

46  
24

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**



**LA ADMINISTRACION PUBLICA UN  
INSTRUMENTO GENERADOR DE  
BIENESTAR SOCIAL**

**(EN EL CASO DE MEXICO: SEMBLANZA  
HISTORICA)**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA**

**P R E S E N T A :**

**FERNANDO UGALDE TREJO**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**MEXICO, D. F.**

**1990**



## **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.

## CONTENIDO

PROLOGO.....	1
INTRODUCCION.....	5
CAPITULO I	
LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL SIGLO XIX.....	7
A. Independencia.....	7
B. Reformas.....	13
C. Reajuste Gubernamental 1857-1870.....	19
D. El Porfiriato.....	25
CAPITULO II	
REVOLUCION E INSTITUCIONALISMO (1911-1940).....	33
A. El movimiento revolucionario de 1911.....	33
B. La Constitución de 1917.....	37
C. El Partido Nacional Revolucionario.....	41
D. El Modelo Sexenal Cardenista.....	43
CAPITULO III	
INDUSTRIALIZACION Y MOVILIZACION SOCIAL (1940-1970).....	52
A. Panorama Internacional.....	52
B. Transformación del PNR.....	55
C. El movimiento ferrocarrilero.....	59
D. El movimiento estudiantil de 1968.....	65
E. Características generales.....	68
CAPITULO IV	
POPULISMO Y POBREZA (1970-1982).....	72

A. El populismo de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976).....	75
B. El sexenio de la utopía: José López Portillo y Pacheco (1976-1982).....	79
<b>CAPITULO V</b>	
PREMODERNISMO; Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988).....	97
A. Reconstrucción de la Economía Nacional.....	98
B. Espacios de participación social.....	117
C. Reformaciones de las Instituciones Gubernamentales para recuperar la credibilidad de la sociedad.....	123
1. Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD).....	126
2. Ley de Planeación.....	129
3. El Plan Nacional de Desarrollo 1985-1988.....	132
D. Procesos electorales.....	140
<b>CAPITULO VI</b>	
LA MODERNIZACION; Carlos Salinas de Gortari (1988-1990).....	148
CONCLUSIONES.....	170
BIBLIOGRAFIA.....	176

## PROLOGO

La Administración Pública, etimológicamente nos conduce a pensar en un enlace de esfuerzos humanos para alcanzar un objetivo o un determinado propósito, de tal suerte, no existe una sola obra en las sociedades de los hombres que sea producto del individualismo o del anarquismo, pues insoslayablemente los grupos mantienen una vinculación muy estrecha. Por ello, el presente trabajo emana de la cooperación e incorporación de elementos humanos sin los cuales nunca se hubiera constituido.

En efecto, la Administración Pública es un raigambre histórico en donde se presentan como protagonistas el gobierno y la sociedad; siendo el primero la fuerza guía de los recursos de la comunidad, - acción que habría de llevar a cabo utilizando como instrumento a la Administración Pública, la cual es el brazo ejecutor de la decisión política de esta autoridad; en tanto lo segundo se constituye como el campo de acción de la gestión gubernamental, paliando los efectos de su administración con los niveles de vida que presenten los grupos humanos.

En este sentido meditar sobre el pensamiento del país, tratando de encontrar el rumbo más seguro para conducir la nave, observando la historia, a veces iluminada por la comprobación objetiva de las teorías, o ver como en ocasiones estas se transformaron en prácticas o políticas económicas a seguir y, en otras tantas veces se levantaron como doctrinas para sacudir violentamente a los mexicanos. Sin embargo, pacíficas o recalcitrantes, los hechos transformaron nuestro mundo social.

Por ello, la Administración Pública se puede afirmar que es la expresión de la dinámica histórico-social de México, pues siendo la herramienta operativa del gobierno, se convertiría en la "punta de lanza" para tratar de impulsar el orden, el desarrollo y la paz en el país, a la vez funcionó como apoyo para la estructuración de nuestro Estado de derecho, toda vez que los recursos manejados por la Administración Pública, eran destinados hacia este propósito.

Espero, el razonamiento delineado en numerosas ocasiones estuvo inmerso en una incertidumbre, por el hecho de no encontrar documentos donde se compilaran en conjunto datos desde 1810 hasta 1990 que versara en torno a la trayectoria de la Administración Pública en México, de ahí la inquietud por desarrollar el trabajo de esta índole, albergando la ligera esperanza de aportar una obra que sirviera como un compendio de información para otras generaciones de administradores públicos.

Así pues, quisiera agradecer primeramente al pueblo de México de cuya lucha histórica brotán las estructuras de nuestro sistema educativo y del cual forma parte la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Dichos esfuerzos grupales de no haber existido, quizá yo no hubiera podido tener la oportunidad de contar con este espacio universitario, en donde aprendí a reflexionar, a exponer mis criterios y en un futuro no muy lejano espero con honradez, eficiencia y trabajo retribuir los beneficios recibidos, gracias doy pues, a la sociedad, a la UNAM y a mi amada Facultad de Ciencias Políticas y Sociales porque me permitieron usufructuar su infraestructura para mi superación.

En este contexto es insoslayable reconocer la obra pedagógica

de los profesores, porque me orientaron apropiada y atinadamente - durante la etapa escolástica, con lo cual pude mostrar proclividad hacia el estudio, y me condujeron, a la conclusión de las líneas - que contiene el trabajo de tesis.

Por lo anterior, quisiera hacer un reconocimiento muy especial a la Lic. Elena Jeannetti Dávila quien además de haber sido mi maestra en los cursos ordinarios de la Facultad y de ser la asesora - del tema, la considero como una gran persona por lo que siento un intransferible y profundo cariño.

Por otro lado, cabe destacar que la Lic. Elena Jeannetti me apoyo con recursos y tiempo, dandome el acceso a información y proporcionandome materiales; asimismo, en los momentos de flaqueza se convirtió en el bastión para resarcir la vitalidad de mi voluntad e impedir que abdicara en el proyecto, pues nunca existió más que palabras de aliento, consejos acertados y en su momento cuando fue necesario el oportuno reconvenimiento, en virtud de ello agradezco mucho el haberme permitido distraer su atención.

En este sentido también es necesario mencionar como pilares fundamentales del presente trabajo, mis profesores sinodales; Abelino Rebueltas, Cipriano Cruz Flores, Genaro Alfaro y Valentín Yañez, de quienes recibí sólo atenciones y excelentes recomendaciones con los cuales fue posible enriquecer y darle una simetría más apropiada al trabajo.

Por último, de manera muy especial agradezco la colaboración - de mi querida esposa Rocío González, pues a lo largo de casi dos años de investigación descansó en ella la transcripción de los documentos, fichas bibliográficas y hemerográficas, así como otro ti-

po de documentos que considere importantes para mis planteamientos, allende el trabajo de mecanografía, supere, lo más importante fue - sin lugar a dudas su comprensión, apoyo y paciencia para que llegara a buen fin este trabajo.

Fernando Ugalde Trejo  
1989

## INTRODUCCION

Si bien es cierto que la organización de la Administración Pública delinea y nutre sus rasgos actuales en las últimas décadas, no lo hace rompiendo con el pasado sino apoyándose en él.

Por ello, el punto de partida del presente trabajo es la inquietud por demostrar cierta explicación histórica sobre la Administración Pública, entendiéndola como el instrumento generador de bienestar social insuficiente y considerando que es necesario retomar precedentes de diferentes períodos, se habrá de recopilar datos desde 1810 hasta nuestros días.

A lo largo del trabajo se retomarán una serie de antecedentes, con los cuales se pretende advertir desviaciones que aparentemente había incurrido la gestión gubernamental y de manera propositiva se expondrá un razonamiento al respecto.

De tal suerte, y para apreciar el proceso evolutivo y el papel preponderante de la Administración Pública en México se enfocarán diversos factores que se habían involucrado en el desarrollo nacional, entre otros:

- a. En lo político se abordarán a grosso modo, la formación del gobierno, resaltando decisiones y actividades en algunos períodos presidenciales, los cuales incidieron en la constitución gubernamental.
- b. En lo económico se retomarán indicadores como la deuda, la industria, ingresos, egresos, comunicaciones, etc.
- c. En lo social, sobre todo lo que compete a grandes movimientos sociales (laboral, urbano, educativo, etc) que por trascendencia incidieron para reformar los esquemas de comportamiento de la sociedad

y que hicieron denotar inquietud entre los estratos, por anomalías gubernamentales. Destacando a la vez el auge poblacional, la conducta educativa, la infraestructura en vivienda, salud, etc.

d. En la Administración Pública; diversificando la movilidad tanto de los funcionarios y de los cuadros burocráticos; el crecimiento tanto de las dependencias como de las entidades, subrayando la importancia de algunas que surgieron y se desvanecieron, así como la normatividad que dió vida a la Administración Pública.

Asimismo, este trabajo se divide en seis capítulos;

- I. La Administración Pública Mexicana en el Siglo XIX.
- II. Revolución e Institucionalismo (1911-1940)
- III. Industrialización y Movilización Social (1940-1970).
- IV. Populismo y Pobreza (1970-1982).
- V. Premodernismo; Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988).
- VI. La Modernización; Carlos Salinas de Gortari (1988-1990).

El trabajo no puede considerarse como algo acabado, pretende despertar interés por esclarecer algunas temas que no han sido cubiertos en su totalidad y que se pueden profundizar en este campo de la investigación social.

## CAPITULO I

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL SIGLO XIX

Nuestro país, luego del período colonial en el que permaneció por casi 300 años, en los albores del siglo XIX se "levantaba", en contrandose con un mundo que le ofrecía otras perspectivas como nación. De tal suerte, los habitantes influenciados por las doctrinas de conspicuos hombres, como Voltaire o Montesquieu y diversas teorías (la Enciclopedia, la trilogía del poder de los E. U.) se dispusieron a cristalizar un proyecto como país soberano y autónomo, en lo político y en lo administrativo.

Para tal empresa, se valió de la Administración Pública, la cual estructuraría el edificio de la sociedad mexicana. Observemos pues el recorrido de esa Administración Pública en nuestra patria.

## A. Independencia.

Un 21 de septiembre de 1821 después de once años de lucha se consumó la Independencia de nuestra nación, sirviendo como base "los Tratados de Córdoba", signados por Ignacio de Iturbide, Armáburu y Juan O'Donofu, mismos que formalizarían las primeras organizaciones en México, su artículo 7 nos dice: "Se nombrarán inmediatamente conforme al espíritu del Plan de Iguala una junta compuesta de los primeros hombres del Imperio, por sus virtudes, por sus destinos, por sus fortunas, representación y concepto"(1).

1. Moreno, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Pax-M. México 1978. p. 100.

Innegablemente su textura adquiere un matiz elitista, dado que el país en esa época estaba compuesto en su mayoría por individuos que no reunían tales requisitos y los pocos carecían de conocimientos administrativos, inexperiencia que habría de costar muy caro para los mexicanos.

Tiempo después se sumó otro elemento a la conformación del gobierno, siendo en el artículo 9 del Acta Constitutiva de 1824 donde se estableció que el Supremo Poder de la Federación se dividiría en tres poderes: "el Legislativo que dicta las leyes, el Ejecutivo, - que las hace cumplir y el Judicial que las aplica"(2), repartición retomada de las doctrinas de Montesquieu y de Locke. A su vez el - Legislativo se reuniría en un Congreso General conformado por una - Cámara de Diputados y una de Senadores; el Judicial, integrado por una Corte Suprema de Justicia, unos Tribunales de circuito y los Juzgados de Distrito; por último el Poder Ejecutivo penetró en política, pues el temor a la tiranía obstaculizó una asseveración firme en torno a él. La Constitución de 1824, dejó abierta la posibilidad de ser unipersonal o colegiado, su artículo 15 a la letra nos dice: "el Supremo Poder Ejecutivo se depositará por la Constitución en el individuo o individuos que ella señale"(3), pero finalmente fue uno sólo el depositario de ese poder.

El primer presidente fue Guadalupe Victoria y entró en funciones el 10 de octubre de 1821, organizando a la Administración Pública y da a conocer: "el reglamento para el gobierno interior y

2. Torres del Villar, Ernesto. Desarrollo histórico del Constitucionalismo hispanoamericano. Ed. UNAM, México 1976. p. 105
3. Carpizo, Jorge. El presidencialismo mexicano. Ed. S. XXI. México 1984. p. 48.

exterior de las secretarías de estado y del despacho universal del 8 de noviembre de 1821. Esta disposición estableció cuatro Secretarías de Estado y Despacho Universal; Relaciones Exteriores e Interiores, Justicia y Negocios Eclesiásticos, Guerra y Marina, y Hacienda Pública"(4). Este decreto además contenía el número y categorías de los funcionarios públicos, que entre los cuatro Ministerios tenía alrededor de noventa personas; asimismo, mencionaba sueldos y obligaciones de cada uno de los empleados, incluyendo a los ministerios; y, a grosso modo las funciones de cada dependencia, resultando que la de Relaciones Exteriores e Interiores atendía: "... el manejo de las relaciones diplomáticas (incluyendo las que tenía con el Vaticano, que entonces era una potencia en el orden religioso) correos, caminos, calzadas, puentes; todos los ramos económicos y políticos del reino, vg jefes políticos de las provincias, ayuntamientos, mayordomías de propios y arbitros y otros más...

- La Secretaría de Estado y Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, manejaba la administración de justicia por medio de los Tribunales Supremos, jueces y demás autoridades; asuntos generalmente eclesiósticos, empleo de este ramo; religiones regulares y seculares; lo correspondiente a las juntas supremas de medicina, cirugía y farmacia.

- La Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina, resolvía todo lo relativo a las armas de mar y guerra...

- La Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda, estaba encar-

4. México a través de los informes presidenciales. La Administración Pública. Ed. S.P. México 1976. t. 5. Vol. I. p. 4.

gada del manejo de las diversas rentas públicas\*(5), el carácter - decisivo en la elección de esos funcionarios su lo adjudicó el - Congreso, a la vez que también tenía la facultad de nombrar al vicepresidente.

Ahora bien, el producto excepcional del reglamento del 8 de noviembre, pretendió edificar una sociedad vital y progresista, - con base en una Administración Pública ordenada, sin embargo, sus propósitos se vieron limitados por los siguientes factores:

a) Políticos; los Estados de la Federación (20) y sus territorios (6) no alcanzaban una hegemonía en torno a la unión, por ejemplo - Texas, se mostraba renuente a las directrices centrales.

b) Económicos; el país por los constantes saqueos del cual fue objeto y la prolongada guerra, se encontraba devastado, sus campos y tierras, a pesar de su fertilidad, estaban prácticamente muertas - por el desuso; su industria era precaria y muy rudimentaria con - tendencias a lo artesanal, por lo tanto centró sus esfuerzos para conseguir el financiamiento necesario y echar a andar la maquinaria gubernamental y social.

c) Sociales; la presencia de grupos disidentes aún era permanente y la pacificación era indispensable para el progreso.

d) Administrativos; las instituciones al ser casi inexistentes enfrentaban problemas de estructuración, lo que incrementado a la - idea del absolutismo colonial del Imperio Español, hacían que presentaran matices muy allegados a esta partitura, y de alguna manera preservaron intereses oligárquicos (se pudo ver en el artículo

5. Rives Sánchez, Roberto. Elementos para un análisis histórico de la Administración Pública Federal en México 1821-1940. Ed. INAP México 1984. pp. 52, 55 y 54.

7 del Plan de Córdoba) y la Administración Pública como tal se vio sujeta al grupo de militares del alto clero y de la nobleza, discriminando a las otras clases sociales del país, de todo cargo público.

Por otro lado, los intelectuales mexicanos entre otros, José María Luis Mora, Lucas Alamán, Mariano Michelena y Gómez Parias, no llegaron a un acuerdo en la formación del gobierno ni a una ideología que homogenizara el pensamiento de los mexicanos.

Ante tales divergencias el orden y la paz no duró más allá de cuatro años y las ideas originales de orientar los recursos captados, vía deuda, se destinaron a la manutención del ejército para preservar el poder, por consiguiente, la efervescencia militar tomó causas impresionantes y el país se volvió a ensombreser por la guerra civil.

La inestabilidad de la Nación, se vio reflejada en su Administración Pública, pues por el ajeteo bélico, tanto el Ejecutivo Federal como sus Ministerios sufrían constantes relevos, dinámica que por supuesto no permitía desarrollo alguno, de tal suerte que "...de 1824 y enero de 1837 el Poder Ejecutivo Federal cambió de titular en dieciséis ocasiones. Los ministros de Relaciones cambiaron o fueron ratificados, en treinta y nueve ocasiones; los de Justicia treinta y cuatro; los de Guerra cuarenta y ocho y los de Hacienda treinta y siete"(6).

Lo anterior habla por sí solo de la extrema dificultad para establecer una organización, conduciendo al país al desastre.

6. Flores Caballero, Romeo. Administración y política en la historia de México. Ed. INAP. México 1988, p. 65.

A pesar del desequilibrio y el desorden, la Administración Pública en esta etapa mostró una conducta ágil, por lo cual, se observó cierto desarrollo en el ámbito administrativo; se elaboraron Cartas Topográficas del país; se reglamentó la Contaduría Mayor; se erigieron aduanas en varios puertos costeros de la República, en donde se impulsó a los astilleros; se construyeron caminos; se estableció el Gabinete de Historia Nacional, clasificando y registrando su acervo; se crearon los Tribunales de Justicia; se expidió la prohibición de de introducción de manufacturas; se creó el Banco del Avío<sup>7</sup>, idea primordialmente emanada de Lucas Alamán, para apoyar y fomentar sobre todo a la industria; se instala la Dirección General de Instituciones Públicas (ideada por José María Luis Mora); en mayo 20 de 1831 se establece una ley sobre Calificación y Clasificación de la Deuda Pública; el 11 de febrero de 1832 se publicó la Ley que obligaba a los estados a cumplir a la Federación; en julio 6 de 1833 mediante una circular pretendieron limitar la ingerencia del clero en asuntos políticos; el 24 de diciembre de 1837 se realizó una sobre "manos muertas".

7. Este Banco es impulsado por industriales como Esteban de Antuña no y en general de la industria textil; importaba maquinaria y concedía crédito y dice el maestro Romeo Flores en su libro Administración y Política en la Historia de México; "...la función del Banco tenía un doble propósito. Por una parte permitía la intervención del Estado en la economía y, por la otra, intentaba resolver un problema político al permitir el acceso de la clase industrial hacia los grupos privilegiados" (p. 58 y 59). - Cabe destacar que ante el desorden del país no tenía el gobierno otra alternativa. Por otro lado, este momento se afirma como el precursor del proteccionismo gubernamental hacia la industria mexicana, apareciendo como una de las primeras empresas públicas.

## B. La Reforma

Entre 1837 y 1856, la incertidumbre de la Administración Pública prosiguió, por tanto los relevos de los titulares del poder ejecutivo, como de los Ministerios no cesó, teniendo que en ese período hubo 26 presidentes; 76 veces ministros de Relaciones; 80 en Justicia; 64 en Guerra y 83 en Hacienda.

El poder, era monopolizada en las manos de unos cuantos, rotándose entre los militares y caciques regionales, por lo cual un agitado período de golpes de estado y de dictadura militar, de movimientos sociales, recrudeciendo aún más las hostilidades y no se veía por donde penetrara la paz.

El 29 de diciembre de 1836 se publicaron las normas legislativas del gobierno conservador; el nuevo código político, conocido con el nombre de las "Siete Leyes Constitucionales", precisamente porque su estructura se sustenta en igual número de normas, mismas que a continuación se detallan:

"...primera..., se establecían las garantías del individuo; los derechos y obligaciones del mexicano; invitaba a los extranjeros para establecerse en el país con el aliciente de la propiedad raíz; respecto absoluto a la propiedad privada...los individuos se apegaron al culto católico, pues no toleraban el ejercicio de alguna otra religión"(8).

La inspiración de esta primera ley, al contener el símbolo católico, de alguna manera impedía una abierta libertad para el esta

8. Rives...op. cit. p. 81.

blecimiento ahuyentando a los inversores extranjeros, considerando que la expansión industrial, fundamentalmente era promovida por protestantes, careciendo por tanto de una circunspección adecuada y provocando la subordinación de los liberales, por la falta de cohesión a las directrices de esta ley, además es obvio la ingerencia de la Iglesia en el gobierno.

"- La segunda ley fue la gran novedad, al crear el Supremo Poder Conservador, integrado por cinco miembros. Su finalidad era la de mantener el equilibrio entre los poderes clásicos"(9), la innovación en este aspecto no tuvo precedente alguno, pues al asumir la dirección en conjunto, de las actividades del país, dirimiría las tendencias beligerantes entre ciertos grupos y bajo un principio de concertación, supusieron corregir las fallas del aparato estatal, este "supremo poder" tenía la capacidad de censurar leyes, decretos o actos de poder ejecutivo y de la Suprema Corte de Justicia, así como de renovar los titulares de ambas instancias, etc.

"- La tercera ley correspondía a la organización del Poder Legislativo que, en esencia, a pesar de los deseos de los extremistas de derecho, mantuvo la estructura liberal"(10). La función del Senado prácticamente fue disuelta, adquiriendo un carácter "sui generis" por la modalidad alcanzada en su representación..

"- La cuarta ley establecía que el Poder Ejecutivo estaría en manos de un supremo magistrado (Presidente de la República), cuya gestión duraría ocho años...

"- La quinta ley se destinaba al Poder Judicial. Esta se inte

9. Rivas...op. cit. p. 81.

10. Flores...op. cit. pp. 76-77.

graría por la Corte Suprema, los tribunales superiores de los departamentos, los tribunales de hacienda y para los juzgados de primera instancia...

"- La sexta ley establecía la división territorial, departamentos, distritos y partidos..."(11). El primero estaría dirigido por un gobernador, el segundo por un prefecto y un suprefecto y el tercero vendría siendo lo que son los ayuntamientos, los cuales se integrarían con seis alcaldes, doce regidores y dos síndicos, sumados al ejecutivo, supremo poder que se encargaría del sistema administrativo de la nación.

En la séptima ley se asentaba que dicha carta tendría un carácter permanente e inalterable.

Este período conservador se mantuvo hasta 1847 y era influenciado por la ideología de Lucas Alamán, las Siete Leyes así lo mostraban, él se inspiraba en preservar la religión católica y defender sus bienes, erigir un gobierno fuerte para que desarrollara sus funciones y crear otro nuevo estilo de gobernar. Manteniéndose por un ejército profesionalizado, enlazándose con las ideas absolutistas.

Sin embargo, el país lejos de encontrar la calma se mantuvo en un permanente desorden, aflorando aún más la escasez de recursos para abastecer las necesidades de la población.

Sus acredores la acechaban más estrechamente, lo cual tuvo como consecuencia "ligeros" altercados sobre todo con Francia.

Sumando a esto la estructura del gobierno también se presen-

do modificar y en 1861 con un plan denominado las Bases de Organización para el Gobierno Provisional entró en acción mediante una "Junta de Notables" para tratar de hacer una Constitución y darle un nuevo perfil al país.

Lo que es peor, se enfrentó a una guerra con los E. U. por la posesión de Texas "México fue despojado de la mitad de su territorio, incluyendo Texas, Nuevo México, Alta California y con la nueva línea divisoria, el sacrificio de porciones de territorio de Tamaulipas, Sonora y Baja California; dos millones cuatrocientos mil kilómetros cuadrados y un pago de indemnización por quince millones de pesos"(12), además "...ocasionó la ocupación por parte de los Estados Unidos de nueve islas del Archipiélago del Norte, de manera ilegal, ya que no fueron incluidas en el Tratado de Guadalupe. Dichas islas todavía están ilegalmente bajo el control de los Estados Unidos y son las siguientes: Santa Rosa, Santa Cruz, San Nicolás, Santa Bárbara, Farallones, Anacapa, Santa Catalina, San Clemente y San Miguel."(13). Mientras que para los Estados Unidos la guerra le había costado "unas cuantas vidas", 25,400 soldados de los 104,284 movilizados.

Ahora bien, la Administración Pública nuevamente sirvió de puntal para mantener al país, estructurándose en seis Secretarías: Relaciones Exteriores; Gobernación; Justicia; Fomento, Colonización; Industria y Comercio; y, Guerra, inherentemente a estas, la Tesorería General de Dirección de Alcabalas; la Nacional Casa de Moneda; la Junta de Minería; las Juntas de Artesanos. Análogamente

12. Flores...op. cit. p. 89

13. Cacaña, José Luis. México en la órbita imperial. Ed. El Caballito. México 1970. p. 23.

se crearon escuelas como la de Medicina, la de Agricultura y la de Artes, teniendo como objetivo promover la modernización de la educación, además de fundarse la Universidad Nacional y Pontificia; la Academia Nacional de San Carlos y el Colegio de abogados; y, como complemento a la educación bélica se fomentó el Colegio Militar.

Cabría resaltar los estudios y análisis sobre la Administración Pública; de Lucas Alamán, quien en 1838 publicó "El examen de la Organización General de la Administración Pública"; en 1853 el presidente Arista desarrolla un documento sobre Bases de la Administración de la República.

En el aspecto legislativo impelen leyes por un lado, para tener un mayor control de las actividades hacendarias; por otro lado, políticamente para detener la ingerencia del clero en la actividad social emanando "la Ley de Administración de Justicia Orgánica de los Tribunales de la Nación del Distrito y Territorios, expedida el 23 de noviembre de 1855 y mejor conocida como la Ley Juárez" (14), divulgada como la Ley Suprema de la Sociedad, la cual sólo reconoce a las instancias del Estado como representante civil, lo que conllevaría a tener fricciones con la Iglesia, el desfazamiento del clero se complementó el 25 de junio de 1856, con la publicación de "la Ley de Desamortización de Finca Rústicas y Urbanas; con lo cual se confrontaba abiertamente con los bienes eclesíasticos.

Cabría señalar que durante el Imperio el régimen no retiró su

14. Flores...op. cit. p. 99.

tas decisiones gubernamentales establecidas por Juárez y Lerdo.

En otro orden de ideas, entre 1837 y 1853 se incrementó la población de seis a siete y medio millones de personas aproximadamente; en 1856 se contaba ya con una población de 7'853,000 habitantes, teniendo una tasa real de crecimiento del .64 por ciento anual.

Así bien los ingresos nacionales eran variables, sin embargo en los diecinueve años, mínimamente ocho tuvieron superávit en sus estados de cuenta; el campo por los constantes enfrentamientos apenas y cubría lo necesario para funcionar; en la minería México representaba un cincuenta por ciento de la producción mundial, por esta razón desde 1822 se le daban prebendas fiscales y las minas estaban expandidas por todo el territorio, principalmente en las zonas del bajo; la industria textil hasta 1854 contaba con 52 establecimientos y 393 telares, 10 316 trabajadores, produciendo 2'843,044 mantas y 3'413,715 kg. de hilaza, su valor de la producción era aproximadamente de 8,833 pesos\*.

Asimismo, aparecieron pequeños talleres de carpintería y zapatería; para la salida y entrada de productos el gobierno había instalado en 1854, 13 puertos (Veracruz, Matamoros, Soto la Marina, Mazatlán, etc); ya desde 1838 se inició la construcción del primer ferrocarril que iría de México a Veracruz, sin olvidar que había abierto ramales de caminos para la circulación de carretas y carretones, que transitaran el transporte de personas o mercancías, los cuales comunicaban a las ciudades más importantes del país. Es decir, a pesar del estado que guardaba la nación, crecimos.

\* Datos obtenidos del libro México en el siglo XIX (1831-1910), de Ciro Cardoso. Ed. Nueva Imagen. México 1983. pp. 65 a la 129.

### C. Reajuste Gubernamental 1857-1870

Los movimientos en las instituciones administrativas prosiguieron; el Poder Ejecutivo cambio 18 ocasiones; en la de Relaciones Exteriores 64 veces; la de Gobernación 44; Instrucción Pública 55; - Industria y Comercio 35; Guerra y Marina 48; Hacienda y Crédito Público 55; en tanto que en la gestión monárquica se observaron los siguientes Departamentos cuyas modificaciones de titulares fueron; en el de la Casa Imperial cuatro; de Estado dos; de Negocios Extranjeros y Despacho de Marina tres; de Gobernación cuatro; de Justicia cuatro; de Instrucción Pública y Cultos cuatro; de Guerra cuatro; - de Fomento tres y de Hacienda seis.

Después de una larga cavilación, el 5 de febrero de 1857, siendo presidente Valentín Gómez Farias, fue aprobada la Constitución, - que nuevamente implantaría la República Federal, incorporandole los elementos de representativa y democrática; reconocía a veintitrés - estados libres y soberanos; el Poder Legislativo se depositó en la Cámara de Diputados, manteniendose a la "sombra" a la de Senadores; - el Poder Ejecutivo nuevamente volvió a ser presidido por una sola - persona y el Poder Judicial se mantuvo en la Suprema Corte de Justicia.

Empero, no se presentaban señales de orden, por el contrario se exacerbaban aún más los ánimos entre los grupos disidentes al gobierno, sujetando al país a nuevos enfrentamientos, Cabría señalar que con antelación la fracción conservadora, ya había iniciado la búsqueda de un príncipe para México, encabezados entre otros por Miguel Miramón, Leonardo Márquez, Juan N. Almonte, García de Estrada,

Antonio Labastida y Mariano de Salas, quienes enfáticamente mostraron un desgarro hacia la organización federalista de los liberales.

El descontento maduró en 1865 cuando lograron traer hasta nuestro país a Maximiliano de Habsburgo, mismo que fuera ejecutado el 19 de julio de 1867 en el Cerro de las Campanas, apagando así -- los ánimos del bloque conservador.

"Juárez entró triunfante en la Ciudad de México, el 15 de julio de 1867. La definición política se había consumado. Los enemigos de la República Democrática y Federal habían sido derrotados y su prestigio destruido; su identificación con un ejército y un gobierno extranjero los aniquiló. El gobierno de Juárez mantuvo incólume sus principios republicanos y su raíz mexicana y popular. Durante la guerra no contrajo compromisos contra la independencia, la soberanía, la integridad territorial y afirmó en la ciudadanía el respeto a la Constitución..."(15). Pero estuvo a punto de flaquear ante la premura financiera, sin embargo los Estados Unidos lo rechazaron ya que no aceptaron un Tratado denominado Mac-Lane-Ocampo en el que concedían el derecho perpetuo de tránsito por el Istmo de Tehuantepec a cambio de su ayuda económica y apoyo político.

A la vez la fracción conservadora buscó apoyo en España, quien celebró el Tratado Mon-Almonte que no se ratificó por no ser aceptado, al no darse por vencidos los conservadores contrataron con el Banquero Suizo Jecker un préstamo de 15 millones de pesos, de los que sólo recibirían 700,000.00 en efectivo, aunado a esto sacaron de la Legación británica 600,000.00.

15. Flores...op. cit. pp. 113 y 114.

La Nación se encontraba lastimada; las fuentes de riqueza estaban paradas por la lucha, las arcas del gobierno exhaustas y funcionaban de acuerdo al crédito y al agio; el bandillaje extendido por todo el país, con un espíritu de anarquía que era fomentado por la multitud de grandes y pequeños caudillos.

La constante penuria del Estado contribuyó a impedir el cabal resurgimiento del país y su rápida transformación económica; no obstante al producirse la desamortización de los bienes del clero, un conjunto de riqueza estancada había empezado a movilizarse.

La Reforma había dado lugar a una transformación industrial caracterizada por la supresión del sistema de gremio; los artesanos con el advenimiento de las nuevas técnicas de producción se iban convirtiendo en asalariados; además la construcción del ferrocarril que se inauguró el 1 de enero de 1873 (México Veracruz) vino a acelerar el ritmo de la producción, facilitando el transporte de las materias primas y de los artículos elaborados a los mercados de consumo.

En cuanto a las instituciones se constituyen dependencias del Ministerio de Hacienda; la Sección de Contribución Directa en las aduanas y en la Tesorería General se reformó la Organización de la Junta de Crédito Público.

