

2eje.



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales "ACATLAN"

LA DOCTRINA NEOLIBERAL Y SU IMPACTO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA.

T E S I S  
Que para obtener el Título de LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA



p r e s e n t a

Francisco Hernández Rincón



Acatlán, México

1994

TESIS CON  
DISEÑO DE ORIGEN



## **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.

# INDICE

	Página
<u>Introducción.</u>	I
<b>CAPITULO I</b>	
<b>ANTECEDENTES</b>	1
1.1 Orígenes del liberalismo.....	1
1.2 El liberalismo en México.....	14
1.3 El neoliberalismo.....	18
<b>CAPITULO II</b>	
<b>LA EVOLUCION ECONOMICA 1982-1993</b>	33
2.1 El desarrollo estabilizador.....	34
2.2 La reconversión económica (1982-1988).....	39
2.3 La privatización económica (1988-1994).....	48
<b>CAPITULO III</b>	
<b>LAS REFORMAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL</b>	56
3.1 Estructura de la administración antes de 1982.	57
3.2 Las reformas 1982-1988.....	64
3.3 Las reformas 1988-1992.....	69

**CAPITULO IV****EL IMPACTO DE LAS MODIFICACIONES EN LA****ORGANIZACION DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL**

79

## 4.1 Ley orgánica del Departamento del Distrito Fe-

deral.....

84

## 4.2 La Asamblea de Representantes del Distrito Fe-

deral.....

95

## 4.3 Perspectivas de la administración pública y -

del proceso democrático en el Distrito Fede- -

ral.....

106

Conclusiones.

119

Bibliografía.

124

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

Desde la segunda mitad de la década de los años setenta, en la economía mexicana se presentó una serie de desequilibrios económicos y financieros que si bien parecía que se desvanecería en los años del auge petrolero, por la inyección de recursos provenientes de las exportaciones petroleras y a través de los recursos derivados de la deuda externa; los problemas permanecieron en la base misma de la estructura económica capitalista dependiente, para presentarse con mayor fuerza, a partir de 1981.

La corriente neoliberal acentuada a partir de 1988 en la vida económica del país, nos lleva a analizar el impacto que tiene sobre la administración pública. Sin embargo, a pesar de que no podemos dar una fecha exacta del surgimiento de la teoría neoliberal en México, podemos tomar como punto de partida el gobierno del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988); a partir de la reforma administrativa realizada en este sexenio y de las subsecuentes llevada a cabo por Carlos Salinas, analizaremos las formas en que el aparato administrativo federal se ha ido adecuando a las necesidades de expansión de la doctrina neoliberal.

El objetivo por el cual nos hemos avocado a realizar la presente investigación, es debido a que consideramos que los mexicanos estamos entrando a una etapa histórica e importante en la vida económica y administrativa del país. Porque nos -- interesa conocer la forma en que nos va a afectar un cambio -- radical en la forma como hasta la década pasada se manejaba -- el gobierno en el aspecto político, económico, social y administrativo. Es decir, que va a pasar con la transición de un Estado corporativista, paternalista, a un Estado que cada vez se adelgaza administrativamente y que se convierte en mero árbitro de las fuerzas de mercado. Y además, donde centramos la investigación, cómo y cuáles han sido las formas en que esta transición se ha estado llevando a cabo.

Por ello, a partir de la información hemerográfica--en su mayor parte--, nos proponemos los siguientes objetivos:

- El Estado modifica su legislación en aras de adecuarse a los requerimientos neoliberales.
- Alude cambios en el sistema político internacional que obligan al país a reformarse para no quedar "rezagados"--  
Cómo se ha llegado a ellos.
- La realización de reformas económicas, no implican reformas al sistema político-electoral. Por lo que podrá ha--

ber avance económico, pero no democrático.

Por lo tanto, el Distrito Federal (que es donde finalmente se encuentra nuestro objeto de análisis concluyente), se ha visto al margen de reformas que mejoren su vida democrática.

Dado lo anterior, proponemos las reformas administrativas en la administración pública federal obedecen, si bien es cierto, a adecuaciones de nuestras leyes a una teoría desarrollada del liberalismo; ésta conlleva intrínsecamente que el sistema político siga encumbrando y protegiendo un presidencialismo que asegura la continuidad de las políticas macroeconómicas por largo tiempo, protegiendo intereses de minorías capitalistas (inversionistas) y de la clase política en el poder.

Para ello, y en este orden de ideas, el autor de tesis se propuso realizar un trabajo de investigación que en su capítulo primero presenta un estudio sobre el liberalismo, como ideología del sistema capitalista y su evolución hasta el mundo contemporáneo bajo la denominación de neoliberalismo.

Diffícilmente se pueden comprender los cambios en la administración pública sin conocer previamente las características de los cambios realizados en la economía mexicana en los últimos once años y su comparación con los regímenes anterio-

res, por lo que en el capítulo segundo, se plantea de forma -  
sucinta.

El capítulo tercero es empleado como marco para analizar  
la transformación de la estructura de la administración pública  
federal en el contexto histórico, enfatizando los cambios  
más relevantes de los últimos dos sexenios.

Finalmente, en el capítulo cuarto se hace patente el ---  
impacto que el neoliberalismo ha tenido tanto en la organiza-  
ción administrativa, como en el proceso de democratización --  
del Distrito Federal.

## C A P I T U L O    I

### ANTECEDENTES

Para poder comprender las razones ideológicas en que se apoyan los cambios efectuados por los últimos dos regímenes, se hace indispensable analizar cómo evoluciona esta escuela del pensamiento de liberal a neoliberal.

En este capítulo se efectúa, por lo anterior, una semblanza de su desarrollo, destacándose la aparición del mismo en la primera mitad del siglo XIX, en México, como parte de la movilización económica, política, social y cultural nacional; y la implantación, como parte de la trasculturización, del neoliberalismo estadounidense, en el México contemporáneo.

#### 1.1 ORIGENES DEL LIBERALISMO

La Edad Media se caracterizó por la dominación ideológica del régimen feudal a través del pensamiento religioso.

"La sociedad estática del feudalismo tenía su base real en la propiedad de la tierra, de la cual emanaba todo un mecanismo político y mental destinado a justificar el predominio aris

tocrático, contó para ello con la colaboración de la Iglesia, ella misma propietaria también, cuya ideología aseguraba la vigencia de preceptos teológicos cargados de promesas ultraterrestres." (1)

Frente a ese mundo cerrado al que se refiere López Cámara, creció lentamente la oposición de grupos cuyo desarrollo iba siendo sinónimo de independencia social. Poco a poco aparecieron los comerciantes, los usureros y aun pequeños industriales que no encontraban suficiente espacio en el marco de la sociedad tradicional.

A este aparato ideológico de apariencia inamovible, las nuevas clases sociales tuvieron que oponer todo un sistema distinto de convicciones en el cual encontrar su justificación moral y política. Fue este sistema de principios lo que configuraría progresivamente la filosofía particular de la burguesía: el liberalismo.

El liberalismo no era, sin embargo, una construcción ideológica inventada, ni, mucho menos, un artificio filosófico puramente ocasional. Fue la réplica de su propia experiencia material; fue la traducción espiritual de un sistema de necesida

---

(1) LOPEZ CAMARA, Francisco; Origen y Evolución del Liberalismo Europeo, UNAM, México, 1978, p. 18.

des concretas al que fue perfectamente lógica la vocación burguesa. La filosofía liberal es la caracterización personal del capitalismo. El burgués no hizo sino lanzar al contrincante medieval el producto mental de sus experiencias individuales. El mundo natural que defendía, ajeno al mundo de las promesas ultraterrenas, ¿no era acaso el lecho natural del capitalismo? - ¿Que podía esperar el burgués de la esperanza trascendente que ofrecía el paraíso del más allá al hombre de la Edad Media? El mundo del comerciante, del industrial, del banquero era este mundo natural, moldeable bajo su acción personal; era este mundo natural de donde provenía su condición individual y en el cual hallaba sus mejores y más inmediatas satisfacciones. El burgués no podía esperar nada de la promesa religiosa que situaba los bienes verdaderos en un mundo inexistente. No creía, pues, en el cielo ni en lo sobrenatural. Su reino era el de este mundo: el mundo de la naturaleza, de la ciencia, de la técnica, de la producción en serie. Era el mundo de las ganancias y del enriquecimiento. Era, en fin, el mundo del lucro personal. El burgués reivindicó con su trabajo el mundo que la Edad Media había pretendido enajenar en el dogma religioso.

Cuando el liberal piensa así, no hace sino exponer una convicción muy personal. Defiende su propia tarea frente a una concepción que quería despojarla de sentido. Un mundo laico - ajeno a todo tipo de interpretaciones religiosas- implica un Estado laico. La vieja sociedad había alienado igualmente el

significado natural de la organización política al imponerle - una calidad desvanecida, borrosa, secundaria. Por encima de la ciudad de los hombres -decía la tradición- se encuentra la ciudad verdadera, la ciudad de Dios. Aquella no es sino un reflejo, una creación de ésta. Con ello se petrifica el poder civil, atribuyéndole un origen divino que lo pone al abrigo del arbitrio humano. El soberano es inmovible y su potestad es absoluta, ya que supone la voluntad divina. Muy pronto advirtió el liberalismo las barreras casi infranqueables que semejante orden de ideas oponía a sus propias pretensiones de poder. También aquí fueron su experiencia material y sus necesidades sociales las que provocaron en él una reacción de carácter laico.

Por encima de la célula feudal -organización política peculiar de la aristocracia terrateniente de la Edad Media-, el liberalismo sitúa al Estado nacional. La burguesía surgió con el desarrollo del comercio, y el nuevo tipo de relaciones económicas que esto supuso significó la ruptura histórica del localismo feudal. El capitalista nació en un mundo abierto, o mejor dicho, en un mundo que él abrió gracias a su propia expansión económica y a su desarrollo como clase social autónoma. - Para el buen burgués, la estructura feudal no tenía, pues, ningún sentido. Fue incluso la propia burguesía la que hizo posible la formación de los grandes Estados nacionales. Pero ¿qué era un Estado nacional sino un pacto de ciudades, hasta entonces autónomas, por el cual quedaban sometidas a una autoridad

superior a todas ellas? ¿Y qué es, a su vez, la propia sociedad civil sino un acuerdo entre individuos gracias al cual consenten en convivir unos con otros? El capitalismo ha visto nacer los Estados nacionales. El mismo ha sido, incluso, su más entusiasta promotor. La sociedad, como el Estado, tiene para él un mismo origen "natural": es el resultado de un acto de consentimiento individual; es, en suma, un contrato social, un pacto de asociación voluntaria.

¿Dónde queda entonces, para el liberal, el origen divino de las sociedades y de los príncipes feudales? El Estado depende de un orden natural y como él sujeto al proceso general de la naturaleza; es simplemente un fenómeno natural, un acontecimiento que, además, implica siempre la libertad individual y el derecho que posee el hombre para juzgar de todo acto social. El príncipe deja así de tener aquel privilegio divino que le atribufa la tradición medieval. No es sino la representación social de un poder delegado por acuerdo común, cuya voluntad es, en última instancia, el único poder soberano. También aquí el liberalismo no ha hecho sino reflejar mentalmente las consecuencias, intereses y convicciones de un proceso social que se vincula a sus experiencias históricas.

La expansión capitalista fue también la expansión misma del mundo moderno. Los descubrimientos geográficos ensancharon por igual al capitalismo y al universo. Pero con el mundo, se

agrandó también el espíritu; de tal suerte, que éste no cupo ya en los moldes heredados. Vino entonces la Reforma, con la que el capitalismo destruyó la unidad religiosa y amplió el horizonte de la fe, oponiendo un eficaz freno al poder religioso. La Reforma significó, por otra parte, la expropiación de bienes eclesiásticos y la movilización de una gran parte de esa riqueza en el seno del proceso capitalista. Gracias a esta desenajenación de recursos, la Reforma se integró en el engranaje de la nueva finanza nacional.

El mundo vio entonces, al lado de la aparición del capitalismo, al lado de su filosofía y su moral, al lado de su expansión material y espiritual, la forma en que todo este mecanismo histórico iba a iniciar el reajuste de la sociedad tradicional. Vio igualmente que esa aparición, esa filosofía, esa moral y esa expansión de la nueva clase social iba construyendo un proceso coherente, en el que las ideas respondían a los actos y los actos a las ideas.

"El liberalismo ha sido una de las ideologías más consistentes precisamente porque los principios de su doctrina fueron siempre el reflejo directo y homogéneo de los problemas sociales en que se vio comprometida la clase de hombres que le daba sustento. El desarrollo histórico de esta clase social trazó perfectamente los límites ideológicos por donde tendría que

pasar el desarrollo doctrinal del liberalis--  
mo." (2)

El liberalismo, en tanto ideología política, nace con la burguesía. La manera como esta nueva clase social entró en contradicción con las estructuras medievales y trató de superarlas dio al liberalismo una fisonomía y una formulación teórica muy particulares. En esta primera etapa del capitalismo, que los historiadores de la economía llaman "comercial", las exigencias históricas de la burguesía tuvieron que orientarse hacia la realización de distintas operaciones:

- 1) Desarrollo de la producción de mercancías y del sistema de distribución comercial;
- 2) Liberación de las limitaciones medievales, mediante su desarrollo y su organización como grupo social independiente;
- 3) Superación del localismo político característico del sistema feudal;
- 4) En fin, formulación de un repertorio de principios filosóficos, políticos, económicos, religiosos y morales que contradijesen a la vieja mentalidad medieval y dieran coherencia y sentido a su presencia como clase social autónoma.

---

(2) Ibid, p. 24.

Para llevar al cabo esas cuatro tareas históricas, el capitalismo tuvo que desbaratar los fundamentos de la estructura social tradicional. Lo cual implicaba, desde luego, una completa revolución en todos los dominios. Desde el punto de vista económico, esta revolución significaba la transformación progresiva de los modos y las técnicas de producción -desarrollo de la manufactura- y el impulso al comercio, dos formas correlativas y reversibles del nuevo proceso social. De lo cual se derivaba: liberación, concentración y superación de las comunas artesanales; acumulación de capital comercial independiente (distinto al terrateniente o eclesiástico) y su estrecha vinculación al proceso manufacturero; desenajenación de fuerzas productivas alienadas hasta entonces a la estructura feudo-terrateniente.

Este mecanismo aparejó, socialmente, la ruptura del monopolio social existente, desequilibrando las bases de la vieja sociedad. Desde el punto de vista político, la emancipación de la burguesía se vertebró dentro del apoyo al absolutismo monárquico, contra el localismo de la nobleza terrateniente, auspiciando así la formación y el fortalecimiento de los grandes Estados nacionales, base, por otra parte, del desarrollo del comercio internacional. La transcripción ideológica de toda esta etapa revolucionaria cristalizó en la construcción de un sistema mental, filosófico y programático, que hoy conocemos genéricamente como liberalismo.

Lo primero que hizo el liberalismo, en este primer "movimiento" capitalista, fue socavar las bases religiosas de la sociedad feudal. La Reforma religiosa tenía la ventaja no solamente de alterar los fundamentos teológicos del sistema imperante, sino, sobre todo, sirvió para expropiar, en favor de la monarquía nacional -y de allí también en beneficio de la burguesía, su aliada- las enormes riquezas enajenadas por la iglesia católica. En la esfera filosófica, el liberalismo substituyó la concepción sobrenatural del hombre y la sociedad, por - una visión naturalista y científica.

En lo económico, el liberalismo asumió la forma de una política económica fundada en la idea del comercio como fuente - de riqueza que venía a fortalecer al nuevo Estado nacional tanto frente al localismo feudal interior como frente a los otros Estados nacionales. Esta doctrina y esta política económicas - constituyeron la base del mercantilismo. Políticamente, ese - mismo liberalismo desarrolló la teoría del Estado nacional absoluto -dirigida especialmente contra la Iglesia y el régimen feudal- en sus diversas formas, contractualistas o no. El individualismo, aunque erigido en principio central de la filosoffa liberal, asume en esta etapa una significación principalmente moral, supeditada, sin embargo, a los fines superiores - del Estado nacional absoluto.

Es fácil advertir la perfecta correspondencia entre el li

beralismo y los intereses históricos de la burguesía: en todos los terrenos, el liberalismo no hace sino expresar ideológicamente la orientación económica, social, política y filosófica del capitalismo en su etapa comercial.

Sin embargo, el acontecimiento que cambió radicalmente el carácter y el papel histórico de la burguesía, dentro de la sociedad moderna, fue la Revolución Industrial. La concentración de capital comercial y el incremento a la manufactura -ocasionados fundamentalmente por la ampliación del mercado nacional e internacional- dieron un viraje casi inesperado y de dimensiones universales, como se habría de ver muy pronto, al apoyarse en los adelantos de la técnica para acelerar la producción en serie de mercancías. Es esto lo que se ha llamado precisamente la Revolución Industrial.

La Revolución Industrial señala el momento de liberación definitiva de la burguesía dentro de la sociedad moderna. Es la etapa en la que se consolida su poder económico, permitiéndole escalar los primeros puestos de la sociedad, dominar el aparato estatal y rehacer desde allí, de acuerdo con sus intereses y principios, a toda la estructura social. Señala también una modificación profunda operada en el cuerpo de la burguesía: su espina dorsal empieza a depender cada vez más de la industria, de la cual deriva como nunca el progreso del comercio, tanto nacional como internacional. Es la época del capita

lismo industrial, cuya modalidad fundamental es la libre compe  
tencia.

La aparición del capitalismo de competencia nutre al libe  
ralismo con una nueva filosofía, una nueva teoría social, una -  
nueva teoría económica, una nueva concepción política y hasta  
con una moral distinta. En la época de la concurrencia capita-  
lista, la metafísica laica y absoluta de los siglos preceden-  
tes deja el paso a la nueva filosofía naturalista, científica  
y tecnológica que ha servido de base a la Revolución Indus- -  
trial.

