarrollar la agricultura comercial de exportación, durante la administración de Alemán se crean las comisiones de los ríos Tepalcatepec, Papaloapan, Fuerte y Grijalva, con facultades para construir obras contra inundaciones, sanitarias, de riego, desarrollo

<sup>32</sup> Diario Oficial, Diciembre 31, 1946

<sup>33</sup> Vease: Gutelman, Michel. "Capitalismo y Reforma Agraria en México". Era, México, 1983.

de energía, vías de comunicación, centro de población, etc.<sup>34</sup>

En esta época se crea también la Comisión Nacional de Colonización<sup>35</sup> con el objeto de estudiar y localizar todos - aquellos terrenos que fueran susceptibles de colonizarse, - para dedicarlos a explotaciones agrícolas o ganaderas y pro mover ante los particulares su ocupación.

Para incrementar la productividad en el campo y apoyar a la agricultura comercial se formaron otros organismos dedicados a promover la modernización de los principales productos, surgen así la Comisión Nacional de Café, la Comisión Nacional de Olivo, la Comisión del Maíz y la Comisión de Ca ña de Azúcar.<sup>36</sup>

La intervención estatal en la economía se completa - - con la acción de la Compañía Exportadora e Importadora Mexi cana, que al quedar como empresa estatal encargada del comer cio (en sustitución de la Nacional Distribuidora y Regulado ra) tuvo las siguientes funciones: 1) Adquirir y disponer - de toda clase de mercancías y productos de importación y ex portación o aquellos cuya adquisición esté relacionada con las operaciones del comercio exterior; 2) Ejecutar comision es, órdenes y actos de intermediación comercial relaciona-

<sup>34</sup> MATIP, La Administración Pública. Vol. 5 T. IV. Págs. 564-581.

<sup>35</sup> Diario Oficial, Enero 25 de 1947. Ley que crea la Comisión Nacional de Colonización.

<sup>36</sup> MATIP, "La Administración Pública." Vol. 5 T. IV. Págs. 568-579.

dos con el comercio extranjero; 3) Efectuar contratos para alquilar, arrendar, abastecer y almacenar mercancías y negociar los papeles de crédito correspondientes; 4) Establecer y suministrar servicios que tengan como fin el estímulo, desarrollo y organización del comercio internacional de México; 5) Adquirir toda clase de bienes muebles e inmuebles para su funcionamiento y 6) Realizar cualquiera otros actos, contratos, operaciones o empresas relacionadas con las actividades enumeradas.<sup>37</sup>

Para 1947 el Estado, por medio de sus empresas, había conseguido abarcar las áreas estratégicas para el desarrollo industrial; las comunicaciones, las finanzas, el fomento industrial y los energéticos estaban bajo su custodia. - Con el propósito de reglamentar la acción gubernamental en la economía y de sujetar el sector paraestatal a los lineamientos marcados por la política general del Ejecutivo en diciembre de 1947 se expide la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.<sup>38</sup>

La ley encomendó a la Secretaría de Hacienda la vigilancia y control de tales organismos, dándole facultades para:

- 1) Solicitar estados financieros; 2) Revisar presupuestos y

<sup>37</sup> Fernández Santillán, José. "Política y Administración Pública en México". INAP. Págs. 81-82.

<sup>38</sup> Rives Sánchez, Roberto. Elementos para un análisis de la Administración Pública Federal en México. INAP. México, 1984. Pág. 361.

programas anuales de inversión de esas empresas; 3) Efectuar auditorías; 4) Promover innovaciones en la organización; 5) Establecer responsabilidades y 6) Autorizar la cancelación de crédito a esos organismos.<sup>39</sup>

A fin de cumplir con las funciones que esta ley le encomendaba la Secretaría de Hacienda y Crédito Público creó la Comisión Nacional de Inversiones, integrada por funcionarios de las Secretarías de Hacienda, Bienes Nacionales y del Banco de México y Nacional Financiera, con carácter permanente y en la que también participaron con funciones específicas representantes de economía nacional, y del Banco de México, Nacional Financiera, Agricultura y Ganadería, Comunicaciones y Obras Públicas, Marina y Defensa Nacional.

En 1954 desaparecería la Comisión Nacional de Inversiones creándose en su lugar el Comité de Inversiones que dependería directamente de la Secretaría de la Presidencia. El - Nuevo Comité tenía entre sus atribuciones: a) Planear el gasto público y las inversiones federales; b) Seleccionar proyectos; c) Supervisar el funcionamiento del aparato administrativo y d) Concentrar información de instituciones centrales y descentralizadas.<sup>40</sup>

La actividad del Estado en la economía del país era ya

---

<sup>39</sup> Flores Romero, R. "Administración y Política en la Historia de México" INAP. 1981. Pág. 233.

<sup>40</sup> Ibid. Pág. 233.

determinante en estos años. En 1950, ante la necesidad de contener la inflación creciente el gobierno emite la Ley de Atribuciones del Ejecutivo en materia económica.<sup>41</sup> La ley - delegaba en el Presidente amplias facultades para emitir -- precios máximos, determinar formas de artículos en las fá-- bricas, imponer restricciones a las importaciones y, también, ocupar temporalmente las fábricas necesarias para incremen-- tar la producción.

En materia de asistencia social las actividades realiza-- das por la administración alemanista fueron mínimas. Los - gastos presupuestales destinados a aspectos como la educa-- ción, salud, servicios urbanos, se reducen sensiblemente en aras de la entrada a la modernidad.

En el aspecto social destaca la labor realizada por la Dirección de Pensiones, el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas y otras dependencias oficiales que construye-- ron multifamiliares y unidades habitacionales para los tra-- bajadores del Estado.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, contribuyendo con la política de abastecimiento de la vivienda, destinó parte importante de sus recursos para la construcción de ca-- sas para los obreros.

El valor que el gobierno otorgaba al bienestar social

---

<sup>41</sup> Diario Oficial, diciembre 30 de 1950.



estaba en función de varios factores, destacando los de órden político, pues en lugar de avanzar en el sentido de llevar a la práctica una reivindicación de los trabajadores - consagrada en la Constitución, respecto a que los patrones tenían la obligación de proporcionarles casa se consideró - necesario mantener un programa de vivienda (a través de conjuntos habitacionales), para evitar las presiones del sector obrero.

La política social del gobierno se extendió también al ramo educativo. En 1951-1952 el gobierno dedicó el 4% de sus inversiones para erigir las instalaciones que concentrarían las escuelas de la Universidad Nacional. Además de esas obras se creó el Consejo Técnico de Enseñanza Superior e Investigación Científica y el Museo Nacional de Artes Plásticas.<sup>42</sup>

A esta época corresponde también la creación del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura cuyo objeto era fomentar, organizar y difundir las bellas artes; y el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, cuya finalidad era el mejoramiento físico, cultural y cívico de los jóvenes.<sup>43</sup>

En el plano político lo más relevante fue la reestructuración del partido oficial y la reforma a la ley electo--

---

<sup>42</sup>MATIP. "EL Sector Paraestatal". Vol. 6. Pág. 107.

<sup>43</sup>MATIP. "La Administración Pública". Vol. 5 T. IV. Págs. 563-582.

ral. La transformación del PRM en el PRI planteó la vuelta a la afiliación individual aunque sin cancelar la colectiva. El propósito era que la fuerza del partido ya no estuviera fundada en las organizaciones sociales, sino que proviniera de la asociación de ciudadanos.

Las reformas a la ley electoral cumplían con dos objetivos fundamentales: 1) Centralizar el proceso electoral para fortalecer el control del gobierno sobre el mismo, y 2) Propiciar la formación de partidos políticos nacionales y permanentes, a fin de romper con la tradición de partidos personalistas y efímeros, organizados en coyunturas electorales alrededor de un candidato y sin perspectivas de una vida permanente ya que desaparecían una vez terminadas las elecciones.

Las reformas tanto a la ley electoral como al Partido del Estado no fueron actos de mera voluntad política, sino resultado de los avances hasta entonces alcanzados en el camino de la institucionalización del poder y que habían alterado la correlación de fuerzas dentro del Estado y su Partido.<sup>44</sup>

Destaca en esta época los cambios sustanciales que operaron en el sistema de reclutamiento de la élite política. Fue durante este régimen que se inició la promoción de los

---

<sup>44</sup> "Evolución del Estado Mexicano". Ed. El Caballito T. III. Pág. 54

técnicos a los puestos de dirección política, y con ello la carrera política por vía de los puestos de la administración pública.

### 3.2. El Período de Adolfo Ruiz Cortines

Al asumir la presidencia Adolfo Ruiz Cortines en 1952, el país atraviesa por serios problemas de orden económico y político.

El déficit público, la inflación y los miles de obreros y campesinos que habían quedado al margen del proyecto industrializador eran la herencia que el alemanismo legaba al nuevo gobierno.

En su protesta como Presidente Constitucional Ruiz Cortines destacaba las carencias y dificultades a que tal proyecto había conducido.

"... La celeridad con que se está operando el desarrollo industrial comienza a provocar desajustes en las demás ramas de la economía que no han crecido a ritmo similar. - La producción agrícola ganadera se ha quedado a la zaga de la industria, y no es aún bastante para satisfacer las necesidades de nuestro pueblo. El sistema de transportes no ha podido todavía adecuar su organización y funcionamiento a las imperiosas exigencias de la vida nacional. El desmesurado crecimiento del aparato comercial influye adversamente

en el nivel de los precios. El aumento de la tasa de ganancia del capital no ha ido acompañado de un incremento proporcional de las inversiones útiles a la colectividad. La insuficiencia del mercado interno para absorber algunos productos industriales, pone de relieve la reducción que sufren los sectores sociales más débiles. Y la mayoría de la clase campesina que representa parte del ingreso nacional, vive aún en condiciones de pobreza."<sup>45</sup>

Ante estas circunstancias el Estado había de actuar decididamente para poder continuar con su proyecto de desarrollo capitalista. En un primer momento -de 1952 a 1954- la acción gubernamental se encaminó básicamente hacia la consecución de un equilibrio entre inflación, desarrollo y paz social. Para ello recurrió, por un lado, al control sobre el comercio y por otro, al equilibrio presupuestal.

En lo que al control del comercio se refiere, se atacó la especulación y acaparamiento de productos básicos mediante las reformas al artículo 28 constitucional que aumentó considerablemente las sanciones a quienes llevaran a cabo tales prácticas.<sup>46</sup> Asimismo, se fijaron los precios de los productos de primera necesidad. La acción marginal de regulación y estabilización de precios continuó a cargo de la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA).

<sup>45</sup> MATIP "La Administración Pública" T. 5 V. 5. Pág. 5

<sup>46</sup> Ibid. Págs. 13-14.

Con el propósito de elevar el nivel de vida de las clases trabajadoras el gasto público se orientó, sólo al principio, hacia el fomento del desarrollo social. Esta postura habría de desecharse muy pronto en virtud de que la iniciativa privada al ver limitados los estímulos gubernamentales para la actividad económica, retiraba o reducía sus inversiones.

Ante el descontento de los grupos empresariales por la política económica del Estado, Ruíz Cortines la rectificó, y optó por destinar buena parte de los recursos de la Federación hacia la promoción y fomento de la producción. Así el gasto público que para 1953 había sido de \$549,042.00 millones de pesos, crece a \$ 7,916,807.00 en 1954, aumenta a \$ 8,883,121.00 en 1955 y a \$ 1,027,011.00 en 1956.<sup>47</sup>

Durante este sexenio la inversión del gobierno creció a un ritmo del 5.2 por ciento anual y se concentró en el fomento industrial.<sup>48</sup>

Además de incrementar el gasto público se tomaron otras medidas para fomentar el apoyo a la producción, tales como el apoyo a la agricultura, apoyo fiscal y crediticio a

---

<sup>47</sup>"El Gasto del Sector Público Federal Mexicano". Estructura y ritmo 1947-1975. de la Cruz Vázquez, Efrén. IPN. México 1976.

<sup>48</sup>MATIP. T. 6 Pág. 108.

la industria y por último la devaluación de 1954.<sup>49</sup>

"Entre las disposiciones de carácter fiscal favorable a la inversión privada destacan la Ley de Impuestos y Fomento a la Minería (para impulsar el desarrollo de esta actividad), la modificación a la Ley del Impuesto sobre la renta (que desgrava las utilidades reinvertidas), y la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, con la cual el Estado alentaría las áreas prioritarias para el desarrollo nacional."<sup>50</sup>

Con el fin de adecuar los organismos del Estado a las necesidades del período la Comisión Nacional de Inversiones se transforma en Comité de Inversiones dependiendo directamente del Ejecutivo y con facultades para planear el gasto público, jerarquizar proyectos y programar las inversiones del gobierno federal.

Corresponde a este Comité formular el Programa Nacional de Inversiones para 1953-1958, cuyos objetivos fundamentales era: alcanzar un desarrollo más coordinado de la economía; incrementar el crecimiento de la producción; obtener cierta estabilidad de precios y canalizar recursos financieros hacia las áreas que más lo requieran.<sup>51</sup>

<sup>49</sup> MATIP. T. 4 V. 2 Pág. 644. La paridad pasó de 8 pesos sesenta y cinco centavos a doce pesos cincuenta centavos por dólar.

<sup>50</sup> "Evolución del Estado Mexicano". T. III. Ediciones el Caballito. México, 1986. Pág. 75.

<sup>51</sup> MATIP. "El Sector Paraestatal." T. 6 Pág. 116.

La política de apoyo a la producción se vería respaldada en la creación del Consejo de Fomento y Coordinación de la Producción Nacional, organismo encargado de coordinar la acción pública con la privada y de realizar estudios y proponer medidas concretas para el incremento y equilibrio entre la industria y la agricultura.<sup>52</sup>

La expansión y fortalecimiento de la industria nacional se vió favorecida también con la creación del Fondo de garantía para la Pequeña y Mediana Industria, cuya función sería proporcionar recursos a este campo.<sup>53</sup>

El crédito exterior fue otro elemento importante para poder sostener el ritmo de industrialización. El aporte externo de la inversión pública federal pasó del 17% al 26% - en 1958, y la privada llegó a un 40% de componente extranjero.<sup>54</sup>

En el proceso de industrialización la Nacional Financiera tuvo un papel muy destacado. Al igual que en el sexenio alemanista sus actividades se encauzaron hacia el financiamiento de la industria básica, dando especial atención al sector paraestatal.

"El fomento a la industria paraestatal se manifestó en

---

<sup>52</sup> MATIP. "La Administración Pública". T. 5. V. 5. Pág. 19.

<sup>53</sup> Ibid. Pág. 22.

<sup>54</sup> MATIP. "El Sector Paraestatal". T. 6. Pág. 108.

obras como el complejo industrial Sahagún que comprendía - Diesel Nacional, Constructora de Carros de Ferrocarril y - Fábrica Nacional de Maquinaria Textil. También en este se xenio el sector público constituyó, entre otras empresas: el Ingenio Rosales, la Comisión Nacional de Valores, Comercial Mexicana, S.A., Zincamex, S.A. y Bienes Raíces Industriales,<sup>55</sup> S.A. de C.V.

Las comunicaciones, los hidrocarburos y la energía -- eléctrica, factores determinantes para el desarrollo de la economía, reciben especial atención por parte del Estado, durante este sexenio se amplía su capacidad y se realizan mejoras a las instalaciones ya existentes.

Durante el mandato del Presidente Ruiz Cortines cobró mayor importancia la política de bienestar social. Los pro blemas derivados de la industrialización (la concentración urbana que demandaba cada vez más servicios, la reducción - del ingreso real causada por la inflación y la estrechez de las perspectivas sociales), permitían prever un conflicto, el cual efectivamente tuvo sus manifestaciones al final del se-xenio y a principios del siguiente. Ante esta situación, - el gobierno federal tomó medidas preventivas para mejorar - las condiciones de vida del pueblo.

---

<sup>55</sup> Flores Caballero, Romeo. "Administración y Política en la Historia de México. INAP. México 1981. Pág. 237.



Los recursos destinados a la asistencia social se incrementó notablemente. Las inversiones realizadas por el gobierno a través de dependencias dedicadas al bienestar social (IMSS y SSA principalmente) fueron el doble de las que efectuó el Presidente Alemán, aumentando su participación - del 3.6% en el sexenio anterior al 5%.<sup>56</sup>

En el ramo de la salud la actividad del Estado se completaba con la creación del Instituto Nacional de Bienestar de la Infancia, la instalación de numerosos Centros Materno-Infantiles, y la construcción de hospitales. Durante esta administración se construyeron 315 hospitales con un costo de 57 millones de pesos.

A fin de proveer de vivienda a los trabajadores y a las clases sociales de escasos recursos el gobierno federal crea en 1954 el Instituto Nacional de la Vivienda, que se sumaba a los esfuerzos de la Dirección de Pensiones, el Seguro Social, los Bancos Hipotecarios y del Ejército y la Armada, que independientemente pretendían alcanzar el mismo objetivo.

En materia educativa la inversión pública creció buscando con ello elevar el nivel educativo de la población. Durante este período el gobierno creó 14 mil nuevas plazas de maestros. Se construyeron y ampliaron 2 mil 606

---

<sup>56</sup> MATIP. T. 6. Pág. 118.

nuevas escuelas y, además, -dentro de este mismo rubro-se -- reorganiza el Instituto Nacional de la Juventud expidiéndose la Ley Reglamentaria del Consejo Nacional Técnico de la Educación promulgándose la Ley de Derecho de Autor.<sup>57</sup>

En el plano político la acción gubernamental se encaminaría a recuperar la legitimidad del sistema, que se encontraba deteriorada a causa de las inmoralidades administrativas del gabinete anterior.

Adolfo Ruiz Cortines promueve, con la finalidad de ganar consenso para su gobierno, las reformas constitucionales que otorgaron a la mujer todos los derechos políticos<sup>58</sup> y un proyecto de modificación a la ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos.<sup>59</sup>

Para impedir el enriquecimiento ilícito de los gobernantes se sugería que al inicio de sus funciones declarasen sus bienes; si al terminar su gestión poseían más de lo que sus posibilidades económicas les permitieran, el caso debería ser investigado de oficio.

Durante este sexenio, a diferencia del anterior, el -- sector central de la administración no sufre cambios sustanciales. Lo más relevante en este aspecto sería la reorgani

---

<sup>57</sup> MATIP, T. 5. V. 5. Pag. 51

<sup>58</sup> MATIP, T. 5. V. 5. Pág. 10

<sup>59</sup> Ibid, Pág. 12.

zación de la Secretaría de la Defensa Nacional que vuelve a establecer las Direcciones Generales que había suprimido en 1951.<sup>60</sup>

#### 4. Crecimiento Económico y Desarrollo Estabilizador 1958-1970.

##### El sexenio de Adolfo López Mateos

El acelerado crecimiento económico de la década de los cuarenta y primera parte de los cincuenta dió como resultado una polarización entre las diversas clases sociales que se tradujo en la concentración de la riqueza nacional en una minoría cada vez más pequeña y, consecuentemente, en la pobreza creciente de las capas mayoritarias de la sociedad. Esta situación obstaculizó la continuidad del modelo de crecimiento de la "industrialización acelerada". Por otro lado, -y como resultado de la política económica gubernamental- se presentaron enfrentamientos entre el gobierno y algunos movimientos sindicales y sociales reivindicatorios. En suma la industrialización experimentada por México a partir de 1940 había generado riqueza pero la había concentrado en pocas manos, hecho que negaba la filosofía que había sustentado a los tres regímenes anteriores, a saber, que una vez generada, la distribución social de la riqueza sería automática.

---

<sup>60</sup> Ibid. Pág. 20.

Así, "El régimen que se iniciaba el 10. de diciembre - de 1958, con Adolfo López Mateos, recibía un país que mostraba los efectos de la política ruizcortinista (y alemanista). Por una parte, avances notables alcanzados por la acelerada industrialización; y por la otra, una creciente población que no participaba de los beneficios alcanzados."<sup>61</sup>

Los problemas sociales y sindicales que se presentan a finales de la gestión ruizcortinista y principios del gobierno de Adolfo López Mateos fueron consecuencia directa de la política de crecimiento económico de los 15 años anteriores, y plantearon a la administración lopezmateista la urgente necesidad de instrumentar cambios en la dirección del desarrollo.<sup>62</sup>

En este sentido si los dos últimos gobiernos se habían distinguido por su ciego interés en el fomento al crecimien

<sup>61</sup> Flores Caballero, Romeo R. "Administración y Política en la Historia de México." INAP. México, 1960. Pág. 244.

<sup>62</sup> Se inscriben entre los movimientos más importantes: la invasión de tierras a principios de 1958, Sonora y Baja California, que culminaron con la expropiación del latifundio La "Cananea Cattle Company", de propietarios norteamericanos y el reinicio de la dotación de tierras por el gobierno de Ruiz Cortines; otro movimiento fue el originado por los mestros de primaria del Distrito Federal en 1958 que formó el movimiento Revolucionario del Magisterio al frente del cual estuvo Othón Salazar, el gobierno cubrió algunas de sus demandas económicas con lo que tranquilizó el descontento de dicho gremio; finalmente, se encuentra el movimiento ferrocarrilero 1958-1959 y el organizado por los médicos capitalinos a mediados de la década de los sesenta. Para mayor información sobre estos movimientos, vease: Pellicer Brody, Olga de Reyna, José Luis. "El afianzamiento de la actividad política" en Historia de la Revolución Mexicana. Período 1952-1960. El Colegio de México, 1980.

to económico, sin sopesar y equilibrar las apremiantes necesidades del pueblo mexicano, López Mateos se verá forzado a rectificar dicha postura en favor del gasto social. "Para López Mateos responder a las clases mayoritarias era un objetivo que se había propuesto desde su campaña presidencial. En su toma de posesión decía "tenemos que luchar para que - el progreso sea general y equilibrado, cuidando que la riqueza no se concentre en pocas manos, en ciertas actividades y en limitadas regiones geográficas (y, hacia 1963 afirmaba) que la paz sólo podría fundarse en la justicia social como medio de atenuar la profunda desigualdad en la distribución del ingreso"<sup>63</sup> López Mateos entonces, volverá la vista hacia las políticas sociales y populares del cardenismo adecuando el modelo industrializador a las nuevas condiciones del país.

Ahora bien, como consecuencia de la política industrializadora la administración pública federal descentralizada como paraestatal evoluciona de tal manera que el gobierno - de Adolfo López Mateos impulsa una cierta "reforma administrativa". Con tal fin emite la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en diciembre de 1958, que busca adecuar el aparato público estatal a los nuevos criterios de dirección económica y eficacia administrativa. Por lo que hace al sector paraestatal, éste no cesa de crecer, sin embargo, se ejecutan ciertas medidas para su control y coordinación

---

<sup>63</sup> Flores Caballero, Romeo R. Op. Cit. Pág. 251.

al través de la Secretaría del Patrimonio Nacional, principalmente.

En virtud de que el énfasis en la cuestión económica - de las administraciones anteriores había marginado en mucho el desarrollo político de la sociedad mexicana, López Mateos introduce algunas reformas que tienden a fortalecer la representatividad legal del Sistema Político Mexicano, entre los que se pueden mencionar: la inclusión en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de los Diputados de Partido o electos mediante el sistema de representación proporcional y, el fortalecimiento de la actividad política femenil.

En el terreno laboral y sindical la política ejecutada por Adolfo López Mateos disminuye la tensión entre gobierno y sindicatos y entre empresarios y obreros. De tal manera que, "A mediados del sexenio, el Presidente podía afirmar - que los emplazamientos a huelga se habían reducido en un noventa y ocho por ciento y en lo sucesivo no habría más problemas serios en la materia."<sup>64</sup>

En resumen, la administración del gobierno de Adolfo López Mateos absorbe tres grandes rubros: 1) la continuación de la política de industrialización bajo una nueva modalidad: "El desarrollo estabilizador"; 2) la modernización de la administración pública a través de los criterios de racionalización.

---

<sup>64</sup> Ibid. Pág. 252.

dad, control y coordinación administrativos, y 3) una postura del gobierno abierta a las demandas sociales, que se traducirá en el advenimiento de una estabilidad política que - permitirá continuar con el crecimiento económico. Destacan en este renglón las reformas al artículo 123 constitucional y el extenso reparto agrario "... que llegó a más de veintitres millones de hectáreas, el mayor en la historia de México".<sup>65</sup>

#### 4.1. Administración Pública y Desarrollo Estabilizador.

El modelo de crecimiento basado en la industrialización acelerada-puesto en voga a partir del gobierno de Miguel Alemán y que Adolfo Ruiz Cortines continuó tuvo, en principio, como aliciente principal la situación de inestabilidad internacional y, posteriormente, se basó en el endeudamiento externo y en la apertura del mercado nacional al capital --foráneo. Todo esto producirá una serie de resultados que --harán eclosión hacia 1958-1959 lo que obligará a ejecutar --ciertos cambios en el modelo de crecimiento adoptado.

Sin embargo, cabe señalar que la política económica del nuevo gobierno (el de Adolfo López Mateos) seguirá centrada en promover la industrialización, mediante lo que se ha llamado "Desarrollo Estabilizador". "Esta política económica buscó impedir la inflación manteniendo los niveles tanto el

---

<sup>65</sup> Ibid. Pág. 255.

alza de los precios como el de salarios. Aunque tendieron a elevarse más los primeros que los segundos su aumento no tuvo un carácter inflacionario."<sup>66</sup>

El Estado mexicano continuó siendo el verdadero gestor del desarrollo estabilizador. Para lograr - - - - - este objetivo era imperativo instrumentar cambios en las políticas de recaudación de ingreso y asignación de recursos, en el renglón de inversiones públicas, en el control de precios y salarios; redefinir las relaciones con el sector laboral y, más adelante, con la iniciativa privada mexicana; pero fundamentalmente, encauzar un mayor interés a la atención de las necesidades de la población. Todo esto condujo al Estado a incrementar su participación en la economía, la política y la sociedad en general.

La política de estabilidad económica fortaleció al Estado en la vida interna del país pero al mismo tiempo propició un mayor endeudamiento externo debido a que la estrategia del modelo, descansó fundamentalmente en los préstamos del exterior.

#### 4.1.1. Desaliento del Sector Privado: los primeros años del sexenio.

Con los acontecimientos de finales de la década el sec

<sup>66</sup> Labastida Martín del Campo, Julio. "De la Unidad Nacional al Desarrollo Estabilizador, en América Latina. Historia de medio siglo. Siglo XXI. México, 1981. Pág. 347.



tor privado pensó que los tiempos habrían de cambiar y las ganancias podrían disminuir, lo que orilló a que suspendieran sus inversiones (en el mejor de los casos) y, más aún, sacar sus capitales del país.

Al principio del sexenio, hubo toda una conjunción de acontecimientos que definieron un panorama turbio para los empresarios mexicanos. Por una parte, el triunfo de la Revolución Cubana y la supuesta simpatía del gobierno de López Mateos hacia la misma, situación que aunada a ciertas concesiones sociales del Estado para con el movimiento obrero dificultaron, en principio, la correspondencia y plena identificación de los intereses del gobierno y las del sector privado. Raymond Vernon alude al respecto: "Muchos de los hombres de negocios de México, enervados por el estancamiento de la economía y por las aperturas del gobierno hacia la izquierda, decidieron interpretar las acciones de López Mateos como ataque. La fuga de capitales se aceleró en 1960-1961, manifestándose no sólo en las cuentas de capital de la balanza de pagos del país, sino también en una enorme cifra negativa "errores y omisiones", poco menos de 200 millones de dólares, sólo en 1961. Únicamente fuertes créditos del Banco de Exportación e Importación y otras fuentes públicas, salvaron al peso mexicano de la devaluación".<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Vernon, Raymond. El Dilema del Desarrollo Económico de México. Diana México, 1974. Pág. 138.

La reacción del sector privado era en respuesta de esa "apertura hacia la izquierda del gobierno de Adolfo López - Mateos, pero también, por la decisión de instrumentar una política económica que fomentara una creciente intervención estatal, traducida en la compra de empresas privadas y la extensión de la empresa pública y los organismos descentralizados. Lo que no había comprendido el sector privado mexicano es que incluso las políticas de intervención estatal se circunscribían en los objetivos del modelo estabilizador.

En el terreno de las compras y para dar cumplimiento a los imperativos del modelo el gobierno nacionalizó la industria eléctrica y adquirió los contratos de exhibición de algunas salas cinematográficas, obteniendo una participación mayoritaria en la empresa siderúrgica "la consolidada". Tanto aquellas como ésta representaban inversiones e intereses extranjeros, fundamentalmente de norteamericanos.

#### 4.1.2. Crecimiento del sector paraestatal y dirección del gasto público.

Paralelamente a estas acciones, el gobierno instrumentó una política de crecimiento del sector paraestatal de la economía y una reforma administrativa tendiente a agilizar el sector central de la administración pública. Al iniciar el sexenio se veía la necesidad urgente de fortalecer la actividad eco

nómica del Estado debido al fuerte descenso de los índices de crecimiento de la economía nacional y de la ausencia de inversiones privadas. "El descenso de las exportaciones y de las inversiones privadas en los primeros años del gobierno de López Mateos, y, en consecuencia, el descenso de las tasas de crecimiento de la economía, llevaron a que el Estado tomara un papel más agresivo en la vida económica y a -- que se plantease la necesidad de una reforma fiscal que aumentara sustancialmente los ingresos del Estado.<sup>68</sup>

A pesar de los intentos por incrementar los ingresos -- del Estado mediante una reforma fiscal, se puede asegurar que, en términos generales el crecimiento de la administración pública mexicana y, especialmente, de su sector para estatal se financió fundamentalmente a través de la -- -- deuda interna y externa. Esta última evolucionó de tal manera que para 1967 la situación del endeudamiento mexicano estaba en los llamados "límites de seguridad", pues el pago de la amortización de la deuda para el período 1961-1967 representó... "... casi el 51% de los usos totales de las divisas de todo el período".

Otro de los aspectos significativos de la política económica del gobierno Lópezmateista es la dirección del gasto público federal, pues un poco contrastando la postura de --

68

Labastida Martín del Campo, Julio. Op. Cit. Págs. 349-350.

los tres sexenios anteriores, el de López Mateos canaliza: -- gran parte del presupuesto federal a los renglones de seguridad y Fomento social.

Por otro lado, debido al crecimiento que experimentó -- el aparato estatal se observó un incremento del gasto co-- rriente y, consecuentemente, del personal empleado por el -- gobierno federal. "En el sexenio de 1959-1964 los gastos -- corrientes del gobierno federal llegaron a representar casi el 60% del gasto total, con una tasa de crecimiento de más del trece por ciento anual que se explica en su mayor parte por el aumento de los sueldos y salarios y de las transfe-- rencias corrientes. El personal del gobierno federal pasó de 278,698 empleados en 1959 a 294,204 en 1964 (7.2%) al -- año y sus remuneraciones promedio pasaron del 7.954 a 10.677 pesos anuales por empleado. Los mayores aumentos de contra tación de personal se registraron en las secretarías de Ha-- cienda, de Educación Pública y de Obras Públicas, y en la -- industria militar, absorbiendo las dos primeras más de las dos terceras partes del aumento neto. Los ramos de Educa-- ción, Salubridad, Hacienda, Defensa y Comunicaciones y Trans portes, absorbieron algo más de la mitad del gasto corriente del gobierno federal en 1959-1964."<sup>69</sup>

La situación descrita nos indica el énfasis del gobier

---

<sup>69</sup> Wionczek S. Miguel. La sociedad mexicana: Presenta y Futuro. F.C.E. México 1979. Pág. 62.

no por fortalecer los renglones de asistencia social, sin embargo, dicha situación aunada a las premisas de ausencia de inversiones privadas y endeudamiento externo no tardaron en producir un elevado déficit en las finanzas del Estado. Parecía, entonces que el tan anhelado desarrollo estabilizador se vería obstaculizado por la nueva realidad del elevado gasto público y la escasa productividad.

Para el sector privado la situación era resultado de la apertura "izquierdista" del gobierno. Sin duda los empresarios se habían convertido, para estas fechas, en un sector en pleno auge y con creciente peso para propiciar mejores condiciones para su desarrollo. La política estabilizadora que a partir de entonces se logró tiene en consecuencia esta finalidad. Ya para 1961, las constantes exhortaciones de funcionarios del gabinete en el sentido de brindar respeto y garantías a la actividad de los empresarios reestablecía la confianza de este sector en el gobierno.

De esta forma se entraba plenamente en la órbita del desarrollo estabilizador, que a pocos años de iniciado produciría el tan renombrado "milagro mexicano", caracterizado por un crecimiento económico sostenido, particularmente en el sector industrial, que presenta su agotamiento definitivo hacia finales de la década de los sesenta. Sin embargo, además de las premisas descritas en relación a la función subsidiaria y de financiamiento de la inversión públi-

ca y de la creciente intervención estatal en la economía, - es necesario mencionar que este modelo de crecimiento necesitó de una política, específica en el renglón laboral y social que permitiera cubrir ciertas demandas para lograr y prolongar la estabilidad social necesaria que fuera la base para el crecimiento económico nacional. En este sentido, - la estrategia fue, precisamente, la política de gasto público que paralizó grandes recursos al aspecto social, aunada a una postura popular y nacionalista del titular del ejecutivo que reivindicó el derecho de la nación sobre algunas industrias estratégicas en poder de extranjeros (vr.gr. la industria eléctrica); y en esta misma dirección una cierta apertura democrática (vr.gr. la creación de los diputados - de partido) y una rectificación en su relación con la clase obrera mexicana que permitiría al Estado legitimarse después de los acontecimientos de 1959. Finalmente y en forma simultánea, hubo que adecuar el aparato público administrativo a las exigencias del modelo de crecimiento estabilizador. A este punto dedicamos las siguientes líneas.

#### 4.1.3. La Reforma Administrativa Lopezmateista.

En el terreno administrativo el "desarrollo estabilizador" condujo a un crecimiento del aparato público estatal - que a su vez, obligó a realizar ciertos cambios y adecuaciones con la finalidad de instrumentar controles de eficiencia y coordinación en la gestión pública, y permitir mayor

intervención estatal en la economía.

En el sector central de la administración pública mexicana se llevaron a cabo algunos cambios de importancia. La Secretaría de Agricultura y Fomento se transformó en la Secretaría de Agricultura y Ganadería; la Secretaría de Economía desapareció para que emergiera en su lugar la Secretaría de Industria y Comercio; la Secretaría de Salubridad Pública asumió las atribuciones y funciones del Departamento de Asistencia Social denominándose, a partir de entonces, Secretaría de Salubridad y Asistencia; por su parte la Secretaría del Trabajo amplió sus funciones absorbiendo aquellas de Previsión Social; mientras que, la Secretaría de Bienes Nacionales cambió su denominación por la de Patrimonio Nacional; se creó la Secretaría de Obras Públicas; el Departamento Agrario se denominó de Asuntos Agrarios y Colonización y, finalmente, de la Secretaría de Gobernación nació el Departamento de Turismo que más tarde se elevaría al rango de Secretaría.

El cambio en la denominación de algunas Secretarías así como la aparición de otras tenía como finalidad, brindar mayor apoyo al modelo de crecimiento, puesto que su objetivo era adecuar la Administración Pública para que esta coadyuvara a la consecución de los cuatro puntos básicos del modelo: 1) La estabilidad del tipo de cambio, 2) La estabilidad de los precios, 3) El logro de una tasa de cre-

cimiento del producto nacional entre el 6 y 7% anual, y 4) El financiamiento del desarrollo con ahorros voluntarios, -- nacionales y del exterior. En este orden se encontró la -- transformación de la Secretaría de Economía en Secretaría -- de Industria y Comercio, pues al tiempo en que vigilaría el estricto control de precios se abocaría a la tarea del fo-- mento industrial.

Por otro lado, el aumento de recursos disponibles en -- el ramo de inversiones remarca la creciente participación -- del gobierno en la materialización de los fines y metas del modelo estabilizador. Ricardo Torres Gaytán en relación al modelo mencionado nos dice que "este "... tenía ante todo la ventaja respecto de lo que había sucedido en años anteriores, de que se proponía combatir la inflación, cuyos efectos sobre elevación de los costos y los precios habían deteriorado los salarios reales de los trabajadores y neutralizado -- los efectos de las devaluaciones, en cuanto a la capacidad competitiva de las empresas nacionales, en el país y en el exterior. Al mismo tiempo se proponía sostener la tasa del crecimiento del producto nacional alrededor del doble de la que acusaba la tasa de crecimiento de la población, 3.3% en 1960, con objeto de que arrojara un margen que incrementara, en promedio, el ingreso real percapita y la tasa de ahorros no inflacionarios."<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> Torres Gaytán, Ricardo. Un siglo de devaluaciones del peso mexicano. Siglo XXI, editores. México, 1967. Pág. 329.



Asimismo, el imperativo del modelo se fincaba en la posibilidad de establecer "buenas" relaciones entre patrones y obreros, para ello la Secretaría del Trabajo que en el primer año del Gobierno lopezmateista se denominará, también, de Previsión Social se abocará a sentar las bases de estabilidad laboral.

Dado que el objetivo de reactivar la economía nacional para que volviera a sus elevados índices de crecimiento requería una mayor participación estatal en cuanto a la canalización de inversiones públicas, éstas comenzaron a fluir a través de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Comunicaciones y Transportes, la de Recursos Hidráulicos y la de Obras Públicas, entre otras. Dichas erogaciones estatales se tradujeron en caminos, carreteras y puentes, presas y obras de irrigación, impulso a la iniciativa privada mediante incentivos fiscales, etc.

Acompañó al crecimiento de la administración pública federal una rectificación en el destino del gasto público. Como se ha mencionado, términos generales hubo fuertes inversiones en los rubros de educación, asistencia social, salubridad, obras públicas y recursos hidráulicos.

Así, mientras que para 1958 el presupuesto de la federación destinado para los renglones mencionados contemplaba las siguientes cifras:

Educación Pública \$ 153,180.000.00

Salubridad Pública \$ 379.800.000.00

Recursos Hidráulicos 776,540.000.00

Ya para 1961 estos mismos renglones sorben las siguientes cantidades:

Educación Pública \$ 2.112.250.000.00

Salubridad y Asistencia 540.930.000.00

Obras Públicas 1.046,674.000.00

Recursos Hidráulicos 838.696.000.00

Cabe destacar que la mayor asignación presupuestal para estos años será en educación y obras públicas. Sin embargo, el ramo de Deuda Pública seguirá absorbiendo una parte considerable del presupuesto, ya que pasa de \$900,759.000.00 - para 1958 a 1,048.893.000.00 para 1961.

#### 4.1.4. Distribución de los ingresos del Estado.

En general la inversión social adquiere relevancia y - para mediados del sexenio lopezmateista (para el año 1961) las erogaciones por este concepto representan el 31% de los gastos del Estado, destinándose, por otro lado, el 26% a obras en Comunicaciones y Transportes y el 11% a fomento agrícola y ganadero. Ahora bien, a la promoción industrial y fomento comercial se destina el 7% de la asignación presupuestal total, representando la deuda pública el 10% de la erogación del Estado a los gastos de Ejército, Armada y Servicios Militares.

Como se alude en la justificación del proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1961, lo importante es impulsar la inversión en los renglones sociales sin descuidar el crecimiento económico de la nación. Para lograr esta última meta es necesario, según este documento, que se fortalezca una mejor coordinación entre el sector público y la iniciativa privada. Textualmente, López Mateos expresa:

"El progreso y desarrollo del país, exige el constante fortalecimiento de nuestra economía, razón por la cual el ejecutivo a mi cargo ha tenido y tiene la preocupación de encauzar los recursos de la nación, en coordinación con la iniciativa privada, hacia aquellas erogaciones - que independientemente de los servicios públicos, signifiquen un real y significativo impulso, a través de las obras públicas fundamentalmente, en el desenvolvimiento del país. El proyecto de presupuesto que se presenta ha sido planeado buscando... la atención adecuada de los servicios públicos y la construcción, - operación y conservación de las obras - de interés general. Tanto en los servicios como en las obras, se han atendido esencialmente a la necesidad real que - los demanda y a la jerarquía social que los promueve.

Más adelante establece que:

"... El Proyecto de Presupuesto... sólo consigna nuevos beneficios indirectos para el personal federal. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado, ampliará y mejorará notablemente los servicios médicos y sociales a los empleados públicos, pudiendo atarse entre -- otras actividades, la operación de trece clínicas y hospitales en el Distrito Federal, que serán aumentados a 36 y 105 hospitales y centros de consulta foráneos, ya en servicio, independientemente de que el año próximo se iniciarán los servicios del Hospital Central que contará con 624 camas y los últi-- mos adelantos médicos.

Como puede observarse el renglón de seguridad social y , específicamente, el de servicios médicos y asistenciales, - tuvo una inversión considerable por parte del gobierno, lo mismo sucedió con el ramo educativo:

"Para fines educativos se proponen sumas importantes... como las destina-- das a la ejecución del "plan de once años" con el que se pretende extender y mejorar el sistema de educación primaria en el país y las sumas necesarias para cubrir los aumentados de sueldos "de este Sector".<sup>71</sup>

<sup>71</sup> Vease. Presupuesto General de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 1961. Editado por el despacho encargado del ramo de la SHyCP. y aparecido en el Diario Oficial No.49 del 27 de diciembre de 1960. Pág. 1-2.

En el ramo de Comunicaciones y Transportes el énfasis recaerá en la Construcción de vías férreas, caminos y puentes, carreteras y la modernización del servicio de correos y telegráfos. Asimismo, se le dió un impulso considerable al fomento agrícola, ganadero y forestal con una inversión total de \$1,218.496.570.90 que representó el 11.04% del presupuesto total para este año (1961).

En cuanto a la promoción y fomento industrial como se dijo al principio, se destina el 7.3% del presupuesto total de la Federación, porcentaje que representa \$806,284,812.53. Cabe destacar, por una parte, que la mayor cantidad de recursos disponibles para estos efectos son absorbidos por las empresas paraestatales más importantes del país, como es el caso de la Comisión Federal de Electricidad a la que se le asignan \$383 millones; a la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, al Consejo de Recursos no Renovables y a las Comisiones de Fomento Minero y Energía Nuclear se les proporcionan 32 millones de pesos; y al Fondo de Garantía de la Pequeña y Mediana Industria y del Fomento del Turismo 15 millones. Por otra parte, las inversiones que para este año generan las paraestatales Altos Hornos de México, Petróleos Mexicanos y Almacenes Nacionales de Depósito ascienden a la cantidad de 2,183 millones de pesos.

Como se ha dicho la importancia que el gobierno de Adolfo López Mateos pondría en la educación y otros rubros so-

ciales, condujo a destinar para 1961 el 19.06% del total - del Presupuesto a servicios educativos y culturales. Destacando en este renglón los gastos para la construcción y reconstrucción de las unidades profesionales de Zacatenco y - Santo Tomás del Instituto Politécnico Nacional y las erogaciones que se destinan a las obras de adaptación de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Por lo que hace a los servicios asistenciales y hospitalarios se les destina una cantidad superior a los 623 millones de pesos, cantidad que se canaliza entre otros proyectos a la campaña contra el paludismo, al mantenimiento y servicio de los institutos médicos de Cardiología Infantil, Nutrición, Neumología y otros hospitales, destinándose una cantidad considerable a los servicios asistenciales de alimentación.

Finalmente, por lo que respecta a bienestar y seguridad social se destinan \$730,623.207.00 cifras en la que destaca la participación del Estado en el Seguro Social, y en general en las pensiones y jubilaciones y las ayudas a núcleos indígenas, servicios médicos a empleados públicos, etc. Cabe destacar aquí, el proyecto conjunto que elaboran el Banco Nacional Hipotecario, el Seguro Social, el gobierno de la República para la construcción del conjunto habitacional Noalco-Taltelolco.

#### 4.1.5. La primera mitad del sexenio: resultados y perspectivas.

Puede afirmarse que para 1961 se había rectificado la política del gobierno en favor del gasto social, aunque como ya se dijo, jamás perderá de vista el objetivo del crecimiento económico nacional. Ambas tendencias en el gasto público significaron entrar en una etapa, efectivamente, de estabilización más no de desarrollo, pues la cuestión fundamental: la distribución de la riqueza y las oportunidades para la formación integral del hombre siguieron siendo privilegio de un grupo minoritario. Sin embargo, habría que analizar esta tendencia de fortalecimiento de la actividad estatal en la economía y en la sociedad a la luz de la necesidad del propio modelo estabilizador, pues en México alguien tenía que invertir y ese alguien fue, precisamente el Estado.

De 1962 a 1964 la tendencia en la política económica general será la de conjuntar los esfuerzos de los sectores privado y público fundamentalmente, en lo que se había planteado como una meta prioritaria del modelo estabilizador: el logro de una tasa de crecimiento del producto nacional de entre el 6 y 7% anual. Para lograr esta meta las estrategias fueron: fortalecer el sector paraestatal de la economía; poner la postura "izquierdista" del gobierno, asumiendo una actitud de franca y abierta simpatía con el sector producti-

vo nacional y un mayor financiamiento externo.

En dichas estrategias queda clara la posición gubernamental. Si había invertido en los renglones sociales era precisamente, porque las condiciones del país y necesidades inherentes al modelo así lo exigían. El modelo estabilizador, fue sólo eso, -a decir de Ricardo Torres Gaytan-, pues en - - - - - ningún momento distribuyó los incrementos de la productividad, quedando ésta para beneficio exclusivo de los empresarios. Sin embargo, queda abierta la discusión sobre la tendencia del proyecto nacional, ya que, a partir de 1940 los postulados originales del proyecto que dan prioridad a la acción social de los gobiernos comienza a ceder terreno ante la industrialización y el crecimiento económico, y la política social, a partir de entonces, se concibe más como una estrategia de legitimación y conservación de la paz social que una verdadera convicción revolucionaria ante los imperativos del desarrollo. El proyecto nacional aunque no pierde sus pilares fundamentales (rectoría económica del Estado, fomento a la inversión social e intervención económica estatal) se va alejando de la acción para convertirse en discurso.