Fueron modificadas varias veces las Secretarías de Estado disminuyendo a seis; Relaciones Exteriores; Gobernación; Justicia; Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública y Fomento; Colonización; Industria y Comercio. A partir del 8 de febrero de 1861 la de Justicia e Instrucción Pública se denominó de Justicia e Instrucción Pública, ese mismo año ~~entrelazan~~ funciones y

se redujeron a cuatro (6 de abril), posteriormente se volvieron a incrementar a seis (12 de junio).

El 11 de agosto de 1859 se mandó retirar la legación de México ante el pontificio; el 23 de junio se crea la Ley del Matrimonio Civil; el 28 de ese mismo mes la Ley Orgánica del Registro Civil; - el 31 el decreto del gobierno que declara toda intervención de los cementerios y campos santos; el 4 de diciembre de 1860 se publica la Ley sobre la Libertad de Cultos; el 2 de febrero de 1861 el decreto donde quedan secularizados los Hospitales y Establecimientos de Beneficencia, todos los anteriores desvanecieron el poder de la Iglesia; se establece el Banco Nacional; se incorporaron los territorios de Sierra Gorda, Tehuantepec e Isla del Carmen (se reincorporaron a sus respectivas entidades Guanajuato, Veracruz y Yucatán); - el 23 de febrero de 1861 se decreta la distribución de los ramos de la Administración Pública, siendo antecedente directo de la Ley de Secretarías; formalizan planes presupuestales, etc.

En estos años de agitación (1857-1870), la población había alcanzando 9'300,000 habitantes con un crecimiento anual del 75 por ciento; la deuda llegaba a los 500 millones de pesos y en siete años se tuvo superávit en el renglón de ingresos, en tanto que por el desorden, diez años consecutivos no hubo registro alguno sobre las transacciones; mientras tanto los ingresos totales sobre comercio interior y exterior fluctuaban entre los 17 y 18 millones por año.

Para 1862 en el campo habían disminuido 318 haciendas en comparación de 1810 existiendo 3,424; mientras tanto los ranchos se habían duplicado, pues de 6,884 que existían en 1810 pasaron a ser

14,554 en 1862, en ellos se producía el ganado de tiro y cría, una parte se dedicaba al arrendamiento, otra más al cultivo y una cuarta fracción se mantenía de reserva.<sup>m</sup>

El sistema agrario mexicano de ese tiempo, daba trabajo primordialmente a una considerable cantidad de mexicanos. Sin embargo, las fuerzas productivas no alcanzaban un verdadero desarrollo por las variantes del país, por lo cual su producción prácticamente se limitaba al consumo interno.

La minería también tuvo un repunte importante, pues de una producción que se tenía, en la década de los cincuenta a los sesenta de 4'569,500 kilogramos, para la mitad de la década de 1871 a 1880 alcanzaba ya las cifras de 5'831,109 kilogramos, es decir aumentó un veinte por ciento, prosiguiendo como el sector que captaba más divisas para el país.

En cuanto a la industria textil en 1876 existían más de ochenta establecimientos, el doble de 1854; 8,132 telares, ocupando 16,871 trabajadores, que a diferencia de la década de los cincuenta sólo incremento su planta laboral en 555 más trabajadores aunque su producción cayó en un ocho por ciento aproximadamente, sin embargo su valor aumentó en un cincuenta por ciento, lo que de alguna manera refleja un índice inflacionario muy alto.

Por otro lado, nos encontramos que a parte de la industria textil ya se había venido estableciendo una serie de industrias teniendo: 2,370 de hierro y metales; 2,668 de industrias químicas; 8 de papel; 5,076 de alimentos y bebidas; 765 de cerámicas; 12 de vi-

<sup>m</sup> Datos obtenidos del libro México en el siglo XIX... pp. 97 a la 230.

drio; 3,519 de cuero; 2,166 de muebles y trabajos de madera; 92 de impresión; 1,140 de otras; 3,558 de textiles e indumentarias haciendo un total de 21,374 establecimientos distribuidos en todo el país, teniendo preponderancia en Puebla.

En cuanto a las vías de comunicación para fines de 1876 existían en México 878 km de vías construidas, de las cuales 510 eran de ferrocarril, las restantes eran caminos y calzadas de tierra; se contaba ya con 18 puertos con 8 aduanas; en la frontera norte, se llegó a contar con una flota de naves pequeñas de 86, con capacidad de 8,484 toneladas.

En 1870 se instaló un sistema de comercio más sofisticado en lo que compete a los intercambios externos, el sistema fiscal se torno menos rígido entre 1806 y 1872 pretendiendo proteger la expansión del comercio y la industria, pero a partir de ese año el gobierno penetró en un proteccionismo reformando y aclarando algunos puntos en torno a una política arancelaria, lo cual incrementó los impuestos a la importación y exportación comercial, impulsando aún más la renta de las alcabalas, en la que se establecía que por ley, se especificaba el monto a pagar por cada producto entre un cinco y un diez por ciento, para los productos nacionales y un tres y un cuatro por ciento para los extranjeros.

Los telegráfos fueron impulsados con medios sofisticados de comunicación; el correo por su parte, incrementó sus servicios y su personal.

En el ámbito social, en 1861 se creó la policía rural, para resguardar las vías de comunicación más importantes y con la cual combatir el bandolerismo y la vagancia.

Se podría afirmar, que nuevamente aparece un breve despegue en el desarrollo del país, con base en los avances alcanzados en el comercio, en el agro, en la minería y en las nuevas técnicas de los medios de comunicación, con los cuales la sociedad estrechaba sus relaciones y ampliaba sus caminos.

En suma, el período comprendido entre 1857-1870, pese al desorden se caracterizó por una insesante actividad de la Administración Pública, pues si bien es cierto que sus instituciones nuevamente fueron alternadas, también es cierto que se trataba de impulsar el desarrollo nacional, fundamentalmente se intentaba estructurar un mercado interno, así pues no es fortuito la aparición de recursos más sofisticados en materia de comunicaciones o normas para el comercio, empero, ante la triste intervención de los particulares, el mayor promotor fue el gobierno, de ahí su intervencionismo entre la sociedad.

#### D. El Porfiriato.

Durante los treinta y cuatro años, que históricamente se le atribuye el denominativo de "Porfiriato", México alcanzó un progreso inusitado en el aspecto económico y administrativo, valiéndose de la intervención extranjera y el latifundio, reforzado por un ejército cuidadosamente adoctrinado en centros educativos como: el Colegio Militar, la Escuela Médico Militar en las Colonias Militares. Además se instaló una fábrica de armas, para mantener muy bien pertrechados a los soldados.

El gobierno de Porfirio Díaz ideológicamente se sustentaba en

el positivismo del ilustre mexicano Gabino Barrada (quien a su vez lo retomó de las teorías de Augusto Comte), de tal suerte, el lema de Díaz fue "orden, progreso y amor" pues su pensamiento se enfocaba en establecer el orden en el país para aspirar a metas superiores; obtener el progreso con la libertad, con disciplina y amor a la patria.

Ahora bien, Porfirio Díaz preservó la idea de que una buena educación conducía al desarrollo, dándose a la tarea de establecer un sistema pedagógico, cuyos frutos aportarían los adelantos necesarios para el ascenso económico, social y cultural de la nación, por lo cual daría vida a normas y dependencias con dicho propósito y: en 1887 se aprobó la ley que declaró obligatoria la Instrucción Primaria Elemental en el D. F. y Territorios Federales y fundó la Escuela Normal de Profesores; en 1896 se creó la Dirección General de Instrucción Primaria, se decretó la fundación de una Subsecretaría dentro del Ministerio de Justicia; el 15 de mayo de 1905 se fundó la nueva Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes; en 1910 se establece la Universidad Nacional de México (clausurada en 1865).

No obstante, lo anterior refleja que la educación fue exclusiva de la clase privilegiada toda vez, que para los estratos de escasos recursos económicos el acceso era limitado por un sinnúmero de requisitos, entre ellos el dinero, convirtiéndola en un artículo de lujo. Dicho razonamiento se ve reforzado, luego de observar el grado de analfabetismo de la población al concluir la dictadura de Díaz, la cual según Ciro Cardoso era de alrededor del setenta por ciento; es decir, sólo un treinta por ciento en treinta y cua-

tro años de gobierno porfiriano tuvo la facilidad de educarse, así bien, el discurso de bienestar educativo, fue erocionado por el eco quedando en mera retórica.

En contraste, de acuerdo al mismo Ciro Cardoso, un tercio de la población estaba ocupada, <sup>16</sup> conllevando a imaginar que los niveles bajos de la sociedad, eran enfocados a la productividad, sin embargo, la revolución no hubiese tenido razón de ser, pues los números de Cardoso, conllevan a imaginar una sociedad con alta capacidad de absorción de empleo y una equitativa distribución de la riqueza, de igual manera hubiese neutralizado los polos discordantes que rein - vindicaba la descentralización del poder político.

Aun así, México tuvo un considerable auge en el aspecto económico; creció subatancialmente la Industria y de establecimientos pasaron a ser empresas de importancia; de las más grandes fueron 170 - con un capital de 1'650 millones, pero el 77 por ciento era de participación extranjera, por tan sólo un 23 por ciento de capital mexicano, el gobierno para entonces poseía dos empresas.

Estas inversiones se concentraban en las Ferrocarriles Nacionales de México además "... participaban... con el 33 % del capital - de la empresa bancaria 'Caja de Prestamos para Irrigación y Pomento a la Agricultura'(17).

El gobierno permitió el establecimiento de la Banca y para -- 1910 había 32 Bancos con un capital de 764 millones de pesos, resaltando que la más alta inversión era de capitales extranjeros, mis -

16. Ciro Cardoso, señala que la población total era de 15'169,369 - habitantes y la población económicamente activa era de - - - 5'519,823 habitantes aproximadamente. p. 446

17. Ceceña...op. cit. p. 77.

mos que gozaron de preferencias legales para su pleno establecimiento.

En minería y metalurgia existían al final del porfiriato, 170 empresas, amén de la infraestructura de otras compañías como las petroleras, las electricistas, las ferrocarrileras, las agrícolas, etc. mismas que aparentemente empujaron el desarrollo del país, -- puesto que revistió a la nación del matiz industrial, en pleno auge en el mundo.

En cuanto a transporte se creó la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (SCOP), "... esta se encargaría de administrar las siguientes actividades: vías marítimas de comunicación, Unión Postal Universal, telégrafos, teléfonos, ferrocarriles, obras portuarias, calzadas, puertos, ríos, puentes, lagos, canales, mantenimiento y obras en Palacio Nacional y Chapultepec y el desagüe del Valle de México" (18).

En este mismo orden de ideas, al finalizar la administración porfirista, se tenía aproximadamente 15 kilómetros de carreteras federales, política generada desde 1877, cuando el gobierno había designado para mejorar los caminos entre 130 y 270 pesos mensuales, -- sin embargo dichas cifras se redujeron a cien pesos entre 1890-1911, pues su mira se enfocó a fortalecer la red ferroviaria Nacional, -- creciendo sustancialmente, al grado que para 1910 se contaba con -- 24,646 kilómetros, conectando a las principales ciudades del país, -- puertos y fronteras<sup>19</sup>.

Como se dijera, las obras descansaban en los capitales forane-

18. Flores...op. cit. p. 131.

19. México a través... T. 8.. op. cit. p.129.

os, pero el gobierno fue el que otorgó las subvenciones y franquicias, necesarias para construir un sistema de caminos y ferrocarriles eficientes, comodo y eficaz.

Por otro lado, la red portuaria sumaba veintitrés puntos diferentes en las costas de México en donde la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas tendría a su cargo las mejoras y el mantenimiento de los instrumentos para guiar a los barcos hacia las costas mexicanas, como: "faros, bollas, balizas y otras señales luminosas. Estas mejoras favorecieron a puertos importantes en el comercio externo como Veracruz, Tampico, Campeche y Salina Cruz y otros más ligados al tráfico de cabotaje; Anton Lizardo, Zapotitlán y Puerto Angel"(20).

Ahora, en el aspecto financiero Porfirio Díaz dice: "Considero como la necesidad más apremiante a mantener las entradas del erario y establecer algunas economías para que pudiera hacerse con la puntualidad debida los gastos ordinarios de administración que por circunstancias anormales no habían podido con regularidad verificarse en varios meses"(21), instalando un sistema financiero a nivel nacional; la política arancelaria se mantuvo alta con la finalidad de obtener ingresos seguros a las arcas de la nación; control desde el centro, la facultad de establecer impuestos y gravámenes a la circulación de mercancías por el territorio nacional; en 1890 por tal fin se derogaron las alcabalas y las aduanas interiores; esta política comercial gravó la salida de productos nacionales, favoreciendo la importación de capital y de algunas materias primas, por su

20. Cardoso...op. cit. p. 446

21. México a través ...T. II...op. cit. p. 51.

puesto el Estado consideraba escasos los impuestos a pesar de que eran altos para los aranceles o bienes considerados suntuarios, etc.

El ejercicio fiscal tuvo modificaciones a lo largo de este período, llegando a gravar las exportaciones de productos agrícolas. Por otro lado, se cobró impuestos sobre el derecho de patente y de consumo, el de contribuciones del viento y contribuciones del piso. La moneda a 1910 había sufrido un deterioro de 1.49 pesos ante el dólar esto a pesar de la reforma monetaria implantada entre 1903 y 1905.

La deuda pública a la caída de Díaz, alcanzaba un monto de 250 millones de pesos y los ingresos en general de entre 1881 y 1911, solamente ocho años reportaron a la baja, los restantes fueron ex-nos para el país, existiendo un remanente en caja para gastos del gobierno con una cantidad de 136 millones de pesos.

En el aspecto agrícola se acentúa el latifundio vendiendo cuarenta y ocho millones de hectáreas a particulares y compañías para el usufructo, sin embargo, no se promovió al campo en los revolucionamientos técnicos y modernos que se gestaban en el interior del país, Pero repunta ante la viveza del mercado externo, convirtiéndose en un importante importador de productos como el henequén, café, azúcar y madera.

En el ámbito social, se erigió la Escuela de Ciegos, la de Sordomudos, la Correccional, el Manicomio General, se fomentó el Monte de Piedad y la Lotería Nacional como aportadores de ingresos para canalizarlo en ayuda hacia la población menesterosa.

Por otro lado, ante las circunstancias prevaletientes en la política, las modificaciones en el gabinete fueron constantes; en -

cinco ocasiones hubo seis Secretarías; cuatro etapas se aumentó a siete dependencias y en una ocho instituciones; referente a los funcionarios en la de Estado y Despacho de Relaciones Exteriores se llevaron a cabo 41 cambios de titulares; la de Gobernación 18; de Instrucción Pública 18; la de Fomento 19; la de Guerra y Marina 19; la de Hacienda y Crédito Público 27; la de Comunicaciones y Obras Públicas 7 y la de Instrucción Pública y Bellas Artes 3.

La creación de nuevos órganos de gobierno, también tuvo un alto dinamismo entre otras se establecen; la Secretaría de Estado del Despacho de Comunicaciones y Obras Públicas (se creó el 13 de Mayo de 1891); en 1905 la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, así como la Dirección de la Deuda Pública; la Junta de Beneficencia Privada; el Instituto México Nacional; el Consejo Supremo de Instrucción Primaria; la Caja de Ahorros y Prestamos de los Empleados Federales; la Junta de Vigilancia de las Cárceles; la Junta Exploradora de la Flora y Fauna Nacionales; la Caja de prestamos para las Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura; la Comisión Consultiva de Indemnizaciones; el Observatorio Meteorológico Central; la Oficina Liquidadora; la Ordenanza General de Aduanas; la Comisión de Estudios para el Crédito Público; la Comisión para reformar la Ordenanza del Ejército; los Institutos Bacteriológicos y Antirrábicos; el Cuerpo Diplomático; la Administración General de Correos; la Dirección General de Enseñanza Nacional; la Comisión para el Estudio del Sistema Monetario; la Dirección de capacitación del Magisterio; la Comisión para la Compra y Distribución del Café y Frijol; la Dirección General de Agricultura; la Dirección Agraria; la Escuela Nacional de Altos Estudios y la Dirección de Contabili.-

lidad y Glosa.

En conclusión, el sistema porfirista paradójicamente vió rota su línea progresista bajo su mismo fundamento de desarrollo, luego de que impulsara una política de apertura comercial y de inversión extranjera, suponiendo un auge industrial cuyo ramaje habría de cubrir las deficiencias económicas del país, esperando quizá fuera la varita mágica con la cual se daría ocupación a la población, - análogamente arrojaría ingresos a la nación para cubrir sus gastos.

Y en efecto, el país se industrializó, sólo que el capital ja más pensó en beneficiar a la población, en contraste, generó una extrema atomización de los estratos sociales. Creando un polo - en donde se concentro el poder económico, social y político, originando una sociedad altamente desigual y retomando a la Administración Pública como el instrumento que habría de abrir los caminos - para centralizar aún más el poder, de ahí que las obras realizadas en materia agraria, educativa o de comunicación, nunca tuvieron - los beneficios útiles entre la sociedad, pues solamente se realizaron a manera de preservar el control de la "élite" sobre el pueblo.

## CAPITULO II

## REVOLUCION E INSTITUCIONALISMO (1911-1940)

El proceso comprendido entre 1911 y 1940, se caracterizaría como la etapa del reacomodamiento, pues el país se vió sujeto a una efervescencia política de parte de la sociedad, para poder modificar los esquemas económicos, políticos y sociales. Asimismo, impulsar el desarrollo industrial y a la vez contribuir a crear las bases para la democracia.

Cuatro aspectos relevantes sobresalen en esta trayectoria cronológica; la Revolución en 1911; la Constitución de 1917; el surgimiento del Partido Nacional Revolucionario en 1929 y el Modelo Sexenal Cardenista en 1936.

Cimientos cuyas pendientes sirvieron de plataforma para el agrupamiento de las clases sociales y posteriormente como puntal para la institucionalización y ordenamiento total del país, inherente a este proceso también se desarrolla la Administración Pública.

## A. El movimiento revolucionario de 1911.

La falta de circunspección de la oligarquía porfirista, al no permitir el acceso de otros grupos sociales, tuvo como resultado la sublevación de estos y consecuentemente, el movimiento de la revolución, cuyo desenlace fue el derrocamiento de Díaz.

Posteriormente toma la presidencia Francisco León de la Barra y este a su vez se la trasmitió a Francisco I. Madero. sin embargo,

las demandas de algunos grupos beligerantes no fueron satisfechas - bajo el régimen maderista, aunado a esto, la organización porfiriana prevaleció, no observandose modificaciones importantes, provocando nuevamente la perturbación social, por ende el desorden y la guerra.

Surgiendo los planes y pronunciamientos en contra de los gobiernos en turno; sobresaliendo el Programa del Partido Liberal de 1906<sup>22</sup> y la Convención de Aguascalientes.<sup>23</sup> Ambos contenían una tendencia social que sirvió de base para la Constitución de 1917, la cual describe la organización nacional.

El Programa del Partido Liberal contenía principios como: "A. Conservación de la paz; B. Vigencia real de la Constitución de 1857 y de las Leyes de Reforma; C. Libertad de los municipios y eliminación de los jefes políticos; Independencia e inmovilidad del poder Judicial; E. Fomento de la libertad; F. Estudio de una nueva Ley Electoral para establecer el voto directo; Organización del Ministerio de Agricultura, con el fin de inaugurar una política agraria y de crédito interior; y H. Elaboración de una ley sobre accidentes de trabajo para luego llegar a una completa legislación obrera-

22. En 1901 se reunió en San Luis Potosí el Primer Congreso Liberal Mexicano, con el fin de organizar al Partido Liberal, pero su programa fue firmado en San Luis Missouri el 1 de Julio de 1906 por: Ricardo y Enrique Flores Magón, Antonio I. Villareal, Juan Manuel Sarabia, Librado Rivera y Rosalfo Bustamante. Su programa se sostuvo, hasta plasmarse en la Ley Fundamental de 1917.

23. El 1 de octubre de 1914 se reunió en la Cd. de México una Convención de Revolucionarios, convocada por Carranza, iniciandola Alvaro Obregón, Eulalio Gutiérrez entre otros. Continuo sus deliberaciones en Aguascalientes el 10 de octubre de 1914. El 17 del mismo mes llegó Villa acompañado del General Angeles y de mas miembros del Estado Mayor; Zapata envió un numeroso grupo de representantes encabezados por el Lic. Antonio Díaz Soto y Gama.

ra" (24). Solicitando la reducción del mandato presidencial a cuatro años y la prohibición de la reelección para el Ejecutivo y para los gobernadores de los estados, la supresión del servicio militar obligatorio, pero con la posibilidad de un ejército voluntario, es decir evitar las levadas; libertad de palabra y de prensa, muy censurada y la enseñanza obligatoria y laica hasta los catorce años.

En tanto las conclusiones de la congregación aguascalteense se resumieron en un programa de treinta y ocho artículos, englobando - las demandas de los contendientes, dividido en cuatro grandes apartados: agrario, obrero, administrativo y político.

El agrario delineaba la distribución del latifundio para crear la pequeña propiedad, dotando de tierra suficiente a cada mexicano, para satisfacer sus necesidades; devolver a los campesinos despojados, sus tierras; el agua a los que no la tengan suministrarla. Fomento y apoyo crediticio al campo fundando, Bancos Agrícolas que prevean recursos para la irrigación, forestación y mejoramientos técnicos en general; asimismo, impulsar la educación agraria, abriendo centros de estudio.

En cuanto a lo laboral, la presencia obrera era escasa, sin embargo, los convencionistas reflejaron un vanguardismo y una proyección inusitada, puesto que contemplaban en un futuro inmediato - el crecimiento de este sector, de tal suerte, demandaba que se le proporcionara una legislación, seguridad y servicios como: educación, vivienda y prestaciones sociales; de salud, cultural y de egreimiento, reglamentación de su jornada, retiros, estímulos, etc.

24. Flores Caballero, Romeo. Administración y Política en la Historia de México. Ed. INAP, México 1981, p. 146.

reconocer el derecho a las agrupaciones, al movimiento obrero y -  
desvanecer las tiendas de raya.

Desde el punto de vista administrativo, esgrimieron que era necesario organizar adecuadamente las instituciones del gobierno con el propósito de dar una mejor y mayor cobertura a las peticiones de la población; fortalecer una organización pedagógica en cuyo cenit se ubique la Universidad Nacional, siendo indispensable crear la infraestructura suficiente y adecuada para este objetivo; evitar - los monopolios de cualquier tipo; legislar sobre la inversión ex - tranjera haciéndose menester vigilar y supervisar las actividades - del capital foráneo en el país; actualizar la política hacendaria, - eliminar impuestos personales y demás cargas impositivas que mengua - ran las tareas de los individuos.

En lo referente a lo político, se propuso la autonomía de los municipios procurando su libre gestión y un ejercicio independiente de sus órganos administrativos; suprimir la vicepresidencia y las - jefaturas políticas, que funcionaban como mecanismo de caciquismo - político y entorpecían el quehacer del Ejecutivo; de igual manera - el Senado y toda institución que adoleciera de los principios revo - lucionarios; reorganizar el Poder Judicial haciendo efectiva sus - acciones, presuponiendo una independencia total de los otros dos - poderes federales.

Ambos documentos reflejaban la ansiedad de una nación que desea emprender su nueva ruta, bajo las ideas de su gente emanadas de sus propias necesidades. Sus objetivos a pesar de la renuencia de conspicuos intelectuales nacionales, es la esencia de la Constitu - ción de 1917.

## B. La Constitución de 1917

Del movimiento armado que se inicio en 1910, receptor de intereses y de ideas populares, resultó la Ley Fundamental de 1917, primera Constitución, política, económica y social del mundo pero, en realidad, dicho precepto en torno a la fundación de la Carta Magna era la consagración de 107 años de experiencia, de reacomodos, de fulgurantes rebelaciones, incluso del chantaje, la coacción y la invasión extranjera.

Empero, la maduración del proyecto alcanzó su clímax en 1917.- El Estado mexicano es reconstruido y tiene las atribuciones con la propiedad privada, con los derechos sociales, para asegurar las fluctuaciones económicas y una posición social, que no ejersan presiones de desventaja y cancela en los hechos las libertades de muchos ciudadanos. Atribuye su papel y sus tareas en materia educativa, seguridad social, salud, vivienda, el abasto y la inversión.

La política en última instancia y en relación con la actividad del Estado, buscaba asegurar el futuro de la nación, mediante la gestión interna, la acción del orden, endo y exógenamente, asegurando la soberanía nacional, la independencia y la libertad.

Ahora bien, en estas condiciones internas y externas, dan viabilidad y sentido a la vivencia de los mexicanos, por lo cual no puede excluirse la importancia que tienen las cuestiones administrativas, sus acciones directas en campos estratégicos y prioritarios, protegiendo la consolidación del orden en el país.

Entre otras materias que normatiza aparecen las siguientes:

I. Educativo, en su artículo 3º: "Este campo implica establecer eg

cuelas rurales y urbanas, capacitar al magisterio; se encomendo a los estados que organizaran la educación propia de su localidad" - (25), retomando los reclamos del programa de las libertades y de las congregacionales, sumándole la obligatoriedad y una laicidad.

2. Del territorio, artículo 27 "Faculté al gobierno Federal, en calidad de representante de la Nación para administrar la propiedad de la tierra, aguas minerales, yacimientos, salinas, carburos del suelo, y en general de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación"(26), autorizandolo para ceder los espacios encaminados a la inversión extranjera, a la vez dar concesiones, expropiar, etc., en torno a las tierras que sean susceptibles de rendimientos públicos, asimismo imponer y determinar la utilidad, demarcar los límites interno y externo; fraccionar y reparte la tierra; dispone y construye las obras que considere necesarias con el bien patrimonial de la nación.

3. Con el artículo 28 tiene como tarea, dirigir y controlar los medios de comunicación y evitar su monopolio; control de la moneda (acuñación); impuestos obligatorios a la industria y accionará en caso de existir acaparamiento.

El artículo 123, exige una legislación laboral, conteniendo los anhelos de seguridad para el trabajador; reglamentación de su jornada de trabajo; salarios; condiciones de trabajo; incapacidad; derechos de la mujer trabajadora, acceso a la seguridad social; la vivienda, la salud, la cultura, la educación, el esparcimiento, etc

25. Nives...op. cit. p. 251

26. ibid. p. 251

Se constituyen las Juntas de Conciliación y Arbitraje, con la representación del Estado, los patrones y el obrero, decidiendo sobre aspectos laborales; se forma la Caja del Seguro Popular, para cubrir gastos de invalidez, de muerte, etc.

El artículo 126, sujeta los gastos estatales al régimen presupuestal.

Pero el 131, faculta al Estado para gravar las mercancías de importación y exportación.

El 134 para controlar obras públicas bajo concurso.

En cuanto a la organización del gobierno; el artículo 49 establece una división de poderes; Legislativo, Ejecutivo y Judicial. - El 50 hace la división legislativa en forma bicameral; Diputados y Senadores, de acuerdo a los principios de los Constituyentes de los E. U. de 1777.

Del 80 al 87 habla del poder Ejecutivo; elección directa; el candidato debe ser de padres mexicanos y nacido en nuestra nación; tener constancia de residencia de un año; en cuanto a la gestión del Ejecutivo se determinó primeramente cuatro años, luego en 1928 se extendió a seis su mandato; sobre la situación en caso de ausencia temporal o absoluta y por renuncia.

El artículo 89 menciona las facultades del Ejecutivo, que entre otras son; iniciar e intervenir en la legislación, así como el voto y la promulgación de éste; en medidas de salubridad; celebrando tratados y negociaciones diplomáticas; gravar mercancías; suspender las garantías individuales (apareciendo en el artículo 29); -- tiene la facultad de "Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, al gobernador del Distrito Federal, y a los de

los territorios federales; al procurador general de la república, - quien además de ejercer la acción penal en la sociedad civil, es el representante del gobierno, es decir, es su consejero jurídico"(27).

Es reconocido que el proyecto de la Constitución de 1917, lo dirigió Venustiano Carranza, pudiéndose observar una rigidez del - pensamiento de esa época, pues de una serie de situaciones bélicas, nació la idea del excesivo control, haciendo por ley el "equipo político", de lealtad, de disciplina y de sometimiento de la Administración Pública a los deseos y caprichos del presidente, es decir - que un individuo pueda hacer y deshacer sin tomar en cuenta a la sociedad.

Además, tiene la facultad de remover, el cuerpo diplomático; - al Senado; puede declarar la guerra, inhabilitar y cerrar los puertos y aduanas, concede indulto, etc.

"De esta manera el ejecutivo, es decir, el presidente, surgió con un triple carácter: Jefe de Estado, Jefe de la Fuerza Armada y Jefe de la Administración Pública, poco después se habría de conver- tir también en Jefe del Partido."(28), quizás a los Constituyentes les faltó sumarle "Jefe de la Sociedad".

A pesar de todo el proyecto sirvió para preservar y compene - trar a la nación en un período relativo de tranquilidad, luego que este reconociera algunas de las prioritarias demandas sociales. - Aún tendrían que pasar algunos años para tal situación, siendo hasta 1921, con la muerte de Venustiano Carranza y el acceso al poder del "Grupo Sonora", cuando se dirizieron muchos intereses y se dio

27. Rives...op. cit. pp. 257

28. ibid. pp. 258 y 259

ron las condiciones para recomodar a la nación y entrar en un verdadero período de tranquilidad.

### C. El Partido Nacional Revolucionario (PNR)

El 5 de marzo de 1929, Plutarco Elías Calles anunció la conformación del Partido Nacional Revolucionario, el 29 del mismo mes, la proclama se hace efectiva, formalizándose la constitución del organismo político, la finalidad era la de funcionar como un mecanismo de enlace para dirimir las controversias entre los diversos grupos sociales y:

1. Agrupar a todas aquellas fuerzas ideológicas en una sola línea, -cuyas directrices surgieran desde el centro.
2. Evitar el crecimiento del caudillaje que condujera a nuevas sublevaciones.
3. Utilizarlo como herramienta ideológica, que le pudiera permitir y mantener tranquila a la población, mediante su adoctrinamiento y a la vez se convertiría en el aparato de legitimación en el poder.
4. Como el alimentador de los mandos altos y medios de la Administración Pública, pues una vez concluida la campaña electoral los cuadros administrativos provendrían y provienen del partido, además de que de él, se gestionan y se dan los programas de gobierno; inherentemente se adoptarían las políticas sobre la utilización de los recursos humanos, materiales, financieros, técnicos, etc., encadenando irremediabilmente a la Administración Pública a una decisión del Partido Nacional Revolucionario.

El PNR tuvo como primer candidato para asumir el Poder Ejecutivo

vo a Pascual Ortiz Rubio, quien sana sin ningún problema las elecciones presidenciales, empero, su administración se vio interrumpida dos años después, ya que fue presionado y aparentemente obligado a dimitir. De tal suerte, Calles apareció en el escenario nacional, dada su influencia en el PNR y en el ámbito político, sugirió como relevo de Ortiz Rubio al Lic. Abelardo Rodríguez, quien poco después es nombrado presidente provisional de la República mexicana en tanto se desarrollaran nuevas elecciones.

Sin embargo, se dejaron entreabiertas las intenciones de Calles de convertirse en el "máximo líder político" del país, ideal preservado y mantenido por las dirigencias grupales del territorio, pues bajo los mismos criterios, Calles nuevamente habría de impeler la Candidatura de Emilio Portes Gil, quien triunfara en el proceso electoral y tomara posesión el día 1º de diciembre de 1928.

Posteriormente, en 1938 el PNR se transformó en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), precisamente para dividir la esencia callista en el órgano político, este cambio se lo dió Lázaro Cárdenas, quien implanto un nuevo esquema de corporativización grupal, - el nuevo estilo se desdibujó en una política de tipo populista.

Por último cabría señalar que del PNR emanó el primer Plan Sexenal Gubernamental -tendencia que ya no habría de abandonarse,- estructurado para el período de Lázaro Cárdenas en 1930, podría incluso decirse, que años antes del seno del PNR nace la primera Ley de Planeación publicada el 12 de julio de 1930, lo cual llamó la atención sobre la necesidad de conocer en forma concreta los recursos del país.