Desde el punto de vista político, el Estado pierde sus -  
atribuciones absolutistas de la época anterior. Su papel debe  
reducirse a la organización de la defensa nacional, a la adminis-  
tración de justicia y a la promoción de obras públicas. Su ges  
tión es, pues, meramente administrativa y, en el aspecto econó-  
mico, puede en todo caso operar como una especie de árbitro en  
el sistema de la libre empresa. De aquí se infieren los funda-  
mentos ideológicos que van a dominar toda la teoría económica  
del capitalismo de competencia. Concebida la sociedad como la  
suma de los individuos, se permite las relaciones económicas -  
de éstos. No hay, es cierto, una base contractual, pero la so-  
ciedad operará como una especie de "mercado libre" cuyo equili-  
brio interno depende de la aplicación que tenga el principio -  
del máximo provecho individual. La concurrencia no estará ya -

regida por el Estado -desde el momento en que éste ha abandonado sus pretensiones absolutistas-, sino por aquel "orden natural" de que hablaba Adam Smith. El libre cambio es concebido -entonces como la base de todo régimen económico verdaderamente productivo.

En esta época, sin embargo, el liberalismo económico, manifestado en la política de la libre concurrencia y del libre cambio, debe alternar con políticas económicas proteccionistas que, en países menos desarrollados, tienden a proteger la expansión de su propia industria (Estados Unidos y Alemania, sobre todo). Señalo esto porque es importante tener presente el carácter del proteccionismo en esta etapa del capitalismo, en la que son utilizadas las barreras aduanales exclusivamente como formas de defensa económica y no, como ocurre en un periodo posterior del capitalismo, al servicio de una política agresiva y expansionista. Es obvio, por lo demás, que el liberalismo en todas sus formas se va convirtiendo poco a poco en la teoría y la práctica de todo el capitalismo mundial; naturalmente, el capitalismo industrial de competencia.

Pero hay un fenómeno histórico en el proceso de desarrollo del capitalismo que habría de modificar no sólo la estructura de la sociedad burguesa, sino también el carácter y el papel histórico del liberalismo clásico. (Por "clásico" debe entenderse el liberalismo de la época de la competencia, libre-

cambista, antiabsolutista, democrata formal, etc.)

El sistema "abierto" del capitalismo de competencia, por su propio mecanismo de crecimiento y expansión, no podía subsistir por mucho tiempo. Muy pronto habría de observarse su - desdoblamiento histórico en una nueva forma de producción capitalista, cuyas consecuencias serían igualmente profundas en todos los terrenos. Esta nueva forma del capitalismo industrial iba a cambiar el cuadro entero del sistema y, con él, la teoría y el programa concreto de la nueva burguesía. Consiste, - fundamentalmente, en la aparición del capitalismo de monopolio. Paul Sweezy, cuya famosa obra Teoría del desarrollo capitalista ha sido de medular inspiración en este capítulo, señala que el monopolio aparece cuando dentro del capitalismo de competencia, empieza a manifestarse de un modo patente "un alza en el volumen medio de la unidad productiva". Esta elevación en la - capacidad productiva de los medios de producción deriva, como lo indicó Marx, de dos factores fundamentales:

"En primer término, del proceso de concentración del capital (vinculado estrechamente al - fenómeno de acumulación de capital); y después, del proceso de centralización del capital, en el que es decisiva la aparición del sistema de crédito." (3)

---

(3) SWEEZY, Paul M. Teoría del desarrollo capitalista, F.C.E., México, - 1958, pp. 280 ss.

La crisis económica de 1929-1930 estremeció brutalmente - el pensamiento liberal, profundizándose esta situación con la Segunda Guerra Mundial a cuyo final se amplía y fortalece el - campo socialista. Alrededor de estos acontecimientos irá sur-- giendo el neoliberalismo, el cual será tratado en el apartado 1.3

## 1.2 EL LIBERALISMO EN MEXICO

La introducción de las ideas liberales en México se desa-- rolló a través de las logias masónicas.

"Se afirma que la primera logia masónica fue - establecida en la ciudad de México en los pri-- meros años del siglo pasado y que en ellas fi-- guraban elementos interesados en la independen-- cia del país. En su historia de la masonería - en México, el doctor Chism se refiere a una lo-- gia ubicada en la calle de las Ratas (hoy Bolí-- var) en la que se iniciaron don Miguel Hidalgo y don Ignacio Allende." (4)

Como se deduce, desde los albores del siglo XIX comienza la actividad de los grupos masónicos, en su origen imbuidos de

---

(4) CUE CAÑOVAS, Agustín; Historia Social y Económica de México: 1521-1854, Trillas, México, 1987, p. 310.

una vigorosa ideología liberal que encausarán dentro de una acción política dirigida a la transformación de las instituciones imperantes.

La influencia masónica se fortalece durante la época de la dominación napoleónica en España (1808-1813) y como efecto de las ideas de la "Ilustración" francesa.

"Consumada la independencia política, las logias masónicas se transformaron en verdaderos partidos políticos en los que participan y actúan los representantes de los diferentes grupos y tendencias existentes en el país, agrupados principalmente en los ritos "escocés" y "yorkino". Dentro del primero se encontraban organizados los moderados y conservadores, representantes del clero, de los jefes del ejército y de los grandes propietarios. En el yorkino se agrupaban los representantes del partido popular." (5)

Según el doctor Mora, al consumarse la independencia hubo una escisión en las logias escocesas; sus elementos mexicanos se separan de ellas y se afilian a la división independiente que dirigía el general Nicolás Bravo.

---

(5) Ibid, p. 311.

Estas logias, formadas por elementos nacionales, fueron - el núcleo de las que se difundieron por todo el país, y a las cuales se sumaron todos los españoles que habían sido masones y que permanecieron en México, después de 1821. (6)

En septiembre de 1925, Alpuche, senador por el Estado de Tabasco con la colaboración de los antiguos yorkinos, Zavala y Ramos Arizpe, ardientes federalistas crearon una sociedad de - francmasones en la cual se incluía también a Ignacio Esteva y al presidente Guadalupe Victoria; convirtiéndose en centros de propaganda y actividad política en los que se discutían cues-- tiones electorales, proyectos de ley, acuerdos de gabinete, - etc.

De esta forma se configuran los dos primeros partidos po- líticos nacionales, y si bien escoceses y yorkinos agitaron el país con sus disputas y luchas, no puede desconocerse que ade- más de constituir las primeras agrupaciones políticas en la vi da mexicana, en su acción establecieron las bases de nuestra - educación política, y que en el caso de los segundos, propor- cionaron los principios de una doctrina y un programa liberal y democrático, antecedentes de los ideales y planes de trans- formación social y política que habrían de culminar con el - triunfo del partido del progreso en el año de 1867, con la cai

---

(6) MORA, José María Luis; Obras Seltas, Porrúa, México, 1990, Tomo I, pp. XII y ss.

da de Maximiliano.

"Apenas consumado el triunfo de la Revolución de Ayutla (1858-1860), se inicia la Reforma liberal en nuestro país. De este modo, dicha Revolución representó el prólogo de la gran Revolución de Reforma, cuyo antecedente histórico está constituido también por la expedición de las leyes del mismo nombres." (7)

Las grandes leyes de Reforma que se incluirían en el texto constitucional, fueron:

- Ley de Nacionalización y Ocupación de Bienes Eclesiásticos (12 de julio de 1857)
- Ley de Matrimonio Laico (23 de julio de 1859)
- Ley de Registro Civil (28 de julio de 1859)
- Ley de Cementerios (31 de julio de 1859)
- Ley sobre días festivos y capellanías (11 de agosto de 1859)
- Ley sobre libertad de cultos (4 de diciembre de 1860)
- Leyes sobre beneficencia y operaciones de desamortización y nacionalización (5 de febrero de 1861)

---

(7) CUE CANOVAS, Agustín; La Reforma Liberal en México, Centenario, México, 1962, p. 11.

- Ley sobre Instrucción Pública (15 de abril de 1861)
- Leyes sobre actos e instituciones eclesiásticas (13 de mayo de 1873)

La Reforma Liberal creó el Estado mexicano y dio así una fisonomía moderna a nuestro país al otorgar al gobierno nacional una autoridad y un poder plenos. La Reforma creó instituciones organizadas y autónomas, instaurando una organización política y jurídica que constituyó la base de la verdadera nacionalidad mexicana.

### 1.3 EL NEOLIBERALISMO

Uno de los principales precursores de la corriente neoliberal es John Maynard Keynes, profesor de economía de la Universidad de Harvard, Estados Unidos.

Keynes comentaba que:

"...los hombres prácticos, acaso sin percibirlo, resultan muchas veces esclavos de las ideas de algún economista difunto." (8)

Aplicable ciento por ciento a sus seguidores.

---

(8) DIDLLARD, Dudley D.; La Teoría Económica de John Maynard Keynes, -  
Aguila, España, 1987, p. 361.

La idea de la competencia "pura" pregonada por Keynes y - reiterada por Chamberlin como "perfecta" jamás se ha presentado en ningún mercado, sirviendo sólo como rasgo distintivo de la esclavización de los economistas estadounidenses y sus corelegionarios a una escuela de pensamiento, a una doctrina, - en cuyas filas se puede encontrar, sin embargo algunos economistas de renombre, y estudiosos de su profesión, mas no necesariamente acertados en su cosmovisión económica.

El neoliberalismo como en los tiempos de Adam Smith, propugna porque:

"...el capitalismo se desenvuelva dentro de un esquema despojado de tendencias monopolistas - y, sobre todo de interferencias estatales; en un laissez faire sujeto a una sola dictadura: la de las 'leyes del mercado'." (9)

Es evidente que el instrumental a disposición de la escuela neoliberal es, naturalmente, superior a aquél del que disponía su predecesora clásica. Pero la incongruencia entre sus teorizaciones y la realidad es mayor, puesto que la conformación oligopólica vigente reposa sobre la estructura de un capitalismo corporativo (de empresas gigantes agrupadas), cohesio-

---

(9) BALLIVIAN CALDERON, René; El Capitalismo en las Ideologías Económicas Contemporáneas, Paidós, Argentina, 1988, p. 39.

nado en abierta simbiosis con un estado más poderoso, interventor y avasallado, pero he aquí la diferencia con ese capitalismo agrupado.

En suma, enfrentan un cuadro muy diferente al que tenían los economistas liberales clásicos, cuyas teorizaciones encontraban en el entorno de los negocios una posibilidad de realización lógicamente mayor.

"No hay duda de que el capitalismo trasunta de manera más cabal su verdadera esencia interior en una situación oligopólica que en la anar- - quía de la libre competencia, al mismo tiempo que es mucho más fecundo en su simbiosis con - el Estado que divorciado de él o, peor todavía, en pugna con él. Es decir, que las proposiciones de los economistas neoliberales no sólo entran en manifiesto conflicto con la realidad, aun en grado mayor que las de sus abuelos, sino que, de realizarse, tendrían el efecto de - reducir notablemente la eficacia del sistema - capitalista. En suma: los neoliberales adoptan una postura de defensa del capitalismo, vigorosa y militante... pero del capitalismo del siglo XIII." (10)

---

(10) Ibid, p. 146.

Algunos economistas neoliberales y sus posturas más importantes son:

LUDWING VON MISES.- Es un liberal, al decir de Seligman, "in extremis"; al propio tiempo que su posición, algo incongruente, es de tal suerte derechista que lo ha inducido a incorporarse a la John Birch Society, de Estados Unidos una prestigiosa organización de nacionalistas fanáticos.

"Inflexible y obstinado, ha defendido los últimos vestigios del laissez faire con una intransigencia tan pertinaz como errónea." (11)

El concepto de capital, dice Von Mises, está en la esencia de la naturaleza humana, pero su realización y su racionalización tiene por requisito la posibilidad de cálculo y éste, a su vez, reposa sobre otros dos requisitos: una economía monetaria y una economía de mercado.

Sin ellos carecería por entero de sentido, ahora bien, dentro de un concepto praxeológico cree constatar Von Mises un hecho que de poder ser históricamente demostrado, como él supone que lo es, sería en verdad significativo, todas las civilizaciones hasta hoy -dice- se han basado sobre la propiedad pri

---

(11) Ibid

vada de los medios de producción... la propiedad privada está inextricablemente unida a la civilización. No hay experiencia en el sentido de que el socialismo pueda brindar un estandar - de vida tan elevado como el que el capitalismo provee. Aunque no se destaca correlación alguna entre estas dos aseveraciones, aparecen unidas en el mismo contexto.

Admite Von Mises que una economía de mercado:

"Nunca ha sido pura y enteramente puesta a - prueba". (12)

Pero como, en la medida en que desde la Edad Media ha funcionado en occidente, es a ella a la que debe atribuirse, afirma, la elevación de los niveles de vida en proporciones que carecen de precedentes históricos.

Es a través de una economía de mercado, producto de un - largo proceso evolutivo, que ha logrado el hombre una feliz - etapa de civilización, y una tal economía, asevera Von Mises, constituye el:

"Unico modelo de acción humana en que el cálculo lo puede aplicarse a la planificación... es - por ello que la economía sitúa el estudio del mercado de competencia pura en el centro de - sus investigaciones". (13)

---

(12) Ibid, p. 270.

(13) Ibid, p. 271.

Pero éste no es el modelo que rige en una "concepción pervertida" del capitalismo, que Von Mises contrasta con la idea de un "capitalismo puro", de competencia pura y no como aquél, de carácter monopolista, lo llaman los norteamericanos o "tardío", como lo llaman los marxistas.

"Una economía de mercado libre de trabas, niega el capitalista, al entrepreneur, la posibilidad de obtener ventajas merced al soborno de funcionarios y políticos en tanto que a éstos no les es dada la oportunidad de chantaje y el peculado a costa de aquéllos". (14)

F.A. VON HAYEK.- La más importante contribución de Hayek al pensamiento económico moderno es su: The Pure Theory of Capital, publicada en Chicago, en 1941. Sus ideas sobre el ciclo económico están contenidas en una obra anterior, de 1933: Monetary Theory and Trade Cycle, en la que el problema es abordado como por Von Mises, con un marcado énfasis monetarista, pero su filosofía básica, individualista, encuentra su más vigorosa concreción en una obra que alcanzó éxito inmediato y abrumador: The Road to Serfdom (1944) (El camino a la esclavitud), donde lo considera trazado por el proceso creciente de interferencias y controles estatales. En 1960, publicó The Constitution of Liberty. La tesis es la misma: únicamente el funcionamiento sin obstáculos del mercado libre puede garantizar la perduración de nuestras libertades fundamentales. La conexión entre la libertad económica y la libertad política es estrecha y fun

---

(14) Ibid, p. 273.

cionalmente inseparable, pues son mutuamente condicionantes.

MILTON FRIEDMAN.- Este economista reviste de una importancia singular: su misión fue preparar, a los presidentes Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari y en última instancia, le corresponde el mérito del cambio económico del país, adecuado a su escuela y lo más importante a los intereses estadounidenses.

Considera que el mercado libre y el desarrollo de las instituciones capitalistas "hicieron posible, en el corto plazo - del siglo XIX y principios del siglo XX, que las libertades políticas germinasen, y no al revés". Aún más, "la historia nos sugiere que el capitalismo es un requisito necesario de las libertades políticas... bien que no una condición suficiente". - En todo caso, la tendencia actual es la de sacrificar la libertad a una política de bienestar (Welfare), de planificación y la de propugnar políticas socialistas, todo lo cual es posible, como advierte con razón Friedman, en el contexto de una sociedad capitalista-democrática, pero no en el caso inverso. Aún más, en una sociedad capitalista, como ya lo señaló Schumpeter son algunos de los propios millonarios los financiadores de las campañas anticapitalistas. Una sociedad libre brinda libertad aun para que se propugne su propio derribamiento, que afirma que:

"La gran realización del capitalismo no es la - acumulación de capital, sino las oportunidades ofrecidas a hombres y mujeres". (15)

---

(15) FRIEDMAN, Milton; Libertad de Elegir; Orbis, España, 1980, pp. 147-148.

Friedman consigna en su obra, una lista específica de las actividades del gobierno de los Estados Unidos, que, en su concepto, no se justifican, tales como la de controles de precios y alquileres. La regularización detallada de la industria, - la de programas de asistencia social, etc. En suma, su filosofía sostiene que el papel del poder público debe estar restringido a los límites clásicos del estado-gendarme, más la función de evitar el desarrollo de monopolios (las leyes Antitrust, Sherman, Clayton, etc., contarían con la bendición de Friedman) y la de manipular la moneda, función a la que asigna importancia preeminente y que, en su concepto, torna innecesaria una política de inversiones fiscales (Keynesianistas) anticíclicas. Según Friedman éstas reemplazan simplemente a la inversión privada. Desde otro punto de vista, sostiene que las grandes erogaciones fiscales tienen el efecto de reducir el coeficiente - de la eficacia marginal del capitalismo y, por ende, del nivel de inversiones.

Critica las disposiciones legales norteamericanas que imponen a las empresas políticas la contratación de su fuerza de trabajo despojada de intenciones discriminatorias, básicamente raciales, advirtiendo que tales disposiciones pueden tener el efecto de reducir la productividad de las empresas, para él es evidente, tanto por las tensiones que pueden derivar de una - forzada integración como de una posible menor eficacia del personal contratado bajo el imperio de tales regulaciones que, -

sin duda, introducen en los procesos económicos consideraciones y factores totalmente extraños a su auténtica racionalidad. Factores exógenos son éstos, afirma, que pueden resultar desquiciadores. El ideal -da por supuesto- es la integración, pero una integración forzada puede resultar peor que un apartheid forzado.