#### 4.1.6. La Segunda parte del sexenio lopezmateísta.

Analizaremos ahora lo que sucede en la segunda parte del sexenio lopezmateísta, poniendo especial énfasis en la parti



cipación del sector paraestatal dentro de la economía en la consecución de las metas de crecimiento del Plan de Acción Inmediata (PAI) 1962-1964, enmarcadas dentro de la estrategia general del desarrollo estabilizador.

Para 1962, ya en plena actividad la Secretaría de la Presidencia y del Patrimonio Nacional se crea el Plan de Acción Inmediata 1962-1964, que se enmarca en los acuerdos de la alianza para el progreso celebrada en Punta del Este Uruguay en 1961. El PAI había surgido de la nueva "Comisión Intersecretarial" en colaboración con la Secretaría de Industria y Comercio, y tuvo por objetivo coadyuvar a alcanzar un mayor crecimiento de la economía mediante la proyección de metas globales y sectoriales de crecimiento para los períodos de 1961 a 1965 y 1966 a 1970. Para el primero se proponía alcanzar el 5% de crecimiento anual promedio, y para el segundo del 6%. La estrategia propia del plan radicaba en fomentar una mayor inversión del sector público que tuviese una función compensatoria respecto a la inversión privada, por lo que dicha inversión "... habría de incrementarse de 15.5% en 1960 a 18.4% en 1965 y a 19.5% en 1970 lo que requería que la carga tributaria total se elevase de 10.3% en 1960 al 15.0% en 1965 y al 19.8% en 1970... Con estas tasas de inversión se proyectaba que el consumo crecería en 3.9% y en 5.4% en cada uno de los quinquenios, para 4.7% de pro-

medio en la década..."<sup>72</sup>

#### 4.1.7. Inversión Pública y Fomento Industrial.

Así, a partir de 1962 el gobierno federal fortalece el renglón de inversiones, teniendo Nacional Financiera un papel relevante en esta política de fomento industrial.

De entre las empresas y organismos que recibirán fondos del gobierno, y que a su vez asumirán una función importante para el logro de las metas de crecimiento económico propuestas por el Plan de Acción Inmediata, destacan: la Comisión Federal de Electricidad, la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, y en general, la Industria Eléctrica mexicana; la industria del petróleo y la petroquímica; la industria de transformación como la metalúrgica, la industria química, la de fertilizantes, la industria hulera, la de celulosa y de papel, la industria del vidrio, la industria del cemento, la automotriz, así como también la industria de bienes de consumo, tales como alimentos, cerillos y fósforos y aparatos de radio y televisión. Es quizá la industria siderúrgica la que recibe una tercera parte de los fondos del gobierno a través de sus principales empresas como: Altos Hornos de México, S.A. Tubos de Acero de México, S.A. y Siderúrgica Nacional, S.A. en el rubro de metales no ferrosos destacan por su importancia Metalúrgica Mexicana Peñoles, S.A. Cobre de México, S.A.; por lo que hace a la indus

<sup>72</sup> Cecea Cervantes, José Luis. La Planificación Económica Nacional en los Países atrasados de orientación capitalista. El caso de México. - UNAM. México, 1983. Pág: 121.

tria química, Nacional Financiera apoya económicamente a Celanese Mexicana, S.A., Montrose Mexican, S.A. Negromex, S.A.; en cuanto a fertilizantes, se encuentra Guanos y Fertilizantes de México, S.A.; Fertilizantes de Monclova, S.A., y Fertilizantes del Istmo, S.A.; por lo que toca a la industria del papel y la madera, destaca la Compañía Industrial de -- Atenquique, S.A.; Chapas y Tripaly, S.A. y Maderas Industria lizadas de Quintana Roo, S.A.; en la Industria del cemento Nafinsa apoya con fuertes recursos económicos a Cementos -- Guadalajara, S.A. y Cementos Portaland del Bajío, S.A., en la industria textil se encuentran las empresas Ayotla Textil, S.A. y Operadora Textil, S.A. de C.V.; en la industria azucarera reciben fondos del gobierno los ingenios el Rosedal, S.A. en el estado de Sinaloa y el Ingenio Independencia, S.A. en Veracruz; en el renglón de maquinaria y equipo de transporte aparecen la Industria Eléctrica de México, S.A.; la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A. y la empresa Diesel Nacional, S.A.; finalmente, existen otras industrias que reciben estímulos económicos del Estado, como son, la empresa Cristalería, S.A. Cartuchos Deportivos de México, S.A. la Compañía Mexicana de Aviación, S.A. y Teléfonos de México, S.A.<sup>73</sup>

Como puede observarse el fomento industrial fue decidida

---

<sup>73</sup> Vease: Nacional Financiera. Nacional Financiera en el Desarrollo Económico de México, 1934-1964. NAFINSA. México. 1964.

mente apoyado por el gobierno a través de la canalización - de recursos económicos mediante su organismo de fomento industrial más importante: Nacional Financiera. De tal manera que esta política hizo "... posible impulsar la producción a un ritmo acelerado gracias a los esfuerzos de inversión pública..."

Para 1964 Nacional Financiera declaraba que "El desarrollo de la economía mexicana había sido acelerado y equilibrado. El crecimiento de la industria ha sido fuerza motriz - de la profunda transformación estructural ocurrida en el -- aparato productivo nacional que caracteriza el proceso de - desarrollo económico. El aspecto fundamental de este cam-- bio está representado por el avance de la industria manufac turera, que aportaba el 14% de la producción total nacional en 1934 y ahora significa el 24% "... El crecimiento en los últimos cinco años ha sido en promedio del 5% anual, en un período de completa estabilidad en el tipo de cambio y de - estabilidad significativa en los precios".<sup>74</sup>

Esta política hizo posible alcanzar las metas - de crecimiento propuestas por el Plan de Acción Inmediata, pues logró aumentar la producción nacional a un nivel mayor que el incremento de la población. Más, como hemos apuntado con anterioridad, este financiamiento industrial se fincará en mucho en un elevado endeudamiento público que no lograría

---

<sup>74</sup>Ibid. Pág. 37

consolidar una verdadera industria nacional de bienes de capital. Prueba de esto es que para 1963, las principales exportaciones del país las constituyen productos de extracción primaria, tales como: algodón, café, jitomate, melón, sandía, forrajes, ganado vacuno, carnes, azúcar, camarón, plomo en barra, combustóleo, petróleo crudo, gas natural, azufre, hilados, etc., y, las principales importaciones del país siguen siendo productos manufacturados, entre los que destacan: refacciones para maquinaria, máquinas y aplanadoras, camiones y automóviles, parte para automóviles, material rodante y fijo para ferrocarriles, partes para aviones, mezcla para uso industrial, etc.

El problema fundamental, en consecuencia, lo constituyó el estilo propio de instrumentar el crecimiento económico nacional, puesto que se substituyó lo importante por lo urgente, es decir, el desarrollo por el crecimiento. De esta forma, el crecimiento logrado no condujo a una verdadera -- "sanidad" económica, sino a un inevitable "cuello de botella", por lo que vale reiterar la frase de Roger D. Hansen en el sentido de que el crecimiento económico sirvió para que el rico se volviera más rico y el pobre más pobre.

En este orden de cosas, el gobierno se vió precisado a elevar el gasto para inversión y protección sociales, un poco para atenuar los resultados naturales del modelo y más, como una estrategia para prolongar una paz social necesaria

para el crecimiento económico.

#### 4.1.8. Inversión y Protección Social.

Las cifras del presupuesto de egresos de la federación destinadas a inversión y protección sociales son bastante - significativas y representan en promedio, para el sexenio - que nos ocupa, el 33% del total presupuestal. Las cifras - que se destinan a este concepto son las siguientes:<sup>75</sup>

Presupuesto de Egresos de la Federación el año:	Inversión y Protección Sociales. Cantidad	Porcentaje
1959	2'571.444	27.40
1960	3'126.293	30.48
1961	3'458.637	31.32
1962	4'275.545	34.71
1963	4'819.776	34.92
1964	5'893.457	36.94

Por otro lado, y en lo que se puede considerar como uno de los resultados de la "reforma administrativa" llevada a cabo por Adolfo López Mateos la estructura central de la administración pública mexicana experimentó un crecimiento considerable. Por ejemplo los gastos corrientes por este concepto ascendieron de tal manera que superaron los destinados pa

<sup>75</sup> Vease: Cruz Vázquez, Efrén de la. El gasto del Sector Público Mexicano IPN, México, 1976. Págs. 56,57,58,59,60 y 61.

ra la inversión social. Las sumas destinadas a la administración del gobierno fueron:

Gastos corrientes de administración

AÑO	CANTIDAD	PORCENTAJE
1959	3,446.694	36.72
1960	4,027.718	39.27
1961	4,362.474	39.51
1962	4,752.588	38.58
1963	5,292.152	38.34
1964	5,786.430	36.27

Como puede observarse el costo de la administración central absorbió, en promedio, más de la tercera parte del presupuesto para cada uno de los años. Esto reivindica la importancia del Sector Público en la generación de demanda -- efectiva (mediante la emisión de sueldos y salarios) que estimularía la producción nacional. Esta situación en la elevación de los gastos corrientes del Estado fue alentada aún más, mediante el ramo del presupuesto de la Federación destinado a los organismos descentralizados y empresas propiedad del gobierno federal, que hará su aparición en el próximo sexenio.

Esta tendencia del costo de la administración del Estado define, por una parte, la estrategia gubernamental para estimular el crecimiento económico mediante el empleo cre-

ciente de mano de obra desocupada, y por otro lado, explica la forma en que el gobierno mexicano redujo el descontento social mediante la creación de empleo. Sin embargo, la justificación más convincente de este crecimiento fue, sin duda, la firme decisión del Estado mexicano de fortalecer su influencia en la economía y en la sociedad. Esto lo hizo mediante la creación de organismos, empresas e instituciones de toda índole que pretendieron coadyuvar al objetivo del desarrollo nacional.

Con esta misma filosofía llega al poder Gustavo Díaz Ordaz que continuará la obra lopezmateísta por lo que hace a las exigencias del desarrollo estabilizador, quien a su vez, tendrá que enfrentar, hacia finales de su gobierno algunos resultados propios del agotamiento de este modelo de crecimiento.

#### 4.1.9. Gustavo Díaz Ordaz: permanencia y crisis del modelo estabilizador.

La situación que prevalece en el país al tomar posesión de la Presidencia de la República Gustavo Díaz Ordaz es de franca estabilidad y crecimiento, situaciones que generan en el gobierno una amplia confianza sobre el futuro del país.

Las grandes líneas de acción estatal siguen siendo, por un lado, la intervención estatal en la economía y por otro, el fomento de la inversión privada, tanto nacional como ex--



tranjera, sin olvidar las obras e inversiones en seguridad y asistencia social. Así, el proyecto nacional ratifica -- sus tres vertientes fundamentales; intervención económica - estatal, canalización de gasto público a obras de carácter social, y fomento de la inversión privada para fortalecer - el sistema de economía mixta.

En términos generales "El gobierno del presidente Díaz Ordaz siguió muy cerca algunos de los lineamientos establecidos por su predecesor, sobre todo en lo económico. El -- criterio estabilizador siguió privado en el diseño de las - políticas financieras, monetarias y crediticias. Concretamente, en el discurso que pronunció el 17 de noviembre de - 1963, durante la Segunda Asamblea Nacional Extraordinaria y Tercera Convención Ordinaria del PRI, al aceptar su candidatura, Díaz Ordaz señaló el carácter imprescindible de la eliminación de prácticas y financiamientos inflacionarios para lograr la estabilidad relativa de los precios y mantener -- inalterable el tipo de cambio."<sup>76</sup>

Con la definición de estas políticas económicas Díaz - Ordaz pretendía extender el modelo de crecimiento basado en la estabilidad económica y social del país. Al igual que - López Mateos, impulsará decididamente la inversión privada - nacional para su consolidación y plena participación en la -

---

<sup>76</sup>Green, Rosario. El Endeudamiento Público Externo de México 1940-1973. El Colegio de México, 1976, Pág. 148.

economía, por lo que resulta claro "... que en el diazordacismo como en el lopezmateismo, la meta principal era estimular a la inversión privada por todos los medios posibles, desde una reforma fiscal que no afectara demasiado a los empresarios hasta un dinámico programa de obras públicas, primordialmente la petrolera y la eléctrica, como en algunas - otras; el declarado intento de buscar una mayor coordinación entre la iniciativa privada y la del Estado, y hasta un posible control, si bien no total, de éste último sobre la primera,"<sup>77</sup>

De esta manera, el Estado no sólo impulsaba el fortalecimiento de la iniciativa privada, sino que paralelamente - propugnaba por el liderazgo económico a través de su rectoría y de su planeación nacional, la cual inducía al sector empresarial hacia las metas de crecimiento plasmadas en los planes y programas.<sup>78</sup> El sistema de economía mixta parecía, para entonces, plenamente consolidado. Sin embargo, cabe mencionar la postura que asumiría el gobierno en el sentido de impulsar de manera simultánea la participación estatal y la privada en la economía. La primera era inexistente, o bien, no había ningún interés por parte del sector privado en dichos campos. Esta situación justificaba el discurso del --

---

<sup>77</sup>Ibid. Pág. 149.

<sup>78</sup>Entre los planes y programas más importantes del sexenio de Gustavo - Díaz Ordaz, hemos de mencionar: el Plan Nacional de Desarrollo Económico-social 1966-1970. Para mayor información sobre este punto, vease: Ceceña Certantes José Luis. Op. Cit.

presidente Díaz Ordaz en el sentido "... de que el Estado - debe seguir, como hasta hoy estimulando, protegiendo y su-  
pliando la inversión privada productiva. El Estado debe --  
cumplir con diligencia y firmeza todos aquellos campos in-  
dustriales, además de los básicos en los que la iniciativa  
privada sea omisa o negligente, pues el fortalecimiento de  
nuestro proceso económico y su ritmo acelerado no pueden es-  
perar pacientemente a que los particulares decidan ponerse  
en actividad."<sup>79</sup>

Significativo el discurso por dos razones: primera, se concibe la insuficiencia del sector privado mexicano para cu-  
brir el amplio abanico de la actividad económica nacional,  
pero no por ello se le deja de impulsar y, segundo, se rati-  
fica la intervención estatal en la economía como caracterís-  
tica inherente al Estado mexicano. Esta tendencia incremen-  
ta las funciones del Estado, propiciando su crecimiento na-  
tural y necesario.

En el aspecto político el discurso tiende a alejarse -  
de la realidad, es decir, la distancia entre lo uno y lo --  
otro es cada vez mayor. Por una parte, las tensiones entre  
los sectores sociales eran más frecuentes y la desigualdad -  
económica surgida del propio modelo de crecimiento se tradu-  
cían ya, en un descontento generalizado de la clase media me

---

<sup>79</sup>Díaz Ordaz, Gustavo. El pensamiento revolucionario de Gustavo Díaz Or-  
daz al servicio de México. Testimonio de una Campaña electoral. Méxi-  
co. 1963.

xicana, que paradójicamente no era la más afectada, pero - que, sin embargo, sufría las limitaciones políticas del sistema; por otro lado, la segunda parte de la década de los sesenta es representativa de acontecimientos de índole político, como el movimiento de los médicos residentes en el Distrito Federal en 1965, o bien el movimiento estudiantil de 1968. Ambos enfrentan al gobierno por demandas económicas y políticas.

Si bien se había logrado sostener los altos índices de crecimiento económico no se alcanzaron las bases de un auténtico desarrollo nacional que posibilitara la continuación de la estabilidad. Julio Labastida Martín del Campo alude a este respecto:

"Con una alta tasa de crecimiento económico sostenido, particularmente en el sector industrial aunque con contradicciones en el proceso de desarrollo que harían crisis a principios de los setenta, en pleno esplendor del "milagro mexicano" el régimen de Díaz Ordaz enfrentó problemas políticos muy serios. Estos problemas se manifestaron sobre todo en los sectores medios y dentro de éstos particularmente con los estudiantes, profesionistas e intelectuales, que no eran precisamente los menos beneficiados por el sistema."<sup>80</sup>

Las limitaciones del modelo de crecimiento estabiliza-

<sup>80</sup> Labastida Martín, Julio del. op. Cit. Pág. 251.

dor comenzaron a aflorar hacia 1968 cuando el movimiento es tudiantil en la Ciudad de México, hace eco de la situación política y económica del país y logra vincular a sectores - populares que se declaran inconformes por el costo de la vi da y por las limitaciones del sistema. La actitud que asu- me el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz frente a estos movi-- mientos reivindicatorios no hace más que ratificar la pos- tura autoritaria del mismo - como algunos autores la han calificado- y que permitirá a Luis Echeverría Alvarez instrumentar su - plan de gobierno (1970-1976) bajo una nueva filosofía: "el desarrollo compartido" en contraposición, con el hasta en- tonces imperante "desarrollo estabilizador".

Por lo que hace a la administración pública, ésta con- tinúa su tendencia creciente, destinándose cuantiosas su- mas de recursos a los organismos descentralizados y empre-- sas de participación estatal. Para 1965 se destinaron a es te renglón \$19,153.800.00 cantidad que representó el 52% del presupuesto total de Federación.

**C A P I T U L O I I I**

**EXPANSION DEL SECTOR PUBLICO Y**

**CRECIMIENTO DEL ESTADO**

**1970-1982**

## C A P I T U L O   I I I

1. El Desarrollo Compartido: Luis Echeverría Álvarez  
1970-1976.

Cuando Luis Echeverría Álvarez asume la presidencia para el período 1970-1976 los efectos del modelo de desarrollo estabilizador comenzaban a causar estragos en la economía del país. Echeverría en su discurso de toma de posesión señalaba:

"Subsisten graves carencias e injusticias que pueden poner en peligro nuestras conquistas: la excesiva concentración de ingreso y marginación de grandes grupos humanos amenazan la continuidad armónica del desarrollo (...) Alentar las tendencias conservadoras que han surgido a lo largo de un período de estabilidad equivaldría a negar la mejor herencia de nuestro pasado (...) mientras los mas humildes no alcancen niveles decorosos de existencia, el programa a cumplir seguirá en pie de lucha - (...) si para cumplir los mandatos de la Constitución es preciso modificar la estrategia - de nuestro desarrollo procedemos resueltamente (...) nos encontramos muy lejos de haber - llegado a una etapa definitiva de nuestra evolución y estamos dispuestos a renovar, en profundidad cuanto detenga el advenimiento de -- una sociedad mas democrática."<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Presidencia de la República, el Gobierno Mexicano, México, 1 1/31 de diciembre de 1970. Págs. 9-26. Discurso de Toma de Posesión del Presidente de México, (Fragmentos Económicos).

La situación que habría de enfrentar la nueva administración sería por demás difícil. El país presentaba serias limitaciones en campos vitales, entre los que destacan: la debilidad en el crecimiento del sector agropecuario, el estancamiento de las inversiones en el sector energético -petróleos y electricidad- la petroquímica básica, el acero y los fertilizantes; las deficiencias del sistema de transportes, particularmente, el ferrocarrilero y el portuario, que provocaban verdaderos cuellos de botella para la actividad económica; la dinámica del crecimiento demográfico que agudizaba viejos rezagos en materia educativa, de salud y vivienda y los desequilibrios regionales, el crecimiento de los grandes centros urbanos, la subocupación y marginalidad de importantes sectores que acentuaban las tensiones políticas y sociales.<sup>2</sup>

### 1.1. Las bases del nuevo modelo.

Para enfrentar estos problemas el Gobierno de Luis Echeverría, se propuso redefinir la política económica del estado procurando, fundamentalmente, corregir el rumbo del crecimiento económico, de tal forma que éste correspondiera con mejoras en los ingresos y en el nivel de vida del pueblo, especialmente en zonas rurales a través de la modernización de

---

<sup>2</sup> Vease: México a través de los Informes Presidenciales. (La Administración Pública) Págs. 382-383.



las políticas agraria y agrícola, fortalecer las finanzas - públicas, racionalizar el desarrollo industrial y el uso de los recursos financieros; orientándolos hacia un modelo de crecimiento menos desequilibrado sectorial y regionalmente, y reordenar las transacciones económicas internacionales -- del país, tratando de conseguir también una situación menos desequilibrada y dependiente.<sup>3</sup>

El nuevo modelo, el llamado Desarrollo Compartido, implicaba para el Estado la necesidad de fortalecer su actividad en la economía del país. Para lograr los fines marcados en el modelo se incrementó el gasto público vía financiamiento externo; se remodeló la política de financiamiento en los aspectos tributarios y de precios y tarifas del sector público, ambos, elementos necesarios de aplicarse, dada la imposibilidad de postergar demandas sociales ancestralmente diferidas y de suyo, contar con un sector privado re-nuente para invertir.

Así, entre 1970 y 1975 la inversión pública aumentó de 30 mil a más de 100 mil millones lo que representó una tasa de crecimiento media anual de 16%. La dinámica de la inversión pública permitió, durante ese mismo lapso, elevar el coeficiente de inversión en el producto interno bruto de -- 21% a 24%.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> México a través de los Informes Presidenciales. (El Sector Paraestatal) Pág. 158.

<sup>4</sup> Ibid. Pág. 160.

Durante este período se promovió la mayor participación del gasto público dentro del conjunto de la economía. De 26.8% que representó el Gasto Público Federal como porcentaje del PIB en 1971, pasó a representar el 39.6% en 1976. La distribución del incremento del gasto total entre las distintas actividades durante los seis años se ajustó a las prioridades establecidas. La promoción industrial absorbió la tercera parte del incremento (33.5), destacando el renglón de los energéticos con cerca del 25% del aumento del gasto total, la educación, la salud y la seguridad social consumieron el 23.1% del incremento y el fomento agropecuario, pesquero y comercial agrícola el 15.2%.

Estas actividades prioritarias representaron, en conjunto, cerca de cuatro quintas partes del incremento en el gasto total público federal. Las demás actividades (transportes, comunicaciones, administración, defensa, poderes, - comercio y turismo, absorbieron el resto del incremento.<sup>5</sup>

La estrategia de desarrollo dejó clara la puntualización de reasignar al Estado el papel de principal promotor del desarrollo económico. Durante este período, la inversión pública superó a la inversión privada; con ello quedó atrás la reducción de la actividad económica que hubiera resultado del retraimiento de la inversión de los particulares.

---

<sup>5</sup> Tello, Carlos. La Política Económica en México 1970-1976. Ed. Siglo XXI, México. Pág. 193.

Para promover y fomentar la actividad industrial en el país, el gobierno federal destinó \$142,000 millones en el -- sexenio logrando con ello recuperar el rezago existente en renglones tales como exploración petrolera y de recursos mineros, a la vez que se realizaban obras que permitieron duplicar la capacidad de generación de energía eléctrica y siderúrgica.

De 1970 a 1976 PEMEX aumentó su capacidad de refinación primaria de 592,000 a 1.1 millones de barriles diarios, la - refinación de crudo pasó de 478 000 a 935 000 barriles dia- rios, en tanto que la producción de gas natural pasó de - - 1,822 a 2,101 millones de pies cúbicos diarios. En cuanto a las exportaciones, éstas aumentaron de \$504 millones a - - \$6 000 millones en el mismo período.<sup>6</sup>

Respecto a la electricidad, con una inversión de \$26 000 millones se logró duplicar la capacidad instalada de genera- ción. De 6 millones de kilovatios en 1970, se pasó a 12 mi- llones en 1976, beneficiando con ello a 14 millones más de - personas.

Para aumentar la capacidad de generación de energía -- eléctrica durante el sexenio, se ampliaron las plantas: El Infiernillo, La Villita, El Novillo, Malpaso, Valle de Méxi- co, Salamanca, Monterrey y Guaymas. Asimismo, se pusieron

---

<sup>6</sup>Matip (El Sector Paraestatal). Pág. 172.

en operación la planta geotérmica de Cerro Prieto, B.C.; las hidroeléctricas de la Angostura y Humaya, las primeras plantas de ciclo combinado de Dos Bocas y de Gómez Palacios; y las térmicas de Tula, Támpico, Mazatlán y Campeche.<sup>7</sup>

La modificación de las tarifas a fin de que la Comisión Federal de Electricidad operara en términos financieros sanos fue otra de las medidas tomadas para el desarrollo del sector eléctrico.

La industria Siderúrgica también reportó logros importantes en el sexenio. Un programa de inversión conjunta de \$45 000 millones, -más de cuatro veces mayor a los \$10 517 - millones invertidos desde la fundación de esta industria en nuestro país, -hizo posible pasar de 4 800 millones de toneladas de capacidad productiva con que se contaba en 1970, a 10 millones en 1976.

La capacidad de producción de Altos Hornos de México - aumentó considerablemente al entrar en operación sus nuevas instalaciones. De una capacidad de 1.5 millones de toneladas en 1970 pasó a producir 3 750 000 en 1976. Al inicio - de 1975 entró en operación también el Consorcio Minero Benito Juárez - Peña Colorada cuya producción ascendió en ese - año a 1 170 toneladas de pelets de hierro, cifra que significó una disminución de más de \$420 millones de las importa

---

<sup>7</sup>Matip (El Sector Paraestatal). Pág. 175.

ciones de mineral y chatarra.<sup>8</sup>

Durante esta administración se concluyeron los trabajos de la primera etapa del complejo Siderúrgico Lázaro Cárdenas - Las Truchas, que en su primera etapa se concibió -- produciría 1 300 000 toneladas de acero y ocuparía a 5 500 trabajadores.<sup>9</sup>

En cuanto al Complejo Industrial de Ciudad Sahagún, el Presidente Echeverría informó en 1975 que las tres empresas que lo integraban continuaban en plena expansión. El valor de la producción de sus empresas: Diesel Nacional, Siderúrgica Nacional y Constructora Nacional de Carros de Ferrocarriles, ascendió a \$1 718 millones en 1970 a \$8 600 millones en 1976.<sup>10</sup>

### 1.2. Financiamiento Público e Industrialización.

El financiamiento del gobierno federal para el fomento del desarrollo industrial del país se realizó, principalmente, a través de la Nacional Financiera y de la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial.

Nacional Financiera logró recuperar su papel de primer Banco de Desarrollo Industrial al invertir durante el sexenio \$8 107 millones en el capital de 89 empresas industria-

<sup>8</sup> Matip (El Sector Paraestatal). Pág. 182

<sup>9</sup> Matip (El Sector Paraestatal). Pág. 182

<sup>10</sup> Ibid. Pág. 186

les, cifras sin precedentes que refleja la magnitud del apoyo otorgado para consolidar la estructura financiera de diversas empresas y para programas de ampliación de plantas existentes.<sup>11</sup>

Durante esta administración la Sociedad Mexicana de -- Crédito Industrial (SOMEX), llegó a constituirse en la segunda Financiera de Fomento Industrial del gobierno federal, desarrollando industrias básicas, fomentando la exportación de manufacturas, mexicanizando empresas del interés nacional y proveyendo de recursos crediticios a empresas y organismos del sector público, a sus empresas filiales, a la pequeña y media industria y al turismo. Para 1976 SOMEX tenía un activo cercano a los 13 000 millones, controlaba 40 empresas filiales industriales que proporcionaban ingresos a 17 000 familias; sus empresas aumentaron 24 veces el valor de sus exportaciones y sus ventas pasaron de \$1 800 millones en 1971 a \$6 000 millones en 1976. Respecto a sus utilidades SOMEX logró racionalizar su rentabilidad, en tal forma que entre 1971 y 1976 sus utilidades aumentaron de \$48 millones a \$200 millones y el 95% de ellas operaban con utilidades.<sup>12</sup>

El fomento a la industrialización era una tarea prioritaria del régimen. Del sano desarrollo de la industria del país dependía en buena medida la generación de empleo, la am

---

<sup>11</sup> Ibid. Pág. 188.

<sup>12</sup> Ibid. Pág. 188.

pliación del mercado interno, el fortalecimiento del poder adquisitivo y principalmente, la posibilidad para México de fortalecer su postura ante los países desarrollados.

Para proteger la inversión nacional y abrir la posibilidad de desarrollar tecnologías propias el gobierno promulgó la ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, así como la Ley que creó el Registro de Transferencias de Tecnología, y La Comisión de Inversiones Extranjeras.

El imperativo de proporcionar mejores niveles de vida a una población creciente y las presiones externas derivadas de la inestabilidad del sistema económico internacional hicieron necesario que el Estado asumiera en forma plena su responsabilidad como agente primordial de la transformación económica y social de México. Durante la administración de Echeverría se fortaleció la capacidad productiva del Sector Paraestatal, mediante la ejecución de importantes planes de creación y expansión de empresas, principalmente en los campos estratégicos; la siderurgia, la petroquímica, los fertilizantes y la minería. El aumento y la diversidad de las empresas de participación estatal hicieron necesario reformar la Ley para el control de organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Por medio de esta Ley se pretendió aglutinar y dar forma a las instituciones, la disposición jurídica fue acompañada de una política adminis

trativa para planear y coordinar las actividades de las empresas del Estado a través de comisiones sectoriales. Las comisiones integradas fueron: la Comisión Coordinadora de la Política Industrial del Sector Público, la Comisión Nacional Coordinadora para el Desarrollo Industrial, la Comisión Nacional de Energéticos, la Comisión Nacional para el Desarrollo de la Industria Siderúrgica y la Comisión Coordinadora para el Desarrollo de la Industria de Maquinaria y Equipo.<sup>13</sup>

La capacidad productiva del Estado aumentó al multiplicarse sus organismos y empresas. De los 86 organismos públicos registrados en 1970, cuyos activos totales ascendían a 123 millones de pesos, se pasó a ejercer el control sobre 740 entidades públicas, con recursos que llegaron a alcanzar más de \$462 millones. El volumen de las acciones sujetas a vigilancia pasó de 21 mil millones de pesos en 1970, a 90 mil millones en 1976.<sup>14</sup>

### 1.3. El Campo Mexicano: El Desequilibrio Fundamental.

El Presidente Echeverría reconocía que en el campo mexicano era donde se manifestaban los problemas más lacerantes de marginalidad social y económica, de atraso y miseria. Al iniciar su gobierno asumió el compromiso de "no descansar un sólo día del sexenio en la tarea de promover el mejoramiento

<sup>13</sup>Matip (La Administración Pública). Pág. 500.

<sup>14</sup>Ibid. Pág. 500.



de los campesinos y del medio rural."

Durante muchos años, especialmente entre 1940 y 1965, la agricultura fue uno de los soportes principales de la economía del país. La agricultura se encargó de suministrar alimentos baratos y suficientes para la población; surtió de materias primas, igualmente baratas, a las industrias establecidas en el país y, además, gracias a la exportación constante de ciertos productos del campo, se obtuvieron las divisas necesarias para mantener el ritmo de la industrialización nacional. En términos generales la agricultura creció durante más de dos décadas a un ritmo del 4.5% anual; es decir, a un ritmo mayor que el crecimiento de la población. Sin embargo, de 1965 a 1975 la producción decreció a un 2% anual en promedio. Así, la década de los setentas se caracterizó por el inicio de importaciones de alimentos.

En 1973 se importó la mitad de la producción de trigo y en 1975 la cuarta parte de la de maíz.<sup>15</sup>

Ante la situación, el gobierno de Luis Echeverría adoptó una serie de medidas de especial importancia. En primer lugar, se promulgó la Ley Federal de Reforma Agraria, que derogaba el Código Agrario vigente desde 1942.

La Ley Federal de Reforma Agraria, al tiempo que mante

---

<sup>15</sup>Varios autores, Evolución del Estado Mexicano. Ed. Caballito, México 1985. Pág. 175.

nía la estructura del sistema mexicano de tenencia de la tierra, preveía el fortalecimiento del ejido, la pequeña propiedad comunal y la auténtica pequeña propiedad. La Ley incluía también disposiciones sobre planeación agrícola, organización económica de los ejidos, fomento de las pequeñas industrias rurales y establecimiento de fondos de reserva, para el autofinanciamiento de ejidatarios y comuneros.<sup>16</sup>

La nueva Ley Federal de Reforma Agraria volvía a poner énfasis en la colectivización ejidal. De ningún modo se intentaba constituir ejidos colectivos expropiando los latifundios más grandes y productivos, como lo fue el programa cardenista; en esta ocasión lo que se pretendía era colectivizar los ejidos ya existentes para acabar con la dispersión de las parcelas individuales y crear grandes empresas agrícolas con el capital y bajo la dirección del Estado.

Con el propósito de romper con el atraso de la economía rural mexicana, el gobierno intensificó sus programas de inversión y crédito al campo. Los recursos destinados al sector agropecuario fueron del 17% de la inversión pública durante el sexenio, destacando la agricultura con alrededor del 14%.<sup>17</sup>

La respuesta gubernamental a la crisis del campo no --

---

<sup>16</sup> D.O.F. 16-IV-1971.

<sup>17</sup> Matip (Sector Paraestatal). Pág. 163.

fue solamente de tipo económico, existieron también, algunas reformas administrativas de importancia. En diciembre de -- 1974 desaparece el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización confiriendo sus facultades a la Secretaría de la Reforma Agraria. La nueva Secretaría surgía con el propósito de regularizar la tenencia de la tierra y organizar a los productores y proyectar los planes generales y concretos de colonización ejidal, para realizarlos, promoviendo el mejoramiento de la población rural.<sup>18</sup>

Con este nuevo giro de funciones, el Estado llegaba a la conclusión de que la época de repartos masivos de tierra, había quedado atrás.

Otra reforma administrativa de importancia fue la fusión de los bancos, que destinaban sus recursos a la agricultura. Así, el Banco de Crédito Agrícola, el Banco de Crédito Ejidal y el Banco de Crédito Agropecuario, se unificaron para crear BANRURAL. Con esta fusión, desaparecía la tradicional canalización del crédito por sectores; es decir, el que se dirigía a los ejidos por un lado y el que se destinaba a la propiedad privada, por el otro.

Para complementar el apoyo al programa agrario se crearon organismos como el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, la Comisión Intersecretarial de Colonización

---

<sup>18</sup> D.O.F. 31-XII-1974. Decreto que Reforma diversos artículos de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Ejidal, el Programa Nacional de Inversión y Desarrollo Campesino: Plan Benito Juárez, los comités directivos de los - distritos de riego, el Comité Coordinador de Instituciones Nacionales de Crédito Agropecuario y Tabamex.<sup>19</sup>

Conjuntamente con sus medidas económicas y administrativas hacia el campo, el gobierno mexicano intentó reivindicar su posición política frente a los campesinos, en 1970 - además de la CNC existían dos centrales campesinas independientes, dos uniones generales de obreros y campesinos de - México, y un Consejo Agrario Mexicano. "No era posible actuar compulsivamente para encuadrar a todos los grupos dentro de la línea gubernamental por lo cual se optó por la celebración de un pacto de unidad capaz de aglutinar a todas las fuerzas organizadas dentro de un solo techo, en el cual era posible predecir la preponderancia de la corriente oficialista que podía influir así en forma pacífica en otras - tendencias", este proyecto fue conocido con el nombre de pacto de Ocampo.

A pesar de los esfuerzos que realizó el gobierno de -- Luis Echeverría para combatir los efectos más perjudiciales de la crisis en el campo, sus resultados no fueron del todo óptimos, pues la caída de la producción agrícola se prolongó hasta finales de 1979.

<sup>19</sup> Flores Caballero Romeo. Administración y Política en la Historia de - México. Ed. INAP. México, 1981. Pág. 271.

#### 1.4. La Política Social.

En materia de asistencia social también era urgente la intervención del Estado. Al iniciar su mandato, Echeverría declaró que al considerar sólo cifras globales podría pensarse que había sido vencido el subdesarrollo, pero al contemplar la realidad circundante habría motivos para muy hondas preocupaciones. "Un elevado porcentaje de la población carece de vivienda, agua potable, alimentación, vestido y - servicios médicos suficientes. En muchos poblados falta lo elemental para vivir con decoro... las grandes aglomeraciones provocan el hacinamiento de hombres, mujeres y niños, - bajo improvisados techos, en cinturones de miseria y en ciudades perdidas. Hacer efectivo el derecho de toda familia a vivir en un hogar decoroso, es tarea que demanda acciones perseverantes."

Para facilitar el acceso parcial de los trabajadores - al mercado de la vivienda se fundó en 1972 el INFONAVIT (Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores), con base en la reforma constitucional del artículo -- 123, apartado A, Fracción XII, cuyos objetivos son fundamentalmente: administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener créditos para adquirir, construir y mejorar sus viviendas y coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones, para ser ad

quiridas en propiedad por los trabajadores. Este organismo construyó un total de 213,785 viviendas hasta 1979.<sup>20</sup>

Además se constituyó el INDECO (Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural), en 1971 con el fin de efectuar tareas de investigación y programación respecto al desarrollo de la comunidad rural y de la vivienda popular, así como para cooperar en la realización de todas aquellas obras tendientes al mejoramiento de la vivienda y de las condiciones ambientales. Este organismo construyó, de 1971 a 1976 62,695 viviendas.<sup>21</sup>

Por otra parte, para reforzar el poder adquisitivo de los trabajadores, se creó en mayo de 1974 el Fondo Nacional de Fomento y Garantía al Consumo de los Trabajadores (FONACOT). Para 1976 el FONACOT había ya beneficiado a 430,000 familias obreras y otorgado crédito por \$3,000 millones.<sup>22</sup>

También las actividades de CONASUMO se ampliaron, sobre todo su penetración en el sistema de comercialización de mercancías en los mercados urbanos y rurales. Al iniciar el sexenio, CONASUPO operaba 1,200 centros de compra; 1,200 tiendas de venta al menudeo y tres fábricas; y para 1975, había aumentado a 2,800 centros de compra, 6,000 tiendas al menudeo y 28 fá-

<sup>20</sup> López Rosado, Diego. Problemas Económicos de México. Ed. UNAM. México 1984, Pág. 319.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Matip (El Sector Para-estatal). Pág. 219.

bricas.<sup>23</sup>

En la legislación laboral y social se promovieron algunos cambios para beneficio de la clase trabajadora. Se autorizó a la Comisión Nacional de Salarios Mínimos para incrementar las percepciones de los asalariados, se iniciaron las labores del Comité Nacional Mixto de Protección al Salario y se aprobó la Ley Federal de Protección al Consumidor que creaba la Procuraduría Federal del Consumidor.

Con el propósito de hacer partícipes a los trabajadores del nuevo proyecto de desarrollo se fundó en 1971 la Comisión Nacional Tripartita. La Comisión estaba integrada por representantes del gobierno, los obreros y los empresarios y tenía como objeto estudiar y plantear proposiciones en materia de inversiones, productividad, descentralización de las industrias, maquiladoras, desempleo, capacitación de recursos humanos, exportaciones, carestía de la vida, vivienda popular y contaminación ambiental.

#### 1.4.1. El Sector Salud.

En el sector salud se adoptaron importantes medidas para la lucha contra las enfermedades. La acción médica y sanitaria estuvo orientada principalmente hacia la atención de los grupos más necesitados. En 1974, como consecuencia

---

<sup>23</sup>Vease: CONASUPO, GACETA, 1º enero de 1976. Pág. 1-5.

de la primera Convención Nacional de Salud, la Secretaría de Salubridad y Asistencia elaboró el Plan Nacional de Salud; el Plan enmarcaba todas las actividades propias del sector, señalando prioridades, necesidades y la mejor manera de aplicar los recursos humanos, financieros y técnicos a su disposición.

Durante la administración del Presidente Echeverría -- los servicios relacionados con la salud recibieron atención prioritaria. En programas de bienestar social, se invirtieron en el sexenio \$87,549 millones, lo que permitió que el número de derechohabientes del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), aumentara de 11 millones 243 mil en 1970, a 20 millones 549 mil en 1976, es decir un incremento de 83%.<sup>24</sup>

La protección a la infancia también fue objeto de especial atención por parte del gobierno. Se multiplicaron las tareas relacionadas con asistencia, salud, alimentación, -- educación, así como la prevención, diagnóstico y tratamiento de las enfermedades de los niños. Para cumplir con mayor eficacia esas tareas se readecuaron las estructuras jurídico-administrativas del Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI).

---

<sup>24</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, Boletín mensual de Información Económica. Vol. 2. Núm. 3. Pág. 61.



Con el propósito de que los servicios de asistencia y protección social tuvieran una cobertura más amplia se promulgó una nueva Ley para el Seguro Social y se promovieron modificaciones al marco jurídico del ISSSTE.

Para complementar la función social del Estado en favor de los trabajadores se crearon el Centro de Estudios - Históricos del Movimiento Obrero, el Consejo Nacional para promover la cultura y recreación de los Trabajadores y la - Editorial Popular para los Trabajadores.

Como respuesta a su compromiso de hacer partícipe del desarrollo a las regiones tradicionalmente marginadas del país, Echeverría dispuso el establecimiento de la Comisión Nacional de Zonas Áridas y de los Centros Coordinados de - las Regiones Huichol, Mixe y Maya, Tzeltal, Tzotzil, Tojolobal y Lacandona. A las medidas fiscales y administrativas para promover el desarrollo del país, hay que agregar el impulso material sin precedente en favor de la provincia. A ella se destinó el 80% del gasto público federal total en el sexenio.<sup>25</sup>

Por otra parte, consecuente con el propósito de planear y regular el crecimiento de las ciudades, en 1976 fueron promulgadas las reformas a los artículos 23, 73 y 115 de la --

---

<sup>25</sup> México a través de los informes presidenciales (La Administración Pública). Pág. 504.

Constitución General de la República, así como la Ley General de Asentamientos Humanos.

Para combatir la insalubridad del ambiente y prevenir la contaminación fue instalado en 1971 el Consejo de Salubridad General. Posteriormente, en cumplimiento de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, fue expedido el Reglamento para la Previsión y Control de la Contaminación Atmosférica por humos y polvos. La ampliación de las funciones del Estado en materia ambiental hicieron necesaria la creación de la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente que estaría ubicada dentro de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.<sup>26</sup>

#### 1.4.2. El Sector Educativo.

Para el sector educativo el Presidente anunció en su discurso de toma de posesión que su administración emprendería una basta reforma educativa encaminada a reducir la distancia entre la escuela y la realidad y a poner al Sistema Educativo, especialmente en los campos de la educación técnica y el adiestramiento para el trabajo, al servicio de los objetivos generales del desarrollo. Se pretendía también pasar de la educación elitista, cuyos beneficios son casi siempre los individuos pertenecientes a los grupos de

---

<sup>26</sup> Diario Oficial, enero 29 de 1972. Acuerdo por el que se crea en la Secretaría de Salubridad y Asistencia la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente.

altos ingresos, a una educación ligada con las necesidades de desarrollo de la que resultarían beneficiados todos los estratos de la sociedad.

La Comisión Coordinadora de la Reforma Educativa, creada en este período, fue la encargada de fijar los objetivos del nuevo proyecto educativo, estos fueron:

"A. Actualizar los medios para renovar los planes y programas de estudio; así como capacitar profesionalmente al Magisterio con el fin de lograr una educación integral y armónica a través de una -- concepción científica de la conducta académica; B. Modificar los objetivos de la educación a los grupos marginados y utilizar los medios masivos de comunicación para lograr una educación democrática."<sup>27</sup>

Con el fin de dar fundamento jurídico y proporcionar mayor solidez y permanencia al Programa de Reforma Educativa, se aprobó la Ley Federal de Educación que facultó al Estado para realizar aquellas actividades que contribuyeran a transformar la sociedad, asegurando el acceso a la capacitación a los grupos que habían quedado al margen de sus beneficios.

El nuevo proyecto educativo exigía del Estado la readecuación de algunos de sus órganos y la creación de otros. -

---

<sup>27</sup> Flores Caballero, Romeo. Op. Cit. Pág. 271.

Dentro de la Secretaría de Educación Pública se crearon la Subsecretaría de Educación Primaria y de Cultura Popular y Educación Extraescolar y el Consejo Nacional de Recursos - Humanos y Relaciones Industriales. Por otra parte, con el propósito de expandir los servicios educativos y mejorar la calidad de la educación se crearon organismos como el Colegio de Bachilleres, la Universidad Autónoma Metropolitana, los Colegios de Ciencias y Humanidades y los Institutos Tecnológicos Regionales. También fueron creados durante esta Administración el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Consejo Nacional de Fomento Educativo y el Centro para el Estudio de Medios y Procedimientos Avanzados de Educación.<sup>28</sup>

Los recursos aplicados al desarrollo del sector educativo durante este período tuvieron resultados muy significativos. Al finalizar su gestión Echeverría informaba:

"La población atendida por el Sistema Educativo Nacional llegó al 27% de la población total. Destaca el esfuerzo hecho en materia de escuelas técnicas de distinto nivel ya que su número aumentó de 240 en 1970, a 1,031 en 1975; los apoyos a las Universidades han permitido atender a más del doble de la población escolar; la contribución del Gobierno Federal a las Universidades de provincia es hoy catorce ve

---

<sup>28</sup>Flores Caballero, Remeo. Op. Cit. Pág. 272.

ces mayor".