#### D. El Modelo Sexenal Cardenista

A fines de 1933 el PNR, se vio inquietado por las tareas selectivas para el nuevo candidato a la presidencia de la República. En las elecciones de 1934, se designó al General Lázaro Cárdenas del Rf6? A juicio de algunos historiadores se debería más a la imagen - que se había creado y a las presiones del sector campesino del partido, que a la misma voluntad del jefe máximo, Don Plutarco Elías - Calles.

Empero, de antemano el General Calles no olvidaba que uno de los militares, que se había distinguido por su lealtad, su disciplina y su inteligencia, lo era precisamente Cárdenas, revasando así - en "votos" a otros destacados militares, como lo eran Manuel Pérez Treviño y Juan Andrew Almazán, sin embargo, no quiso tomar riesgos y "...ordenó...al Presidente Abelardo Rodríguez preparar una plataforma política -el llamado Plan Sexenal- cuyos lineamientos se tendrían que sujetar a su sucesor"(30)

El programa emanó del PNR, llevando como propósito esencial -- el limitar la gestión de Cárdenas, empero, también se utilizaría como un instrumento, que limitará las maniobras de los elementos conservadores del Partido, pues contenía algunas de sus reivindicaciones, como el reparto de tierra, objetivo que ayudaría a dirimir con controversias al país, pero el adoctrinamiento al ser aportado por Ca-

29. General y político mexicano (1895-1970), su política giró en - torno a la expropiación de bienes de compañías petrolíferas extranjeras y la reforma agraria.

30. El Colegio de México, Historia General de México. Tomo 2 Ed. El Colegio de México. México 3a. ed. 1981. p. 1229.

lles intrínsecamente pretendía influenciar en la administración cardenista.

Lo anterior trajo como consecuencia algunas fisuras entre la familia revolucionaria, pues Lázaro Cárdenas desea gestionar sin presión ni ingerencia, objetividad que no afloró sino tiempo después, llevando a la ruptura final entre Calles y Cárdenas.

Cárdenas tomó posesión el 15 de diciembre de 1934, su gobierno se sustentó al inicio, en el Plan Sexenal; al interior de este programa se conjugaban objetivos y propósitos, de carácter exclusivo del Ejecutivo Federal, sin olvidar los principios revolucionarios de 1917. Reconociendo que el Estado es un agente activo de gestión, que atomiza los recursos con que cuenta, para darle vida al país, alejándolo del fundamento del Estado guardián o policía.

Propone: "En materia agraria, fijo entre otros objetivos los siguientes; fraccionamiento de latifundios, redistribución de la población rural, colonización interior, salario mínimo rural, asistencia médica y farmacéutica gratuita, etc."(31). Caracterización que mezcla la emancipación del artículo 27 constitucional y la de una Reforma Agraria, creando las bases para la homogenización, de un campo hasta cierto punto abandonado, por lo que promovió la extensión educativa, erigiendo laboratorios y centros de investigación para elevar la competitividad en obras de irrigación.

Por consiguiente, esto serviría para que Cárdenas impulsara el ejido y del 15 de diciembre de 1934 al 31 de agosto de 1940 dio posesión de diez mil seiscientos cincuenta y un ejidos, beneficiando

---

31. Rives...op. cit. p. 336.

a 1'20,994 campesinos, a quienes repartió 10'352,275 hectáreas en todo el territorio y según fuentes del Departamento Agrario para 1936 ya habían establecido setecientos noventa y un escuelas, con aportaciones ejidales de 900 mil pesos y quince casas del agrarista. Complementariamente, el marco legislativo se vió enriquecido publicándose entre otras: la Ley de Crédito Agrario; la Ley Orgánica de la fracción primera del artículo 27 constitucional y la Ley de Expropiación entre otras.

Asimismo, fueron invertidos aproximadamente treinta y dos millones de pesos, en obras de infraestructura para apoyar las cosechas; se levantaron algunas presas como la de Tacámbaro (Michoacán), la del Rodeo (Morelos), la Petaca (Nuevo León), por otro lado, en la Comarca Lagunera se construyó una escuela para la enseñanza práctica del cultivo del algodón.

"En materia laboral: garantiza el derecho a los individuos al trabajo, contratos colectivos, promoción de la sindicalización de trabajadores, implantación del Seguro Social obligatorio, bolsas de trabajo, etc."(32). En este período se vió fortalecida la corporatización de los trabajadores y surge la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM); el Departamento de Trabajo (para 1936 donó noventa y seis mil volúmenes de libros a los Sindicatos); Comités Agrarios y Escuelas Laborales. Por lo que consolidó la reglamentación laboral al publicar la Ley de Jubilación para los funcionarios y empleados del poder Legislativo.

Creó el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial, con el

32. Rives...op. cit. p. 337

objetivo de apoyar las necesidades económicas y de expansión de la industria, elaboró el Estatuto Jurídico de los Empleados al Servicio de los Poderes de la Unión.

En cuestión de Comunicaciones y Obras Públicas entre 1934 y 1940 se remodelaron 1,564 kilómetros; 959 km de terrasería, 1,547 - km de revestimiento, se petrolizarón 2,000 km. Con la cooperación de los estados fueron 4,595 km de terrasería, 4,927 km de revestimientos y 1,436 km de petrolización.

De ferrocarriles se construyeron 603 km aproximadamente; en puertos se hicieron inversiones mayores a los 6.5 millones de pesos, para su mantenimiento y ampliación, etc.

Se destaca el haber dotado de agua potable a 337 pueblos y para satisfacer el abaso de energía eléctrica, se creó la Comisión Federal de Electricidad, decreto publicado en el Diario Oficial el 24 de agosto de 1937.

"En materia educativa, advertía a los estados, a los gobiernos locales y a la propia federación, no reducir el monto de sus presupuestos de egresos para el ramo de educación (se debe recordar que en esta época la educación era una atención que debían proporcionar los estados); control de la enseñanza impartida por escuelas particulares; atención preferente a la educación rural, luego a la técnica y finalmente a la de tipo universitario; el sentido de la educación primaria rural y urbana debe ser activa, utilitarista y vital; reglamentación de las profesiones; fomentar los deportes, etc."(33) medurando la constitución del Instituto Politécnico Nacional, así -

como las escuelas nocturnas para trabajadores, creandose para este último fin el Departamento de Educación Obrera, el cual a su vez - constituyo dos secundarias nocturnas y dos vespertinas; se abrieron centros de educación para indígenas y para 1938 rebasaban los treinta planteles; fueron fundadas cuarenta y cinco escuelas agrícolas; se creó el Instituto Nacional de Antropología e Historia.

En suma, en materia educativa a nivel básico según cifras oficiales existían 16,595 planteles, de los cuales el gobierno federal sostenía 13,020 y los estados 2,406 y el resto eran amparados por la iniciativa privada; en educación secundaria se tenía aproximadamente un tercio de la educación básica y en relación a la población (19'653,352 habitantes) uno por ciento (1'800,000 habitantes).

Entre otras dependencias aparecieron: el Consejo Nacional de Educación Superior y de la Investigación Científica; el Consejo Técnico de Educación Agraria y el Consultivo del Instituto Técnico Nacional; el Instituto de Orientación Socialista; el primer Consejo Nacional de Educación Popular.

En salud se destino más de ochenta millones al sostenimiento de servicios sanitarios y médicos sociales, con lo cual se redujo el coeficiente de mortalidad y en 1934 que era de seiscientos cincuenta por cada seis mil habitantes, para 1939 descendió a quinientos por cada mil habitantes.

En materia hacendaria se modificó el Código Fiscal de la Federación y se orientaron los gastos en base a un presupuesto; se creó el Tribunal Fiscal de la Federación destinado a la organización de los servicios de justicia fiscal, con el objeto de prote -

jer los derechos de particulares afectados por resoluciones ilícitas; se publicaron las Leyes de Impuestos sobre Explotación Forestal, sobre alcoholes, aguardientes y mieles incristalizables y se reglamentó la Ley de Aduanas.

Con el Plan Sexenal se recordaba la herencia ideológica y reformista de la revolución, consolidándose con la transformación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en Partido de la Revolución Mexicana (PRM), ligándose muy estrechamente las masas trabajadoras con el Estado.

Pues, el Partido representaba al órgano, mediante el cual se manifestaba, la acción política y social, conformando una plataforma de sectorización, como una real y verdadera fuerza política, cuya pendiente en adelante, serviría para que a nombre de las masas se gobernara.

El PRM es habitado por cuatro sectores: obrero (Confederación de Trabajadores Mexicanos), campesino (Confederación Campesina Mexicana y posteriormente Confederación Nacional Campesina); popular nutrido por burócratas y maestros; militar representada por los oficiales de la Defensa, Marina, etc.

Corporativización que se volvió un elemento principal, absorbiendo a los individuos hacia los grandes grupos, consecuentemente fueron subordinados o reducidos a la decisión del todo, es decir del PRM y más concretamente del máximo dirigente (siendo una función metafísica del Ejecutivo Federal), las bases del partido debían guardarle lealtad.

Por consiguiente, se encontraba la otra cara del partido pues se diversificaba entre la sociedad y las instituciones, lo cual le

daba un carácter de relativo acceso, para compenetrarse con la Administración Pública, pues hasta cierto punto el órgano político servía de selector y organizador entre las masas.

En el ámbito de la corporativización se permitía al Estado, - vía PNR, el mejor control de la sociedad e indirectamente creaba un ambiente propicio para impedir el libre tránsito de la insurgencia partidista, pero hizo posible la creación de cacicazgos, que ante su capacidad de movilización, hicieron posible que el Estado penetrara en un compromiso político, otorgando prebendas a estos líderes y permitiéndoles su existencia vitalicia "en algunos casos", - entre las corporaciones.

Con el período de Cárdenas, se cerraba una etapa de grandes movimientos sociales. Mediante la remodelación al interior del gobierno y de la sociedad, garantizó las libertades concretas y específicas de los individuos. Impregnó los principios revolucionarios, en donde se consagran los derechos sociales, primordial fue para él, - que estos sean ventajosos para las clases desprotegidas, recubriendo al Estado de una vocación paternalista, para con sus ciudadanos.

Así pues, las tesis revolucionarias, dieron al Estado un papel preponderante y sin lugar a duda, la Administración Pública se presentaba como un puntal para que dichas tareas las pudiera ejecutar nuestro Estado Mexicano.

Entre otros organismos que aparecerían en este período de 1911 a 1940 destacarían; la Dirección General de Agricultura y las Estaciones Agrícolas Experimentales y el Departamento de Irrigación en 1915; la Dirección General de Bellas Artes; la Escuela de Bibliotecarios y Archiveros; la Escuela Nacional de Veterinaria (1917); en

1933 la Dirección de Cooperación Agrícola, la cual dio paso a la Dirección de Aprovechamiento de Ejidos y Cooperativas Agrícolas (1923); la Dirección de Pesquería (1923); se inicia la Escuela de Agricultura en Chapingo Estado de México (1924).

Se crearon; el Departamento de Industrias y la Cámara de Comercio; se conformó la Comisión de Fomento y Control de la Industria de Generación de Fuerza; se dio paso al Instituto Geológico, cuyas tareas eran analizar el subsuelo y los recursos hidrológicos del país; para realizar censos poblacionales, industriales, agrícolas, etc., se le dio autonomía y se creó el Departamento de Estadística Nacional (1923); los Talleres Nacionales de Construcciones Aeronáuticas; el Departamento de Bibliotecas y Archivos Económicos.

En 1925 se funda el Banco de México S. A., se dio por la necesidad de establecer en el país un régimen bancario con orientación económica y social.

En 1928 se crea la Comisión de Presupuestos; la Oficina de Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones. En 1929 se funda la Comisión Técnica del ramo Textil, que dependía del Departamento del trabajo; igualmente por ese tiempo se construye el Departamento del Distrito Federal, dependiente directo del Ejecutivo Federal (1929); se estableció la Comisión Cívica de Reforma y Cultura (1929).

Los universitarios realizaron un movimiento de huelga, en mayo de 1929, reivindicando la autonomía de la Universidad, poco después el Ejecutivo accede y publica la Ley Orgánica donde se establece la Universidad Nacional Autónoma de México.

En 1931 se establece la Dirección de Censo del Departamento del Distrito Federal y la Oficina de Auditorías Especiales.

Se crea la Escuela de Agricultura en Empelos; el Departamento Autónomo del Trabajo, adicionando la reestructuración del ejército y la marina, llevado a cabo por Lázaro Cárdenas.

Amén de la ya reconocida Expropiación Petrolera, la cual no entraremos en debate, pues de alguna manera, ha sido un acto sin precedente del gobierno federal.

Lo anterior refleja que aún en período de crisis y guerra la Administración Pública, prosiguió su ascenso, promoviendo un desarrollo a través de las instituciones.

## CAPITULO III

## INDUSTRIALIZACION Y MOVILIZACION SOCIAL (1940-1970)

De este período podríamos resaltar, entre los muchos rasgos históricos los siguientes:

A. Al inicio de la década de los cuarenta, en el contexto internacional, el panorama se empañaba por la efervescencia bélica de la Segunda Guerra Mundial.

B. La primera disidencia al interior del Partido Revolucionario Mexicano en 1939-1940 y su transformación al Partido Revolucionario Institucional en 1946.

C. Las movilizaciones sociales de los ferrocarrileros en 1956 y la estudiantil de 1968.

Diversificación que serviría para evaluar a la Administración Pública.

#### A. Panorama Internacional.

La gran crisis de 1929 y 1932, trajo como consecuencia el desequilibrio social en gran escala, en los países industrializados, una vez superada, los gobiernos adaptaron medidas apremiantes para conjurarla:

1. Comenzó el dirigismo económico o sea la intervención del Estado, con la fijación de los precios y la producción diversificada, así como el reglamento al comercio exterior.

2. Se impulsó el ordenamiento de las finanzas, haciendo entre otras medidas, que se devaluara la moneda.

3. Inspirados por las teorías keynesianas<sup>34</sup> los Estados iniciaron la construcción de grandes obras públicas para cubrir las deficiencias económicas, por las que atravesaba el sistema "occidental", -espero, la autarquía de los países tenía dos caras:

a. La de los llamados centro o desarrollados los cuales contaban con capitales e infraestructura para promover progresivamente un parangón de autosuficiencia.

b. En contraste los países denominados periféricos, no sólo tenían que construir la infraestructura, sino que también carecían de recursos financieros, para llevar a cabo una política de suficiencia nacional. Situación por lo cual, el llamado modelo de "sustitución de importaciones", "esclavizó" irremediablemente su destino a los del centro, toda vez que los países ricos se convirtieron en dueños de la ciencia y tecnología.

En tales circunstancias, las grandes naciones capitalistas iniciaron una discusión por mantener el control de los mercados internacionales y de los países dependientes, enfilándose a la beligerancia física, es así, como comienza la Segunda Guerra Mundial. Instancia bélica ejercida en dos bloques: los aliados encabezados por Inglaterra, Francia y los Estados Unidos así como la URSS; y, las potencias del eje donde confluían Japón, Italia y Alemania.

México no fue ajeno a este contexto, pues ante la incertidumbre en el comercio mundial en torno a las materias primas para ma-

34. Política cuyo dirigente fue el economista inglés John Keynes (1883-1946), quien luchó por la desaparición del liberalismo económico cuya mayor catástrofe se produciría en la crisis de 1929, y propuso una teoría que lograra una economía monetaria equilibrada. (Datos obtenidos del Diccionario Enciclopédico - Ed. Vanidades Continental).

nufacturas, los países contendientes voltearon sus ojos hacia las naciones como nuestro país; empero, la determinación era difícil, ya que "Condicionaron las decisiones políticas tanto del último año de Cárdenas como los del régimen de Manuel Avila Camacho... a la unidad interna del país para defender la soberanía nacional y evitar agresiones del exterior"(35).

Coyunturalmente, se presentaba como una oportunidad apropiada para el país, pues se podría cristalizar el proyecto de industrialización tan anhelado. Por lo cual se convocó a los grupos económicos y sociales interesados en dicha prospección, porque "La activa participación de los Estados Unidos en el conflicto bélico propiciaba que el sector privado del país aceptara el llamado del gobierno para intervenir en la explotación de materias primas que demandaban el mercado exterior y crear industrias nuevas y necesarias"(36), además de que provocaría dividendos altos e inmediatos, que evidentemente satisfacerían a estos sectores.

El gobierno, para impulsar el pretendido crecimiento, invirtió en la formación de la infraestructura, constituyéndose entre otras empresas; Altos Hornos de México, S. A.; Aceros Esmañados S. A.; Máquinas y Herramientas S. A.; Industria Eléctrica S. A.; Sosa Texcoco S. A.; Compañía Nacional Distribuidora y Reguladora S. A., además de que contaba con toda la infraestructura que obtuvo de la expropiación petrolera.

Respecto a obras públicas, para apoyar el transporte, el gobierno federal para 1941 había construido 843.5 kilómetros de cami

35. Flores...op. cit. p. 220

36. *ibid.* p. 220

nos diversificados en: 733,5 km de terracería; 628.1 km de revestimiento; 237 de petrolización y 5,831 de conservación. Erogando aproximadamente 24.2 millones de pesos; en lo competente a la aeronáutica, se le amplió su cobertura abarcando 8.751 km en líneas aéreas.

En términos generales, el gobierno federal pretendió, mediante el impulso de la infraestructura y la creación de instituciones públicas, incentivar a la iniciativa privada, de tal suerte que en conjunto alcanzaron el desarrollo, surgiendo la llamada inversión mixta.

#### B. Transformación del PNR

Una vez corporativizada la sociedad, se despertó la inquietud, en torno al sucesor del General Lázaro Cárdenas en 1938; Múgica y Joaquín Amaro se disciplinaron y se retiraron de la contienda electoral, pero Juan Andrew Almazán<sup>37</sup> se mostró proclive a mantenerse en la campaña, al efecto se constituyó el Partido Revolucionario de la Unificación Nacional y poco después es apoyado por Acción Nacional.<sup>38</sup>

37. La legión de Generales revolucionarios como Amaro, Andrew Almazán, representaban la primera camada impositiva del naciente PNR, que a pesar de haberse diluido no dejaba de ser un presente en la vida política del país, dicho comportamiento elimina al sector militar al interior del partido.

38. El partido Acción Nacional se constituyó el 16 de septiembre de 1939, con personas católicas que habían estado ligadas a la Universidad y colaborando con los regímenes posrevolucionarios y con algunos empresarios de la clase media (Rodríguez Araujo, Octavio. La reforma política y los partidos en México. Ed. S. XXI, México 1983).

Esta situación trastornó toda la etapa de proselitismo, pues - hubo momentos en que los simpatizantes de Avila Camacho, como de Almazán, llegaron a la violencia.

En los comicios se acudió a la hostilidad más aguda y a toda - clase de triquiñuelas y fraudes. A pesar de haber sido indiscutible la mayoría de sufragios a favor de Almazán el candidato "oficial", - Avila Camacho fue reconocido como el vencedor, así pues "Avila Camacho no podía hablar de democracia y terminar su período constitucional con unas elecciones como las de 1940, mancha que apenas había - podido borrar cinco años de unidad nacional un tanto forzada por - las circunstancias internacionales"(39).

Por lo anterior, es indiscutible que el gobierno de Manuel Avila Camacho, accediera a realizar una reforma electoral, cuya iniciativa de Ley fuera tomada por la Cámara de Diputados el día 17 de diciembre de 1945. Amén de que este fenómeno electoral, se inclinó a la presión de parte de los Estados Unidos, para que México entrara en la conflagración mundial, en favor de los aliados.

En este sentido el sistema corporativista promovido por Lázaro Cárdenas no había funcionado al cien por ciento, y la imposición de un candidato que no gozaba de la simpatía general, propicia la disidencia al interior del PRM.

Sin embargo, dejaría legada la trayectoria del modelo; el control social mediante grupos e irreversiblemente la asignación de candidatos a todos los niveles del PRM.

La actitud de Juan Andrew Almazán como militar, despertó la -

39. Medina Luis. Historia de la Revolución Mexicana 1940-1952. Ed. El Colegio de México. México 1982. Tomo 20. p. 65.

inquietud en las altas esferas gubernamentales y para 1943, "En marzo...se crea la CNOP (Confederación Nacional de Organizaciones Populares) que agruparía a las clases medias"(40), eliminando por un lado al sector militar, pues "Se consideraba que la acción política - electoral pone en peligro la necesaria cohesión militar...Este hecho se formaliza con la transformación del PRM en Partido Revolucionario Institucional en enero de 1946, al mismo tiempo que se proclama a Miguel Alemán candidato presidencial para el período 1946-1952"(41).

Por su naturaleza, entre sus estatutos se reconoce como un partido indirecto, puesto que sus células se componen por sectores, es decir al corporativismo, obviamente la representación se vería pulverizada con el auge poblacional y por tanto, tarde que temprano entraría en crisis, ante el reclamo de sus bases por tener mayor participación.

Por otro lado, el PRI mantiene los principios revolucionarios y presupone, que las demandas sociales deben de canalizarse en forma institucional, es decir mediante sus representaciones, a la vez extendió un ramal que cubrió todo el país convirtiendolo por décadas en el partido único; siempre en el poder y nunca ha conocido --derrota, a niveles del Ejecutivo y en escasas oportunidades, los --partidos de oposición han podido penetrar en alguna gubernatura, --municipio, senaduría o diputación.

La escisión más importante que se ha presentado en el país -- para enfrentar al monopolio del PRI, ha surgido precisamente de es-

40. Rodríguez...op. cit. p. 112

41. ibid. p. 112

te órgano político. El primero como ya se ha podido apreciar fue de Andrew Almazán y que dió como resultado la consolidación del PAN; la segunda fue del General Henríquez y Padilla en 1945; ambas se levantaron en contra de la decisión unilateral del Ejecutivo Federal, llegando hasta la consolidación de partidos de oposición.

El 30 de octubre de 1945 se constituyó la Federación de Partidos del Pueblo bajo la dirección de conocidos políticos de filiación cardenista y henríquista, que mantendría durante varios meses el suspenso, la expectativa del lanzamiento del general Henríquez, poco después el general Padilla impulso el Partido Democrático Mexicano (23 de noviembre).

Cabe resaltar que en la campaña electoral se consideraba como partido político, que realiza proselitismo entre la sociedad, una vez obtenido el poder los colaboradores del ex candidato se convierten en los funcionarios de la Administración Pública.

Son pruebas inequívocas, que aún dentro de la línea política, el Ejecutivo Federal ha venido manejándose, de acuerdo a la voluntad del presidente en turno. Sin embargo, indiscriminadamente y con el apoyo del monopolio corporativista, la Administración Pública, ha venido frecuentemente cambiando las tácticas y las estrategias en cuanto a su desempeño. Por sus "pasillos" ha visto desfilar, una inmensidad de Secretarios y Funcionarios Públicos, lo que se presupone que la buscada continuidad ha topado ante esta dinámica.

### C. El movimiento ferrocarrilero de 1958

Es imprescindible recordar, que dentro del proceso histórico - de la nación, paulatinamente se fue dando el ingreso a la era de la sociedad de masas, con lo cual se fue generando y complejizando un sistema de relaciones, cuyo propósito sería; regular la vida social, económica, política, etc. del país.<sup>42</sup>

El primer sustento para organizar a la sociedad, fijar las alianzas y dirimir diferencias, fueron las diversas macrocentrales, - en donde a través de la divergencia se canalizarían sus demandas.

Pero ante la compleja red que se fue alcanzando, por la cobertura de las necesidades, fue saliendo de los parámetros señalados por la élite sindical, ya que no eran ampliamente realizadas las exigencias de las bases.

De tal suerte, una de esas grandes congregaciones lo es el obrero, en donde a lo largo de la historia, aloja un sinnúmero de actividades para reivindicar sus demandas, que justamente aparecen enmarcadas en el artículo 123 de la Constitución Mexicana y de la Ley Federal del Trabajo, reclamos que la mayoría de las veces son en torno a mejores salarios, buenas condiciones de trabajo y mejoras en su nivel de vida.

Así pues, entre uno de estos muchos, destaca el movimiento de los ferrocarrileros en 1958, por la diversidad de elementos que giran en su enrededor:

- Primeramente por la violencia utilizada por parte del Estado, pa-

<sup>42</sup>. Esta salida fue la que otorgó el surgimiento de la CTM, CNOP, - CNC, del interior del partido.

ra reprisar a los trabajadores y a la vez exteriorizar la presión que venía ejerciendo este sector hacia el Estado.

- En segundo lugar el anquilosamiento sindical del cual eran presa los gremios hasta ese momento; pues entre 1954 y 1958 se habían levantado telegrafistas, maestros y petroleros, entre otros; según Pablo González Casanova, se habían registrado hasta 1958, 4,811 huelgas, un promedio de 278.3 por año, movilizándose 611,5 trabajadores, y nos menciona que en buena parte se debía que entre 1940 y 1958 el salario había decrecido en un seis por ciento, a la par que los precios se mostraban de la siguiente manera:

	1940-1954	1955-1961	1962-1970	
Precios ( $\Delta$ %)	10.6	5.3	3.6	(43)

Y "en las centrales obreras el panorama continuaba disgregado; la CTM perdía paulatinamente miembros afiliados y al mismo tiempo surgían nuevas centrales cuya importancia numérica aumentaba" (44), -desarticulación que ponía en tela de juicio, el control del gobierno vía PRI y ante la aparente imposición de directrices, que no satisfacían los requerimientos de los trabajadores, provocaban la emancipación de grupos, que de alguna manera tenderían a la desestabilización política del país.

Lo anterior, era consecuencia de los efectos del antecesor de López Mateos que "...por su parte, se tenía avances notables, alcanzados por la acelerada industrialización; y, por la otra una creciente población que no participaba de los beneficios del desarro -

43. González Casanova, Pablo. México, hoy. Ed. S.XXI. México 1970 p. 41.

44. Alonso, Antonio. El movimiento ferrocarrilero en México 1958-1959. Ed. ERA, México 1983. p. 101.

llo alcanzado" (45), desviándose así de las necesidades básicas de la población y dirigiendo su mayor atención hacia el desarrollo eficiente de la economía y en lo que compete a lo administrativo el cuadro siguiente muestra tal aceveración:

PERIODO	PRESIDENTE	TOTAL	ECONOMICO	SOCIAL	ADMINISTRATIVO
1935-1940	Cárdenas	100 %	37.6	18.3	44.1
1941-1946	Camacho	100 %	39.2	16.5	44.3
1947-1952	Alemán	100 %	51.9	13.3	34.8
1953-1958	Cortines	100 %	52.7	14.4	32.9
1959-1963	Mateos	100 %	39.0	19.2	41.8

(46)

Observándose que aún Cárdenas distrajo mayores recursos para lo económico, sin embargo pesaba en él, lo de la expropiación petrolera, cuya estructura administrativa, observaría grandes recursos financieros.

Mientras tanto Avila Camacho disminuyó 1.8 por ciento los gastos del presupuesto para obras sociales e incrementó 0.2 por ciento en lo administrativo y 1.6 a lo económico.

En tanto que Alemán decreció aún más (3.2 %) los gastos de tipo social y administrativos (9.5 %), aumentando sustancialmente lo económico (12.7 %).

Ruiz Cortines observa la misma tendencia, pero destina un mayor porcentaje a lo social (1.1%), reduciéndose en lo administrativo (1.9 %) y en lo económico orientó (0.8 %) más.

En cambio López Mateos, tuvo que modificar su política de gasto, reduciendo en un trece por ciento la esfera económica y distribuyendo entre lo social (4.8%) y lo administrativo (8.9 %).

45. Flores...op. cit. p. 244.

46. Fuente: Hansen, Roger, La política del desarrollo mexicano. Ed. S: XXI. México 1984.

Empero, en ninguno de los casos, la política gubernamental pretendió canalizar los recursos a la realización de infraestructura, básicamente de tipo social, por ende, en estos veinticuatro años, sólo se construyeron 12.677 escuelas, en promedio 528.2 escuelas por año; en tanto que la población aumentó a una tasa anual de entre 2.2 por ciento y el 3.5 por ciento, alcanzando en 1960 28.00 millones de habitantes, de los cuales casi once millones estaban en zonas urbanas y alrededor de quince millones en rurales, además en relación a la población total, el 37.8 por ciento eran analfabetas.

Por otro lado, la industria observó un crecimiento ascendente y de 1940 a 1965 paso de 7.971 a 17,311 industrias, es decir un 219 por ciento, que en una tasa promedio de crecimiento sería a la razón del 8.8 por ciento. En este renglón la inversión estatal en 1940 era del orden de setenta millones de pesos y para 1964 el fomento a la industria absorbía 5,322 millones de pesos, entre los que estaban; de electricidad; petróleo y gas; siderurgia, minería, surgiendo una estructura de empresa pública, entre otras:

Administración de Ferrocarriles Nacionales de México

Almacenes Nacionales de Depósitos, S. A.

Altos Hornos de México, S. A.

Banco de México, S. A.

Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal, S. A. de C. V.

Banco Nacional Cinematográfico, S. A.

Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A.

Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A.

Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, S. A.

Banco Nacional de Fomento Cooperativo, S. A. de C. V.

Banco Nacional de Ejército y la Armada, S. A. de C. V.  
Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A.  
Banco Provincial de Sinaloa, S. A.  
Casa Films Mundiales. S. A.  
Cobre de México, S. A.  
Colonias Agrícolas Militares  
Combustibles, Turismos y Transportes, S. A.  
Comisión de Maíz  
Comisión de Tepalcatepec  
Comisión de Papaloapan.  
Comisión Federal de Electricidad y Empresas Subsidiarias  
Compañía Agrícola Industrial Colonizadora Limitada de Tlahualilo  
Compañía Azucarera del Río Guayalejo, S. A.  
Compañía Continental de Navegación, S. A. de C. V.  
Compañía Eléctrica Guzmán, S. A.  
Compañía Eléctrica "Morelia", S. A.  
Compañía Exportadora e Importadora Mexicana S. A.  
Compañía Hidroeléctrica Occidental S. A.  
Compañía Industrial de Atenquique, S. A.  
Compañía Terminal de Veracruz, S. C. L.  
Cooperativa Obrera de Vestuario y Equipo, S. C. L.  
Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro.  
Establecimiento Público "Ingenio del Monte", S. A.  
Exportadora de Películas, S. A.  
Fábrica de Cementos Hidalgo, Nuevo León  
Fábrica de Maquinaria y Motores Anáhuac, S. A.  
Ferrocarril del Río Mayo, S. A.

Ferrocarril Kansas City México y Oriente de México  
Ferrocarril Mexicano  
Financiera de León, S. A.  
Fondo de Fomento Industrial y de Garantía de Valores Mobiliarios.  
General Afianzadora, S. A.  
Guanos y Fertilizantes de México  
Instituto Mexicano del Seguro Social  
Internacional de Películas, S. A.  
La forestal, S. C. L.  
La Mutualista de México, Compañía General de Seguros, S. A.  
Líneas Férreas de México, S. A. de C. V. (en liquidación)  
Lotería Nacional de México para la Asistencia Pública.  
Nacional Distribuidora y Reguladora, S. A. de C. V.  
Nacional Financiera, S. A.  
Nueva Compañía Eléctrica de Chapala, S. A.  
Operadora de Teatros, S. A.  
Películas Mexicanas, S. A. de C. V.  
Películas Nacionales, S. de R. L. de I. P. y C. V.  
Petróleos Mexicanos.  
Productora e Importadora de Papel, S. A.  
Puertos Libres Mexicanos.  
Radio de México, S. A. de C. V.  
Seguros de México S. A.  
Servicio de Transporte Eléctrico del Distrito Federal.  
Sociedad Cooperativa Agrícola e Industrial del Ingenio San Francisco, S. C. L.  
Sociedad Cooperativa de Ejidatarios y Obreros de Ingenio E. Zapata,

S. C. de R. S. de P. E.

Sociedad Nacional de Productores de Alcohol, S. de R. L. de L. P. y C. V.

Talleres Gráficos de la Nación, Cooperativa de P. E.

The Colorado River Land Co.

Unión Nacional de Productores de Azúcar, S. A. de C. V.

Vidrio Neutro, S. A.

Zonas Federales Mineras del Estado de Oaxaca.