Por otro lado, el neoliberalismo tiene una concepción global del hombre, de la sociedad, de la naturaleza, de la historia y del cosmo.

Para el neoliberalismo la única realidad concreta es el individuo, ya que la sociedad es una simple agregación de individuos.

Por otro lado, la naturaleza tiene sus propias leyes y la historia responde a la casualidad y es producto de la creatividad y la voluntad individual.

Dentro de esta concepción el elemento esencial es la LIBERTAD DEL INDIVIDUO. Y el otro dato esencial es el espacio - donde los individuos concurren para intercambiar sus bienes: - EL MERCADO.

Por lo tanto la relación fundamental es: INDIVIDUO-LIBERTAD-MERCADO.

Como lo económico tiene una objetividad única y universal

que de alguna manera obedece a leyes matemáticas, será inevitable que EL CRECIMIENTO ECONOMICO SEA UN ELEMENTO SUSTANCIAL para la afirmación de la libertad y, consecuentemente el MERCADO es lo único que puede garantizar la vigencia de la LIBERTAD.

El MERCADO se transforma así en un verdadero PARADIGMA, - por lo tanto si se opera en un proceso de LIBRE MERCADO, se crean las condiciones para la existencia y vigencia de la LIBERTAD REAL.

Es por lo tanto una concepción individualista fundada en el LIBRE MERCADO.

"El neoliberalismo tiene una visión de organización de la sociedad, que se desarrolla no a partir de proyectos y modelos pre-establecidos, sino a partir de la libertad y creatividad individual." (16)

El neoliberalismo plantea que el orden social no es algo deliberado, sino más bien es producto de un proceso de SELECCION HISTORICO-CULTURAL, donde los núcleos que explican la conducta humana están dados por los conceptos de:

- Interés individual
- La propiedad privada

---

(16) ROMERO, Rodolfo; La Ofensiva Neoliberal y la Privatización, CLAT, - México, 1992, p. 6.

- La familia
- La competencia

La SOCIEDAD CAPITALISTA  
es la realización del -  
LIBERALISMO-NEOLIBERA--  
LISMO.

Donde nuevamente la relación individuo-libertad-mercado -  
es la síntesis para lograr UNA SOCIEDAD DE HOMBRES LIBRES, ya  
que la SOCIEDAD ES PARA EL INDIVIDUO y no a la inversa.

Esto nos indica que la visión del Estado y de las diferen  
tes expresiones organizativas de la población deberán jugar un  
rol secundario en la sociedad con relación al mercado.

La política es la ciencia y el arte para tomar las deci--  
siones y conducir los procesos para lograr el bienestar gene--  
ral de la población.

El medio esencial de la política es el poder, por lo tan--  
to la estructuración de este poder tendrá características pro--  
pias en el neoliberalismo.

Lo esencial es que el PODER no interfiera en el proceso -  
económico y de ninguna manera debe sustituir al mercado.

Para el neoliberalismo existen dos tipos fundamentales de decisiones:

- |            |   |  |
|------------|---|--|
| Decisiones | <ul style="list-style-type: none"> <li>* En el Mercado: son decisiones económicas.</li> <li>* Extra-Mercado: son decisiones políticas.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Estado</li> <li>Partidos</li> <li>Sindicatos</li> <li>Asociaciones</li> <li>Mov. Organizados</li> </ul> |
|------------|---|--|

Toda decisión Extra-Mercado que interfiera lo económico - es perjudicial según el neoliberalismo y, por ello debe DESPOLITIZARSE LA ECONOMIA.

Es decir, que no puede fijarse por Ley precios de los bienes, ni los sindicatos pueden presionar para obtener salarios diferentes a los establecidos por la Ley del Mercado.

El ESTADO por lo tanto no debe ser INTERVENTOR. Ya el liberalismo había consagrado una fórmula clásica: "Laisser passer Laisser faire".

El Estado sólo debe establecer "LAS REGLAS DEL JUEGO" y - debe operar como un ARBITRO, garantizando en todo momento la - LIBERTAD DEL MERCADO.

LAS CONSTITUCIONES NACIONALES sirven para limitar el poder del Estado y garantizar:

- Los derechos individuales.
- La propiedad privada.
- La libre iniciativa.
- El libre mercado.
- El libre comercio.

Para el neoliberalismo existe un Orden Económico Natural.

El neoliberalismo parte de la regularidad inexorable de los fenómenos económicos y por lo tanto plantea la vigencia absoluta de las LEYES ECONOMICAS. La Ley esencial es LA LEY DE LA OFERTA Y LA DEMANDA.

Como la economía asegura la base material de la sociedad, es necesario reiterar que el crecimiento económico es la meta fundamental. Por esta vía se garantiza la libertad.

Los liberales afirman que lo económico tiene autonomía sobre lo político y consecuentemente toda política debe orientarse hacia la EFICIENCIA DE LO ECONOMICO.

La riqueza de las Naciones es el resultado del esfuerzo individual y en este sentido lo importante es estimular EL TENER, ya que lo prima es el egoísmo, el interés individual.

Como todo el mundo busca su bien individual la suma de estos bienes permite tener un bienestar general.

Las políticas económicas responden a una clara estrategia: concretar y consolidar el PROCESO DE TRANSNACIONALIZACION DE LA ECONOMIA, DE LA POLITICA Y DE LA CULTURA (para el neoliberalismo todo es negocio y todo se puede comprar y vender en el mercado).

El núcleo de esta estrategia es la PRIVATIZACION:

"La privatización es un proceso de redistribución del poder en la sociedad, transfiriendo los recursos nacionales a los nuevos centros de poder trasnacional (F.M.I.-Banco Mundial- Banca Privada Internacional-Club de París y, fundamentalmente, las Empresas Trasnacionales).

Al mismo tiempo la privatización es un negocio más (por eso se compra a precios de gallinas flacas los patrimonios nacionales, utilizando para ello la guillotina de la deuda externa)." (17)

La estrategia de la privatización que opera como motor de la transnacionalización utiliza ciertos ventiladores para asegurar su buen funcionamiento, éstos son:

- La desregulación (eliminación de disposiciones legales en términos fiscales, aduaneros, laborales, etc.).

---

(17) Ibid, p. 9.

- La flexibilización, especialmente en las relaciones laborales (el patrón disponiendo arbitrariamente del personal recupera su soberanía absoluta en el centro de trabajo). Liquidan la ESTABILIDAD LABORAL y demás reivindicaciones históricas de la clase trabajadora.
- Fronteras abiertas, eliminando todo tipo de proteccionismo (sin embargo los países ricos mantienen selectivamente sus políticas proteccionistas).
- Zonas francas y sistema de maquilas (operan como enclaves transnacionales de carácter temporal en las economías de los países modificando las estructuras productivas y los costos, especialmente la mano de obra).

El otro aspecto central de la estrategia son LAS POLÍTICAS DE AJUSTES para adecuar las estructuras productivas a los requerimientos del comercio internacional y del proceso de transnacionalización.

En estas políticas de ajuste, las estructuras productivas de los países, son dinamizadas a partir de la DEMANDA EXTERNA, debilitándose progresivamente la DEMANDA INTERNA, consecuentemente se abarata la mano de obra y disminuye el poder adquisitivo de los sectores laborales.

## C A P I T U L O    I I

### LA EVOLUCION ECONOMICA 1982-1993

Puede considerarse que los años que transcurren entre - - 1917 y 1934 constituyen la etapa de definición del sistema político mexicano, marginándose, en gran parte, el desarrollo económico.

Correspondió al presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) - iniciar la época civilista de gobierno y al mismo tiempo la de la promoción del desarrollo económico.

El desarrollo económico y los cambios que éste produce, - necesariamente afectarán la estructura de la Administración Pública, como se analizará en el capítulo tercero.

Sin embargo se hace necesario efectuar una revisión sobre la evolución de la economía mexicana para poder entender más - ampliamente las causales de las reformas de la Administración Pública.

## 2.1 EL DESARROLLO ESTABILIZADOR

"Cuando Lázaro Cárdenas fue designado candidato presidencial por el partido del gobierno, - pese a su juventud (39 años), ya era uno de los divisionarios más importantes del ejército, - por lo demás, no era un neófito en política - pues había sido Gobernador de Michoacán y Presidente del Partido Nacional Revolucionario - (PNR)." (18)

Estas condiciones le hacían destacar por encima de los demás jefes militares o de los políticos, puesto que poseía ambas características.

En 1933, un año antes de su elección, en la ciudad de Querétaro, en la convención del PNR fue aprobado el primer plan - de gobierno conocido como Plan Sexenal, cuya finalidad era la de servir de plan rector para la solución de los problemas de mayor importancia como eran: la distribución de la tierra y su mejor aprovechamiento; el fraccionamiento de latifundios; la redistribución de la población y la colonización del país. Además:

"Propugnaba el fomento del crédito agrícola, - la elevación del nivel económico y técnico de

---

(18) AGUILAR CAMIN, Héctor. et al; A la Sombra de la Revolución Mexicana, Cal y Arena, México, 1989, p. 151.

las explotaciones agrícolas, la construcción de obras de riego, el contrato colectivo de -trabajo entre patrones y obreros, el robustecimiento de la organización sindical e implantación del 'seguro social'; una política económica nacionalista, la elevación del tipo de vida del pueblo mexicano; la construcción de una amplia red de carreteras y el fomento de la educación pública." (19)

De esta forma correspondió al gobierno cardenista la aplicación del Plan Sexenal para lograr el desarrollo económico. - Sin embargo, a raíz de los acontecimientos políticos y económicos que se sucedían en el ámbito nacional y mundial, Cárdenas llegó a considerar que estaba en la posibilidad de optar entre dos alternativas para ese desarrollo: imitar la estrategia del desarrollo capitalista seguido por las sociedades industrializadas o intentar un camino diferente que cambiara el crecimiento de la producción con el desarrollo de una comunidad más integrada y más justa.

Optó por la segunda alternativa, sin pretender llegar al socialismo, pero sí, con una mayor participación del Estado en la rectoría de la economía, lo anterior condujo a la expropiación de los ferrocarriles, de la industria petrolera, el esta-

---

(19) .SHULGOVSKI, Anatol; México en la Encrucijada de su Historia, México, 1984, p. 87.

blecimiento de la reforma agraria, etc.

"Fue el Presidente Cárdenas quien por primera vez empleó el gasto público primordialmente para alentar el desarrollo económico y social - del país. En promedio, durante el sexenio cardenista los egresos se distribuyeron en la siguiente forma: 40% a gastos burócratas, 38% - a objetivos de desarrollo económico y el 18% a gastos de tipo social." (20)

Desde finales del cardenismo la inflación hacía estragos en la economía mexicana ahondando la desigual distribución del ingreso e impidiendo la expansión de las exportaciones:

"...una consecuencia de este proceso fue la devaluación de 1948 (Miguel Alemán) en que la paridad respecto del dólar se dejó flotar y pasó de 5.85 por uno a 6.80 y a 8.64 por uno al año siguiente, hasta llegar en 1954 (Adolfo Ruiz - Cortines) en que se puso la paridad 12.50 a - uno." (21)

Fue entonces cuando como reacción empezó a gestarse la estrategia del llamado "desarrollo estabilizador", cuyo objetivo era evitar nuevas devaluaciones deteniendo el alza acelerada -

---

(20) AGUILAR CAMIN, H. et al; Op. cit., p. 158.

(21) Ibid., p. 199.

de salarios y precios, las pautas básicas fueron: la sustitución de importaciones, establecimiento de barreras proteccionistas y revitalizar las inversiones en irrigación, ferrocarriles y energía.

La búsqueda del mercado exterior procuró centrarse en la asociación con los países latinoamericanos para contrarrestar la dependencia que se manifestaba en Estados Unidos, surgiendo la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), al fracaso de este intento, se buscaron nuevos mercados en Europa, Asia y Africa con la creación del Instituto Mexicano de Comercio Exterior, hoy desaparecido, que fue una especie de "punta de lanza" tanto para las exportaciones como para las importaciones de bienes de capital.

El descubrimiento de nuevos y cuantiosos yacimientos petroleros en 1978, produjo que en un tiempo sorprendentemente corto, México se colocara en el sexto lugar mundial por sus reservas de hidrocarburos.

Frente al auge petrolero (más de dos millones de barriles diarios, en 1980), la deuda pública externa de 30 mil millones de dólares, no parecía tan grande como en el pasado y la confianza en México en los mercados de capitales se recuperó.

"El gobierno de López Portillo no tardó mucho en retomar la idea de diversificar las relaciones económicas del país, esta vez con base en

el intercambio petrolero. El mercado natural del gas y del petróleo mexicano era Estados Unidos y en 1978 ese país absorbió el 88.6% de las exportaciones; la proporción empezó a disminuir después de un esfuerzo consciente por aumentar la importancia de clientes como Israel, España, Francia, Canadá, Japón y Suecia. La idea no era sólo enviar petróleo, sino condicionar su venta a un intercambio más complejo."(22)

Para 1982, el mercado petrolero se desplomó y México quedó con una de las deudas externas más grandes del mundo; para agosto de ese mismo año, se informó a la comunidad financiera internacional que la Nación no estaba en posibilidad de hacer frente al pago de su deuda.

De todas formas en 1982 se dio la última de las nacionalizaciones: la bancaria, incluyéndose en el texto del artículo 28 constitucional que el servicio público de banca y crédito quedaba reservado para el Estado, con exclusividad.

Algo destacable de los gobiernos postrevolucionarios (1917-1982) fue el que el Estado jamás redujo su participación en el desarrollo de la economía nacional, ni su rectoría en la misma materia.

---

(22) AGUILAR CAMIN, H. et al; Op. cit., p. 35.

## 2.2 LA RECONVERSION ECONOMICA (1982-1988)

Uno de los rasgos característicos del primer gobierno dirigido por un profesional preparado en Estados Unidos, es el crecimiento de la inversión extranjera directa:

"...a partir de 1982, supera a toda la registrada en el país desde que existimos como Nación." (23)

Efectivamente, las facilidades que otorga el Estado, determinan que en los seis años que duró el régimen, el capital extranjero, se apoderara de una parte sustancial de la riqueza nacional y ya no en calidad de acreedores, sino de propietarios, con las consiguientes presiones de orden público.

El gobierno del licenciado de la Madrid inició la apertura de las fronteras del país al comercio internacional. En un documento bajo el nombre de "Criterios Generales de Política Económica" presentado ante la Cámara de Diputados, Miguel de la Madrid exponía en 1983:

"...en materia de política de Comercio Exterior para 1984 se contemplarán la simplificación de trámites, la reducción de aranceles y

---

(23) El Día; Suplemento Especial XXVIII Aniversario junio de 1990, México, p. 4.

permisos de importes a un mínimo de productos primarios, las mejoras en la infraestructura - comercial, los estímulos fiscales y crediticios y los apoyos promocionales." (24)

La apertura de las fronteras nacionales fue un acto emergente, más que planificado, puesto que en el Plan Nacional de Desarrollo no se contemplaba el comercio exterior ni en su conjunto las relaciones internacionales (1982).

Esta situación se modificó en 1984, cuando se hace público el "Programa de Comercio Exterior", se comentaba:

"...Durante 1983 la Administración del Lic. Miguel de la Madrid, hizo un gran esfuerzo para enfrentar y controlar los problemas más severos de la crisis (económica)... es necesario - que en la segunda etapa de reordenación económica se busque consolidar lo alcanzado..." (25)

En el programa se mencionaba como esenciales las siguientes medidas:

- "1) Flexibilizar el sistema de control cuantitativo a la importación;
- 2) Simplificar trámites a la importación de -

---

(24) FONEP; Criterios Generales de Política Económica 1984, diciembre de 1983, N° 89, p. 7.

(25) El Mercado de Valores; Año XLIV, N° 3, enero 16/84, Nafinsa, México, 1a. p.

bienes indispensables;

- 3) Fomentar las exportaciones mediante la simplificación y agilización (sic) de trámites y flexibilizar la operación del control de cambios;
- 4) Concertar acciones entre los sectores público, privado y social;
- 5) Fortalecer la estrategia de negociación internacional;
- 6) Utilizar el poder de compra del sector público en favor de la sustitución eficiente de importaciones y en apoyo de las exportaciones;
- 7) Garantizar el abasto de productos necesarios a las franjas fronterizas y zonas libres y desarrollar su capacidad de exportación;
- 8) Promover la industria maquiladora." (26)

Entre las medidas adoptadas, se cuenta la expedición de un acuerdo publicado en el Diario Oficial, el 26 de diciembre de 1983, en el que se eximía algunas importaciones de permiso previo, en total 1,703 fracciones arancelarias que comprendían:

"1,430 bienes intermedios, 262 bienes de capital y sólo 11 de consumo." (27)

---

(26) Ibid, p. 46.

(27) Idem.

Asimismo se incluía la importación de refacciones "para -  
maquinaria y equipo", libres de permiso previo, con un límite  
de:

"3,000 dólares por operación y un máximo de -  
6,000 dólares mensuales." (28)

Comentaba en lo referente a las cuotas de importación que:

"...las mercancías sujetas a cuota son necesarias para el proceso productivo. Con su determinación se da seguridad a quienes requieren - de ellas o bien se establece un límite para su importación. Estas cuotas comprenden productos que no se producen en el país o cuya producción nacional es insuficiente." (29)

Entre los productos que el Programa consideraba como sujetos a cuota se hallaban:

"...las víceras, grasa butírica, aceite de ricino, algunos productos químicos, insumos para la agricultura, materias primas para la industria farmacéutica, cartón kraft, hule natural, látex, hojalata y cueros de bovino." (30)

---

(28) Idem.

(29) Ibid, p. 47.

(30) Idem.