1.5. La Reforma Política y Administrativa de Luis Echeverría.

Las nuevas condiciones del país y la ampliación de algunos objetivos y funciones del Estado llevaron al gobierno de Luis Echeverría a realizar todo un Programa de Reforma Administrativa. Se intentaba adecuar el aparato público a las exigencias del nuevo proyecto; si el Estado iba a multiplicar y diversificar sus actividades era menester que contara con instituciones eficientes y eficaces, que garantizaran la realización de los programas mediante la coordinación de sus esfuerzos y el uso racional de sus recursos.

El Presidente explicaba así la importancia de la reforma administrativa:

"La mejor de las políticas puede ser este rilizada por una mala administración. - Mientras mas diversificada es una sociedad mas orgánica ha de ser su autoridad. Para ser eficaz el gobierno requiere coherencia ideológica y operativa."<sup>29</sup>

Para instrumentar, coordinar y desarrollar el Programa de Reforma Administrativa se creó dentro de la Secretaría de la Presidencia la Dirección General de Estudios Adminis-

<sup>29</sup> MATIP (La Administración Pública). Pág. 426.

trativos que sustituya a la antigua Comisión de Administración Pública.

La Dirección General de Estudios Administrativos elaboró un Proyecto muy acabado de reforma titulado "Bases para el Desarrollo Administrativo del Gobierno Federal 1971-1976."

El documento contenía un marco conceptual y establecía 11 programas: Instrumentación de los mecanismos de reforma administrativa; reorganización y adecuación; racionalización del gasto público; estructuración del Sistema de Información y Estadística; desarrollo del Sistema de Organización y Métodos; revisión de las bases legales de la actividad pública federal; reestructuración del Sistema de Administración de Recursos Humanos del Sector Público de Datos y Control - Administrativo y Contable.<sup>30</sup>

Como parte del Programa de Reforma Administrativa fueron instaladas en las dependencias del sector público las Comisiones Internas de Administración (CIDAS), las unidades de organización y métodos (UOM's) y las Unidades de Programación. La función de estas comisiones era orientar, formular y regular el planteamiento y ejecución de las reformas.

En el plano político el gobierno de Luis Echeverría se propuso flexibilizar las relaciones e instituciones políti-

<sup>30</sup> MATIP (El Sector Paraestatal). Pág. 214.

cas mediante la apertura democrática. Se trataba, por lo menos en el discurso, de no asfixiar a la disidencia y de abrir canales de confrontación política presumiblemente más democráticos.

La reforma política promovida por Echeverría permitía: ampliar la representación de las minorías en el Congreso; - inaugurar las diputaciones de partido en los Congresos locales y reducir el número de afiliados necesarios para que -- una agrupación política pudiera tener registro como partido; el acceso de los partidos de oposición a los medios de comunicación y disminuir la edad para ser electo diputado.

Los cambios más importantes en el sector central de la administración pública durante este período fueron determinados por las reformas a los Artículos 1°, 17 y 18 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Las reformas a la Ley de Secretarías creaban la Secretaría de la Reforma Agraria en sustitución del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

La creación de la Secretaría de Turismo respondía al interés del Estado de aprovechar plenamente nuestro rico potencial turístico y promover con la mayor eficacia la expansión y diversificación de esta actividad, lograr que el turismo exterior e interno alcanzara sus metas de convivencia humana, y obtener, en el primer caso un ingreso mayor de di

visas que contribuyera al equilibrio de nuestra balanza de pagos.<sup>31</sup>

## 2. La Alianza para la producción: José López Portillo 1976-1982.

### 2.1. Contexto de la nueva estrategia.

Cuando José López Portillo asumió la Presidencia de la República en 1976 el país enfrentaba una severa crisis económica y política. En ámbito económico el nuevo gobierno encontraba una situación francamente desalentadora: una inflación creciente que aumentó de un promedio de 14.2% entre 1971 y 1973 a uno de 18.8% entre 1973 y 1976; una drástica reducción de la inversión y de la producción de todas las áreas de la economía; un enorme déficit gubernamental - acompañado de un inusitado crecimiento de la deuda pública externa (la cual entre 1971 y 1976 tuvo un incremento medio anual del 29.85, pasando así de 4,545 millones de dólares en 1971 a 19,600 millones en 1976); un grave desequilibrio con respecto al sector externo que se quiso corregir devaluando la moneda en casi 100% (la paridad de 12.50 pesos -- por dólar paso a 23.00 pesos); así como una fuerte fuga de capitales.<sup>32</sup>

En el terreno político la crisis se manifestó en la -

<sup>31</sup> MATIP. Pág. 467 La Administración Pública.

<sup>32</sup> Varios Autores Evolución del Estado Mexicano. Ed. El Caballito. México 1976. Págs. 193-194.



pérdida de confianza de la sociedad en el Estado y sus instituciones. Las clases medias urbanas y el sector empresarial, principalmente el Grupo Monterrey, rechazaban abiertamente la política económica del gobierno por considerar que invadían el campo de acción de los particulares.

Por otra parte, las relaciones con los Estados Unidos estaban bastante tensas con la política exterior esgrimida por Echeverría durante su mandato. La campaña de desprestigio que se desató en Estados Unidos contra nuestro país, en esos años, propició la desconfianza de los organismos internacionales, los cuales suspendieron sus apoyos crediticios a México.

En estas condiciones la capacidad de dirección del gobierno estaba bastante limitada. Para recuperar la conducción del país, conservar la estabilidad política y sanear la economía era necesario delinear nuevas políticas. El nuevo gobierno se propuso superar la crisis por medio de tres vías concretas de acción: la alianza para la producción; la reforma política y la reforma administrativa.

Desde un primer momento López Portillo comprendió que para poder emprender cualquier estrategia de desarrollo el gobierno debía contar con un mínimo de movilidad; para ello, hizo un llamado a todos los grupos sociales a integrarse y unir sus esfuerzos para que juntos, empresarios, trabajadores y gobierno superaran la crisis. Si el problema era to-

dos -explicaba el Presidente- la solución deberían ser también todos. La alianza para la producción fué el factor -- que permitió al Estado resolver buena parte de sus problemas, se logró incrementar la productividad y ampliar la planta productiva en una proporción considerable. En su primer Informe de gobierno el Presidente refiriéndose a la alianza para la producción sostenía que "sólo así podremos salir -- adelante, mediante un compromiso vivo y actuante en el que cada grupo social, cada gremio, cada agrupación de intereses asuma cabalmente su deber y participe de manera activa para otorgarle validez".<sup>33</sup>

## 2.2. La Reforma Política

Con el propósito de mejorar la organización política y de ampliar las posibilidades de expansión de las diferentes corrientes y grupos del país, el Ejecutivo promovió un conjunto de modificaciones jurídicas, constitucionales, reglamentarias, federales y locales, para regular la actividad - política nacional.

La reforma política promovida por el Presidente José - López Portillo, en lo que a partidos y elecciones se refiere, quedó consagrada en las modificaciones a la Constitución General y la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electtorales (LOPPE), publicada en el diario oficial del 30 de di

<sup>33</sup>López Portillo, José "Filosofía Política de J.L.P.". Ed. S.P.P. México 1980. Pág. 96.

ciembre de 1977.

La LOPPE se dividió en cinco títulos: I. De la elección de los Poderes Legislativo y Ejecutivo; II. De la organización electoral y de la preparación de la elección; III. De la jornada electoral; IV. De los resultados electorales y V. De lo contencioso electoral.

La LOPPE introducía mecanismos más flexibles que permitirían a las organizaciones interesadas obtener su registro como partidos políticos, pudiendo optar entre dos alternativas: Registro definitivo y Registro condicionado al resultado de las elecciones.

El Presidente López Portillo al evaluar los alcances de la reforma política dijo: "legitimar la lucha de los partidos políticos de oposición y garantizar el acceso a las decisiones como minorías se convirtió en una realidad mediante la reforma política, que incorpora al país prácticamente a todas las ideologías que cubren el aspecto contemporáneo en dos posiciones geométricas - la izquierda y la derecha - que integran ya el Congreso de la Unión y que forman parte de las decisiones de nuestro sistema legislativo.

### 2.3. La Reforma Administrativa.

Con la intención de hacer frente a la problemática del país el Ejecutivo se dispuso, también, a reorganizar todo el

aparato administrativo. López Portillo destacó, al asumir - la presidencia, la necesidad de organizar primero al gobier- no para después organizar al país. En modo alguno era posi- ble ejecutar las políticas que el gobierno proponía basando se en estructuras administrativas disgregadas, obsoletas e - inoperantes. Era necesario entonces iniciar un proceso de reforma administrativa que contribuyera a garantizar insti- tucionalmente la eficiencia y la eficacia de las acciones - públicas.

Para regular y orientar el proceso de reforma adminis- trativa se creó la Coordinación General de Estudios Adminis- trativos que dependería directamente del Presidente de la - República. La nueva Coordinación sustituyó a la Dirección General de Estudios Administrativos que dependía de la ya - desaparecida Secretaría de la Presidencia. La creación de la Coordinación General de Estudios Administrativos obede- ció a lo establecido por la Ley Orgánica en lo que respecta a la Administración Pública Federal, Artículo 80, que crea unidades de asesoría, apoyo técnico y coordinación al servi- cio del titular del Ejecutivo Federal en las áreas priorita- rias que determinó el propio Ejecutivo, de acuerdo con el - presupuesto asignado a la Presidencia de la República. Den- tro de estas áreas quedaron comprendidas la atención de zo- nas deprimidas y grupos marginados así como la ya menciona- da reforma administrativa.

El programa de reforma administrativa 1976 - 1982 presentado por la Coordinación General de Estudios Administrativos establecía cinco objetivos globales:

1. Organizar al gobierno para organizar al país;
2. Adoptar la programación como instrumento fundamental del gobierno;
3. Establecer un sistema de administración y desarrollo de personal público federal;
4. Contribuir al fortalecimiento de la organización política y del federalismo en México y,
5. Mejorar la administración de justicia para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución.

A su vez, el programa de reforma administrativa contempla cinco etapas a realizar:

1. Reorganización institucional;
2. Reorganización Sectorial, bajo la relación sector central-sector paraestatal;
3. Revisión de cruces intersectoriales, para evitar la duplicidad y buscar la complementación y coordinación;
4. Reforma de ventanilla para agilizar el trámite de los servicios;
5. Mejoramiento del sistema de administración de recursos humanos del sector público.

El proceso de reforma administrativa se desarrollaría por medio de programas que contemplaran todos los aspectos de la administración pública, como: 1. Estructura orgánica y funcional de la administración pública federal; 2. Bases legales; 3. Organización y Métodos; 4. Orientación, Información y Quejas; 5. Planeación, Programación y Presupuesto; 6. Financiamiento; 7. Ejecución del Presupuesto; 8. Contabilidad Gubernamental; 9. Información, Estadística y Archivos; 10. Informática; 11. Evaluación; 12. Recursos Materiales; - 13. Administración y Desarrollo de Recursos Materiales; 14. Fortalecimiento del Federalismo; 15. Apoyo a la Organización de los Poderes Legislativo y Judicial y Coordinación con el Ejecutivo Federal; 16. Administración de Justicia y 17. Comunicación Social.

A fin de instituir el marco jurídico que legalizara el proceso de reforma administrativa se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que sustituía a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958. Se promulgaron, además, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley General de Deuda Pública.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal - publicada en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1976, era el instrumento por el cual se pretendía: 1. Simplificar estructuras y precisar responsabilidades a las dependencias centralizadas; 2. Evitar duplicaciones; 3. Regu-

larizar las dependencias cuya organización resultara discutible, desde el punto de vista del derecho administrativo, estableciendo claramente los conceptos y bases para el debido funcionamiento de la administración pública, centralizada como paraestatal; 4. Racionalizar al máximo las concurrencias y equilibrar funciones; 5. Instituir que el gasto público se presupueste con base en programas que señalen, objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución y propiciar la oportuna evaluación de resultados; 6. Promover la eficiencia y honestidad en la ejecución de las tareas gubernamentales; 7. Permitir al titular del Ejecutivo Federal convocar a reuniones a Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos por sectores, para definir o evaluar la política del gobierno federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la administración pública federal; 8. Establecer la organización sectorial, para efectos de coordinación programática; 9. Adscribir a la coordinación de los programas de reforma administrativa y de evaluación de resultados de la administración pública federal en su conjunto, directamente bajo la responsabilidad del presidente.

A través de la nueva Ley, el Ejecutivo Federal propuso, también, constituir a las dependencias centralizadas en unidades de responsabilidad sectorial, facultándolas para orientar y conducir la planeación, coordinación, control y evaluación de la operación y el gasto de las entidades paraesta

tales que para tal efecto se agrupen en el sector de su competencia, y establecer mecanismos de coordinación que garanticen a nivel global (intersectorial), la congruencia de -- las actividades de la Administración pública federal por medio de programas que permitan la fijación de políticas y la evaluación de resultados.

La Administración pública central que no había sufrido grandes cambios desde la promulgación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, fué modificada en - varios aspectos. Para el despacho de los asuntos del Ejecutivo la LOAFF determinó que habría las siguientes Dependencias:

Secretaría de Programación y Presupuesto  
Secretaría de Hacienda y Crédito Público  
Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial  
Secretaría de Comercio  
Secretaría de Trabajo y Previsión Social  
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos  
Secretaría de la Reforma Agraria  
Secretaría de Comunicaciones y Transportes  
Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas  
Secretaría de Educación Pública  
Secretaría de Salubridad y Asistencia  
Secretaría de Turismo  
Secretaría de Gobernación  
Secretaría de Relaciones Exteriores  
Secretaría de la Defensa Nacional  
Secretaría de Marina  
Departamento de Pesca  
Departamento del Distrito Federal



Los ajustes al aparato administrativo implicaron una reasignación de funciones y responsabilidades a las dependencias ya existentes y establecieron cuales serían las funciones específicas a desarrollar por las Secretarías de reciente creación.

La nueva Ley decretó la creación de las Secretarías de Programación y Presupuesto, Patrimonio y Fomento Industrial, la de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, la de Comercio y el Departamento de Pesca.

Las funciones de planeación, programación, presupuesto, evaluación, control e información, anteriormente disgregadas en las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Presidencia y de la anterior Secretaría del Patrimonio Nacional, quedarían concentradas en la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto.

El proceso de integración de esta dependencia consideró la incorporación de ciertas unidades administrativas en operación y de otras de nueva creación: La Subsecretaría de egresos de la SHCP se transformó en Secretaría de Programación y Presupuesto. La Oficialía Mayor de la extinta Secretaría de la Presidencia se incorporó a la nueva estructura; se crearon las subsecretarías de programación y evaluación; se creó la Coordinación General del Sistema Nacional de Información; se incorporaron a varias Direcciones provenientes de las Secreta

rías de la Presidencia, Patrimonio Nacional, Industria y -- Comercio y Hacienda y Crédito Público; se creó la Coordinación de Delegaciones Regionales y se incorporó la Coordinación General del Programa de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres.

La Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial asume algunas atribuciones de la antigua Secretaría de Industria y Comercio, quedando a su cargo en forma exclusiva el sector industrial público y privado; se le encomienda la política de energéticos y se le atribuye a cuidar el aprovechamiento racional de los recursos nacionales.

A la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos se le encomiendan las funciones de programación, fomento y asesoramiento técnico de la producción agrícola, forestal y ganadera, crédito ejidal, organización de productores agrícolas, fomento y promoción de industrias agropecuarias, control de recursos y su regulación y fomento de las investigaciones agrícolas ganaderas, avícolas, apícolas, silvícolas. Esta Secretaría fué resultado de la fusión de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y Recursos Hidráulicos. La Secretaría de Comercio quedó al encargo del control y regulación de los procesos de distribución y orientación de los consumidores.

La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas se creó con el propósito de instrumentar y ejecutar pro-

gramas de urbanismo. Le fueron asignadas atribuciones en materia de obras públicas, planeación del desarrollo urbano, control de bienes inmuebles y de la zona federal, construcción y operación de sistemas de agua potable y alcantarillado y la organización y operación de parques nacionales.

El Departamento de Pesca fué creado para impulsar la explotación y la distribución de los productos del mar y lograr su consumo generalizado. Anteriormente, ciertas funciones de esta Dependencia eran atribución de la Secretaría de Industria y Comercio, así como de la de Marina. La reforma administrativa de 1976, unió las funciones que antes se encontraban dispersas.

Al comentar sobre los programas de reforma política y administrativa del gobierno de López Portillo, Jesús Reyes Heróles afirmó que "con la reforma política y la reforma administrativa se pretende que en el país haya mayor y mejor democracia y más y mejor eficacia. Democracia con eficacia para así superar falsas disyuntivas. El pueblo demanda democracia y eficacia; no quiere que a nombre de esta última se expongan sus derechos no quiere que a nombre de la primera se sacrifiquen o difieran sus necesidades; quiere, a la vez, democracia y eficacia. La política traza los fines, establece las metas; la administración supone la capacidad para alcanzar metas y fines. De nada sirven grandes metas y ambiciosos fines sin capacidad administrativa para lograrlos; de poco serviría una eficaz administración persiguiendo fi-

nes contrarios a los deseables o carentes de finalidades. - Recta Administración significa tener fines y saber alcanzar los; es querer y poder; saber y actuar; conocer para transformar y transformar para conocer."<sup>34</sup>

Desde que tomó posesión como Presidente López Portillo destacó el agotamiento del proyecto económico imperante en el país y enfatizó la necesidad de modificarlo: "Entendamos que la agonía de la estrategia seguida por México desde la Segunda Guerra Mundial reveló insuficiencias para estimular la producción y la capacidad de inversión. Reclamó ahora delinear nuevas políticas." La respuesta de su Gobierno y la situación imperante era: crecer de manera acelerada y el instrumento que permitiría su consecución sería el petróleo.

En esas circunstancias salieron a la luz el Plan Nacional Agropecuario, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Plan Nacional de Empleo, cuyo objetivo era crear 750 mil empleos anualmente. Surgieron también el Plan Global de Desarrollo Industrial y el Plan Global de Desarrollo, en donde se pretendía integrar racionalmente todos los proyectos sectoriales.

Tal vez, el esfuerzo más notable: consistió en la pretensión de incorporar al desarrollo a todos los grupos marginados del país. Para ello el gobierno instrumentó y eje-

---

<sup>34</sup> Reyes Heróles, Jesús "Política y Administración". Serie Praxis No. 5 Ed. INAP. México, 1983.

cutó dos extensos y elaborados programas: uno de ellos fue el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y el otro la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COMPLAMAR).

#### 2.4. El Sistema Alimentario Mexicano.

El Sistema Alimentario Mexicano (SAM) fue un vasto esquema estratégico de objetivos, metas concretas e instrumentos de acción de corto y largo plazo, que integró la producción agropecuaria y pesquera, la industria alimentaria, la tecnología de alimentos, la comercialización y la distribución de alimentos. Sus elementos básicos fueron preparados y coordinados por la oficina de asesores del Presidente de la República, en colaboración con diversas Secretarías de Estado, organismos públicos y diversas instituciones de investigación académica.

Integrado por 20 proyectos, el SAM abordó el problema desde una perspectiva totalizadora que abarcaba desde la producción hasta el consumo de alimentos.

El SAM representaba una estrategia de autosuficiencia alimentaria que se constituía al ligar las necesidades reales de la población con las posibilidades de producción. Las necesidades reales se expresaron en la Canasta Básica - Recomendable constituida por 28 productos habituales, en el consumo popular considera su valor nutritivo, la capacidad

de compra de la población para adquirirlos y el potencial - del país para producirlos. La canasta básica fue el instrumento que señaló que producir y cuanto producir.

El SAM constituyó una estrategia de producción-ingreso que cubría todas las fases de cada Sistema Básico para la - Alimentación Nacional. Para el logro de las metas productivas que señalaba la Canasta Básica recomendable y de los -- propósitos redistributivos del ingreso, la estretegia del - SAM planteó las siguientes políticas:

1. Compartir solidariamente el riesgo con los campesinos temporaleros productores de básicos, revitalizando la alianza Estado-comercio.
2. Introducir un cambio tecnológico que permitiría aprove-- char el potencial productivo del temporal agrícola-ganadero.
3. Impulsar la organización campesina como medio fundamental para llevar a cabo la estretegia de la producción-ingreso del SAM.
4. Adecuar la red estatal de comercialización a las características y requerimientos de los diversos productos primarios. Desarrollar una infraestructura de caminos y ampliar y racionalizar los servicios de transporte.
5. Estimular la producción a través de precios de garantía

adecuados y de subsidios selectivos a insumos y servicios.

6. Promover agroindustrias integradas de coparticipación campesina en los Sistemas de Producción a los que está ligada la población.
7. La política para mejorar la situación nutricional planteada por el SAM prevee el aprovechamiento de los canales de distribución, como vías altamente selectivas de subsidios al consumo alimentario.
8. Complementariamente se reorientarán los hábitos alimentarios distorsionados por la publicidad la cual induce a consumos caros y poco nutritivos.<sup>35</sup>

En resumen, el SAM más que un programa constituyó una estrategia de política económica cuyo objetivo era elevar la producción de alimentos básicos con un propósito redistributivo del ingreso y mejorar la situación alimentaria de la población.

En su quinto informe de gobierno, al evaluar las actividades realizadas por el SAM, López Portillo destacaba que "con los apoyos y estímulos proporcionados por el SAM, el crecimiento del sector agrícola durante el período 1977-1980, ha sido superior al fijado por el Plan Global y dos tercios mayor que el de la población, ya que alcanzó 4.5 por ciento

---

<sup>35</sup>Ugarte, José Antonio "Sistema Alimentario Mexicano". En el mercado - de valores año XL Núm. 39. Sep. 29 de 1980. Págs. 948 - 951.

de promedio anual, no obstante el mal año agrícola de 1979. Esto es, tres veces mayor que el crecimiento de este sector entre 1966 y 1976, que fue de 1.3 por ciento en promedio."

### 2.5. El Sistema Coplanar.

Por otra parte, el Sistema COPLAMAR se planteó como - tarea principal proponer medidas y atender las necesidades de las zonas deprimidas y los grupos marginados, y organizar las acciones de las dependencias dirigidas a estas zonas. COPLAMAR era el mecanismo de coordinación administrativa encargado de asignar recursos presupuestales de distintas Secretarías a un objetivo común y a programas específicos previamente definidos.

Los programas anuales para las zonas marginadas eran - elaborados por un grupo de técnicos y especialistas de COPLAMAR. Los técnicos de COPLAMAR vigilaban que en el transcurso del ejercicio fiscal anual, las dependencias cumplieran con los montos y tiempos de los respectivos programas COPLAMAR.

Los programas se llevaron a cabo en coordinación con - diferentes dependencias y entidades del gobierno federal y se orientaron a satisfacer las necesidades elementales de - salud, alimentación, vivienda, agua potable, camiones, educación y empleo de los grupos marginados, principalmente de aquellos que habitan en el medio rural.



De los programas en los que participó COPLAMAR destacan principalmente los siguientes:

1. IMSS-COPLAMAR. Programa de solidaridad social por cooperación comunitaria, realizado en Coordinación con el IMSS para otorgar atención médica a través de unidades médicas rurales y clínicas-hospital de campo, a cambio de la realización de obras o actividades de beneficio comunitario.
2. CONASUPO-COPLAMAR. Programa de Abasto a Zonas Marginadas realizado entonces en coordinación con DICONSA, filial de CONASUPO, SAHOP (construcción de almacenes), SEPAFIN (provisión de vehículos y equipo de transporte), y la Comisión Nacional de la Industria Azucarera (abastecimiento de azúcar). Su objetivo fue distribuir y abastecer de productos básicos -principalmente maíz, frijol, arroz y azúcar- a 199 almacenes y 6096 centros de distribución en 1000 municipios del país.
3. STyPS-SARH-COPLAMAR. Programa de Capacitación y Empleo Cooperativo para el Fomento de Recursos Naturales en Zonas Marginadas para la creación de empleos permanentes - en el medio rural, capacitación de la fuerza de trabajo campesina a fin de participar en la formación y reconstrucción de los recursos naturales de zonas marginadas y erosionadas, a través de la creación y operación eficiente de sociedades cooperativas.

4. SAHOP-COPLAMAR. Programa de Construcción de Caminos y - Dotación de Agua Potable en Zonas Marginadas, realizado con la SAHOP y las propias comunidades; el de mejoramiento de la casa rural y el sistema de casas-escuela para niños de zonas marginadas, realizado en colaboración con la SEP.

#### 2.6. El Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

El diseño de reformas, planes y programas tendientes a superar la crisis, la idea de planificar del gobierno de López Portillo, encontró su expresión más acabada en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Por decreto del 16 de abril de 1980, fue aprobado el Plan Global de Desarrollo, creado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, en el cual se establecían los objetivos y las estrategias políticas, metas, recursos y acciones mediante las cuales se buscaría su cumplimiento, en los ámbitos nacional, sectorial y regional. Conforme al Plan, el gobierno federal regularía y coordinaría sus acciones de desarrollo económico y social, y convendría con los gobiernos de los Estados y las concertaría e induciría con los sectores social y privado.

El Secretario de Programación y Presupuesto, Lic. Miguel de la Madrid, resumió en los siguientes términos las características generales del Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

1. SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION. Constituye una etapa - importante del Sistema Nacional de Planeación. El establecimiento de la planeación como técnica de gobierno, constituyó uno de los aspectos centrales del régimen y perseguió, fundamentalmente, la creación de los mecanismos necesarios para la mayor racionalización en la conducción del país hacia sus objetivos.

La planeación es un sistema, porque define ordenadamente un método de gestión del desarrollo con normas y organización congruentemente integrado. El Plan requiere de la introducción de nuevos métodos de análisis, previsión, ejecución y evaluación en todos los órganos de la administración para impulsar la modernización del país.

El plan es global porque busca actuar sobre toda la sociedad, con base en un concepto de desarrollo integral que requiere la conjunción de lo económico, lo político y lo social, enmarcada en las decisiones políticas del pueblo mexicano. El modelo económico se da en y por un modelo político. Si hay estrategia de desarrollo e instituciones para conducirlo, es por que existe sólidamente estructurado un sistema político derivado de la revolución. Persigue el cambio, el desenvolvimiento de todas las potencialidades nacionales, y la aceleración del crecimiento económico orientado a la corrección de desigualdades y desequilibrios para dotar así a los indivi-

duos y a los grupos de seguridad y capacidad equitativa- --  
tivamente distribuidas.

2. PLANES SECTORIALES. Aportaron elementos indispensables para la tarea de integración programática; con ellos fue posible afinar diagnósticos, normar decisiones y acceder a la visión de conjunto. Mención especial amerita la elaboración y publicación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero, los Planes anuales del Sector Agropecuario y Forestal, el Programa Nacional de Empleo, el Plan Nacional de Turismo, el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el Plan Nacional de Ciencia y Tecnología y los Avances en el Plan Nacional de Comercio, el programa del Sector Educativo, el Plan Nacional de Comunicaciones y Transportes y el Plan de Agroindustrias.

Acoge también el Plan la concepción del Sistema Alimentario Mexicano, que plantea profundamente una nueva estrategia intersectorial, dirigida a proveer de la nutrición básica a toda la población nacional y definir esquemas para lograr la autosuficiencia en la producción de los alimentos básicos, tecnologías para incrementarla y sistemas de distribución que permiten hacer llegar -- los abastos populares a los grupos mayoritarios del país.

3. PROYECTO NACIONAL. El plan persigue realizar un proyec

to social de transformación. En función del modelo de país a que se aspira, referidos al diagnóstico de la realidad actual, se desprenden los grandes objetivos nacionales que son:

- Reafirmar y fortalecer la independencia de México como Nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural.
- Proveer a la población empleo y mínimos de bienestar -- atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.
- Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.
- Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.

Para alcanzar estos objetivos, se cuenta con bases políticas y de impartición de justicia, que dan viabilidad, permanencia y orientación democrática a las acciones del Estado.

Por ello, en el Plan se engloba la caracterización, -- orientación, e instrumentación de la política interior, la política exterior, la de seguridad nacional y la de administración de justicia.

La estrategia económica y social del Plan Global estuvo orientada principalmente a transformar el crecimiento económico en desarrollo social.

Veintisiete puntos básicos integraban la estrategia; - ésta suponía la utilización concertada de todos los instrumentos y medios a disposición del sector público.

1. Fortalecer el Estado, para satisfacer las demandas de una sociedad en pleno crecimiento, que requiere, cada vez más, el esfuerzo común.
2. Modernizar los sectores de la economía y la sociedad.
3. Generar empleo en un ambiente digno y de justicia, como propósito básico de la estrategia.
4. Consolidar la recuperación económica.
5. Reorientar la estructura productiva hacia la generación de bienes básicos y a la creación de la industria nacional de bienes de capital.
6. Racionalizar el consumo y estimular la inversión.
7. Desarrollar, en forma acelerada, el sector agropecuario, para que se eleve el nivel de vida de los campesinos y se satisfagan las necesidades alimenticias de la población.
8. Impulsar el Sistema Alimentario Mexicano.

9. Fomentar el gasto prioritario y reforzar a la empresa pública, eliminando los subsidios excesivos.
10. 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.
11. Estimular una política de prioridad y una adecuada distribución de sus beneficios entre los trabajadores del campo y la ciudad, y la sociedad en su conjunto.
12. Destinar mayores recursos para la provisión de mínimos de bienestar, particularmente para la población marginada, urbana y rural.
13. Inducir, con pleno respeto a la libertad individual la reducción en el crecimiento de la población y racionalizar su distribución territorial.
14. Obtener una mejoría en el nivel de vida de la población mediante un incremento sustancial del consumo, a través del empleo productivo.
15. Ampliar y mejorar la educación básica para niños y adultos.
16. Vincular la educación terminal-media y superior con las necesidades de trabajadores capacitados, técni-

cos medios y profesionales que requiere el sistema nacional de producción.

17. Impulsar la capacitación y la organización social para el trabajo.
18. Desconcentrar, concentrando la actividad económica y los asentamientos humanos en un nuevo esquema regional, con énfasis en costas y fronteras.
19. Controlar y reducir el ritmo de la inflación.
20. Avanzar en la estrategia de nuevas formas de financiamiento del desarrollo.
21. Establecer una vinculación eficiente con el exterior, que estimule la modernización y la eficiencia del -- aparato productivo.
22. Ampliar la concertación de acciones entre los sectores públicos, social y privado, en el marco de la -- Alianza para la Producción.
23. Aumento de empleo. Garantizar a todos el empleo productivo y remunerador en un ambiente de seguridad y justicia.
24. Políticas de estímulo. A) Reorientación sectorial y regional del gasto público hacia sectores y regiones prioritarias: Agropecuario y desarrollo rural;



especial atención a los sectores, transportes y comunicaciones y al desarrollo social, sobre todo en educación y salud. B) Empresas Públicas.- Repetición de los precios y tarifas, la reorientación de los subsidios que no cumplan objetivos prioritarios, el aumento de su productividad, la mejoría de su operación y administración. C) Política Tributaria.- Lograr mayor equidad, estimular el ahorro, dotar de recursos suficientes al Estado, así como continuar con la modernización del sistema impositivo. D) Política de Estímulos Fiscales.- Apoyar la formación de capital y generar empleo, la desconcentración económica, el fortalecimiento de la pequeña y mediana industria, los de bienes de capital y los satisfactores básicos. E) Política Financiera.- Apoyar las medidas macroeconómicas mediante la diversificación de los instrumentos de captación bancaria y los valores gubernamentales, el fortalecimiento del mercado de valores, la canalización de crédito a los sectores básicos y el financiamiento a la inversión. F) Política de Comercio Exterior.- Vincular eficientemente la economía nacional con la economía internacional, racionalizar protección y las importaciones, diversificar y apoyar con programas permanentes las exportaciones; instrumentar una estrategia internacional de comercio exterior y estimular,

en coordinación con otros instrumentos de política, el desarrollo de franjas fronterizas y zonas libres;

G) Políticas de empleo: acelerar la creación de empleos. H) Política antinflacionaria.- Disminuir el ritmo de la inflación interna mediante una política comercial con enérgicas medidas para prevenir y combatir la inflación. I) Política de ciencia y tecnología.- Se define en función de las prioridades productivas de bienes nacionales y sociales, con apoyo especial al Sistema Alimentario Mexicano. J) Política de energéticos.- Orientar sus acciones en estricto apego a los objetivos nacionales, en función de las necesidades de la política global de desarrollo y sobre la premisa de no rebasar la capacidad real de la sociedad para aprovechar eficientemente dichos recursos. K) Política Agraria.- Revigorar el ritmo de crecimiento con el propósito de lograr la autosuficiencia en maíz y frijol para 1982, más -- atención a las zonas de temporal y el apoyo a la -- organización campesina, así como su mayor integración con la industria, a través del desarrollo de sistemas agroindustriales alimenticios. L) Política Pesquera.- Lograr la autosuficiencia nacional -- en la producción de alimentos de la dieta popular, generar empleos y divisas y promover el desarrollo regional. M) Sector Comercio.- Transformar la es- -

estructura comercial para alcanzar la eficiencia y -- oportunidad en los abastos de las necesidades básicas de toda la población. N) Sector Turismo.- Fomento del turismo interno, sin descuidar los programas destinados a la captación de divisas. N) Fortalecimiento de los convenios únicos de Coordinación con los gobiernos de los Estados en materia de desarrollo y, O) Programas de desarrollo para el Distrito Federal, que permitan proporcionar mejores servicios.

25. Contenido Social. El plan establece una interrelación estrecha entre la satisfacción de las necesidades esenciales y la creación de empleos, con lo que se ofrece la posibilidad de crecer y distribuir simultáneamente.
26. Los componentes de la política social: Población, - educación, de salud y seguridad social, habitación, de alimentación y nutrición laboral, de organización y participación social, y de atención y marginados urbanos y rurales, buscan responder a las necesidades de una nueva escala productiva y de un -- bienestar más amplio para toda la población.
27. Políticas Coordinadas. El conjunto de políticas -- coordinadas compatibilizadas en el Plan, es la pro-

secución de la estrategia de desarrollo.<sup>36</sup>

El Plan Global de desarrollo absorbió integralmente todos los aspectos de la economía en un intento por modernizar la vida del país, es decir, por alcanzar niveles óptimos de crecimiento y desarrollo para dotar a todos los mexicanos de empleo y de los mínimos de bienestar.

Acelerar el crecimiento implicaba aumentar la productividad y esto dependía en buena medida del apoyo financiero del Estado a los diferentes sectores productivos. Durante el régimen del Presidente José López Portillo la política crediticia estuvo apoyada en la Banca oficial y los fideicomisos de fomento, principalmente mediante la canalización selectiva del crédito y uso de las tasas de interés preferenciales. En conjunto el sistema bancario, canalizó un total de \$325,600 millones en diciembre de 1976 a \$1,665.500 millones en diciembre de 1981, lo que significó un crecimiento promedio de 38.6%<sup>37</sup>

Es importante destacar el esfuerzo realizado por la Banca Nacional en apoyo a los sectores prioritarios, ya que el crédito otorgado registró una tasa de crecimiento del 353% en el período de 1977-1981, superior a la registrada --

<sup>36</sup> Vease: El Mercado de Valores. Año XL. Suplemento al Núm. 16 "Presentación Pública del Plan Global de Desarrollo 1980-1982". México. Nacional Financiera, S.A., 1980. Págs. 393-405.

<sup>37</sup> Vease: López Rosado, Diego "Problemas Económicos de México". Ed. UNAM. México 1984. Pág. 277.

por la actividad económica en el mismo lapso.<sup>38</sup>

Las principales actividades consideradas como prioritarias fueron la agropecuaria, producción y distribución de los artículos básicos, producción de energéticos, crecimiento industrial, con orientación sectorial y regional, vivienda de interés social y turismo.

### 2.7. La Política Social.

En lo que a política social se refiere la administración de López Portillo registra avances importantes. En el Sector salud el 85% de la población del país, es decir, casi 60 millones, tuvieron acceso a la atención médica prestada por todas las instituciones de la República. De esta cifra, 27,670 millones de personas correspondían al IMSS, - que duplicó su cobertura geográfica, ampliando el régimen - obligatorio de 782 Municipios hasta 1,037 o sea un incremento del 75%; 5.4. millones al ISSSTE y 18.6 millones protegidos por el programa IMSS COPLAMAR.<sup>39</sup>

En los programas de asistencia social el Sistema Nacional para el desarrollo integral de la familia (DIF) realizó una destacada labor orientando sus esfuerzos prioritariamente hacia las zonas deprimidas en contextos rurales y urbanos, atendiendo las demandas de salud, alimentación, vivien

<sup>38</sup> Ibid.:

<sup>39</sup> López Portillo, José. Sexto Informe de Gobierno. 1o. de Sept. 1982.

da, capacitación y cultura.

Por otra parte, para resolver los problemas de contaminación en el medio ambiente y en el agua se promulgó, la -- nueva Ley Federal del medio ambiente.

En el sector educativo se logró triplicar la matrícula preescolar: de 608 mil alumnos atendidos en el ciclo 1976-1977, se pasó a atender a 1.776 millones de niños en el año lectivo 1982-1983. En 1982 se atendieron a más de 15.2 millones de niños de primaria, incluidos 413 mil niños indígenas, que recibieron previamente uno a dos años de castellanización. En educación secundaria se alcanzó la meta de atender al 90% de los egresados de primaria.<sup>40</sup>

En Abril de 1981 fue establecido el Programa Nacional de Educación Técnica (CONALEP), organismo descentralizado -- responsable de ofrecer una formación profesional técnica -- postsecundaria, de carácter terminal.

La educación superior recibió importantes apoyos durante esta administración. Con la colaboración de las instituciones de este nivel educativo fue elaborado el Plan Nacional de Educación Superior, que permitió poner en marcha una planeación participativa e integral de la educación superior, regulando su desarrollo en los ámbitos institucional, regional y nacional. La matrícula prácticamente se duplicó duran

---

<sup>40</sup> Ibid...

te el período: llegó a 1.07 millones de alumnos en el ciclo lectivo 1982-1983.

La matrícula de la Universidad Pedagógica Nacional, registro para 1982 una inscripción de 104 mil alumnos en Educación Superior.

En el campo de la ciencia y la tecnología hubo avances significativos en sus aspectos de planificación, uno de ellos fue la elaboración del programa Nacional de Ciencia y Tecnología 1978-1982.

El gasto en Ciencia y Tecnología aumentó sustancialmente al otorgar mayores recargos a la Secretaría de Educación Pública, a las Universidades, -especialmente las de provincia-, a muchos de los Institutos y Centros dedicados a la investigación, CONACYT. Así, el gasto total del gobierno federal aumentó casi 6 veces en estos rubros, al pasar de 5,428 millones en 1977 a \$32 mil millones en 1982.<sup>41</sup>

En materia laboral, para satisfacer la demanda de empleos y hacer efectivo el derecho al trabajo, cambiaron las estrategias de desarrollo y con ellas el volumen y asignación de recursos entre sectores y regiones. Durante 4 años consecutivos fueron creados 4.258 millones de nuevos puestos de trabajo.

Por otra parte, se formularon 15 programas estatales

---

<sup>41</sup> Ibid.

de empleo, fueron establecidos servicios de empleo en 25 es tados de la República y en las 16 Delegaciones del Distrito Federal. Asimismo se elaboró el catálogo nacional de ocupaciones, instrumento básico para vincular la oferta y la demanda de mano de obra y para orientar la capacitación y el adiestramiento. En lo referente a la organización social - para el trabajo; el gobierno elaboró el Plan Nacional de Fomento Cooperativo que en el curso del sexenio registró a -- 4 500 sociedades cooperativas.

El problema de la vivienda recibió atención prioritaria. Un balance de las acciones realizadas por INFONAVIT, FOVISSTE E INDECO durante 1977-1979 arroja los resultados de 155, 084 acciones de vivienda terminadas, 35 574 de vivienda -- progresiva, 5095 de mejoramiento de vivienda y 24 923 créditos.

El año de 1981 la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos informó que durante el año agrícola 1981, que - incluye los ciclos, otoño-invierno 1980-81 y primavera-verano 1981, pudo lograrse la más elevada producción de granos básicos y oleaginosas en la historia agrícola del país, al cosechar un total de 28,622 millones de toneladas, cifra - que superó en 5.133 millones de toneladas a lo producido - el año inmediato anterior y con 10.486 millones de toneladas a la de 1976, lo que representó incrementos del 22% a 58%, respectivamente.



Lo anterior permitió a López Portillo sostener en su último informe de gobierno: "Nuestra política económica no ha sido equivocada esta expresada en planes globales y sectoriales que permitieron, en el primer año, restaurar la economía que en 1976 recibimos, y crecer en los siguientes como nunca en nuestra historia".

Durante el gobierno de López Portillo se registraron algunos logros importantes: el fortalecimiento de la Planta Industrial, la modernización política y la racionalidad administrativa. En estos aspectos como en algunos otros los avances son muy significativos, sin embargo, hubo un elemento que hizo del gobierno de López Portillo, en términos generales, una administración cuestionable: La falta de respeto y de credibilidad en sí misma, mostrado por una parte importante de la élite política que, junto con la cúpula empresarial, logró hacer reversibles una gran parte de los logros económicos y políticos del Estado mexicano.

En este contexto el Presidente captó la necesidad de redefinir y reforzar la postura del Estado ante la sociedad, principalmente ante los grupos empresariales y la burguesía financiera, para puntualizar que sería sólo el Estado y no grupos con intereses individuales quienes tomarían las riendas del desarrollo.

Consecuentemente con su propósito de afirmar el papel rector del Estado en la sociedad, el Presidente decretó en su

último informe de gobierno la nacionalización de la banca. - Este hecho fué un acto que más que ajustar cuentas con un -- sector nacional, devolvía al Estado su capacidad de mando y gobierno acabando con la idea -muy difundida por cierto- de que el Estado había perdido su poder de conducción del proceso de desarrollo nacional, como algunos pretendieron verla: Fué la actuación de un Estado-Nación en el sentido más amplio, que reclamó para sí la custodia de intereses Nacionales por sobre los intereses individuales.

Con estas disposiciones no sólo el Estado se hizo de - cuantiosos recursos sino que, a la vez, recuperó su capacidad rectora frente al conjunto de la sociedad, al tiempo que terminaba con el lugar preponderante que había alcanzado el sector bancario.

SEGUNDA PARTE  
LOS CAMBIOS EN EL MODELO DE  
DESARROLLO Y LA NUEVA CONCEPCION  
DE PROYECTO NACIONAL  
1983 - 1987

C A P I T U L O   I V

LOS CAMBIOS EN EL MODELO DE  
DESARROLLO Y LA NUEVA CONCEPCION  
DEL PROYECTO NACIONAL

1983-1987

## CAPITULO IV

1. Los aspectos generales del modelo de desarrollo y la nueva concepción del proyecto nacional.

Con la entrada de Miguel de la Madrid Hurtado a la Presidencia de la República se inicia una nueva etapa en la historia de nuestro país y, específicamente, en la concepción del proyecto nacional.

La filosofía política y económica del régimen se sustenta en principios considerados por algunos analistas como neoliberales. Esta tendencia basada fundamentalmente en el fortalecimiento de la economía a través de la acción de los particulares y de reducir sistemáticamente la interven<sup>u</sup>ción estatal, obliga a tomar medidas para reformar y adecuar la administración pública y vincularla de esta manera al nuevo modelo de crecimiento.

Las características más importantes que se distinguen en las políticas del actual gobierno son:

- a) Redefinición del concepto "rectoría del Estado" y disminución de la interven<sup>u</sup>ción económica estatal.
- b) Liberalización del mercado económico nacional mediante el ingreso del país al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercios (GATT).

- c) Disminución del tamaño del Estado a través de la -- venta, transferencia o liquidación de entidades paraestatales.
- d) Combate al déficit público con la instrumentación de "reajustes presupuestarios" y eliminación de subsidios a productos básicos.
- e) Sustentación de las acciones del Estado en un "Sistema Nacional de Planeación Democrática".

En base a estos principios se crean al comienzo del sexenio los fundamentos básicos de planeación que serán el marco de referencia general a las políticas del gobierno a largo, mediano y corto plazo.

Se da lugar, entonces, a lo que el artículo 26 Constitucional define como Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), que es "... un conjunto de relaciones que vinculan a las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal; y a los organismos e integrantes de los sectores social y privado". <sup>1</sup> El Plan Nacional de Desarrollo que emerge como documento de planeación a largo plazo (6 años), y que es parte fundamental del SNPD, destaca cuatro objetivos centrales:

---

<sup>1</sup> Montemayor, Rogelio. "El Sistema Nacional de Planeación Democrática", en Revista de Administración Pública No. 55/56. julio-diciembre, 1983. INAP. México, p-21 y 22.

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

Cabe señalar que el PND es elaborado "... en un marco de crisis económica y en un contexto mundial de graves problemas", tal vez esta sea la causa por la que no contempla metas específicas sino objetivos genéricos. -- Este plan persigue recuperar la capacidad de crecimiento a través de dos vertientes fundamentales: 1) la reordenación económica y 2) el cambio estructural. "La primera persigue fundamentalmente abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria, proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico; y recuperar el dinamismo del crecimiento sobre bases diferentes. La segunda, busca reorientar y reordenar para establecer equilibrios fundamentales y se basa en seis orientaciones generales que guiarán las acciones globales, sectoriales y regionales del plan, las cuales son: destacar los aspectos sociales y distributivos del crecimiento; reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo,

descentralizar las actividades productivas y el bienestar social; adecuar las modalidades de financiamiento a las -- prioridades del desarrollo; preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional; fortalecer la rectoría del Estado, impulsar al sector social y estimular el Sector Privado". <sup>2</sup>

Los propósitos que establece el PND en los renglones de política social, energéticos, minería, transporte, comercio, turismo, desarrollo científico y tecnológico, etc. generan metas sectoriales con el objetivo de alcanzar los cuatro planteamientos básicos del Plan. En este contexto aparece el Plan Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) que se inscribe como estrategia inmediata para sentar las bases de la recuperación económica nacional.