Lo anterior explica el porque el movimiento ferrocarrilero fue reprimido<sup>47</sup>, pues de alguna manera revelaría el malestar social que estaba causando la política aparentemente unilateral, implantada por el gobierno y que se le ha denominado como "el milagro mexicano" por la expansión de la industria, emergida en el país en las últimas dos décadas, sin embargo el Estado se había olvidado de pensar un poco en lo social, sobre todo en las reivindicaciones de las masas; razonamiento por el que se dieron grandes desajustes, entre la sociedad y una irremediable irritación de las clases más protegidas.

#### D. El Movimiento Estudiantil de 1968

Desde el punto de vista administrativo, el movimiento estudiantil de 1968 es importante, ya que resurgió toda una serie de imperantes y de situaciones, que vinieron hacer como una especie de cho

<sup>47</sup>. Aparentemente, en el discurso se apoyo la legislación y la seguridad de los trabajadores, apareciendo en 1943 la Ley Federal del Trabajo; el Seguro Social; en 1963 el ISSSTE y la Ley Burocrática del Estado, etc.

que social;

- Primero, porque como se había visto el gobierno federal poco atención había prestado hacia el sector social y

- Segundo, porque de alguna manera entre clases medias su nivel de vida transitaba mesuradamente hacia una situación poco favorable - económicamente.

Así, el sector estudiantil revelaba "el miedo contradictorio - de no tener una carrera asegurada y ascendente en la civilización - del bienestar, estos dos temores constituyeron los fermentos de una doble conciencia estudiantil, doblemente descontenta y reivindicativa"(48).

Actitud que lo demostraban las estadísticas; en 1968 al sector educativo se destinó un 3.0 por ciento del gasto total, cifra que a pesar de la agitación social, no fue muy relevante para 1970, pues sólo alcanzó un 4.7 por ciento.

Empero, únicamente contemplaba el paternalismo de un Estado - que trataba de recompensar en algo, la agresión tan brutal que ejerció en 1968.

Ahora bien, no abandonó su obstinación de querer fomentar a la industria, pues en el plano económico prosiguió su línea y mientras que en 1968 esta recibió el 38.9 por ciento del gasto público, en 1970 fue reducida en tan sólo 0.1 por ciento.

Por otro lado, el campo pasaba similar situación que la educación pues el 10.3 por ciento de 1968 paso al 13.4 por ciento en - 1970, que para la extensión nacional, era muy poco sacrificio. De

---

48. Zermeno, Sergio, méxico, una democracia utópica; el movimiento estudiantil del 68. Ed. S. XXI. México 1984, pp. 247.

esta variable se desprende la inmigración rural hacia las urbes, sobre todo hacia el D. F., pues al no tener un nivel de vida adecuado y ante la escasez de un empleo, por la falta de incentivación, se fue dando con más auge este fenómeno, ya que venía siendo una constante desde 1948, año en el cual el gasto hacia el fomento industrial inició su rebase sobre el agropecuario.

Paralelamente el Estado, venía apoyando este fomento industrial, con una construcción de red, sobre todo de carreteras<sup>49</sup> y de ferrocarriles, el primero vio rebasado al segundo a partir de 1963. Rubros que a la vez superaban sus índices a los de educación, pues se destinaba un 8.4 por ciento y para ferrocarriles un 5.9 por ciento, era superior al 3.8 por ciento destinado a la educación, obviamente para 1970 esta política prosiguió.

Una actitud lamentable del gobierno federal, lo fue sin duda, el hecho de que abandonara la extensión de la red ferroviaria e iniciara un loco ascenso en torno a la petrolización de las carreteras y el cuadro siguiente lo constata:

49. La Ley de Vías Generales de Comunicaciones (1940) dice, "Las adaptaciones de criterio con que la ley antigua tiene que ser aplicada en distintas facetas de la actitud señalada, y que no estaban provistas ni orientadas en la ley en vigor, producen trastornos, choques y críticas para los funcionarios encargados de aplicar la ley y para el propio Gobierno que no pueda seguir una línea fija de interpretación cuando los intereses o los preceptos establecidos no correspondan ni al monto presente ni a la orientación ideológica que los empresarios mismos desearan y los usuarios exigen". (México a través de los informes presidenciales T. I. México 1976, pp. 245). Se distingue que aparentemente es para fortalecer a la sociedad, pero sin embargo desde el momento que menciona que debe estar adecuada "a la ideología de los empresarios" y en forma muy somera de los usuarios, se advierte "una ligera" inclinación hacia la idea empresarial, obviamente deja de lado a la sociedad.

## Inversión en millones de pesos (50)

SEXENIO	FERROCARRILES	CARRETERAS
1940-1946	275	251
1946-1952	683	617
1952-1958	1,029	848
1958-1964	1,308	1,928
1964-1970	1,704	2,624

Regresando a la beligerancia estudiantil y habiendo examinado lo anterior, se podría entender el porque se dio este problema, y ante una carencia por parte del Estado, la impotencia no tuvo otra salida, más que la represión.

Sin embargo, el movimiento estudiantil iniciaría, una era de impugnación social hacia el autoritarismo, de un Estado el cual había caminado, motivado desde la cúpula, para ejercer el poder, - verticalidad mostrada en el desempeño de sus funciones y la dinámica de la Administración Pública se sujetaría a esta voluntad gubernamental.

## E. Características generales.

En otro ámbito, podríamos resaltar que paulatinamente se va - incertando a la función pública la planeación; en 1941 para el - sexenio de Avila Camacho aparece el segundo Plan Sexenal, obviamente realizado desde el seno del partido, ya que recogía las inquietudes de la sociedad y las hacía llegar al gobierno para que posteriormente elaborara su programa.

La planeación tendría los siguientes objetivos:

50. Ramírez Brun, Ricardo. Estado y acumulación de capitales en México 1929-1983. Ed. UNAM, México 1984, p. 216 A y 216 B.

1. Enlazar y dar continuidad entre sexenio y sexenio.
2. Analizar los problemas al interior y exterior del gobierno.
3. Abordar los temas prioritarios de la nación.
4. Para aportar los elementos necesarios y realizar mecanismos legislativos que sirven a la normatividad de la Administración Pública.

Para tales fines "El 9 de julio se crea la Comisión Federal de Planificación Económica, con el objeto de "aportar los elementos necesarios para el estudio de un plan bien concebido que mediante conclusiones prácticas permite desarrollar nuestra Economía" (51), formándose los Consejos Mixtos de Economía Regional y en 1943 para que funcionasen, surge la Comisión Intersecretarial para el mejoramiento de la organización de la Administración Pública.

En 1947 se publicó, después de un estudio, la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en esa etapa existían cincuenta empresas públicas; para un mayor control, estableció que todas las dependencias y entidades elaboraran un programa de inversión.

Para 1948 se creó la Comisión Nacional para inversiones cuya tarea sería la de sistematizar ese rubro y dependería de la SHCP, pero en 1953 se redujo a Comité, modificado en 1954 como Comisión, emanando de él, el primer Programa de Inversión de 1953-1958.<sup>52</sup>

En 1951 aparecen las Unidades de Organización y Métodos, que

51. Planeación democrática, No. 1 Febrero de 1983 p. 9

52. En él se utilizaron por primera vez las cuentas nacionales para fijar metas precisas de crecimiento, y se sujetó la inversión pública a un programa general de desarrollo." (Planeación Democrática...op. cit. p. 9)

dependería de la Secretaría de Bienes Nacionales, estas unidades realizarían los análisis y propondrían las medidas de racionalización administrativa, así como de asesor a los funcionarios públicos para mejorar el ejercicio interno de cada dependencia.

En 1962 surge la Comisión Intersecretarial que había de realizar los Planes de Desarrollo Económico y Social del país, de tal suerte, emana de esta Comisión "El Plan de Acción Inmediata 1962-1964", sus objetivos centrales fueron: la racionalización del capital y la mejor distribución del ingreso, para aumentar el dinamismo del mercado interno.

El 12 de septiembre de 1963, se trató de elevar la planeación en ley; en 1965 se crea la Comisión de Administración Pública integrada "por los Directores de planeación, gasto público, inversiones y consulta jurídica de la Secretaría de la Presidencia Nacional" (53), esto serviría para proseguir e instalar los procedimientos tácticos y programáticos, es decir tener estrategias y reflexiones necesarias para la adaptación óptima de la "maquinaria administrativa", hacia la función pública, obviamente su objetivo principal sería la del desarrollo de la Administración Pública.

Para la etapa de 1966-1970 se publicó "El Plan de Desarrollo Económico y Social" que entre sus puntos principales estaban:

"Programación del Sector Público:

Especial empeño tenemos en la planeación del desarrollo económico y social del país y en la programación del sector público.

La Comisión Intersecretarial encargada de elaborar el proyecto

53. Carrillo Castro Alejandro, La Reforma Administrativa en México (1971-1979). V. II. Ed. Porrúa. México 1980. p. 45

de lineamientos para desarrollo económico-social 1966-1970 señaló - las siguientes directrices y objetivos nacionales:

1. Alcanzar un crecimiento económico por lo menos del 6 % en promedio anual.
2. Otorgar prioridades al sector agropecuario, para acelerar su desarrollo y fortalecer el mercado interno;
3. Impulsar la industrialización y mejorar la eficiencia productiva de la Industria.
4. Atemorar y corregir desequilibrios en el desarrollo, tanto regionales como entre distintas ramas de la actividad;
5. Distribuir con mayor equidad el ingreso nacional;
6. Mejorar la educación, la vivienda, las condiciones sanitarias - asistenciales, la seguridad y, en general el bienestar social;
7. Fomentar el ahorro interno;
8. Mantener la estabilidad del tipo de cambio y combatir presiones inflacionarias" (54).

En términos generales, las remociones al interior del gobierno federal en este período, entre 1940-1970 pasarón a ser una retórica de la teoría, pues en la práctica como se ha podido apreciar no se dieron en su total capacidad, de lo cual la sociedad no quedaba incólume, siendo dañada profundamente. Motivo para que en los subsecuentes años, la política gubernamental aparentemente la abandonó, - para iniciar una etapa, que se podría denominar de populismo y pobreza, representada por Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y José López Portillo (1977-1982).

54. México a través...T. 5, Vol. IV...op. cit. p. 322.

## CAPITULO IV

## POPULISMO Y POBREZA (1970-1982)

A principio de la década de los setenta, México aparecía ante el mundo como un país en vías de desarrollo, con un vigoroso crecimiento industrial; con una moneda estable y sobre todo con una paz política. Dichos elementos le dieron al país un cierto prestigio, por lo que ante los grandes consorcios financieros internacionales, lo hacían susceptible de confianza, consecuentemente gozaba de crédito para mantener "viva" su programa.

En contraste en la sociedad -particularmente las clases populares; transitaban por un camino de declive económico, cuyos efectos se hacían sentir: "Los desempleados se acumulaban rápidamente y la satisfacción de las necesidades de servicios, educativos, médicos y sanitarios y de vivienda tenían un retraso de lustros"(55)

En efecto, la crisis se agudizaba afectando a rubros como; la energía eléctrica, que ante la escasez de recursos se veía limitada; el abasto se mostraba deficiente y los productos básicos no eran distribuidos adecuadamente y a tiempo, en buena medida esto se debía a la descapitalización en el campo, en donde era vulnerada sobre todo, la irrigación y la organización agraria.

El ingreso de los obreros era preso de la ebullición de los precios, deteriorando sus niveles de vida; las clases medias continuaban su declive hacia la desvalorización y la despersonalización social.

55. Tello, Carlos. La política económica en México 1970-1976. Ed. S.XXI. México 1982. p. 13 y 14.

En fin, los problemas se acumulaban y la pobreza amenazaba con trastocar a un mayor número de individuos de la población. Así se iniciaban dos sexenios más; el de Luis Echeverría Álvarez (1970 - 1976) y el de José López Portillo (1977-1982).

#### A. El populismo de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976)

Poco después de la toma de posesión Luis Echeverría Álvarez mencionó: "Las necesidades y las esperanzas plantean un reto a los mexicanos de nuestro tiempo. Por la Revolución hemos afirmado la libertad ciudadana, la paz interior, el crecimiento sostenido y nuestra capacidad de autodeterminación frente al exterior. Sin embargo, subsisten graves carencias e injusticias que pueden poner en peligro nuestras conquistas; la excesiva concentración del ingreso y la marginación de grandes grupos humanos amenazan la continuidad económica del desarrollo"(56), quizá se pudo haber referido a entablar una igualdad entre el expansionismo económico y el bienestar social.

Empero, el gobierno una vez más mostró su preocupación a lo económico y en la distribución del gasto se reflejaba; en 1971 tan sólo un 74.9 por ciento lo orientó a mantener la industrialización y el desarrollo de la infraestructura necesaria para impulsar este sector; en tanto que para el beneficio social únicamente destinó un 22.9 por ciento, dicha tendencia no la abandonó en lo que resta de su período, pero su discurso mantenía entera la descripción de un -

56. Fello...op. cit. p. 41

incremento en el bienestar social de la comunidad.

Ratificó su decisión de realizar desde el Estado los ajustes - que permitieran un equilibrio en la distribución del ingreso -reconociendo que- "...era imperioso sacudir la ingerencia originada en tres décadas de prosperidad desigual y de una expansión de la fuerza productiva que realizaba las legítimas exigencias sociales y sometía en nombre de una falsa precaria estabilidad" (57).

De la primera reflexión emanó la Reforma Administrativa, pues es la continuidad de ese progreso y del equilibrio, dependen en buena parte de la eficiencia y eficacia de la labor del funcionario, de ordenar el instrumento jurídico, institucional, técnico y logístico que se tenga, con el objeto de obtener una mayor productividad, pues una buena organización lo conduce a racionalizar y distribuir mejor los recursos:

Para dicha tarea se constituyó a organismos como la Comisión - Interna de Administración (CIDA) y las Unidades de Programación - (UP), estas se apoyaron a su vez en las Unidades de Organización y Métodos (UAM), concertándose con las Direcciones Generales de Coordinación de la Programación Económica y Social, de Inversiones Públicas y de Estados Administrativos, esta organización era a nivel interno de la dependencia, el promotor global o macroadministrativo lo sería la Secretaría de la Presidencia.<sup>58</sup>

Del trabajo de estas instituciones, surgió un proyecto de once puntos denominado "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, 1971-1976" (59) y su contenido fue:

57. Carrillo...op. cit. Vol. I. p. 42

58. El Secretario de esta dependencia era Hugo Cervantes del Río

59. Carrillo...op. cit. p. 132

I. Instrumentación de los mecanismos de reforma administrativa, es decir a la institucionalización, al legitimamiento de los centros - como el CIDA, tanto a nivel macro como micro. Posteriormente surgen otros similares como la Comisión Coordinadora y de Control de Gasto Público; los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico; asimismo, los Convenios de Coordinación Fiscal y el Programa de Desarrollo Rural, entre otros.

II. Reorganización y adecuación administrativa del Sistema de Programación; como los Convenios de Coordinación Fiscal; el Programa de Desarrollo Rural.

III. Racionalización del gasto público; incorporando planeamientos de técnicas y métodos de programación y evaluación de los egresos.

IV. Estructuración del Sistema de Información y Estadística (creándose en 1974 el Centro nacional de Información y Estadística del Trabajo).

V. Desarrollo del Sistema de Organización y Métodos, como las Unidades de Organización y Métodos, en todas las dependencias

VI. Revisión de las bases legales de la actividad Pública Federal, como la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal o como el Acuerdo publicado en junio de 1971, sobre como promover la mejor capacitación administrativa y profesional de los trabajadores al servicio del Estado.

VII. Reestructuración del Sistema de Administración de Recursos Humanos del Sector Público; como el Catálogo de empleos de la Federación, mediante el cual se homogenizó el salario del empleado público y se reclasificó las categorías. Además se acordó en 1972 (Día -

rio Oficial del 28 de diciembre), establecer la semana laboral de cinco días a la semana para la burocracia.

VIII. Revisión de la Administración de Recursos Materiales.

IX. Racionalización del Sistema de Procesamiento de Datos, se refiere a: "...la adquisición, instalación de los recursos con que cuenta el sector público en materia de procesamiento electrónico de datos o informática, para auxiliar a dinamizar y modernizar la actividad de la administración pública...(60).

X. Reorganización del sistema de contabilidad gubernamental.

XI. Macroreforma sectorial y regional.

De esta forma, el gobierno de Luis Echeverría Álvarez, pretendió darle un nuevo perfil a la estructura estatal, para coadyuvar a que la función pública, se tomara como una herramienta apropiada - para dirimir órganos gubernamentales, anquilosados y depurar sus recursos humanos.

Por otro lado, este régimen se orientó a subsanar ciertos esquemas entre la sociedad, pues por los acontecimientos de 1968, se podría iniciar una mayor inconformidad de la comunidad, por lo cual se pensó que era conveniente aplicar algunas políticas, para dirimir disidencias eventuales.

La primera se aboca a estatuir órganos paraestatales como las Comisiones y Fideicomisos, entre otras sobre salen; "...La Comisión Nacional de Zonas Áridas; Comisión Nacional de la Industria Azucarera; Fideicomisos para el Estudio y Fomento de Conjuntos, Parques y Ciudades Industriales en las Entidades Federativas, Comisión Nacio-

nal Coordinadora de Puertos; Juntas Coordinadoras de Puertos; Comisión Consultiva Intersecretarial para revisar la Constitución de Fideicomisos Bancarios en las zonas prohibidas al dominio de los extranjeros, en las costas y fronteras; Comisión para el aprovechamiento de Aguas Salinas; Comisión de Estudios del Lago de Texcoco; Plan Muicot; el Comité Nacional de Seguridad Aeroportuario y la Comisión Nacional de Caminos Alimentadores" (61).

Se podría mencionar también, el Fondo Nacional de Fomento Ejidial; los Comités de Desarrollo del Estado de Oaxaca y la Coordinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec; así como el Fideicomiso de la Palma; el Fondo Nacional de Fomento y Garantía al Consumo de los Trabajadores (FONACOT); el Fideicomiso para Integrar el Desarrollo Urbano de la Ciudad de México (FIDEURBE); el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra; Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico; el Programa para el Desarrollo de la Franja Fronteriza Norte y de la Zona y Perímetros Libres.

El propósito del gobierno federal era que el crecimiento económico, fuera justamente distribuido entre los sectores marginados, por lo cual su tarea sería; promover y coordinar los servicios estatales, participar en la programación de las inversiones públicas y brindar mejores servicios.

En materia laboral, se conforman; el Comité Nacional Mixto de Protección al Salario, para que analizaran los problemas económicos de la clase trabajadora; el Instituto del Fondo Nacional de la Vi-

61. Flores...op. cit. p. 269.

vienda para los Trabajadores (INFONAVIT), para atender las demandas de habitación.

Con los criterios anteriores se proponía mejorar el ambiente de los trabajadores, paradójicamente el malestar laboral aumentó, el cuadro siguiente muestra un tanto esta situación:

"Septiembre de 1972 a Agosto de 1973 57 huelgas.  
 Septiembre de 1973 a Agosto de 1974 452 huelgas  
 Septiembre de 1974 a Agosto de 1975 104 huelgas  
 Septiembre de 1975 a Agosto de 1976 102 huelgas" (62)

En cuanto a las conflagraciones obreras se registraron las siguientes:

"1970-71	1,271	conflictos
1971-72	1,191	conflictos
1972-73	1,094	conflictos
1973-74	6,578	conflictos
1975-76	7,655	conflictos" (63)

Empero, se revelaba una dicotomía; por un lado, una aparente libertad a los trabajadores, para impugnar las decisiones tanto patronales como gubernamentales, debido a los pocos efectos de bienestar que este sector había sentido de la política de Luis Echeverría Álvarez; por el otro, funcionó para legitimizar el surgimiento de entes públicos cuya finalidad sería precisamente cubrir los requerimientos obreros.

En este mismo orden de ideas, si se observa el comportamiento de los egresos públicos, existió un aparente desinterés en lo so -

62. González...op. cit. p. 134

63. ibid. p. 134

cial por el bajo porcentaje hacia el beneficio en contraste con las obras básicas de desarrollo que cobraban más y más importancia;

(tanto por ciento)

	1972	1973	1974	1975	1976
Beneficio social	21.1	27.2	23.1	20.3	18.7
Básicas de desarrollo.	69.6	70.1	75.0	77.7	77.9

Se aprecia, que el comportamiento de las básicas de desarrollo iban en aumento; los beneficios sociales se reducían sustancialmente. Políticas cuyos efectos privilegiaron al fomento, a la industria y las comunicaciones, las cuales, prácticamente tenían el doble de recursos en comparación al sector agropecuario, ramo que al no ser incentivado, tendía a la descapitalización, los demás renglones se atendieron al igual que el campo; deficientemente.

La contribución de Luis Echeverría Álvarez en realidad, fue únicamente verbal, su discurso se apoyo en actos de populismo, para tratar de obtener la credibilidad social e inició un paulatino crecimiento de la estructura estatal, con lo que pretendió ocultar su deficiencia utilizando a la Administración Pública como una herramienta para ejecutar su política unilateral, haciendo de esta ciencia un cepo contra la sociedad, más que un instrumento para regularizar y realizar obras que beneficien a la comunidad.

**B. El sexenio de la utopía: José López Portillo y Pacheco  
(1976-1982)**

Un 22 de septiembre de 1975 es designado como candidato a la

presidencia de la República a José López Portillo<sup>64</sup>, quien evidentemente ganó las elecciones, tomando posesión del Poder Ejecutivo el 18 de diciembre de 1976, de acuerdo al artículo 83 de nuestra constitución.

José López Portillo recibía de Luis Echeverría Álvarez, un país asechado por la crisis, presentando entre otros muchos problemas una deuda externa de cerca de 20 mil millones de dólares; una nómina gubernamental con alrededor de un millón de burócratas; una vertical caída del peso y un desmejoramiento en los niveles de vida de la población.

En fin, las dificultades de sexenios anteriores no se habían conseguido menguar, por lo cual, el mismo discurso de José López Portillo lo reconoció: "A los desposeídos y marginados, si algo pudiera pedirles, sería perdón, por no haber acertado todavía a sacarlos de su postración; pero les expreso que todo el país tiene conciencia y vergüenza del rezago y que precisamente por eso nos aliamos para conquistar por el derecho la justicia"(65).

64. José López Portillo nació el 19 de julio de 1920, en México D.F. Hijo del Ingeniero José López Portillo y Weber y de doña María del Refugio Pacheco, ama de casa. Fue condiscípulo de Luis Echeverría; estudio en la Escuela Nacional Preparatoria y en la Facultad de Derecho. En 1946 obtuvo su título con la tesis llamada "Valoración de lo Estatal". Durante diez años impartió la Cátedra Teoría General del Estado en la Facultad de Derecho. Ingresó al servicio público en la antigua Secretaría de Patrimonio Nacional, como ayudante de Guillermo Rosell de la Lama; en 1960 fue nombrado Director General de las Juntas Federales de Mejoras Materiales; en 1965 ocupó la Dirección de Asuntos Jurídicos y Legislativos de la Secretaría de la Presidencia, en donde fue acusado de corrupto por malversaciones de fondos en Tijuana; en 1968 ascendió a Subsecretario bajo las ordenes del titular de la dependencia -SSP-, Emilio Martínez Manautou; el 29 de mayo de 1973 es ascendido a Secretario de Hacienda y de ahí salta a la presidencia. (Datos obtenidos de Ayala Anguiano, Armando. JLP SECRETOS DE UN SEXENIO Ed. Grijalbo. México 1984).

65. *ibid.* p. 14

Una retórica que intrínsecamente pretendió asumir la consideración de algunas fallas en las que incurrieron sus antecesores, por lo cual, la expresión se abocó a abrir nuevas esperanzas y alientos para recobrar la credibilidad, de las clases más golpeadas por la crisis, pues ya desde 1976 se había venido destacando el efecto de esta en el aparato político, observándose un mesurado alejamiento de las bases sociales, las cuales como una especie de venganza por la poca efectividad del Estado, para cubrir sus demandas se mostraron proclives, en dos sentidos; por un lado, a incorporarse a órganos políticos de oposición como el PAN o el PSUM y por el otro, a nutrir agrupaciones del Movimiento Urbano Popular, suficientemente fuertes para impugnar la gestión gubernamental y sobre todo resaltar los errores y malos manejos administrativos.

Una de las primeras medidas que José López Portillo implantaría para redimensionar las instituciones del Estado y así dar una mayor y eficiente cobertura a las necesidades de la sociedad, fue la aplicación del Programa denominado "Reforma Administrativa para el Desarrollo Económico y Social 1976-1982"; plan que de alguna manera se conformará por la experiencia de José López Portillo cuando fue Director de la Comisión de Administración Pública en 1965.

En efecto, los trabajos realizados en dicha institución se centraron en los siguientes cinco objetivos globales:

1. Organizar al gobierno para organizar al país.
2. Adaptar la Programación como instrumento fundamental de gobierno
3. Establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal.
4. Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y

del federalismo.

5. Mejorar la Administración de Justicia para fortalecer las instituciones.

Por consiguiente, para reformar al gobierno, se enfilarían a normatizar, controlar, supervisar, vigilar, regularizar, coordinar y establecer la organización de las dependencias y entidades públicas, utilizando un marco normativo.

Para dar cauce legal a los aspectos sustantivos de la reforma, se promulgaron entre otras normas: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF); la Ley General del Gasto Público (LGGP); el decreto por el que se adicionaban diversos artículos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; el decreto que adiciona el artículo 39; la Ley de Inspecciones Contratos y Obras Públicas y el decreto que adiciona la Ley de Inspección y Adquisiciones.<sup>66</sup>

A su vez, la organización del gobierno comprendía dos etapas: instrumentación y sectorización.

La primera versa sobre la urgencia de contar con mecanismos generalizados, para la organización y la articulación al interior de las dependencias, es decir, contar con cuadros orgánicos de apoyo, los cuales se abocarían a analizar las diferencias de las diversas dependencias y entidades del gobierno federal.

Entre otros mecanismos e instrumentos destacarían los siguientes:

<sup>66</sup>. Valdría la pena recordar que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fue promulgada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976; la Ley General de Gasto Público el 31 de diciembre de 1976, las restantes se publicaron entre 1976 y 1980.

\*La Comisión Interna de Administración y Programación como mecanismo de participación y de asesoría para tomar decisiones.

Las Unidades de Organización y Métodos.

Las Unidades de Programación.

Las Unidades de Presupuesto.

Las Unidades de Informática y Estadística

Las Unidades o Enlaces de Evaluación.

Las Unidades de Orientación, Información y Quejas" (67)

En lo referente a los elementos de nivel participativo se observan:

"El Comité Técnico Consultivo de Unidades de Organización y Métodos.

El Comité Técnico Consultivo de Directores Jurídicos de la Administración Pública Centralizada.

El Comité Técnico Consultivo de Recursos Humanos.

El Comité Técnico Consultivo de Unidades de Capacitación.

El Comité Técnico Consultivo de Informática.

El Comité Técnico Consultivo de Publicaciones Oficiales.

El Comité Técnico Consultivo de Orientación, Información y Quejas.

El Comité Técnico Consultivo de Archivos Administrativos e Históricos" (68).

69

En cuanto a la sectorización, se busca la agrupación de las en

67. Carrillo...op. cit. p. 140

68. ibid. pp. 140 y 141

69. Para llevar a cabo la sectorización se reformó el artículo 90 Constitucional y divide de acuerdo al artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Administración Pública en dos grandes ámbitos; Centralizada y Paraestatal; en el primer grupo confluirían las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos los cuales vendrían siendo las instituciones de este macrosistema; la segunda se conformaría por los Organismos Descentralizados; Empresas de Participación Estatal; Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y Fideicomisos.

tidades y dependencias en niveles productivos que las relacionan, es decir, establecer una correlación de actividades entre estas, colocándolas en los lugares a los cuales correspondía su actividad y en este cenit sectorial se ubicaría a las diversas Secretarías de Estado, las que se presentarían como coordinadoras del sector adyacente ubicándose en el otro espacio organizacional "el de las Dependencias de Orientación y Apoyo Global (Secretaría de Programación y Presupuesto; Secretaría de Hacienda y Crédito Público)"(70).

La Secretaría de Programación y Presupuesto, sustituyó a la Secretaría de la Presidencia, asimilando todos sus recursos (humanos, financieros, materiales, etc) y de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sus funciones sustantivas serían las de proyectar; coordinar los Convenios con los gobiernos locales y calcular los egresos del Gobierno Federal; formular el programa del gasto público; llevar los registros y evaluar el ejercicio del gasto público federal; verificar que se efectúen las inversiones de los subsidios de la federación, etc.

En tanto que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público despacharía entre otros asuntos; el análisis y formulamiento de los proyectos de leyes y disposiciones impositivas; las leyes de ingresos federales y del Departamento del Distrito Federal; recabar los impuestos, etc.

La fiscalización como auditoría, vigilancia y estímulo proyecta y calcula los ingresos; dirige las aduanas; coordina y evalúa los servicios bancarios; practica inspecciones y reconocimientos de

existencias en almacenes; para asegurar las disposiciones fiscales; manejar la deuda pública; dirigir la política monetaria y crediticia; administrar la casa de moneda; establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, etc.

Por su parte, las Coordinadoras Sectoriales "...persiguen la sectorización de las entidades paraestatales...que la cabeza de sector se avoque al estudio de cada una de ellas, a fin de proponer reformas, tales como la creación, incorporación, fusión, liquidación y fortalecimiento de entidades en el sector respectivo"(71).

En este sentido, la política de las empresas públicas parece ser que se encaminaría a adelgazar las formas del Estado, eliminando algunas entidades, pues según el maestro Carrillo Castro a 1977 se redujo de 901 a 862, pero al terminar la gestión de José López Portillo, estos organismos rebasaban las mil unidades.

El segundo objetivo global: si bien es cierto que en 1964 la Secretaría de la Presidencia a través de su Dirección de Gasto Público, realizó ensayos de presupuestos por programas en algunas dependencias de la Administración Pública, también es cierto que la UNAM en 1960 se convirtió en pionera de este rubro, impulsando medidas programáticas que le permitieran conocer el destino del gasto e inversión y estudiar la investigación de los costos de sus actividades sustantivas.

El nuevo esquema programático se constituyó para poder agrupar las actividades comunes en sectores, para vincular las acciones

---

71. Carrillo...op. cit. p. 143

concretas de las entidades gubernamentales a los objetivos tanto del sector como de la nación. Dicha reestructuración y replanteamiento de la organización programática de la Administración Pública, fue significativamente importante para la redistribución funcional del quehacer político-administrativo, pues le permitía establecer una línea que podría visualizar para conjuntar acciones y orientar sus esfuerzos hacia objetivos de mayor envergadura.

Por otro lado, le permitirá racionalizar la asignación y administración de los recursos, precisando las políticas tendientes a mejorar su capacidad operativa, a través de la evaluación y mediante la retroalimentación logrará un Estado óptimo; entre las metas y acciones de los diversos sectores, para lo cual se valdría de los canales legislativos ya mencionados, y de los mecanismos y procedimientos administrativos ya delineados.

"El tercer objetivo global; establece un sistema de administración y desarrollo de personal público federal, que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones - exige de una concepción integral y con mecanismos flexibles y modernos de administración y desarrollo de los recursos humanos del Gobierno Federal, que institucionalicen la participación directa de los trabajadores al servicio del Estado en la preposición e instrumentación de las medidas de reformas...

"...Comité Técnico Consultivo de Unidades de Recursos Humanos, - formado por los directores de personal de las dependencias centralizadas y por el Secretario Técnico de la referida Comisión de Re-

curso Humanos. Se constituyó el Comité Técnico Consultivo de Unidades Centrales de Capacitación, integrada por los responsables de la capacitación interna de las mismas dependencias; este Comité esta copresidido por la Coordinación General de Estudios Administrativos y por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a cuyo cargo se encuentra el Centro Nacional de Capacitación Administrativa<sup>(72)</sup>, tarea para lo cual se conformaron los Comités Técnicos Consultivos: de Unidades de Recursos Humanos; de Unidades Centrales de Capacitación, apoyados por la Coordinación de Estudios Administrativos. Los frutos arrojados por estos Comités permitieron que se actualizara la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El 31 de enero de 1977 en el Diario Oficial se publica el acuerdo por el que se establece un procedimiento de reasignación de personal, al Servicio de la Administración Pública Centralizada, coordinada por la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, en esta se trataba de encuadrar a los burócratas en una organización de productividad y eficiencia que suprimiera la duplicidad de las funciones, es decir, de acuerdo a los recursos y a las necesidades del gobierno federal. Además se forma el grupo de estudio sobre relaciones y prestaciones económicas.