En lo referente a importaciones de bienes de capital se estipulaba que la importación de maquinaria y equipo con valor equivalente a 100 mil dólares:

"Se autorizaría, cubriendo su costo con financiamiento externo a largo plazo o con divisas derivadas de la exportación." (31)

Se proponía también la modalidad de permisos de importación automáticos en 275 fracciones arancelarias y establecía en el mismo la negativa automática a 1,850 fracciones.

La política arancelaria se centraba en la adecuación de niveles a fin de racionalizar la protección efectiva de las ramas productivas.

El área de las exportaciones era atendida mediante el siguiente conjunto de medidas:

- 1) Se eximía al 88% de las exportaciones de permiso previo (2,651 fracciones de la Tarifa de Impuesto General de Exportación).
- 2) Se mantenía vigente el Acuerdo de exención de permiso previo a las importaciones temporales de la casi totalidad de las mercancías destinadas a un proceso de -

---

(31) Idem.

transformación, elaboración o reparación para su posterior exportación.

- 3) Para completar el abasto de productos nacionales se otorgó una cuota de importación de artículos de consumo y de bienes de producción por 7,998 millones de dólares en las franjas fronterizas.

En estas condiciones desde 1983 se fue dando forma a la apertura externa siendo el primer paso sustituir los permisos previos por aranceles, cuyo monto fue reduciéndose hasta que en 1988 fluctuaban entre el 0 y 20% ad valorem. Los cuales resultaban sumamente bajos, si se considera que aun cuando se pagara el nivel más alto muchos productos extranjeros estaban en posibilidad de competir deslealmente con la industria nacional. La pequeña y mediana industria sufrió un impacto consternante, debiendo cerrar numerosas empresas mexicanas por no poder competir en esta situación.

La reglamentación final para la apertura se verificó en agosto de 1984, cuando se establecieron los Programas Nacionales de Fomento a la Industria y al Comercio Exterior (PRONACIFE), que planteaba la eliminación de subsidios a las exportaciones, pero que se siguieron otorgando a las importaciones. Además se cancelaron los CEDIS (Certificados de Devolución de Impuestos) a las exportaciones y ajustes a los créditos prefe-

renciales a las mismas, limitados por los criterios internacionales, básicamente, Estados Unidos.

En abril de 1985 se dio a conocer el Programa de Fomento Integral a las Exportaciones Mexicanas (PROFIEIX) que pretendía organizar la oferta de productos exportables, diversificar los mercados, brindado apoyos financieros e institucionales para fomentar la producción; ampliar la información y asesoría al exportador y toda la gama de servicios de apoyo del Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE), Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), Fondo de Fomento a las Exportaciones (FOMEX) y de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

A mediados de 1985, año en el que se realiza la mayor liberación del Comercio Exterior Mexicano, éste tenía la siguiente estructura:

- 1) El 92.5% del total de las fracciones arancelarias se encontraba libre del requisito del permiso de importación.
- 2) Las 960 fracciones estaban sujetas a precio oficial.
- 3) El arancel del 50% consolidado en el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comerciales (AGAAC-GATT), había sido rebasado, al establecerse un arancel máximo del 45%.

- 4) La media arancelaria se ubicaba en 22.6% y la media de dispersión arancelaria del 14.1%.

En agosto de 1986, se anunció el ingreso formal de México al AGAAC-GATT. Al año siguiente, se redondeó la liberación del comercio exterior, entre cuyos principales resultados figuró - la disminución de las presiones inflacionarias, al ofrecer la posibilidad de adquirir materias primas, partes, componentes y maquinaria a precio más reducido.

Casi al concluir el periodo sexenal del licenciado de la Madrid, México tenía un:

"...movimiento comercial con Estados Unidos favorable en 3,783 millones de dólares y la participación de esta Nación en las exportaciones fue del 69.6% y en las importaciones del 73.5%, es decir, más de las dos terceras partes del - comercio exterior mexicano se efectuaba con - los estadounidenses." (32)

A lo largo del gobierno de de la Madrid, la inflación fue de:

---

(32) More Free Trade Areas?; Financial Times, 8 de diciembre de 1988, - p. 5.

## INFLACION 1983-1988

Indice 1979 = 100		
1983	- 80.8%	600.4
1984	- 59.2%	455.9
1985	- 63.7%	1,564.8
1986	- 105.7%	3,218.8
1987	- 159.2%	8,343.1
1988	- 46.0%	12,181.0

FUENTE: Banco de México y Fondo Monetario  
Internacional

El análisis del cuadro, permite ver que las medidas antiin-  
flacionarias no dieron resultado, originándose una inflación -  
acumulada del 12,181.

El desempleo era del 44% incluido el abierto y el encu-  
bierto, en 1987 el dólar alcanzaba una cotización de 2,227.5 -  
pesos; 1,300% más que al iniciar el mandato y un producto in-  
terno bruto inferior al de 1982 y la deuda pública externa se  
incrementó de 68 mil millones de dólares a 86 mil millones de  
dólares, con todo y la crisis de la deuda.

El endeudamiento externo del país en el sexenio 1982-1988,  
casi equivaldría a la del país en toda su historia; en 1988 la -  
deuda pública externa era de 37 mil millones de dólares.

### 2.3 LA PRIVATIZACION ECONOMICA (1988-1994)

La visión estadounidense sobre lo que debería ser México, continuó con el licenciado Salinas de Gortari, aunque con mayor énfasis.

En los lineamientos de política para el programa de gobierno, Carlos Salinas proponía:

"El Reto de la Soberanía:

TESIS CENTRAL.- En la actualidad la soberanía no sólo es la defensa de la integridad territorial. El ejercicio moderno de la soberanía descansa en un nacionalismo democrático y transformador e implica también asegurar de manera efectiva y permanente la existencia política del Estado Nacional frente a la competencia de los demás Estados...

El ejercicio moderno de la soberanía exige una inserción eficaz en los mercados internacionales que ensanche los márgenes de acción...

PROPUESTA GENERAL.- Se propone una política exterior activa que tiene como propósito central, promover siempre el interés de los mexicanos; una política exterior al servicio de México que al defender la soberanía nacional -

permite que se dé la soberanía popular." (33)

Proponía la intensificación de vínculos económicos y técnicos sobre una base estrictamente bilateral, estableciendo:

- 1) Cooperación internacional para el desarrollo, especialmente con países como Japón, EE.UU, Canadá y China.
- 2) Mayor voluntad y mejores mecanismos de concertación y cooperación internacional.
- 3) Nuevos esquemas y formas para ajustar el servicio financiero y la revisión tecnológica e intercambio cultural.

Durante los días finales de 1988 y 1989, se comentó en repetidas ocasiones que México no participaría en la conformación de una zona franca comercial norteamericana que involucrara a México-Canadá-EE.UU, ni establecería un Tratado de Libre Comercio con EE.UU, sin embargo en junio de 1990 se hizo pública la visita del licenciado Salinas de Gortari a Washington solicitando al Presidente de Estados Unidos, la iniciación de pláticas que condujeran a la firma de un Acuerdo de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá el cual posible-

---

(33) El Día, Lineamientos de política para el Programa de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, Suplemento del XXVI Aniversario, - - México, lunes 27 de junio de 1988, p. 14.

mente se defina a fines de 1992 o a principios de 1993.

En resumen puede decirse que el patrón de crecimiento de los setenta, altamente dependiente de las exportaciones de petróleo y a disponibilidad de crédito externo, se modificó a principios de esta década. Así en 1982:

"...ante el peso de la deuda externa y las dificultades de la economía para generar sus propias divisas, fue necesario iniciar un proceso de estabilización y cambio estructural que nos permitiera enfrentar la nueva realidad económica del país." (34)

Dentro de dicho proceso de renovación económica, la liberalización comercial ha jugado un papel protagónico. Al finalizar 1982, México era prácticamente una economía cerrada. La totalidad de las importaciones se encontraba sujeta al requisito de permiso previo y las tasas de la Tarifa del Impuesto General de Importación, fluctuaban en un rango entre 0 y 100 por ciento. El alto nivel de la protección comercial acentuó el sesgo anti-exportador y la amplia dispersión arancelaria dio lugar a diferencias en el tratamiento de los distintos sectores productivos del país.

---

(34) BLANCO, Herminio; Ensayos sobre la Modernidad Nacional, Diana, 1989, México, p. 49.

La economía mexicana ha seguido un profundo proceso de - apertura comercial. El programa de liberalización puede divi- - dirse, de acuerdo a sus principales características, en tres - etapas que van desde 1983 hasta junio de 1985; de julio de ese año a fines de 1988, y desde diciembre del año pasado a la fecha.

PRIMERA ETAPA: 1983-junio 1985.- Las reformas comercia- les se iniciaron con una reducción en el número de fracciones de importación sujetas a permiso previo, combinada con un in- cremento en los niveles de las tarifas arancelarias para brindar una protección similar pero más transparente. Este proceso fue acompañado de simplificaciones, tanto en el número de tarifas aplicables a exportaciones, como en los procedimientos para el otorgamiento de permisos de exportación.

SEGUNDA ETAPA: julio 1985-diciembre 1988.- En la segun- da etapa, iniciada en julio de 1985, se experimentó una acele- ración en el proceso de apertura. El propósito era reducir la dependencia en las exportaciones petroleras e incrementar la - eficacia de la industria mexicana a través de mayor exposición a la competencia internacional, creando estímulos para el cre- cimiento. Se tomaron medidas para reducir el monto de importa- ciones sujeto a restricciones cuantitativas y para modificar - la estructura arancelaria y el sistema de precios oficiales de referencia. El Decreto del 25 de julio, liberó de permiso pre-

vio de importación a casi el 60% de las fracciones que lo requieran hasta ese momento. De esta forma, el porcentaje del valor total de las importaciones sujeto a esta restricción se redujo de 83.5 a 37.5 por ciento.

El programa de ajuste de nuestro país sufrió un severo - golpe social y económico ante el terremoto de septiembre de - 1985 y el desplome de los precios del petróleo en 1986. Sin embargo, en lugar de cerrar la economía y aislarla del exterior, como en ocasiones anteriores, se intensificaron las reformas - comerciales aumentando la integración nacional con el resto - del mundo. Para el final de 1985, México ya se encontraba in--merso en el proceso de liberalización comercial. La entrada de México al Acuerdo General sobre Tarifas y Aranceles (GATT) al siguiente año representó, por sobre todo, una reafirmación del compromiso nacional a la apertura del comercio exterior y la - oportunidad de incrementar el acceso de nuestras exportaciones a los mercados internacionales.

La simplificación y modificaciones de la Tarifa del Im- puesto General de Importación continuó durante el periodo 1986 -1987 llegándose a sólo siete niveles arancelarios dentro de - un rango de 0 y 40 por ciento.

Con la adopción del Pacto de Solidaridad Económica se aceleró el ritmo en la liberación comercial. Prácticamente todos los niveles arancelarios diferentes de cero fueron reducidos -

en un 50 por ciento, con sólo cinco tasas: 0, 5, 10, 15 y 20 por ciento. Como resultado de estas disposiciones la media arancelaria se redujo de 19 a 10.4 por ciento y la dispersión bajó en seis puntos porcentuales, alcanzando un nivel de 7.1% al final de 1988.

El proceso de desmantelamiento del sistema de precios oficiales de referencia iniciado en 1986, fue llevado a su fin en enero de 1988. Además, se acentuó el proceso de eliminación de permisos a la importación, quedando bajo este esquema únicamente 23.2 por ciento de la producción total.

El avance en las reformas comerciales en este periodo fue completado con el esfuerzo de estabilización macro-económica que permitía abatir las altas tasas de inflación que se venían registrando hacia fines de 1987.

TERCERA ETAPA de liberalización comercial: diciembre 1988 a la fecha.- La tercera etapa en el proceso de apertura, bajo los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, persigue perfeccionar y consolidar las reformas sociales.

El manejo de la tarifa arancelaria es un instrumento fundamental de la política comercial. La eliminación de los precios oficiales de referencia y la reducción de permisos previos a la importación y exportación, han permitido a nuestra economía moverse a un sistema de protección más transparente y con menos distorsiones.

Era necesario completar el esfuerzo de liberalización mediante la reducción de las tasas de protección efectiva entre los diferentes sectores, a través de una disminución en la dispersión de la tarifa nominal. Con esta finalidad se acortó el rango arancelario entre 10 y 30 por ciento, estableciéndose - por excepción, tarifas de cero y 5 por ciento.

La estructura arancelaria anterior a enero de este año, - eximía del pago de aranceles a la mayoría de las importaciones de insumos de producción, al mismo tiempo que gravaba con 20 - por ciento a la mayoría de las importaciones de bienes de consumo. Este esquema implicaba una alta dispersión en las tasas de protección efectiva otorgadas a las diferentes actividades productivas del país.

El ajuste en los aranceles, llevado a cabo durante 1989, disminuye las distorsiones en el sistema productivo, al reducir las diferencias en protección efectiva de las distintas ac tividades.

Debe considerarse que la protección que se concede a unos sectores, se realiza a costa de las demás actividades producti vas nacionales.

Las nuevas disposiciones en materia arancelaria han logrado una reducción en la dispersión ponderada, al ubicar este in dicador en 6.1%. Se ha conseguido una distribución más unifor-

me alrededor de una media arancelaria ponderada del 9.8 por ciento. Así para valores julio-diciembre del año pasado, alrededor del 50% del valor total de las importaciones se encontraba a una tasa del 10%, cerca de un 32 por ciento tenía aranceles de 15 y 20% y un 16% contaba con tasa exenta o a nivel de 5%.

La nueva estructura arancelaria no afecta a los sectores que se beneficiaban de una tasa de protección efectiva moderada, pero sí reduce aquélla de actividades que gozaban de elevada protección en detrimento del resto del aparato productivo.

Al mismo tiempo, el impacto en costo del sector exportador, a través del encarecimiento de sus insumos, es mínimo ya que este sector tiene accesos a mecanismos de devolución de aranceles en la importación de insumos para la exportación (Programa de Importación Temporal para la Exportación, PITEX).

El proceso de perfeccionamiento y racionalización de las reformas comerciales continúa buscando otorgar mayor transparencia y generalidad en su aplicación. La Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior (CACCE), sigue revisando la política comercial para, en su caso, hacer las adecuaciones pertinentes.

## C A P I T U L O    I I I

## LAS REFORMAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

El constituyente de 1917, estipuló en el artículo 80 de - la Constitución Política que: "se deposita el ejercicio del Su premo Poder Ejecutivo en un solo individuo, que se denominará 'Presidente de los Estados Unidos Mexicanos'."

Para poder ejercer sus múltiples facultades y obligacio- nes el Presidente se auxilia, en el aspecto administrativo, en las "secretarías de despacho".

En el texto constitucional (Art. 90) se menciona que: - "...La Administración Pública Federal será centralizada y para estatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federa- ción que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Depar- tamentos Administrativos y definirá las bases generales de - creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo en su operación. Las leyes determinarán las relacio- nes entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Admi- nistrativos."

Como un ordenamiento contradictorio se destaca el artículo 92 de la Constitución, se hace manifiesto que el jefe directo de las Secretarías y jefes de Departamentos es el Presidente; sin embargo, este artículo expone que: "...Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, sin este requisito no serán obedecidos." Es decir no basta con la simple aprobación y visto bueno del Jefe del Ejecutivo.

Retomando el artículo 90 de la Carta Magna, la Ley Orgánica a que hace mención es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 29 de diciembre de 1976.

A continuación se analizará la evolución de la Administración Pública Federal en el contexto de la ley reglamentaria del artículo 90 constitucional desde 1917 hasta 1992.

### **3.1 ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ANTES DE 1982**

Pocos países contemplan un desarrollo tan amplio de la administración pública como el que ha tenido lugar en México durante los últimos setenta años. Si consideramos que fue al triunfo del movimiento constitucionalista jefaturado por don Venustiano Carranza, cuando se entra de lleno a la vida institucional y se dan los primeros pasos para una nueva organiza--

ción administrativa del Estado mexicano, se comprenderá al analizar la enorme extensión que hoy alcanza su intervención en todos los aspectos políticos, sociales y económicos del país, lo justificado de la afirmación que se hace. Baste la simple comparación del texto de este artículo que se mantuvo vigente por largos años, con el ya transcrito, para corroborarlo. Decía el precepto constitucional en su origen, que "para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá un número de Secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada secretario".

El pensamiento del Constituyente de 1917 se concretaba entonces a estimar que para el despacho de las labores del Ejecutivo Federal, si bien se requería de dos clases de órganos que tuviesen a su cargo, unos funciones político-administrativas, otros funciones administrativas meramente dichas (correos, telégrafos, salubridad, educación pública, se daban como ejemplos), a los primeros debía corresponder el núcleo de atribuciones dirigidas a la orientación del pueblo sobre el papel que al gobierno compete en la esfera de acción de los particulares, tanto en la reglamentación de la actividad privada como en el fomento, limitación y vigilancia de dicha actividad, a fin de satisfacer necesidades colectivas; a los segundos correspondía la atención de los servicios públicos, cuyo funcionamiento nada tiene que ver con la política. Podría llamárseles por ello

-se decía- departamentos administrativos, para distinguirlos - de las secretarías de Estado, las que se ocuparían con exclusividad de aquellos asuntos que el presidente de la República - les encomendara, recayendo en cada secretario la responsabilidad sobre el cumplimiento de las disposiciones constitucionales de su ramo (Diario de los debates, tomo II, páginas 343 y siguientes). De ahí la idea de no otorgar otras atribuciones a la administración pública.