Las proyecciones hechas por el Plan Inmediato de Reordenación Económica y por el propio Plan Nacional de Desarrollo sustentan las políticas de reformas y adecuaciones que se ejecutan en el sector central y en el paraestatal de la administración pública mexicana. Las dificultades para lograr las metas del primero y alcanzar los objetivos del segundo nos hablan de la complejidad de la crisis mexicana y

---

<sup>2</sup> Ruíz Dueñas, Jorge. "La vía de la Planificación Mexicana", en Revista de Administración Pública. No. 55/56, julio-diciembre 1983. INAP. México. p-55.



cuestionan la efectividad de las medidas instrumentadas hasta ahora.

Es indiscutible la importancia que Miguel de la Madrid Hurtado ha puesto en la Planeación Nacional como definición del proyecto nacional y dirección del desarrollo. Y es tal vez en este terreno donde se aprecian diferencias sustanciales en la cuestión que nos ocupa.

Si analizamos brevemente este aspecto, encontramos, - por una parte, que a partir de 1917 y hasta 1982, como hemos apuntado en los capítulos anteriores, las grandes tendencias del proyecto nacional son:

- a) Crear y fortalecer un Estado interventor y de fomento al desarrollo.
- b) Impulsar la aparición de Organismos Descentralizados y Empresas Propiedad del Gobierno Federal.
- c) Proteger la inversión privada nacional.
- d) Regular, y hasta cierto punto, limitar la inversión extranjera directa, concibiéndola como un aliciente secundario del proceso productivo nacional.
- e) Limitar el pago de la deuda pública externa a los conceptos estrictamente necesarios.

Esta concepción del proyecto nacional incrementó, natu

ralmente, las funciones económicas y sociales del Estado y consecuentemente su cobertura. En un primer momento se trató de reconstruir económicamente a la nación (1917-1940), por lo que se creó la infraestructura necesaria del sistema bancario y financiero, así como aquellas instituciones y organismos, tales como Nacional Financiera, la Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos que serían pilares fundamentales del desenvolvimiento económico nacional.

Al mismo tiempo, se crearon las instituciones políticas y sociales (Partido Nacional Revolucionario, Confederación de Trabajadores de México, Confederación Nacional Campesina, etc.) que darían forma y madurez al Sistema Político mexicano.

En una segunda etapa, se pretendió impulsar un sistema de economía mixta donde el sector privado tuviera una participación importante y decisiva en el proceso de industrialización del país. Sin embargo, este sector creció siempre al abrigo del propio Estado, por lo que siguió dependiendo de la protección de éste. En el aspecto social, se configura un Estado de bienestar que provee a la sociedad, y en especial, a las capas marginadas de mínimos de bienestar a través, fundamentalmente, de la extensión de los servicios médicos y asistenciales, de los servicios educativos y de subsidios a productos de consumo popular.

Esta tendencia del Estado mexicano, lejos de ser arbitraria o incongruente, ha respondido a las condiciones reales e históricas del país.

Bajo esta concepción, las políticas del último sexenio parecen redefinir ese desenvolvimiento histórico del Estado mexicano, proponiendo medidas contrapuestas a la concepción tradicional. Entre éstas, las más importantes son:

- a) Un debilitamiento de la participación del Estado en la economía.
- b) Una desincorporación de órganos estatales.
- c) Desprotección de la industria nacional e incremento de la inversión extranjera directa.
- d) Prioridad al pago de la deuda pública externa.
- e) Disminución de obras sociales y eliminación de subsidios a productos básicos.
- f) Recortes al presupuesto del gasto corriente del Estado.
- g) En general, liberalización económica del mercado nacional.

Dichas medidas instauran un "nuevo" modelo - -  
de crecimiento en nuestro país.

Este modelo sostiene la necesidad de reducir el tamaño del Estado y aumentar su efectividad. Siendo, en esta propuesta, donde la controversia, a propósito de la concepción del proyecto nacional, se hace mayor.

Se reconoce, por una parte, que el crecimiento del Estado tuvo siempre el propósito de "... defender los intereses populares (recurriéndose) a expropiaciones en casos excepcionales, como en ferrocarriles, petróleos y bancos".<sup>3</sup> Por otra parte se alude en el sentido de que el Estado mexicano ha pasado de la fortaleza a la obesidad, y que esta última condición lo ha hecho incapaz de dirigirse a sí mismo.

Lo cierto es que la política económica del actual gobierno mexicano se enmarca en los pormenores del "... subdesarrollo y la dependencia económica de México... (situaciones) que condicionan el crecimiento de nuestro país",<sup>4</sup> orillando al gobierno mexicano a dar un cambio en la concepción del proyecto nacional. En el momento en el que se da este cambio, el sector privado mexicano ha externado sus dudas sobre el mismo, presionando fuertemente en favor de la reprivatización de la economía. "En la actualidad la realidad es que el Estado intervencionista - la característica -

<sup>3</sup> Carrillo Castro, Alejandro. "Intervención del Gobierno en la Economía" en Excelsior. 1º de junio de 1986. p-4A y 8A.

<sup>4</sup> Huerta Veytia, Rafael G. México Exportador de Petróleo y el GATT. Tesis profesional UNAM-Fac. Economía. 1981. p-7.

central del Estado de la posrevolución - está dejando de -  
funcionar. El vacío lo está ocupando a empellones, el Es-  
tado neoliberal".<sup>5</sup>

Por otra parte, la distancia existente entre el discurso -  
y la realidad se ha vuelto patente. Se ha aludido al dere-  
cho a la salud, al trabajo, etc., cuando la inversión tanto  
pública como privada en estos renglones no había experimen-  
tado descensos tan drásticos como los actuales; se eleva a  
rango constitucional la rectoría del Estado justo cuando -  
el Estado mismo parece perder su autonomía relativa al for-  
talecer la reprivatización de la economía; se configura un  
Sistema Nacional de Planeación Democrática cuando las osci-  
laciones cambiantes del mercado nacional y mundial brindan  
poco margen de certidumbre para las proyecciones conteni-  
das en los planes y programas; se lleva a cabo una trans-  
formación radical de la estructura estatal y de su admi-  
nistración Pública, en el momento en que parece más vulne-  
rable y necesaria su intervención y solidez.

Otra condición que ha fortalecido el espíritu reformis-  
ta de la presente administración es, precisamente, su défi-  
cit público. Esta situación deficitaria de las finanzas -

---

<sup>5</sup> Meyer, Lorenzo, "El fin de la posrevolución" en Excélsior, México,  
D.F., 11 de junio de 1986. p-7A.

del Estado se ha considerado como una de las causas más importantes que generan la inflación y agudizan la crisis -- económica nacional. En consecuencia, se ha instrumentado una política de austeridad en el gasto del Estado como solución a dicha problemática. Con esta visión se han ejecutado medidas tales como: disminución en el gasto corriente del gobierno, eliminación de subsidios a productos básicos, incremento de impuestos federales, y venta, transferencia o liquidación de empresas públicas. Algunos analistas económicos aluden a este respecto:

"La maltrecha economía de México se deteriora constantemente debido a la incontenible inflación y al déficit del gobierno... frente a estos problemas el gobierno mexicano - (ha anunciado) una reducción presupuestaria de mil millones de dólares (abril 1986) calificada de 'sin precedentes en - la historia del país' ... El gobierno también ha reducido lentamente o eliminando muchos subsidios que contribuían a mantener el nivel de vida de las clases populares mexicanas, (así mismo) ha aumentado los impuestos y ha reducido el lapso para que las empresas paguen su liquidación y ha - puesto en venta, transferencia o liquidación muchas empresas paraestatales".<sup>6</sup> Según estos analistas, dichas medidas

---

<sup>6</sup> Stockton, William. "Constante deterioro económico de México". en Excelsior, 3 de junio de 1986. México, D.F. p-1A y21A.

se toman a la luz de los acuerdos de México con el Fondo - Monetario Internacional y señalan que estas políticas no - solucionarían el déficit gubernamental y pueden conducir a un descontento social generalizado.

La controversia en cuanto a la conveniencia de estas medidas se hace aún mayor cuando algunos ideólogos del sistema declaran que "El Gobierno ha fracasado al aplicar lo que demandan sus adversarios por lo que debe cambiar la conducción de la política económica (y en este sentido aluden) a que ha llegado el momento de pasar a la ofensiva cambiando la política económica (por lo que proponen) créditos a la pequeña y mediana industria; control de cambios; ni una empresa más del Estado en venta; precios fijos para los alimentos o venta exclusiva a través de CONASUPO; pago de la deuda externa en las condiciones que fije México admitirlo o no los acreedores..."<sup>7</sup>

El centro de la discusión sigue siendo la concepción del proyecto de desarrollo económico y social contenido en la Constitución, su vigencia, o lo que se ha dado en llamar, su actualización.

Guillermo Knochenhauer sostiene, por su parte, que las

---

<sup>7</sup>García Cantú, Gastón. "Actuar, ahora". en Excélsior. 9 de junio de - 1986. México, D.F. 1-A.

políticas del gobierno actual tienden a identificarse con el proyecto original sólo en cuanto a los valores jurídicos-políticos, y en cuanto a los de carácter económico, explica que "... la defensa honesta y aveces apasionada del proyecto constitucional ( y del carácter intervencionista del Estado en lo económico para asegurar la democracia social), implica el riesgo de quedar en el reclamo de volver atrás, de regresar al marco de la legitimidad política y legalidad jurídica de una constitución que los regímenes de los últimos 45 años han desarticulado, (y se cuestiona) ¿Es esto políticamente aceptable para las clases sociales que en las últimas cuatro décadas han crecido al amparo del propio Estado 'revolucionario' ?.

Por otra parte, ante el embate de esas clases y de la corriente universal contra el Estado intervencionista para sustituirlo por un Estado neoliberal, ¿cuenta el Estado mexicano con la voluntad política y con el consenso social para resistir, rearticulando y actualizando el proyecto constitucional?. Para que México se modernice, ¿es indispensable un Estado neoliberal?".<sup>8</sup>

Basándonos en la premisa de que el contenido y dirección de las políticas del último sexenio miran hacia el neoli

<sup>8</sup> Knochenhaer, Guillermo. "Neoliberalismo" en Excélsior, 17 de julio de 1986. México, D.F. p-6A.



beralismo económico como modelo de crecimiento, y partiendo del análisis de las características en la evolución del Estado mexicano y de su base jurídica: la Constitución; el nuevo modelo supone más que una redefinición del órgano estatal un orden de relaciones políticas y económicas basado fundamentalmente, en el derecho natural a la propiedad privada de los medios de producción. Esta tesis puede contrariar el espíritu que ha alimentado al constitucionalismo mexicano, y específicamente, al postulado del artículo 27 constitucional que prevee la acción de los particulares como compensatoria de la acción estatal, y en todo momento, - cooperativa para con el desarrollo social.

Sin embargo, es difícil pensar que el criterio empresarial pueda relegar el objetivo de la ganancia por el del bienestar social. Pero este no es el único problema, puesto que si consideramos que la nueva estrategia de desarrollo se basa en términos generales en la "... exigencia de que el Estado se concrete a administrar, realizar obras de infraestructura y garantizar el orden social, sin intervenir en la producción y comercialización de bienes considerados no estratégicos...",<sup>8</sup> tenemos que no sólo se están olvidando las tendencias históricas del Estado mexicano, sino - que al reducir drásticamente el gasto público y demontar el

---

<sup>8</sup> Ibidem p-8.

aparato estatal se responde a tendencias mundiales del bloque de países capitalistas, no así a las necesidades reales del país.

Por otro lado, parece que en términos generales la política económica del Gobierno de Miguel de la Madrid no ha podido, por diversas causas, superar la crisis económica nacional y la creciente escalada inflacionaria. Estos resultados conducen a dudar sobre la efectividad de las medidas adoptadas, máxime cuando algunos autores afirman que se "... ha emprendido de lleno la marcha acelerada hacia la desindustrialización"<sup>9</sup>, fenómeno que a lo largo del sexenio se ha caracterizado por una creciente fuga de capitales, y consecuentemente una ausencia generalizada de inversión privada nacional. En este renglón se apunta, también en el sentido de que las utilidades remitidas al exterior por los inversionistas extranjeros ha aumentado en promedio en 45.7% en tanto que la reinversión de utilidades en territorio nacional de dichas empresas ha caído en 66.5%.

Esta situación, que en lo general ha sido permanente a lo largo del presente sexenio, ha hecho que el Gobierno paradójicamente, fomenta una mayor inversión extranjera directa en detrimento de la pequeña y mediana industria nacional.

<sup>9</sup> Véase: Aguilera Gómez, Manuel. "Desindustrialización" riesgo inminente". En Excelsior, 4 de junio de 1986. México, D.F. y La desnacionalización de la economía mexicana. F.C.E. México, 1984.

La austeridad en el gasto del Estado que conduce a re cortes presupuestales en renglones que tradicionalmente ha**́** bían recibido recursos, no tendría mayores problemas, si alternativamente existiese una creciente inversión privada que no sólo reactivara el mercado económico, sino que proveyera de mínimos de bienestar a la población. Pero el -- problema es más complejo, cuando en plena ausencia de esta inversión privada nacional y la lentitud con que la inversión extranjera directa llega al país, el gobierno mexicano decide alinearse a la tendencia del capitalismo mundial y limitar al máximo la intervención del Estado, justo en el momento en que la crisis orilla a resolver las ingentes necesidades del pueblo de México.

Para el Estado, es precisamente esta condición de crisis nacional la que lo induce a instrumentar los 'cambios - cualitativos' en la estructura del país. Cambios cualitativos que disminuyen la capacidad de respuesta de la administración pública avocada íntegramente a resolver los apuros de la política económica. La administración pública, en - consecuencia, ha centrado su interés en las metas económicas del gobierno, olvidando casi por completo, la satisfacción de las necesidades de la población.

"El Gobierno de la República ha buscado que la Administración sea congruente con la política económica diseñada para enfrentar la crisis, pero el espacio del conflicto ha

crecido junto con el tiempo destinado a cumplir las metas - del programa económico. La eficiencia de la Administración Pública Federal ha sido insuficiente para evitar la saturación de demandas y expectativas, y esta acumulación actúa en detrimento de la política económica propuesta que, para dójicamente, descansaba en la eficacia de la Administración Pública. Se trataba de actuar con disciplina financiera, pero sin descuidar la oferta del Gobierno, sin desatender las principales demandas. Y el proyecto político contenía, además, una respuesta a las expectativas centrales de la población". 10

Las metas del crecimiento económico no se han alcanzado y la 'estrategia' administrativa en favor de la oferta de bienes y servicios se ha visto modificada por el incremento de los precios y tarifas del sector público, hecho que ha impedido sostener las expectativas de la población en cuanto a la satisfacción de sus demandas. Perdiendo el Estado un espacio valioso en el que descansa su propia dominación, y teniendo, por ahora, un problema concreto de legitimidad puesto que ha transcurrido el tiempo y los ofrecimientos del gobierno para superar la crisis no se han cumplido, de ahí que "... las expectativas se (hayan) converti

<sup>10</sup>Merino Huerta, Mauricio y Patiño Arias, Patricio. La Administración del cambio. Ensayo sobre la identidad confusa de la administración pública mexicana. Documento mecanográfico. México, D.F. p-70.

do en demandas y la Administración (tenga hoy) poco que - ofrecer excepto la promesa de que el cambio se dará de todos modos. Las demandas, sin embargo, ya están ahí, ensanchando el espacio de conflicto, junto a las nuevas expectativas que no encuentran una respuesta nueva en el aparato - estatal". 11

Por ahora el Estado debe cumplir tres grandes objetivos:

- 1) La continuidad del proyecto político 'revolucionario';
- 2) La superación de la inflación y de la crisis económica, y
- 3) Lograr el control del 'cambio estructural' que se ha propuesto.

Los dos primeros objetivos convergen en el tercero y éste, a su vez, sostendría aquellos. Pero si uno de ellos no se logra, los restantes no sólo perderían validez, sino legitimidad.

Sin embargo, la variable más importante se resume en la capacidad del Estado para conducir y controlar el cambio propuesto y al mismo tiempo justificarlo y legitimarlo, de manera contraria se haría patente la necesidad de la continuidad histórica en el modelo de desarrollo y en la concepción del proyecto nacional.

---

<sup>11</sup> Ibid. p-77.

El 'cambio estructural' que tiene el Estado entre manos va más allá de eficientizar y racionalizar las tareas del gobierno y de hacer a la administración pública una instancia menos obesa. Es ante todo, una propuesta para transformar a la nación en base a principios y tendencias distintas a las que han caracterizado al Estado mexicano después de su revolución.

Los argumentos que esgrime el gobierno para justificar dicho cambio, como hemos visto, son los supuestos relacionados con el crecimiento exagerado y, en ocasiones anárquico de la estructura del Estado. Sin embargo, en este punto cabría hacer algunas anotaciones.

El crecimiento de la administración pública mexicana, como se ha expuesto, ha sido factor de estabilidad social y fomento al crecimiento económico. En su primera fase, que nosotros hemos denominado constructiva (1917-1940), el Estado crea la infraestructura económica-financiera que posibilita el desenvolvimiento material de la nación, apareciendo organismos y empresas de carácter estatal.

En un segundo momento (1940-1970), el Estado Mexicano dirige sus esfuerzos a la industrialización nacional, impulsando, para entonces, el sistema de economía mixta, basado en la participación del sector privado, público y social en el proceso de producción, comercialización y distribución

de los bienes y servicios que una sociedad requiere para su funcionamiento.

Con todo, el sector privado no logra ser autosuficiente y consolidar su independencia plena del Estado, de quien recibe protección y estímulos fiscales, por lo que el sistema de economía mixta que se configura cuenta con un fuerte intervencionismo estatal.

Finalmente, la década de los setentas representa un período en que el Estado mexicano asume una mayor intervención mediante nuevos fideicomisos y empresas públicas. Las condiciones de holgura financiera y facilidad para concertar empréstitos externos representan la base en la que se sustenta el crecimiento del Sector Público mexicano.

La justificación inmediata para las reformas implícitas en las políticas del último sexenio se encuentran en este período que algunos han llamado 'el crecimiento de la confusión'.

Para el actual gobierno la necesidad de cambio en la estructura del Estado es innegable, sin embargo, nos inclinamos a pensar que el problema fundamental no es el intervencionismo estatal que no sólo ha fortalecido y consolidado al sistema político mexicano, sino que ante todo ha respondido a las necesidades históricas específicas del proyecto nacional.

Por otra parte, el problema fundamental de esta cuestión es la forma en que se ha instrumentado este proceso en la última década. Es decir, en la decreciente agilidad y capacidad del Estado para cumplir con eficiencia sus funciones, fenómeno que obedece a muy variados factores, entre ellos, la gran dependencia que se ha establecido en torno al Estado de parte de la empresa privada y de la sociedad en general. Aunado a todo esto, existe la presión del sistema capitalista mundial a disminuir la influencia del Estado en la economía.

Por lo anterior, pensamos que una drástica transformación en la función del Estado como agente económico e interventor del desarrollo conlleva serios riesgos a la estabilidad político-social de un país como México y no sería, por lo demás, solución asegurada de la crisis económico-financiera nacional. Por lo que, no es la cobertura del Estado sino su ineficacia lo que en estos momentos debe estar a -- discusión, y en todo caso lo que debe cambiar.

"Nuestro problema no es debilitar al Estado sino domarlo y sujetarlo al servicio del país mediante un control del pueblo. Por esto, el problema principal no es la exten-- sión del Estado sino su eficiencia, sus excesos y defectos en el ejercicio de sus funciones, lo cual no se resuelve -- sólo en este ámbito, sino en toda la sociedad. El despotismo burocrático y la corrupción empresarial no son menores



ni menos nocivos socialmente que los públicos".<sup>12</sup>

El intervencionismo estatal, ciertamente ha sido mayor en México que en otros países de tendencia capitalista, pero las necesidades y condiciones históricas del país así lo han requerido. La forma natural con que este intervencionismo se ha presentado ha sido a través de los órganos del gobierno, es decir, del crecimiento de la administración -- pública federal, tanto centralizada como paraestatal.

El contenido de las políticas del último sexenio tendientes a dar un giro radical a esta evolución merecen un acercamiento más exacto para precisar el alcance del cambio estructurado en la concepción del proyecto nacional.

A continuación analizaremos las políticas más importantes del gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, que se conjugan en las dos estrategias fundamentales de su gestión: reordenación económica y cambio estructural, mismas que nos permitirán un mayor conocimiento sobre el nuevo modelo de crecimiento propuesto e instrumentado y las variantes en la concepción del proyecto nacional.

Con el objetivo anterior abordaremos la reestructuración de la administración pública tanto a nivel central como a nivel paraestatal. Es importante aclarar que las consideraciones hechas en los planes y programas del gobier

<sup>12</sup> Knocheuhauer, Guillermo. op. cit. P-6A.

no con respecto a dichas políticas, se han visto sobrepasadas por los efectos de la crisis económica, de tal manera, que la planeación nacional ha quedado sólo como directriz general para dichos cambios.

## 2. Los cambios en la Administración Pública.

### 2.1. El Reajuste Presupuestal y la Reestructuración - del Sector Central.

Hay varios aspectos que influyen en la ejecución de una decisión y en la instrumentación de una política pública que afecta el gasto corriente del gobierno federal ajustando el personal al servicio del Estado. En este orden de cosas, y en el marco general de la 'reordenación económica' y el 'cambio estructural', estrategias para superar la crisis de la presente administración, los reajustes presupuestales en México que se han venido ejecutando desde julio de 1985 hasta nuestros días, obedecen a dos razones fundamentales: primera, una escasez de recursos económicos y financieros del Estado mexicano que, a causa de la baja en los precios de los principales productos de exportación (petróleo, acero, etc.), obliga a disminuir los gastos por concepto de administración, racionalizando la estructura del sector público y; segundo, una tendencia del capitalismo mundial que considera la intervención del Estado en la economía como una causa importante en la crisis económica nacional.

Los reajustes al presupuesto federal que obedecen a la tendencia y a las condiciones descritas afectan directamente al gasto corriente de la administración pública mexicana, principalmente del Sector Central (administración fede-

ral, gobierno del Distrito Federal y organismos descentralizados). Siendo una medida que se complementa con otras políticas (entrada de México al GATT, eliminación de subsidios a productos básicos, venta, transferencia o liquidación de empresas públicas, etc.) tendientes a redefinir funciones y estructuras del Estado mexicano.

Las medidas que contraen el gasto público están contempladas como acciones tendientes a superar la crisis y reencauzar el crecimiento de la economía bajo bases distintas. Dichas estrategias quedaron sentadas al principio del régimen en los diversos instrumentos de planeación (Plan Nacional de Desarrollo, y Plan Inmediato de Reordenación Económica, fundamentalmente). Sin embargo, antes de entrar a analizar las características y efectos de esta política, precisaremos algunos elementos referentes al crecimiento del sector burocrático de la administración pública mexicana en la década de los setentas y haremos algunas acotaciones en cuanto a la participación del sector público en el empleo, emisión de sueldos y salarios y su influencia en el Producto Interno Bruto.

#### 2.1.2. Tendencias en el Crecimiento Burocrático.

Los últimos 10 años han demostrado ser un período de crecimiento y contracción para el sector público mexicano. Mientras que la década de los setenta se caracteriza por -

el fortalecimiento y ensanchamiento del papel y las funciones del Estado plasmado en la cobertura de las instituciones y en la ampliación del sector paraestatal en la economía; lo que va de la octava década parece observar la más drástica contracción del gasto público y la evidente desincorporación de órganos del Estado.

La reducción del personal público no se ha hecho esperar, negando las proyecciones que algunos estudiosos de la materia hacían en relación a este sector en la última década.

Jorge Baresntein, por ejemplo, afirmaba en 1981, que "El crecimiento del Sector Público y su gran importancia absoluta y relativa en México son evidentes cuando se toma en cuenta, por ejemplo, que en 1970 el gasto público constituía el 28.6% del Producto Interno Bruto, y que en 1978 la porción del producto interno bruto (PIB) consumida por el sector público llegaba al 42.5%..."<sup>13</sup>

Por otro lado, el Estado mexicano asume un papel medular en la generación de empleos, emisión de sueldos y salarios y participación en el PIB. El gobierno se transforma en un proveedor fundamental de empleo.

---

<sup>13</sup> Barenstein, Jorge. "Los administradores del Sector Público Mexicano" en Ensayos Colección Administración Pública, 1° de Febrero 1981. CIDE. México, D.F. p-97.

Para la década de los setentas "... alrededor del 40% de la inversión total en el país es realizada por el sector público... En cuanto a la población económica activa remunerada (PEAR) empleada por el gobierno, sobre el total de la PEAR, (se estimaron y estiman tasas de) 10% en 1978 a 15% en 1985 y 22% en 1990"<sup>14</sup>

Como veremos más adelante dichas proyecciones de crecimiento burocrático se alcanzaron ya. para 1983, año en que la participación del gobierno en la generación de empleos comienza a decrecer.

Para aproximarnos a la comprensión del problema que nos ocupa revisaremos brevemente las características sobresalientes en la evolución del personal ocupado por el gobierno federal a partir de 1970 a 1983.

La tendencia de crecimiento que hemos descrito se refleja en que para 1970 a 1978 el Gobierno General<sup>15</sup> pasó -  
14 Ibid. p-98.

<sup>15</sup> Para los fines de la presente investigación nos referiremos a Gobierno General cuando aludamos al total de organismos, instituciones y poderes de toda la estructura pública mexicana. Esto es, el Gobierno General comprenderá "... los departamentos, oficinas, organismos y otras dependencias, que constituyen órganos o instrumentos de las administraciones públicas centrales y locales, dedicadas a la prestación de servicios sociales y comunales, tales como los de administración, defensa, orden público, seguridad social, salud y enseñanza, así como la producción y fomento del crecimiento económico del bienestar y desarrollo científico y tecnológico". Tomado de la Secretaría de Programación y Presupuesto: Sistema de Cuentas Nacionales de México. Tomo. VI. México, D.F. 1985.

de ocupar 963,718 personas de la población económicamente activa en México a 1,025,959 en 1978.

De esta cantidad, el personal ocupado por el Gobierno Central<sup>16</sup> constituyó, en 1970 el 66.4% es decir, 640,006 - empleados, y para 1978 el 71.3%. Lo que representó que la administración federal central absorbiera 1,444,827 empleados. (Ver cuadro número 1).

En el Gobierno Central la cobertura del Gobierno Federal representa la parte más importante, aunque el Gobierno del Distrito Federal tanto como los organismos descentralizados tienen una participación significativa en la conformación de este sector y en la ocupación del personal en el Gobierno mexicano.

El aumento de personal empleado por el Gobierno Central y el crecimiento de la estructura administrativa de este sector, refleja, en términos generales, la tendencia al ensanchamiento del sector público mexicano que caracteriza a la década de los setentas.

La política del gasto público de este período permite la creación de organismos dependientes o con fuerte participación estatal, que se ubican, en su mayoría, en el Distrito Federal y su zona conurbada. La falta de planeación en este crecimiento provoca un mayor desequilibrio económi-

<sup>16</sup> Gobierno Federal, Departamento del Distrito Federal y Organismos Descentralizados.

PERSONAL TOTAL OCUPADO  
POR EL GOBIERNO GENERAL 1970-1978.

DENOMINACION	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
TOTAL.	963,718	1,055,473	1,187,679	1,298,265	1,440,044	1,622,948	1,783,143	1,886,172	2,025,959
GOBIERNO CENTRAL	640,006	766,779	822,778	911,312	1,010,779	1,160,450	1,267,885	1,326,431	1,444,827
GOBIERNO FEDERAL	527,076	588,933	691,064	763,039	846,662	968,242	1,058,317	1,100,061	1,214,363
DEPARTAMENTO D.F.	69,032	72,843	82,955	92,959	96,540	102,953	101,533	106,572	104,402
ORG. DESCENTRALIZA.	43,898	45,003	48,759	55,314	67,577	89,263	101,985	119,798	126,162
GOBIERNO LOCAL.	233,288	247,596	259,291	278,123	302,362	320,266	362,191	396,438	411,638
GOB. ESTATALES.	189,358	198,707	211,220	227,695	245,279	262,184	302,214	329,386	345,730
GOB. MUNICIPALES.	43,930	46,889	48,051	50,438	57,083	58,082	59,977	67,052	67,908
SEGURIDAD SOCIAL.	90,424	103,098	105,630	108,830	126,903	142,224	153,117	162,305	169,494

NUMERO DE OCUPACIONES REMUNERADAS, PROMEDIO ANUAL.

NOTA: Los datos de este cuadro no corresponden al concepto de población económicamente activa (PEA), pues en cada rama de actividad se registra el número de ocupaciones medias remuneradas de asalariados en dicha rama, independientemente de que estén doble ocupados en la misma o en otra categoría ocupacional, dentro de la rama o en alguna otra rama de actividad.

FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales, Secretaría de Programación y Presupuesto. Tomo VI, México, 1982.



CUADRO 1-BIS.

PERSONAL OCUPADO  
ESTRUCTURA PORCENTUAL.  
GOBIERNO GENERAL.

DENOMINACION	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
T O T A L	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
GOBIERNO CENTRAL	66.4	67.0	69.3	70.2	70.2	71.5	71.1	70.4	
GOBIERNO FEDERAL	54.7	55.8	58.2	58.8	58.8	59.7	59.4	58.4	
DEPARTAMENTO D.F.	7.2	6.9	7.0	7.1	6.7	6.3	6.0	5.6	
O. DESCENTRALIZADOS	4.5	4.3	4.1	4.3	4.7	5.5	5.7	6.4	
GOBIERNO LOCAL	24.2	23.2	21.8	21.4	21.0	19.7	20.3	21.0	
GOB. ESTATALES.	19.6	18.8	17.8	17.5	17.0	16.2	16.9	17.5	
GOB. MUNICIPALES.	4.6	4.4	4.0	3.9	4.0	3.5	3.4	3.5	
SEGURIDAD SOCIAL.	9.4	9.8	8.9	8.4	8.8	8.8	8.6	8.6	

NUMERO DE OCUPACIONES REMUNERADAS, PROMEDIO ANUAL.

FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales, Tomo VI. Secretaría de Programación y Presupuesto.

co nacional, puesto que, por una parte, el tamaño del sector público mexicano parece no estar inscrito en una estrategia definida de desarrollo económico social, y por la otra, concentra la mayor parte de recursos económicos en el D.F., agudizando la problemática regional.

Mientras la mayor parte del personal empleado por el sector público mexicano se ubica, principalmente, en la administración central, los Gobiernos Locales<sup>17</sup>, por su parte, sufren una transformación decreciente, pues pasan de absorber el 24.2% del personal ocupado por el Estado para 1970 a 20.3% en 1978. Esto quiere decir, que el crecimiento del sector público mexicano, en cuanto a la tendencia del personal ocupado, lejos de constituir un fenómeno homogéneo representa una relación desigual entre el Gobierno Central -- (Gobierno Federal, Departamento del Distrito Federal y Organismos Descentralizados), que sufre un aumento de 4.9% en promedio entre 1970-1978, y el Gobierno Local, (Gobierno Estatal y Municipales) que experimentan un decrecimiento de 3.9% anual.

<sup>17</sup> El Gobierno Local se constituye "... por todos los departamentos, oficinas, órganos y organismos que son dependencias o instrumentos de las autoridades estatales y municipales y que forman parte del Gobierno General". Así, este gobierno se integra por dos instancias: El Gobierno Estatal y el Gobierno Local.

NOTA: Las definiciones que utilizamos en esta materia son tomadas del Sistema de Cuentas Nacionales de México. Tomo VI, editado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. México, D.F. 1985.

La tendencia en el crecimiento de las estructuras burocráticas públicas para el período que nos ocupa se tradujo en una concentración de recursos y de personal en la zona central y en un cierto olvido al fortalecimiento de la Administración estatal y municipal.

De ahí, que las actuales estrategias para superar la crisis se acompañen de una política de descentralización y desconcentración de las funciones y atribuciones de los órganos y organismos centrales, y en especial, los de carácter federal. Sin embargo, hemos de comprender este fenómeno como parte de un proceso histórico de centralización - económica y política nacional.

Esta relación desigual ha agravado las consecuencias naturales de un crecimiento económico que no se acompañó de una redistribución del ingreso nacional, y consecuentemente, de una elevación del nivel de vida de la población.

El Sector Público mexicano instrumentó medidas para absorber la creciente mano de obra mexicana, que la iniciativa privada fue incapaz de integrar al proceso productivo. El Estado, pues, se convirtió en el empleador más importante del país.

La filosofía del gobierno actual parte del principio de que "La expansión indiscriminada del Estado como política de desarrollo no resuelve los problemas, y sí conduce a

congestionarlo y a disminuir su eficiencia..."<sup>18</sup>

Este principio ha servido de fundamento para redefinir al Estado Mexicano en cuanto a sus objetivos, estructura y funcionamiento.

La política de 'reajuste presupuestal' del presente gobierno trata de revertir la tendencia al "crecimiento indiscriminado" del aparato público, proponiendo una política de gasto público ubicada en el extremo opuesto de dicha tendencia. Es decir, se contrarresta la proliferación de órganos y organismos del Estado de la última década mediante la ejecución de una política de austeridad que elimina dichos organismos al tiempo que recorta el personal al servicio del Estado.

Por otra parte, la inclinación hacia la descentralización de la vida nacional del actual gobierno que ha incidido en el recorte al gasto corriente de la administración central, pretende cambiar la tendencia histórica de centralización. Sin embargo, la situación actual supera en mucho las alternativas y posibilidades reales de esta política de descentralización, viéndose en consecuencia como necesidad permanente de avance gradual y no, como simple moda sexenal.

---

<sup>18</sup> Salinas de Gortari, Carlos. "Rectoría del Estado" en La Constitución Mexicana, Rectoría del Estado y Economía Mixta. México, Porrúa, 1985. p-16.

Ahora bien, otro sector que por su importancia y características merece nuestra atención es el de Seguridad Social.<sup>19</sup> Este sector observó para 1970 una participación del 9.4% en el total de personal ocupado por el Gobierno General, mientras que para 1978 dicha participación descendió a 8.4% (véase cuadro número 2).

Así, la paradoja se presenta en que a pesar de un crecimiento considerable de las estructuras públicas y del personal empleado por el Sector Público Mexicano de la década de los setentas, éste se concentró en el Gobierno Central en detrimento de los Gobiernos locales y de la propia Seguridad Social. De esto se desprende la razón de que los reajustes presupuestarios afecten de una manera directa a las dependencias y organismos del Gobierno Central, mientras que por otro lado, se trata de fortalecer la estructura de las administraciones estatales, y con especial énfasis la administración municipal, considerando importante mantener un nivel elevado y/o constante de inversión pública en el renglón de seguridad social, principalmente en educación y salud.

---

<sup>19</sup> "La Seguridad Social está formada por el Instituto Mexicano del Seguro Social y por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado. Son regímenes dedicados a la prestación de la Seguridad Social y de servicios médicos promovidos por las autoridades públicas, con financiamiento del Estado, de los asalariados o de los empleados, y acogen a amplios grupos de la población, en forma institucional o voluntaria". Tomado de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Sistema de Cuentas Nacionales. Tomo VI. op. cit.

CUADRO 2.

SECTOR PÚBLICO.  
PERSONAL OCUPADO POR LOS SECTORES INSTITUCIONALES.  
1975-1983.  
NÚMERO DE OCUPACIONES REMUNERADAS. PROMEDIO ANUAL.

DENOMINACION	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
TOTAL SEC. PÚBLICO	2,151,890	1,347,300	2,477,144	2,657,063	2,900,644	3,203,744	3,502,415	3,709,065	3,990,702
GOBIERNO GENERAL	1,622,948	1,783,143	1,885,172	2,025,959	2,225,823	2,465,261	2,700,898	2,843,501	2,991,799
GOBIERNO CENTRAL	1,160,458	1,267,835	1,328,431	1,444,827	1,584,021	1,704,261	1,881,330	1,958,572	2,076,758
GOBIERNO LOCAL	320,266	362,191	396,838	411,638	455,931	556,000	593,016	626,757	651,096
SEGURIDAD SOCIAL	142,224	153,117	162,303	169,494	185,871	205,006	226,552	258,672	263,945
EMPRESAS PÚBLICAS	528,942	564,157	591,972	631,704	674,821	758,477	801,515	865,564	998,903
De Control Directo	291,765	311,179	309,346	320,975	333,342	357,904	381,230	390,053	399,939
De Control Indirecto	237,177	252,978	282,626	310,129	341,479	380,573	420,285	475,511	598,969
No Financieras.	209,638	219,615	245,965	270,125	296,883	329,068	356,870	369,011	372,488
Financieras.	27,539	33,363	36,661	40,004	44,596	51,505	63,415	106,500	226,476
PARTICIPACION DEL SECTOR PÚBLICO EN EL PIB.	14.0	15.1	15.3	15.8	16.4	17.0	17.5	18.7	20.4

FUENTE: Participación del Sector Público en el PIB de México. INEGI-SPP. México, 1985. p-5

### 2.1.3 Sector Público y Producto Interno Bruto 1975-1983.

Este breve apartado nos permitirá aproximarnos al papel del Sector Público en la conformación de la estructura económica nacional. Dicho análisis complementa los datos anteriores sobre la tendencia en la ocupación del personal empleado por el Gobierno General.

Para 1975, el personal empleado por el Sector Público mexicano<sup>20</sup> ascendió a 2,151,890 que representó el 14% en la ocupación total del país; para 1980, esta cifra supera la cantidad de 3,203.744 (17%), y para 1983 fue de 3,990,702 que significó una participación del 20.4% en la generación de empleos en el Sector Público. (Veáse cuadro número 2 y gráfica número 1).

La tendencia observada en cuanto a la ocupación del personal en el Estado es de un constante crecimiento.

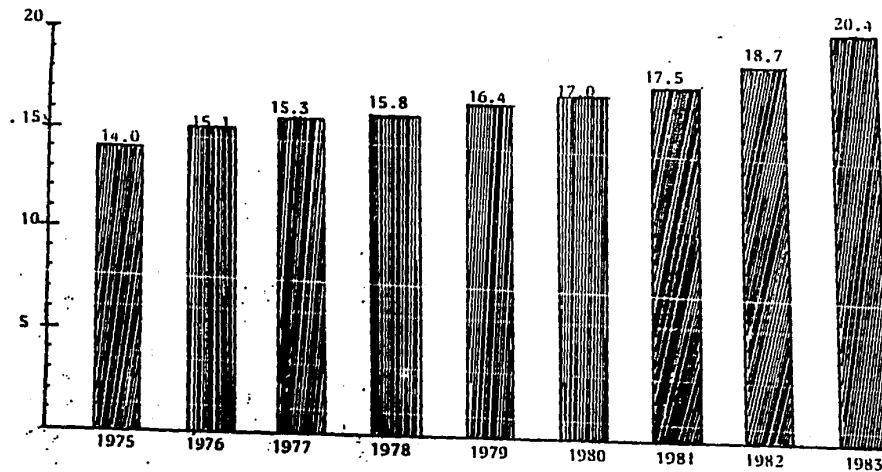
El sector formado por el grupo de Empresas Públicas adquiere una importancia de primer orden, tanto en la generación de empleos y emisión de sueldos y salarios, como en su

---

<sup>20</sup> En este apartado cuando hablamos de Sector Público nos referimos al Gobierno General y a las Empresas Públicas, considerando a estas últimas como aquellas entidades públicas, organismos descentralizados y empresas de participación estatal que se dediquen a producir bienes y servicios. Las empresas públicas serán entonces unidades institucionales que pueden incluir uno o más establecimientos, por lo que su producción puede estar en una o más actividades. Veáse: SPP. "Participación del Sector Público en el PIB de México, 1975-1983". INEGI, Méx. 1985. p-1.

PARTICIPACION DEL SECTOR PUBLICO  
EN EL TOTAL DEL PERSONAL OCUPADO  
PARA EL PERIODO 1975-1983. (EN  
PORCIENTO DEL TOTAL).

GRAFICA NO. 1



FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto. Sistema de Cuentas Nacionales Tomo VI.  
México, INEGI.



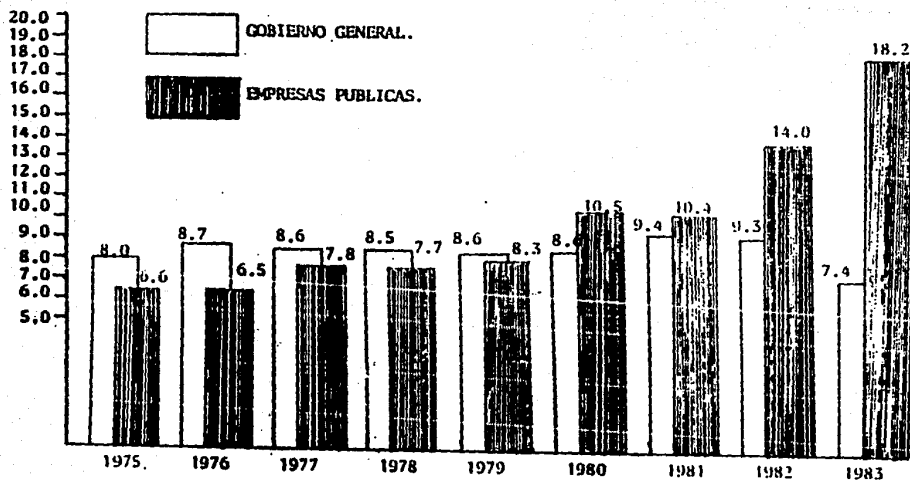
participación en el Producto Interno Bruto<sup>21</sup> de México. En este renglón se observa un constante ascenso del sector paraestatal, de tal manera que si para 1975 las empresas públicas participaban en el PIB y en la ocupación de personal en tan solo 6.6%, dicha cifra, para 1980 ascendió a 10.6% superando para entonces la participación del propio Gobierno General que para este año llegó al 8.6%. A partir de este momento y hasta 1983 la importancia de las Empresas Públicas en la generación de empleos y participación en el PIB de México se elevará, y superará en mucho la influencia del Gobierno General que experimenta un breve descenso. Para 1983 la importancia del Sector Paraestatal habrá crecido hasta situarse en una participación del 18.2%, encontrándose, por otro lado, la influencia del Gobierno General, en su índice más bajo desde 1977, pues sólo alcanza el 7.4%, (véase gráfica número 2).

La importancia de las Empresas Públicas en la generación del PIB dentro del Sector Público Mexicano es relevante. Para 1975, el 44.8% de éste fue generado por estas empresas y el 55.2% por el Gobierno General; para 1979, dicha

<sup>21</sup> El Producto Interno Bruto del Sector Público es la suma del producto generado por el Gobierno General más el de las Empresas Públicas, incluyendo el pago de remuneraciones para el consumo de capital fijo del sector en su conjunto, así como el excedente de explotación y de los subsidios otorgados a las Empresas Públicas. El Producto Interno Bruto generado por el Gobierno General consiste en el valor agregado a los servicios de Administración Pública y defensa en los servicios de educación y en los médicos, así como en la asistencia social. En el conjunto de las Empresas Públicas quedan comprendidas tanto las que están sujetos a control presupuestal directo, como aquellos de control indirecto. Véase: SPP. Participación del Sector Público en el PIB de México" op.cit.

GRAFICA No. 2

PARTICIPACION DEL SECTOR PUBLICO  
EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO  
Y EN LA OCUPACION DE PERSONAL  
EN MEXICO.



FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto. La Participación del Sector Público en el Producto Interno Bruto de México. México, SPP-INEFI. 1983.

relación es de equilibrio, pues la mitad del PIB generado por el Sector Público provenía de las Empresas Públicas y la otra mitad del Gobierno General. Sin embargo, para -- 1983, las Empresas Públicas participan en un 71.2% y el Gobierno General en tan sólo 28.8%, lo que refleja la tendencia al fortalecimiento del sector paraestatal.

La participación del Sector Público Mexicano en el total del personal ocupado representó una tendencia creciente en la década de los setentas y el primer trienio de los ochentas. Constituyéndose para 1983, en el Sector que absorbía a una quinta parte del personal ocupado en el país, y con una participación en el Producto Interno Bruto del 25.6%. Es decir, una cuarta parte del PIB de México fue generada por el Sector Público Mexicano.

El Sector Público Mexicano integrado por el Gobierno General y las Empresas Públicas influyen en la economía nacional de una manera importante creando bienes y servicios. De ahí la importancia que conlleva el estudio de las variaciones, cambios y adecuaciones que el gobierno de Miguel de la Madrid ha ejecutado en este amplio sector, a través de la política de venta de empresas públicas y 'reajustes presupuestales' que tienden a disminuir la influencia del Estado en la economía.

2.1.4. El Plan Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) y el Reajuste Presupuestal.

El 1° de diciembre de 1982, Miguel de la Madrid asume el gobierno de la República. Ese mismo día alude a diez puntos básicos que guiarán en lo inmediato la estrategia económica del nuevo gabinete. En lo sustancial las medidas contenidas en lo que se llamó Plan Inmediato de Reordenación Económica, pretendía para algunos autores cumplir los compromisos y requisitos técnicos que el FMI exigía a México como condición para concertar nuevos empréstitos. "Al tomar posesión del Gobierno, Miguel de la Madrid elabora un programa de reordenación económica (PIRE) que es en esencia la explicación de la Carta de Intención pactada con el FMI un año antes".<sup>22</sup>

Antonio Buenrostro y Angel Calderón aluden a este respecto:

"En noviembre de 1982, las autoridades financieras de México enviaron al Fondo Monetario Internacional una carta que contiene el programa de ajuste diseñado por el Gobierno Mexicano, solicitando a la vez el apoyo de dicha institución en la forma de un convenio de Facilidad Ampliada".<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Guillén R. Arturo. "Interpretaciones sobre la crisis en México" en México ante la Crisis. González Casanova, Pablo y Aguilar, Camín, Héctor. (Coords.). Siglo XXI editores. México, 1986. p-161.