El cuarto propósito de la reforma, acordada la necesidad de estrechar aún más las relaciones entre los tres niveles de gobierno, recomendando se inscribiera el desarrollo administrativo en el mismo campo del progreso a las instituciones fundamentales de la Repú-

72. Carrillo...op. cit. p. 146 y 147

blica. Lineamientos que se establecieron mediante los Comités promotores del Desarrollo, los Convenios de Desarrollo Económicos estatales e inclusive en este campo se podría resaltar las llamadas Reuniones de la República, donde se trataban diversos temas en torno a los estados, municipios y a la Administración Pública.

Luego de preservar la seguridad y administración de justicia, - el régimen de José López Portillo se caracterizó por la prepotencia, la corrupción y el nepotismo en las actividades de esta índole, muestra de ello fue el Comandante Arturo Durazo Moreno<sup>73</sup>, que al término del período de José López Portillo, fue encarcelado acusado de enriquecimiento inexplicable; acopio de armas, asesinato, etc.

Asimismo, se dieron a conocer algunas cárceles clandestinas como la de Tlascuaque en el D. F., en donde se ejercía la violencia - en contra de los detenidos y por otro lado a manera de ejemplo, lo sería también el macabro hallazgo de los muertos de Tula, como fiel muestra inherente de la gestión autoritaria, verticalista y represiva de los funcionarios públicos, encargados de la seguridad pública, que de ninguna manera levantaba la bandera de la seguridad social.

Ahora, una segunda Reforma Administrativa se realizaría por fases, Carrillo Castro nos las menciona:

- "A. Reformas Institucionales
- B. Reformas Sectoriales
- C. Coordinación Intersecretarial

73. De 1976 a 1982 estuvo frente a la Dirección General de Policía y Tránsito del Distrito Federal. (Datos obtenidos de González, - José. Lo negro del NEGRO DURAZO. Ed. Posada México 1984)

## D. Reforma de ventanillas

## E. Administración y Desarrollo de Personal" (74).

Entendidas estas como los tiempos en los cuales se habrían de asumir las tareas pertinentes para la promoción al interior del gobierno.

Esta segunda reforma, dejó sentada los primeros intentos para erigir un Sistema Nacional de Planeación, teniendo como objetivo dirigir e integrar los esfuerzos nacionales y aplicar estrategias adecuadas para encontrar el desarrollo.

Algunas Secretarías de Estado fueron modificadas para obtener mejores rendimientos de ellas y además de la SPP, a la Secretaría de Patrimonio Nacional se le incrementó el Fomento Industrial, dejando el Comercio en una sola; la Secretaría de Agricultura y Ganadería cedió su lugar a la de Agricultura y Recursos Hidráulicos; a Obras Públicas se le fusionó las tareas sobre Asentamientos Humanos, asimismo, se erigieron nuevas instituciones como: la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, encargada de analizar la problemática de las ciudades y dependía de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; el transporte público del D. F. fue estatizado en 1981 y en 1982 la Banca correría la misma suerte.

Los ejes centrales de este programa pretendían dinamizar la base social y la estructura económica del país, por lo cual se sustentaron en planes: el Básico de Gobierno, de cuya esencia hasta cierto punto provenía de las reformas impulsadas del proyecto ya obse-  
vado.<sup>75</sup> Medidas que se utilizarían para la recuperación de la econo-

74. Carrillo...op. cit. p. 287

75. Reforma Administrativa para el Desarrollo Económico y Social -- 1976-1982.

ma y la confianza de la población.

Trayectoria que durante los primeros años de reajuste y por lo cual no se exigieron explicaciones, empero estos acontecimientos no lograron los avances pensados y sobre todo los factores económicos inciden ondamente en el desarrollo de la sociedad.

Complementariamente a las medidas de Reforma Administrativa y para combatir los problemas económicos se constituyeron; el Plan de Desarrollo puesto en marcha en 1980 "... que proponía como objetivos; reafirmar la independencia de México en lo económico, lo político y cultural y preservar a la población de empleo y mínimos de bienestar en cuanto a alimentación, educación, salud y vivienda; - 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"(76).

El Plan se desarrolla de la siguiente manera; primero una introducción, posteriormente habla sobre una filosofía política con proyección nacional, compenetrando a los mexicanos en el nacionalismo, la libertad y la justicia, bajo un marco democrático con la presencia del Estado y la participación de la sociedad, sustentando una economía mixta, donde hubiera libertades y que esta última tuviera derechos, que cubriesen sus garantías individuales.

Por otro lado, menciona las bases de política y de justicia -- tanto interna como externa; las estrategias hacia algunos indicadores, como el empleo en el que señala el reensamblaje para alcanzar la recuperación económica; la reestructuración de la producción ma-

76. Flores...op. cit. p. 301.

dian te la racionalización del consumo y la estimulación de la inversión; apoyar el desarrollo agropecuario e impulsar la autosuficiencia alimentaria.<sup>77</sup>

Establece la política del gasto público que se sujetaría a una agilidad, a un control y a la racionalización en las compras; planear, programar y proyectar las acciones de las tareas públicas en las dependencias y en cuanto a la política económica versa sobre las entidades gubernamentales; la política de energéticos se dirige sobre todo al petróleo, el cual se veía como la solución a los problemas monetarios, sin embargo, resultó como la "caja de pandora", pues lejos de solucionar las dificultades, la economía de la nación penetraba en una aguda crisis.

La política social se orienta a apoyar el desarrollo de diversos ámbitos, entre otras, educativo; salud; seguridad social; vivienda; de alimentación y nutrición; laboral; participación social; protección a la infancia; atención a la juventud; a los marginados urbanos y rurales.

Por último, hace referencia a las perspectivas de este Plan -  
78  
constituyendo un intento más para alcanzar el desarrollo.

Ahora bien, los recursos para sostener tal empresa (la reconstrucción nacional) provenía de dos fuentes; el primero del fisco, de los precios y tarifas que cobran los organismos públicos; y el segundo mediante la deuda.

Se garantizaría pues que "... al iniciarse 1978 se confirmó - la noticia de que México poseía yacimientos petrolíferos muy impor-

<sup>77</sup> Se echo a andar lo que se llama sistema Alimentario Mexicano  
78. Datos obtenidos del Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Ed. -  
SPP, México D. F. 1980.

tantes y, seguro en la creencia de que esto iba a proporcionarle - sumas importantes de dinero" (79), este hecho hizo posible que el - Ejecutivo Federal, anunciara que el país nadaba en la abundancia y que mediante la exportación de hidrocarburos se estimularía la acti- vidad económica, con ello se crearían empleos, se financiarían ser- vicios de salud, educativos, etc.

Este ejercicio, aunado a la orientación reformista, inevitable- mente tiende a desembocar en el terreno que es propio de la políti- ca económica, la cual se concibe como una práctica social del poder, por serlo es también un proceso político; la política económica no es sólo la traducción en actos de una o más teorías económicas ni - la manifestación unívoca de los intereses o planes de los grupos - que dominan a la economía, es el ejercicio de las acciones que en- cuentran en el Estado, el protagonista principal para dirimir las - contradicciones entre la sociedad, es a la vez el instrumento favo- rable para que el Estado realice un expansionismo de bienestar so- cial.

Así pues, la política económica de José López Portillo preten- dió arrojarse estos preceptos y darles un sentido útil y de valores suficiente que evitaran que la desestabilización lacerara aún más a la sociedad.

Empero, este eufemismo del ejercicio federal, al terminar su período, evidenció las discrepancias y las ondas figuradas de la eco- nomía nacional; la deuda ascendió a más de ochenta mil millones de dólares, cuatro veces más que la que había recibido en 1976; indis-

79. Ayala...op. cit., pp. 88

cutiblemente la explotación de los petrolíferos creció sustancialmente y de una producción de 327 millones de barriles diarios en 1976, se pasó a 1,002 millones de barriles diarios en 1982, cuantificación que lamentablemente nunca fue favorable para la nación y lejos de ser rentable se fue convirtiendo en un gran peso.

En este sentido los recursos obtenidos fueron canalizados al fomento industrial principalmente, se crearon cerca de cuatro mil empresas públicas, se impulsó un sinnúmero de programas tendientes a mejorar la actividad de la Administración Pública, pero no fue suficiente para evitar la recesión, pues sí se considera la carencia de una tecnología adecuada para apoyar la infraestructura petrolera e industrial, se tuvo que importar, duplicando los débitos nacionales, ya que la deuda era la única salida para obtener ciencia y progreso.

Sin embargo, es justo reconocer que el gobierno destinó una buena parte de esos recursos para la creación de empleos vía adquisición de empresas, así como para subsidiar ciertos productos básicos como el azúcar, el pan, la tortilla, etc., lo que por supuesto aumentó considerablemente sus gastos y obviamente su déficit público. Ante la premura permanente de recursos contrataba empréstitos aumentando sus adeudos en el exterior.

Los organismos internacionales, al contemplar la política económica del gobierno, iniciaron una serie de presiones para obligarlo a tomar medidas que pudieran aliviar la situación crítica por

80. En 1978 la Administración central contaba con 703,017 trabajadores de base; 100 681 de confianza (Datos obtenidos de Mentor Tijerina Martínez de la Revista Teoría y Praxis Administrativa Vol. 1 Num. 2 Abril-junio 1978, México D. F.)

lo que empezaba a penetrar el país, consecuentemente el gobierno se vio precisado a devaluar el peso, el 18 de febrero de 1982 el tipo de cambio paso de 26.91 pesos a 47.00 pesos por dólar a finales de ese mes.

Al no poder hacerle frente a su déficit financiero, como medidas anunció el Programa de Ajuste Económico, en donde pretendía reducir el gasto presupuestal, además de tener el propósito de restituir paulatinamente el poder adquisitivo de los trabajadores y fijó un incremento del diez, veinte y treinta por ciento, de acuerdo a las percepciones de los obreros.

Además externó un aumento en el precio de sus tarifas del sector público; la flotación del tipo de cambio para evitar su sobrevaluación; una disminución en la liquidez del sector financiero; un aumento en las tasas de intereses para fomentar el ahorro y contrarrestar la dolarización.

En el aspecto agrario el SAM y todos los intentos del Plan Global de Desarrollo, se podría considerar como un fracaso, pues el país presentaba serios retrasos en ese aspecto, que según él mismo ha dejado entrever en su libro "Mis tiempos" (publicado por la editorial Fernández en 1982).

En el ámbito político José López Portillo impulsa la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, que aparece en Diciembre de 1977, esta Ley contenía cinco títulos con doscientos cincuenta artículos; ses transitorios que versaban sobre las elecciones del Poder Ejecutivo y Legislativo, en este renglón aparece el acuerdo, por medio del cual se divide el territorio en 300 Distritos Uninominales; en D. F. en 40 Distritos Electorales, refor

mando para ello el artículo 83; además establece una apertura a la oposición para participar en la Cámara de Diputados, hasta con la presencia de cien Diputados electos por el principio de representación proporcional, siendo un total de cuatrocientos Diputados en el sector Legislativo.

Cabría resaltar que otras de las modificaciones que se constituyeron en el sexenio de José López Portillo, fueron las llamadas Reuniones de la República, que según ha dejado entrever en su libro "Mis tiempos" fue "puntada el nombre" y señala: "La primera reunión de la República...el 4 y 5 de febrero en Querétaro, para celebrar - el sexagésimo aniversario de la Constitución, se me ocurrió convocar a los gobernadores, para que ahí se firmaran por todos, los Convenios Unicos de Coordinación que quisiera se transformaran en Convenios para el Desarrollo...-con distintas intervenciones...reformas administrativas, Sistema Nacional de Evaluación; Convenios Unicos y COPRODES, Coordinación Fiscal con los estados, descentralización y política laboral, rezago agrario...por la naturaleza del acto y su orientación para fortalecer el federalismo, inicié una reunión afirmando: Esta Reunión de la República..."(81).

La segunda Reunión se llevó a cabo en Acapulco, en ella se trató sobre la visita del Papa; la tercera se realizó en el Puerto de Veracruz; la cuarta en Hermosillo Sonora; la quinta reunión en 1981 tuvo como sede la Ciudad de Guadalajara Jalisco, dando por terminado este ciclo.

Este acto se erige como un hecho de voluntad personal más que

81. López Portillo, José. Mis tiempos. Ed. Fernández, México 1982 - p. 690.

de carácter político qu administrativo, es un estilo particular de gobernar, sin embargo el aprovechamiento de las tareas realizadas en estas congregaciones pudieron haber sido más sustanciales pero no ocurrió así, además de servir como foro donde se pronunciaron las expresiones y exclamaciones de estos administradores públicos, su valor político se podría considerar trascendental para el país, pues en él se trataban los asuntos que competían a la Administración Pública.

En suma, el régimen de José López Portillo, se caracterizó más que por los hechos, por las palabras, quizás entendía que con hablar de los enormes recursos petrolíferos y de trazar esquemas de trabajo a nivel "escritorio", las obras aflorarían en el acto; López Portillo posiblemente actuó de buena fe, pero la Administración Pública es algo más que simples deseos o palabras, es trabajo y realidad.

## CAPITULO V

PREMODERNISMO: Miguel de la Madrid Hurtado 1982-1988

El 18 de diciembre de 1982, Miguel de la Madrid Hurtado, tomó posesión del Ejecutivo Federal, su discurso fue más que elocuente: "... estoy conciente de que asumo el Gobierno de la República en horas difíciles, México se encontraba en crisis" (82), se podría decir que nuevamente reconocía dos aspectos; uno es el hecho de observar fallas en la administración pasada y otro, trataría de corregir esas fallas adolecidas, mínimo haría un esfuerzo.

Empero, el panorama no era nada alentador: la deuda había crecido un 300 por ciento, se debía alrededor de 78 mil millones de dólares; la moneda transitaba en una devaluación permanente (se desliza para recuperarse); el déficit público era del 16.5 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB); el desempleo abierto llegaba al ocho por ciento; la inflación tocaba el cien por ciento anual; el nivel de la economía decreció a una tasa real del 0.5 por ciento; los hidrocarburos iban a la baja; una administración pública "amoral y corrupta"; el campo y la industria en declive.

También, nuevamente la sociedad no quedaba incolmada, modificándose el perfil político nacional, pues ante la falta de respuesta a las demandas de los grupos por los problemas que atravesaba el gobierno, aparecieron en el escenario político agrupaciones, las cuales retomarían las necesidades de la población, para exigir su reivindicación ante las autoridades del Estado, entre otras de eg

82. Las Razones y las Obras. Gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica del Sexenio 1982-1988. Primer año. Ed. PCE. México 1984, p. 13

tas organizaciones están: la Coordinadora Nacional del Movimiento Popular (CONAMUP); la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE); la Coordinadora Nacional de Pueblos Indios (CNPI) y el Frente Nacional Contra la Represión (FNCR).

El panorama anterior requería atender los siguientes aspectos:

- A. Reconstruir la Economía Nacional.
- B. Abrir mayores espacios de participación social y
- C. Reformar las instituciones gubernamentales para recuperar la codiversidad de la sociedad.

#### A. Reconstrucción de la Economía Nacional.

Como primer medida, para el restablecimiento de las finanzas nacionales, el 11 de diciembre de 1982 el presidente envió al Congreso una iniciativa de reforma a los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución, estas básicamente se orientarían a la reconstrucción económica.

La situación del Estado mexicano a la toma de posesión de Miguel de la Madrid Hurtado era ondatamente grave, con niveles del PIB que tendían a la baja constantemente, acompañada de una creciente inflación, la cual fluctuaba entre el noventa y cien por ciento anual; la balanza de pagos de la cuenta corriente había disminuido a un grado superior a los 2,740 millones de dólares, que representaba en los términos porcentuales el 18,5 por ciento del PIB.

La incertidumbre crecía, así como el desempleo por la situación financiera tan precaria en la que se encontraba en ese entonces una gran mayoría de las empresas; sumándose que el Banco de Mé-

xico declaraba que sus reservas se encontraban agotadas.

Es así, como el país estaba en esta gran crisis debido en buena medida a dos factores:

- La baja del precio del petróleo en el mercado internacional.
- El aumento de las tasas de intereses anunciados por los organismos internacionales financieros, que en términos monetarios representaban 40 centavos más por cada peso y concretamente serían erogaciones de alrededor de diez mil millones de dólares anuales por concepto de intereses de la deuda.<sup>83</sup>

Además por la creciente desestabilidad el país sufría una descapitalización, debido según los medios de comunicación a que muchos mexicanos sacaban los dólares y los depositaban en cuentas bancarias en el extranjero, manejando sumas de entre catorce y treinta mil millones de dólares, suceso que se complica por la especulación de la divisa en el interior del país, por la misma situación cambiaria.

La tasa de inflación en 1981 era del 28.7 por ciento en diciembre llegó al 98.9 por ciento, el desempleo se duplicó a principios de diciembre de 1982.

En el aspecto laboral la situación era agravante e incluso el 22 de diciembre el Congreso del Trabajo, entregó el Programa para la Producción, Abasto y Control del Paquete Básico de Consumo Popu-

83. En noviembre de 1982, se firma la Carta de Intención de México con el Fondo Monetario Internacional, signada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público Silva Herzog, Carlos Tello Massou, Director General del Banco de México y Jacques Delors, Director General del organismo internacional. En este documento se detalla la situación económica del país y deja entrever un plan para confrontar esta problemática, donde México obtendría un crédito de 4,650 millones de dólares.

lar, incluyendo: "17 tipos de bienes: aceite y grasas vegetales, arroz, azúcar, café, carne y combustibles, frijol, frutas y legumbres envasadas, galletas, harina, huevo, leche, pan, pastas, pescado, tortilla y sal"(84).

Además para 1983 se modificó la Ley Federal del Trabajo en sus artículos 570, 571 y 573, en los cuales instala los mecanismos para fortalecer los salarios.

Para contrarrestar los efectos de la crisis, el Ejecutivo Federal anunció la implantación del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) y fue puesto en marcha el 10. de diciembre de 1982 "Los objetivos centrales de corto plazo del PIRE que comprendía diez puntos: combatir la inflación, proteger el empleo y recuperar un ritmo elevado de crecimiento económico. Para alcanzarlos el gobierno se propuso, disminuir el crecimiento del gasto público; proteger el empleo; continuar las obras en proceso; reforzar las normas que aseguran disciplina en la ejecución del gasto público; proteger y estimular el abasto de alimentos básicos; aumentar los ingresos públicos; canalizar el crédito a las prioridades del desarrollo nacional; reivindicar el mercado cambiario a la soberanía del país y reestructurar la administración pública"(85).

Los diez puntos básicos resumidos del Programa Inmediato de Reordenación Económica fueron:

1. Disminuir el crecimiento excesivo del gasto público
2. Protección al empleo mediante programas específicos de trabajo

84. Las Razones...op. cit. p. 49

85. ibid. pp. 26 y 27.

productivo y socialmente útil en las zonas rurales más deprimidas y en las áreas marginadas.

3. Continuación de las obras en proceso con criterio de selectividad, favoreciendo las inversiones de producción prioritaria e inmediata, disminuyendo las no indispensables y eliminando las de evidente carácter suntuario.
4. Reforzamiento de las normas para asegurar disciplina adecuada, programación, eficacia y escrupulosa honradez en la ejecución del gasto público autorizado.
5. Protección y estímulo a los programas de productividad, importación y distribución de alimentos básicos para la alimentación popular.
6. Aumentar los ingresos públicos para frenar el desmedido crecimiento del déficit y el consecuente aumento desproporcionado de la deuda pública.
7. Canalización del crédito a las prioridades del desarrollo nacional, evitando especulación o desviación de recursos hacia financiamientos no justificados, para la producción, procesamiento, distribución y consumo de los bienes y servicios que requieren el consumo mayoritario y el interés de la nación.
8. Rein vindicación del mercado cambiario bajo la autoridad y soberanía monetaria del Estado, buscando establecer un sistema realista y funcional en el sistema cambiario que reconozca la realidad de operación de la economía mexicana.
9. Reestructuración de la Administración Pública Federal para imprimir eficacia, agilidad y garantizar la más estricta responsabilidad de los funcionarios.

10. Fortalecer la rectoría del Estado dentro del régimen de economía mixta, que consagra la Constitución general de la República.

Desglosada la estrategia desde el punto de vista de la reordenación económica sería:

- Abatir la inflación y combatir la inestabilidad cambiaria.
- Proteger el empleo, abasto popular y apoyar la planta productiva.
- Recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes.

Desde el punto de vista del cambio estructural, se basa en seis directrices que abarcan lo global, sectorial y regional del Plan:

1. Enfatizar los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento:
  - a) Ampliar la atención de las necesidades básicas.
  - b) Elevar la generación de empleos.
  - c) Promover una mejor distribución del ingreso.
2. Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo para lograr un sector industrial integrado hacia adentro y competitivo hacia fuera.
  - a) Aumentar la oferta de bienes y servicios básicos.
  - b) Desarrollar a la industria de bienes de capital.
  - c) Exportar bienes industriales, impulsando la planta productiva del país.
  - d) Adaptar y desarrollar tecnologías y ampliar la capacitación para impulsar la producción.
  - e) Aprovechar la intervención del Estado en las áreas estratégicas y prioritarias para fortalecer el mercado mundial.
  - f) Mejorar los niveles de vida y de participación social del mo-

dio rural, asegurando los alimentos básicos a la producción.

- g) Seguir con el reparto agrario.
  - h) Aprovechar plenamente el potencial productivo de los suelos, elevar la productividad de la tierra y garantizar la soberanía de nuestro país.
  - i) Articular el sector agrario, industrial, comercial, pecuario y forestal entre sí.
  - j) Un sector de servicios más moderno y funcional.
  - k) Integrar un sistema nacional de transporte y de comunicaciones moderno y eficaz, en apoyo al desarrollo general del país.
  - l) Promover un sistema nacional de abasto para reducir el intermediarismo.
3. Descentralizar en el territorio las actividades productivas y el bienestar social
- a) Disminuyendo el crecimiento de la Ciudad de México.
  - b) Promover una integración de las distintas regiones al desarrollo del país.
  - c) Fortalecer el Municipio Libre.
4. Adecuar las medidas de financiamiento a las prioridades del desarrollo.
- a) Aumentar el ahorro interno.
  - b) Racionalizar la asignación del ahorro
  - c) Reorientar las relaciones financieras con el exterior.
5. Preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional. La estrategia identifica cuatro áreas que requieren atención especial:
- a) Acrecentar el potencial de los recursos humanos.

- b) Integrar la ciencia y tecnología en las tareas del desarrollo nacional.
  - c) Preservar el medio ambiente y fortalecer el desarrollo de los recursos naturales.
  - d) Fortalecer la cultura nacional.
6. Fortificar la rectoría del Estado, impulsar el sector social y estimular al sector privado.

Ahora sus principales políticas y acciones serían:

1. Políticas y acciones para combatir la inflación. Este aspecto se fincó en dos políticas: fortaleciendo la oferta y la demanda. Se pensó basarse en el aumento de la producción, reestructurar el gasto público, y con un programa de protección a la planta productiva. Para adecuar el crecimiento de la demanda a la capacidad de la oferta, se estableció corregir el desequilibrio financiero del sector público, revisando permanentemente las tasas de interés para fomentar el ahorro, haciendo ajustes fiscales, de precios y tarifas para penalizar el consumo superfluo.
2. Políticas y acciones para promover el empleo y proteger la planta productiva. Se orientan las compras del sector público hacia el mercado interno y se fomentan las exportaciones, principalmente de la mediana y de la pequeña empresa. En materia de utilidades y salarios se implanta una modernización en cuanto a incrementos nominales, inscrita en el marco de la austeridad económica, buscando proteger el empleo, coadyuvar al abatimiento de la inflación y por esto proteger el salario real. Otras acciones son el de aprovechar la mano de obra, principalmente en zonas rurales, en infraestructura, así como desarrollar un programa de

empleo en obras municipales.

3. Políticas y acciones para estabilizar el mercado cambiario. Se establece una política de cambio realista, con un régimen dual, constituido por un mercado libre y uno controlado. Se reestructura la deuda pública externa y se ajusta el principal.
4. Políticas y acciones para aumentar el ahorro interno:
  - a) Ahorro público, se racionaliza el presupuesto (bajo el principio de austeridad), la reestructuración de las finanzas públicas fortaleciendo sus ingresos.
  - b) Ahorro privado, promover el ahorro productivo para desestimular la especulación. Se establece una política de tasas de interés flexible y el papel de encaje legal, se define como de regulación monetaria y de financiamiento al sector popular.
5. Políticas y acciones en materia de finanzas públicas. Se plantea aumentar los ingresos del sector público en cerca de un punto porcentual del producto, estimulando la recaudación a través de una ampliación de las bases gravables y no por aumento en las tasas impositivas. Se desgrava el impuesto sobre la renta de los asalariados favoreciendo a los contribuyentes de ingresos menores. Se modifican las tarifas de los bienes y servicios públicos con criterio de equidad y en materia de gasto público, se propone contener el crecimiento del gasto corriente para fortalecer el de inversión.

El segundo Programa que se implantó en el sexenio fue el de Aliento y Crecimiento, el cual representó un cambio en la dirección de las políticas económicas con respecto al Programa Inmediato de Reordenación Económica.

Este giro se explica por la decisión de evitar un mayor deterioro de la situación económica.

El agravamiento de la recesión se hizo evidente por el desplome de los precios internacionales del petróleo, nuevamente con lo cual se nulificó el superávit comercial que se esperaba obtener para 1986 y seis meses de negociaciones infructuosas con el Fondo Monetario Internacional, institución que suspendió el último tramo del crédito, derivado del Acuerdo de Facilidad Ampliada firmado en 1982 (que venció el 31 de diciembre de 1988).

El Programa de Aliento y Crecimiento, anunciado en la segunda quincena de junio de 1986, fue diseñado por Pedro Aspe, Subsecretario de Planeación y Control Presupuestal de la SPP y José Córdova, Director de Política Económica de la misma dependencia y con la participación de Ernesto Fernández Hurtado, Director General de Bancomer.

Contiene cuatro objetivos básicos:

1. Cambiar los términos de negociación y servicio de la deuda externa. Se plantea la necesidad de nuevos créditos cuyo monto dependerá de la variación de los precios del petróleo y de las condiciones de renegociación de la deuda para atender los compromisos de lo que resta del sexenio. El monto de los créditos solicitados para 1986 es de entre ocho y nueve mil millones de dólares; para 1986-1988 se habla de quince mil millones de dólares, con el Fondo Monetario Internacional.
2. Aumentar el ahorro y propiciar el retorno de capitales para liberar el crédito y reducir las tasas de interés, espera que tal liberación sea gradual y se requiere negociar crédito externo.

Pretende introducir nuevos instrumentos de ahorro, con rendimiento más seguro, indicados al tipo de cambio y a la inflación. Las tasas de intereses se reducirán para aliviar la carga financiera de productores y gobierno; las tasas reales se reducirán y las tasas nominales dependerán de la inflación.

3. Fomentar la inversión parivada, dentro de las medidas que se tomarán al respecto, destacando los estímulos fiscales.
4. Además se liberará el 25 por ciento de la nueva captación, dedicando el diez por ciento a actividades prioritarias (exportación, agricultura, vivienda) y el quince por ciento para cartera libre.

Para lograr estas acciones el PAC se basaría en acciones tales como:

- El apoyo a una reconversión industrial que facilitara el desarrollo y el fortalecimiento de la planta productiva nacional con todos sus niveles, como medida preparatoria del ingreso de México al Acuerdo General Sobre Aranceles y Comercio (GATT).
- De una Reforma Fiscal para incidir la recuperación económica estable y sostenida que impulse el crecimiento económico y el cambio estructural en favor de la inversión productiva y la capitalización.
- Pretende asimismo, aumentar la recaudación sin elevar las tasas impositivas y restrictivas del sistema tributario, la equidad, y
- Abatir el desempleo y aumentar la capacidad de compra de la sociedad, así como reducir el gasto público.

Por consiguiente, el 22 de noviembre de 1985, se inician las gestiones para el ingreso de México al GATT y finalmente se adhiero

el 25 de junio de 1986.

"Las condiciones generales de la adhesión también representaron otras ventajas para México, entre las que sobresalen las siguientes; el país puede restringir sus importaciones si así lo desea, apelando una cláusula de salvaguarda, en caso de surgir serios problemas de balanza de pagos temporalmente se permite, además mantener el sistema de tipo de cambio dual; por último; las industrias mexicanas quedan protegidas contra prácticas de competencia desleal de otros países, teniendo el derecho a aplicar una legislación antidumping, es decir, una ley contra la "inundación" del mercado mexicano por un producto extranjero que se vendiera a un precio por debajo de su propio costo de producción" (86).

Esta situación causó gran polémica, pues se consideraba que México no estaba preparado para competir con el exterior, dado que la planta productiva era insuficiente; "La adhesión al GATT guarda estrecha relación con la política de reconversión industrial, la cual entendida como la búsqueda de mejores costos de producción y mejor calidad de los productos, se acelera como resultado de la competencia de los productos mexicanos a los de los otros países, sea en el mercado nacional o en los mercados extranjeros" (87).

Es por eso que el tercer programa del sexenio fue el de Reconversión Industrial y el 11 de noviembre de 1986, el Lic. Alfredo del Mazo, Secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal, presentó en su comparecencia el significado, objetivo y metas del proceso de Reconversión Industrial.

86. Las Razones...op. cit. Cuarto Año p. 517.

87. ibid. p. 521

Para esto es necesario mencionar que el cambio estructural de desarrollo económico fue planteado por el presidente Miguel de la Madrid desde el inicio de su gobierno y se basó en seis orientaciones Generales:

1. Fortalecer los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento.
2. Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo.
3. Descentralizar en el territorio las actividades productivas y el bienestar social.
4. Adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo.
5. Preservar, movilizar y proyectar el potencial de recursos humanos, naturales, tecnológicos y culturales del país.
6. Fortalecer la recorra del Estado, impulsando el sector social y estimular el sector privado en el marco de nuestro sistema de economía mixta.

De aquí que la estrategia de cambio estructural en la industria, se fije como objetivo fundamental la generación de un patrón de crecimiento más articulado al interior y más competitivo al exterior. En especial la reorientación del aparato productivo industrial pretende equilibrar las cuestiones comerciales con el exterior, a efecto de reducir la vulnerabilidad externa de la economía mexicana y garantizar la producción de los bienes básicos e insumos estratégicos para fortalecer el desarrollo del mercado interno.

La heterogeneidad que caracteriza a la planta industrial nacional dificulta la formación y aplicación de políticas de cambio, por lo que se han diseñado lineamientos estratégicos de acuerdo con

la naturaleza de cada uno de los cuatro grandes grupos de industrias que conforman el universo de nuestra estructura productiva, es por esa razón que la estrategia de cambio estructural propuesta actúa fundamentalmente en torno a cuatro vertientes:

- Reconvirtiendo.- Las ramas tradicionales.
- Articulando.- Las cadenas productivas.
- Fomentando.- El crecimiento estable de las ramas modernas
- Creando.- Industrias de alta tecnología.

La reconversión por el lado de la oferta implica la modernización técnico-productiva. Por el lado de la demanda y de estructura del mercado, supone modernizar la organización comercial de las empresas para enfrentar el nuevo contexto de mayor apertura a la competencia internacional, esto implica el desarrollo de estrategias comerciales defensivas, ante la racionalización de la protección al mercado interno, así como estrategias ofensivas para conquistar mercados en el exterior.

De aquí la necesidad del desarrollo de nuevos sistemas con canales de comercialización más eficientes, en el mercado de una política de precios adecuados.

Por último la modernización técnico-productiva y el crecimiento dinámico y sostenido del sector parastatal, implican fortalecer de manera prioritaria sus programas de inversión y consolidar la canalización de recursos internos y externos para estos propósitos.