Fue en la primera Ley de Secretarías de Estado promulgada el 25 de diciembre de 1917, donde se precisó la organización - de la administración pública federal, muy lejos de la conceptualización actual que la ha dividido en centralizada y paraestatal. Siete secretarías compusieron entonces dicha administración: la de Gobernación; la de Relaciones Exteriores; la de Hacienda y Crédito Público; la de Guerra y Marina; la de Agricultura y Fomento; la de Comunicaciones y Obras Públicas y la de Industria, Comercio y Trabajo. En 1921 se dio nueva estructuración a la antigua Secretaría de Instrucción Pública y Bellas - Artes, que fuera suprimida para dejar la educación pública bajo el control de los municipios, y se creó la actual Secretaría de Educación Pública por ley de 28 de septiembre de ese - año, bajo la dirección de don José Vasconcelos. En 1932 la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo cambió su denominación a Secretaría de la Economía Nacional, y dos años más tarde se le separó trabajo para dejar la atención de las actividade

des administrativas laborales a un departamento autónomo que - subsistiría hasta enero de 1941, fecha en que empezó a funcionar la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. Otras secretarías han sufrido transformaciones y cambios de nombre, como se verá en los apartados posteriores.

A partir de dicha primera ley, han sido promulgadas varias más con modificaciones tanto en su denominación como en el contenido de sus atribuciones:

- a) La Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo federal de 22 de marzo de 1934;
- b) La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1939, que sufrió importantes reformas en los años de 1940 y 1943;
- c) La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946 que empezara a regir el 1° de enero de 1947; y
- d) La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, que a su vez tuvo reformas en los años de 1964 y 1970 al iniciarse los periodos de gobierno de los licenciados Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría. La Ley vigente denominada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de fecha 22 de diciembre de 1976, reformada el 8 de diciembre de 1978 y el 21 de abril de 1981.

Las estructuras más recientes de la organización de la Ad  
ministración Pública Federal son:

SEXENIO 1946 - 1952

**Secretarías:**

- 1.- Agricultura
- 2.- Comunicaciones y Obras Públicas
- 3.- Defensa Nacional
- 4.- Economía Nacional
- 5.- Educación Pública
- 6.- Gobernación
- 7.- Hacienda y Crédito Público
- 8.- Marina
- 9.- Recursos Hidráulicos
- 10.- Relaciones Exteriores
- 11.- Salubridad y Asistencia
- 12.- Trabajo y Previsión Social
- 13.- Bienes Nacionales

**Departamentos:**

- 1.- Agrario
- 2.- Industria Militar
- 3.- Distrito Federal

**Procuraduría General de la República.**

## SEXENIO 1958 - 1964

**Secretarías:**

- 1.- De la Presidencia
- 2.- Agricultura
- 3.- Patrimonio Nacional
- 4.- Comunicaciones y Transportes
- 5.- Obras Públicas
- 6.- Defensa Nacional
- 7.- Industria y Comercio
- 8.- Educación Pública
- 9.- Gobernación
- 10.- Hacienda y Crédito Público
- 11.- Marina
- 12.- Recursos Hidráulicos
- 13.- Relaciones Exteriores
- 14.- Salubridad y Asistencia
- 15.- Trabajo y Previsión Social

**Departamentos:**

- 1.- Del Distrito Federal
- 2.- De Asuntos Agrarios y Colonización
- 3.- De Turismo
- 4.- Industria Militar

**Procuraduría General de la República.**

En 1959 se creó: la Secretaría de la Presidencia, y se -  
sustituyen Bienes Nacionales por Patrimonio Nacional; Economía  
por Industria y Comercio; el Departamento Agrario por el de -  
Asuntos Agrarios y Colonización. De la misma forma la Secreta-  
ría de Comunicaciones y Obras Públicas se divide en: Comunica  
ciones y Transportes y Obras Públicas.

SEXENIO 1976 - 1982

Secretarías:

- 1.- Gobernación
- 2.- Relaciones Exteriores
- 3.- Defensa Nacional
- 4.- Marina
- 5.- Hacienda y Crédito Público
- 6.- Programación y Presupuesto
- 7.- Patrimonio y Fomento Industrial
- 8.- Secretaría de Comercio
- 9.- Agricultura y Recursos Hidráulicos
- 10.- Comunicaciones y Transportes
- 11.- Asentamientos Humanos y Obras Públicas
- 12.- Educación Pública
- 13.- Salubridad y Asistencia
- 14.- Trabajo y Previsión Social
- 15.- Reforma Agraria

16.- Turismo

17.- Pesca

**Departamentos:**

1.- Distrito Federal

**Procuraduría General de la República.**

Conviene aclarar que en 1972 se creó el Departamento de Pesca el cual, junto con los departamentos de Asuntos Agrarios y Colonización, y de Turismo, adquieren el rango de Secretarías de Estado, con la Ley Orgánica de la Administración Pública de 1976, aunque el Departamento de Asuntos Agrarios cambia su nombre por el de Secretaría de la Reforma Agraria, por otro lado se le retiran algunas atribuciones a la SH y CP para constituir la Secretaría de Programación y Presupuesto.

### **3.2 LAS REFORMAS 1982-1988**

#### **ESTRUCTURAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

**Secretarías:**

1.- Relaciones Exteriores

2.- Gobernación

3.- Defensa Nacional

- 4.- Marina
- 5.- Hacienda y Crédito Público
- 6.- Programación y Presupuesto
- 7.- Educación Pública
- 8.- Energía, Minas e Industria Paraestatal
- 9.- Comercio y Fomento Industrial
- 10.- Agricultura y Recursos Hidráulicos
- 11.- Comunicaciones y Transportes
- 12.- Asentamientos y Obras Públicas (Humanos)
- 13.- Salubridad y Asistencia
- 14.- Trabajo y Previsión Social
- 15.- Reforma Agraria
- 16.- Pesca
- 17.- Turismo
- 18.- Contraloría General de la Federación

Departamento:

- 1.- Del Distrito Federal.

Procuraduría General de la República

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid, la Secretaría de Asentamientos Urbanos y Obras Públicas se transforma en Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; la de Salubridad y - Asistencia se convierte en la Secretaría de Salud; y la de Patrimonio y Fomento Industrial en Secretaría de Energía, Minas

e Industria Paraestatal, asegurándose a la de Comercio el fomento industrial; además se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Siendo una de las recomendaciones neoliberales el adelgazamiento del Estado, es evidente que durante 1982-1988, esta situación no se presenta, al crecer el número de Secretarías de Estado de 17 en 1982 a 18 en 1988, con la inclusión de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF).

Probablemente, sea simple coincidencia pero la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto fue utilizada para llevar a la presidencia de la República a los gobernantes de corte neoliberal.

Sin esta ramificación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público difícilmente hubieran tenido oportunidad de aspirar a ser secretarios de despacho los dos últimos candidatos presidenciales del partido oficial.

Al concluir el mandato del presidente De la Madrid Hurtado, con excepción del Departamento del Distrito Federal, los departamentos administrativos han desaparecido y en esencia las diferentes secretarías sólo han cambiado de nombre, recibiendo las atribuciones que correspondían a sus antecesores.

El Artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorgaba a la Secretaría de Programación y Presu-

puesto, entre otras, las siguientes atribuciones:

"I. Proyectar la planeación nacional de carácter global y elaborar con la participación de los - grupos sociales interesados, el plan nacional - correspondiente". (35)

Conviene señalar que en 1983 por iniciativa del presidente De la Madrid la Planeación Democrática se elevó a rango constitucional con la modificación del artículo 26 de la Carta Magna, sin embargo el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 fue elaborado mediante consultas populares en las que sólo participaron miembros del Partido Oficial haciendo nugatorio el precepto - constitucional de la participación democrática.

"II. Formular y coordinar la ejecución de los - programas regionales y especiales que le señale el Presidente de la República". (36)

En este caso se insiste en negar que tanto programas regionales como especiales, tenían como finalidad cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

"X. Verificar que se efectúe en los términos establecidos la inversión de los subsidios que - otorgue la Federación, así como la aplicación - de las transferencias de fondos en favor de Es

---

(35) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Porrúa, México, - 1982, Art. 32.

(36) Ibid.

tados, Municipios, instituciones o particulares". (37)

Con esta atribución se invadían actividades asignadas a la SH y CP y al mismo tiempo se convertía a la SPP en la Secretaría encargada de decidir y autorizar las participaciones que correspondían a los estados federales del presupuesto anual".

Se comentaba que existe incongruencia por lo que cita el Artículo 26 constitucional respecto a que la planeación del desarrollo nacional será democrática, con la participación directa del pueblo y no una atribución exclusiva del Ejecutivo por la vía de alguna secretaría de despacho.

Por otro lado el Plan Nacional de Desarrollo es formulado por el partido oficial, supuestamente, por lo que la Secretaría de Programación y Presupuesto salía sobrando.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación pretendía ser un coadyuvante para hacer realidad el lema político de la "Renovación Moral"; sin embargo, hasta ahora, los actos de corrupción continúan, e incluso la participación de la SECOGEF en los casos en que se demanda su intervención, ha sido la de dar un voto de calidad, invariablemente a favor de los funcionarios involucrados, frenando el proceso en el que debería participar la Procuraduría General de Justicia.

---

(37) Ibid.

### 3.3 LAS REFORMAS 1988-1992

De los secretarios designados, 8 tenían su origen en la Secretaría de Programación y Presupuesto, donde colaboraron en el sexenio de José López Portillo, como subordinados del licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, nombrado en esa época Secretario de la S.P.P., y en forma destacada, el propio Carlos Salinas de Gortari.

El 25 de mayo de 1992 mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, la estructura de la Administración Pública fue reformada.

Este decreto desaparece la Secretaría de Programación y Presupuesto, ya había cumplido su objetivo, y se crea una "súper" secretaria: la del Desarrollo Social (SEDESOL).

"Contraria a la política de descentralización y en aras de la modernización, la nueva Secretaría del Desarrollo Social se convertirá, en cuanto el Congreso de la Unión la apruebe, una real supersecretaría del Ejecutivo: la del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol, el programa de la más alta prioridad, el estratégico, el consentido del actual gobierno, que ha rescatado la imagen presidencial y también el terreno que el PRI había perdido frente a -

la oposición". (38)

El titular de la Secretaría, Luis Donald Colosio, es uno de los hombres más cercanos al presidente Carlos Salinas y para ocupar el cargo, renunció a la presidencia del Comité Ejecutivo Nacional del PRI; desde luego, que es necesario aclarar que, en un principio, le correspondió sólo ocupar el lugar dejado por Patricio Chirinos, al ser postulado como candidato del partido oficial a la gubernatura del Estado de Veracruz, en la todavía Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE).

La iniciativa proponía que algunas de las funciones de la Sedue -las referentes a vedas forestales y cinergéticos, organización y vigilancia de parques nacionales, flora y fauna silvestre, tratamiento de aguas residuales y sistemas de agua potable y alcantarillado, que entre otras podrán ser concesionadas a particulares- pasaran a ser responsabilidad de la SARH o de la de Pesca en el caso de flora y fauna marítimas.

Pero aparte esto, el último secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, al asumir las funciones del Pronasol accederá a

---

(38) GALARZA, Ricardo; "La Secretaría...", Proceso, México, N° 810, 11 de mayo de 1992, p. 16.

los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y tendrá a cargo de su dependencia la conservación de lenguas y tradiciones indígenas, construcción y reconstrucción de banquetas, de sistemas de agua potable y alcantarillado, de hospitales, viviendas y escuelas; promoción de empresas populares; - producción agropecuaria y forestal; hasta proyectar la distribución de la población en el territorio nacional; determinar y conducir la política inmobiliaria de la administración pública federal y ejercer la posesión y propiedad de la Federación en las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar y administrados, y planificar el desarrollo regional - hasta ahora en manos de la Secretaría de Hacienda-, entre las muchas funciones que la ley le asignará.

Por si todo eso fuera poco, la creación de la Sedeso, implicó la integración de un Gabinete de Desarrollo Social, en el que participarán la nueva Secretaría y las de Educación Pública, de Salud y de Trabajo y Previsión Social, así como el - IMSS, el ISSSTE, el DIF, el Infonavit, el Fonhapo y el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda. En la - práctica, la Sedesol coordinará todas las funciones de los organismos oficiales destinados a la promoción de vivienda.

La Sedeso, además, se integrará a los gabinetes Económico y Agropecuario, a la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento y tendrá representación en los órganos de gobierno -

del Infonavit, el IMSS, el Fovissste y Banobras.

Para que pueda ejercer tantas funciones, alcanzar objetivos y evitarle problemas -como el de Guadalajara, por ejemplo-, La Sedeso delegará la atención de los asuntos ecológicos en la nueva Comisión Nacional de Ecología, "organismo administrativo desconcentrado de dicha Secretaría, con autonomía técnica y operativa".

Obviamente, la Sedeso no estaba incluida en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1992. Sin embargo, la simple suma de los presupuestos asignados al Pronasol (6.8 billones de pesos) y a la Sedue (1.1 billones) ese año, la convierte en la segunda Secretaría de Estado en cuanto a presupuesto: casi ocho billones, sólo superada por la SEP, que ejerció un presupuesto de 28.5 billones. Sin embargo, la SEP cuenta con 839,360 plazas de trabajo (la mayoría de los profesores federales) y la Sedue apenas si tiene 13,039, de las cuales, 2,114 son de eventuales. Pero, además, la SEP tendrá que cederle el presupuesto asignado al Instituto Nacional Indigenista (INI), que quedará adscrito a la Sedeso.

La nueva secretaria fue incluida en el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, ordenamiento que normaba con anterioridad no a la Sedue, sino a Programación y Presupuesto y parte de las funciones de esta última como se mencionó, son delegadas a Sedeso.

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), a la Sedeso corresponde el despacho de los siguientes asuntos, entre otros:

I.- Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social, y en particular la de asentamientos humanos, desarrollo regional y urbano, vivienda y ecología;

II.- Proyectar y coordinar, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional;

III.- Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo integral de las diversas regiones del país.

IV.- Elaborar los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo federal, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos locales; así como autorizar las acciones e inversiones convenidas en el marco de lo dispuesto en las fracciones II y III que anteceden, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

V.- Evaluar la aplicación de las transferencias de fondos en favor de estados y municipios, y - de los sectores social y privado que se deriven de las acciones e inversiones convenias, en los términos de las fracciones anteriores;

VI.- Coordinar, concertar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los grupos indígenas y de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado;

VII.- Estudiar las circunstancias socioeconómicas de los pueblos indígenas y dictar las medidas para lograr que la acción coordinada del poder público redunde en provecho de los mexicanos que conserven y preserven sus culturas, lenguas, usos y costumbres originales, así como promover y gestionar ante las autoridades federales, estatales y municipales, todas aquellas medidas que conciernan al interés general de los pueblos indígenas;

VIII.- Coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que agrupen a campesinos y grupos populares en áreas urbanas a través de las acciones de planeación, progra-

mación, concertación, coordinación, evaluación; de aplicación, recuperación y revolvencia de recursos para ser destinados a los mismos fines; así como de asistencia técnica y de otros medios que se requieran para ese propósito, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado; ..." (38)

Como puede apreciarse en el texto de las fracciones del artículo 32 de la LOAPF, citadas, la función prioritaria de la SEDESOL es la formulación, conducción y evaluación del desarrollo nacional, cuyo primer paso sería la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Además, de la promoción del pacto federal en la planeación fomentando la interrelación de los Ejecutivos Federal y los Estatales al otorgársele la autorización de inversiones se le da margen para establecer coacciones en los momentos cruciales del Estado, como por ejemplo: influir para que los gobiernos estatales apoyen con sus recursos financieros y humanos al partido oficial en las elecciones federales de 1994.

Concede, asimismo, atribuciones que corresponderían a la SECOFI, como es el fomento industrial, aun cuando éste sea desarrollado por grupos populares o campesinos.

---

(38) Ley Orgánica de la Admon. Pública Federal; Porrúa, México, 1993, Art.32.

Por otro lado el presupuesto de egresos de la Federación - para 1993, distribuye las erogaciones de la Administración Pública Federal de la siguiente forma:

	<u>N\$</u>	<u>%</u>
Presidencia de la República	279,288	0.31
Gobernación	856,871	0.95
Relaciones Exteriores	647,321	0.72
Hacienda y Crédito Público	2'699,180	3.01
Defensa Nacional	4'050,982	4.51
Agricultura y Recursos Hidráulicos	5'337,625	5.94
Comunicaciones y Transportes	5'172,383	5.76
Comercio y Fomento Industrial	6'419,971	7.15
Educación Pública	21'341,079	23.76
Salud	4'633,599	5.16
Marina	1'363,329	1.52
Trabajo y Previsión Social	425,992	0.47
Reforma Agraria	622,724	0.69
Pesca	240,275	0.27
Energía Minas e Industria Paraestatal	315,913	0.35
Turismo	432,748	0.48
Contraloría General de la Federación	76,181	0.08
Desarrollo Social	8'021,719	8.93
Procuraduría General de la República	708,456	0.79
Partidas Secretas (Art. 74, Fracc. IV. de la Constitución)	<u>26'163,514</u>	<u>29.13</u>
	<u>89'809,150</u>	<u>100.00</u>
	=====	=====

Si se toma como base el importe presupuestal de las secretarías de Estado para determinar su importancia y su influencia en primer término se ubicarfa la SEP y en segundo la Sedesol, sin embargo la Oficina Coordinadora de la Presidencia maneja a su arbitrio, no sólo su presupuesto, sino también el derivado del Artículo 74, Fracc. IV Constitucional, lo que la eleva al primer sitio con cerca de 26 millones 443 mil nuevos pesos, 29.44% del total.

La creación de Sedesol, a juicio del autor de tesis, es el abierto reconocimiento de que el neoliberalismo ha influido para el empobrecimiento de las clases más depauperadas de la sociedad mexicana, asimismo el apoyo financiero que se trata de brindar a campesinos y a obreros para la creación de micropequeñas empresas, es la aceptación del fracaso de las modificaciones al Artículo 27 Constitucional en cuanto a la inalienabilidad del ejido y al alarmante crecimiento del desempleo por el quiebre de empresas como resultado de la apertura comercial.