<sup>23</sup> Buenrostro, Antonio y Calderón, Angel "Algunas consideraciones sobre el programa inmediato de reordenación económica" en México ante la Crisis. op. cit. p-329.

La nueva estrategia económica plasmada en el PIRE, que eran ajustes planeados a mediano plazo (1983-1985), presentó una serie de objetivos definidos y metas concretas.

Estos se circunscribieron, por una parte, en la necesidad de ajustarse a los lineamientos de los acreedores financieros internacionales pero al mismo tiempo pretendieron sentar las bases para el llamado 'cambio estructural' definido en los planes y programas nacionales.

El PIRE previó diez puntos de acción fundamental:

- 1o. Decremento del Gasto Público.
  - 2o. Protección al empleo.
  - 3o. Continuación de Obras Públicas.
  - 4o. Reforzamiento de normas en materia de programación, así como también de ejecución, en el gasto público.
  - 5o. Protección y estímulos a programas de producción, importaciones, y distribución de alimentos básicos.
  - 6o. Incremento de ingresos públicos.
  - 7o. Crédito a prioridades de desarrollo.
  - 8o. Reivindicación en el mercado cambiario.
  - 9o. Reestructuración de la Administración Pública Federal,
- y
- 10o. Sostener y fomentar los principios de economía mixta.

El Primer apartado del plan inmediato de reordenación económica "decremento del gasto público" se traduce, a me-

diados del sexenio en la política de 'reajuste presupuestal', eliminación de subsidios a productos básicos y venta de empresas públicas; consecuentemente el segundo punto: 'protección al empleo' parece contrariar en términos generales dicho objetivo en virtud, de que por un lado se instrumentan despidos de personal y por el otro no se logra fomentar en términos reales la generación de empleos; por lo que hace a la 'continuación de obras públicas', lo que va del sexenio (casi cinco años) denota un descenso considerable en el presupuesto asignado a dichos fines, siendo los ramos de educación y salud los únicos que conservan la tendencia histórica de prioridad; en cuanto a 'reforzamiento de normas en materia de programación' así como también de ejecución en el gasto público, puede afirmarse que, efectivamente, a través de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y de la propia Secretaría de Programación y Presupuesto se han multiplicado los controles en la ejecución del gasto público y las normas técnicas en materia de programación, cosa que ha estado vinculada a la 'nueva filosofía estatal' de austeridad y racionalidad administrativa; el quinto punto, 'protección y estímulos a programas de producción, importaciones y distribución de alimentos básicos', es una medida que se ha visto con frecuencia limitada por la escases de recursos económicos aunque el empeño gubernamental ha sido claro.

Las constantes reformas fiscales instrumentadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dan cuenta de la escasez de recursos del Estado, de ahí que anualmente se proponga un 'incremento de ingresos públicos'; por lo que se refiere a la política crediticia ésta ha estado condicionada a aquellas 'prioridades' del gobierno mexicano que pueden, en ocasiones, no ser prioridades de desarrollo; el octavo punto del PIRE, 'reivindicación en el mercado cambiario', se ha traducido más bien en constantes y permanentes deslizamientos que dan cuenta de la enorme devaluación del peso mexicano en lo que va del sexenio; en cuanto a la 'reestructuración de la administración pública', hay que decir que, efectivamente, se han venido instrumentando medidas que inciden en la administración pública federal<sup>24</sup>; finalmente, el décimo punto del PIRE: 'sostener y fomentar los principios de economía mixta', se ha fincado en la política gubernamental de brindar un mayor margen de acción a los particulares, tanto nacionales como extranjeros, limitando la intervención del Estado a las áreas estratégicas tipificadas en el párrafo cuarto del artículo 28 Constitucional.

---

<sup>24</sup> Como se ha aludido al principio de este capítulo, la reestructuración de la administración pública federal, que se inscribe en las estrategias de la 'reordenación económica' y 'cambio estructural' delineada por el presente Gobierno para hacer frente a la crisis económica nacional, presenta como características esenciales: la desincorporación de órganos del Estado, la contracción de gasto corriente de la Administración Federal y la eliminación de subsidios a productos básicos, fundamentalmente.

De los diez puntos contemplados por el Plan Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) como estrategia del Plan Nacional de Desarrollo a mediano plazo, algunos se han visto rebasados ampliamente debido a la crisis económica nacional. Esto es, que si bien el PIRE contempló una serie de medidas para subsanar el elevado déficit público y tender nuevamente al crecimiento económico, dichas medidas no sólo se han prolongado, sino que se han seguido ejecutando con un rigor que no se previó en los planes y programas nacionales.

Con todo, para algunos analistas el fracaso del PIRE salta a la vista por la distancia que se erige entre sus metas proyectadas y los resultados obtenidos. "... el Plan Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) estaba contemplado como la fase inicial del plan sexenal económico contenido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983-1988. Esta fase inicial abarcaba el primer bienio de la presente administración (1983-1984).

El PIRE estimaba una tasa de inflación de 60 y 15% para el trienio 1983-1985. "El fracaso de este punto salta a la vista y se ha hecho patente el riesgo de reapertura de la brecha externa".<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Centro de Investigación Econométrica de México (Ciemex). "Habrá -- PIRE para rato" en revista Expansión, Vol. XVII No. 423. Septiembre 4, 1985. México, D.F. p-38.



### 2.1.5. Reajuste Presupuestal y Contracción Burocrática.

La política de contracción del gasto público se tradujo a mediados de julio de 1985 en la desaparición de organismos (subsecretarías, direcciones, departamentos y/o oficinas públicas) de la administración pública central, afectando a áreas de Secretarías de Estado, Gobierno del Distrito Federal y Organismos Descentralizados, así como de Empresas Públicas.

Aludiendo al primer reajuste al gasto corriente de la administración pública mexicana, la Secretaría de Programación y Presupuesto anunció la eliminación de 15 subsecretarías de Estado y de por lo menos 50 direcciones en distintas dependencias del gobierno federal<sup>26</sup>. En el comunicado de la SPP se señalaba, además, que se afectaría alrededor de 50 mil personas, reduciéndose las oficinas de apoyo a los titulares de las diversas dependencias gubernamentales, las direcciones generales de las oficialías mayores, y los puestos de asesoría y apoyo en todas las Secretarías de Estado, Subsecretarías, oficialías mayores y coordinaciones centrales en toda la administración pública y sus equivalentes en las empresas paraestatales y en la banca.

Por su parte, el Gobierno del Departamento del Distri-

---

<sup>26</sup> Véase: El Universal, pp. 23 de julio de 1985.

to Federal anunció la eliminación de dos Secretarías y ocho direcciones generales, los cuales afectaron, principalmente, a la mediana y alta burocracia.<sup>27</sup>

Por otro lado, se canceló el Programa Regional de Empleo para el Distrito Federal, mismo que ocupaba cerca de 40 mil personas.

Para fines de julio de 1985, después del primer reajuste al gasto corriente del Gobierno Central, Angel Olivos Solís, entonces Presidente del Congreso del Trabajo afirmaba a la prensa que, su organismo "... impediría la salida de 20 mil trabajadores de base y de 36 mil de confianza del gobierno federal..."<sup>28</sup>

Durante el mes de agosto, la banca nacionalizada declaró su intención de cancelar numerosos puestos (alrededor de 20 mil), despidiendo tan sólo en ese mes a cerca de 10,000 trabajadores.<sup>29</sup>

Hacia finales de este mes, los recortes, tanto de presupuesto como de personal, incluían a PEMEX, Comisión Federal de Electricidad, empresas mineras propiedad del Estado y al aparato administrativo de algunos estados de la República.

---

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> "El Universal". 25 de julio de 1985. pág. 4.

<sup>29</sup> Novedades, 28 de agosto de 1985.

Con todo, a mediados de septiembre no menos de 50 mil personas habían perdido su empleo a causa de los recortes de presupuesto tanto federales como estatales. Desde el inicio de los ajustes el gobierno argumentó que la medida era "dolorosa pero necesaria", a fin de hacer frente a una situación de "agravamiento de la crisis". Las principales evidencias de este agravamiento eran, la caída de los ingresos por venta de petróleo, mayores pagos de intereses de la deuda externa y mayores gastos por una inflación superior a la prevista. Esta situación corrobora el incumplimiento de las metas previstas en el Plan Inmediato de Reordenación Económica.

Por otro lado, las condiciones generales que prevalecieron en 1986 no hicieron más que ratificar un panorama incierto con respecto a los trabajadores empleados en la administración central. Para empezar, el proyecto de presupuesto aprobado para este año, previó austeridad en el gasto corriente en términos reales, cuando menos en tres por ciento con respecto a 1986, y dispuso la congelación de nuevas plazas en el sector público, aumentando el concepto por servicios de deuda pública externa e interna.

Como es evidente, la situación que hacia julio de 1985 propició el primer reajuste al presupuesto y, consecuentemente su incidencia en el personal al servicio del gobierno federal se ha prolongado, aunque no con la misma magni-

tud, hasta fines de 1986 y principios de 1987, fecha en que, a raíz de la disminución de la cuota de producción de los principales países productores y exportadores de petróleo, se vislumbra un incremento en el precio de dicho energético, situación que traerá consigo mayor capacidad al gobierno federal para sortear favorablemente sus problemas económico - financieros.

Por otra parte, cabe mencionar que la medida de 'rea-justar' el gasto corriente del gobierno federal, ha tenido escasa incidencia en el monto del déficit gubernamental, por lo que se cuestiona su importancia como política económica y su continuidad. Es bien sabido que una parte importante de los egresos públicos es atribuible a los pagos relacionados con la deuda tanto interna como externa. Este sólo hecho, arroja serias dudas respecto a la eficacia de los despidos para incidir significativamente en el monto del déficit y sí, por ejemplo, parece agravar el desempleo, disminuyendo el índice de participación del sector público en el empleo de personal y en el Producto Interno Bruto de México.

Sin embargo, como hemos aludido, dichas medidas se conciben como "necesidad" en la agudización de la crisis económica y, fundamentalmente, se inscriben en la tendencia del capitalismo mundial de reducir el tamaño del Estado.

A continuación analizaremos lo relativo a la política de venta, transferencia y liquidación de empresas públicas, como otro elemento clave para aproximarnos al entendimiento de lo que hemos llamado nueva concepción del proyecto nacional.

## 2.2. Reestructuración del Sector Paraestatal.

La reestructuración del Sector Paraestatal se presenta como resultado de los cambios estructurales operados por el gabinete actual, que tienden a redefinir las funciones y -- atribuciones del Estado para dar respuesta a la crisis económica nacional. Esta cuestión adquiere aún mayor relevancia en virtud de la ofensiva empresarial contra la intervención del Estado, y la escasa o nula defensa gubernamental por conservar íntegro un sector que ha crecido para fomentar el desarrollo económico nacional y suplir la incapacidad del Sector Privado. o bien frenar su actividad especulativa.

Hoy la conjunción de una serie de factores hace que dicha política se traduzca en la venta de empresas públicas, y que amplios sectores de la población reciban con beneplácito dicha medida, no obstante que se adolece, en la mayoría de los casos, de un desconocimiento en la evolución de dicho sector, y en la importancia real que tiene para la economía mexicana.

Benito Rey Romay alude a este respecto, "si bien el tema de las industrias de participación estatal padece de un amplio desconocimiento en términos objetivos, goza de un gran poder de atracción subjetivo."<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Rey Romay, Benito. La Ofensiva Empresarial contra la Intervención del Estado. IIE-UNAM, Siglo XXI editores. México, 1984. p-17.

Lo anterior define la situación que se presenta en tor no al debate sobre la existencia de las empresas públicas que, generalmente, no trasciende los puntos tradicionales de cuestionamiento, constituyéndose en una concepción limitada del problema.

"De hecho la crítica a las empresas de inversión estatal ha sido siempre relativamente abundante. Pero hoy se ejerce públicamente todos los días. Las paraestatales se han puesto de moda y la crítica es de frente, más bien dicho, se enfrenta a ellas. Así pues, las importantes cuestiones a analizar no son la indiferencia, sino los argumentos que se esgrimen, su origen y los resultados. Respecto a los argumentos, la mayoría de ellos son ahora pobres y an tiguados en la mayor parte de los casos. Sin embargo, una serie de juicios -algunos son ya sentencias- extraños de tal argumentación han trascendido ampliamente en el país y en el extranjero y se han convertido en lo interno en voz popular debido a la mencionada ignorancia generalizada. También por estos argumentos y juicios, los mismos que se repiten desde hace décadas, se han vuelto incluso creen--cias". 31

Esta situación se torna más comprometedora cuando la proposición del cierre o traspaso de empresas públicas llega a ser parte del discurso y política oficial. Postura

---

<sup>31</sup> Ibidem. p-24.

que contrasta la posición histórica gubernamental que defiende, precisamente, la existencia de estas entidades -- "... invocando el ideario de la Constitución en cuanto a fines sociales y al derecho y razones del gobierno para poseerlas y operarlas..."

En este renglón cabría hacer incapié en que la postura del Gobierno ha llegado más lejos que la propia crítica empresarial, pues ésta centra su cuestionamiento en la gestión de las entidades públicas, no así, en su existencia que parece ser la obsesión del actual gabinete.

"La crítica de los negocios se centra, más que en la existencia -aunque en ella también abunda y a ella tiende finalmente- en la administración de las empresas. Ineficacia y falta de honradez son las acusaciones realmente graves que se hacen, casi siempre, a unas cuantas que invariablemente se utilizan como ejemplos." <sup>32</sup>

Sin embargo, cabe señalar que la empresa pública ha fortalecido renglones importantes de la actividad económica nacional, situándose como uno de los sectores más dinámicos que ha fortalecido la estructura industrial y productiva del país, papel que merece una apreciación que supere la superficialidad del cuestionamiento conyuntural.

---

<sup>32</sup> Ibidem. p-25.



"Más allá de las discusiones que coyunturalmente resurgen sobre el papel de las empresas del Estado y su capacidad real de actuación eficiente y eficaz, es innegable que ellas han sido uno de los motores del proceso de industrialización del país y han coadyuvado de manera sustantiva para aproximarnos a una sociedad más igualitaria..."<sup>33</sup>

El principio anterior sirvió de base para la creación de entidades paraestatales a partir de 1917, que conformaron el marco fundamental de desarrollo económico del México que emergió al término de la revolución, mismas que tendieron a la realización del proyecto nacional plasmado en la Constitución que determinó y sistematizó la intervención del Estado. De ahí, que la actual "reestructuración" de la administración pública mexicana y la decisión de la presente administración por redefinir las funciones y atribuciones del órgano estatal, nos llevan inevitablemente a analizar las variantes en la concepción del proyecto nacional en uno de sus aspectos esenciales: las Empresas Públicas.

#### 2.2.1. Razones del Sector Paraestatal.

Como hemos sostenido a lo largo de la presente investigación la intervención estatal en los diversos renglo

---

<sup>33</sup>Villareal, René. "La Empresa Pública en el Desarrollo de México: Mitos y Realidades". En Revista Empresa Pública, Problemas y Desarrollo. Vol. Núm. 1. enero-abril, 1986. CIDE. México, D.F. p-27.

nes de la vida nacional, y en especial, en el terreno económico, lejos de ser o haber sido un capricho gubernamental representa una necesidad histórica específica. René Villareal establece una síntesis sobre las principales razones que ha tenido el Estado para cumplir el postulado constitucional de promotor del desarrollo nacional. Coincidimos con él, cuando afirma que:

"La creación de entidades paraestatales durante el período que se inicia con la Constitución de 1917 ha obedecido al objetivo permanente del Estado de garantizar la soberanía nacional (y) el desarrollo económico..."<sup>34</sup> René Villareal alude así, a 6 principios y razones básicas que han alimentado la creación y fortalecimiento del sector paraestatal, las cuales, por su importancia, transcribimos íntegramente:

- 1) "Creación de empresas para ejercer algunas de las nuevas funciones que la Constitución encomendaba al Estado, tales como la estabilidad del sistema económico nacional y el impulso al desarrollo. Las primeras entidades fueron creadas en los decenios de los años veinte y treinta con el propósito de que coadyuvaran a ordenar el sistema bancario (Banco de México, 1925) a aumentar la integración física del país (Comisión Nacional de Caminos), e impulsar el desarrollo de ciertas actividades, mediante el acceso, de condiciones adecuadas al financiamiento bancario (Nacional Financiera, 1934; Banco de Crédito Agrícola, 1926; Banco Nacional Hipotecario, 1933).

---

<sup>34</sup> Villareal, René. "La Empresa Pública en el Desarrollo de México", op. cit. p-27.

- 2) " Constitución de entidades para la explotación nacional de los recursos estratégicos o para la generación de insumos de uso difundido a nivel industrial o agrícola. Destacan entre éstas, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad y la Consolidación de los Ferrocarriles Nacionales de México en el período cardenista, así - como los grandes proyectos industriales del decenio de - los años cuarenta: Altos Hornos de México y Guanos y Fertilizantes, que posteriormente se transformaron en Fertilizantes Mexicanos.
- 3) " Desarrollo de entidades para aumentar la integración de la planta productiva nacional. Esta función ha sido permanente: destaca la creación de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas, en los años sesenta, y el importante esfuerzo en actividades productoras de bienes de - capital, impulsada fundamentalmente por Nacional Financiera, en el decenio de los años setenta's.
- 4) " Compra de empresas desarrolladas inicialmente por el - sector privado, pero que no pudieron operar adecuadamente por problemas vinculados a los altos montos de inversión, largos períodos de maduración de las inversiones, deficiencias de gestión, entre estas empresas destacan las vinculadas a la producción de equipo y material de transporte (antiguo complejo Industrial de Ciudad Sahagún, Hgo.), Textil, pesquera, ingenios azucareros y las empresas del grupo Somex.
- 5) " Constitución de entidades para impulsar el desarrollo tecnológico y los servicios modernos de apoyo a la actividad productiva y comercial. Así, por ejemplo, en los años setenta, se organizaron los Institutos Mexicano del Petróleo, de Investigaciones Eléctricas, Nacional de In-

investigaciones Nucleares y el Mexicano de Comercio Exterior.

- 6) " Creación de empresas para lograr objetivos específicos de bienestar social, ya sea mediante el suministro de productos básicos de consumo masivo a precios adecuados o por instrumentos específicos que garanticen el ingreso campesino. En esta función destaca por su relevancia el Sistema de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) en su triple actividad de comercialización de productos agrícolas, de producción industrial de algunos bienes básicos y de distribución mayorista de productos de consumo masivo". <sup>35</sup>

Como puede observarse, la acción del Estado ha obedecido, siempre, a necesidades específicas, y su intervención en la economía a través de las empresas públicas, si bien, no siempre ha demostrado la excelcitud de su administración, ha sido puntal del crecimiento industrial y económico nacional. Es a raíz de este desarrollo que la política de venta, transferencia o liquidación de entidades públicas del actual gobierno parece romper con esta tendencia histórica de fortalecimiento del sector paraestatal, proponiendo, como sustituto de éste la inversión privada nacional y extranjera. Lo que hasta hoy queda fuera de toda duda es que, la empresa pública en México "... ha incidido en la generación de nuevas actividades, incorporando productos al catálogo industrial del país, a la vez que ha dinamizado

<sup>35</sup> Ibid... p-28.

los procesos de generación de empleo, producción y formación bruta de capital fijo".<sup>36</sup>

Resulta en consecuencia, compleja y contradictoria la actual política de venta de entidades públicas toda vez que en el sexenio inmediato pasado, en voz del actual Presidente de la República se aseguraba que el sector paraestatal era uno de los principales instrumentos de la estrategia de desarrollo, por lo que se debería fortalecer su estructura y administración, mediante el establecimiento de entidades que evaluarían los resultados de cada entidad y, propugnando por una mayor responsabilidad política del empresario público.<sup>37</sup>

Como puede observarse, el énfasis en el discurso a propósito de las paraestatales recae en la sustancia de la gestión pública, no así en la cobertura del sector. Es decir, la existencia y fortalecimiento de éste es discurso y materia de la política estatal, es aún, pilar fundamental de la acción del Estado a favor del crecimiento económico y desarrollo nacional.

---

<sup>36</sup> Machado, Jorge. et. al. "La estructura de la Industria Estatal 1970-1985", en revista Economía Mexicana. Núm. 7. 1985. México, D.F. Centro de Investigación y Docencia Económicas. p-123.

<sup>37</sup> Veáse: Madrid Hurtado, Miguel de la. Conferencia dictada en el Programa de Desarrollo de la Alta Dirección de la Empresa Pública", en la empresa pública en México, factor de desarrollo económico y social del país. Centro Nacional de Productividad, agosto, 1981.

Para 1981, el entonces Secretario de Programación y - Presupuesto afirmaba categóricamente, que la presencia de empresas del Estado "... lejos de ser una acumulación fortuita de actos improvisados de Gobierno, constituye la herencia económica, social y política más importante con que el estado de la revolución ha dotado al pueblo de México, es el resultado de un prolongado esfuerzo, es el resultado de una continuidad y es el resultado también de una inusitada visión histórica de la sociedad mexicana organizada".<sup>38</sup>

Dicha postura contrasta la actual posición del gabinete de Miguel de la Madrid, y deja ver algunas de las características más sobresalientes del sistema y quehacer político mexicano: la posibilidad de instrumentar cambios profundos en el modelo de desarrollo económico sin perder la estabilidad político-social nacional.

Por ahora es importante destacar "... que el gobierno no podrá ser (hoy), como lo fue hasta hace poco, el defensor firme del campo industrial que ha abarcado, ni tampoco, el interesado en hacerlo crecer. Esto no representa un cambio simple en la administración pública, sino el inicio de una profunda transformación económica y política del país

---

<sup>38</sup> Fragmentos de la Conferencia dictada por Miguel de la Madrid H. op. cit. citado en Rey Romay, Benito, La ofensiva empresarial... op. cit. Pág. 27.

que pone a discusión no sólo la forma de su desarrollo futuro, sino su viabilidad".<sup>39</sup>

Es evidente, pues, que lo que hoy parece estar en juego va más allá de la simple idea de eficientar las tareas del Estado, es una propuesta que mira a sentar las bases para un desarrollo futuro caracterizado por nuevos elementos que invariablemente transformarán la estructura económica nacional. Las reformas a nuestra Constitución persiguen - precisamente, hacer corresponder el discurso político con la estrategia económica. Esto es, no podrá seguir prevaleciendo un discurso revolucionario basado en los principios tradicionales que han sustentado al Estado mexicano después de su revolución y hasta 1982, porque es evidente que el nuevo modelo de crecimiento y las variantes en la concepción del proyecto nacional niegan, en esencia, ese espíritu revolucionario, máxime cuando los resultados obtenidos hasta ahora por la política económica del actual gobierno distan mucho de las metas proyectadas y la distancia entre el discurso y la realidad es cada vez mayor. En todo momento, lo que salta a la vista es que una filosofía 'revolucionaria' al estilo tradicional conducirá a un constante cuestionamiento sobre el espíritu que alimenta las políticas del último sexenio.

---

<sup>39</sup> Rey Romay, Benito. La ofensiva empresarial contra la intervención del Estado. op. cit. (el subrayado es nuestro). p-32.

### 2.2.2. Evolución del Sector Paraestatal.

Mucho se ha dicho sobre el tamaño del sector paraestatal y el supuesto gigantismo que lo caracteriza, condiciones que para algunos críticos, fundamentalmente empresarios, han hecho de este sector un conjunto desorganizado de actividades donde algunas entidades se alejan del logro de sus fines. Además, dichos agentes privados cuestionan la condición deficitaria del Estado aduciendo que dicha situación, incide en el desequilibrio macroeconómico nacional y que uno de sus orígenes es, precisamente, el déficit del sector paraestatal. La crítica incluye, también, la competencia 'desleal' que el Estado hace a través de algunas de sus empresas como CONASUPO, que están enfocadas fundamentalmente a la industrialización y comercialización de productos básicos.

De estos cuestionamientos se desprende la necesidad de exponer algunos elementos que han caracterizado a este sector para reconocer en ellos la veracidad de la crítica impuesta a la intervención del Estado mediante sus empresas, e identificar las áreas en las que históricamente, este sector, ha centrado su participación, y observar en todo momento las tendencias y razones de su crecimiento, hecho que parece convertirse en el centro de la controversia y en la justificación del cambio instrumentado.

Para el primer período investigado 1917-1940, apare-



cen entre las principales empresas creadas en este sector las siguientes:

El Banco de México, El Banco Nacional de Crédito Agrícola, la Comisión Nacional Bancaria, la Comisión Nacional de Irrigación, la Comisión Nacional de Caminos, Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas, La Comisión Federal de Electricidad; Petróleos de México, Nacional Financiera, Productora e Importadora de Papel (PIPSA); Almacenes Nacionales de Depósito, Ferrocarriles Nacionales de México, Compañía Exportadora e Importadora Mexicana (CEIMSA), Banco Nacional de Comercio Exterior, Banco Nacional Obrero para la Promoción Industrial, Aseguradora Mexicana, Petróleos Mexicanos, Comisión de Fomento Minero, etc.

Desde que el Estado asume prácticamente el objetivo de industrializar al país a partir de 1940, desarrolla una importante función en la actividad económica nacional a través de la ampliación de su sector paraestatal. Durante más de cuarenta años el órgano estatal es determinante en la creación de nuevas empresas públicas destinadas al fomento industrial. Para el período de 1940 a 1981 el Estado Mexicano es:

- "El fundador de 11 empresas que introdujeron 37 nuevos productos básicos en el catálogo de la producción industrial".

EVOLUCION DEL GRUPO INDUSTRIAL DE PARTICIPACION ESTATAL

1940 - 1981

( Empresas y Productos por Decenios )

Períodos en que se realizó la inversión estatal.	Total de empresas por período.	Inversión desde la fundación	Productos	
			Inversión posterior a la fundación.	Productos
1940 - 1950	8	7	1	
				Fertilizantes,* siderurgia, papel kraft,* maderas contrachapadas, extracción y refinación de petróleo, generación de energía eléctrica y equipos electrónicos industriales,* y domésticos.
1951 - 1960	11	7	4	Extracción de cobre, telas de algodón, hilos para coser, ferroaleaciones* y manganeso.
				Papel periódico,* carros de ferrocarril,* maquinaria textil,* aceros especiales,* motores diesel* y camiones,* alimentos básicos, partes automotrices,* alimentos balanceados, celulosa, extracción de madera, motores diesel, ácidos tereftálico,* ca prolactama,* electrodomésticos,
1961 - 1970	14	9	5	Telas de algodón, azufre, plomo, cinc, cobre, telas de lana.

maquinaria y equipo para construcción,\* vehículos automotrices.\*

Lisina, papel periódico, nitrocelulosas industriales,\* regeneración de papel periódico,\* máquinas, herramienta, reconstrucción de turbinas para avión,\* beneficio de barita, extracción de maderas finas, explotación de carbón, beneficio de caolín, siderurgia, cal, automóviles, alimentarios de la pesca, abrasivos,\* etilenglicol, acero inoxidable,\* cospales, ácido ascórbico, centrifugas azucareras,\* equipo radiológico,\* tractores de oruga,\* forjas y fundiciones pesadas,\* fresadoras,\* minigeneradores de energía solar,\* turbinas térmicas,\* turbinas hidráulicas,\* adhesivos industriales y formol, ejes automotrices, forja de precisión, maderas finas con

59 Cables conductores, grifería, bombas sumergibles, equipo de microondas,\* tornos paralelos,\* partes para electrodomésticos, cemento, telas de algodón, mezclilla y confecciones, fundiciones, varilla y torres metálicas.

Inversión del FOMIN en 49 empresas que desarrollan diferentes actividades industriales: alimentos, bienes de capital, materias primas y bienes intermedios.

1961 - 1981                    52                    21

No precisa-                    24                    0

dos.

trachapadas, paillería pesada, --  
tractores agrícolas, interrupto-  
res de hexafluoruro, \* reductores  
de velocidad, tubo soldado de --  
gran diámetro, \* coples para tubu  
ría de gran diámetro, vegetales  
alimenticios enlatados, fibras y  
telas de polipropileno, \* diosge-  
nina\* y medicamentos, bombas de  
agua y aceite automotrices, \* ma-  
quinado de cigüeñales, \* sosa y  
cloro, fibra acrílica, fundicio-  
nes automotrices, caprolactama y  
sulfato de amonio, resinas de po  
liestireno, resinas ABS, ensam-  
ble de camiones, motores diesel,  
tractocamiones, loza y porcelana.  
Azúcar y subproductos

En la mayoría, la -  
participación fue -  
posterior a la fun-  
dación.

31 Azúcar y subproduc-  
tos.

24 Extracción y benefi-  
cio de cobre, side-  
rurgia, giradiscos,  
herramientas para -  
la minería, tubos

Subtotal 235  
1971<sup>1</sup> - 1981 59<sup>2</sup>

111

124

Alimentos básicos, productos de papel para el hogar, terminales eléctricas, cables automotrices, plásticos, tubería de plástico, transformadores de extra-alto voltaje, aparatos elec

de acero sin costura, recubrimientos industriales, papel crepado, de escritura e impresión, - equipo termodinámico, bicicletas, cigarrillos, motocompresores para refrigeradoresm polietileno, sosa, equipo telefónico, equipo eléctrico industrial, reductores de velocidad, electrodomésticos, aguas minerales embotelladas, aparatos electrodomésticos, vajillas, autobuses y trolebuses.

trónicos domésticos, confecciones con tejido de polipropileno, beneficio del cobre, cinc y plomo, equipos de perforación terrestre y submarina, enrejados soldados por resistencia, trucks para carros del metro, pailería pesada y ligera, tandems azucareros.

Total

294

---

\*Productos que fueron nuevos en la industria nacional.

<sup>1</sup>Años sujetos a rectificación.

<sup>2</sup>Estas empresas son matrices pertenecientes a grupos industriales propiedad de empresas controladoras. En la mayoría de los casos el estado llegó a ser inversionista de todas las agrupadas al endosar sus acciones, de una o más en que era accionista, a las controladoras, recibiendo en cambio acciones de éstas. En el período que se señala, las controladoras fueron creando, al mismo tiempo, nuevas empresas en las que el estado se convertía automáticamente en socio. Estas situaciones dificultan tener precisión del período de participación estatal y de si ésta fue antes o después de la fundación.

Fuente tomada de Benito Rey Romay. op. cit. p-52 y 53.

- "Socio posterior en 124 más también productoras algunas de nuevos productos, y de las cuales en 35 se vió obligado a participar en forma mayoritaria por mala situación de las empresas, o bien total, al recibirlas en pago de adeudos crediticios que no pudieron cubrir sus iniciales dueños.
- "En 59 adicionales, llegó a ser accionista fundador o posterior debido a que fueron creadas por empresas en que ya participaba, o bien al sumarse éstas a empresas controladoras." 40

Cabe señalar que las cifras anotadas aluden únicamente aquellas empresas de mayor importancia situadas en las - - áreas tradicionales de la intervención del Estado: Electricidad, Petróleo, Petroquímica, Minería, Metalurgia y Fertilizantes. No hacen alusión ni a organismos descentralizados ni a fideicomisos. De ahí que existe una distancia sorprendente entre las cifras manejadas por distintos analistas, y las mismas que el Presidente de la República expresó en su cuarto informe de gobierno. En éste, Miguel de la Madrid H. refiriéndose al proceso de reestructuración de la administración pública federal y al proceso de venta, - transferencia o liquidación de empresas públicas dijo:

---

<sup>40</sup> Rey Romay, Benito. La ofensiva empresarial contra la intervención del Estado. op. cit. p-51.

Número de entidades y organismos, total y por sector

Concepto	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
	898	892	898	903	873	980	952	916	857
Organismos descentralizados	129	127	131	127	88	90	92	90	85
Empresas de participación estatal mayoritaria	500	509	510	518	520	662	648	637	616
Empresas de participación estatal minoritaria	59	63	61	63	63	52	52	51	46
Fideicomisos	210	192	196	195	201	176	160	138	110
<b>1. Sector Hacienda y Crédito Público</b>									
Total	150	144	140	146	127	177	172	131	126
Organismos descentralizados	2	3	4	5	5	5	5	6	6
Empresas de participación estatal mayoritaria	81	81	79	79	59	109	107	75	77 <sup>1</sup>
Empresas de participación estatal minoritaria	3	3	3	3	1	1	1	1	1
Fideicomisos	64	57	54	59	62	62	59	49	42 <sup>2</sup>



Concepto	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<b>2. Sector Programación y Presupuestp</b>									
Total			16	16	18	22	22	22	22
. Organismos descentralizados			4	5	5	5	5	5	5
. Empresas de participación estatal mayoritaria			10	9	11	13	15	15	15
. Empresas de participación estatal minoritaria									
. Fideicomisos			2	2	2	2	2	2	2
<b>3. Sector Agricultura y Recursos     Hidráulicos</b>									
Total	89	88	85	90	80	76	72	67	59
. Organos descentralizados	11	10	11	11	12	12	12	12	12
. Empresas de participación estatal mayoritaria	53	52	46	51	43	40	38	37	33 <sup>3</sup>
. Empresas de participación estatal minoritaria	5	5	5	5	4	4	4	4	4
. Fideicomisos	20	21	23	23	21	20	18	14	10 <sup>4</sup>

Concepto	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
4. Sector Reforma Agraria									
Total	4	6	6	6	7	7	7	6	5
. Organismos descentralizados	1	1	1	1	1	1	1	1	1
. Empresas de participación estatal									
mayoritaria	1	1	1	1	1	1	1	1	1
. Empresas de participación estatal									
minoritaria									
. Fideicomisos	2	2	2	2	5	5	5	4	3 <sup>5</sup>
5. Sector Pesca									
Total	27	25	25	24	24	28	25	24	25
. Organismos descentralizados									
. Empresas de participación estatal									
mayoritaria	22	23	23	22	22	25	24	24	24
. Empresas de participación estatal									
minoritaria	1	1	1	1	1	1	0	0	0
. Fideicomisos	4	1	1	1	1	2	1	0	1 <sup>6</sup>

Concepto	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<b>6. Sector Energía, Minas e Industria</b>									
<b>Paraestatal</b>									
<b>Total</b>	291	288	282	289	323	347	344	356	334
. Organismos descentralizados	10	10	11	11	12	11	11	9	9
. Empresas de participación estatal mayoritaria	217	222	218	223	254	293	290	303	287 <sup>7</sup>
. Empresas de participación estatal minoritaria	42	45	42	44	46	35	35	36	31 <sup>8</sup>
. Fideicomisos	22	11	11	11	11	8	8	8	7 <sup>9</sup>
<b>7. Sector Comercio y Fomento Industrial</b>									
<b>Total</b>	41	41	40	37	36	28	27	26	24
. Organismos descentralizados	8	8	8	8	7	6	6	5	6 <sup>10</sup>
. Empresas de participación estatal mayoritaria	30	30	29	26	26	19	19	19	17 <sup>11</sup>
. Fideicomisos	3	3	3	3	3	3	2	2	1 <sup>12</sup>
<b>8. Sector Turismo</b>									
<b>Total</b>	24	26	29	30	31	56	55	54	44

Concepto	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
. Organismos descentralizados	1								
. Empresas de participación estatal									
mayoritaria	12	12	14	17	18	31	30	30	30
. Empresas de participación estatal									
minoritaria	2	2	3	3	3	7	7	6	6
. Fideicomisos	9	12	12	10	10	18	18	18	8 <sup>13</sup>
9. Sector Gobernación									
Total	26	27	27	27	26	56	57	61	60
. Organismos descentralizados	2	3	3	3	-2	2	4	4	3 <sup>14</sup>
. Empresas de participación estatal									
mayoritaria	18	20	20	20	20	53	52	56	56
. Empresas de participación estatal									
minoritaria									
. Fideicomisos	6	4	4	4	4	1	1	1	1
10. Sector Departamento del Distrito									
Federal									
Total	5	7	7	7	7	8	8	11	10

Concepto	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
. Organismos descentralizados	5	5	5	5	5	6	5	6	6
. Empresas de participación estatal mayoritaria		2	2	2	2	2	2	4	3 <sup>15</sup>
. Empresas de participación estatal minoritaria									
. Fideicomisos								1	1
11. Sector Relaciones Exteriores									
Total	1	1	1	1	1	1	1	1	1
. Organismos descentralizados									
. Empresas de participación estatal mayoritaria									
. Empresas de participación estatal minoritaria									
. Fideicomisos	1	1	1	1	1	1	1	1	1
12. Sector Defensa Nacional									
Total	2	2	2	2	5	6	6	6	6
. Organismos descentralizados	1	1	1	1	1	1	1	1	

Concepto	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
. Empresas de participación estatal mayoritaria						1	1	1	1
. Empresas de participación estatal minoritaria									
. Fideicomisos	1	1	1	1	4	4	4	4	4
13. Sector Marina									
14. Sector Procuraduría General de la República									
Total							1	1	1
. Organismos descentralizados							1	1	1
. Empresas de participación estatal mayoritaria									
. Empresas de participación estatal minoritaria									
. Fideicomisos									
15. Sector Comunicaciones y Transportes									
Total	68	67	66	64	59	57	58	55	57

Concepto	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
. Organismos descentralizados	6	5	5	4	4	5	5	5	5
. Empresas de participación estatal									
mayoritaria	47	46	46	46	42	42	42	42	43 <sup>16</sup>
. Empresas de participación estatal									
minoritaria	6	7	7	7	9	4	5	4	4
. Fideicomisos	9	9	8	7	4	6	6	4	5 <sup>17</sup>
16. Sector Desarrollo Urbano y Ecología									
Total	106	105	111	99	64	39	28	28	26
. Organismos descentralizados	48	47	47	41	2				
. Empresas de participación estatal									
mayoritaria	6	7	9	9	10	13	11	11	11
. Empresas de participación estatal									
minoritaria									
. Fideicomisos	52	51	55	49	52	26	17	17	15 <sup>18</sup>
17. Sector Educación Pública									
Total	40	42	43	45	42	50	46	45	39
. Organismos descentralizados	14	15	16	16	16	17	16	16	15 <sup>19</sup>

Concepto	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
. Empresas de participación estatal									
mayoritaria	13	13	13	13	11	17	15	18	17 <sup>20</sup>
. Empresas de participación estatal									
minoritaria									
. Fideicomisos	13	14	14	16	15	16	15	11	7 <sup>21</sup>
<b>18. Sector Trabajo y Previsión Social</b>									
Total	6	6	6	7	9	5	4	3	3
. Organismos descentralizados	3	3	3	3	3	3	1	1	1
. Empresas de participación estatal									
mayoritaria									
. Empresas de participación estatal									
minoritaria									
. Fideicomisos	3	3	3	4	6	2	3	2	2
<b>19. Sector Salubridad y Asistencia</b>									
Total	18	17	12	13	14	17	19	19	15
. Organismos descentralizados	17	16	12	13	13	16	18	18	14 <sup>22</sup>
. Empresas de participación estatal									
mayoritaria						1	1	1	1



Concepto	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
. Empresas de participación estatal minoritaria									
. Fideicomisos	1	1			1				
Movimientos sectoriales formalizados									
1. Creación de paraestatales	34	34	33	30	17	129	10 <sup>23</sup>	12 <sup>24</sup>	2 <sup>25</sup>
2. Liquidación de paraestatales	41	41	26	25	51	83	37	39	46
3. Resectorización	6	6	7	16	7	5	5	3	11
4. No sectorizadas						40	40	33	45
Aldciones de organización instrumentadas									
1. Reglamento interior	16	18	18	18	18	18	19	19	21
2. Manual de organización general									
. Secretarías	12	17	17	16	16	17	18	18	18
. Departamentos administrativos	1	2	2	2	2	1	1	1	1
. Procuradurías	2	2	2	2	2	2	2	2	2
. Manual de procedimientos y servicios al público			14	20	20	20	20	20	20

<sup>1</sup>Se asignaron al sector las entidades Banamex, Holding Company y Centro Deportivo Chapultepec.

- <sup>2</sup>Entraron en proceso de extinción seis fideicomisos, y se resectorizó el Fideicomiso para el Otorgamiento del Créditos a favor de cooperativas pesqueras para la Adquisición de Barcos Camaroneros (Fipesco) a la Secretaría de Pesca, convirtiéndose en el Fideicomiso Fondo Nacional para el Desarrollo Pesquero (Fondepesca).
- <sup>3</sup>Entraron en proceso de liquidación cuatro entidades.
- <sup>4</sup>Entraron en proceso de liquidación cuatro entidades.
- <sup>5</sup>Se extinguió el Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural.
- <sup>6</sup>Se resectorizó de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el Fipesco, convirtiéndose en Fondepesca.
- <sup>7</sup>Entraron en proceso de liquidación 16 entidades.
- <sup>8</sup>Entraron en proceso de liquidación dos entidades, se vendió ICLSA y dos entidades que reportó el sector dentro del Grupo Fisomex, no se constituyeron legalmente.
- <sup>9</sup>Entró en proceso de extinción un Fideicomiso.
- <sup>10</sup>Se creó el organismo público Servicio Nacional de Mercados.
- <sup>11</sup>Entraron en proceso de liquidación dos entidades.
- <sup>12</sup>Se transfirió al gobierno del Estado de Baja California Norte el Fideicomiso Centro Cívico y Comercial de Mexicali.
- <sup>13</sup>Entraron en proceso de liquidación cuatro fideicomisos y seis se cancelaron por no reunir los requisitos para ser una entidad paraestatal.
- <sup>14</sup>Se puso en proceso de liquidación un organismo.

<sup>15</sup>Se puso en proceso de liquidación una entidad

<sup>16</sup>Se crea la entidad de Servicios Portuarios y Marítimos de Quintana Roo, S.A. de C.V.

<sup>17</sup>Incluye al Fideicomiso para Caminos y Puentes Federales, el cual reinició sus operaciones cancelándose el proceso de extinción.

<sup>18</sup>Se extinguieron los Fideicomisos para el Fomento Metropolitano de Monterrey y el traslativo de dominio e irrevocable de terrenos en el Municipio de Tepeapulco, Hidalgo.

<sup>19</sup>Entró en proceso de liquidación un organismo.

<sup>20</sup>Entró en proceso de liquidación una entidad.

<sup>21</sup>Entraron en proceso de extinción cuatro fideicomisos.

<sup>22</sup>Se extinguieron las siguientes entidades:

- . Centro Materno Infantil, General Maximino Avila Camacho.
- . Instituto Nacional de Gastroenterología
- . Instituto Nacional de Oftalmología
- . Instituto Nacional de Urología.

<sup>23</sup>Se adicionan cuatro entidades paraestatales que no se consideraron en la publicación del Segundo Informe -  
Presidencial: Comermex, Casa de Bolsa, S.A. de C.V., Fideicomiso para el pago de la Indemnización Bancaria;  
Banamex, Holding Company y Transportación Aérea Mexicana.

<sup>24</sup>Se adicionan nueve entidades paraestatales que no se consideraron en la publicación del Segundo Informe Pr

sidencial: Servicios Portuarios y Marítimos de Quintana Roo; Transporte Aéreo Federal; El Presidente Hoteles Inc., Fideicomisos para Créditos Educativos FONAFE; Fideicomisos para Otorgar Créditos a los Concesionarios del Servicio Público de Transporte de Carga en el D.F.; NICONSA-ATLACOMULCO, S.A. de C.V.; SERCO TEL, S.A. de C.V.; Servicio Nacional de Información de Mercados e Innovación y Comunicación, S.A. de C.V.

<sup>25</sup>Se crearon el fideicomiso destinado a otorgar crédito a los taxistas y el fideicomiso que tendrá por objeto recuperar el importe de la cartera de cuentas por cobrar de la empresa Astilleros Unidos del Pacifico, S.A.

"El proceso de depuración de las entidades paraestatales continúa en marcha. A la fecha se han liquidado, transferido, fusionado o vendido 205 entidades y 261 se encuentran en proceso, lo que deja un saldo de alrededor de 700, comparadas con las 1156 que existían en 1982".<sup>41</sup>

Por otra parte, en el cuadro número 3 podemos apreciar la evolución del Sector de 1977 a 1985. En éste se identifican 898 organismos descentralizados, fideicomisos y empresas de participación estatal para 1977, cifra que se eleva a 903 en 1980 y disminuye a 857 en 1985. Asimismo, el Sector Energía, Minas e Industria Paraestatal coordina la mayor cantidad de estos organismos (334 en 1985), por lo que no es extraño que el peso mayor de la reestructuración propuesta e instrumentada por el gobierno se encuentre en este amplio sector.