En síntesis el elemento dinamizador de un proceso de Reconver

88. Datos obtenidos del Cuaderno de Análisis Político-Administrativo N. 3. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Enero 1987.

sión Industrial y del progreso técnico es el generador de empleos.

Sin embargo, el PIRE, el PAC y el PRI no tuvieron efecto alguno y por falta de recursos no se llevaron a cabo plenamente, entrando en otro período de crisis, para lo cual se erigió el PACTO DE SOLIDARIDAD ECONOMICA (PSE), el 16 de diciembre de 1987.

El gobierno federal abriría nuevos caminos de política económica, bajo la concertación de los sectores sociales, empresarios obreros y campesinos, así como la participación del sector gobierno, faltando entre los individuos a la firma y a pactar los disidentes u opositores al régimen.

Ensamble político que ha servido de bandera para criticar el desarrollo del Pacto de Solidaridad Económica, pero no para dar alternativas acordes a la realidad y a la crisis.

Entre las cuestiones que hicieron posible el surgimiento del pacto se ubican tres puntos principales:

1. Abatir la tendencia inflacionaria, la cual deteriora el salario, puesto que si bien es cierto nominalmente, aumenta con el incremento de los precios de las mercancías, en términos reales anula el poder adquisitivo de los salarios.
2. La inestabilidad del mercado de dinero que provocó la especulación de las inversiones, que buscando la rentabilidad de sus capitales, presionaron el mercado de divisas en busca de su propia satisfacción.
3. La tendencia a la baja de las materias primas en los mercados internacionales, provocada por la incertidumbre que se vivió en el escenario mundial.

Su estrategia veraz sobre el incremento de los salarios, colo-

cando bajo control a la canasta básica y procurando un abasto suficiente; adapta una política del gasto público de reducción, así como el de obtener recursos mediante el aumento de las tarifas de los bienes y servicios que produzca el Estado; liberar las barreras comerciales racionalizando los apoyos a las exportaciones y adaptando el arancel más bajo.

El PSF, hasta cierto punto vino a suplantar al Plan Nacional - de Desarrollo y a detener el proceso de la Reconversión Industrial, sin embargo, es un programa tendido a lo largo de un año y de ninguna manera dentro de los aspectos económicos, en tan poco tiempo pudo dar resultados congruentes.

En este sentido, el gobierno "prometió" lo que no pudo cumplir, pero nadie puede juzgar cuando no se esta en posibilidad de instrumentar una política como es la del PSE.

Otra de las medidas que se tomaron para abatir la crisis fue la de establecer los Gabinetes Económicos y la Secretaría Técnica, teniendo como fundamentos los artículos 7 y 8 de la LCAPP.

El titular del Ejecutivo Federal expidió el 19 de enero de 1983 el acuerdo por el que se crea el Gabinete Económico, quedando definido como una instancia presidencial de coordinación para el cumplimiento de las políticas y programas de índole económico.

#### Estructura y funcionamiento:

El Gabinete Económico es convocado y presidido por el Presidente de la República. Se integra por los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Contraloría General de la Federación; Energía Minas e Industria Parastatal; Comercio y Fomento Industrial y Trabajo y Previsión Social. Adicio-

nalmente, el Ejecutivo Federal ha establecido que a las sesiones - del Gabinete Económico asistan otros funcionarios cuya participa - ción se considere necesaria para el tratamiento de los diferentes - asuntos.

Sus objetivos generales eran:

- Definir y evaluar la política económica del Gobierno Federal en aquellas materias económicas que son competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.
- Coordinar las acciones de política económica que involucran a varias dependencias.

La actitud del Gabinete Económico se respaldó en diversos grupos interdependenciales a nivel de titulares, subsecretarios y directores generales, que preparan propuestas de política económica para la toma de decisiones a nivel superior, estudios sobre temas específicos, así como informes de avance en el cumplimiento de las acciones.

El Gabinete Económico contaba con un secretariado técnico que dependía funcional y administrativamente de la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes, esta última creada mediante el acuerdo del Ejecutivo Federal el 19 de enero de 1983.

Las principales funciones del Secretariado Técnico del Gabinete Económico eran:

- Coordinar asuntos interdependenciales de carácter económico.
- Llevar a cabo el seguimiento de los acuerdos del Gabinete Económico, elevando a la consideración del Presidente de la República la situación que guarda el cumplimiento de los mismos.

- Dar seguimiento a los programas e instrucciones que expresamente señala el Presidente de la República.
- Obtener de las dependencias y entidades la información que sea necesaria para el cumplimiento de sus funciones.
- Preparar las reuniones del Gabinete Económico a través de las siguientes acciones:
  - Formular las agendas del gabinete y proponerlas al Ejecutivo Nacional, para su consideración y aprobación.
  - Preparar o promover la presentación de documentos básicos y materiales de apoyo.
  - Elaborar las convocatorias respectivas, así como las minutas de las sesiones.
  - Elaborar los estudios específicos que requiera el primer mandatario del país.
- Resguardar y controlar las minutas, acuerdos y toda la documentación relativa al Gabinete Económico, así como llevar la cronología correspondiente.

Los principales temas tratados en el seno del Gabinete Económico fueron:

- El Plan Nacional de Desarrollo
  - Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo.
  - Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior
- Programas: PIRF, PAC y PRI
  - Política económica global
  - Reactivación económica
  - Coyuntura nacional e internacional
- Políticas específicas:

- Endeudamiento externo.
- Finanzas públicas
- Tipo de cambio y tasas de interés
- Política comercial
- Empleo y salarios
- Comercio Interior
- Cambio estructural y reconversión industrial
- Desincorporación de Entidades públicas
- Sector pesca
- Comunicación social de la Política Económica.

Los Gabinetes especializados fueron constituidos con el fin de contar con foros adecuados de trabajo, donde pudieran trazarse aquellos temas que son competencia de varias dependencias públicas. En esta administración fueron cuatro los Gabinetes que funcionaban y su contextura fue como sigue:

En el Gabinete de Asuntos Agropecuarios participaban las Secretarías de: Agricultura y Recursos Hidráulicos; Reforma Agraria, Comercio y Fomento Industrial; Hacienda y Crédito Público; Contraloría General de la Federación; y Programación y Presupuesto.

En el Gabinete de Salud participaban las siguientes Secretarías y Organismos; Salud; Contraloría General de la Federación; Programación y Presupuesto; IMSS; ISSSTE; DIF.

El Gabinete Económico está integrado por las Secretarías de: Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Energía Minas e Industria Paralela; Comercio y Fomento Industrial; Trabajo y Previsión Social; y Contraloría General de la Federación.

Finalmente los miembros permanentes del Gabinete de Comercio -

Exterior con las Secretarías de; Comercio y Fomento Industrial; Energía, Minas e Industria Paralela; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto y Contraloría General de la Federación.

Los Gabinetes Especializados estaban organizados administrativamente y funcionalmente por la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes teniendo como propósito apoyar al Ejecutivo Federal en la Coordinación y Supervisión de acciones que son competencia concurrente de varias dependencias y entidades, para el cumplimiento de las políticas y programas del Gobierno Federal.

Los Gabinetes Especializados poseían tres instancias de trabajo, de acuerdo y de decisión:

El primer nivel es el propio Gabinete Especializado, el cual se formaba por el Presidente, por los secretarios relacionados con la especialidad del Gabinete y por los invitados especiales.

El segundo nivel lo constituían los grupos técnicos o comisiones, que están formados por subsecretarios.

El tercer nivel de operatividad de los Gabinetes Especializados, se formaban por los grupos de trabajo integrados con directores generales.

Los avances alcanzados eran producto de la decisión del Ejecutivo y el trabajo colegiado, de tal suerte, secundariamente era de la respuesta y apoyo brindado por las tres instancias de trabajo que son igualmente responsables de estos avances.

Durante el período que comprende este informe se realizaron 490 reuniones, de las cuales 32 fueron de Gabinete, 47 de grupos Técnicos y 415 de grupos de Trabajo. El número de acuerdos tomados

en las reuniones de Gabinete fueron 355.

## B. Espacios de participación social

En este ámbito, el 3 de noviembre de 1986, Miguel de la Madrid Hurtado envió a la Cámara de Diputados la iniciativa de reforma a los artículos constitucionales 52, 53, 54, 56 y 60; una iniciativa para renovar el Código Federal Electoral y sustituirlo por la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE).

Para ello se realizaron reuniones, convocadas por el primer mandatario donde concursaran tanto organizaciones y grupos políticos como individuos. Innovación que tendería a fortalecer el sistema de representación y a unificar los procedimientos de autocalificación electoral, asignados a las Cámaras; crear ciertos instrumentos para incorporar a toda la sociedad en los procesos electorales y finalmente instituir un sistema adecuado de solución de las diferencias y quejas sobre las elecciones.

En efecto, como una forma de ampliar la participación social el artículo 52 se modificó para elevar de cuatrocientos a quinientos el número de miembros de la Cámara de Diputados; trescientos electos por el principio de mayoría relativa mediante el sistema de distrito uninominal y doscientos por elección plurinominal.

El 54 establece que la mayoría parlamentaria no podrá alcanzar más de trescientos curules, lo que representa el setenta por ciento del total de las votaciones, adjudicándole de "jure" mínimamente ciento cincuenta escaños a los partidos minoritarios.

Estas reformas futurizaban una minoría priista, conducta que

paulatinamente iba desapareciendo por la mala administración de los miembros emanados del partido (PRI).

"El artículo reformado establece además, que todos los partidos que obtengan cuando menos 1.5 % de la votación total tendrán derecho a que se les asigne curules de representación proporcional, - salvo en el caso de que éstas, sumadas a las conseguidas por el principio de mayoría relativa, rebasaran el límite de 359 diputados. Esto quiere decir que el partido mayoritario también participará en el reparto de curules de representación proporcional, lo que no sucedía antes, siempre que las diputaciones logradas por los dos sistemas no sea más de 350" (89).

El artículo 56 fue reformado para que el Senado haga una renovación de la mitad de sus integrantes cada tres años. "Con esta medida se intenta, por una parte, dar continuidad a los trabajos legislativos del Senado y, por la otra, actualizar y nutrir su debate interno con planteamientos renovados cada tres años. Para hacer operativa esta propuesta, también se modifica el artículo transitorio 18 de la Constitución, incluido a raíz de la reforma a los artículos 65, 66 y 69 de la propia Carta Magna, para que los Senadores que se elijan en 1988 para la LIV y LV legislatura estén en funciones el 1 de septiembre de 1988 al 3 de octubre de 1994, y los que elijan para la LIV que serán nombrados en segundo lugar, permanezcan en funciones solamente tres años, del 1 de septiembre de ese año al 31 de octubre de 1991" (90).

En el artículo 60 se plantea que todos los presuntos Diputados

89. Las Razones... (las elecciones)... op. cit. p. 14

90. Las Razones... Primer Año... op. cit. p. 15.

y Senadores participan en el Colegio Electoral y califiquen las elecciones en lugar de que sólo sean cien como se venía realizando, además se pretendió abolir los recursos por fraude electoral.

Por otro lado, dentro de la LOPPE entre las disposiciones se propone un nuevo sistema de financiamiento público, para los partidos políticos que se reportan, de acuerdo a la representación política y el número de votos obtenidos en las últimas elecciones federales.

Se derogó el registro, condicionándose a tener una afiliación mínima de setenta y cinco mil ciudadanos, repartidos en por lo menos la mitad del territorio nacional, entre otras muchas modalidades; viéndose que el Ejecutivo, condicionó en forma por demás prepotente las reuniones para este efecto; la fracción siete del artículo 73 y la cuarta del 74 se reformó para el establecimiento de una Asamblea de Representantes del D. F., integrada con cuarenta miembros por elección uninominal y veintiséis de forma plurinominal, elegidos cada tres años y sus facultades serían las siguientes:

"Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal en materia de educación; salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; recreación; espectáculos y deportes; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; regularización de la tenencia de la

tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas de arena y materiales pétreos; construcciones y edificaciones; agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento, trabajo, trabajo no asalariado y previsión social y acción cultural<sup>(91)</sup>.

Los motivos de la constitución de la Asamblea de Representantes, entre otros fue para:

1. Dar mayor participación de la ciudadanía del Distrito Federal en sus problemas.
2. Como alternativa para acallar el acoso político de quienes miraban con buenos ojos que el D. F. se erigiese en un nuevo estado; de tal suerte sería mucho más económica la Asamblea.
3. Como órgano consultor para solventar los serios problemas administrativos que representa una ciudad como la del Distrito Federal.

La medida era antagónica a la política de descentralización - que se venía manejando desde la etapa de la Reforma Administrativa porque la Asamblea aliviaba en cierto modo a la gran urbe, las modificaciones permitieron abrir nuevos caminos hacia la democracia, pero este hecho ¿nos llevaría a centralizar aún más la vida Nacional?

91. Las Razones ... (las elecciones)... op. cit. p. 25

El D. F. es el lugar más poblado y siempre se han buscado respuestas para llevar a cabo una descentralización, sin embargo, se dotó de otra forma más a la ya de por sí compleja estructura, puesto que los 66 representantes de la Asamblea se sumarían al gobierno del D. F.; quien cuenta con el Regente en el cenit de la capital; le sigue una Comisión Interna de Administración y un Consejo Consultivo; luego una Secretaría General de Gobierno, constituida por siete Direcciones Generales y dieciséis Delegaciones Políticas Administrativas; después la Tesorería; la Contraloría General y una Dependencia denominada Servicio Público de Boletaje Electrónico (desaparecida); una Secretaría General de Obras y Servicios con las Direcciones: General de Obras Públicas y de Planificación, así como la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano; la Oficialía Mayor compuesta de cuatro Direcciones Generales y los Almacenes para los Trabajadores del D. D. F. finalmente las Direcciones Generales de Policía y Tránsito, de Relaciones Públicas, las Comisiones de Desarrollo Urbano del D. F.

En total 35 entes y cada uno con sus respectivas ramificaciones, por si fuera poco existen 40 Distritos uninominales o sea 40 Diputados Proprietarios y 40 Diputados Suplentes; 20 de elección plurinominal, que aunque abarcan dos entidades más (Puebla y Tlaxcala) generalmente están en el D. F.

Por otro lado debe haber dos Senadores, presuponiendo que de alguna manera serían los portavoces de los ciudadanos del D. F. o sea que con estas características serían 66 asambleístas; 40 Diputados Uninominales más 20 plurinominales, más dos Senadores, serían 128 representantes del D. F. a estos se agrega en orden jerárquico, al

Presidente de Colonia, los Jefes de Manzana, en fin una organización bastante compleja. Evidentemente no es como argumentan los partidos de oposición, antidemocráticos, por el contrario como se puede apreciar es sumamente gobernada, en este sentido se podría explicar que entonces lo único que buscarían sería el control político de este gran ramal poblacional.

La medida hasta cierto punto podría verse antagónica a la descentralización, puesto que lejos de ayudar a la inmigración nacional, la podría motivar, pues al tener un órgano que democráticamente era representativo y social, lo hacía más justo ante los ojos de la población periférica.

El nuevo foro político vendría presentándose como:

- Un escenario democrático que serviría de canal para hacer llegar más rápidamente hacia las autoridades del D. F., las demandas de la comunidad capitalista.
- Desde un punto de vista político, podría funcionar como una "válvula de escape" a los reclamos de la oposición para que el D. F. se transforme en el estado 32, toda vez que al permitir la penetración de la oposición, dirimiera las presiones de los grupos más beligerantes sobre el tema, otorgándoles los espacios en donde se esgrimieran sus posiciones.
- Por último quizá se podría tomar como un anteproyecto para constituir el Estado de Anáhuac, pues la Asamblea sería un proyecto piloto de la conformación de un Congreso local.

C. Reformaciones de las Instituciones gubernamentales para recuperar la credibilidad de la sociedad.

Durante décadas se había venido justificando la centralización institucional evitando crear cacicazgos. Descentralizar equivalía a crear células de poder. Este hecho le daba representatividad y credibilidad a los entes gubernamentales, consecuentemente se reflejaba a través de los conflictos sectoriales o de grupos de intereses, de ahí pasaba al centro del sistema político, especialmente a la Administración Pública, que aunado a la efectividad parlamentaria tendía a anquilosarse la maquinaria gubernamental.

Asimismo, la diversificación de la sociedad, que se había planteado y que paulatinamente hacía posible un reclamo mayor de parte de sus sectores hacia el gobierno, a consecuencia esta de una aparente ineficacia para cubrir sus demandas.

En efecto, dicha tipificación hizo posible que al interior del Estado, se pensara en implantar medidas para responder y dar una solución a estos problemas, ya se ha mencionado que una de ellas fue la reforma a la constitución, fundamentalmente en este rubro los artículos 25, 26, 27 y 28.

El artículo 25 constitucional señala: "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta -

Constitución" (92).

En este artículo se plantean principios básicos del sistema económico mexicano, en el cual el Estado se presenta como el rector del desarrollo nacional y apoyado en su compleja estructura organizacional normativa y el que orientará y dictará los senderos por los que habrán de caminar los diversos sectores sociales, es decir, inherentemente se convirtió en su organizador y su representante. Sin embargo, no desconoce la capacidad organizativa de la sociedad que se podría decir que atiende sus fines generales como superiores siempre y cuando estén emergidos en un acto gregario.

Ahora bien, pretende garantizar una evolución hacia un desarrollo nacional e integral, velando por el progreso y mejoramiento de las comunidades, significativamente el Estado, adquiere la virtud de convertirse en el organizador de la sociedad, fijándole la normatividad, las prioridades, las actividades concretas, etc.

Se entiende que intrínsecamente pretende fortalecer la soberanía, pues al reconocer que los grupos humanos tienen rezagos considerables en comparación a otros países se presupone protegerá a los nacionales, para que estos adquieran capacidad y competitividad en los mercados, impidiendo cualquier sabotaje que prevenga del exterior.

Se argumenta que se garantizará el libre ejercicio de las actividades y estrechará aún más la libertad de los individuos, no sólo en los aspectos económicos sino todo en general (cultural, educativo, agrario, etc), este esquema obviamente conduciría al

92. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Ed. UNAM, México 1985. p. 60

delgazamiento del Estado y a la desincorporación de entidades públicas y asimismo a establecer una economía mixta.<sup>93</sup>

El artículo 26 establece que: El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional; que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Artículo 27, Fracción XIX argumenta que "Con base en esta constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de pequeña propiedad y apoyará la sucesión legal de los campesinos.. XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural e integral, con el propósito de generar empleos y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización

93. Como economía mixta se entiende al término ideológico que se aplica a aquellas economías en las que existe fuerte participación estatal en las actividades económicas además de la participación de los capitalistas o sector privado. El término economía mixta es muy usado en algunos países de América Latina, para proponer que el Estado, con su participación, persigue fines sociales y se opone al sector privado, que persigue objetivos capitalistas. En realidad, no existe la economía mixta porque tanto el Estado como el sector privado se complementan y el objetivo que tienen es desarrollar a la sociedad capitalista (Datos obtenidos del Diccionario de Economía, Ed. Océano México 1985, p. 53).

y comercialización considerándose de interés público\*(94).

El artículo 28 incluye una censura jurídica y la normatividad correspondiente para evitar los acaparamientos.

Todo lo anterior da origen al Sistema Nacional de Planeación Democrática y a la Ley de Planeación cuyo fruto fue el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

## 2. Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD)

"El Sistema Nacional de Planeación Democrática constituye un conjunto articulado de relaciones funcionales, que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo. El sistema comprende mecanismos permanentes de participación, a través de los cuales los grupos organizados de la sociedad y la población en general, hacen propuestas, plantean demandas, formalizan acuerdos, y toman parte activa en el proceso de la planeación"(95).

Los objetivos del Sistema Nacional de Planeación Democrática fueron los siguientes:

- Fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y cultural.
- La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático,

---

94. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización. Ed. SPP. México 1985. pp. 107 y 108.

95. *ibid.* p. 31

republicano, federal y representativo que la Constitución establece, y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno.

- La igualdad del derecho, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria.
- El respeto irrestricto de las garantías individuales y de las libertades y derechos sociales y políticos.
- El fortalecimiento del Pacto Federal y del Municipio Libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional y
- El equilibrio de los factores de la producción que protege y promueve el empleo en un marco de estabilidad económica y social" - (96).

El proceso de la Planeación se dividió en cuatro etapas:

"Formulación - Es el conjunto de actividades que se desarrollan en la elaboración del Plan Nacional y los programas de mediano plazo" - (97), esta consulta se pudo hacer por medio de la sociedad, entre Estado y la Federación o en el interior de la Administración pública.

"Instrumentación - Es el conjunto de actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias del Plan y Programas de mediano plazo a objetivos y metas de corto plazo. Con este propósito se

96. Ibid. p. 25

97. Ibid. p. 32

elaboraron programas de carácter anual, que vincula el corto con el mediano plazo" (98), dividiéndola en programación anual, viéndola - como una programación donde encontramos la operativa y las presu - puestarias.

Sus vertientes fueron: obligatoriedad; coordinación; concertación e inducción, así como de control tanto en lo normativo y administrativo para alcanzar las metas que se pretenden.

Por otro lado, la estructura institucional se componía de las entidades y dependencias; por los organismos de coordinación entre la federación; estado y municipio y para la representación de grupos sociales. Esta estructura se subdividió: a) global, que de alguna forma coloca a la SFP a la integración de la planeación; a la SHCP se concentro en lo financiero, fiscal y crediticio; la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se oriento al control sectorial que se componía por las demás dependencias, cuya cúspide sería la responsable de llevar a cabo el Sistema de Planeación; b) la denominada administración pública paraestatal, es decir los organismos descentralizados de participación estatal, fondos y fideicomisos como fuente de apoyo.

Se formó un subsistema de capacitación para la planeación económica y social, que comprende la capacitación de recursos humanos, en su aspecto técnico y formulación profesional, así como de investigación; unos sistemas nacionales de estadísticas y de información geográfica; como serían las estadísticas cartográficas, cuentas nacionales, la información documental en general. En este sentido una

modernización administrativa de la estructura institucional, implantándose unidades generales de modernización de la Administración Pública, cuya función fue diseñar la participación política y las directrices para un cambio administrativo, propuso políticas para descentralizar, evaluar los estudios, etc.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática, se presenta como el primer intento por parte del gobierno, por un lado, para conjuntar el esfuerzo de los tres niveles de gobierno (federación-estados-municipios), con el propósito aparente de conformar el programa de gobierno de la nación. Por el otro, para hacerle un llamado a los grupos sociales y privados a incorporarse a la estructuración de esos mismos planes nacionales.

Con lo anterior se daba paso a una nueva modalidad de gobernar, en donde se impulsaba el compromiso de toda la nación para el desarrollo del país, lo cual sería una segunda alternativa para recoger las demandas de la sociedad y de los gobiernos de los estados y municipios, la primera seguiría siendo el Partido Revolucionario Institucional, por medio de sus estructuras.

Por último, la decisión de fortalecer un tipo de políticas de esta índole, pretendía dirimir la atomización de la sociedad, pues retomaría de los afectados aquellos requerimientos que más necesitaban, para resolver las discrepancias entre el programa de gobierno y los diversos grupos sociales del país.

## 2. Ley de Planeación.

La Ley de Planeación fue aprobada el 29 de diciembre de 1982 -

por el H. Congreso de la Unión, cuya iniciativa fue promovida por el reciente electo presidente Miguel de la Madrid Hurtado.

En esta ley se establecieron las normas y principios básicos que conducirían a la realización del Plan Nacional de Desarrollo, como respuesta a los compromisos adquiridos por el Estado, en lo que compete a la realización de una planeación democrática y popular, como instrumento para darle rumbo y contenido a las estrategias de desarrollo, mediante los procesos de canalización y concertación política y social para atender las necesidades de las mayorías.

Además de que se presentó como un programa político, que a la vez propició el logro de otros propósitos y como base de apoyo en momento de crisis; para definir con la participación social las prioridades de asignación de recursos escasos y asegurar que los esfuerzos sean gratificados en un mediano plazo.

El punto de partida de esta ley, fue ante todo el ordenamiento del ejercicio de atribuciones que la Constitución y las leyes otorgan al Estado, el rector de desarrollo, para regular y promover la vida económica, social, política, cultural, etc. del país e intervenir en ella para asegurar el cumplimiento de los propósitos, pero evitando, inhibir o sustituir las iniciativas individuales y gregarias de la sociedad para satisfacer mejor sus condiciones de vida.

En síntesis, se pretendía hacer de la Planeación un instrumento democrático para promover la política de desarrollo, que reforzara las bases sociales del Estado; imprimir transparencia a las acciones de gobierno y orientar las actividades económicas para alcanzar un desarrollo integral.

Además, esta nueva legislación de ninguna manera trataba de perderse en el vacío, toda vez que inteligentemente el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, elevará la planificación a nivel constitucional, estratégicamente supuso que así sería mucho más problemático - un desvanecimiento de los Planes Nacionales, pues en forma coyuntural lo amarró con la promoción de la apertura pluripartidista de los Congresos (federales y estatales), apoyándose así en la oposición para evitar que en futuras administraciones se viniera abajo el planteamiento planificador.

Ahora bien, las normas fijadas en la Ley de Planeación establecen las atribuciones y obligaciones del Ejecutivo Federal, del Congreso de la Unión y de los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos, así como de las entidades paraestatales, colocando a la SPP como dependencia que habría de interpretar las disposiciones de la ley.

La ley se dividió en seis capítulos, cuarenta y cuatro artículos y cinco más transitorios.

La Planeación de acuerdo a la ley, se ejercía mediante las dependencias y entidades de la Administración Pública, en donde en cada una de ellas mantuvo una unidad administrativa para que formalizara y llevara a cabo las funciones de Planeación.

Definió a la SHCP como la precursora de la elaboración de las políticas financieras, fiscales, crediticias, proyectar los cálculos de los ingresos de todos los organismos gubernamentales, así como promover y verificar las operaciones de crédito público y a la vez analizar las prioridades en cuanto a recursos materiales se refiere.

Es responsabilidad de las dependencias y entidades de la Administración Pública, elaborar sus planes y programas sectoriales y anuales, así como vigilar su aplicación.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación se avocó a controlar y verificar, el seguimiento de los planes y programas.

Estas medidas tendían a descentralizar las decisiones del Ejecutivo Federal y a tratar de personificar sus diferentes órganos - esparcidos en el ámbito nacional y desde luego esto no quiere decir que el centro perdiera peso en la gestión política, sino que a través de estas se pretendió recabar mayor vitalidad para dar cobertura a los fenómenos generales, a los movimientos y a secesiones impugnativas a los diferentes sectores de la sociedad.

La descentralización entonces, se entendía como un acto o un mecanismo de modernización económica, política y social, no como una estrategia para debilitar las instituciones nacionales. A la vez que pretendió fortalecer la autonomía local y ampliar las instancias de representación en las estructuras de los gobiernos, estatales y municipales que tuvieron un peso trascendental entre los sectores y así darle un nuevo matiz a la vida nacional.

### 3. El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Como siguiente paso de esta "era" planificadora, en mayo de 1983 se publicó el Plan Nacional de Desarrollo, plan que persiguió los siguientes objetivos:

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"(99).

Diversificado tenemos lo siguiente:

OBJETIVOS	ESTRATEGIAS	ORIENTACIONES	LINFA DE ACCION
Vencer la crisis		Abatir la inflación y la estabilidad cambiaria	ACTUAR selectivamente sobre la demanda. Incidir sobre la capacidad del aparato productivo. Incidir sobre causas de inflación. Restringir gasto público. Sanear finanzas públicas.
	Reordenación Económica	Proteger el empleo, planta productiva y el consumo básico.	Estabilización de la demanda agregada. Invertir en la oferta. Reorientar gasto público. Control paquete básico, del consumo popular. Mantener el subsidio y productos populares.
Recuperar la capacidad de crecimiento		Recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes	Promover cambios estructurales y de calidad. Atención a necesidades básicas.
		Enfatizar los aspectos sociales y redistribución del crecimiento.	Elevar generación de empleos. Promover distribución del ingreso sector industrial integrado.
		Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo.	Sector agropecuario productivo. Sector servicios modernizados.
		Descentralizar actividades productivas	Modificar inercia del D. F. Promoción de regiones. Fortalecer federalis-

OBJETIVOS	ESTRATEGIAS	ORIENTACIONES	LINEA DE ACCION
Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país.	Cambio estructural.	<p>vas y el bienestar social.</p> <p>Adecuar modalidades de financiamiento.</p> <p>Preservar, movilizar y proyectar - descentralización nacional.</p> <p>Fortalecer rectoría del Estado.</p>	<p>mo y des. municipal</p> <p>Aumento del ahorro interno y racionalizar asignación; Rec. Red. fin. externo, Acrecentar pot. R H; integrar C y T; preservar medio ambiente; fortalecer la cultura. Estado fuerte con capacidad de dirección.</p>

El Plan se dividió en tres partes, la primera expresa los principios políticos, diagnósticos, propósitos, objetivos y estrategias. En este sentido se plantea la política del Estado mexicano, bajo un marco nacionalista y democrático, persiguiendo una igualdad social a través de la renovación moral, la descentralización de la vida nacional, el desarrollo, el empleo, combate de la inflación, por medio de la concertación alcanzada por una política democrática y en general por el Plan Nacional de Desarrollo.

La política del gobierno sustentó un proyecto nacional, que integró una política interior, fortaleció las instituciones del federalismo y estableció una relación de poderes de la Unión.

A la sociedad se le dieron los términos democráticos que requerían con un pluralismo democrático y un proceso electoral sano, así las garantías individuales, con un adecuado sistema de comunicación social, para que toda la población tuviera derecho a la educación y a la seguridad en general.

El Plan mencionó que la seguridad nacional se posaría en nuestras fuerzas, dotándola de una apropiada doctrina y un campo de ac-

ción.

Perseguía reformas jurídicas para una mejor participación de justicia; en la política exterior México trazaría su camino con relaciones bilaterales y multilaterales.

En cuanto a la estructuración económica se esperó contar con los recursos humanos en potencia, una infraestructura en general apta para tener una economía sana, los problemas estructurales de la economía fueron:

- "- Desequilibrios del aparato productivo y distributivo.
- Insuficiencia del ahorro interno.
- Escases de divisas
- Desigualdades en la distribución de los beneficios del desarrollo" (100).

El análisis lo dirigió hacia los sectores: primario, secundario y terciario, en donde se encontraban algunos problemas que el Plan debía superar entre otros abordo:

"La política económica no tuvo la flexibilidad necesaria para afrontar eficientemente los efectos derivados de la evolución; externa...el desequilibrio de la balanza de pagos y de las finanzas públicas, habían alcanzado niveles que, dadas las condiciones de entonces, se había vuelto prácticamente insostenible;...el aumento de las tasas de interés... la baja relativa de los precios del petróleo a partir de 1981 provocó que la tasa de desempleo se duplicara...en diversos sectores de la población se habían detenido. Un número importante de empresas se encontraban en situación de no po-

der seguir operando...la inflación no sólo había alcanzado niveles del cien por ciento, sino que se estaba acelerando a una velocidad inusitada...el ingreso nacional, al igual que el producto se había contraído y el sistema financiero no captaba suficiente ahorro" - (101).

en la segunda parte presentó la instrumentación de la estrategia, en donde dio un marco generalizado, estableciendo una política de gasto público. Habló de la empresa pública, de la importancia que representa esta para la participación de la oferta de bienes y servicios, para el apoyo de la integración del aparato productivo.

Esto conllevó a tratar de modernizar a la empresa pública, a través de una canalización más controlada de estos ingresos, cuidando que tengan un sano financiamiento para su desarrollo.

En cuanto a la política de financiamiento y de desarrollo, dice que elaboraron el ahorro público destacando instrumentos como la política tributaria y los ingresos por la venta de bienes y servicios del sector paraestatal, racionalizando el gasto corriente del gobierno, fomentó el ahorro social y privado, dándole rendimientos de acuerdo al índice inflacionario, etc.

Se trató de vincular la economía nacional con la mundial, a través del manejo de un tipo de cambio, una protección comercial y un apoyo específico a la exportación, relacionándose fructíferamente con otras naciones, por ello se tenía que elaborar el nivel y capacidad de la producción de la planta productiva.