El cambio que mayores impactos puede tener para el país, es el efectuado el 16 de julio de 1992 a una de las dependencias paraestatales controladas por la SEMIP: PEMEX.

El Decreto que incluye la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, fractura a PEMEX en cuatro dependencias autónomas:

- 1.- Pemex - Perforación y Explotación
- 2.- Pemex - Refinación
- 3.- Pemex - Petroquímica Básica y Gas
- 4.- Pemex - Petroquímica

Lo anterior permite que en tanto empresas paraestatales, éstas puedan privatizarse con la excepción de Pemex - Perforación y Explotación, que es sobre la que recae principalmente - la carga fiscal y la producción primaria, sin valor agregado.

## C A P I T U L O    I V

### EL IMPACTO DE LAS MODIFICACIONES EN LA ORGANIZACION DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

Durante la época colonial:

"...el Ayuntamiento de la ciudad de México fue sin duda el más importante de los cuerpos municipales del territorio de la Nueva España. Desde un principio asumió su carácter representativo de 'la ciudad cabeza del Reino', e intentó representar a Nueva España y a otros reinos y provincias frente a la corona de Castilla."<sup>(39)</sup>

Esta intermediación se hizo a través de peticiones, informaciones, quejas y enviando procuradores, pues la representación política como resultado de asambleas democráticas le fue imposible, ya que las autoridades peninsulares:

"...tuvieron especial empeño en evitar toda manifestación democrática independiente en los -

---

(39) CALVILLO, Manuel; La República Federal Mexicana, D.D.F., México, 1973, p. XIII.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

nuevos dominios, supieron cortar la posibilidad de que los ayuntamientos fueran representativos de una manera democrática, pues limitaron la elección de sus regidores: éstos - eran nombrados en la Península." (40)

Tal parece que en la España absolutista no tenía cabida - la tradición democrática española que representaba precisamente el Ayuntamiento.

Esta idea prevalecía hasta nuestros días; el vicio de la antidemocracia en el Ayuntamiento de la capital de Nueva España, será hecho tradicional en las Cartas Magnas de 1824, 1857 y 1917.

"El Ayuntamiento de la capital novohispana, - como autoridad inmediata tenía que ver con todo lo que acontecía en la vida diaria con los servicios públicos y el aprovisionamiento de la ciudad." (41)

Al término de la Revolución de Independencia (1821), dos años después durante el llamado Imperio de Iturbide:

"...el gobierno del Ayuntamiento de la Ciudad de México perdió el carácter político para -

---

(40) *Ibid.*

(41) NAVA, Guadalupe; Cabildos y Ayuntamientos de México, SEP, México, - 1978, p. 96.

constreñirse al administrativo, en general el régimen del Imperio dejaba los ayuntamientos bajo la vigilancia de jefes políticos superiores que debían ser nombrados por el emperador." (42)

El primer Ayuntamiento de la Ciudad de México, capital del Estado de México, en la época independiente, tomó posesión de sus cargos el 23 de septiembre de 1824 (14 días antes de que se promulgara la Constitución), habiéndose nombrado Prefecto a don Francisco Fagoaga.

En el proyecto original de Constitución se concedía como una atribución del congreso, en el artículo 14, entre otras:

"...XXVIII. Elegir un lugar fuera de las capitales de los Estados, cuya área no exceda de cuatro leguas, para que sirva de residencia a los supremos poderes de la Federación y ejercer en su distrito las atribuciones de un poder legislativo particular, como los otros Estados." (43)

El constituyente, por apatía o por conservaturismo cambió radicalmente el texto del proyecto, estableciendo llanamente en el artículo 50 de la Constitución:

"Art. 50.- Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes:

---

(42) Idem.

(43) Cfr. LIRA, Andrés; La Creación del Distrito Federal; D.D.F., México, 1976, p. 56.

...

XXVIII. Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la Federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado." (44)

De haberse respetado el primer texto, la capital de la República no hubiera podido establecerse en la capital del Estado de México, lo que hubiera permitido a la postre el respeto de los derechos ciudadanos de elegir un gobierno que en la actualidad es negado a los capitalinos.

Con el establecimiento de la capital federal en la capital del Estado de México:

"...se estarían cometiendo dos actos inconstitucionales: por una parte el despojo para el Estado de México; por otra, la violación de derechos políticos de los ciudadanos residentes en el partido de México." (45)

El Dr. en Derecho Manuel González Oropeza expresa que:

"...desde un principio, en 1824, se pensó que Celaya o Querétaro pudieran servir como capital federal. Posteriormente en diversos debates acaecidos en 1830, se consideró que la -

---

(44) Ibid.

(45) Cfr. Ibid.

Ciudad de México era patrimonio común de la - nación mexicana, por lo que el Estado de Méxi - co no podía reclamar como propia esta ciudad. Sin lugar a dudas los gastos que tenían que - erogarse para condicionar una nueva capital - federal fuera de la Ciudad de México, resulta - ron decisivos para que no se optara por un - Distrito Federal distinto." (46)

El Distrito Federal ha sido administrado en formas distin - tas:

"...la que existió en 1928 consistía en encar - gar la atención de los intereses locales a un Gobernador, dependiente directo del Presiden - te de la República, y a una organización muni - cipal de elección popular, sin embargo, la co - existencia de la autoridad federal, local y - de la organización municipal era causa de fre - cuentes dificultades que venían a repercutir desfavorablemente." (47)

En términos generales es de suponer que un presidente - electo por el pueblo, consecuentemente, en cualquier entidad - federativa, alcanza la mayor proporción de votos, sin embargo, en el caso particular de México, la relativa corta vida legal

---

(46) GONZALEZ OROPEZA, Manuel; El Estado de México y la Nación Mexicana, - F.C.E., México, 1978, p. 25.

(47) FRAGA, Gabino; Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1988, p. 296.

de los partidos realmente de oposición, hace que concentren en la capital del país sus actividades partidistas, por lo que, - obstaculizan la operación fraudulenta del partido oficial, así en el Distrito Federal con gran facilidad puede presentarse el choque autoridades locales-autoridades federales.

El problema reside, como es fácil apreciar, en que el Presidente de la República sigue siendo el jefe del partido oficial y por ende, gobierna por, para y en favor de su partido, no en favor del conjunto social.

Considerando que el tema de tesis, es Administración Pú-blica y no ciencia política, a continuación, el autor se centrará básicamente en el desarrollo de la organización del Departamento del Distrito Federal, sin embargo la creación de la Asamblea de Representantes viene a dar un giro de 180 grados - en la conducción de los asuntos del Distrito Federal, puesto - que siendo un cuerpo legislativo de carácter municipal, adquiere atribuciones y funciones reservadas por un lado al Congreso y por el otro al Jefe del D.D.F.

#### **4.1 LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL**

Como consecuencias de las Bases y Leyes Constitucionales Centrales de 1836, el 20 de febrero de 1837, se expidió un decreto para que el Distrito Federal se incorporara al Departamento de México, el cual estaría a cargo de un gobernador y -

contaría con ayuntamientos regidos por prefectos, mientras que los poderes federales conservarían su residencia oficial en la Ciudad de México. Este sistema subsistió aun en las bases orgánicas de 1843.

El 2 de mayo de 1853, se dictó la ordenanza provisional del Ayuntamiento de México, que integró el Cuerpo Municipal con un presidente, doce regidores y un síndico.

Posteriormente, la Constitución del 5 de febrero de 1857 restauró el federalismo y previno la creación del Estado del Valle de México en el caso de que los poderes federales se trasladaran a otro lugar y se dictaron, asimismo, diversas disposiciones gubernativas para el Distrito Federal, sobre la base de ayuntamiento de elección popular. A fines del siglo pasado, el 16 de diciembre de 1899, el Congreso de la Unión aprobó la división del territorio en una municipalidad y seis prefecturas.

En el presente siglo, el 26 de marzo de 1903, la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal estableció que éste formara parte de la Federación y se dividiera en trece municipalidades regidas de acuerdo con disposiciones dictadas por el H. Congreso de la Unión. El presidente de la República como titular del Ejecutivo Federal, ejerció el Gobierno del Distrito Federal mediante la Secretaría de Gobernación y por conducto de tres funcionarios: el Gobernador del Distrito

Federal, el presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director de Obras Públicas. Sin embargo, los ayuntamientos conservaron sus funciones políticas y las de tipo consultivo y de vigilancia en lo administrativo.

La Constitución del 5 de febrero de 1917 facultó al H. - Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, el cual quedó dividido en municipalidades con ayuntamientos de elección popular directa y su - Gobierno quedó a cargo de un Gobernador nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

El 13 de abril de 1917 se expidió la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales que contenía capítulos relativos a las facultades y obligaciones del Gobernador del Distrito y sus colaboradores directos: el Secretario de Gobierno, el Tesorero General y los Directores Generales de la Peniten--ciaria, Instrucción Pública e Instrucción Militar.

El 28 de agosto de 1928, tras las reformas a la fracción VI del artículo 73 Constitucional, se suprimió el régimen municipal y se le encomendó su gobierno al Presidente de la Repú--blica, quien lo ejercería por medio del órgano que determinara la nueva Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales expedida por el Congreso de la Unión el 31 de diciembre de 1928.

El órgano de gobierno para el Distrito Federal por la Ley

Orgánica respectiva, recibió el nombre de Departamento del Distrito Federal, la cual atribuyó a éste las facultades que anteriormente se encomendaban al Gobernador y a los Municipios. La titularidad de dicha institución se confirió al Jefe del Departamento del Distrito Federal, funcionario nombrado y removido libremente por el Ejecutivo de la Nación, a cuya autoridad se asignaron los servidores públicos que la ley determinó como atribuciones.

El 31 de diciembre de 1941, se expidió la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la cual definió claramente la división de poderes en el Distrito Federal, señalándose a cada uno de ellos su esfera de influencia y la autonomía de que debían gozar. Asimismo se creó un organismo denominado Auditoría, cuya función específica era la de revisar y supervisar los contratos de obras públicas y los movimientos hacendarios del Gobierno del Distrito. Considerando la actividad técnica, económica, jurídica y social del Gobierno del Distrito, se crearon 12 direcciones, a la vez que se les asignaron funciones específicas tendientes a resolver las interferencias que entorpecían y demoraban las labores de la administración del Distrito Federal.

Como auxiliar en administración de justicia y para el correcto ejercicio de la acción penal, se dispuso que la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales colaborara con el Gobierno del Distrito Federal. Igualmente se

estableció que la administración de justicia quedara a cargo - del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios - Federales.

Posteriormente se pensó en que las denominaciones de "Departamento del Distrito Federal" y "Jefe del Departamento del Distrito Federal", no correspondían constitucionalmente a la - organización de una república federal y representativa, por lo que, el 3 de agosto de 1945, se promulgó un decreto presidencial por medio del cual se modificaron dichas denominaciones - por las de: "Gobierno del Distrito Federal" y "Gobernador del Distrito Federal", para así ajustar la situación legal del Gobierno del Distrito Federal a lo establecido por el texto constitucional.

El 29 de diciembre de 1970 se publicó una nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal que derogaba a la - de 1941. Para el ejercicio de las atribuciones que le confirió esta nueva ley, el Jefe del Departamento se auxilió en tres Secretarías Generales, un Oficial Mayor, un Consejo Consultivo, Juntas de Vecinos, Delegados, Subdelegados y Directores Generales.

En la Ley Orgánica de 1970 se modificó la estructura orgánica básica del Departamento del Distrito Federal, con lo cual la desconcentración administrativa recibió un impulso definitivo y la participación ciudadana adquirió un mayor grado de con

currencia en la administración local.

Por decreto, el 17 de marzo de 1971 se creó el Tribunal - de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, con base en lo dispuesto por el artículo 104, fracción I, párrafo II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, - dotado de plena autonomía para dictar los fallos en las contro- versias de carácter administrativo que se susciten entre las - autoridades del Departamento del Distrito Federal y las parti- culares, con excepción de los asuntos de la competencia del - Tribunal Fiscal de la Federación.

Con fundamento en las bases 4a. y 5a., fracción VI del ar- tículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos - Mexicanos, la función judicial en el Distrito Federal corres- ponde a los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distri- to y Territorios Federales, de acuerdo con la Ley Orgánica del 18 de marzo de 1971; el Ministerio Público está a cargo de un Procurador General, de conformidad con la Ley Orgánica de la - Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Fe- derales del 31 de diciembre de 1971, el cual mantiene relacio- nes administrativas y presupuestales con el Departamento del - Distrito Federal.

La Junta Local de Conciliación y Arbitraje, dotada de ple- na autonomía, conoce y resuelve los conflictos laborales en el Distrito Federal que no son competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, con base en lo preceptuado por el -

artículo 123, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la Ley Federal del Trabajo.

El 31 de diciembre de 1971 y el 30 de diciembre de 1972, se publicaron los decretos que reforman y adicionan respectivamente, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, como una medida de promoción de la desconcentración administrativa y de la reorganización interna.

Estas reformas modifican la estructura orgánica del Departamento, en la cual los dos niveles jerárquicos básicos están representados por el Jefe del Departamento como máxima autoridad y los delegados como segunda autoridad administrativa en sus respectivas jurisdicciones.

Asimismo, señalan a las Secretarías Generales y a la Oficina Mayor como órganos de colaboración directa del Jefe del Departamento, con atribuciones específicas y áreas de competencia homogéneas.

Finalmente, se modifican estructura de las dependencias - centrales fusionando, desapareciendo y creando nuevas unidades, además de que se le confieren atribuciones que definen su área de competencia.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1976, ratificó las atribuciones del Departamento del Distrito Federal, y el acuerdo de sectorización de -

las entidades de la administración pública paraestatal del 17 de abril de 1977 lo faculta para coordinar a los organismos - descentralizados adscritos al sector.

El 29 de diciembre de 1978, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley Orgánica del Departamento - del Distrito Federal, documento en el que se definen las fun-- ciones del Departamento del Distrito Federal en materia de go-- bierno, jurídica y administrativa, de hacienda, de obras y ser-- vicios y finalmente, social y económica. Se reagrupan las uni-- dades administrativas del Departamento para quedar divididas - entre las diferentes Secretarías Generales, Oficialía Mayor y la propia Jefatura; se fijan los órganos desconcentrados del - Departamento y se establece el procedimiento para la presta-- ción de los servicios públicos. De igual forma, se hace men-- ción de los bienes muebles e inmuebles que conformarán el pa-- trimonio del Departamento del Distrito Federal y la participa-- ción de la ciudadanía, por medio de los órganos de colabora-- ción vecinal y ciudadana, y se introduce la participación polí-- tica de los ciudadanos del Distrito Federal mediante el refe-- rendum y la iniciativa popular.

Para reglamentar la Ley Orgánica, el 6 de febrero de 1979 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el primer Re-- glamento Interior del Departamento del Distrito Federal, en el que se señalan el ámbito de competencia del Departamento, las atribuciones no delegables del titular del mismo, las atribu--

ciones de las Secretarías Generales, de la Oficialía Mayor, de la Contraloría General, de la Tesorería y las que ejercerán en el ámbito de su competencia las Direcciones Generales.

Se abren capítulos especiales para la suplencia de los - funcionarios del Departamento y de sus órganos desconcentrados, las Delegaciones, las Comisiones de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, de Vialidad y Transporte Urbano; la Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del Distrito Federal, y la Interna de Administración, y Programación, así como de los Almacenes para los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal.

La última etapa histórica del sector, se cumple el 6 de diciembre de 1983, fecha en que se publica en el Diario Oficial de la federación el decreto por medio del cual se reforma o adiciona la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970. En dichas reformas se describen las atribuciones que en materia jurídica, administrativa, de gobierno, de hacienda, de obras y servicios, social y económica deberá realizar el Departamento del Distrito Federal, determinando asimismo, las unidades administrativas de que podrá auxiliarse para el despacho de estos asuntos, siendo éstas: las Secretarías Generales de Gobierno, Planeación y Evaluación, Obras, Desarrollo y Ecología, Desarrollo Social, Protección y Vialidad, la Oficialía Mayor, la Tesorería, la Contraloría General y las Delegaciones. Por otra parte, establece que el Jefe del Departam-

mento del Distrito Federal podrá contar con dos Secretarías Generales adjuntas para atender nuevas actividades administrativas o para realizar, con carácter temporal, las tareas específicas que les delegue la Jefatura; además, contará con las - Coordinaciones Generales, las Direcciones Generales, y demás - unidades administrativas centrales y órganos desconcentrados - establecidos en su reglamento interior.

El 17 de enero de 1984, se publica en el Diario de la Federación, el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, en el que se especifica el ámbito de competencia y de organización del Departamento, las atribuciones del titular, - de las Secretarías Generales, de la Oficialía Mayor, de la Tesorería, de la Contraloría General, de las Coordinaciones Generales, de las Direcciones Generales, de las Subtesorerías, de las Subcontralorías y de las Subcoordinaciones, así como las - de los órganos desconcentrados como son: las Delegaciones, - los Almacenes para los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal, la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano, - el Servicio Público de Boletaje Electrónico, la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del Distrito Federal, el Servicio Público de Localización Telefónica, la Comisión de Ecología y la Planta de Asfalto.

Asimismo, dentro del Reglamento Interior se complementan las atribuciones de los órganos de colaboración vecinal y ciudadana de la Comisión Interna de Administración y Programación,

así como las de la suplencia de los funcionarios del Departamento del Distrito federal.

Finalmente, como consecuencia de las modificaciones a la administración pública federal en su estructura organizacional, el Departamento del Distrito Federal adecuó su estructura conforme a las necesidades vigentes; de tal manera, que el 26 de agosto de 1985, aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación, el nuevo Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, en el cual se especifica el ámbito de competencia y de organización del mismo, las atribuciones del titular, de las Secretarías Generales, de la Oficialía Mayor, de la Tesorería, de la Contraloría General, de las tres Coordinaciones Generales, de las Direcciones Generales, Subtesorerías, Subcoordinaciones y órganos desconcentrados, los cuales son: - Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural, Delegaciones, Servicio Público de Localización Telefónica "LOCATEL", Comisión de Vialidad y Transporte Urbano y Almacenes para los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal. Se incluyen también las atribuciones de los órganos de colaboración vecinal y ciudadana, así como las de la suplencia de funcionarios del Departamento del Distrito Federal.