Lo más importante es reconocer la variedad de cantidades y cifras manejadas por los distintos analistas en relación al número de paraestatales en las que interviene el gobierno. Por una parte encontramos cifras considerablemente elevadas como las manejadas por el Presidente de la República en su Cuarto Informe de gobierno. Al lado de esta

---

<sup>41</sup> Madrid Hurtado, Miguel de la. "Cuarto Informe de Gobierno". 1o. de Dic. 1986. En Revista de Comercio Exterior. Volúmen 36. Número 9. México, D.F. Septiembre, 1986.

versión se encuentra la crítica empresarial, que se centra -como hemos dicho- en la administración de las empresas públicas, aludiendo y generalizando ejemplos de entidades paraestatales donde la ineficiencia y la corrupción no se discuten, pero que sin embargo, no es fenómeno exclusivo del sector público, puesto que en el privado numerosos y múltiples ejemplos de empresas que, precisamente, han pasado a ser propiedad estatal en virtud de su evidente incompetitividad y/o errores en su administración, la quiebra del tan conocido grupo ALFA, debida, entre lo mucho que se ha dicho, a corrupción y mala administración, es un ejemplo de esto.

De esta manera, la crítica de los empresarios a la gestión de las empresas propiedad o con participación del gobierno federal es tan válido para el Sector Público como para el Sector Privado. Sin embargo, hoy parece corresponder la crítica empresarial con la voluntad del gobierno de reestructurar la administración pública. Por lo que no es extraño que la mayor parte de las entidades públicas que -- hoy pone en venta el Estado son empresas que fueron adquiridas por éste en una situación de quiebra inminente, y al cabo de una administración estatal enmarcada en los criterios de eficiencia y eficacia pasan nuevamente al sector privado completamente rentables y competitivas.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Véase: Rey Romay, Benito. op. cit. cap. III.

"En el período que va de 1961 a 1984 se crea la mayoría de las empresas industriales hoy sujetas a racionalización. Este grupo está claramente dominado por empresas que se orientan a las ramas más dinámicas de la industria, como la fabricación de maquinaria y equipo eléctrico y de equipo de transporte y sus partes. En el caso de las ventas (de empresas públicas) parece claro que el Estado decide desprenderse fundamentalmente de empresas que alguna vez pertenecieron al sector privado y que fueron absorbidas por distintas razones". <sup>43</sup>

### 2.2.3. La crítica a la Eficiencia y al Gigantismo Estatal.

Esta política gubernamental merece mayor atención puesto que si bien se han venido liquidando o transferido algunas empresas obsoletas y poco rentables y/o relevantes como dulcerías o fábricas de bicicletas, se pretende justificar -o al menos eso es el marco general en el que parece inscribirse dicha política- por otro lado, liquidaciones de empresas tales como URAMEX, SIDERMEX o venta de entidades que operan hace mucho tiempo con números negros como la Compañía Mexicana de Aviación, empresas que lejos de debilitar

---

<sup>43</sup> Machado, Jorge y Pérez, Wilson. "Evaluación económica de la participación de la empresa pública en la industria mexicana". en revista Empresa Pública: problemas y desarrollo. op. cit. p-62 y 63.

al Estado lo fortalecen en su posición de rector de la economía nacional. Por tanto, quedan pues, expuestos a un análisis más profundo los argumentos que se han emitido a favor de la desincorporación de órganos del Estado.

En este contexto, Emilio González de Castilla apuntaba a principios de 1985 que "Las empresas paraestatales que se ponen en venta no realizan una actividad privativa del Estado. Estas empresas fueron adquiridas o establecidas en los últimos sexenios invadiendo muchas esferas típicas del sector privado. La historia ha demostrado que el Gobierno ha sido un mal administrador, y el Estado, en el afán de sanear sus finanzas, tiene todo el derecho de proceder a la venta de esas empresas. Es conveniente para la nación, ya que esas empresas traen más pérdidas que utilidades."<sup>44</sup>

Como es evidente, la crítica sigue centrada en los lugares comunes y parece portadora de un amplio desconocimiento en cuanto a las razones de existencia de dicho sector. Sin embargo, en el fondo subsiste un cuestionamiento sobre la legitimidad del cambio instrumentado por los funcionarios e ideólogos del actual gobierno.

Roberto Pola Rodríguez<sup>45</sup> en una concepción que podría

---

<sup>44</sup> Para entonces Presidente de la Barra Mexicana - Colegio de Abogados. "Discrepancia de juristas acerca de la legalidad de la venta de paraestatales". en La Prensa. 18 de febrero de 1985. p-8.

<sup>45</sup> Presidente de la Asociación de Abogados de la Ciudad de México.



situarse al extremo opuesto que la de González de Castilla, alude: "El Gobierno, en sexenios pasados, adquirió empresas bajo el entendido que llenaba una necesidad prioritaria, y se adquieren mediante la expropiación o la adjudicación de los particulares. Pasaron a formar parte el patrimonio de la Nación. Los criterios para saber qué es prioritario o -estratégico incumben a la nación y sólo ella puede determinar su desincorporación. No es el criterio de los funcionarios lo que debe imperar."<sup>46</sup>

Argumentos como los anteriores son los que prevalecen en la discusión y lejos de aportar claridad y elementos informativos que tiendan a conformar un criterio cierto del fenómeno contribuyen a su confusión, y a la generación de mitos. Una idea bastante generalizada que alimenta la actual reestructuración del sector paraestatal es la versión que apunta en el sentido de que el tamaño de dicho sector es tal que permite hablar de gigantismo del Estado Mexicano. Baste este ejemplo, que a continuación describiremos para reconocer hasta donde ha llegado la crítica y el desconocimiento del tema.

A nadie escapa la inconformidad (en su mayoría empresarial) y la crítica que se sustenta en la idea del 'enorme' tamaño del Estado Mexicano. La insistencia en este hecho nos

---

<sup>46</sup>Ibid. .

nos lleva a hacer las siguientes consideraciones:

- 1) La participación de las empresas públicas en el Producto Interno Bruto a nivel mundial para el período 1974-1977 osciló en 9.6% en países desarrollados y en 8.6% en países en vías de desarrollo.
- 2) A nivel nacional la participación de las empresas públicas mexicanas en el producto y en el empleo, para el período 1985-1983 osciló en 7.5% del PIB hasta 1979, en - - 104% en 1980-1981 y a 16.9% de 1982-1983. (Veáse: gráfica número 2 SOPRA).
- 3) La participación elevada de las empresas públicas en el PIB de México se debe fundamentalmente al desarrollo "extremadamente dinámico de la producción petrolera en el período" por lo que el crecimiento de este sector no presenta un avance generalizado y homogéneo.
- 4) Por lo que hace a la ocupación, los principales índices para los países desarrollados son los siguientes: en Austria el Estado absorbe el 33% de la población económicamente activa, en el Reino Unido y Escocia al 29%; en Estados Unidos e Italia el 18% y, en el Japón al 13%. Para México la cifra es del 20%.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Véase: The Economist. 30-XII-1998. citado por Villarreal René. op. - cit. p-83.

5) En cuanto a los órganos de participación de las empresas del Estado en los índices anteriores, los porcentajes son los siguientes: Austria 14%; Alemania Federal, Francia y el Reino Unido, 7.5%; Japón y Estado Unidos 2%. En cuanto a México dicha participación es del 4.5%.

Analizando la gráfica número 1 (supra), observamos que el Estado interviene en la ocupación, absorbiendo para 1983 el 20.4% de la población económicamente activa y genera más de la cuarta parte del Producto Interno Bruto de México (25.6%) para 1983.

"De lo anterior se deriva que si el Estado con 20.4% de participación porcentual en el empleo en 1983 realizaba 25.6% del PIB el empleo estatal es, en promedio, más productivo que el resto de la economía. Más aún: las empresas públicas con sólo 6.4% del empleo nacional en ese mismo año realizaron más del 18% de la producción, con lo cual su productividad promedio supera en más de tres veces a la del conjunto de la economía nacional".<sup>48</sup>

Si analizamos los postulados anotados, podemos inferir fácilmente que México se encuentra en una posición intermedia por lo que respecta al tamaño de su sector público y en particular de su sector paraestatal, entre las principales

---

<sup>48</sup> Villarreal, René. op. cit. p-33 y 34.

economías desarrolladas.

"Con base en los (seis) apartados anteriores, se puede concluir que la tesis del gigantismo estatal no encuentra sustento en la realidad, correspondiendo la situación de México a una posición intermedia en todas las variables en cuestión".<sup>49</sup>

#### 2.2.4. Venta, Transferencia o liquidación de Empresas Públicas.

La reestructuración del Sector Paraestatal política correspondiente al espíritu que anima las dos estrategias de desarrollo de la presente Administración: reordenación económica y cambio estructural, es una medida asentada en los planes y programas nacionales. Es decir, es un hecho que con anterioridad se había proyectado y que se ha traducido, fundamentalmente, en la venta, transferencia o liquidación de empresas públicas. Cabe señalar que muy posiblemente, la agudización de la crisis económica en los cuatro primeros años del gobierno de Miguel de la Madrid llevaron a la formulación e instrumentación de medidas más radicales en este terreno. De ahí que muchas de las medidas proyectadas a mediano plazo se hayan prolongado y su permanencia parece perfilarse hasta fines del sexenio.

---

<sup>49</sup> Ibid. Pág-34.

La venta, transferencia o liquidación de entidades paraestatales se inició a principios del presente sexenio.

Jorge Machado<sup>50</sup> identifica las principales características de este proceso:

- A partir de 1983, se ha iniciado un proceso de reestructuración de la industria estatal, en el que se han desincorporado empresas del Sector Público por la vía de liquidación o venta. Existen dos etapas claramente diferentes en ese proceso. La primera, que se desarrolla en 1983 y 1984, en la cual se venden ocho empresas estatales -siete de ellas con participación mayoritaria- y se liquidan diez, sin que tal decisión se manifieste como parte de un paquete general de reestructuración del sector. La segunda etapa se abre con la decisión del gabinete económico del 6 de febrero de 1985, con la cual se inicia una reestructuración de la industria paraestatal, mediante el anuncio de la puesta en venta de 44 empresas -31 de ellas mayoritarias- y la liquidación de 71 -28 de ellas mayoritarias- sectorizadas en la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP).

Las ventas concretadas en 1983 y 1984 corresponden básicamente a empresas productoras de automóviles y de bi-

<sup>50</sup> Veáse: Machado, Jorge. Pérez, Wilson y Delgado, Orlando "La Estructura de la Industria Estatal 1970-1986". op. cit. p-129.

cicletas y servicios conexos. Las ventas decididas en 1985 abarcan un universo más diversificado de empresas que desarrollan actividades en las ramas de textiles, refrescos, electrodomésticos, cemento, papel, loza, autopartes, petroquímica secundaria, electromecánica y minero-metalurgia, mientras que las liquidaciones se encuentran en actividades similares y en la producción de azúcar.

De enero de 1983 a septiembre de 1986, como apuntaba el Presidente de la República en su Cuarto Informe de Gobierno "... se han liquidado, transferido, fusionado o vendido 205 entidades y 261 se encuentran en proceso ...". Del primer grupo destacan:

- Distribuidora San Lorenzo, S.A., donde el gobierno federal mantenía el 60% del total de las acciones, así como Manantiales de San Lorenzo, S.A. de C.V. donde poseía el 80%.
- Embotelladora Garci-Crespo, S.A., empresa en la que el Estado participaba con el 100% de acciones; Refrescos y alimentos Garci-Crespo, S.A. de C.V. (100%) y Transportes Garci-Crespo, también con una participación estatal del 100%. (Este grupo de empresas se vendieron a través de Banca Serfin, S.N.C.).
- Manufacturera mexicana de Partes de Automóviles, S.A. de C.V. (52.35%); Centrifugas Broadbent Interamericana, S.A.

(40%); Manufacturera Gargo, S.A. (100%); Bolsas de Papel Guadalajara, S.A. de C.V. (37.5); Bolsas y Artículos de Papel, S.A. de C.V. (33.3%); Granja Buenagua, S. de R.L. (100%) e Inmobiliaria La Cantera, S.A., con una participación estatal del 100% (Estas entidades públicas se pusieron a la venta a través de Bancomer, S.N.C., Nacional Financiera S.N.C., Banco Nacional de México, S.N.C.).

- Hotel Aristos Cancún (38.8%); Hotel Aristos Ixtapa (74.5); Villas el Presidente- Garza Blanca (100%); Restaurante Focolare (derechos de operación, mobiliario y equipo) así como 21 de las 53 unidades en condominio disponibles del Fideicomiso Condominios Kin-Ha. (Estos organismos fueron puestos a la venta por la Secretaría de Turismo - Fonatur).
- Acros, Manufacturera Fairbanks Morse, Nueva San Isidro, Aviantram Mexicana, Cementos Anáhuac del Golfo, Porcelanas Euromex, Industrias Fairbanks Morse de Centroamérica.
- Hotel Castel Puerto Escondido, Centro Comercial El Panamá, Hotel Castek Cabo, Hotel Calinda Aguamarina, Hotel Presidente Galerías, Hotel el Mirador, Acapulco, Gro.; también Barcos Alicafos y Autobuses Neoplán, Nacional Hotelera y Grupo Hotelero el Presidente.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Véase: El Universal, 26-agosto-1985. p-1 y El Mercado de Valores. Nacional Financiera. Año XLVI, Núm 5, febrero 13 de 1986. p-119-120.

Cabe señalar que la gran mayoría de estas empresas contaban con una participación estatal mayoritaria y que en general habían logrado una administración eficiente, por lo que su rentabilidad económica era un hecho. De ahí el interés del sector privado por adquirirlas. Por otra parte, dentro del grupo manufacturero, partes de automóviles como el de bebidas no alcohólicas en muchos casos se trata de empresas que habían pertenecido a los particulares, pasando a formar parte del Estado por su inminente quiebra o su escasa rentabilidad.

Otras empresas vendidas, transferidas o liquidadas han sido:

- Compañía Mexicana de Radiología CGR, S.A. de C.V. y Grupo Condumex, S.A. de C.V.
- La Comisión de Fomento Minero llevó a cabo la venta de la Compañía Minera Commonfort, S.A.
- Manufactureras Electrónicas, S.A. empresa dedicada a la fabricación, ensamble y distribución de aparatos de sonido doméstico, con una integración nacional superior al 93% y una participación en el mercado nacional de 85%.
- Polietileno Monterrey, S.A. empresa en la que el Estado participaba con un 100%, dedicada a la fabricación de bolsas de polietileno, rollos y película plana. Se constitu



yó en 1961 y perteneció al Estado, desde 1978. Esta empresa es una de las diez más importantes en su giro a nivel nacional.

- KSB Mexicana, S.A., es una empresa que se constituyó en 1955 para la fabricación de bombas de agua de gran caudal.
- Otro grupo de empresas lo constituye: Grupo Anáhuac del Golfo, integrado por Cementos Anáhuac del Golfo, S.A. y Materias primas Anáhuac del Golfo S.A.; Alsugi Mexicana, S.A.; Grupo Prodosomex integrado por Aceros Esmaltados, S.A. de C.V. Acrotec, S.A.; Corporación Nacional Industrial, S.A.; Estufas y Refrigeradores Nacionales, S.A. de C.V. y Manufacturera Corpomex, S.A. de C.V.; Compañía Industrial y Comercial Americana, S.A.; Confecciones de Occidente, S.A., Electrometalurgia de Veracruz, S.A. de C.V.; Manufacturera de Cigüeñales de México, S.A. de C.V. y Nueva Nacional Textil Manufacturera del Salto, S.A.
- Por otro lado, para iniciar la segunda etapa de la racionalización del sector paraestatal, la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento elaboró, escuchando la opinión de los coordinadores de sector, una nueva lista de entidades no prioritarias que se desincorporaron del Sector Público de acuerdo con la definición de prioridades nacio--

nales contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le encomendó la venta de acciones de las siguientes 13 empresas: Forjamex, S.A. de C.V.; Envases Generales Continental de México, S.A.; Compañía Constructora y Fraccionadora, S.A. Concretos Tamaulipas, S.A.; Concretos Procesados, S.A.;; Perfiles y Estructuras de Durango, S.A.; Fundiciones de Hierro y Acero, S.A.; Carros de Ferrocarril de Durango, S.A.; Metalurgia Alemana, S.A.; Indelta, S.A. de C.V.; - Hotel Chulavista Monclova, S.A.; Senocal, S.A. y Cerámica y Ladrillos, S.A.<sup>52</sup>

Hemos querido anotar solo aquellas empresas que por su importancia destacan en el numeroso grupo de entidades puestas en venta, transferencia o liquidación. Sería una tarea que rebasaría los límites de esta investigación la enumeración y descripción detallada de los casos particulares.\*

Los últimos meses de 1986 y principios de 1987, conocieron la decisión del gobierno federal de vender algunas

---

<sup>52</sup> Véase Nacional Financiera "Venta de acciones de empresas no prioritarias de participación estatal" en Mercado de Valores. Año XLVI, Núm. 5, Febrero 3 de 1986. México, D.F. p-119-120. Consúltense también. "Ajuste del Gasto del Sector Público" en Mercado de Valores. Año XLV, Núm 7. Febrero 18 de 1985, Texto íntegro y relación de empresas públicas que se disuelven, liquidan, venden o transfieren. D.O. 13-II-1985.

\* Para una información más detallada sobre este punto veáse: Apéndice sobre el Sector Paraestatal, al final de este capítulo.

de sus empresas más rentables y mejor administradas. Este ha sido el caso de la Compañía Mexicana de Aviación y el proceso para la venta de acciones de la Banca Nacionalizada. Aunque ésta última no haya sido tratada de igual manera que muchas empresas del sector, la decisión tomada es significativa y se inscribe en el contexto general del cambio propuesto.

#### 2.2.5. Reforma Constitucional y Proyecto Nacional.

Ahora bien, la discusión sobre las paraestatales no termina, más aún, con el anuncio de nuevas empresas en venta, transferencia o liquidación parece avivarse la polémica. Han sido muchas y muy variadas las interpretaciones en cuanto a este proceso de desincorporación de órganos del Estado. Desde aquellas que se sitúan en una defensa bien elaborada de dicha política, aludiendo a la necesidad de autogobierno y sobrevivencia del Estado mexicano, hasta aquellas que miran la pérdida absoluta de la dirección y soberanía nacional. Ambos enfoques han acaparado un buen número de simpatizantes, sin embargo, la primera interpretación cuenta con mayores elementos que en apariencia fundamentan su credibilidad. Primero, su discurso se sustenta, fundamentalmente en las reformas llevadas a cabo al principio del sexenio en la Constitución General de la República, la cual es la única portadora del proyecto nacional. De

ahí que todo cambio pretendido para éste deberá pasar forzosamente, por la reforma de la Constitución Política del país. Veámos que ha pasado en este terreno.

El capítulo económico de la Constitución (artículos 25, 26, 27 y 28 fundamentalmente), sufrió profundas reformas al principio del sexenio, mismas que permitieron formular una defensa constitucional a los cambios que en adelante el gobierno instrumentaría en el aparato público estatal, tanto en su sector central como en su sector paraestatal.

Son muchos los autores que han abordado las reformas constitucionales a los artículos mencionados. La mayoría de ellos<sup>53</sup> afirman que se trata de una actualización de nuestra carta fundamental para que responda a las nuevas exigencias del desarrollo nacional, esclareciendo y redefiniendo conceptos esenciales como rectoría del Estado, zonas y áreas estratégicas y prioritarias en la intervención estatal y económica mixta. En la interpretación de estos conceptos está el cambio más importante.

"Con las reformas y adiciones a los artículos 25, 26,

---

<sup>53</sup> Nos referimos aquí, entre otros a J. Jesús Orozco Hernández "El marco Constitucional de la Planeación". A Diego Valadés: "El Capítulo Económico de la Constitución" a Manuel Camacho: "Constitución y Desarrollo nacional". Ponencias presentadas en la Universidad Nacional Autónoma de México, a propósito de la Recotría del Estado y el Régimen de Economía mixta en el Marco de la Constitución. Véase: re copilación de ponencias en el libro: México: Rectoría del Estado y Economía Mixta. op. cit.

27 y 28 constitucionales se explicitó y sistematizó no sólo dicha rectoría y la economía mixta sino que se conformó el proceso de planificación nacional, cuyas reformas anteriores habían atendido predominantemente a aspectos políticos y sociales, en tanto que poco se habían ocupado de las cuestiones económicas". 54

Hoy con las reformas constitucionales se pretende exactamente lo contrario de lo que había sido el objetivo, o uno de los objetivos de los Gobiernos post-revolucionarios, las cuales se sustentaron en legitimar la cobertura a la acción social del Estado, de tal manera que, "La institucionalización de la intervención del Estado... se fue incluso, constitucionalizando". Hoy se pretende constitucionalizar la no intervención. Sin embargo, habría que reconocer que es, precisamente enarbolando la bandera de rectoría del desarrollo nacional por parte del Estado y del régimen de economía mixta, que se establecen los cambios sustanciales en el modelo económico nacional y en la concepción del desarrollo.

En el fondo, la cuestión más importante es que hasta 1982 el concepto de economía mixta y la participación del sector privado en este sistema, se consideraban -además, por una razón histórica- supeditados, teóricamente y de fac

---

<sup>54</sup> Ibid. Pág. 57.

to, al predominio y dirección pública del desarrollo. El propio artículo 27 Constitucional establece a partir de la Propiedad Pública la Propiedad Privada, la cual deberá corresponder y coadyuvar, en todo momento a los objetivos de desarrollo nacionales. A la entrada del presente sexenio parece predominar una filosofía contraria o diferente a la descrita. Es decir, predomina el criterio -y éste se ha materializado en acciones políticas gubernamentales- de que el sistema de economía mixta había tenido una intervención excesiva del sector público y una escasa participación del privado y social. En base a esta interpretación se sostiene una política de fortalecimiento del sector privado en sus dos modalidades: inversión privada nacional e inversión extranjera directa, y se concibe, en consecuencia la participación del sector público como un aliciente que complementa la acción de los particulares. Es decir, ahora es a partir de la función de la propiedad privada que emerge y se conforma la propiedad pública. Por tanto, la interpretación que se hace del artículo 27 constitucional en esta materia, es completamente nueva a ese espíritu revolucionario que había sustentado al Estado mexicano durante más de 6 décadas.

"El Estado mexicano, está legitimado en la Constitución Política de 1917... la Revolución sentó las bases de nuestro sistema económico. Modificó el concepto de la propiedad para fincar un campo reservado a la nación... manteniendo el

derecho de la propiedad privada condicionada a una función social y sometida a los intereses de la colectividad mediante la regulación del Estado, convirtiéndose, éste, en el instrumento de transformación del crecimiento económico".<sup>55</sup>

Esta tesis ha sido permanente a lo largo de los años y ha constituido la sustancia más importante tanto del discurso como de la acción revolucionaria. Son estas características las que han conformado al Estado Mexicano determinando la estructura de nuestro sistema de economía mixta.

"La condición mixta de la economía mexicana descansa en un amplio sector empresarial del Estado, que cubre parte significativa del ingreso nacional, de las tierras, de la comercialización, de las finanzas, de la industria y de los servicios. Indudablemente, en algunos rubros se ha avanzado más que en otros..."<sup>56</sup>

#### 2.2.6 El Sector Paraestatal: Consideraciones Finales.

Por todos los ángulos por los que apreciemos la intervención del Estado nos daremos cuenta de que se trata de razones históricas y correspondientes al postulado constitucional de nuestro proyecto nacional, las que determinan su existencia.

---

<sup>55</sup> Ramírez, Heladio. "El Estado y la Recotría Económica", en revista el Economista Mexicano. Vol. XVII. No. 4. julio-agosto 1983. México, D.F. p-19.

<sup>56</sup> Ibid. p-18.

Lejos de que esta intervención estatal limite y condicione el desarrollo empresarial coadyuva a su fortalecimiento. Así, "La amplia base económica de que dispone al Estado le permite conducir al país y orientar sus actividades de acuerdo al interés nacional. Condición que no pueden realizar los estados erigidos exclusivamente en base a la empresa privada, pues ésta ha demostrado en los países del tercer mundo su absoluta incapacidad para sacar adelante al país y superar... los grandes problemas económicos y sociales que afectan a nuestras economías. Tal situación se torna más necesaria y útil cuando se trata de países empobrecidos y dependientes; allí es más necesario que nunca que el Estado controle los instrumentos de política económica y medios de producción necesarios que le permitan conducir en términos reales a la sociedad."<sup>57</sup>

La empresa pública ha evolucionado de tal manera que en no pocas áreas se ha constituido como suplemento eficaz de la inversión privada, y en otros ha competido con sus productos tanto en el mercado nacional como en el mundial. Sin embargo también existen aquellas, objeto de la crítica empresarial y justificante de la acción gubernamental. Entre estas se tipifican la mayoría de las pequeñas empresas que no están circunscritas dentro del área industrial, y que consecuentemente se consideran intrascendentes. Se de-

---

<sup>57</sup> Ibid. p-18 y 19.



ja de lado, en la mayoría de los casos la función que desempeñaron algunas de ellas en algún momento determinado, y desconociendo esta razón, la crítica generaliza situaciones de este tipo para descalificar el papel de dicho sector.

"Finalmente, existen otras pequeñas empresas que, por no ser industriales ni tener trascendencia, no debían siquiera mencionarse aquí, sino fuera porque su utilización como ejemplos ha sido constante e ironizan la imagen general del Estado como inversionista. Estas se dedican, en pequeñas escalas, a la hotelería, a la panificación y a servicios de lavandería. En principio es indudable que no hay razón para que sean empresas estatales. Sin embargo, el conocimiento de ellas y su origen despejan la incompreensión con que frecuentemente se les menciona. Para no ahondar mucho en este tópicó, baste decir que fueron creadas por un fideicomiso constituido para proporcionar servicios indispensables a los campamentos de trabajadores y técnicos que construyeron la Siderúrgica Lázaro Cárdenas, en Las Truchas, y su supervivencia ha sido cuestión de Burocracia y no de política económica". 58

Es ineludible también el cuestionamiento que pone énfasis en la temporalidad de la empresa pública. Es decir, en el tiempo que tarda para cumplir con los objetivos que le

---

<sup>58</sup> Rey Romay, Benito. op. cit. p-73 y 74.

dieron origen. En términos generales, se ha hablado lo bastante para reconocer que el amplio sector paraestatal ha tenido en su mayoría objetivos históricos, primeramente para desarrollar la infraestructura económica (financiera, bancaria, industrial, comercial y de servicios) nacional que fuera la base material del México que emerge al término de la revolución de 1910-1917 y segundo, como dirección del desarrollo. La proliferación de entidades del sector paraestatal obedeció a este imperativo.

Hubo muchos organismos que se crearon para responder a necesidades específicas y temporales, la mayoría de ellos ha desaparecido. No obstante, el grupo más numeroso de estas entidades sigue desarrollando un papel relevante en la dirección y fomento al desarrollo. Además de que una mayoría de empresas públicas trabaja con utilidad económica y otra, no menos importante, no puede priorizar la ganancia o incluso el equilibrio por la función social a la que están dedicadas.

Así, marginando todas estas empresas que trabajan con números negros y aquellas que no han sido creadas por la utilidad económica sino por el beneficio social que reportan, de la lista de empresas que hoy el Estado pone en venta, transferencia o liquidación ésta se reduciría significativamente.

"A la luz de lo anterior, que responde al porqué y al para qué mantener la integridad del actual grupo industrial del estado y para ello la necesidad de su defensa, se hace claro también el porqué vigorizarlo y aplicarlo: no han dejado de existir las circunstancias que le dieran origen y lo han llevado a su magnitud actual. Por el contrario, los propósitos que se pueden hacer hoy son los de su agudización: mayor contracción de la inversión y del empleo privado, mayor inflación y deterioro de los ingresos y mayor concentración del poder económico.

"Finalmente, el crecimiento cuantitativo y cualitativo de la propiedad industrial del estado puede ser -todo dependerá de la acción obrera o de la imaginación y audacia política del Estado-el mayor instrumento de democratización de la economía nacional. Por lo dicho: por el factor de crecimiento que para el país ha resultado y podría ser, y por el potencial de democratización que entraña, no debe disminuir ni congelarse, sino crecer. Estas son, las razones de la necesidad de su cuestionamiento y no otros".<sup>59</sup>

Por lo que es necesario ratificar que el problema más importante que se vislumbra en la reestructuración del sector paraestatal, y en la decisión del actual gobierno de desincorporar órganos del Estado, es que éste puede quedar en

---

<sup>59</sup>Ibid. . p-46-47.

el futuro en una posición de mero espectador del libre juego económico de los particulares, coadyuvando al advenimiento y plena vigencia del viejo modelo del Estado Liberal, contrastando profundamente la concepción social y revolucionaria de nuestro proyecto nacional.

"Así, pues, atendiendo a las consideraciones anteriores, la discusión sobre las empresas de inversión estatal debería pasar a cuestionar no las razones de su existencia, sino las formas de su operación y supervivencia".<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Ibid. .p-62.

**A N E X O S**

ANEXO I.

" LA REESTRUCTURACION ADMINISTRATIVA DE JULIO

DE 1985.

INFORMACION HEMEROGRAFICA.

## LA REESTRUCTURACION ADMINISTRATIVA DE JULIO DE 1985.

El día 22 de julio de 1985, en Guadalajara, Jal. tuvo lugar la Segunda Reunión Nacional de la Banca, presidida por el Presidente de la República, quien anunció medidas radicales a la política económica y financiera del país, que comprenden:

- A) Decremento del Gasto Corriente \* del Gobierno Federal, con disciplina y sin dispendio.
- B) Sustituir los permisos de importación que han generado corrupción tanto público como privado, y goce de privilegios por un sistema arancelario moderno y eficaz.
- C) Inducir a un tipo de cambio del peso ante el dólar flexible y realista, para no hacer juego a especuladores, ni al dispendio de divisas de nuestra reserva.
- D) Mejorar la recaudación fiscal y evitar la evasión, además de un mayor y eficaz combate al contrabando.
- E) Fortalecer la intermediación financiera para una mayor captación de recursos y una canalización selectiva de crédito hacia actividades prioritarias.

El Primer Mandatario estimó que estas medidas "van a implicar un gran esfuerzo solidario de todos los sectores", y subrayó que estas modificaciones "persiguen la protección

---

\* Sueldos, salarios y administración.

de los intereses de las clases populares."

Es claro que con las medidas anteriores, el Primer Man  
datario descubrió ante la opinión pública cuales han sido  
los nudos que frenaron el cumplimiento de metas del programa  
de reordenación económica. También externó que frente a  
los problemas económicos que padece el país\*, el Gobierno  
ha venido tomando diversas medidas para corregir estas si-  
tuaciones; entre ellas está la de AJUSTAR SU GASTO Y AUMEN-  
TAR LA EFICACIA OPERATIVA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FE-  
DERAL.

Mientras tanto, en la Ciudad de México trascendió que  
"La reducción de estructuras se ha iniciado\*\*". Se giraron  
instrucciones a las diferentes dependencias del Gobierno Fe-  
deral en las que se especificaba la necesidad de recorte de  
organismos en cada entidad pública.

Incluso, las fuentes señalaban la desaparición de al-  
gunas Subsecretarías de Estado, y un promedio de seis Direc-  
ciones Generales por dependencia. Este ajuste también abar-  
ca las empresas paraestatales y organismos descentraliza-

---

\* La caída del precio del petróleo produce una baja en los ingresos de divisas del orden de 2 mil millones de dólares, y la devaluación del peso hará caer más el poder adquisitivo del salario. (1985).

\*\* EL UNIVERSAL, PP, 23 de julio de 1985.



dos. Las características del reajuste y el destino que tendrán los empleados al servicio del Estado serán precisados en breve, en forma oficial.

Con base en la medida de reducir el Gasto Corriente, se realizaron estudios de operatividad de las 62 Subsecretarías, las 576 Direcciones Generales y las 19 Oficinas Mayores que conforman el aparato administrativo del Gobierno.

De las reuniones sostenidas en las contralorías internas y Oficinas Mayores de las Secretarías, trascendió que el Gobierno dispuso la desaparición o fusión de cuando menos 19 entidades con rango de Subsecretarías; de 90 con nivel de Direcciones Generales; el recorte del 30 por ciento de las Asesorías; la cancelación de las Coordinaciones Generales; y el ajuste del 10 por ciento en los salarios que perciben desde los Directores Generales hasta el Presidente de la República.

La reducción de estructuras podría alcanzar a las Secretarías de Turismo y de Pesca; de optarse por esta medida, la decisión debería aguardar la aprobación del Congreso de la Unión a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Hasta ese momento no se habría definido con exactitud

la suerte de los servidores públicos que laboraban en los organismos que fueron fusionados o desaparecidos.

Pasadas las elecciones federales y locales, habiéndose registrado un triumfo absoluto del PRI, se presentaba un momento político propicio para anunciar las medidas económicas.

Fue el 24 de julio de 1985 cuando en una conferencia de prensa, en los Pinos, Carlos Salinas de Gortari, acompañado de Jesús Silva Hersog y Héctor Hernández, anunció en forma oficial el recorte del Gasto Público (tercero en el año) \* precisando que en esta acción, el recorte será de 150 mil millones de pesos en el año.

Esta modalidad de reducción implica la desaparición de 15 áreas con nivel de Subsecretarías, la eliminación de 50 Direcciones Generales y una disminución drástica en el personal de apoyo para Secretarios de Estado, Subsecretarios y Oficiales Mayores.

El titular de la SPP dijo que es necesario recortar el tamaño del Sector Público a los recursos disponibles; antes había expuesto que las causas que propiciaron los problemas en la economía del país fueron los cambios adversos en el

---

\* Dos reducciones previstas en ese año, redujeron los egresos gubernamentales en 700 mil millones de pesos.

escenario internacional\* y la agudización de problemas internos\*\*, al grado tal que el déficit presupuestal había aumentado un billón 500 mil millones de pesos por encima de lo previsto. Indicó además que el Gobierno mantendrá la atención a las inversiones fundamentales para proteger al máximo posible los programas de atención social, alimentación, educación, salud y vivienda. Advirtió que la única manera de romper el asfixiante círculo de mayores intereses -mayor déficit- mayor financiamiento- mayores intereses es la vía de la reducción del Gasto Público.

Es saludable siempre que el Gobierno se proponga evitar dispendios e indisciplinas. De hecho, en ello estriba una de sus tareas permanentes, aunque no siempre cumplidas. Sin embargo, reducir estructuras del propio Gobierno y del Sector Paraestatal, puede ocasionar más problemas de los que con ello se buscaría solucionar. En el sector público existen, todos lo sabemos, duplicaciones y gastos innecesarios, pero la estructura de la administración federal tiene su propia razón de ser, y sirve para dar empleo a millones de trabajadores a los que no sería posible, ni recomendable, de la noche a la mañana, poner en la calle.

---

\* Caída de los precios del petróleo y de materias primas de exportación.

\*\* Crecimiento de la especulación cambiaria, alto índice de inflación, elevación de tasas de interés internas, presionando el manejo de las finanzas gubernamentales.

Con la reestructuración administrativa se trata no solo de suprimir puestos burocráticos aislados y de reducir sueldos de funcionarios de alto nivel, sino de fusionar dependencias y la desaparición de otras. Además representa un ajuste al sistema de organización del Ejecutivo Federal, dentro del marco de una nueva manera de enfocar oficialmente la realidad económica del país.

Otra circunstancia que se da es que al despedir a más de 23 mil funcionarios de confianza, el Gobierno se queda sin buena parte de sus cuadros burocráticos más preparados, ya que las funciones que tenían encomendadas implicaban un alto nivel de preparación académica y profesional. Nunca antes en la historia del país el Gobierno había tenido que prescindir de parte de sus cuadros más valiosos por simples razones económicas. Al despedirlos, lejos de ahorrarse sus sueldos, el Gobierno pierde prácticamente una inversión de muchos años.

De la manera como se aplique el recorte presupuestal, dependerán muchos proyectos donde el Estado había anunciado inversiones o tareas que ahora se encuentran en entredicho. No se dieron explicaciones claras para la reubicación de trabajadores al servicio del Estado (de base), o sea, si tomarían en cuenta criterios de eficiencia, interés social de las tareas que cumplen, o experiencia y clasificación de cada trabajador. El de los empleados de confianza es un ejér

cito heterogéneo, pero indispensable para el cumplimiento de las tareas del Estado; no por ser de confianza deben ser considerados como trabajadores de segunda clase.

La burocracia es uno de los apoyos fundamentales de cualquier sistema político. Es de esperarse una reacción negativa, no solo de los despedidos, sino también de los que con alarma esperan que la siguiente baja en los precios del petróleo se traduzcan en nuevos recortes.

## AREAS ELIMINADAS

Las 15 áreas con nivel de Subsecretarías de Estado y las Coordinaciones Generales y áreas del Sector Central de la Administración Pública Federal que se eliminan son:

Secretaría de Gobernación: Coordinación General de Estudios y Proyectos; se fusionan las Direcciones Federal de Seguridad y de Investigaciones Políticas.

Secretaría de Relaciones Exteriores: Subsecretaría de Asuntos Económicos.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público: Subsecretaría de Inspección y Ejecución Fiscal.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación: Se reduce a un 25 por ciento sus Direcciones Generales y cancela las oficinas de Vigilancia de Fondos y Valores.

Secretaría de Energía y Minas e Industria Paraestatal: Coordinación General de Control de Gestión.

Secretaría del Trabajo: Se eliminan las áreas de Asuntos Internacionales, Cultura y Recreación de CONAMPROS.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial: Subsecretaría de Planeación Industrial y Comercial y la Subsecretaría de Regulación y Abasto.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes: Fusión y reestructuración de la Comisión Nacional de Puertos con FONDEORT y eliminación de la Coordinación General Sectorial.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología: Se procede a eliminar 9 direcciones generales.

Secretaría de Educación Pública: Subsecretaría del Deporte.

Secretaría de Salud: Subsecretaría de Regulación Sanitaria.

Secretaría de la Reforma Agraria: Subsecretaría de Planeación e Infraestructura.

Secretaría de Turismo: Subsecretaría de Planeación.

Secretaría de Pesca: Subsecretaría de Fomento Pesquero.

Departamento del Distrito Federal: Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología y Secretaría de Planeación.

Procuraduría General de la República: Suprime una subprocuraduría, la Oficialía Mayor, la Visitaduría General y reduce a nivel de Dirección a la Contraloría Interna.

En la Secretaría de Programación y Presupuesto: Desaparecen la Subsecretaría de Integración Presupuestal; la Coordinación General de la Administración Pública; la Coor-

dinación General de Control de Gestión, y siete direcciones generales. El Presidente de la República ha aceptado la renuncia de los subsecretarios correspondientes.

Asimismo, ha designado al Dr. Pedro Asp para ocupar el cargo de Subsecretario de Planeación.



COMENTARIOS SOBRE EL RECORTE ADMINISTRATIVO DE JULIO DE  
1 9 8 5

El Frente Internacional Pro Defensa del Empleo y del Salario (FIVES), integrado por trabajadores afectados, pedirá la reubicación pues "nosotros no somos responsables de la crisis, debido a errores instrumentales del gobierno".

Un documento de la SPP especifica que el personal cesado que reciba el equivalente a tres meses de salario, adquiere la obligación de reembolsar esa cantidad si consigue recuperar su empleo dentro de los cinco meses siguientes a su separación.

Para el día 19 de Agosto de 1985, el ajuste presupuestal total efectuado es de 249 mil 451 millones de pesos, lo que supera ampliamente las proyecciones de la SPP que estimaba que el recorte sería de 150 mil millones de pesos. Esto sin efectuarse los ajustes en la Secretaría de Gobernación ni en gran número de paraestatales.

Luis Gutiérrez propone que "... deben reunificarse en un sólo sector las subsecretarías de egresos e ingresos, actualmente en manos de Programación y Hacienda, respectivamente. ¿Razón? sería la fórmula más directiva para conciliar las políticas de gasto e ingreso..."  
(Contracolumna, 28 de julio de 1985, Uno más Uno, Suplemento).

Marco Polo apunta que la creación de la Contraloría General de la Federación, lo único que ha hecho es "encarecer terriblemente los servicios de auditoría externa" (De Norte a Sur, 28 de Julio de 1985, El Heraldó de México, pág. 14-A).

Juan Ruíz Hearly sostiene que "el Gobierno se reducirá de tamaño, pero lo importante es que mantenga intocables sus facultades de conducción y de control de proceso de la crisis, y en su momento, de la recuperación" (A fondo, 28 de julio de 1985, Novedades, Sección E).

Marco Leonel Posadas arguye que "la política económica no sólo ha tenido fallas, mucho más que eso, debe hablarse abiertamente de fracaso. El Programa Inmediato de Reordenación Económica no fue inmediato, lleva demasiado tiempo, y no se le ve fin" (No resuelven la crisis, 27 de julio de 1985, El Sol de México, pág. 4).

Irma Salinas Rocha indica que con las medidas adoptadas "el Gobierno acepta tácitamente ser el culpable de la crisis y su agravamiento. Exime, así, a quienes han contribuido a ella mediante la especulación y la fuga de capitales". También dice que "parece contradictorio que el actual Gobierno, tan dado a formular planes, haya decidido ahora su primir seis subsecretarías de planeación. Lo dicho, no se trata de planear, sino de parchar". Además, se pregunta:

"¿Quién nos asegura que nuestros administradores no se vuelven a tropezar con la misma piedra? quizá deben tomarse medidas enérgicas y profundas.

Pero esta vez por iniciativa del pueblo" (Pésima vuelta a 1982, 28 de Julio de 1985, El Universal, Pág. 9).

Jorge Avilés Randolph escribe que "el gobierno actúa con autocrítica al reconocer que ha habido fallas en la ejecución de varios programas. Pero no dice nada respecto a qué subsecretarías salen porque fallaron, y cuales son meros chivos expiatorios de un reajuste que se hacía necesario" (Sin Mordaza, 28 de julio de 1985, El Universal, pág. 17).

Luis Pazos opina que "la solución está en disminuir drásticamente el gasto corriente, pero ¡ay! mediante el despido de miles de altos burócratas superfluos y del cierre de dependencias innecesarias" (Columna Huésped, 25 de julio de 1985, Novedades, Sección Financiera).

"¿ Con base en qué prioridades no sólo se cancelan -- áreas administrativas del sector público, sino además se posponen o eliminan programas, se interrumpen proyectos, se condenan a la incertidumbre o de plano a la definitiva suspensión de diversas obras y acciones que ya estaban en vías de realización, o que habían sido consideradas como necesari-

rias ?. Agrega que "también hay que distinguir entre los recortes obligados por necesidades financieras, y los ajustes que tienen su explicación en decisiones políticas" (Editorial Recortes Dolorosos, El Universal, 25 de julio de 1985, Pág. 4).

El despido de trabajadores fue explicado por Salinas de Gortari como resultado "de una razón de Estado, en la cual las consideraciones individuales no pueden estar por encima del interés general"; pero el Secretario se olvida de que las atribuciones no se establecen desde las cúpulas, sino a partir de intereses sociales que son los que, en un régimen de libertades, conforman el interés de la nación. (Editorial "la Disminución del Estado", El Universal, Pág. 4).

Las medidas resultarían dañinas si se tratara tan sólo de un reacomodo de burócratas y funcionarios dependientes del presupuesto, pues restarían credibilidad" (Editorial "Ajuste sin precedentes", El Sol de México, 25 de julio de 1985, Pág. 5-A).

Juan Nieto Martínez, califica de "saludables y positivas las medidas, pues ahora se exigirá mayor eficiencia y más productividad" (Política en Palacio, 29 de Julio de 1985, La Prensa, Pág. 3).

## ANEXO No. 2

DATOS BASICOS DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES

EN QUE EL ESTADO ES INVERSIONISTA (1981).\*

\* Tomando de Benito Rey Romay. La ofensiva empresarial en contra de la intervención del Estado. Siglo XXI editores. 1a. Edición. México, - 1984.

DATOS BASICOS DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES  
EN QUE EL ESTADO ES INVERSIONISTA (1981)

I. GRUPO GOBIERNO FEDERAL  
(MILLONES DE PESOS).

	Fecha de constitución	Principales productos finales de la empresa	Participación del gobierno federal en el capital social o patrimonio		Personal ocupado	Observaciones
			Valor	%		
b. GRUPO GOBIERNO FEDERAL (154 empresas)			247 483	94	359 689	Rentabilidad sobre capital contable de inicio del ejercicio 1981: 0.8%
I. Monopolios (11 empresas)			174 999	99	259 806	Rentabilidad sobre capital contable de inicio del ejercicio 1981: 1.5%
a. Materias primas y bienes intermedios (8 empresas)			174 225	99	254 182	Rentabilidad sobre capital contable de inicio del ejercicio 1981: 0.4%
Azufrera Panamericana, S.A. y filiales	mar 1947	Azufre y salmueras.	269	59	6 098	Participa NAFINSA con el 41% restante.
Comisión Federal de Electricidad	ago 1937	Generación y -- distribución de electricidad.	166 133	100	95 200	Las cifras incluyen subsidios de operación federal.
Fábricas de Papel Tuxtepec, S.A. y filiales	mar 1956	Papeles para periódicos y texto gratuito	405	100	851	En ejecución proyecto de ampliación. Con MEXPAPE y PRONAPAPE se integra el monopolio estatal.
Fermentaciones Mexicanas, S.A.	feb 1975	L-Ílsina	223	60	250	En construcción planta para glutamato monosódico. Filial de ALBAMEX, que se consigna por su importancia.