Sobre capacitación se le proporcionó un marco jurídico, financiero, buscando la vinculación del desarrollo científico y tecnológico en los programas de capacitación.

En productividad se promovieron e instrumentaron programas e igualmente se vincularía al desarrollo tecnológico y a los programas de productividad.

Se definió la política social, teniendo como objetivos; el empleo y la distribución del ingreso combatiendo la migración y la pobreza, fortaleciendo y otorgando apoyos específicos a la pequeña y mediana empresa; apoyar la organización y unidades sociales de producción, fomentar el cooperativismo, las unidades de crédito, etc.

En educación y cultura, recreación y deporte, se trató de promover y ampliar los lugares que sirvan para esta índole, modernizándolos e impulsando su fomento, mejorándola sobre todo en el medio rural.

Alimentación y nutrición se dividió en cuatro fases:

- De producción.
- De transformación
- De comercialización y
- De consumo.

En salud se reorganizaría la asistencia social, con una formación de capacitación e investigación; en seguridad social hablaba de que se pretendía mejorar y modernizar, simplificando las estructuras de los procedimientos administrativos, del desarrollo urbano y de vivienda; en lo ecológico se siguió una política de previsión y control ambiental, en cuanto al suelo, aire, agua, flora y fauna

silvestre.

Por otra parte se expresó sobre las políticas sectoriales en donde se dividía y se diversificaba la actividad nacional considerando:

1. El desarrollo rural integral.
2. La Reforma Agraria Integral
3. Agua
4. Pesca y recursos del mar
5. Bosque y selva
6. Desarrollo industrial y comercial exterior
7. De energéticos
8. Minería
9. Sistema integral de transporte
10. Modernización comercial y abasto popular
11. Turismo
12. Desarrollo tecnológico y científico
13. Sistema integral de comunicaciones.

En todos ellos se pretendió modernizar sus diversos puntos.

Por consiguiente habla de la política regional, buscando principalmente tres puntos:

- Desarrollo estatal integral
- Fortalecimiento municipal
- La reordenación de la actividad económica en el territorio nacional" (102).

En el primero se intentó vincular la economía rural con la ur-

base, implantando los sistemas estatales de Planación Democrática; contando para ello con el Comité de Planación para el Desarrollo - Estatal, buscando a través de la concertación de los diversos sectores y con los foros de consulta.

Para el fortalecimiento municipal aparece una diversidad de programas; estatales de inversiones; sectoriales, el país lo dividieron por regiones; la norte, sureste, punto central de la costa - del pacífico y la costa del golfo.

La parte tercera incluye el capítulo décimo y habló de la participación de la sociedad en la exposición del Plan y sus tres vertientes:

- Obligatoria para la administración pública federal
- De coordinación entre gobierno federal y entre los estados.
- De concertación e inducción en los sectores públicos, social y - privado.

El plan fue la base, la política que el gobierno de Miguel de la Madrid elaboró a través de sus seis años de administración.

El PND, al igual que todos los anteriores mecanismos señalados se encaminaban a mostrar que el gobierno estaba dispuesto a redimensionar sus estructuras mediante la incorporación de las opiniones - de los órganos del gobierno y de los grupos sociales, por lo cual - aparentemente el PND contenía todos aquellos reclamos de la comunidad y de alguna manera trataría de ampliarlos con los hechos.

Por consiguiente, si de algún modo no se llegara a cumplir el PND, por lo menos quedara la constancia de la democratización de - las instituciones gubernamentales y de que ahora, si se fallaba todos eran culpables, no tan sólo el Estado, como lo vendrían argumen

tando las fuerzas recalcitrantes del país.

Además la conjugación de esta estrategia (Plan Nacional de Desarrollo-Ley de Planeación- Sistema Nacional de Planeación Democrática), escondía permisivamente la ligera esperanza de ir desincorporando la responsabilidad del gobierno de la actividad económica y social del país, descargando tal compromiso en los niveles de gobierno y sobre todo entre la sociedad, a la cual, aparentemente cada vez le solicitaba se involucraran en las problemáticas nacionales.

#### D. Procesos electorales.

Otra de las estructuras que el gobierno de Miguel de la Madrid le puso especial atención, fue a los órganos de representación popular; pues aparentemente el poder Legislativo mantenía una estrecha relación con el Ejecutivo. Fenómeno que se presenta entre la vista de la opinión pública como un efecto de dependencia y subordinación del Legislativo hacia el Ejecutivo, toda vez que las Cámaras no presentaban una pluralidad partidista y la mayoría de los legisladores eran priistas.

Esta situación hizo posible que aflorara un debate en torno a la democratización de los dos poderes señalados, incursionando en una efervescencia política, en los diversos partidos políticos existentes en el país, sobre todo en el interior del PRI, en donde el malestar entre algunos grupos que se sentían marginados de las elecciones para los cargos populares, eran encabezados por los connotados priistas: Cuahutémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo.

quienes mostraron inconformidad y rebeldía; representados mediante la "Corriente Democrática", impulsando la decisión de la cúpula partidista y en contra de la selección de candidatos para elecciones de julio de 1988, sobre todo censuraron la designación del Lic. Carlos Salinas de Gortari, como candidato a la Presidencia de la República, de tal suerte decidieron salir del PRI.

Su proyecto político se inició con un coqueteo con las fracciones de oposición izquierdista y adquiriendo un matiz radical, convirtiéndose inmediatamente en defensores y promotores de la democracia en el país.

En 1987, cuando empezó a madurar la desincorporación de la presidencia priista, se constituyó en el Frente Democrático en donde confluía la misma Corriente Democrática; el Partido Popular Socialista y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y poco después el Partido del Frente Cárdenista de Reconstrucción Nacional, sumándose a este cuarteto en 1988 el Partido Socialista Unificado de México, cuyo candidato a la Presidencia de la República fue Héctor Castillo, quien a manera de fortalecer la política frentista y ganar espacios en el ámbito electoral, declinó a favor de Cuauhtémoc Cárdenas.<sup>104</sup>

103. Entre el 17 y 21 de septiembre se realizó un mitin en el zocalo en el cual se sumaron fuerzas como el del partido Social Democrático comandado por Luis Sánchez Aguilar y la del partido Verde Ecologista al frente Jorge González Torres así como el representante de las mujeres petroleras y de los trabajadores electricistas, dejando entrever la salida de la corriente Democrática.

104. hijo del expresidente, Lázaro Cárdenas, nació en 1934. Su figura política es un tanto acortada y definitivamente malhumorada. Los primeros escarceos políticos de Cuauhtémoc Cárdenas fueron dentro del movimiento de Liberación Nacional, un amorfo semipartido político de extrema izquierda que era dirigido

Análogamente los restantes partidos, habían iniciado ya su etapa de recondicionamiento para confrontar las elecciones presidenciales de Diputados, Senadores y en el D. F. por primera vez para representantes a la Asamblea.

El PRI por su parte, como se dijera eligió al Lic. Carlos Salinas de Gortari para la contienda presidencial sin embargo, la exbeligerancia priista ya se había encargado de emprender una campaña de desprestigio en contra de esta decisión argumentando verticalismo y unilateralidad.

Pero el PRI demostraba estar pendiente de los acontecimientos, asimismo, demostraba darse cuenta de las condiciones sociales que se vivía pese a las argumentaciones de los líderes de oposición, llevo a cabo un proceso selectivo, en donde compitieran además de Salinas de Gortari; Manuel Bartlett Díaz; Ramón Acuirre Velázquez; Alfredo del Mazo y González Abelar dando una lección de democracia e iniciando la reestructuración del llamado partido oficial.

Mientras tanto, el partido Acción Nacional (PAN) lanzaba a Manuel J. Clouthier<sup>105</sup> quien triunfó sobre los otros precandidatos re-

---

por Narciso Bassols. El Ingeniero Cárdenas fue contratista de obras públicas. En 1927 un grupo de fieles miembros del PRI, y por tanto participante en sus mañas, fundó la Corriente Democrática. Su propósito ostensible era inducir al PRI a seleccionar a sus candidatos, especialmente a la presidencia, por un proceso democrático interno. En lugar de que sigieran siendo designados por dedazo superior. (Datos obtenidos del libro, la Contienda Presidencial 1988 por Adrián Lajous. Ed. Diana México 1988).

105. Clouthier (1934-1969). Estudió en Culiacán, Estados Unidos y Monterrey. Se recibió de Ingeniero Agrónomo en el Instituto Tecnológico de esta última Ciudad. Por su ambición y su personalidad desde joven se destacó como líder. Lo fue como estudiante, como agricultor, como empresario y ahora como político. Tuvo éxito como agricultor y agroindustrial, pero no le bastó ni eso ni el liderazgo de su gremio. En 1974 se lanzó como precandidato interno del PRI para jugar como candidato a la pre-

gistrados (Jesús González Schmall y Salvador Rosas Magallán), esta elección se llevó a cabo en la XXVI Asamblea del PAN.

Por su parte la coalición denominada Unidad Popular de Izquierda Revolucionaria con el PRT a la cabeza, denominó a Rosario Ibarra de Piedra<sup>106</sup>, el PSD a Luis Sánchez Aguilar y el PPS a Manuel Fernández Flores, estos dos últimos declinaron a favor de C. Cárdenas; en tanto el Partido Democrático Mexicano lanzó a Gumerindo Magaña.<sup>107</sup>

Evidentemente existió una alta ebullición en este terreno y todos los candidatos se dieron a la tarea de iniciar su etapa de proselitismo.

Asimismo, la familia revolucionaria veía el cuarto levantamiento de uno de sus miembros:

- En 1929 José Vasconcelos contendió contra Pascual Ortiz Rubio.

- sidencia municipal de su ciudad natal. Al ser eliminado, debe haber decidido que no había oportunidad en el partido oficial para un empresario como él y quizá desde entonces enfocó hacia la oposición y su latente ambición de escalar puestos políticos. En 1987 se lanzó para gobernador de Sinaloa por el PAN y poco después para presidente de la República por el mismo partido. Murió en un accidente automovilístico en 1989.
106. La Señora Ibarra nació en Saltillo Coahuila en 1917. Es hija de un Ingeniero Agrónomo masón y esta casada con un médico catedrático, su vida antes de entrar a la política la colocan entre la pequeña burguesía liberal. Se dedicó primero a la de clamación y después al hogar. Despertó al terreno público con motivo del arresto y "desaparición" en 1975 de su hijo que era guerrillero urbano perteneciente a la Liga Comunista 23 de Septiembre. La señora Ibarra se dedicó a buscar a su hijo y de allí paso al activismo en favor de todos los presos políticos. Fundó el Comité Pro Defensa de Presos, Perseguidos Desaparecidos y Exiliados Políticos de México 1977 y el Frente Nacional Contra la Represión en 1978.
107. El candidato del PDM nació en Uruapan, Michoacán, pero ha pasado la mayor parte de su vida en San Luis Potosí, de cuya Universidad es hijo y ha sido catedrático. Tiene cincuenta años de edad. Ha sido periodista pero fundamentalmente se ha dedicado a la abogacía. Militó en el sinarquismo durante la etapa más o menos subterránea de esa agrupación y participó en su salida a la superficie cuando se convirtió en el PIM.

- En 1939 Juan Andrew Almazán lo hizo contra Manuel Avila Camacho
- En 1956 al levantamiento estuvo a cargo de Miguel Hernández Guzmán siendo candidato Adolfo Ruiz Cortines y por último.
- Cuauhtémoc Cárdenas y Muñoz Ledo, desafiaron al PRI y a su candidato en 1987.

Paradójicamente la inclinación de estos elementos hacia otra ideología ha vigorizado a la sociedad e inquietado la paz del gobierno y del PRI.

"...a las 1:35 el líder nacional del PRI- Jorge de la Vega Domínguez proclamó ante más de 2,500 priistas congregados en la sede de su partido, que la información de sus representantes en todo el país le permitía asegurar 'el triunfo rotundo, contundente, legal e inobjetable' de Carlos Salinas de Gortari en las elecciones presidenciales"(108), el mismo de la Vega ya había garantizado que el partido contaba con una membresía de veinte millones.

Sin embargo, y asombrosamente, antes de conocer cualquier resultado Cuauhtémoc Cárdenas, Rosario Ibarra de Piedra y Manuel J. Clouthier, habían visitado al Secretario de Gobernación, para afirmar que se había cometido fraude en las elecciones y solicitaron fuera respetada la voluntad de la ciudadanía. Asimismo, por su cuenta dado este paso, se autoreconocían como los triunfadores auténticos del proceso electora, incluso los miembros del Partido del Frente Cárdenista de Reconstrucción Nacional, por largo tiempo han mantenido la idea de que el presidente es su candidato.

Y mientras que el PRI demostraba seguridad en su triunfo los

108. Las Razones y las ...(las elecciones)...op. cit. p. 165.

partidos de oposición nunca estuvieron más seguros de su derrota - que ese día, así los resultados fueron los siguientes:

- Carlos Salinas de Gortari	9'641,329	votos (50.36 %)
- Cuauhtémoc Cárdenas	5'956,988	votos (31.12 %)
- Manuel J. Clouthier	3'267,159	votos (19.07 %)
- Gumercindo Magaña	199,484	votos ( 1.04 %)
- Rosario Ibarra de Piedre	80,502	votos ( .044%)

Las estadísticas son irrelevantes e irrefutables, el PRI mantuvo la jefatura, el PFCRN desplazó la segunda fuerza electoral; al PAN, enviándolo hasta el tercer lugar y la baja proporcionalidad - obtenida tanto por el PDM como por el PRT, demuestraban que la reincorporación de izquierda y de las fracciones conservadoras se habían integrado en su mayoría al FDN y al PAN respectivamente

Sin embargo, si jugamos un poco con las estadísticas tenemos lo siguiente:

PRI	OPOSICION
9'641,329	5'956,988
	3'267,159
	199,484
	80,502

TOTAL	9'641,329	9'504,133
-------	-----------	-----------

La diferencia es tan solo 137,197 votos y porcentualmente la oposición obtuvo 49.65 que en contraste, con el 50.37 la diferencia es de 0.71 por ciento.

Ahora, según los medios de comunicación y algunas revistas especializadas, las elecciones se vieron empañadas por un alto índice

de abstencionismo.

En el libro las Razones y las Obras se dice que sólo un 48 por ciento de la población votante se abstuvo de hacerlo o sea de los 36'818,196 de posibles votos, Salinas captó alrededor de un 26.2 por ciento, el país es joven, él mismo lo dijo y la oposición alcanzó un 25.8 por ciento, la diferencia es mínima. Ambos luchan para que ingresen a sus filas ese 48 por ciento restante, es decir 17'672,734 aproximadamente.

Por lo anterior, se afirma que aún en el caso extremo de que se haya llevado a cabo un fraude, con lo argumentado los opositores, ni siquiera se podrían adjudicar el título de presidente, pues si Salinas con un 26.2 por ciento se le declaraba "usurpador", que se puede decir de Cárdenas que sólo obtuvo un 16.2 por ciento aproximadamente o de Manuel J. Clouthier que llegó al 8.9 por ciento, mucho menos de Rosario Ibarra de Piedra que no obtuvo ni su registro.<sup>109</sup>

Las elecciones de julio de 1988, resultaron particularmente importantes por varias razones:

- Demostraba la irritación de la sociedad, la cual se incorporó a los partidos de la oposición para manifestar su inconformidad hacia las prácticas gubernamentales.
- Porque los efectos de las políticas de apertura democrática impe-

109. El PRI obtuvo 240 diputaciones por representación uninominal y 20 por representación proporcional, los 240 restantes fueron para la oposición. Y se suponía que ahora sí habría un verdadero debate parlamentario e incluso el 1 de septiembre en el último informe de gobierno de Miguel de la Madrid, a la oposición se le dejó actuar e incluso un desorden sostenido realizaron, sosteniendo que había fraude electoral, esta misma situación se presentó a la toma de posesión de Carlos Salinas de Gortari, el 1 de diciembre.

lados por el mismo gobierno, como el SNPD y las modificaciones a los artículos constitucionales como el 73, se hicieron sentir y - aparentemente motivó a las organizaciones políticas a participar más en los quehaceres del Estado.

- Se abrirá el camino para que las futuras clases gubernamentales, - transitaran hacia una democratización de las instituciones.
- Por último, presentaría como expectativa para recuperar la credibilidad del gobierno ante la sociedad, no mediante el anuncio de programas utópicos, sino por el nivel de bienestar que pudiera - dar a la sociedad, asegurando quizás a mediano plazo, que la misma comunidad exigiera mejores resultados de los recursos manejados por el Estado.

## CAPITULO IV

## LA MODERNIZACION; Carlos Salinas de Gortari (1988-1990)

La situación que guardaba la nación, luego de 71 años de vigencia constitucional no podía ser más desalentadora; la sociedad presentaba serios contrastes, pues mientras que contenía una población rural semianalfabeta, prácticamente incomunicada y sin estímulos económicos para desarrollar sus actividades agropecuarias; asimismo el sector urbano era asolado por la crisis económica, por lo cual su poder adquisitivo estaba más deteriorado; consecuentemente la economía subterránea proliferaba a grandes pasos y en suma se decía que existían aproximadamente 44 millones de mexicanos pobres, que porcentualmente venía siendo casi un sesenta por ciento de la población total de México.

En este mismo orden de ideas, en el aspecto económico se presentaba el siguiente panorama: el déficit financiero público era del 13.8 por ciento; el desempleo abierto sería de alrededor del 22.2 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA); la inflación rebasaba el 100 por ciento anual; la expansión económica era apenas del uno por ciento, esto pese a los esfuerzos del gobierno federal para fomentar el desarrollo industrial; la deuda pública alcanzaba ya los 105 mil millones de dólares; es decir lejos de salir adelante parecía que el país se hundía más.

El día 10. de diciembre de 1988 - con el anterior horizonte --  
110  
el Lic. Carlos Salinas de Gortari, toma posesión como presidente.

110. Nació en la Ciudad de México el 3 de abril de 1948. Es hijo del servidor público Raúl Salinas Lozano y de la Maestra Marg-

El discurso del nuevo Ejecutivo Federal, al igual que sus antecesores reconoció los "errores" cometidos, la injusticia de la cual eran presa una gran parte de mexicanos e insoportablemente al igual que los anteriores solicitó una nueva "oportunidad", para tratar de superar las dificultades durante su gestión, argumentando que en esta ocasión el programa de gobierno estaba sustentado sobre las demandas sociales recogidas durante la campaña presidencial.

En efecto, durante el proceso electoral se constituyeron los llamados "Foros de Concertación", escenario en el cual figuraron connotados líderes priistas, conspicuos intelectuales y algunos otros de corriente ideológica simpatizantes del partido. Empero, en general sus pronunciamientos no fueron tanto para alimentar el programa de gobierno sino que fue utilizado como plataforma de ascenso político y en el mejor de los casos, como una actividad extracurricular.

Lo anterior se deduce porque el programa vigente de Carlos Salinas de Gortari ya lo dejaba entrever desde su toma de protesta como candidato a la presidencia el 8 de noviembre de 1987, el cual ar-

---

rita de Gortari Carbajal. Es Licenciado en economía por la UNAM (1966-1969), cursó la maestría en Administración Pública. (1969-1973), en la Universidad de Harvard, institución en el que obtuvo el doctorado en Economía Política y Gobierno (1978). Durante varios años fue profesor de la UNAM, el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos y el ITAM. Dentro de la Administración Pública ha desempeñado diversos cargos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tales como: Jefe del Departamento de Estudios Económicos de la Dirección General de Asuntos Hacendarios y Asuntos Internacionales, Director de Estudios Económicos de la Dirección General de Planeación Hacendaria, de 1979 a 1981 fue Director General de Política Económica y Social de la (SPP). Secretario Técnico del Gabinete Económico, Secretario de Programación y Presupuesto (1982-1987). Fue postulado el 4 de octubre de 1987 por el PRI, como candidato a la presidencia de la República Mexicana y el 8 de noviembre rinde protesta como candidato de dicho partido.

gumenta: "Necesitamos mejorar la competitividad del aparato productivo, no sólo el industrial, sino también elevar la producción del campo y realizar la gran modernización del sistema comercial del país; afianzar la apertura económica y ampliar el mercado interno; fortalecer el sistema financiero; mantener un firme, convencido y decidido control sobre las finanzas públicas; modernizar las comunicaciones a lo largo del país; revisar el mercado de las relaciones laborales para prepararlo al siglo XXI" (III).

Ahora bien, dentro de los Foros se tocaron principalmente cinco grandes problemáticas del país:

1. Seguridad y prevención social.
2. Modernización económica y cambio estructural.
3. Bienestar Social.
4. Desarrollo rural y urbano y
5. La descentralización administrativa.

En conjunto, a la toma de posesión de Salinas de Gortari y a manera de conclusión, exclamó que se había llegado a los siguientes tres convenios:

- El Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática.
- El Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios.
- El Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.

Las líneas que habrían de seguir el pacto son: "La estabilidad

III. Salinas de Gortari, Carlos. Discursos de Campaña. T. I. Juntos enfrentamos los retos. Ed. PRI-CFN-SIP. México 1988. p. 13.

continua de la economía, la ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva, y la modernización económica" (112).

En cuanto a la primera línea, sus propósitos se abocaban a mantener un índice de precios estables, primordialmente en la canasta básica, que obviamente golpeaba al bolsillo de los estratos sociales más desprotegidos (obrero y campesino); pero sin olvidar algunos otros que pudieran desatar una inflación descontrolada. De tal suerte se creó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico, en sustitución del Pacto de Solidaridad Económica.

El segundo punto tendría como objetivo esencialmente tres directrices:

- Fortalecer el ahorro interno mediante la disminución de transferencias de recursos al exterior, por concepto de deuda. Es así como el 4 de febrero de 1990 en la Ciudad de México se signaron los Tratados a los que llegó con la Banca Internacional, los términos definitivos del arreglo de la deuda fueron de 48,500 millones de dólares.<sup>113</sup>
- Expandir la inversión de la economía para lograr la autosuficiencia. Los recursos captados por cuestión de remisión de la deuda, según se ha dejado entrever por el gobierno federal, serían encauzados a subsidiar los sectores que verdaderamente lo requieran.

112. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Ed. SSP, México 1989 - p. XVI

113. De ese total el 41 % se va a la opción de reducir el capital, el 47 se fue a la baja de intereses y el restante 12 % se orientó al préstamo. Significando para México un ahorro de alrededor de dos mil millones de dólares anuales (Estos datos fueron publicados por todos los medios de comunicación, en la fecha señalada, siendo sólo una recopilación de la negociación).

- Disciplinar las finanzas públicas; en torno a la modernización financiera se orientaría por los siguientes puntos: 1. Reformas tributarias encaminadas a ampliar la base tributaria y a imponer tasas marginales moderadas. 2. Disciplina Fiscal. 3. Fijar prioridades al gasto público, incluida la eliminación de subsidios indiscriminados, el establecimiento de mejores objetivos de educación y salud pública, e inversiones en infraestructura. 4. Dejar al mercado determinar las tasas de interés. 5. Establecer tipos de cambio competitivos, compatibles con objetivos macroeconómicos a mediano plazo. 6. Liberalizar el comercio exterior. 7. Mayor apertura a la inversión extranjera. 8. Privatizar empresas públicas para aliviar la presión sobre las finanzas públicas. 9. Promover la desreglamentación para inducir la competencia y la eficiencia. 10. Ampliar el sector privado y procurar que se oriente hacia la exportación y 11. Tomar medidas de alivio a la pobreza.<sup>114</sup>

"La tercera línea de la estrategia es la modernización económica. Modernización Económica quiere decir que un sector público más eficiente para atender sus obligaciones legales y compromisos populares; quiere decir contar con un aparato productivo más competitivo en el exterior; un sistema claro de reglas económicas que aliente la creatividad productiva y la imaginación emprendedora de cada vez más mexicanos, libres de inseguridades, firmes en el cumplimiento de sus responsabilidades. La modernización económica también es innovación y adaptación tecnológica, nuevas experiencias -

<sup>114</sup>. Datos obtenidos por diversos medios de comunicación.

en la organización del trabajo y en forma de asociación para la producción; en suma, más productividad y más competitividad, más dedicación en las áreas en donde somos relativamente más eficientes" - (115).

De tal suerte, desde el inicio del sexenio se planteó la necesidad de optimizar y racionalizar los haberes del erario federal, - por lo que se gestó un proceso de subsidios y de desincorporación - de parastatales a fin de que los recursos liberados se canalizaran a la construcción de infraestructura básica; red de carreteras, vivienda, equipamiento urbano, etc., dentro de un espíritu de justicia social y desarrollo de las regiones deprimidas.

La orientación de esta política económica se encamina a la liberación de los mercados, como incentivo a la inversión productiva, debido a lo cual se produce a la venta de empresas como: Minera Cananea; Siersta; Altos Hornos de México; Teléfonos de México; Pescadería Tepic, entre otras; y se disminuyen las áreas de inversión de la Compañía Nacional de Subsistencia Popular, pilar que sustentó las medidas para garantizar un abasto alimenticio accesible y oportuno para los estratos populares, pero que ha contribuido a la larga al estancamiento del sector agropecuario, por el control de precios, instituido finalmente como "efecto perverso" generador de desestímulo al campo:

Objetividad que seguirían los dos siguientes puntos:

1. Sanear las empresas, para ofrecerlas en condiciones atractivas - a la iniciativa privada.

2. Proteger los conflictos sindicales y sociales mediante el corto período dedicado al proceso de inversión.

Ahora bien, los Acuerdos fueron diversificados en el Plan Nacional de Desarrollo de 1989-1994 que fue publicado el 30 de mayo de 1989, teniendo los siguientes puntos:

A. Soberanía, Seguridad Nacional y Promoción de los Intereses de México en el exterior, los puntos serían:

- preservar y fortalecer la soberanía nacional, mediante la defensa de la integridad territorial, de los mares y plataformas continentales, de los recursos naturales y de la autonomía del país.
- apoyar el desarrollo económico, político y social del país, a partir de una mejor inserción de México en el mundo.
- proteger los derechos e intereses de los mexicanos en el exterior;
- apoyar y promover la cooperación internacional en todos sus aspectos, como instrumento esencial para la comunidad de naciones alcance estadios superiores de entendimiento y desarrollo.
- hacer de la cultura mexicana uno de los principales elementos para reafirmar la identidad nacional y ampliar la presencia del país en el mundo; y
- promover la imagen de México en el exterior" (116).

Aquí encaja la política del Merccomún que trata de llevar a cabo nuestro país con Canadá y con los E. U. A., propósito que se ha

venido maniobrando, toda vez que oficialmente no se anunciara nada, empero, los ajustes en sectores de la economía se perfilarían fundamentalmente al trazo de tal comercio en bloque, la nueva modalidad de la política económica de las naciones al parecer apunta a la megareformación de bloques comerciales.

En este contexto, la educación se habría de constituir en la herramienta indispensable para una virtual maduración del programa de modernización del Estado, luego de que esta representa la piedra angular del surgimiento técnico y científico que requiere la planta productiva, por lo cual se intentaría el redimensionamiento de ese sector remodelando su organización; los planes educativos; la plantilla docente; además se procuraría reformar y mejorar la infraestructura existente; equipos, materiales y herramientas innovadoras de la educación; por último el plan perseguiría una descentralización educativa, es decir que cada estado sea responsable de su programa.

Este intento renovador se extendió a lo largo de los niveles de la educación (básico, medio superior y superior), en donde habrían de surgir los planteamientos de apoyo para conformar una planta productiva sólida, eficiente y eficaz, amén de ser rentable para los intereses de los diversos grupos sociales.

Por otro lado, los frutos aportados se reflejarían en la especialidad de la mano de obra, cuya cadena subsecuentemente traería, calidad, cantidad y buena imagen de los productos nacionales al exterior. Sumándose el saneamiento de las empresas públicas, el México del siglo XXI vería agilizad su imagen y estaría listo para competir con el exterior. En donde se le destinaría un lugar, asimismo, apoyaría y promovería la cooperación internacional.

Por consiguiente, la soberanía nacional desde su punto de vista no estaría en peligro, pues los principios cultura y costumbre se conservarían, mediante la aplicación de programas abocados a definir estos aspectos entre la población.

Sin embargo, la política exterior del gobierno de Carlos Salinas de Gortari no hace de lado otras organizaciones como el Grupo de los ocho, la ONU o la Comunidad Económica Europea, impulsando tratados y convenios comerciales, políticos o culturales. Asimismo, se trata de estrechar las relaciones con los países vecinos (Guatemala, Belice y sobre todo con E. U. A.). Argumentando que dicha perspectiva se edificará en forma bilateral y sin menoscabo en sus derechos o intereses con los siguientes.

B. "Al proponer las bases de un Acuerdo Nacional para la ampliación de Nuestra Vida Democrática, el Ejecutivo Federal busca promover, mediante la participación amplia de la sociedad, la movilización solidaria del país en la superación de sus problemas y en la satisfacción de sus aspiraciones, con el convencimiento de que los retos del presente requieren del esfuerzo de todos" (117).

Señalando como estrategias las siguientes:

- La preservación del Estado de Derecho y la seguridad nacional.
- El perfeccionamiento de los procesos electorales y la ampliación de la participación política.
- La modernización del ejercicio de la autoridad mediante el fortalecimiento de la división de poderes, de la responsabilidad y del

desempeño de las funciones públicas y de la autonomía de los ámbitos de gobierno, con la participación social en el diseño y ejecución de las acciones; y

- El impulso a la concertación con las organizaciones sociales en la conducción del desarrollo.

En este rubro, "la política salinista", de acuerdo al argumento presentado en el PND, pretendía enarbolar los principios de la Carta Magna, orientada a implantar los acuerdos necesarios para ampliar una vida democrática y populista, en lo político y en lo social, impulsando mecanismos que mejorarían la posibilidad de incorporar a los diversos sectores, a los quehaceres políticos de la nación, sin olvidar que de alguna manera en torno a ella se encontraba sobre todas las cosas, el Estado de Derecho y la seguridad de los mexicanos.

El primer camino para asegurar la democracia, sería la de reformar los procesos electorales, para que se de oportunidad a que converjan los diversos órganos y partidos políticos que existen en la nación. Dicho remodelamiento culminó el 15 de octubre de 1989 en el que el PRI y el PAN fundamentalmente pusieron en marcha el nuevo Código de Procedimientos Electorales, no sin ser enjuiciados por las restantes fracciones parlamentarias, quienes esbozaban que se había traicionado al pueblo de México, pues la reforma electoral según se dejó entrever, colocaba al PRI como motor indiscutible en la actividad legislativa de la Cámara de Diputados.

De acuerdo al primer informe de gobierno la disertación de la Reforma a la Legislación Electoral, se llevó a cabo a lo largo de tres meses, "presentando" opiniones de analistas, líderes de la opinión pública, especialistas y estudiosos intelectuales y hombres de

reconocido prestigio. Debate que se calificó como un "verdadero diálogo de la nación". Empero, los medios de comunicación habían difundido las protestas airadas de los partidos: Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM); Popular Socialista (PPS); de la Revolución Democrática (PRD); del Frente Cárdenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) e inclusive de la corriente crítica del PRI.

En este orden de ideas, se presentaron hechos de agitación por "fraudes" electorales fundamentalmente en Guerrero, Michoacán y Sinaloa, entidades que poco a poco van calmando, pero se mantienen a la zaga los simpatizantes de los partidos, que se sienten afectados.

En Baja California Norte el 6 de agosto de 1989 por primera vez en la historia del PRI perdió una gubernatura y sucedió en las elecciones, ante el impulso del panismo; en Durango perdió tres de los treinta y nueve Municipios; en Chihuahua una diputación de mayoría fue para el PAN; en Tamaulipas tres de cuarenta y tres alcaldías fueron para la oposición; en Sinaloa (15 de octubre) dos Distritos de mayoría y la alcaldía de Mazatlán fueron para Acción Nacional; en Michoacán de los 103 Municipios mínimamente 54 los perdió el PRI; en Puebla 25 ayuntamientos fueron perdidos.