#### 4.2 LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL

El 10 de agosto de 1987, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto de fecha 29 de julio del mismo año, que modificó la fracción VI del artículo 73 constitucional.

La reforma constitucional permite la creación de un órgano quasilegislativo, porque no puede expedir leyes, pero sí tiene facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno y ser, de alguna manera, portavoz de los problemas prioritarios que afectan a la ciudadanía, además tiene otras funciones de orden administrativo.

En el contexto del neoliberalismo se busca mediante el establecimiento de un órgano quasidemocrático, el fortalecimiento del Estado en el control político del D.F. Recuérdese que en la capital reside la masa poblacional más politizada de la República Mexicana y es en donde, a un año de la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el partido oficial en las elecciones federales de 1988 perdió abrumadoramente, en los 40 distritos electorales, las áreas presidencial y de senadores.

De acuerdo con el semanario Proceso:

"...en los centros urbanos más importantes con excepción de Monterrey, la derrota de Salinas de Gortari fue abrumadora. En el D.F., Salinas perdió en los 40 distritos con sólo el 27.53% de la votación total; Cárdenas recibió el - 49.1% y Clouthier el 22.23%". (48)

Lo expuesto, representa uno de los más grandes absurdos - políticos, el actual Ejecutivo Federal perdió la elección en - el D.F. y sin embargo por disposiciones legales es el jefe po- lítico, aun cuando delegue las funciones en la persona del Je- fe del Departamento del D.F.

La reforma que adicionó la base 3a., de la fracción VI, - del artículo 73 constitucional, se reproduce textualmente por su importancia:

Como un órgano de representación ciudadana en el Dis- trito Federal, se crea una Asamblea integrada por 40 represen- tantes electos según el principio de votación mayoritaria rela- tiva, mediante el sistema de distritos electorales uninomina- les, y por 26 representantes electos según el principio de re-

---

(48) ALISEDO, Pedro José, et. al.; "El PRI resultó un partido rural"; - Proceso; México, N° 611, 18 de julio de 1988, - p. 24.

presentación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley.

Los representantes a la Asamblea del Distrito Federal serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente; las vacantes de los representantes serán cubiertas en los términos de la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución.

La asignación de los representantes electos según el principio de representación proporcional, se sujetará a las normas que esta Constitución y la ley correspondiente contengan.

Para la organización, desarrollo, vigilancia y contencioso electoral de las elecciones de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se estará a lo dispuesto por el artículo 60 de esta Constitución.

Los representantes a la Asamblea del Distrito Federal deberán reunir los mismos requisitos que el artículo 55 establece para los diputados federales y les será aplicable lo dispuesto por los artículos 59, 61, 62 y 64 de esta Constitución.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal calificará la elección de sus miembros, a través de un Colegio Electoral que se integrará por todos los presuntos representantes, en los términos que señale la ley, sus resoluciones serán defi

nitivas e inatacables.

Las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, más importantes son:

Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, 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 públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; uso del suelo; 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 basuras; 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 alo-

jamiento; trabajo no asalariado y previsión social; y acción - cultural.

Además, proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios, a efecto de que tomando en cuenta la previsión de ingresos y el gasto público, los considere en el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal; que envíe a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Y en su carácter de órgano metalegislativo, iniciar ante el Congreso de la Unión, leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal.

Las iniciativas que la Asamblea de Representantes presente ante alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, pasan desde luego, a comisión para su estudio y dictamen.

Los bandos, ordenanzas y reglamentos que expida la Asamblea del Distrito Federal en ejercicio de la facultad a que se refiere el primer párrafo de la presente base, se remiten al órgano que señale la ley para su publicación inmediata.

La Asamblea de Representantes se reúne a partir del 15 de noviembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 15 de enero del año siguiente, y a partir del 16 de abril de cada año, para celebrar un segundo periodo de sesiones-ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 15 de julio del mismo año. Durante sus recesos, la Asamblea celebrará sesiones extraordinarias pa

ra atender los asuntos urgentes para los cuales sea convocada, a petición de la mayoría de sus integrantes o del Presidente - de la República.

A la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias de la Asamblea, asistirá la autoridad designada por el Presidente de la República, quien presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado que guarde la administración - del Distrito Federal.

Los representantes a la Asamblea son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y el presidente de la Asamblea deberá velar por el respeto al fuero constitucional de sus miembros y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnen a sesionar. En materia de responsabilidades, se aplicará lo dispuesto por el título cuarto de esta - Constitución y su ley reglamentaria.

La facultad de iniciativa para el ejercicio de las facultades de la Asamblea a que se refiere el mismo párrafo, corresponde a los miembros de la propia Asamblea y a los representantes de los vecinos organizados en los términos que señale la ley correspondiente.

Para la mayor participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, además, se establece el derecho de iniciativa popular respecto de las materias que son competencia de la Asamblea, la cual tendrá la obligación de turnar a comisiones y dictaminar, dentro del respectivo periodo de sesiones o en el inmediato siguiente, toda iniciativa que le sea formalmente

presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos debidamente -  
identificados, en los términos que señale el Reglamento para -  
el Gobierno Interior de la Asamblea.

La ley establecerá los medios y mecanismos de participa--  
ción ciudadana que permita la oportuna gestión y continua su--  
pervisión comunitaria de la acción del gobierno del Distrito -  
Federal, dirigida a satisfacer sus derechos e intereses legítiu-  
mos y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos -  
disponibles.

Por su parte, la Ley Orgánica de la ARDF menciona en los  
artículos 7° y 8° que:

ARTICULO 7°.- La Asamblea tiene facultades para dictar -  
los bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobier-  
no, para el Distrito Federal, en las siguientes materias:

- I. Educación;
- II. Salud y Asistencia Social;
- III. Abasto y distribución de alimentos, mercados y ras--  
tros;
- IV. Establecimientos mercantiles;
- V. Comercio en la vía pública;
- VI. Recreación, espectáculos públicos y deporte;
- VII. Seguridad pública;
- VIII. Protección civil;

- IX. Servicios auxiliares a la administración de justicia;
- X. Prevención y readaptación social;
- XI. Uso del suelo;
- XII. Regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda;
- XIII. Preservación del medio ambiente y protección ecológica;
- XIV. Explotación de minas de arenas y materiales pétreos;
- XV. Construcciones y edificaciones;
- XVI. Agua y drenaje;
- XVII. Recolección, disposición y tratamiento de basura;
- XVIII. Tratamiento de aguas;
- XIX. Racionalización y seguridad en el uso de energéticos;
- XX. Vialidad y tránsito;
- XXI. Transporte urbano y estacionamientos;
- XXII. Alumbrado público;
- XXIII. Parques y jardines;
- XXIV. Agencias funerarias, cementerios y servicios conexos;
- XXV. Fomento económico y protección al empleo;
- XXVI. Desarrollo agropecuario;
- XXVII. Turismo y servicios de alojamiento;
- XXVIII. Trabajo no asalariado y previsión social, y
- XXIX. Acción cultural.

ARTICULO 8°.- Son facultades de la Asamblea en materia - de supervisión de la administración pública del Distrito Federal, atender las peticiones y quejas que formulen los habitantes del Distrito Federal, respecto del cumplimiento, por las - unidades centrales, los órganos desconcentrados y las entidades paraestatales del Distrito Federal, de las obligaciones - que les señalan las disposiciones jurídicas en materia administrativa, de obras y servicios.

Por acuerdo de la Asamblea, se podrán dirigir peticiones y recomendaciones a las autoridades competentes, tendientes a satisfacer los derechos e intereses legítimos de los habitantes del Distrito Federal y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles.

La Asamblea está facultada para participar, en los términos previstos por el artículo 73, fracción VI, base 3a., de la Constitución, en la vigilancia de la administración presupuestal y contable del Distrito Federal.

Una vez discutida la Cuenta Pública del Distrito Federal, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, comunicará a la Asamblea, las consecuencias que derivaron de sus observaciones.

La Asamblea podrá citar a los servidores públicos de la - administración pública del Distrito Federal, a que se refiere

el artículo 11 de esta ley, para que informen sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas a la administración pública del Distrito Federal.

Conviene destacar que, en un plano más amplio, las atribuciones en materia reglamentaria de la ARDF, son las mismas que el artículo 115 de la Constitución otorga a las autoridades municipales en la fracción II, segundo párrafo: "...Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones." (ART. 115 - Constitucional)

Con todo lo positivo que tiene la creación de la Asamblea de Representantes, aun no puede considerarse como el órgano legislativo del D.F., puesto que sólo puede dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, pero no para establecer leyes, función que sigue correspondiendo al Congreso de la Unión, aun cuando éstas sean de jurisdicción local.

Por otro lado, tal como lo expresa el artículo 71 constitucional:

"...el derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y
- III. A las legislaturas de los Estados..." (49)

La Ley Orgánica de la ARDF, curiosamente contradice el texto anterior en su artículo 16, violando lo dispuesto por la Carta Magna, la cual cuando menos hasta el 20 de junio de 1993, no había sido reformada o adicionada, para conceder a la ARDF la facultad de iniciar leyes o decretos.

Al respecto el artículo 16 de la Ley Orgánica de la ARDF, expone que:

"...La Asamblea podrá iniciar, por acuerdo del Pleno, ante el Congreso de la Unión, las leyes o decretos en materia del Distrito Federal..." (50)

Desde el punto de vista administrativo la ARDF está facultada para realizar funciones de consulta, promoción, gestoría, evaluación y superación de las acciones administrativas, valga la redundancia, y de gobierno encaminadas a satisfacer las ne-

---

(49) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Op.cit., Art.71.

(50) Ley Orgánica de la ARDF, en Metrópoli; México, jueves 18 de agosto de 1988, Art. 16, pp. 6-8.

necesidades sociales de la población de la entidad y sobre la aplicación de los recursos presupuestales disponibles. (51)

Otra contradicción se aprecia al comparar lo que el artículo 92 constitucional estipula:

"...Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedidas." (52)

La Ley Orgánica de la ARDF, fue firmada por el Secretario de Gobernación, Manuel Bartlett, y no por el Jefe del D.D.F., Ramón Aguirre F.

#### 4.3 PERSPECTIVAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y DEL PROCESO DEMOCRATICO EN EL DISTRITO FEDERAL

El Reglamento Interior del D.F., de 17 de enero de 1984, consolidó la desconcentración administrativa del D.F., otorgando casi las funciones y atribuciones del Jefe del D.D.F., a ca

---

(51) Ibid, Art. 4°.

(52) Constitución Política..., OP.cit., Art. 92 (Subrayado, del autor).

da uno de los delegados políticos en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones.

Convirtiendo al delegado, no sólo en jefe político, sino concediéndole atribuciones de orden social, económico, cultural y de seguridad pública.

Hasta 1988, momento en que Manuel Camacho Solís tomó posesión como regente, ningún otro era originario del Distrito Federal: todos provenían de provincia. Desde la década de 1950, sólo una persona ha ocupado este cargo durante varios sexenios: Uruchurtu, quien fue regente bajo el mando de tres presidentes, en gran medida porque su firme control de los problemas y la administración de la ciudad lo otorgó la confianza de sucesivos ejecutivos. Sin embargo, el rápido crecimiento de la ciudad, la creciente complejidad de sus asuntos y su pérdida de control sobre el desarrollo de asentamientos ilegales en el sur de la ciudad demostraron que sus políticas habían dejado de ser útiles y se le obligó a renunciar en 1966. Alfonso Corona del Rosal, quien lo sucedió, tenía lazos cercanos con la Confederación Nacional de Organizaciones Populares y movilizó lazos particulares con grupos locales para poder obtener apoyo y desviar la inquietud social. Posible candidato para la presidencia en 1970, se ha mantenido "fuera" de cualquier cargo público a partir de entonces, aunque sigue teniendo considerable influencia como consejero del partido.

El último regente es Manuel Camacho, amigo de confianza - del Presidente Salinas, para quien ha trabajado durante muchos años. Ex académico y "tecnócrata", se trata de una persona muy capaz y respetada. Las pérdidas sufridas por el PRI en el Distrito Federal, en las elecciones presidenciales y congresionales, pueden haber sido consideraciones importantes en su nombramiento para este puesto en particular: si había alguien capaz de "administrar" los asuntos de la ciudad con éxito, probablemente era Manuel Camacho. Aunque su posición se deriva, en principio y de manera importante, de su cercanía con Salinas, ha revelado un considerable "peso" político propio en años recientes. Fue subsecretario de SPP y posteriormente secretario de SEDUE, y en este último cargo supervisó en 1986-1987 lo que fue, en última instancia, un exitoso programa de reconstrucción posterior al terremoto de 1985; más recientemente, Salinas lo nombró secretario general del PRI (en términos del ejecutivo, el cargo clave), encargado de restaurar la legitimidad internacional tan dañada por los resultados electorales de 1988. Tradicionalmente, el Distrito Federal no ha resultado un buen trampolín para la presidencia, pero de desempeñarse adecuadamente, es probable que se convierta en uno de los precandidatos para 1994.

Los gobiernos recientes se han vuelto cada vez más tecnocráticos. Esto ha sido particularmente cierto en el caso del ejecutivo y, con una o dos notables excepciones (como la Refor

ma Agraria), se aplica también para la mayoría de las secretarías y paraestatales. Sin embargo, las burocracias individuales difieren en el punto hasta el cual son guiadas por la racionalidad "técnica" o "partidaria". Este espectro de racionalidad incluye parámetros de autonomía burocrática con respecto a la interferencia partidaria cotidiana; la estabilidad del personal y los presupuestos; la responsabilidad de la actuación, y la "objetividad" de la toma de decisiones según criterios y procedimientos establecidos. En general, mientras más crítica es un área de actividad sectorial para la producción económica o para actividades estratégicamente importantes, más se inclinará hacia el extremo "técnico" del espectro. En gran medida, las secretarías y dependencias federales se verán menos sujetas a presiones de partidos políticos que aquellas cuyas responsabilidades son de carácter explícitamente espacial (gubernaturas, presidencias municipales, oficinas estatales y sucursales locales descentralizadas de las secretarías de Estado).

Pero, ¿qué tipo de racionalidad se aplica en el área metropolitana? La respuesta más sucinta sería que ambas. Es más probable que los funcionarios cuya tarea es la de administrar y mantener la paz social en entidades espaciales como las delegaciones y municipios tomen decisiones con base en criterios políticos (es decir, quién podría beneficiarse o sufrir debido a una acción en particular). Sin embargo, por lo general su -

control de los recursos es limitado y deben dirigirse a las -  
oficinas centralizadas en busca de ayuda. Otros funcionarios a  
cargo de programas sectoriales tienen más probabilidades de -  
orientar sus decisiones hacia el establecimiento de normas y -  
criterios de administración que pueden ser instrumentos tan -  
ampliamente como lo permitan los recursos en un momento dado.

El Jefe del Departamento del Distrito Federal establece -  
las políticas que deben seguirse, también ejerce una especie -  
de vigilancia general mediante el control de los recursos ex--  
trapresupuestales o centralizados y puede responder a discre--  
ción a las demandas en competencia. De aquí que el regente, en  
última instancia, debe responder más a las influencias políti-  
cas que a las técnicas, sin importar cuál sea su contexto per-  
sonal. Estas presiones no sólo varían en espacio, sino también  
en el tiempo. Las cambiantes condiciones económicas, la inquie-  
tud social y la lucha de clases, las orientaciones políticas -  
de quienes detentan la autoridad y las predilecciones propias  
conformarán en el futuro la naturaleza del medio ambiente para  
la toma de decisiones.

Desde el punto de vista del gobierno central, la buena ad-  
ministración pública en el área metropolitana requiere que la  
inquietud social sea contenida y dominada. Esto puede lograrse  
por la mediación política así como por sistemas exitosos y efi-  
cientes de distribución de bienes públicos. Dependiendo de las  
trayectorias profesionales individuales, si las ambiciones -

partidario-políticas o personales pueden también avanzar, tanto mejor. Pero esto es secundario: a pesar de que el avance futuro siempre es incierto, la pérdida del control político y una administración débil sin duda llevarían a un despido. No obstante, varias áreas de la estructura del Departamento del Distrito Federal son más abiertamente políticas que otras. El cargo del Secretario General de Gobierno es especialmente crítico: en realidad se trata de la mano derecha del regente. En la figura 4.1 se señala que los delegados (es decir, los funcionarios políticos descentralizados) se encuentran bajo el mando de este funcionario, al igual que otros órganos clave del control del Estado (el poder judicial, el bienestar social, los registros de tierras y comercio). La seguridad pública y la policía son controladas directamente por el regente, mientras que los grandes departamentos de gasto técnico son coordinados por un solo secretario de Obras.

Dentro de los presupuestos acordados para los diferentes departamentos, destacan ciertas oficinas técnicas. Estas son, invariablemente, aquellas empresas públicas que se encargan de actividades a gran escala como los sistemas de provisión de energía eléctrica y agua. Se trata de oficinas con grandes gastos, esenciales tanto para la producción como para el consumo, y como es muy probable que sean siempre importantes, su prioridad presupuestal variará según el énfasis particular que las diferentes administraciones ponen en distintas políticas; algu

nas veces es del drenaje profundo (principios de la década de 1970); otras, son los ejes viales de la ciudad (1979-1981); y en otras ocasiones se trata de las ampliaciones del Metro (1981-1983). Aunque la tasa y el orden de introducción de servicios locales, tales como el agua y la electricidad, para comunidades específicas, pueden tender a recibir cierta transferencia política de los delegados, la provisión de agua y energía eléctrica, junto con la construcción de proyectos de drenaje, en general están gobernadas por procedimientos relativamente técnicos.