	Fecha de constitución	Principales productos finales de la empresa	Participación del gobierno federal en el capital social o patrimonio		Personal ocupado	Observaciones
			Valor	%		
Mexicana de Papel Periódico, S.A.	jun 1974	Papeles para periódico y texto gratuito.	1 045	60	809	1981 fue su segundo año de operación. Participa NAFINSA con el 40% restante.
Microcelulosas Industriales de México, S.A. de C.V.	oct 1980	Microcelulosa de uso industrial.	63	40	5	Participa NAFINSA con el 30% y el fondo de Conversión Hispamex con el 15% adicionales. En etapa de construcción.
Petrolcom Mexicanas y filiales	jun 1973	Combustibles, lubricantes y petroquímica básica.	6 000	100	1500 600	En 1981 pagó 244 000 millones de pesos de impuestos, equivalentes al 99.4% de sus utilidades
Productora Nacional de Papel Destinado, S.A. de C.V.	ago 1974	Papel periódico	87	51	367	La participación del gobierno federal es a través de PIPSA"
b. Bienes de capital (3 empresas)			774	96	5 624	Rentabilidad sobre capital contable de inicio del ejercicio 1981: 22.7%
AHMSA. Fábrica Nacional de Máquinas-Herramientas, S.A. de C.V.	nov 1973	Tornos paralelos universales	75	75	302	La participación del gobierno federal es a través de AHMSA (21%) FOMIN (17%) y Fondo de Apoyo a la Empresa Pública (37%)

	Fecha de constitución	Principales productos finales de la empresa	Participación del gobierno federal en el capital social o patrimonio		Personal ocupado	Observaciones
			Valor	%		
Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A.	abr 1952	Equipo rodante ferroviario	370	81	5 273	Participa NAFINSA con el 19% restante.
Turboreactores, S.A. de C.V.	may 1980	Reconstrucción de turbinas para avión.	329	71	49	La participación del gobierno federal es a través de Aeroméxico y Mexicana de Aviación. Participa NAFINSA con 14% adicional. En etapa de construcción.
2. Empresas de competencia (143 empresas)			72 484	84	99 883	Rentabilidad sobre capital contable de inicio del ejercicio 1981: 6.0%
a. Materias primas y bienes intermedios (41 empresas)			24 891	69	36 662	Rentabilidad sobre capital contable de inicio del ejercicio 1981: 0.5%
Alimentos Balanceados de México, S.A. de C.V.	oct 1969	Alimentos balanceados para animales.	2 000	100	2 142	
Barita de Sonora, S.A.	jul 1979	Barita	300	100	23	Participación del gobierno federal a través del Fideicomiso de Minerales y Metálicos.
Celulosa del Pacífico S.A.	mar 1966	Celulosa y papel kraft	100	100	467	Participación del gobierno federal a través del organismo público descentralizado Forestal Vicente Guerrero.



	Fecha de constitución	Principales productos finales de la empresa	Participación del gobierno federal en el capital social o patrimonio		Personal ocupado	Observaciones
			Valor	%		
Compañía Forestal de La Lacandona, S.A.	sep 1974	Madera en rollo y aserrada	72	85	375	Participan grupo étnicos de la zona, administrador por el gobierno del estado de Chiapas.
Compañía Minera de Cananea, S.A.	sep 1899	Cobre blister	1 860	44	2 400	Datos correspondientes a 1982. Participa NAFINSA con el 29% adicional.
Compañía Minera de Santa Rosalía, S.A.	ago 1954	Cobre apollado	62	88	400	Participación del gobierno federal a través de la Comisión de Fomento Minero. NAFINSA y otras dependencias poseen el - 12% restante.
Fundidora Monterrey, S.A. y filiales.	may 1900	Aceros laminados planos y no planos.	5 324	47	15 998	Participa NAFINSA-Fideicomiso en BISA con 40% adicional.
Manufacturas Electrónicas, S.A.	jun 1956	Giradiscos	80	100	500 <sup>b</sup>	Empresa administrada por FISOMEX
Minera Carbonífera Río Escondido, S.A.	ago 1977	Carbón mineral	900	75	1 900	La participación del gobierno federal es a través de la Comisión de Fomento Minero y de la CFE. Participa NAFINSA con 25% restante. En etapa de construcción.

	Fecha de constitución	Principales productos finales de la empresa	Participación del gobierno federal en el capital social o patrimonio		Personal ocupado	Observaciones
			Valor	%		
Minerales No Metálicos de Guerrero, S.A.	1976	Caolín	19	81	77	La participación del gobierno federal es a través del fideicomiso de Minerales No Metálicos. El restante se divide entre el gobierno estatal y empresas estatales.
Productos Químicos Vegetales Mexicanos, -- S.A. de C.V. (2 empresas)	1975	Fármacos y medicamentos.	14	93	412	Participación del gobierno federal a través del IMSS, SHCP y FONAPE.
Siderúrgica Lázaro -- Cárdenas-Las Truchas, S.A.	1971	Aceros laminados	13 430	87	7 623	En construcción ampliación para laminados planos. Participa NAFINSA con el 12% adicional.
Siderúrgica Nacional, S.A.	may 1954	Fundiciones, aceros aleados y -- tractores agrícolas.	401	100	3 091	
Sonocal, S.A. de C.V.	sep 1976	Cal	82	100	150	Participación del gobierno federal a través del fideicomiso de Minerales No Metálicos.
Empresas de participación FOMIN (26 empresas)			247	26	1 104	El personal corresponde a solo 19 empresas.

	Fecha de constitución	Principales productos finales de la empresa	Participación del gobierno federal en el capital social o patrimonio		Personal ocupado	Observaciones
			Valor	%		
b. Bienes de capital (6 empresas)			3 526	68	9 969	Rentabilidad sobre capital contable de inicio del ejercicio 1981: 8.9%
Barrenas de Acero y Aguces, S.A.	jun 1957	Herramientas para la minería.	7	59	27	Participan Comisión de Fomento Minero, SIDENA y Cía. Real del Monte y Pachuca con el 35% adicional.
Diesel Nacional, S.A.	jul 1951	Tractocamiones, camiones, autobuses y motores.	2 988	79	7 308	Participa NAFINSA con el 21% restante. Con MASA constituye el monopolio de autobuses foraneos.
Renault de México, S.A.	jun 1978	Automóviles 4 cilindros	500	40	2 474	Participación del gobierno federal a través de DINA. COFRAMEX participa con el 20% adicional.
Empresas de participación FOMIN <sup>2</sup> (3 empresas)			31	32	32 <sup>4</sup>	
c. Bienes de consumo (96 empresas)			44 067	99	53 252	Rentabilidad sobre capital contable de inicio del ejercicio 1981: 12.8%
Ayotla Textil, S.A.	1947	Telas de algodón.	76	100	1 690	
Compañía Nacional de Subsistencias Populares (4 empresas industriales)	1953	Alimentos básicos	14 809	100	2 899	Las cifras excluyen al sistema distribuidor.

	Fecha de constitución	Principales productos finales de la empresa	Participación del gobierno federal en el capital social o patrimonio		Personal ocupado	Observaciones
			Valor	%		
Comercial de Telas, S.A.	abr 1965	Telas de algodón	85	100	606	
Hilos Cadena, S.A.	oct 1913	Hilos para costura y bordado.	15	100	449	
Industrial Textil Bellavista, S.A.	jul 1980	Telas de algodón	35	100	182	(1981) primer año incompleto de operación.
Industrias Pesqueras Paraestatales del Noroeste, S.A. de C.V. (8 empresas)		Alimentarios de la pesca	3 172	100	4 473	
Ingenios Azucareros Federales (52 empresas)		Azúcar, mieles, -- alcohol y bagazo.	25 063	100	30 880	Participación del gobierno federal a través del Fideicomiso Azucarero radicado en FINASA.
Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. de C.V. (8 empresas)		Alimentos de la pesca.	500	100	9 624	
Empresa de Participación FOMIN (20 empresas)			312	34	2 449	

---

<sup>1</sup>Calculado por diferencia entre capital contable y las utilidades que se consignan, correspondientes al primer ciclo de operación.

<sup>2</sup>FOMIN participa en el capital social de 90 empresas industriales. Adicionalmente, con créditos subordinados convertibles en acciones, en 12 de éstas y en otras 9 en las que no tiene participación accionaria. De las 90 mencionadas, fueron eliminadas las siguientes: 17 que están en proceso de liquidación; 8 que están consignadas en el grupo II. -- NAPINSA (participan ambas instituciones); 5 en las que la participación de FOMIN es inferior al 10% y II para las -- que no se contó con información completa. Por lo tanto, las cifras que se presentan corresponden a 49 empresas.

<sup>3</sup>Incluye 10 543.0 millones de pesos de aportaciones del gobierno federal, pendientes de capitalizar, que no generan - intereses.

<sup>4</sup>Calculado con base en ponderaciones de la participación individual.

<sup>6</sup>Estimado.

n.d. No disponible.

	Fecha de constitución.	Principales productos finales de la empresa	Participación del gobierno federal en el capital social o patrimonio		Personal ocupado	Observaciones
			Valor	%		
II. GRUPO NAFINSA (108 empresas)			34 718	62	114 407	Rentabilidad sobre capital contable de inicio del ejercicio 1981: 3.1%
I. Monopolios (16 empresas)			12 796	72	20 469	Rentabilidad sobre capital contable de inicio del ejercicio 1981: 3.6%
a. Materias primas y bienes intermedios (7 empresas)			11 622	89	12 236	Rentabilidad sobre capital contable de inicio del ejercicio 1981: 3.0%
Cobre de México, S.A. y filiales.	may 1943	Cobre electrolítico.	252	48	687	
Electrometalurgia de Veracruz, S.A. de C.V.	abr 1976	Carburos y corindones.	162	43	284	
Fertilizantes Mexicanos, S.A. y filiales	jul 1943	Fertilizantes y plaguicidas.	10 883	100	10 700	Las cifras incluyen subsidios federales.
Glicoles Mexicanos, S.A. de C.V.	ago 1974	Etilenglicol	29	20	80	Somex participa con 20% adicional.
Mexinox, S.A.	feb 1973	Láminas de acero inoxidable.	216	27	461	
Productora de Cospeles, S.A.	sep 1981	Troquelados para monedas.	30	40	3	Banco de México, S.A. participa con el 60% restante. En etapa de construcción.
Productora Mexicana de Fármacos, S.A. de C.V.	ene 1980	Acido ascórbico U.S.P.	50	27	21	En etapa de construcción.

	Fecha de constitución	Principales productos finales de la empresa	Participación del gobierno federal en el capital social o patrimonio		Personal ocupado	Observaciones
			Valor	%		
b. Bienes de capital (9 em presas)			1 176	25	21	Rentabilidad sobre capital contable de inicio del ejercicio 1981: 7.6%.
Centrifugas Broadbent Interamericana, S.A. de C.V.	nov. 1973	Centrifugas Azucareras.	10	20	137	Participa FINASA con 20% adicional.
Compañía Mexicana de Radiología CDR, S.A. de C.V.	jul 1975	Equipos de rayos X y hospitalarios.	6	24	112	Participa el Fondo de Coinversión COFRAMEX con 12% adicional.
Dina Komatsu Nacional, S.A. de C.V.	sep 1974	Tractores y cargadores de oruga.	208	52	564	Diesel Nacional participa con 7% adicional.
Grupo Industrial, NKS, S.A. de C.V.	dic 1979	Forjas y fundiciones de gran peso.	305	34	109	Participa SIDERPEMEX con 34% adicional. En etapa de construcción.
Oerlikon Italiana de México, S.A. de C.V.	feb 1976	Máquinas fresadoras.	54	44	143	El Fondo de Apoyo a la Empresa Pública participa con 8% adicional.
Sistemas de Energía Autónoma, S.A.	oct 1979	Minigeneradores de energía solar	I	II	7	El Fondo de Coinversión México-Israel participa con 30% adicional y FOMIN con 31%. En etapa de construcción.

	Fecha de constitución.	Principales productos finales de la empresa	Participación del gobierno federal en el capital social o patrimonio		Personal ocupado	Observaciones
			Valor	%		
Altos Hornos de México, S.A. y filiales.	1942	Aceros laminados planos y no planos.	15 863	93	30 068	
Amercoat Mexicana, S.A. de C.V.	1948	Recubrimientos industriales.	5	8	370	FOMIN participa con el 21% adicional.
Compañía Industrial de Atzacotlán, S.A. filiales.	oct 1941	Papel kraft y cajas de empaque.	260	61	1 487	
Compañía Industrial de San Cristóbal, S.A. (7 empresas industriales).	ago 1951	Papeles: escritura, impresión y uso doméstico.	234	12	6 941	
Compañía Minera Axtlán, S.A. de C.V. y filiales.	oct 1953	Ferroleaciones y manganeso.	142	33	2 387	La Comisión de Fomento Minero participa con el 6% adicional.
Chapas y Triplay, S.A.	jun 1936	Triplay de pino	10	100	205	



	Fecha de cons- titución.	Principales productos finales de la empresa	Participación del gobierno federal en el capital social o patrimonio		Personal ocupado	Observaciones
			Valor	%		
Tubos de Acero de Méxi- co, S.A.	ene 1952	Tubería forjada sin costura.	389	14	5 791	
Turalmex, S.A.	jul 1980	Turbinas térmi- cas para genera- ción.	132	49	-	Acciones de NAFINSA en fideicom- iso BISA con 26% adicional. En -- etapa de construcción.
Turbinas y Equipos In- dustriales, S.A.	jul 1981	Turbinas hidráu- licas para gene- ración.	71	49	7	Acciones en fideicomiso BISA por 21% adicional. En etapa de cons- trucción.
2. Empresas de compe- tencia (92 empresas)			21 920	57	95 301	Rentabilidad sobre capital contable de inicio del ejercicio 1981: 2.9%.
a. Materias primas y big- nes intermedios (62 - empresas)			19 656	64	71 677	Rentabilidad sobre capital contable de inicio del ejercicio 1981: 2.7%
Aceros Ecatepec, S.A.	abr 1951	Fundiciones, varillas y to- rres metálicas.	29	7	2 027	Existe un fideicomiso de mexicaniza- ción, siendo NAFINSA la fiduciaria. Participación pública imprecisa.
Adhesivos, S.A.	ene 1972	Adhesivos in- dustriales y formol.	16	66	59	FOMIN participa con el 23% y Chapas y Triplay, S.A. con el 11% adiciona- les.

	Fecha de cons- titución.	Principales productos finales de la empresa.	Participación del gobierno federal en el capital social o patrimonio		Personal ocupado	Observaciones
			Valor	%		
Dina Rockwell Nacional, S.A.	abr 1975	Ejes para ca- miones.	78	30	665	Participa Diesel Nacional, S.A. con 30% adicional.
Forjamex, S.A. de C.V.	mar 1975	Piezas de for- ja estampa	185	92	307	Fisonex participa con el 6.5% adi- cional y el fondo de Apoyo de Empr- sa Pública con el resto.
Grupo Condumex, S.A. de C.V. (19 empresas)	dic 1977	Cables conductores y materias automo- triz.	157	15	7 649	La primera empresa del grupo se cong- tituyó en 1953. La fecha consignada es la de la contraloría.
Industrias Peñoles, S.A. (21 empresas)	jun 1961	Plomo, cinc, cobre, oro y plata.	228	10	11 680	
Maderas Industriali- zadas de Quintana Roo. S.A.	sep 1952	Triplay de maderas finas.	25	100	410	
Mexicana de Cobre, S.A. y filial.	oct 1968	Cobre	2 331	38	5 646	Participa la Comisión de Fomento Minero con el 6% adicional.
Negromex, S.A. y filial	1961	Negro de humo, hu- le sintético y pro- ductos químicos.	26	10	940	
Productos Cowen, S.A.	jul 1973	Grifería doméstica	3	15	303	La participación privada es de los obreros.

	Fecha de constitución.	Principales productos finales de la empresa	Participación del gobierno federal en el capital social o patrimonio		Personal ocupado	Observaciones
			Valor	%		
Servicios Forestales, S.A.	jun 1965	Explotación de maderas finas.	6	100	109	Proveedora de Maderas Industrializadas de Quintana Roo, S.A.
Triplay de Paleónque, S.A.	sep 1974	Triplay de maderas finas.	48	68	224	FOMIN participa con el 30% y el Fondo de Apoyo a la Empresa Pública con el 2% adicional.
b. Bienes de capital (21 empresas)			1 370	30	13 724	Rentabilidad sobre capital contable de inicio del ejercicio 1981: 8.5%
Compañía de Manufacturas Metálicas Pesadas, S.A. de C.V.	may 1979	Pallería pesada (equipos)	110	49	76	Participa el Fondo de Coinversión COPAMEX con el 31% adicional y fideicomiso BISA con el 11%. En etapa de construcción.
Compañía Industrial y Comercial Americana, S.A.	sep 1953	Medidores de agua.	18	45	225	Fideicomiso en BISA por 5% adicional.
Empresas Industriales del Hierro, S.A. (7 empresas)	abr 1979	Pallería pesada y maquinaria.	144	13	7 818	Las primeras empresas del grupo se crearon en 1952. La fecha consignada es de la controladora.
Fábrica de Tractores Agrícolas, S.A.	sep 1981	Tractores agrícolas.	132	60	-	En etapa de construcción.

	Fecha de constitución.	Principales productos finales de la empresa	Participación del gobierno federal en el capital social o patrimonio		Personal ocupado	Observaciones
			Valor	%		
TEM, S.A. (3 empresas)	ago 1973	Equipo eléctrico industrial y doméstico.	441	31	3 071	La primera empresa del grupo se creó en 1948. La fecha consignada es la de la controladora.
Interruptores de México, S.A.	jul 1977	Interruptores de hexafluoruro.	68	34	91	Acciones de NAFINSA en fideicomiso en BISA por 33% adicional.
KSB Mexicana, S.A. y filial.	jun 1953	Bombas de gran caudal y sumergibles.	10	26	121	
Motores Perkins, S.A.	feb 1966	Motores diesel	103	17	1 308	Participa Diesel Nacional, S.A. con 50% adicional.
Productora de Engranajes y Reductores, -- S.A. de C.V.	ago 1981	Engranajes y reductores de velocidad.	21	32	6	Participa AHMSA con 33% adicional. En etapa de construcción.
Productora Mexicana de Tubería, S.A.	nov 1980	Tubo soldado de gran diámetro.	277	34	117	SIDERMEX participa con 28% adicional. En etapa de construcción.
Sociedad Mexicana de Fabricaciones Metálicas, S.A. de C.V.	sep 1979	Copias para tubería.	31	34	6	La participación de NAFINSA señalada es a través del Fondo de Coinversión COFRAMEX. En etapa de construcción.

	Fecha de constitución.	Principales productos finales de la empresa	Participación del gobierno federal en el capital social o patrimonio		Personal ocupado	Observaciones
			Valor	%		
Swecomex, S.A. y filial.	may 1959	Equipo termodinámico.	39	40	735	Estas empresas constituyen el grupo INDELTA en 1982, agrupando 4 empresas industriales.
Telettra Industrial, S.A.	oct 1973	Equipo de microondas.	7	13	150	Participa el Fondo de Coinversión ITAIMEX con 33% adicional.
c. Bienes de consumo (9 empresas)			894	31	9 900	Rentabilidad sobre capital contable de inicio del ejercicio 1981: 3.6%
Alimentos del Fuerte, S.A. de C.V. y filiales.	oct 1973	Vegetales alimenticios enlatados.	246	82	1 280	Dos de las filiales en etapa de construcción.
Avantram Mexicana, S.A.	may 1963	Casimires de lana y de mezclas.	33	35	772	Participa el Fondo de Apoyo de la Empresa Pública con el 38% y el gobierno federal con el 14% adicionales.
Bicicletas Cándor, S.A. y filiales.	jul 1963	Bicicletas y sus partes.	33	30	557	Participa FOMIN y el Fondo de Apoyo a la Empresa Pública complementando en 100%.

	Fecha de constitución.	Principales productos finales de la empresa	Participación del gobierno federal en el capital social o patrimonio		Personal ocupado	Observaciones
			Valor	%		
Cigarros la Tabacalera Mexicana, S.A. de C.V.	1907	Cigarros	84	10	1 796	
Grupo Pliana, S.A. (4 empresas)	may 1979	Filamento, telas y confecciones de poli propileno.	198	16	4 455	La primera empresa del grupo se creó en 1974. La fecha consignada es de la controladora.
Nueva Nacional Textil Manufacturera del Salto, S.A. y filial.	mar 1973	Telas de algodón	300	100	1 040	La fecha consignada es la de la creación de Nueva Nacional Textil. Manufacturera del Salto, - S.A.

	Fecha de constitución	Principales productos finales de la empresa	Participación del gobierno federal en el capital social o patrimonio		Personal ocupado	Observaciones
			Valor	%		
III. GRUPO FISOMEX (32 empresas)			81 199	59	26 581	Rentabilidad sobre capital contable de inicio del ejercicio 1981: 0.2%.
1. Monopolios (5 empresas)			1 405	52	2 974	Rentabilidad sobre capital contable de inicio del ejercicio 1981: 2.0%.
a. Materias primas y bienes intermedios (3 empresas)			745	37	812	Rentabilidad sobre capital contable de inicio del ejercicio 1981: 5.5%.
Atsugi Mexicana, S.A.	mar 1979	Bombas de agua y aceite automotrices.	42	60	162	
Manufacturera de Cigüeñales de México, S.A. de C.V.	may 1976	Cigüeñales automotrices.	335	50	250	Participa NAFINSA con el 50% restante. Promovida por FISOMEX. En etapa de integración de sus líneas.
Tereftalatos Mexicanos, S.A.	nov 1970	Acido tereftálico	368	29	400	Participa NAFINSA con el 18% y el Fondo de Apoyo a la Empresa Pública con el 16% adicionales.

	Fecha de constitución.	Principales productos finales de la empresa	Participación del gobierno federal en el capital social o patrimonio		Personal ocupado	Observaciones
			Valor	%		
b. Bienes de capital (2 empresas)			660	98	2 162	Rentabilidad sobre capital contable de inicio del ejercicio 1981: 10.2%
Mecamex, S.A.	1970	Tornos paralelos universales y accesorios.	58	83	162	Junto con Fanamer y Oerlikon constituye el monopolio gubernamental de fabricación de máquinas-herramientas viruta.
Mexicana de Autobuses, S.A. de C.V.	1946	Autobuses y Trolebuses.	602	100	2 000	Junto con Diesel Nacional, S.A. constituye el monopolio gubernamental de autobuses foráneos.
2. Empresas de competencia (14 empresas)			6 794	60	23 607	Rentabilidad sobre capital contable de inicio del ejercicio 1981: 0.7%.
a. Materias primas y bienes intermedios (62 empresas)			3 071	48	7 091	Rentabilidad sobre capital contable de inicio del ejercicio 1981: 0.7%.
Acotec, S.A.	sep 1981	Válvulas y Termotatos para línea blanca.	60	100	8	En etapa de construcción.
Bujías Champion de México, S.A.	1958	Bujías	47	16	650	



	Fecha de cons- titución.	Principales productos finales de la empresa	Participación del gobierno federal en el capital social o patrimonio		Personal ocupado	Observaciones
			Valor	%		
Cementos Anáhuac del Golfo, S.A.	1972	Cementos	796	40	1 500	
Cloro de Tehuantepec, S.A. de C.V.	sep 1974	Cloro y sosa	1 042	55	518	Participan NAFINSA con el 30% y Azufre Panamericana, S.A. con el 15% adicionales.
Fibras Nacionales de Acrílico, S.A. de C.V.	1980	Fibra acrílica	39	100	10	En etapa de construcción.
Fundidora Lerma, S.A.	1979	Fundiciones de Hierro gris	42	100	30	
Inmuebles y Equipos In- dustriales, S.A.	1950	Motocompresoras para refrigera- dores.	15	100	450	
Manufacturera Mexicana de partes de autocóvil, S.A.	1955	Radiadores, ani- llos y amortigua- dores.	100	52	1 400	
Hexaro, S.A. de C.V.	1979	Caprolactama y sul- fato de amonio.	21	75	20	En etapa de construcción.
Poliestireno y Deriva- dos, S.A. de C.V.	mar 1973	Resinas de Poliesti- reno.	184	89	200	

	Fecha de cons- titución.	Principales productos finales de la empresa	Participación del gobierno federal en el capital social o patrimonio		Personal ocupado	Observaciones
			Valor	%		
Polietileno de Monte- rrey, S.A.	1960	Polietileno	41	100	400	
Polimar, S.A. de C.V.	1980	Resinas ABS	20	70	35	En etapa de construcción.
Sosa Texcoco, S.A.	dic 1943	Sosa, carbonato, bicarbonato y clo- ruro de sodio.	565	99	1 400	
Univex, S.A.	1968	Caprolactama	99	10	470	
b. Bienes de capital (7 empresas)			1 509	58	9 721	Rentabilidad sobre capital contable de inicio del ejercicio 1981: 10.2%.
Industria de Teleco- municación, S.A. de C.V.	1957	Equipos de teleco- municaciones.	309	41	4 200	
Manufactura Fairbanks Morse, S.A.	1945	Equipo Eléctrico Industrial.	59	60	940	
Maquiladora Automotriz Nacional, S.A.	1974	Ensamble de camiones	20	100	853	
Mecánica Felk, S.A.	1944	Equipo de transmisión de fuerza.	62	51	444	

	Fecha de <u>con-</u> <u>titución.</u>	Principales productos finales de la empresa	Participación del gobierno federal en el capital social o patrimonio		Personal ocupado	Observaciones
			Valor	%		
Moto Diesel Mexicana, S.A. de C.V.	1981	Motores diesel	89	60	50	En etapa de construcción.
Traksmex, S.A.	ene 1980	Tractocamiones	24	60	67	
Vehiculos Automotg res, S.A. de C.V.	feb 1946	Automóviles	946	67	3 167	Participa el Fondo de Apoyo a la Empresa Pública con el 18% ad-- cional.
c. Bienes de consumo (6 empresas)			2 214	95	6 795	Rentabilidad sobre capital contable de inicio del ejercicio 1981: 14.4%.
Aceros Esmaltados, S.A.	1933	Línea blanca	726	100	1 100	
Embotelladora Garci- Crespo, S.A.	1949	Aguas minerales embotelladas.	112	100	775	
Estufas y Refrigera dores, Nacionales, S.A.	1970	Aparatos electro domésticos.	714	100	2 050	
Manufactura Corpomex, S.A.	1950	Aparatos electro domésticos.	295	100	2 000	
Nueva San Isidro, S.A.	1935	Vajillas	113	100	840	
Porcelana Euroxex, S.A.	1979	Loza y porcelana	254	70	30	En etapa de construcción.

IV. GRUPO FILIALES O ASOCIADOS DE EMPRESAS  
INDUSTRIALES EN QUE EL ESTADO ES INVERSI  
ONISTA

(MILLONES DE PESOS)

	Participación de la empresa matriz	Capital contable 1982	Ventas 1981	Personal ocupado 1981	Observaciones
Totales (65 empresas)		27 691	150 046	17 415	
1. Del grupo gobierno fe- deral (28 empresas)		7 117	141 054	8 059	
Azufretera Panamericana, S.A. (3 filiales)					
Azufretera Limonta, S.A. de C.V.	100	7	n.d.	-	El personal se inclu ye en el consignado por la matriz.
Enxofres Bramex, S.A.	100	n.d.	n.d.	n.d.	
Sales de Tancamichapa, S.A. de C.V.	96	1	n.d.	n.d.	
Fábricas de Papel Tux- tepec, S.A. (4 filia- les)					
Etla, S.A.	100	156	n.d.	n.d.	
Pápalo, S.A.	51	1	n.d.	n.d.	
Silvícola Magdalena, S. de R.L.	100	15	n.d.	n.d.	
Silvicultores de Teo- cocuilco, S. de R.L.	45	1	n.d.	n.d.	

	Participación de la empresa matriz	Capital contable 1982	Ventas 1981	Personal ocupado 1981	Observaciones
Petróleos Mexicanos (3 filiales)					
Tetraetilo de México, S.A.	60	n.d.	619	368	
Hules Mexicanos, S.A.	60	1 241	2 110	736	
Refinería de Petróleo del Norte, S.A. (en España)	14	n.d.	137 637 <sup>2</sup>	586	La cifra de personal no se incluye en el total.
Fundidora Monterrey, S.A. (18 filiales)					
Carbón y Cok, S.A.	100	646	n.d.	859	
Carbón y Minerales de Coahuila, S.A.	100	59	n.d.	-	Sin personal propio.
Carros de Ferrocarril de Durango, S.A.	100	2	n.d.	56	
Cerro de Mercado, S.A.	100	212	n.d.	476	
Compañía Minera Central, S.A.	100	2	n.d.	-	Sin personal propio.
Compañía Minera Mamey, S.A.	100	12	n.d.	117	

	Participación de la empresa matriz	Capital contable 1982	Ventas 1981	Personal ocupado 1981	Observaciones
Compañía Minera Norex, S.A.	51	3	n.d.	100	
Clemex, S.A. de C.V.	60	287	n.d.	7	En etapa de construcción
Concretos Procesados, S.A.	100	480	n.d.	214	
Concretos Tamaulipas, S.A. de C.V.	100	29	n.d.	18	
Estructuras de Acero, S.A.	100	145	688	400	
Ferroaleaciones de México, S.A.	67	509	n.d.	299	
Tubería Nacional, S.A.	100	655	n.d.	675	
Hullera Mexicana, S.A.	92	976	n.d.	1 432	
Hullera Saltillo, S.A.	100	29	n.d.	414	
Minera del Norte, S.A.	100	742	n.d.	817	
Refractarios H.W. Flir, S.A.	51	657	n.d.	779	
Refractarios H.W. Flir de México, S.A.	51	250	n.d.	292	
2. Del grupo Nafinsa (37 empresas)		20 574	8 992	9 356	
Cobre de México, S.A. (2 filiales)					

	Participación de la empresa matriz	Capital contable 1982	Ventas 1981	Personal ocupado 1981	Observaciones
Minera de San Pedro y Anexas, S.A. de C.V.	100	(15)	n.d.	n.d.	
Compañía Mineral Real de Asientos y Anexas, S.A. - de C.V.	48	94	n.d.	n.d.	
Fertilizantes Mexi- canos, S.A. (1 fi- lial)					
Fosforitas Mexica- nas, S.A.	33	n.d.	n.d.	21	El funsión con ZINCAMEX.
Altos Hornos de Me- xico, S.A. (17 fi- liales)					
Compañía Carbonera La Saucedá, S.A.	100	447	n.d.	-	Personal incluido en AHMSA.
Compañía Mexicana de Tubos, S.A.	100	109	88	285	
Compañía Minera Gua- dalupe, S.A.	100	1 176	n.d.	-	Personal incluido en AHMSA.
Consortio Minero Be- nito Juárez-Peña Co- lorada, S.A.	52	2 703	1 776	1 379	

	Participación de la empresa matriz	Capital contable 1982	Ventas 1981	Personal ocupado 1981	Observaciones
Envases Generales Continental de Mé xico, S.A. de C.V.	32	2 921	n.d.	n.d.	
Fundiciones de Hierro y Acero, S.A.	100	220	895	1 400 <sup>e</sup>	
Dravo de México, S.A.	51	60	309	n.d.	
Compañía Minera La Florida de Múzquiz, S.A.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
La Perla Minas de Fierro, S.A.	100	5 391	n.d.	-	Personal incluido en AHMSA.
Metalúrgica Almena, S.A.	43	198	n.d.	n.d.	
Minerales Monclova, S.A.	100	2 450	n.d.	-	Personal incluido en AHMSA.
Productos Tubulares Monclova, S.A.	34	994	1 644	797	
Rassini Rheem, S.A.	51	997	1 761	1 312	
Torres Mexicanas, S.A.	67	539	1 120	1 210	
Tubacero, S.A.	100	655	n.d.	2 064	
Minas de California, S.A.	51	20	n.d.	n.d.	



	Participación de la empresa matriz	Capital contable 1982	Ventas 1981	Personal ocupado 1981	Observaciones
Cabezas de Acero Kikapco, S.A.	51	139	688	350	
Compañía Industrial de Atenquique, S.A. (3 filiales)					
Envases y Empaques Nacionales, S.A.	100	282	617	446	
Industrias Forestales Integrales, S.A.	100	57	n.d.	n.d.	
Aseñaderos Técnicos Nacionales, S.A.	100	n.d.	n.d.	n.d.	
Compañía Minera Au- tlán, S.A. de C.V. (3 filiales)					
Autlan Manganese (en Estados Unidos)	100	189	n.d.	n.d.	
Hornos Eléctricos de Venezuela, S.A. de C.V. (en Venezuela)	57	749	n.d.	n.d.	
Maratines, S.A. de C.V.	50	2	n.d.	n.d.	
Mexicana de Cobre, S.A. (1 filial)					
Reactivos Mexicanos, S.A. de C.V.	100	n.d.	n.d.	n.d.	

	Participación de la empresa matriz	Capital contable 1982	Ventas 1981	Personal ocupado 1981	Observaciones
KSB Mexicana S.A. (1 filial)					
Fundiciones Maga, S.A.	51	14	n.d.	n.d.	
Swecomex, S.A. (3 filiales)					
Precitubo, S.A. de C.V.	51	119	-	10 <sup>e</sup>	En etapa de construcción en 1981.
Empaques y Manufactu ras Metálicas S.A. de C.V.	51	14	n.d.	n.d.	
Equipos Términos, S.A. de C.V.	99	13	-	n.d.	En etapa de construcción en 1981.
Alimentos Del Fuerte, S.A. de C.V. (3 fi- liales)					
Productos Deshidrata- dos Del Fuerte, S.A. de C.V.	32	90	-	10 <sup>e</sup>	Participan adicionalmente FOMIN y el Fondo de Coin- versión Mexico-Israel. En etapa de construcción.

	Participación de la empresa matriz	Capital contable 1982	Ventas 1981	Personal ocupado 1981	Observaciones
Productos Industria lizados Del Fuerte, S.A. de C.V.	100	327	-	10 <sup>e</sup>	En etapa de construcción
Industrias Alimenti- cias Nacionales, S.A.	100	56	87	n.d.	
Bicicletas Cóndor, - S.A. (2 filiales)					
Talleres Tlajomulco, S.A.	100	22	7	62	
Accesorios Tubulares Especiales, S.A.	100	4	-	-	No tiene personal propio. No operó.
Nueva Nacional Textil Manufacturera del Sal- to, S.A. (1 filial)					
Confecciones de Occi- dente, S.A.	98	(462)	-	-	En etapa de reconstrucción.

<sup>1</sup> Corresponde a las empresas incluidas en los grupos I. Gobierno Federal y II. NAFINSA (FISOMEX no reporta filiales en las empresas en las que participa). Sólo se consideran las filiales de las empresas en que los dos grupos citados participan, aislada o conjuntamente, con 25% o más del capital social. Sólo se incluyen filiales y asociadas industriales. Filiales son aquellas en que la matriz tiene la mayoría del capital.

<sup>2</sup> Dato correspondiente a 1982

<sup>e</sup> Estimado.

n.d. No disponible

V. GRUPO DE OTRAS EMPRESAS INDUSTRIALES  
 EN QUE EL ESTADO ES INVERSIONISTA<sup>1</sup>, 1981  
 (MILLONES DE PESOS)

	Ventas netas	Personal ocupado	Observaciones
Totales (70 empresas)	8 189	24 358	
1. De participación mayoritaria <sup>2</sup> (57 enoesas)	8 189	22 744	
Accesorios Tubulares Especiales, S.A.	n.d.	-	Sin personal propio
Alcoholera de Puruarán, S.A.	n.d.	n.d.	
Alcoholes La Concha, S.A.	n.d.	n.d.	
Astilleros Rodríguez, S.A.	309	395	
Astilleros Unidos de Mazatlán, S.A. de C.V.	301	72	En integración.
Astilleros Unidos de Veracruz, S.A. de C.V.	366	1 544	
Astilleros Unidos, S.A. de C.V.	46	82	
Azufres Nacionales Mexicanos, S.A.	n.d.	n.d.	
Bagazo Industrializado, S.A.	n.d.	n.d.	
Beneficiadora de Frutas Cítricas y Tropicales de Colima S.A. de C.V.	n.d.	n.d.	

	Ventas netas	Personal ocupado	Observaciones
Beneficiadora de Frutas Cítricas y Tropicales de Guerrero, S.A. de C.V.	n.d.	n.d.	
Beneficiadora de Frutas Cítricas y Tropicales de Oaxaca, S.A. de C.V.	n.d.	n.d.	
Cerámicas y Ladrillos, S.A.	6	60	
Compañía de Real del Monte y Pachuca, S.A.	296	4 182	Participa Com. de Fom. Min
Compañía Exploradora del Istmo, S.A.	934	1 156	Participa Com. de Fom. Min.
Compañía Metalúrgica de Atotonilco-El Chico, S.A.	n.d.	n.d.	
Compañía Minera La Unión, S.A.	n.d.	n.d.	
Clem, S.A.	45	n.d.	
Compañía Textil Mexicana, S.A.	67	102	
Complejo Frutícola Industrial de la Cucnúa del Papaloapan, S.A. de C.V.	n.d.	n.d.	
Construcciones Navales de Guaymas, S.A.	1 231	1 098	
Cooperativa Obrera de Vestuario y Equipo, S.C.L. de P.E. (COVE)	385	n.d.	

	Ventas netas	Personal Ocupado	Observaciones
Cordemex, S.A. de C.V.	1 635	6 229	
Corporación Nacional Industrial S.A.	n.d.	58	
Departamento de la Industria Militar	n.d.	n.d.	
Empresa Pesquera del Balsas, S.A. de C.V.	n.d.	n.d.	
Envases Latinoamericanos, S.A.	53	94	
Exportadora de Sal, S.A.	1 122	1 100	Participa Com. de Fom. Min.
Grafito de México S.A.	27	105	Participa Com. de Fom. Min.
Grandes Motores Diesel de México, S.A. de C.V.	-	-	En preoperación
Hilados Guadalupe, S.A.	n.d.	n.d.	
Insecticidas y Fertilizantes Mexicanos, S.A. de C.V.	n.d.	n.d.	
Macocozac, S.A.	198	950	Participa Com. de Fom. Min.
Manganeso, S.A.	n.d.	n.d.	
Manufacturas Gargo, S.A.	201	333	
Mármoles del Valle del Mezquital, S.A. de C.V.	22	131	

	Ventas netas	Personal ocupado	Observaciones
Mexicana de Motores Eléctricos, S.A. de C.V.	-	-	En preoperación.
Minera Corzo, S.A.	n.d.	n.d.	
Minerales Tratados, S.A.	n.d.	n.d.	
Nutrimex, S.A. de C.V.	n.d.	n.d.	
Forestal Vicente Guerrero, O.P.D.	n.d.	n.d.	
Plantas de Asfalto de México, S.A.	-	-	En preoperación
Productora Nacional de Redes, S.A. de C.V.	n.d.	n.d.	
Productos Forestales de La Tarahumara, O.P.D.	n.d.	n.d.	
Productos Químicos e Industriales del Bajío, S.A.	91	50	
Proformex, O.P.D.	n.d.	n.d.	
Promotora Industrial del Henequén, S.A. de C.V.	n.d.	n.d.	
Recipientes Mexicanos, S.A.	186	120	
Refractarios Hidalgo, S.A.	n.d.	n.d.	
Resinera Ejidal de Michoacán, S.A. de C.V.	n.d.	n.d.	



	Ventas netas	Personal ocupado	Observaciones
Roca Fosfórica Mexicana, S.A. de C.V.	-	733	Participa Com. de Fom. Min., en preoperación.
Sales de Zacatecas, S.A.	n.d.	n.d.	
Teleconstructora, S.A.	n.d.	n.d.	
Tornimex, S.A. de C.V.	n.d.	n.d.	
Unión Forestal de Jalisco y Colima, S.A.	n.d.	n.d.	
Uranio Mexicano	n.d.	2 549	
Zincamex, S.A.	688	1 651	Participa Com. de Fom. Min.
2. De participación minoritaria <sup>2</sup> (13 empresas)	n.d.	1 614	
Alambres Técnicos, S.A.	-	-	Participa FOMIN. En preoperación.
Bolsas de Papel Guadalajara, S.A.	n.d.	n.d.	
Bolsas y Artículos de Papel, S.A.	n.d.	202	
Compañía Cuprífera La Verde, S.A.	n.d.	3	En preoperación.
Compañía Minera Comonfort, S.A.	n.d.	n.d.	
Ferrominera Mexicana, S.A.	n.d.	n.d.	
Herstal, S.A.	n.d.	n.d.	Participa FOMIN.

	Ventas netas	Personal ocupado	Observaciones
Impusora Minera de Angango, S.A. de C.V.	n.d.	754	
Mezcal Santiago, S.A.	n.d.	n.d.	
Minera Lampazos, S.A. de C.V.	n.d.	252	
Minera Real de Angeles, S.A. de C.V.	n.d.	150	
Productora de Filamentos Elásticos, S.A.	n.d.	n.d.	Participa FOMIN <sup>3</sup> . En preoperación.
Refractarios Mexicanos, S.A.	n.d.	n.d.	

<sup>1</sup>De las aquí listadas (en operación o preoperación), se tiene un alto grado de seguridad de que son matrices en las cuales no hay participación accionaria de las incluidas en los grupos: I. Gobierno federal, II. NAFINSA y III. FISOMEX. Se presentan por separado por no haberse podido obtener la información completa o ninguna.

<sup>2</sup>Estos conceptos corresponden a los de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

<sup>3</sup>En este grupo deberían aparecer ocho empresas de participación FOMIN 9Adicionales a las tres que se consignan), en correspondencia a la nota 2 de la tabla del grupo I. Esta ausencia se debe a que, de las ocho, no se pudo precisar el porcentaje de participación de dicho fideicomiso.

n.d. No disponible.

VI. CONCENTRACION DE LA INFORMACION CONTENIDA EN LA TABLA DE  
 DATOS BASICOS DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES EN QUE EL ESTADO  
 ES INVERSIONISTA (GRUPOS I, II, III, IV y V)  
 (MILLONES DE PESOS)

	Capital social pagado	Participaciones del sector público en el capital social		Personal ocupado	Participación del sector público	
		Valor	%		Capital contable	Resultados
1. Totales de empresas con participaciones superiores al 10% (429 empresas)	332 447	290 400	87	542 450	975 610	9 498
Grupo gobierno federal (154 empresas)	262 524	247 463	94	359 668	873 825	7 084
Grupo NAFINSA (108 empresas)	55 939	34 718	62	114 407	82 715	2 454
Grupo FISOMEX (32 empresas)	13 984	8 199	59	25 581	19 070	(40)
Grupo filiales o asociadas (65 empresas)	n.d.	n.d.	n.d.	17 415 <sup>3</sup>	n.d.	n.d.
Grupo otras empresas (70 empresas)	n.d.	n.d.	25 min.	24 358 <sup>5</sup>	n.d.	n.d.
2. Eliminaciones de las menores de 25% de participación (78 empresas)	13 865	1 742	13	51 140	6 500	693

	Capital social pagado	Participaciones del sector público en el capital social		Personal ocupado	Participación del sector público	
		valor	%		Capital contable	Resultado
Grupo gobierno federal (13 empresas FOMIN)	532	104	20	620	102	(7)
Grupo NAFINSA (63 empresas)	12 052	1 492	12	49 400	6 143	656
Tubos de Acero de México, S.A.	2 800	389	14		5 791	1 193
Compañía Industrial de San Cristóbal, S.A. (7 empresas)	2 000	234	12	6 941	1 300	125
Grupo Condumex, S.A. de C.V. (19 empresas)	1 019	157	15	7 649	1 041	140
Industrias Peñoles, S.A. (21 empresas)	2 325	228	10	11 680	1 353	91
Megromex, S.A.	261	26	10	940	218	31
Productos Cowen, S.A.	17	3	15	303	4	1
Empresa Industria del Hierro, S.A. (7 empresas)	1 145	144	13	7 818	326	73
Cigarros La Tabacalera Mexicana, S.A. de C.V.	842	84	10	1 796	160	12
Grupo Pliana, S.A. (4 empresas)	1 235	198	16	4 455	453	34

	Capital social pagado	Participaciones del sector público en el capital social		Personal ocupado	Participación del sector público	
		valor	%		Capital contable	Resultado
Aceros Ecatepec, S.A.	408	29	7	2 027	95	3
Grupo Fisomex (2 empresas)	1 281	146	11	1 120	255	44
Univex, S.A.	986	99	10	470	185	21
Bujías Champion de México, S.A.	295	47	16	650	70	23
3. Totales de empresas con participaciones superiores al 25% (351 empresas)	318 582	288 658	91	49 310	969 110	8 805

<sup>1</sup> Suma de 58 empresas. De las 7 restantes, no se obtuvo información.

<sup>2</sup> Suma de 15 empresas. De las 50 restantes, 4 empresas no reportaron ventas por estar en construcción, 1 no operó y 1 más estaba en reconstrucción. De 44 no se obtuvo información.

<sup>3</sup> Suma de 32 empresas. De las 33 restantes, 1 se eliminó por estar establecida en España, 9 no se computaron porque su personal se incluye en los de las matrices, ya que no operan con personal propio, y de 23 no se obtuvo información.

<sup>4</sup> Suma de 21 empresas. De las 49 restantes, 5 no se computan por estar en etapa de construcción y de 44 no se obtuvo información.

<sup>5</sup> Suma de 28 empresas. De las 42 restantes, 1 opero sin personal propio, 4 no reportar personal por estar en preoperación y de 37 no se obtuvo información.

ADVERTENCIA: En virtud de las situaciones que se mencionan en las 5 notas anteriores, las cifras en cursivas no pueden ser comparadas o combinadas para obtener relaciones analíticas.