En general y a nivel nacional los medios de comunicación manejaron, que de 1,100 alcaldías en disputa el PRI capturo 1,007 de ellas, según estos datos aún el Institucional era mayoría en el país. Empero algo que llamara la atención lo fueron los recursos monetarios destinados por el PRI, en las campañas políticas; dado que tan sólo en Michoacán se orientaron 150 mil millones de pesos. En otro Estado como Baja California Norte -donde perdieron la gubernatura- se estimaban cerca de 40 mil millones de pesos, en esta enti

dad el PAN acusó al Gobierno de haber destinado poco más de 30 mil millones de pesos para la campaña electoral de Margarita Ortega candidata del PRI.

Ahora bien, con el anterior Código Electoral, por el mes de febrero los medios de comunicación (jornada, uno más uno, etc) manejan el financiamiento que para los partidos políticos se había dispuesto mediante la legislación electoral, aprobándose la cantidad de 95 800 millones de pesos que serían destinados de la siguiente manera:

\$ 48'568,000.00	PRI
\$ 18'432,000.00	PAN
\$ 8'219,000.00	PPS
\$ 3'990,000.00	PMS
\$ 6'619,000.00	PARM
\$ 8'980,000.00	PFCRN

El dinero se entregaría en tres anualidades, el 20 por ciento en 1989; el 30 por ciento en 1990 y el 50 por ciento en 1991.

Cifras que de acuerdo a lo visto en el párrafo anterior, por lo menos en lo que respecta el PRI superó sus gastos asignados por la legislación electoral.

En otro orden de ideas, el acuerdo sobre la Ampliación de la Vida Democrática, pretende establecer una intercomunicación estrecha entre los niveles de gobierno, así como las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, buscando sobre todo la descentralización de sus órganos hacia las diversas regiones del país. Propósito que impulsa la vinculación del quehacer político con una más rápida y eficiente ejecución de obras que beneficien a la sociedad en gene

ral.

Al igual que en el sexenio anterior, el Municipio se presenta como una vértebra importante del desarrollo social y económico, como el canal más adecuado para realizar una función pública acorde a las costumbres y necesidades de la región. Ya que se presenta como la instancia más cercana y directa hacia los grupos y sectores que conforman el país.

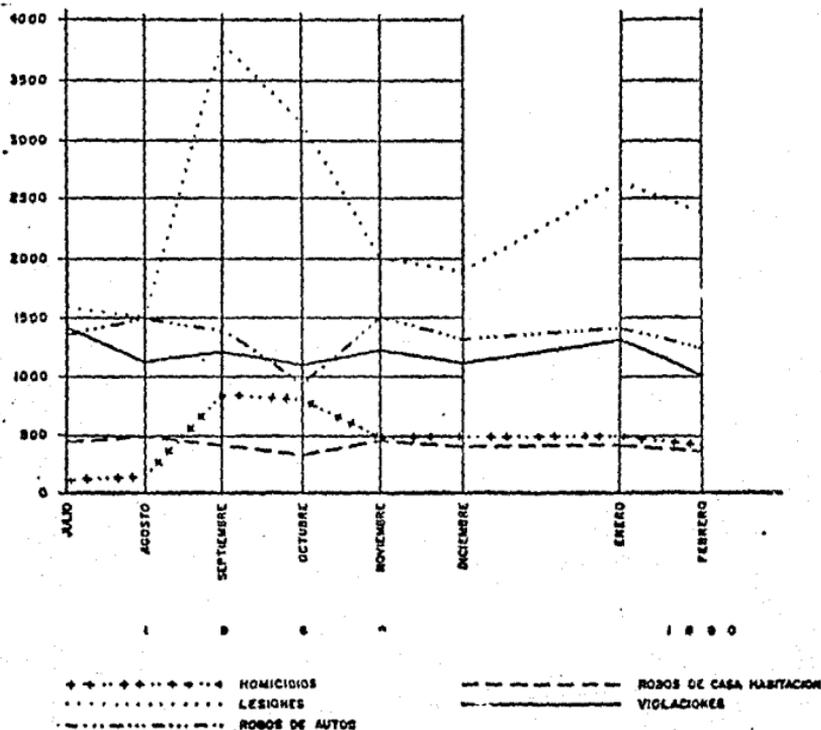
Inevitablemente dicha política, de acuerdo a lo que habla el PND, vislumbra el perfeccionamiento para concertar con las organizaciones y los grupos sociales, una mayor oportunidad para participar en la actividad pública y dar la apertura hacia una vida democrática.

Conforme al precepto de este acuerdo, otra de las acciones de Estado, es sin lugar a duda el tratar de corregir las desviaciones en la aplicación de justicia. Es por eso que a lo largo del sexenio se han venido modificando las Leyes y Códigos Penales, para hacerlas flexibles y de una ampliación más justa hacia los grupos sociales. En este sentido cabría mencionar que la política salinista acordó el indulto de 1,114 individuos cuya pena no fuera considerada de alto grado.

Asimismo, los reclusorios, cárceles y los Institutos de Rehabilitación social, se han visto corregidos interna como externamente así como los equipos policiales, para garantizar la seguridad de la comunidad, han sido remodelados.

Sin embargo, estos esfuerzos han rendido pocos frutos y para muestra tenemos los siguientes cuadros:

GRAFICA DE LOS INDICES DE ACTOS DELICTIVOS MAS FRECUENTES  
EN EL DISTRITO FEDERAL  
JULIO 1989-FEBRERO 1990.



Fuente: SECRETARIA GENERAL DE PROTECCION Y VIALIDAD

**CUADRO DE LAS INCIDENCIAS MAS COMUNES  
EN EL DISTRITO FEDERAL  
JULIO 1989- FEBRERO 1990**

DELITO \ MES	1 9 8 9						1 9 9 0	
	JULIO	AGOSTO	SEPT.	OCT.	NOV.	DIC.	ENERO	FEB.
HOMICIDIOS	111	143	855	804	468	489	500	420
LESIONES	1583	1505	3824	3167	2048	1898	2644	2402
ROBOS DE AUTOS	1371	1506	1403	929	1511	1322	1408	1248
ROBOS DE CASA HABITACION	450	480	420	338	479	406	420	401
VIOLACIONES	1420	1136	1214	1100	1252	1125	1520	1020

FUENTE: SECRETARIA GENERAL DE PROTECCION Y VIALIDAD.

Retomando, tan sólo hechos de la Ciudad de México, hasta cierto punto revelan que existe un alto grado delictivo y un camino muy largo por avanzar para abatir esta problemática.

C. El Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida, se fincaría en las siguientes líneas estratégicas:

- Creación abundante de empleos bien remunerados, protección y aumento del poder adquisitivo de los salarios y del bienestar de los trabajadores;
- Atención a las demandas prioritarias del bienestar social;
- Protección a la pobreza externa;

- Protección al medio ambiente.

En este sentido, se pretende impulsar el crecimiento indispensable para mejorar el nivel de vida de los sectores sociales e incrementar los satisfactores en las demandas de bienestar social, de la población en general.

Así pues se tratará de corregir la infraestructura de la planta productiva del país, con el objeto de incrementar la oferta del trabajo y dirimir el desempleo entre la población, en edad de trabajar, además reforzará la infraestructura para mejorar los niveles productivos sean o no manufacturados.

Para madurar este programa, se sustenta en la consolidación de una política tributaria que propiciará una mejor distribución del ingreso y terminar con los excesivos impuestos al trabajo, con lo que el gobierno canalizará los subsidios en forma "selectiva", es decir, proteger a los sectores que más lo necesiten, por lo que ya se había dicho sobre la regularización de las empresas públicas.

Se apunta como medida complementaria, la modernización de los esquemas de la legislación laboral para garantizar los derechos de los trabajadores y apoyar una amplia y decidida participación de la clase trabajadora.

Cabría señalar al respecto, en el primer informe de gobierno de Carlos Salinas de Gortari, señaló que mientras los aumentos salariales se incrementaron en un 8 por ciento en enero y 96 por ciento en julio de 1989, el índice de precios de la canasta básica se incrementó tan sólo un 6.7 por ciento, sin embargo en la práctica fue diferente y el cuadro siguiente lo constata:

PRODUCTO	1988	1989	Δ %
Azucar estandar	517	133	45.8
Azucar refinada	823	1,300	63.3
Leche Nestlé	1,340	1,720	28.4
Leche Nido	2,830	3,629	28.2
Leche clavel	850	1,088	28.0
Nutril leche 500	715	970	35.7
Nileche Cajibolsa	2,240	3,205	44.0
Leche alianza	789	1,010	28.0
Nutril leche Cajibolsa	880	2,667	214.3
Pasteurizada preferenta:			
Alpura	715	940	31.5
Alpura 2000	950	1,100	15.8
Refresco mediano	225	320	42.2
Refresco grande	490	640	30.6
Sal refinada	280	989	253.2
Sal molida	246	275	11.8
De detergentes:			
Ariel, Foca, Viva,			
Lavomatico	2,235	2,345	0.4
Aceite	2,190	2,205	0.7
Arroz	959	1,145	19.4
Frijol	850	910	7.1

La ropa, calzado, muebles y enseres domésticos rebasaron más allá del 100 por ciento de aumentos; la vivienda, el transporte, - las refacciones también alcanzaron incrementos más allá de lo que

118

en el informe presidencial se presentó.

En cuanto a política laboral, se habían recibido en los juzgados en materia laboral 4,600 emplazamientos a huelga del cual sólo el tres por ciento llevó a cabo el movimiento, empero, entre los movimientos de mayor envergadura se encontraban Cananes, Sidermex, el paro Magisterial, la Mulera Tornel, el de Ruta 100 y a últimas fechas la Ford, la Cervecería Modelo y las Industrias Maquiladoras de Tamaulipas.

En 1989 se publicó el Programa de Modernización Educativa en el que se establece como prioridad alcanzar un nivel básico universal, útil y de gran calidad, tratando de mejorar la enseñanza abierta, con el incentivo de orientar al estudiante hacia el autodidactismo.

De igual manera se compenetrará, a la excelencia académica a las escuelas de educación media y superior, de tal manera se mejorará la infraestructura existente, vinculándola con una capacitación a los profesores y mejoramiento en sus condiciones económicas.

Asimismo, se crearon: el Consejo Consultivo de Ciencias, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y para la educación deportiva la Comisión Nacional del Deporte.

---

118. De esta manera, se impulsará la racionalización de los recursos escasos como el agua en el E. F., que a principios de 1990 se incrementó su tarifa en un 600 por ciento, sin embargo, hubo casos que alcanzó hasta dos mil por ciento de aumento provocando una irritación entre los capitalinos. Para reforzar esta conducta, se cuenta con el apoyo de la Comisión Nacional del Agua (1 de febrero de 1989), que se encargará de garantizar la distribución, uso y preservación de ese elemento; a través de la planeación y coordinación de las obras federales hidráulicas en los tres niveles de gobierno.

En Salud<sup>119</sup> se instalaron programas de prevención y fomento al cuidado de este rubro, se tratará de dotar a Clínicas y Hospitales del instrumental, equipo y recursos indispensables para satisfacer la demanda de la población.

En el abasto, se impulsaron unos programas que garantizarían la satisfacción de los productos básicos para la población, subvencionando ramas como la industria lechera, y que garantizará la cobertura hacia la gente que verdaderamente lo requiera.

Sin embargo, la política de desincorporación a empresas públicas al parecer también afectará a la CONASUPO.

El PND señala otros puntos como la cultura y las artes, el mejoramiento de las condiciones de la Ciudad de México, la protección ambiental, etc.

Todos estos actos le han valido al actual régimen para que se conceptualise como centro progresista, emanado de un sistema político, maduro, estable y democrático de donde la concertación esta sobre las posiciones extremistas y la conciliación rebasa la polarización de la convergencia que se pudiese dar en la nación. De esta manera el centro mantiene con vida al régimen, es la dicotomía conservación-cambio, es la antonoxia que corresponde al modernismo, es un programa sereno pero constante que hace del lado al radicalismo. El centro se convierte así en el producto del equilibrio, es el reactor y promotor de la política para corregir y reformar la con-

119. El 25 de enero de 1989 se crea el Consejo de Salud y Emergencias Urbanas, con el fin de mejorar la atención a la población abierta y promover el mejoramiento social en favor de la salud. Deberá promover en materia de salud, acciones de las diferentes instituciones, con el fin de que reunan la calidad que demandan los habitantes, fomentando el concepto de mayor responsabilidad.

ducta de la sociedad. Obviamente el gobierno federal, preferiría una nueva geometría en su Administración Pública, para promover los cambios necesarios en el país y poder enfrentar el futuro siglo XXI.

Sin embargo, dicho comportamiento desde el gobierno de Miguel de la Madrid se había ya manifestado, luego de que se abocara a trazar los lineamientos para transformar los dos principales pilares del sistema político; uno el económico por la relación del Estado y determinadas ramas de la producción y dos lo social, en donde se trataba de recuperar la credibilidad de los grupos de la sociedad.

Pero, la administración de Carlos Salinas de Gortari, ha ido mucho más lejos, pues tratará de incorporar al país a la dinámica renovadora que vive el mundo, sin perder la idea arraigada en la historia de México. De ahí la dificultad y la tensión del proceso, empero, paulatinamente el proyecto salinista va madurando, contemplando entre otros objetivos:

1. Dar continuidad a los propósitos del gobierno antecesor al de Salinas de Gortari, por un lado manteniendo fija la política de planificación cuyos puntos, de acuerdo a los mismos argumentos de las autoridades fueron recogidos de entre la misma sociedad, por lo cual anuncian que son legítimos y populares. Por esta razón se ha dicho que la función pública se estaba tecnocratizando, pues al parecer la escuela política es desplazada por científicos sociales, quienes han considerado congruente incertar poco a poco una tecnología administrativa, basada en las cifras y los números, ya no tan sólo en las viejas costumbres de ofrecer cursos.

2. En sus tratos con el movimiento corporativo oficial, ha emprendido una serie de medidas para eliminar tácticas del "viejo cono"- como los liderazgos vitalicios, los cuales tendían a anquilosar las estructuras de estas organizaciones, sobre todo el obrero, - sin embargo, los actos según se aprecian sólo sería una lección a estos sectores, pues se vislumbraría un alejamiento de esta - estrategia.
3. Coyunturalmente, el replanteamiento de los marcos corporativistas, se dirigen a presentar un panorama apropiado de la planta - productiva al exterior, creando una buena imagen a la inversión extranjera, toda vez que se disciplinó a la mano de obra, depende en buena medida la menguación de los conflictos políticos, de esta manera sentaría las bases para la atracción de la inversión - extranjera mediante los siguientes aspectos:
  - a. Desmantelando el sistema paraestatal, supuestamente para dirigir los recursos hacia los beneficios de las clases menos necesitadas, empero, esta desregularización llevaría una desventaja: se estarían saneando y vendiendo las empresas públicas a precios verdaderamente bajos, lo cual a mediano plazo haría figuras nuevamente en las finanzas del Estado, aparentemente todo esto está calculado.
  - b. Los propósitos serían los de incorporarse a los mercados económicos internacionales, significativamente se estaría reformando la industria para tal motivo (una ilusión perseguida - siempre), sólo que ahora no sería el Estado quien realizaría ese papel, por lo cual abriría el mercado interno, obligando a los particulares a modernizarse o a quedarse margina-

dos en las ventas, empero, el rezago es mayor si se piensa en que no se cuenta con una infraestructura educativa adecuada para aportar la tecnología necesaria, pero el gobierno según ha sostenido, que redimensionaría también la función pedagógica.

Por último se preve una apertura democrática, en la participación política nacional, pero, según algunos la estrategia salinista refleja una deliberada práctica de una "democracia selectiva"; esto es, proteger las victorias de la oposición que sean más aceptables por razones ideológicas.

Ahora bien, pese a que las intenciones sean buenas, no han tenido los efectos adecuados, luego de que el desequilibrio social sigue ascendiendo, manejando cerca de 44 millones de pobres de 85 o 90 millones de mexicanos; es decir, aproximadamente un cincuenta por ciento de los compatriotas vive mal.

Las cifras anteriores, el mismo gobierno federal las publicó durante el anuncio del Programa Nacional de Solidaridad, en el transcurso de 1989, datos que a la vez afloran la siempre triste realidad de nuestro país, pues en 1821 México nació bajo la crisis económica y la inestabilidad política, lo primero en 1990 se mantiene firme, lo segundo al parecer se ha abatido, empero de no encontrar una solución a la crisis quizá podríamos penetrar en otro momento bélico, es cuando la Administración Pública debe ser no un instrumento generador del bienestar social, sino una efectiva herramienta para encauzar adecuadamente los recursos que la sociedad deposita en manos del gobierno, bajo su vigilancia. Lo cual significaría el primer paso para penetrar en una nueva forma de gobierno que podríamos denominar: SOCIOCACIA.

## CONCLUSIONES

Los intentos por formar un Estado fuerte en México, se traza-  
ron bajo la línea de la sangre, la violencia y la sovillización de  
los estratos sociales; nuestra país es una nación emanada de la bo-  
ligerancia. Normatividad, debate dinámico y polémico ágil fueron -  
otros elementos que se vinieron incorporando a la conformación de -  
ese Estado, cuyo proceso de gestación, como se ha podido apreciar -  
perduraría por un siglo exactamente (1810-1910).

Por lo anterior, la misma experiencia política le enseñó a la  
"clite" que la vía más adecuada para mantener el control del pueblo  
era el Estado centralizado. Objetividad por lo cual la intensa ejer-  
vencia de la nación permanecía a flote, pues de alguna u otra ma-  
nera en cien años de lucha, al pretender incertar un programa de go-  
bierno, los paradigmas chocaron una y otra vez entre los intereses  
de los grupos de presión.

Por ello, el porfirismo resultó particularmente importante da-  
do que su modelo fue un ente acabado y eficaz, para establecer un  
orden y una hegemonía nacional, que de alguna manera el mismo Juárez  
había intentado.

Intrínsecamente, los efectos de la agitación se hicieron palpables  
en la Administración Pública, pues esta nunca encontraría la  
continuidad, la consistencia y la permanencia de los altos mandos,  
para funcionar como un real y verdadero instrumento ejecutor de la  
obra pública. Por ende, el desarrollo nacional al carecer de un  
guía espiritual fue rezagándose y reflejándose en los bajos niveles  
de vida de la sociedad.

En una segunda fase se transita hacia la institucionalización, pretendiendo madurar el proyecto heterogéneo gubernamental, allende nutrir el ámbito jurídico en donde se pulse y se da vida a la actual Constitución escrita, garantizando los intereses de las clases sociales convergentes en el país.

Además delinó la estructuración de la Administración Pública; así pues en este panorama, primeramente se deviene un debate bélico con un alto costo humano, material, financiero, al cual se le denomina Revolución (1911-1921), siendo la antesala para la simetría de la institucionalización; idea cristalizada con la creación del Partido Nacional Revolucionario, el cual vendría a funcionar como:

- El recolector de las demandas de la sociedad y mediante su procesamiento preconizar los programas de desarrollo al inicio de los periodos gubernamentales.
- El formador de los cuadros políticos sobre todo de mandos medios y altos, disuadiendo, sobre todo su disciplina y lealtad hacia las capas superiores del Partido Nacional Revolucionario, por último
- Escasillo' en grupos o sectores a la sociedad, imponiéndoles un dirigente, de esa manera evitar virtuales activismos que pusieran en peligro la estabilidad del país.

Dicho comportamiento, pese a que se modificará la conformación y la estructura del partido oficial, la idea de corporativización se preservó, y aún en nuestros días, tras 62 años de existencia el gobierno y sobre todo su partido la pretende mantener vigente, pese que en la práctica, como se pudo observar en el presente trabajo, la recalcitración de los grupos en buena medida es debido a la im-

perancia de este esquema.

En virtud de lo anterior, la Administración Pública, históricamente ha estado sujeta a la inspiración del órgano político partidista, pues al provenir de la decisión del exterior la encadena irremediamente a metodologías que en la mayoría de las veces, habían chocado con los requerimientos de las capas humanas; dicho desgaste es percible al exterior en los procesos electorales.

Sin embargo, la irritación de los individuos hacia el Estado se hace eminente, luego de no encontrar en sus exigencias, el instrumento que se ha venido utilizando para demostrar su contrariedad.

Sin olvidar, que otro factor insoslayable al aparente anquilamiento que presentaría la Administración Pública; el auge poblacional, el cual se incrementa en forma permanente. En contraste la actitud gubernamental, presentaría aparatos vetustos y sin alternativas viables a la problemática, que en cascada ha venido cayendo sobre los funcionarios de las instituciones, quienes hasta en la década de los ochenta habían utilizado, como herramienta para nulificar la recalcitrancia social, la coacción y la violencia, movilizandolos a los cuerpos de seguridad y grupos policiales del gobierno.

En este sentido, la administración de Miguel de la Madrid, ha dado cabida a una mayor pluralidad en los órganos gubernamentales --preponderantemente el Legislativo-- también es cierto que la situación económica es más aguda, por lo que actualmente se manejan 44 millones de pobres y 17 más en extrema pobreza.

A la fecha la Administración Pública actúa y procede como economía o reforma legal, para ir deviniendo en lo que el léxico sexual denomina "responsabilidad", "ciudadanía" y "modernización",

acompañantes del discurso oficial desde inmemorables tiempos.

La tónica actual, es la de que mientras más despolitice la política en lo "civil", tanto mejor.

Por suerte, en la Administración Pública se pretende purgar -- sus defectos, con el remedio de una depuración restrictiva que recaerá en las de sus propios sectores, elevando el nivel de exigencia para justificarlo.

El significado de la modernización que actualmente se preconiza, no es otro que la renovación de los estamentos de la Administración Pública, es decir una reestructuración y reacondicionamiento a lo que resulte el día que presupone un nivel acorde a la sociedad, -- nos referimos que el proceso de modernización que acontece actualmente no tiene un punto de partida equivalente, comparable en otra instancia de la sociedad. De tal suerte, la llamada modernización, -- responde fundamentalmente y tiene su eje de determinación constitutiva en la redistribución de la planta productiva.

Sin embargo lo que no queda tan claro es el alcance y profundidad real que puede llegar a tener este proceso, en una nación como la nuestra debido a la particular dificultad de distinguir entre -- aquellos procesos que se imponen, como un imperativo estructural -- de la organización del país, con respecto de aquellos otros cambios apenas condicionados, en el nivel de registro terminológico, mediante el cual se orientan y encausan las actividades y relaciones en las instancias burocráticas-políticas de las instituciones nacionales en correspondencia con los primeros.

Ahora bien, el escenario histórico mexicano ha estado acechado por dos factores, crisis y movilizaciones, acepciones que al pare --

cer son inseparables, espero en buena medida ha sido por una falta de capacidad de parte del Estado para dar plena cobertura a los requerimientos ya señalados a lo largo de estas líneas.

Ante lo expuesto es preciso hacer un esfuerzo, para pretender los cambios que la modernidad exige, toda vez que en el panorama nacional, persigue dotarle a la Administración Pública de un nuevo perfil para que condyue la cobertura de la exigencia de una sociedad civil cada vez con más y mayores reivindicaciones

En primer lugar, es necesario adecuarla a los requerimientos productivos y en general con la relación beneficio-sociedad, considerandose como nivel lucrativo los índices de cobertura como por ejemplo la salud o la educación, evidentemente no quiere decir que se abandone el fomento a la economía, pero que si se de mayor importancia a la población, puesto que esta representa la base para la acumulación de capitales y de alguna manera es indispensable mejorar sus condiciones.

En segundo lugar se propugna modificar los diversos sistemas que componen a la Administración Pública, dado que la permanente impug nación social la manifiesta un tanto rezagada, pues se podría notar pasiva y anquilosada, siendo rebasada por la dinámica de la comunidad.

El tercero y cuarto principio, conlleva a una transformación de la Administración Pública, aparentemente anquilosada, hacia una con mayor ingerencia de los grupos sociales en donde prevalezca la cordura y la concertación, así como los intereses en forma bilateral y que aparezca con una capacidad real de cobertura mayor, más eficiente, coherente y organizativamente eficaz, que evite la pola-

rización de grupos cuyos intereses pretenden desestabilizar al país.

En este orden de ideas, la dinámica mundial actual estaría dando la pauta para encauzar la función pública hacia una nueva era, en donde a la Administración Pública se le vería como el engrane o eje motriz para arribar a la nueva forma de gobierno, que como se dijera pudiese ser el instrumento generador de bienestar social.

Brevemente dicha acepción conjugaría por un lado a una persona hablemos de socio como tal, quien formara parte de una asociación o grupo para algún fin; por otro lado gracia que proviene del *griego* y que quiere decir autoridad, poder o gobierno; en conjunto se podría definir como sociedad en el gobierno.

Quizá no sea un término aún plenamente pulido, sin embargo es un punto de vista personal, que puede quedar sujeto a futuras investigaciones, dado que a diferencia de la democracia, aquí no se entendería a la sociocracia como el gobierno del pueblo sino de la sociedad, porque hablar de pueblo es como dijera Maquiavelo es hablar de una masa amorfa, de algo que se puede moldear y nuestra actual gente esta creando una nueva figura, es decir una simetría cuyo comportamiento político día con día esta acabando con ese concepto de moldeabilidad.

Veamoslo así, la sociedad esta atravesando por un periodo de fecundidad política, misma que algún día le permitirá una mayor cientización de los actos del Estado, por ello exigirá una mayor participación en la toma de decisiones, siendo pues tiempo de modificar los esquemas tradicionales del gobierno, para ello la Administración Pública estaría ocupando un papel preponderante en estos cambios y si amamos a la Administración Pública debemos de luchar por esas modificaciones donde la sociedad esta más inmersa en el funcionamiento del ejercicio gubernamental.

## BIBLIOGRAFIA

1. Alonso, Antonio. El movimiento ferrocarrilero en México 1958-1959. México, Ed. ERA, 6a. ed. 1983 (Colección Problemas de México) 196 pp.
2. Ayala Anguiano, Armando. JIP, SECRETOS DE UN SEXENIO. Ed. Grijalbo, México 1984 (Política Mexicana) 151 pp.
3. Banco Interamericano de Desarrollo. Escuela Interamericana de - Administración Pública. Proyectos de Desarrollo. Planificación, - Implementación y Control. Vol. I, Ed. Limusa, México, 1a. ed. - 1979, 2a. reimp. 1982, 1121 pp.
4. Bobbio, Norberto. El futuro de la democracia. Trad. José Fernan- dez Santillán. Ed. FCE, México 1a. ed. en italiano 1984, 1a. ed. en español 1986 (sección de obras de política y derecho) 138 pp.
5. Carrillo, Castro Alejandro. La Reforma Administrativa en México - Tomo II Evolución de la reforma administrativa en México (1971 - 1979) y Tomo III. Prol. de Fernando Solana. Ed. Porrúa S. A. Mé- xico, 1a. ed. 1980. T. II. 2a. ed. 1975. Tomo III. 274 pp (T. II) y 155 pp (T. III).
6. Ceceña, José Luis. México en la órbita imperial. Ediciones el - caballito, México 1a. ed. 1970, 271 pp.
7. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada Ed. UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas) México 1983 - (Serie A. Fuente b ) Textos y estudios legislativos Núm. 39). - 358 pp.
8. Córdova, Arnaldo. La formación del poder político en México. Ed. ERA, México 7a. ed. 1979 (serie popular) 99 pp.
9. Córdova, Arnaldo. La política de masas del cardenismo. Ed. FRA - México 3a. ed. 1980 (serie popular Era/26) 219 pp.
10. Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitu - cional. Trad. Isidro Morales. Prolog. Pablo Lucas. Ed. Ariel S. - A. Barcelona (España), 11a. ed. 1970, 639 pp.
11. Duverger, Maurice. Los partidos políticos. Traduc. Julieta Gam - pos. Ed. FCE, México 1a. ed. 9a. reimp. 1984, 457 pp.
12. Elecciones ¿que pago?. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Ed. Diana 1988, 48 pp.
13. El Colegio de México. Historia General de México. Tomo 2 Ed. El Colegio de México. México 3a. ed. 1981 1a. reimp. 1986, 1583 pp.
14. Flores Caballero, Romeo. Administración y Política en la Histo - ria de México. Ed. INAP. México 1a. ed. 1981, 320 pp.
15. Fortunato, Sánchez R. Administración Pública. Tomo I Perd (s. e. documento no oficial).
16. Hansen, Roger. La política del desarrollo mexicano. Traduc. Cle - mentina Zamora. Ed. S XXI, México 14a. ed. 1984, 340 pp.
17. Kenneth, J. Albert. Manual del Administrador de Empresas. Solu - ciones prácticas Vo. I y Vo. IV. Ed. Mc. Graw-Hill. México 1987. 2-107pp. y 9-98 pp.
18. Las Razones y las Obras. Gobierno de Miguel de la Madrid. Cróni - ca del Sexenio 1982-1988. Primer Año, segundo, tercero, cuarto, - quinto, sexto y las elecciones. Ed. FCE, México 1988 (Unidad de la Crónica Presidencial) 325 pp. (primer año); 579 pp. (segundo-

- año); 671 pp. (tercer año); 832 pp. (cuarto año); 1 050 pp. -  
 (quinto año); 1 232 pp. (sexta año); 272 pp. (las elecciones).
19. Limantour Yves, José. Apuntes sobre mi vida pública, 1892-1911 México, Ed. Porrúa. 350 pp.
  20. López Portillo, José. Mis tiempos. Bibliografía y Testimonio - Político. Ed. Fernández T. I y T. II. México la. ed. 699 pp. y 1293 pp.
  21. Medina, Luis. Historia de la revolución mexicana 1940-1958. - T. 20. pd. El Colegio de México la. ed. 1979, 205 pp.
  22. Mora, José María Luis. Obra Política I. Vol. I. Prólogo Eugenia Meyer. Ed. SEP Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. México la. ed. 1986 (Obras Completas) 533 pp.
  23. Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. - México 4a. ed. 1978. 590 pp.
  24. Paros, Luis. El Gobierno y la Inflación. ¿Quién provoca el aumento de precios? ¿Cómo frenar el alza de los precios? Ed. - Diana. México la. ed. enero 1980, 2a. reimp., marzo 1980, -- 148 pp.
  25. Pellicer Brody, Reyna José Luis. Historia de la revolución mexicana 1952-1960. Ed. El Colegio de México. México la. ed. - 1978, la. reimp. 1981. 222 pp.
  26. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1984. Ed. SPP, México la. ed 1983. 430 pp.
  27. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Ed. SPP, México la. ed 1989. 143 pp.
  28. Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Ed. SPP. México 3a. ed. - (Colección de Bolsillo) 542 pp.
  29. Planes en la Nación Mexicana. Libro seis 1857-1910. México la. ed. 1987. Ed. Senado de la República. 288 pp.
  30. Rangel Cuoto, Hugo. El Derecho Económico. Ed. Porrúa S. A. México 2a. ed. 1984, 284 pp.
  31. Rangel Cuoto, Hugo. Guía del estudio de la historia del pensamiento económico. Ed. Porrúa S. A. México 1976, 221 pp.
  32. Rivero Sánchez, Roberto. Elementos para un análisis histórico - de la Administración Pública Federal en México 1821-1940. Ed. - INAP, México la. ed. 1984 (Serie El Administración Pública Mexicana) 465 pp.
  33. Secretaría de la Presidencia. México a través de los informes presidenciales. Tomo 5 La Administración Pública. Ed. S. de la Presidencia. México la. ed. 1976, 585 pp. (Vol. I); 471 pp. - (vol. II); 425 pp. (Vol. III). 673 pp. (Vol. IV); 619 pp. (Vol V); 237 (tomo 6); 352 pp. (Tomo 7); 419 pp. (Tomo 8); 387 pp. - (Tomo 9); 235 pp. (Tomo 10); 480 pp. (Tomo 11). 255 pp. (Tomo 12); 215 pp. (Tomo 13); 351 pp. (Tomo 14); 211 pp. (Tomo 15) - 516 pp. (Tomo 16).
  34. Tello, Carlos. La política económica en México 1970-1976. Ed. - S. XXI, México 5a. ed. 1982, 290 pp.
  35. Zermeño, Sergio. México, una democracia utópica. El movimiento estudiantil del 69. Ed. S. XXI, México 4a. ed. 1984, 366 pp.