VII. CONCENTRACIONES DE LAS EMPRESAS INTEGRANTES EN  
 LOS GRUPOS I, II Y III POR PORCENTAJES DE PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO Y SITUACION OPERATIVA.  
 (MILLONES DE PESOS)

	Participación del sector público (%)	Resultados de las empresas para el sector publico		Rentabilidad del sector - público (%)	Personal ocupado
I. Empresas con participación de 25 a 50% (56 empresas)	41	(24)	(76)	(0.6)	23 286
En operación (52 empresas)	41	(22)	(75)	(0.6)	23 128
En construcción o preoperación (4 empresas)	29	(2)	(1)	(0.9)	158
1. Grupo gobierno federal (36 empresas FOMIN)	35	(98)	(30)	(6.0)	3 093
En operación (34 empresas)	35	(98)	(30)	(6.4)	2 962
En construcción o preoperación (2 empresas)	30	-	-	-	131
2. Grupo NAFINSA (18 empresas)	41	(877)	(429)	(4.1)	14 493
En operación (16 empresas)	41	(875)	(428)	(4.1)	14 466
En construcción o preoperación (2 empresas)	29	(2)	(1)	(1.2)	27

	Participación del sector público (%)	Resultados de las empresas para el sector público		Rentabilidad del sector - público (%)	Personal ocupado
3. Grupo FISOMEX (2 empresas)	40	851	383	26.8	5 700
En operación (2 empresas)	40	951	383	26.8	5 700
En construcción o preoperación.	-	-	-	-	-
II. Empresas con participación de 51 a 100% (160 empresas)	99	9 113	8 881	0.9	126 251
En operación (142 empresas)	99	9 103	8 873	0.9	423 819
En construcción o preoperación (18 empresas)	78	10	8	0.2	2 432
1. Grupo gobierno federal (105 empresas)	99	6 861	7 121	0.8	355 976
En operación (102 empresas)	99	6 861	7 121	0.8	354 022
En construcción o preoperación (3 empresas)	94	-	-	-	1 954
2. Grupo NAFINSA (27 empresas)	92	2 481	2 227	3.5	50 514
En operación (18 empresas)	93	2 471	2 219	3.5	50 189
En construcción o preoperación (9 empresas)	67	10	8	0.5	325
3. Grupo FISOMEX (28 empresas)	87	(229)	(467)	(2.7)	19 761



	Participación del sector público (%)	Resultados de las empresas para el sector público		Rentabilidad del sector - público (%)	Personal ocupado
En operación (22 empresas)	88	(229)	(467)	(2.1)	19 608
En construcción o preoperación (6 empresas)	72	-	-	-	153
III. Subtotales (216 empresas)	97	9 089	8 805	0.9	449 537
En operación (194 empresas)	97	9 081	8 798	0.9	446 947
En construcción o preoperación (22 empresas)	74	8	7	0.2	2 590
IV. Empresas con participación de 10 a 24% (78 empresas)	13	5 471	693	11.9	51 140
V. Totales (294 empresas)	92	14 560	9 498	1.0	500 677

<sup>1</sup>En este rubro no se da el desglose de empresas en operación y de empresas en construcción, ya que sólo una, de participación FOMIN, estaba en este caso.

COMPARACION DE LOS DATOS BASICOS DEL GRUPO DE EMPRESAS INDUSTRIALES DE INVERSION ESTATAL CON LAS  
DE OTROS GRUPOS INDUSTRIALES PRIVADOS.

( Cifras al cierre de 1981, en millones de pesos )

Grupos industriales	Activos totales	Capital Contable	Ventas	Resultados	Personas Empleadas.
1. De inversión estatal					
a. De 10 a 100% de participación <sup>1</sup>	2 007 548	1 047 212	947 352	10 817	506 572
b. De 51 a 10% de participación	1 898 442	969 649	742 218	9 113	426 251
c=b menos PEMEX Y CFE	497 881	266 641	443 816	514	274 452
2. Alfa <sup>2</sup>	120 762	33 012	62 664	(5 704)	47 000
3. DESC <sup>3</sup>	38 365	18 570	26 207	2 389	25 000
4. Vitro <sup>4</sup>	35 942	16 543	18 313	1 799	36 616
5. ICA <sup>5</sup>	22 735	8 426	26 189	928 <sup>5</sup>	64 000
6. Hermes <sup>6</sup>	14 294	6 499	13 068	664	7 842
7. ConduMex	11 079	6 938	9 750	931	7 649
8. Industrias Peñoles, S.A.	25 045	13 534	17 618	906	11 680
9. TAMSA	20 296	8 518	8 067	1 040	5 791

Subtotales grupos 2 a 9	288 518	112 040	181 876	2 953	205 578
Totales grupos 1 a 9.					
Considerando 1.a	2 296 066	1 159 252	1 129 228	13 770	714 150
Considerando 1.b	2 186 960	1 081 689	924 094	11 576	631 829
Considerando 1.c	786 399	378 681	625 692	3 467	480 030

<sup>1</sup>Totales obtenidos de la concentración expuesta en la tabla VI (429 empresas) del Anexo Informativo, eliminando, para evitar duplicaciones, las empresas: Negromex, Industria de Hierro, Condumex, Peñoles y TAMSA, pertenecientes a los grupos 3, 5, 7, 8 y 9 de esta tabla.

<sup>2</sup>Comprende actividades turísticas que representaron, aproximadamente, el 3% de las ventas y el 7% de los activos totales.

<sup>3</sup>Cifras depuradas eliminando las correspondientes a negocios avícolas y porcícolas del grupo. La depuración se basó en cifras del "Informe anual consolidado 1981".

<sup>4</sup>Datos de los ejercicios 1980.

<sup>5</sup>La cifra real no se pudo obtener. Estimación aplicando el porcentaje de rentabilidad promedio que sobre el capital contable al inicio del ejercicio resulta de los demás grupos privados de esta tabla, sin considerar

<sup>6</sup>Alfa. Se estima que es un cálculo conservador.

<sup>7</sup>Cifras obtenidas del "Resumen de actividades de 1981", eliminando, en las ventas, resultados y personal, los valores correspondientes a las actividades de las distribuidoras de vehículos. En activos totales y capital contable, no se tuvo información para proceder a estas eliminaciones.

FUENTE: Tomado de Benito Rey Romay. op. cit. p-80.

CONCLUSIONES

Y

RECOMENDACIONES

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El proyecto nacional definido en términos históricos y constitucionales, nos traslada a esta definición económica, política y social sobre el tipo de país que queremos y las bases que habrán de sustentarlo.

La Constitución Política de 1917 es, en esta perspectiva, la esencia del proyecto nacional, toda vez que en ella se plasma la voluntad de un pueblo por construir el tipo de nación deseada. En la Constitución de 1917, se inscriben - las bases de la República y de su gobierno; gobierno que -- emerge del movimiento revolucionario para satisfacer las demandas sociales de éste. De ahí, que las nuevas características que asume el Estado mexicano nieguen la práctica del liberalismo porfirista y fomenten en él un compromiso social hasta ese entonces inexistente.

La nueva concepción de los fines del Estado plasmada en la Constitución es la pieza fundamental que guía la acción - de los gobiernos y transforma su estructura. De tal forma - que "El proyecto Constitucional es síntesis jurídica y política de la voluntad histórica de los mexicanos".

La administración pública en un afán de adecuar la obra del gobierno a las condiciones y exigencias históricas se -- avoca a realizar la tarea material y social de la nación.

Ausencia de instituciones económicas, políticas y sociales reafirman el nuevo papel del Estado dentro del esquema del cambio social propuesto en la Constitución.

El proyecto de nación configurado, determina las nuevas características del Estado mexicano y hacen del gobierno el ente más importante para impulsar el desarrollo nacional.

La administración pública que emerge de esta nueva concepción, cubre una parte importante de los planteamientos sociales enarbolados por la revolución. La aparición de organismos y entidades del Estado coadyuva a la realización de los objetivos nacionales. La estructura del gobierno se transforma, entonces, en una administración social.

De 1920 a 1940 el Estado mexicano se avoca a realizar el postulado social de la Constitución, y para ello crea una estructura administrativa que le permite instrumentar respuestas a las demandas y necesidades de la sociedad. Por otro lado, emerge un sistema de empresas públicas que hacen viable la reconstrucción económica y más adelante la industrialización del país. De esta manera se perfila y perfecciona el modelo de desarrollo basado en la capacidad de inversión del Estado.

Sin embargo, a partir de 1940 el proyecto social de la revolución, pierde terreno frente al proyecto económico.

Los gobiernos post-cardenistas abrigan el objetivo de -

la industrialización nacional como estrategia de desarrollo para el futuro desenvolvimiento de México. La nueva política jerarquiza las metas económicas relegando a un segundo plano los objetivos sociales. Esta nueva postura del gobierno no contrasta la obra revolucionaria de la época cardenista - y genera resultados contradictorios, toda vez que la brecha entre ricos y pobres se hace mayor.

La administración pública, por su parte, se transforma en herramienta para cumplir los imperativos de la industrialización, proyecto que no obedece a un plan razonado a largo plazo, sino a la condición producida por la Segunda Guerra Mundial. Así, el proceso industrializador se presenta como consecuencia de una coyuntura (la internacional) y no como tendencia definida hacia la industrialización.

Las empresas públicas a través del subsidio estatal -- constituyen la pieza clave del crecimiento económico, y la inversión del gobierno supera en mucho la realizada por el sector privado mexicano, que no logra consolidarse como ente independiente.

Las limitaciones del proyecto económico producen graves problemas: crecimiento económico sin bienestar social; desequilibrio entre el campo y la ciudad; endeudamiento público externo, devaluación del peso, etc.. Todo ello cuestiona - profundamente la estrategia impuesta por los gobiernos de -

Manuel Avila Camacho, Miguel Alemán y Adolfo Ruz Cortínez, orillando al gobierno de Adolfo López Mateos a rectificar - el rumbo del proyecto nacional hacia el reencuentro de sus raíces sociales.

En este sentido, si los últimos tres gobiernos encontraron la "Nueva ideología revolucionaria" en el modelo industrializador, López Mateos reivindicará la "Vieja ideología" sustentada en la acción nacionalista y el apoyo popular.

El punto clave de la nueva estrategia consistió en vigorizar el papel del Estado para satisfacer muchas demandas sociales acumuladas durante los últimos tres sexenios.

La industrialización experimentada en la década de los cuarenta's y cincuenta's, produce una polarización entre -- las diversas clases sociales que favorece la concentración de la riqueza, y la pobreza creciente de las capas mayoritarias de la sociedad. Si bien se generan grandes cantidades de riqueza, ésta se concentra en pocas manos, hecho que niega contundentemente, la filosofía de que una vez generada, la distribución social de la riqueza es automática.

Las reformas a la administración pública que se emprenden en este período (1960-1970) responden al interés del -- gobierno de agrandar su espacio de respuesta ante las exigencias de una población con expectativas insatisfechas. --



La administración pública se transforma, nuevamente, en el lugar donde descansa la legitimación del gobierno y la viabilidad del proyecto nacional.

En suma, en la década de los años sesenta se redefine el pacto social entre el gobierno y los distintos sectores, y con esto se crean las bases del desarrollo estabilizador. Sin embargo, los problemas estructurales de la economía mexicana, a saber: el atraso tecnológico; la carencia de una burguesía nacional fuerte e independiente del gobierno; el desequilibrio entre los sectores económicos que se manifiesta en el resago del campo frente al crecimiento industrial de las ciudades; y la persistente inequitativa distribución de la riqueza, no tardan en erosionar el nuevo modelo. Así, hacia la década de los años setenta Luis Echeverría Álvarez inaugura el "Desarrollo Compartido", nombre que se le da a la política económica de su gobierno.

El llamado Desarrollo Compartido implicó para el Estado la necesidad de fortalecer, de nueva cuenta, su actividad en la economía del país. Para lograr los fines del modelo - se incrementó el gasto público vía financiamiento externo; - se remodeló la política financiera en sus aspectos tributarios y de precios y tarifas del sector público, ambos, elementos necesarios de aplicarse, dada la imposibilidad de postergar demandas sociales diferidas y de suyo, contar con un sector privado renuente a invertir.

La estrategia instrumentada dejó clara la puntualización de reasignar al Estado el papel de principal promotor del desarrollo económico. Durante el sexenio, la inversión pública supera a la inversión privada; con ello queda atrás la reducción de la actividad económica que hubiera resultado de la contracción de la inversión de los particulares.

El imperativo de proporcionar mejores niveles de vida a una población creciente aunado a las presiones externas derivadas de la inestabilidad del sistema económico internacional hacen que el Estado asuma en forma plena su responsabilidad como agente primordial de la transformación económica y social de México. Mediante la ejecución de importantes planes de creación y expansión de empresas se fortalece la capacidad productiva del Sector Paraestatal, principalmente en los campos estratégicos: siderúrgica, petroquímica, -- fertilizantes y minería.

El aumento y la diversidad de las empresas de participación estatal hacen necesaria la reforma a la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, por medio de la cual se aglutinó y se dió forma a las instituciones públicas; se dispuso, asimismo una política administrativa que planeara y coordinara las actividades de las empresas del Estado a través de comisiones sectoriales.

Así, la capacidad productiva del Estado aumentó al multiplicarse sus organismos y empresas. De los 86 organismos públicos registrados en 1970 cuyos activos totales ascendían a 123 millones de pesos, se pasó a ejercer el control sobre 740 entidades públicas, cuyos recursos alcanzaron más de 462 millones de pesos. Pasando el volumen de las acciones sujetas a vigilancia de 21 mil millones de pesos en 1970, a 90 - mil millones en 1976.

Las nuevas condiciones del país y la ampliación de algunos objetivos y funciones del Estado llevaron al gobierno de Luis Echeverría a realizar importantes acciones de reforma administrativa. Se intentó adecuar el aparato público a las exigencias del nuevo modelo.

Como parte del programa de Reforma Administrativa se instalaron en las Dependencias del sector público Comisiones Internas de Administración (CIDAS), Unidades de Organización y Métodos (UOM's) y Unidades de Programación. Se creó, también, la Dirección General de Estudios Administrativos dependiente de la Secretaría de la Presidencia, con el fin de instrumentar, coordinar y desarrollar el proceso de reforma administrativa.

En el terreno político Luis Echeverría trató, por lo menos en el discurso, de no asfixiar la disidencia y de abrir canales de confrontación política presumiblemente más democráticos.

La reforma política promovida por Echeverría permitió: ampliar la representación de las minorías en el congreso, - inaugurar las diputaciones de partido en los Congresos locales y reducir el número de afiliados para que una agrupación política pudiera tener registro como Partido; el acceso de los partidos de oposición a los medios de comunicación y -- disminución de la edad para ser electo diputado.

Finalmente, el carácter que Luis Echeverría le da al - proyecto nacional se arraiga en la tradición populista y nacionalista que ve en la dirección del Estado y su intervensión económica la esencia de nuestro modelo de desarrollo.

Cuando José López Portillo asume la presidencia de la - República hace un llamado a todos los grupos sociales para integrarse y unir esfuerzos, en torno a un objetivo: La superación de la crisis. La alianza para la producción fue - la nueva estrategia que permitió al Estado resolver buena - parte de sus problemas. Esta política logró incrementar la productividad y ampliar la planta productiva, en una proporción considerable.

El instrumento que permitió la recuperación económica - nacional, tanto como la expansión de la administración pública, y el crecimiento del sector paraestatal, fue el petróleo.

Aunado a la estrategia económica, el gobierno realizó - una Reforma Administrativa profunda que determinó la creación

de varias Secretarías de Estado y la reasignación de funciones y responsabilidades en las Dependencias ya existentes.

Se crearon las Secretarías de Programación y Presupuesto, de Patrimonio y Fomento Industrial, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, de Comercio y el Departamento de Pesca.

Las funciones de planeación, programación, presupuesto, evaluación, control e información, anteriormente disgregadas en las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Presidencia y de la anterior Secretaría de Patrimonio Nacional, quedaron concentradas en la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto.

Por otra parte, se creó el Sistema Alimentario Mexicano con el fin de ligar las necesidades reales de la población con las posibilidades de producción. Las necesidades reales se expresaron en la Canasta Básica constituida por 28 productos. Dicha canasta fue el instrumento que señaló qué producir y cuánto producir. Asimismo, se impulsó el Sistema COPLAMAR para proponer medidas y atender las necesidades de las zonas deprimidas y los grupos marginados del país.

El gobierno de José López Portillo diseñó, también, una serie de planes y programas tendientes a homogeneizar las políticas del Estado y dar coherencia al modelo de desarro-

llo. La idea de planificar del gobierno encontró su expresión más acabada en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

El Plan persiguió alcanzar un proyecto social en base a los grandes objetivos nacionales:

- Reafirmar y fortalecer la Independencia de México...;
- Proveer a la población empleo y mínimos de bienestar...;
- Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente, y
- Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.

La estrategia económica y social del Plan Global estuvo orientada principalmente a transformar el crecimiento económico en desarrollo social.

Entre los puntos básicos que integraron la estrategia del Plan destacaron:

1. Fortalecimiento del Estado
2. Reorientar la estructura productiva hacia la generación de bienes básicos.
3. Fomentar el gasto prioritario y reforzar a la empresa pública.
4. Destinar mayores recursos para la provisión de mínimos del bienestar para la población marginada, urbana y rural; y,

5. Aumentar el empleo, garantizando a la población de trabajo productivo y remunerador.

En suma, durante el gobierno de José López Portillo se registraron logros importantes: el fortalecimiento de la plan ta industrial, la modernización política y la racionalidad - administrativa. En estos aspectos como en algunos otros los avances fueron significativos; sin embargo, hubo un elemento que hizo del gobierno de López Portillo una administración - cuestionable: la falta de respeto y credibilidad en sí misma de una parte importante de la Clase Política que, junto con la cúpula empresarial logró hacer reversibles una gran parte de logros económicos y políticos del Estado mexicano.

En este contexto, el Presidente reconoció la necesidad de redefinir y reforzar la postura del Estado ante la sociedad, principalmente ante los grupos empresariales y la bur- guesía financiera, para puntualizar que sería el Estado y no grupos con intereses individuales quienes tomarían las rien- das del desarrollo.

Consecuente con su propósito de reafirmar el papel rec- tor del Estado en la sociedad el Presidente decretó en su último informe de gobierno la nacionalización de la banca.

Este hecho fue un acto que más que ajustar cuentas con un sector nacional, devolvió al Estado su capacidad de mando y gobierno acabando con la idea de que el Estado había perdid

do su poder de conducción del proceco de desarrollo nacional, como algunos pretendieron verla; fue la actuación de un Estado-Nación en el sentido más amplio, que reclamó para sí - la custodia de intereses nacionales por sobre los intereses individuales.

Con esta disposición no sólo el Estado se hizo de cuantiosos recursos sino que, a la vez, recuperó su capacidad rectora frente al conjunto de la sociedad al tiempo de que terminó con el lugar preponderante que había alcanzado el sector bancario.

En conclusión, de 1917 a 1982 la expansión del sector central de la administración pública y el crecimiento del sector paraestatal tienen profundas raíces y razones históricas que justifican su existencia y su fortalecimiento.

El amplio abanico de actividades económicas que el Estado logra absorber responde al espíritu que alimenta nuestra concepción particular de nación y las condiciones objetivas que prevalecen en el país, entre las que destacan: ausencia de inversión privada; negligencia o incapacidad empresarial para abarcar nuevas ramas industriales; carencia de una burguesía nacionalista y, en general, a las características de desarrollo de nuestro sector privado que se desenvuelve siempre, al amparo del Estado.

Los fundamentos básicos de nuestra organización nacio-



nal responden así, a una forma especial de aprehender el -- contenido de nuestra historia y proponer caminos propios pa ra el desarrollo nacional. Esta concepción transforma al - Estado en el principal promotor del desarrollo y a la admi nistración pública en la instancia generadora de respuestas sociales.

En consecuencia, durante más de seis décadas las gran des tendencias del proyecto nacional se resumen en:

- a) Crear y fortalecer un Estado interventor y de fomen to al desarrollo.
- b) Impulsar la aparición de organismos descentralizados y Empresas propiedad del Gobierno Federal.
- c) Proteger la inversión privada nacional.
- d) Regular, y hasta cierto punto, limitar la inversión extranjera directa, considerándola elemento secunda rio en el proceso productivo nacional.
- e) Limitar el pago de la deuda pública externa a los -- conceptos estrictamente necesarios.

Esta concepción del proyecto nacional incrementó natu ralmente las funciones económicas y sociales del Estado y - consecuentemente su cobertura.

En un primer momento se trató de reconstruir económica mente a la nación (1917-1940), creándose la infraestructura del sistema bancario y financiero, así como instituciones y

organismos. (Nacional Financiera, Comisión Federal de Electricidad, etc.) que serían pilares fundamentales del desenvolvimiento económico nacional.

Al mismo tiempo, se crearon instituciones políticas y sociales (Partido Nacional Revolucionario, Confederación de Trabajadores de México, Confederación Nacional Campesina, - etc.) que darían forma y madurez al Sistema Público mexicano.

En una segunda etapa, se pretendió impulsar un sistema de economía mixta donde el sector privado tuviera una participación importante y decisiva en el proceso de industrialización del país. Sin embargo, este sector creció siempre - al abrigo del Estado, por lo que siguió dependiendo de la - protección de éste. En el aspecto social se configura un - Estado de bienestar que provee a las capas marginadas de la sociedad de mínimas de bienestar a través de la extensión - de los servicios médicos y asistenciales; de los servicios educativos y de subsidios a productos básicos.

Esta tendencia del Estado mexicano, lejos de ser arbitraria o incongruente, emerge del postulado constitucional y responde a las condiciones reales e históricas del país.

En 1982, sin embargo, este largo proceso histórico de - fortalecimiento del Estado y de nuestro proyecto nacional - entra en una etapa de cuestionamiento y redefinición. Así,

con la llegada de Miguel de la Madrid a la Presidencia de la República, se inicia una nueva etapa en la historia de nuestro país, y específicamente, en la concepción del proyecto nacional.

La filosofía política y económica del gobierno se sustenta en principios que instauran de hecho un nuevo régimen económico, basado en el fortalecimiento del sector privado nacional y extranjero, y la reducción sistemática de la intervención económica estatal. La reestructuración de la administración pública centralizada y paraestatal es un imperativo del nuevo modelo de crecimiento.

Las características más importantes que se distinguen en la política llevadas a cabo por el gabinete de Miguel de la Madrid son:

1. Redefinición del concepto "rectoría del Estado" y -  
disminución de la intervención económica estatal.
2. Liberalización del mercado nacional mediante el ingreso del país en Acuerdo General sobre Aranceles -  
Alvaneros y comercio (GATT).
3. Disminución del tamaño del Estado mediante la venta,  
transferencia o liquidación de Entidades Paraestata-  
les y del recorte al gasto corriente de las Depende  
nciales de la administración pública centralizada.
4. Eliminación del subsidio a productos básicos.

5. Desprotección de la pequeña y mediana industria nacional. y,
6. Jerarquización del pago de la deuda pública externa por sobre las necesidades sociales.

Los políticos del actual sexenio redefinen el desenvolvimiento histórico del Estado mexicano, proponiendo medidas contrapuestas a nuestra concepción tradicional de Desarrollo. Dichas medidas implementan un nuevo modelo de crecimiento, que sostiene la necesidad de reducir el tamaño del Estado como condición indispensable para recuperar nuestra capacidad de crecimiento. Siendo esta propuesta la principal generadora de la discusión que en la actividad se tiene a propósito del proyecto nacional.

Basándonos en la premisa de que el contenido y dirección de los políticos del gobierno de Miguel de la Madrid -- miran hacia el neoliberalismo económico como modelo de crecimiento, y partiendo del análisis de que las características del Estado mexicano tienen su base jurídica en la Constitución, el nuevo modelo supone más que una redefinición del órgano estatal un orden de relaciones políticas y económicas basado, fundamentalmente, en el derecho natural a la propiedad privada de los medios de producción. Esta tesis contraría el espíritu que ha alimentado al constitucionalismo mexicano, y específicamente, al postulado del artículo 27 constitucional.

En el fondo, la cuestión más importante es que hasta - 1982 el concepto de economía mixta y la participación del - sector privado en este sistema, se consideraban -además por una razón histórica- supeditados, teóricamente y de facto - al predominio y dirección pública del desarrollo. El propio artículo 27 constitucional establece a partir de la propiedad pública la propiedad privada, la que debería coadyuvar a los objetivos del desarrollo nacional. Sin embargo, a la entrada del presente sexenio predomina una filosofía - distinta a la descrita. Es decir, prevalece el criterio -y éste se ha materializado en acciones gubernamentales- de que el sistema de economía mixta ha tenido una participación -- excesiva del sector público y una escasa participación del - sector privado. Con base en esta interpretación y en condiciones ya descritas se instrumenta una política económica que fortalece la especulación del gran capital nacional y conduce a incrementar la inversión extranjera directa, concibiéndose la participación del sector público como complemento de la acción de los particulares. Es decir, es a partir de la función de la propiedad privada que se conforma la propiedad pública. Por tanto, la interpretación que se hace del artículo 27 constitucional en esta materia es complemento diferente a aquella que tiene su base en el espíritu revolucionario que sustentó la intervención económica del Estado durante más de 6 décadas.

Por otra parte, la austeridad en el gasto del gobierno

impuesta por Miguel de la Madrid, que conduce a "recortes" presupuestales en renglones que tradicionalmente había recibido recursos, no tendría mayores problemas, si alternativamente existiese una creciente inversión privada que no sólo reactivara el mercado económico, sino que proveyera de mínimos de bienestar a la población. Pero el problema es más complejo, cuando en plena ausencia de esta inversión privada nacional y la lentitud con que la inversión extranjera directa se instala en el país, el gobierno mexicano decide limitar al máximo la intervención del Estado, justo en el momento en que la crisis orilla a resolver las urgentes necesidades del pueblo de México.

Para el gobierno, es precisamente esta condición de crisis económica nacional la que lo induce a instrumentar los cambios cualitativos en la estructura del país. Cambios cualitativos que disminuyen la capacidad de respuesta de la administración pública avocada íntegramente a resolver los apuros de la política económica. La administración pública en consecuencia, ha centrado su interés en las metas económicas olvidando casi por completo, la satisfacción a las necesidades más apremiantes de la población.

Es evidente, pues, que lo que hoy parece estar en juego va más allá de la simple idea de eficientar las tareas del Estado. Es una propuesta que mira a sentar las bases para un desarrollo futuro caracterizado por nuevos elementos que

invariablemente transformarán la estructura económica nacional.

En esta perspectiva, las reformas constitucionales del último sexenio persiguen, precisamente, hacer corresponder - el discurso político con la estrategia económica. Esto es, no podrá seguir prevaleciendo un discurso revolucionario basado en los principios tradicionales que han sustentado al - Estado mexicano después de su revolución y hasta 1982, si -- el nuevo modelo de crecimiento y las variantes en la concepción del proyecto nacional niegan, en esencia, ese espíritu revolucionario, máxime cuando los resultados obtenidos hasta ahora por la política económica del actual gobierno distan - mucho de las metas proyectadas y la distancia entre el discurso y la realidad es cada vez mayor. En todo momento lo - que salta a la vista es que una filosofía revolucionaria al estilo tradicional conducirá a un constante cuestionamiento sobre el espíritu que alimenta las políticas del último sexenio.

#### R E C O M E N D A C I O N E S

Por ahora, el actual gobierno debe cumplir tres grandes objetivos:

- 1) La continuidad del proyecto político revolucionario.
- 2) La superación de la inflación y de la crisis económica, y

- 3) Lograr el control del 'cambio estructural' que se ha propuesto.

Los dos primeros objetivos convergen en el tercero y éste, a su vez, sostendría aquellos. Pero si uno de ellos no se logra, los restantes no sólo perderán validez, sino legitimidad. Sin embargo, la variable más importante se resume en la capacidad del Estado para conducir y controlar el cambio propuesto y al mismo tiempo justificarlo y legitimarlo. De manera contraria se haría patente la necesidad de la continuidad histórica del modelo de desarrollo y en la concepción del proyecto nacional.

Para el actual gobierno la necesidad de cambio en la estructura del Estado es innegable, pero nos inclinamos a pensar que el problema fundamental no es el intervencionismo estatal que no sólo ha fortalecido y consolidado al sistema político, sino que ante todo ha respondido a las necesidades históricas específicas de nuestro proyecto nacional.

El factor de controversia es por otro lado, la forma en que se ha instrumentado este proceso en la última década. Es decir, en la decreciente agilidad y capacidad del Estado para cumplir con eficiencia sus funciones, fenómeno que obedece a muy variados factores, entre ellos, la gran dependencia que se ha establecido en torno al Estado de parte de la empresa privada y de la sociedad en general. Aunado a todo esto, existe la presión del sistema capitalista mundial a -



disminuir la influencia del Estado en la economía.

Por lo que es necesario ratificar que el problema más importante que se vislumbra en la reestructuración del sector central y paraestatal de la administración pública mexicana, y la redefinición de las atribuciones y funciones económicas del Estado, es que éste quede en el futuro en una posición de mero espectador del libre juego económico de los particulares, coadyuvando al advenimiento y plena vigencia del viejo modelo del Estado liberal, contrastando profundamente la concepción social y revolucionaria de nuestro proyecto nacional.

En tanto no se realice un análisis profundo y objetivo sobre todas y cada una de las empresas que integran el sector paraestatal del Estado, la discusión sobre ellas deberá cuestionar "... no las razones de su existencia sino las formas de operación y supervivencia".

Por lo anterior pensamos que una drástica transformación en la función del Estado como agente económico e interventor del desarrollo conlleva serios riesgos a la estabilidad político-social de un país como México y no sería, por lo demás, solución asegurada a la crisis económica-financiera nacional.

Por lo que, no es la cobertura del Estado sino su ineficiencia lo que en estos momentos debe estar a discusión,

y en todo caso lo que debe desaparecer.

Así, "Nuestro problema no es debilitar el Estado sino domarlo y sujetarlo al servicio del país mediante un control del pueblo. Por esto, el problema principal no es la extensión del Estado, sino su eficiencia, sus excesos y defectos en el ejercicio de sus funciones, lo cual no se resuelve só lo en este ámbito, sino en toda la sociedad. El despotismo burocrático y la corrupción empresarial no son menores ni - menos nocivos socialmente que los públicos".\*

Finalmente, para que México se modernice y tienda al desarrollo nacional no es necesario un Estado neoliberal, sino un cambio de actitudes y valores en nuestra Clase Política y el Sector Empresarial. Son ellos quienes respondiendo al imperativo social de nuestra Constitución, tienen en sus manos la continuidad y el perfeccionamiento de nuestro modelo de desarrollo en base al compromiso revolucionario del proyecto nacional.

---

\* Kochenhauer, Guillermo op. Cit.

## BIBLIOGRAFIA

## B I B L I O G R A F I A

- Barenstein, Jorge. La gestión de empresas públicas en México.  
CIDE. México, 1986.
- Cámara de Diputados. XLVI Legislatura. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo II. Historia constitucional 1857-1917. Cámara de Diputados. México, 1967.
- Carrillo Castro, Alejandro. La reforma administrativa en México. Miguel Angel Porrúa editor. México, -- 1980.
- Ceceña Cervantes, José Luis. La Planificación Económica Nacional en los Países atrasados de orientación capitalista. El caso de México. UNAM. México, 1983.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Ed. Facsimilar. D.O. 5 de febrero de 1917.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Ed. Porrúa. México, 1987.
- Córdova, Arnaldo. La ideología de la Revolución Mexicana. La era del desarrollismo. Ed. CELA-FCPyS. México, 1980.
- Córdova, Arnaldo. La política de masas del cardenismo. Siglo XXI editores. México, 1984.
- El Colegio de México. Historia General de México. Vol. 4.  
Ed. El Colmex. México, 1982.

El Colegio de México. Lecturas de Política Mexicana. El Colegio de México. México, 1977.

Fernández Santillán, José. Política y Administración Pública en México. INAP. México, 1981.

Flores Caballero, Romeo R. Administración y Política en la Historia de México. INAP. México, 1981.

González Casanova, Pablo. El Estado y los Partidos Políticos en México. Ed. ERA. México, 1986.

González Casanova, Pablo y Aguilar Camín Héctor. (Coordinadores). México ante la crisis. Siglo XXI editores. México, 1986.

Green, Rosario. El Endeudamiento Público Externo de México 1940-1973. El Colmex. México, 1976.

Gutelman, Michel. Capitalismo y Reforma Agraria en México. Editorial Era. México, 1983.

Hansen D., Roger. La Política del Desarrollo Mexicano. Siglo XXI editores. México, 1980.

Huerta Veytia, Rafael G. México Exportador de Petróleo y el GATT. Tesis profesional. UNAM-Fac. de Economía. México, 1981.

Labastida Martín del Campo, Julio. "De la Unidad Nacional - al Desarrollo Estabilizador" en América Latina. Historia de Medio Siglo. Siglo XXI editores. México, 1981.

Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación para el período 1917-1940.

- López Alvarez, Francisco. La Administración Pública y la Vida Económica de México. Ed. Porrúa. México, 1956.
- López Rosado, Diego. Problemas Económicos de México. UNAM México, 1984.
- Medina Luis. Historia de la Revolución Mexicana. Tomo 20. El Colegio de México. México, 1980.
- Medin Tzi. Ideología y pensamiento político de Lázaro Cárdenas. Siglo XXI editores, México, 1981.
- Merino Huerta, Mauricio y Patiño Arías, Patricio. La Administración del cambio. Ensayo sobre la identidad confusa de la administración mexicana. Documento mecanográfico. México, 1986.
- Molina Piñeiro, Luis J. Estructura del Poder y Reglas del juego Político en México. UNAM. México, 1984.
- Nacional Financiera. Nacional Financiera en el Desarrollo Económico de México, 1934-1964. NAFINSA. México, 1964.
- Ramírez Brun, Ricardo. Estado y acumulación de capital en México. 1929-1983. UNAM. México, 1984.
- Rey Romay, Benito. La Ofensiva Empresarial contra la Intervención del Estado. IIE-UNAM. Siglo XXI editores. México, 1984.
- Rives Sánchez, Roberto. Elementos para un análisis histórico de la Administración Pública Federal en México. INAP. México, 1984.

- Ruíz Massieu, José Francisco. La Empresa Pública en México. Un estudio de derecho sobre México. INAP. México, 1980.
- Salinas de Gortari, Carlos. "Recotría del Estado" en La Constitución Mexicana, Rectoría del Estado y Economía Mixta. Ed. Porrúa. México, 1985.
- Secretaría de la Presidencia. México a través de los Informes Presidenciales. Secretaría de la Presidencia. México, 1980.
- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México, 1979.
- Silkie W. James. La Revolución Mexicana (1910-1976) Gasto - Federal y Cambio Social. F.C.E. México, 1978.
- Silva Herzog, Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana. Tomo II. F.C.E. México, 1973.
- Smith, H. Peter. Los laberintos del poder. El reclutamiento de las élites políticas en México. 1900-1971. El Colegio de México. México, 1981.
- SPP-FCE. Antología de la Planeación en México. Tomo I. 1a. Ed. SPP-FCE. México, 1986.
- Spencer Goodspeed, Stephen. Aportaciones de la Administración Pública. Editado por la Secretaría de la Presidencia-DGEA. México, 1975.
- Tello, Carlos. La Política Económica en México 1970-1976. Siglo XXI editores. México, 1980.
- Torres Caután, Ricardo. Un siglo de devaluaciones del peso mexicano. Siglo XXI editores. México, 1982.

Varios Autores. Bases para la planeación económica en México.  
Siglo XXI editores. México, 1976.

Varios Autores. Evolución del Estado Mexicano. Tomo III.  
Ed. El Caballito. México, 1986.

Vasquez, Cruz De la. El Gasto del Sector Público Mexicano,  
1934-1982. Instituto Politécnico Nacional.  
México, 1982.

Vernon, Raymond. El Dilema del Desarrollo Económico de Méxi-  
co. Ed. Diana. México, 1974.

Wionczek S. Miguel. La Sociedad Mexicana: Presente y Futuro.  
F.C.E. México, 1979.



H E M E R O G R A F I A

## HEMEROGRAFIA

- Aguilera Gómez, Manuel. "Desindustrialización, riesgo inminente" en Excelsior junio 4, 1986. México, D.F.
- Barenstein, Jorge "Los Administradores del Sector Público Mexicano" en Ensayos. Colección Administración Pública. CIDE, febrero 1º, 1981. México, D.F.
- Carrillo Castro, Alejandro. "Intervención del Gobierno en la Economía" en Excelsior. Junio 1º, 1986, México, D.F.
- Centro de Investigación Económica de México. "Habrá PIRE para rato" en Expansión. Vol. XVII, No. 423. Septiembre 4. 1985. México, D.F.
- Conasupo. Gaceta. Enero 1º, 1976. México, D.F.
- Diarios Oficiales. Junio 30, 1937; marzo 31, 1938; junio 20, 1938; diciembre 30, 1939; diciembre 21, 1946; diciembre 31, 1946; enero 25, 1947; diciembre 30, 1950; abril 16, 1971; diciembre 31, 1974; enero 29, 1972.
- Díaz Ordaz, Gustavo. "El pensamiento revolucionario de Gustavo Díaz Ordaz" en Testimonio de una Campaña -- Electoral (Folleto). México, 1963.
- García Cantú, Gastón. "Actuar, ahora". En Excelsior. Junio 3, 1986. México, D.F.
- García Cárdenas. Luis. "Antecedentes de la Administración Pública en México". en Revista de Administración Pública. No. 5. INAP. México, D.F. 1982.
- Knochenhauer, Guillermo. "Neoliberalismo" en Excelsior. Julio 17, 1986. México, D.F.

- Labastida, Horacio. "Lázaro Cárdenas: La Revolución Mexicana y el Proyecto Nacional". En 'Argumentos Ideas- de nuestro tiempo.' (Folleto). UNAM. México, 1983.
- López Portillo, José. "Filosofía Política de J.L.P." Secretaría de Programación y Presupuesto. México, - - 1960.
- Machado, Jorge et. al. "La Estructura de la Industria Estatal" 1970-1985" en Economía Mexicana. Núm. 7, CIDE. México, D.F. 1985.
- Madrid Hurtado, Miguel de la. "Cuarto Informe de Gobierno".- Septiembre, 1986, en Comercio Exterior. Vol. 36. Núm. 9. México, D.F. 1986.
- Meyer, Lorenzo. "El fin de la Pos-Revolución" en Excelsior, Junio 11, 1986. México, D.F.
- Montemayor, Rogelio. "El Sistema Nacional de Planeación Democrática" en Revista de Administración Pública". No. 55/56 Julio-Diciembre. México, 1983.
- Nacional, El. "Julio de 1933 y Lázaro Cárdenas"; Un acuerdo del Ejecutivo de la Nación" en la Situación - Campesina. Biblioteca de Cultura Social y Política. Partido Nacional Revolucionario. Talleres Gráficos de la Nación". México, 1936.
- Nacional Financiera. "Presentación Pública del Plan Global - de Desarrollo 1980-1982" El Mercado de Valores. Año XL. Suplemento al Núm. 16. México, 1980; Año XLVI, Núm. 5 febrero, 3, 1986. México, D.F.
- Novedades, 28 de agosto, 1985. México, D.F.

Pérez, Wilson. "Evolución Económica de la Participación de la Empresa Pública de la Industria Mexicana, en - Empresa Pública, Problema y Desarrollo. Vol. 1. CIDE. México, D.F. 1986.

Prensa La, 18 de febrero. 1985. México, D.F.

Presidencia de la República. El Gobierno Mexicano. México, - diciembre, 1970.

Ramírez, Heladio. "El Estado y la Rectoría Económica". en -- Revista del Economista Mexicano. Vol. XVII. - No. 4 Julio-agosto, 1983. México, D.F.

Reyes Heróles, Jesús. Política y Administración. Serie Paxis No. 5. INAP. México, D.F.

Ruiz Dueñas, Jorge. "La Vía de la Planificación Mexicana" en Revista de Administración Pública. No. 55/56. Julio-Diciembre. México, 1983.

Secretaría de Programación y Presupuesto. Boletín Mensual de Información Económica. Vol. 2. Núm. 3. México, 1978.

Stockton, William. "Constante Deterioro Económico de México". en Excelsior, 3 de junio, 1986. México, D.F.

Torres Gaytán, Ricardo. "La Política Financiera de la Revolución". en Revista de Administración. No. 1. -- INAP. México, 1956.

Ugarte, José Antonio. "Sistema Alimentario Mexicano". en El Mercado de Valores. Año XL. Núm. 39. México, 1980.

Universal, El. 23 de julio, 1985; 25 de julio, 1985; 25 de -  
agosto, 1985. México, D.F.

Villarreal, René. "La Empresa Pública en el Desarrollo de -  
México: Mitos y Realidades". en Revista Empresa  
Pública, Problemas y Desarrollo. Vol. 1. Núm.  
1. Enero-Abril, 1986. CIDE. México, D.F.

**I N D I C E**

# I N D I C E

## INTRODUCCION

### PRIMERA PARTE

#### ORIGEN DEL PROYECTO NACIONAL Y EVOLUCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA 1917 - 1982

El Estado Mexicano: Consolidación Política y Organización Administrativa.

	Pág.
1. La Constitución de 1917 y la Nueva Conformación del Estado Mexicano.	1
2. Organización Interna del Estado y Costo Presupuestal de la Administración Pública.	10
3. Acción Político-Administrativa de los Gobiernos Posrevolucionarios.	15
3.1. El Primer Intento de Organización Político-Administrativa 1920-1924.	16
3.2. Las Bases de la Institucionalización y el Nacimiento del Estado Interventor: el Gobierno del General Plutarco Elías Calles.	23
3.2.1. La cuestión política.	30

	Pág.
3.3. Continuación y permanencia de la Administración -- Callista: 1928-1934.	35
3.3.1. La gestión de Emilio Portes Gil.	36
3.3.2. La Administración de Pascual Ortíz Rubio.	40
3.3.3. El Gobierno del General Abelardo L. Rodríguez.	42
3.4. El Cardenismo: Afirmación del proyecto nacional y crecimiento de la administración pública federal.	46

## CAPITULO II

### De la Revolución Social a la Estrategia de la Industrialización: 1940-1970.

1. De la Revolución Social a la Industrialización.	67
2. Industrialización: Las bases del modelo 1940-1946.	74
2.1. Aspecto Social	76
2.2. Aspecto Económico.	78
2.3. Cuestión Administrativa.	81
3. Industrialización acelerada e Inversión Pública.	88
3.1. El Gobierno de Miguel Alemán.	88
3.2. El periodo de Adolfo Ruiz Cortínez.	103
4. Crecimiento económico y desarrollo estabilizador 1958-1970.	111
4.1. Administración Pública y Desarrollo Estabilizador.	115
4.1.1. Desaliento del Sector Privado: los primeros años del sexenio.	116



	Pág.
4.1.2. Crecimiento del sector paraestatal y dirección del gasto público.	118
4.1.3. La Reforma Administrativa López-mateísta.	122
4.1.4. Distribución de los ingresos del Estado.	126
4.1.5. La primera mitad del sexenio: resultados y perspectivas.	131
4.1.6. La segunda parte del sexenio.	132
4.1.7. Inversión Pública y fomento industrial.	134
4.1.8. Inversión y protección social.	138
4.1.9. Gustavo Díaz Ordaz: permanencia y crisis -- del modelo estabilizador.	140

### CAPITULO III

Expansión del sector público y crecimiento del Estado 1970-1982.	146
1. El Desarrollo Compartido: Luis Echeverría Alvarez 1970-1976.	146
1.1. Las bases del nuevo modelo.	
1.2. Financiamiento público e industrialización.	152
1.3. El campo mexicano: el desequilibrio fundamental.	155
1.4. La política social.	160
1.4.1. El sector salud.	162
1.4.2. El Sector educativo.	165
1.5. La reforma política y administrativa de Luis Echeverría.	168
2. La Alianza para la producción: José López Portillo 1976-1982.	171
2.1. Contexto de la nueva estrategia.	171
2.2. La Reforma Política.	173
2.3. La Reforma Administrativa.	174
2.4. El sistema alimentario mexicano.	184
2.5. El sistema Coplamar	188
2.6. El plan global de desarrollo 1980-1982.	189
2.7. La política social.	200

## SEGUNDA PARTE

### LOS CAMBIOS EN EL MODELO DE DESARROLLO Y LA NUEVA CONCEPCION DEL PROYECTO NACIONAL 1983 - 1987

#### CAPITULO IV

##### Las Políticas del último sexenio,

	Pág.
1. Los aspectos generales de modelo de desarrollo y la nueva concepción del proyecto nacional,	206
2. Los cambios en la Administración Pública.	228
2.1. El reajuste presupuestal y la reestructuración del sector central.	228
2.1.1. Tendencia en el crecimiento burocrático.	229
2.1.2. Sector Público y producto interno bruto -- 1975-1983.	240
2.1.3. El plan inmediato de reordenación económica (PIRE) y el reajuste presupuestal.	245
2.1.4. Reajuste presupuestal y contra cción burocrática.	250
2.2. Reestructuración del sector Paraestatal.	255
2.2.1. Razones del sector Paraestatal.	258
2.2.2. Evolución del sector Paraestatal.	265
2.2.3. La crítica a la eficiencia y al gigantismo estatal.	288
2.2.4. Venta, transferencia o liquidación de em-- presas públicas.	293
2.2.5. Reforma constitucional y proyecto nacional.	300
2.2.6. El sector Paraestatal: consideraciones fina les.	301

ANEXO I	Pág.
La Reestructuración Administrativa de Julio de 1985; Información Hemerográfica.	310
ANEXO II	
Datos básicos de las Empresas Industriales en que el Estado es Inversionista (1981).	325
CONCLUSIONES	372
BIBLIOGRAFIA	394
HEMEROGRAFIA	399