Una característica importante que se deriva de la posición especial que ocupa el Distrito Federal es la estructura de la representación política de sus ciudadanos -o, para hablar con mayor exactitud, la falta de representación. Pocos lugares del mundo democrático tienen menos democracia local que la ciudad de México. Este es el "campo abierto" que las autoridades del Departamento del Distrito Federal han intentado defender durante tanto tiempo.

Es indudable que si los habitantes de la ciudad de México tuvieran la oportunidad de elegir a sus funcionarios gubernamentales a nivel local, al menos parte de la administración del DDF (probablemente una o dos delegaciones) habría sido puesta en manos de los partidos de oposición. Este sería el caso especialmente en las elecciones presidenciales de 1988, cuando Salinas (PRI) obtuvo resultados poco positivos en el

área metropolitana con sólo 27% del voto en el Distrito Federal, en comparación con 49% de Cárdenas y su Frente (los resultados en el Estado de México fueron casi idénticos). El argumento de que el presidente es también el elegido por el electorado para la "gubernatura" del Distrito Federal ha perdido validez.

La distribución espacial de la amplia fuerza electoral en toda el área metropolitana para cada uno de los tres principales candidatos fue la siguiente: Cárdenas arrasó la votación en esta zona, excepto en los distritos del centro (1 y 6) donde Clouthier (PAN) salió victorioso. Cárdenas tuvo especial fuerza en las áreas de asentamientos irregulares de bajos ingresos en Nezahualcoyotl, Ecatepec y Chalco. Esta relación entre los ingresos y el comportamiento en las urnas puede observarse con mayor claridad en Naucalpan, en el noroeste del área metropolitana, donde en los distritos electorales 20, 19 y 7 - (en gran medida zonas de la clase trabajadora), Cárdenas obtuvo 60, 43 y 47% del voto, respectivamente; mientras que en el 18, el cual concuerda ampliamente con el distrito de ingresos medio-alto de Ciudad Satélite, su participación del voto cayó a 24%, y ahí Clouthier (PAN) resultó victorioso con el 50%; también en años anteriores la fortaleza del PAN se había distribuido entre los distritos de pequeños comercios y clase media de la ciudad tales como las delegaciones Benito Juárez y Miguel Hidalgo. La distribución del apoyo a Cárdenas subraya -

de manera particular la erosión del voto del PRI en las colonias populares donde, hasta hace más o menos una década, la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) generalmente se las arreglaba para obtener un fuerte apoyo electoral por medio de compadrazgos, negociación, cooptación y, en ocasiones, represión.

Los resultados de las elecciones para diputados y senadores para los 40 distritos electorales del Distrito Federal también fueron negativos en cuanto a la participación del PRI en la votación total, la cual declinó de 56% en 1976 a 43% en 1985 y a sólo 31% en 1988. Sin embargo, la incapacidad del Frente Democrático para formar una coalición o llegar a un acuerdo para presentar candidatos comunes, significó que el voto de la oposición se viese dividido y el PRI obtuviera la victoria de casi todos los distritos por mayoría. Si los mismos cuatro partidos que apoyaron a un solo candidato presidencial (PPS, PMS, FCRN y PARM) hubiera aceptado candidatos únicos para los cargos de diputados y senadores, habrían barrido en 37 de los 40 distritos electorales y el PAN hubiese obtenido los tres restantes.

Los enormes recursos de la ciudad son distribuidos por funcionarios no electos y de quienes poca gente ha escuchado hablar antes de ser nombrados. Esta situación no ha dejado de ser cuestionada. Durante muchos años, los partidos de oposición y el PRI han exigido mayor democracia en el Distrito Fede

ral en dos frentes. Primero, la demanda de un congreso local electo con poderes y responsabilidades para el Distrito Federal prácticamente había obtenido el apoyo de todos los partidos al finalizar la consulta popular en 1984. Otra demanda, sin consenso general, era el llamado a la realización de elecciones directas para regente y delegados. En general, los miembros del PRI se mostraron discretos, pues sabían que sus amos tenían dudas, mientras que los partidos de oposición se mostraron más abiertamente a favor. No obstante, incluso el PRI deseaba un acceso más directo y preferencial para la toma de decisiones y la distribución de los recursos por medio de sus secretarios distritales a nivel local y de canales locales de la CNOP. Durante muchos años, el PRI ha soslayado la falta de disposición de gran cantidad de funcionarios del DDF a proporcionar a sus representantes un acceso privilegiado a los servicios, el otorgamiento de títulos de propiedad, etc. Esto se busca para poder reforzar la legitimidad e influencia de los dirigentes priistas locales, y como fuentes de patrocinio para garantizar el voto a favor de los candidatos del PRI en las elecciones. Los partidos de oposición también están perfectamente conscientes de que, en casi todos los casos, la mayor parte de su apoyo proviene de residentes del área metropolitana, y se sienten frustrados en sus esfuerzos por ejercer cualquier poder en favor de sus electores.

En el contexto nacional la reprivatización de las empresas paraestatales tales como Teléfonos de México, Aeroméxico, Mexicana de Aviación, la Banca Estatizada, etc., adelgazó sustancialmente el área de control de las diferentes secretarías de Estado que eran cabezas del sector.

La venta de los activos del pueblo mexicano continúa, ahora en "paquetes", además las actividades reservadas al Estado paulatinamente se van privatizando:

"...el nuevo reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica observa la - instalación de plantas de generación en los - principales consorcios industriales más representativos de cada sector productivo." (53)

La iniciativa de la nueva Ley Federal de Educación, enviada el 14 de junio de 1993, por el Jefe del Ejecutivo, contempla la descentralización de la educación básica (pre-escolar, prioritaria y media básica o secundaria), dejándola bajo la responsabilidad de los gobiernos locales, lo que implica en el caso de aprobarse, disminución de las responsabilidades de la SEP, la fractura del sindicato más grande de México, el Nacio-

---

(53) CERON ESPINOSA, Javier; "Tendrá límites la generación privada", El Universal, México, Sección Financiera, jueves 13 de mayo de 1993, 1a. plana.

nal de Trabajadores de la Educación (SNTE). (54)

Para el Departamento del Distrito Federal implica la creación de un organismo que programe, controle y administre los servicios educativos, lo que acrecentará de forma importante el personal adscrito al Departamento, independientemente del personal docente.

"En diez años, tiempo establecido por el gobierno de la ciudad para la contratación de servicios hidráulicos a la iniciativa privada, el Grupo Gutsa invertirá aproximadamente 100 millones de dólares en las delegaciones Alvaro Obregón, Tlalpan, Magdalena Contreras, Cuajimalpa y Miguel Hidalgo. Esos recursos se dirigirán al levantamiento y actualización del padrón de usuarios, instalación de un nuevo sistema de medición por radio, realización de la cobranza, a nombre del D.D.F., y operación de las redes secundarias de agua potable y drenaje, que incluye su rehabilitación y ampliación." (55)

El regente Camacho Solís ha hecho públicos los deseos del Presidente de que además de los servicios hidráulicos se privatice la recolección de basura y los transportes públicos del -

---

(54) Cfr. La Jornada; México, martes 13 de junio de 1993, 1a. plana.

(55) VENEGAS, Juan Manuel, et.al.; "Invertirá Gutsa...", La Jornada, México, lunes 3 de mayo de 1993, Contraportada.

D.F., así la Secretaría General de Obras deberá consecuentemen  
te desaparecer, puesto que esas son sus principales funciones.

## CONCLUSIONES

- 1.- El liberalismo como corriente ideológica del capitalismo se caracteriza por la búsqueda de la preeminencia de lo individual sobre lo social en los ámbitos económico, político, social y cultural.

Con la aparición de las doctrinas socialistas (a favor de la sociedad) a mediados del siglo XIX y la implantación de éstas, en la antigua Unión de Repúblicas Soviético Socialistas, en 1917, el capitalismo debió endurecer sus líneas de acción ideológica, surgiendo después de 1930, la llamada escuela neoliberal, en los centros de estudios superiores de Estados Unidos.

Esta doctrina aboga por un "dejar pasar" y "dejar hacer" más recalcitante que el liberalismo original; además el uso de tecnología más avanzada, como por ejemplo, la computación, le permitió el empleo de simulaciones para establecer los instrumentos y mecanismos necesarios para abatir los avances de las doctrinas a favor de la comunidad en los diferentes países por un lado y, por el otro, destestabilizar a los países socialistas de la Europa del Este.

La característica más destacada que se aprecia, a partir de la década de los años 80, en las naciones controladas por el mundo capitalista, es el retraimiento de las actividades del Estado en la promoción y rectoría de la economía.

Así, con base en los requerimientos de la escuela neoliberal, los gobiernos son obligados a rematar las entidades económicas de propiedad estatal, sobre todo las prioritarias, a abrir sus fronteras al libre flujo de mercancías y servicios, y a disminuir sus aparatos burocráticos y de beneficio social.

- 2.- En México, la implantación de las políticas neoliberales se presenta a partir de 1982, en que bajo el eufemismo de "reordenación económica", el Estado comienza a vender sus empresas, a abrir sus fronteras con el ingreso al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y la disminución de los aranceles y tarifas de importación.

La visión neoliberal se fortalece entre 1988 y 1993, mediante la venta de las principales empresas del pueblo mexicano como son: Teléfonos de México, las Sociedades Nacionales de Crédito (bancos), las concesiones en materia de comunicación (televisión, radio, carreteras, etc.) y, en general lo que alguna vez fuera la industria paraestatal.

La dependencia comercial del vecino país del norte, lleva al Ejecutivo Federal a emprender las negociaciones conducentes a protocolizar, mediante un Tratado Trilateral de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos, lo que en la práctica ya es una realidad.

- 3.- Las reformas en la Administración Pública Federal en el periodo 1982-1993 se han hecho patentes en forma más acentuada en las empresas paraestatales por su privatización, sin embargo, destaca en la Ley Orgánica de la Administración Pública la creación de Secretarías de Estado sin mayor finalidad que la de encumbrar al nivel ministerial a quien, en el particular sistema político mexicano, será sucesor del mandatario en turno, como ocurrió con la Secretaría de Programación y Presupuesto de cuya entidad surgieron los dos últimos Jefes del Ejecutivo.

En la actualidad, aparentemente, le corresponde la misma función a la Secretaría de Desarrollo Social que absorbió algunas de las atribuciones de la S.P.P. y de la antigua Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, pero cuya creación es inexplicable, considerando que era más sencillo distribuir las entre las demás dependencias de la Administración Pública.

Es de destacar que el Programa Nacional de Solidaridad, paliativo de la extrema pobreza en que el neoliberalismo

ha sumido a las clases más depauperadas, ocupa un lugar - de suma importancia política en previsión de que en las - elecciones federales de 1994, la inconformidad pudiera - acarrear problemas similares a los de 1988, que determinaron la " caída del sistema " y consecuentemente, de la - credibilidad del electorado.

- 4.- La más importante de las consecuencias del neoliberalismo en la organización del Distrito Federal es la desconcentración que se hizo a partir del 23 de agosto de 1985, de las delegaciones políticas, en el Reglamento Interior del D.D.F., puesto que las eleva casi a nivel de municipios.

Finalmente, debe subrayarse que la posibilidad de la elección de un regente del Distrito Federal por la vía democrática está muy distante, en un sistema político tan marcado por el presidencialismo, la última iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución conserva la facultad del Presidente de nombrar al Jefe del Departamento; quedan al mando del Ejecutivo la fuerza pública del D.F. y - la designación del servidor público que la tenga a su cargo.

Un avance relativo de la iniciativa es el establecer que el Jefe del Departamento es el titular de la Administración Pública del Distrito Federal, debiendo ser nombrado

entre cualquiera de los integrantes de la Asamblea de Representantes que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga la mayoría de representantes en dicho órgano, este nombramiento deberá ser ratificado por la ARDF y sólo podrá ser ocupado el puesto por un periodo de seis años, irrepetible.

En estas condiciones, el ciudadano metropolitano deberá - seguir buscando las alternativas que le permitan adquirir derechos políticos plenos para dejar de ser el único de - las 32 entidades federativas al que se le limita el ejercicio para elegir a sus gobernantes locales por medio del sufragio.

## CITAS BIBLIOGRAFICAS

- 1.- LOPEZ CAMARA, Francisco;      **ORIGEN Y EVOLUCION DEL LIBERALISMO EUROPEO.**  
UNAM, México, 1978, p. 18.
- 2.- IBID, p. 24
- 3.- SWEET, Paul M.;               **TEORIA DEL DESARROLLO CAPITALISTA**  
F.C.E., México, 1958, pp. 280 ss.
- 4.- CUE CAÑOVAS, Agustín;       **HISTORIA SOCIAL Y ECONOMICA DE MEXICO.**  
1854, TRILLAS, México, 1987 p.310
- 5.- IBID p. 311
- 6.- MORA, José María Luis;       **OBRAS SUeltas.**  
PORRUA, México 1990 Tomo I, pp. XII y ss.
- 7.- CUE CANOVAS, Agustín;       **LA REFORMA LIBERAL EN MEXICO.**  
CENTENARIO, México, 1962, p. 11
- 8.- DIDLLARD, Dudley D;         **LA TEORIA ECONOMICA DE JOHN MAYNARD KEYNES.**  
AGUILA, ESPAÑA. 1987 p. 361
- 9.- BALLIVIAN CALDERON, René;   **EL CAPITALISMO EN LAS IDEOLOGIAS ECONOMICAS CONTEMPORANEAS.**  
PAIDOS, ARGENTINA 1988, p. 39
- 10.- IBID P. 146
- 11.- IBID
- 12.- IBID p. 270
- 13.- IBID p. 271
- 14.- IBID p. 273
- 15.- FRIEDMAN, Milton;           **LIBERTAD DE ELEGIR.**  
ORBIS, ESPAÑA, 1980, pp. 147, 148

- 16.- ROMERO, Rodolfo; LA OFENSIVA NEOLIBERAL Y LA PRIVATIZACION.  
CLAT, México, 1992m p. 6
- 17.- IBID, p. 9
- 18.- AGUILAR CAMIN, Héctor et. al; A LA SOMBRA DE LA REVOLUCION MEXICANA.  
CAL Y ARENA, México, 1989, p. 151
- 19.- SHULGOVSKI, Anatol; MEXICO EN LA ENCRUCIJADA DE SU HISTORIA.  
México, 1984, p. 87.
- 20.- AGUILAR CAMIN, H. et al; OP. CIT.  
p. 158.
- 21.- IBID p. 199
- 22.- AGUILAR CAMIN, H. et al; OP. CIT.  
p. 35
- 23.- EL DIA SUPLEMENTO ESPECIAL XXVIII ANIVERSARIO JUNIO 1990, México, p. 4
- 24.- FONEP CRITERIOS GENERALES DE POLITICA ECONOMICA 1984, DICIEMBRE DE 1983, No. 89 p. 7
- 25.- EL MERCADO DE VALORES AÑO XLIV, No. 3 ENERO 16/84, NAFINSA, MEXICO, 1a. p.
- 26.- IBID p. 46
- 27.- IDEM
- 28.- IDEM.
- 29.- IBID p. 47.
- 30.- IDEM.
- 31.- IDEM.
- 32.- MORE FREE TRADE AREAS FINANCIAL TIMES.  
8 DE DICIEMBRE DE 1988, p. 5

- 33.- EL DIA  
LINEAMIENTOS DE POLITICA PARA EL PROGRAMA DE GOBIERNO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI, SUPLEMENTO DEL XXVI ANIVERSARIO MEXICO, LUNES 27 DE JUNIO DE 1988, p. 14.
- 34.- BLANCO, Herminio.  
ENSAYO SOBRE LA MODERNIDAD NACIONAL. DIANA, 1989, MEXICO, p. 49.
- 35.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.  
PORRUA, MEXICO, 1982, ART, 32.
- 36.- IBID
- 37.- IBID
- 38.- GALARZA, Ricardo; "LA SECRETARIA..." PROCESO, MEXICO, No. 810,11 DE MAYO DE 1992, p. 16.
- 38.- LEY ORGANICA DE LA ADMON.  
PUBLICA FEDERAL, PORRUA, MEXICO, 1993 ART. 32
- 39.- CALVILLO, Manuel;  
LA REPUBLICA FEDERAL MEXICANA, México, 1973 p. XIII
- 40.- IBID.
- 41.- NAVA, Guadalupe  
CABILDOS Y AYUNTAMIENTOS DE MEXICO SEP, México, 1978, p. 96.
- 42.- IDEM.
- 43.- CFR. LIRA, Andrés  
LA CREACION DEL DISTRITO FEDERAL. D.D.F., México, 1976, p. 56
- 44.- IBID.
- 45.- CFR. IBID.
- 46.- GONZALEZ OROPEZA, Manuel;  
EL ESTADO DE MEXICO Y LA NACION MEXICANA F.C.E. MEXICO, 1978, p. 25
- 47.- FRAGA, Gabino;  
DERECHO ADMINISTRATIVO PORRUA MEXICO, 1988, p. 296

- 48.- ALISEDO, Pedro José, et. al. "EL PRI RESULTO UN PARTIDO RURAL": PROCESO MEXICO, No. 611, 18 DE JULIO DE 1988, p. 24
- 49.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, OP. CIT. ART.71
- 50.- LEY ORGANICA DE LA ARDF, EN METROPOLI, MEXICO, JUEVES 18 DE AGOSTO DE 1988, ART. 16, pp. 6-8
- 51.- IBID ART. 4º
- 52.- CONSTITUCION POLITICA .... OP. CIT. ART. 92 (SUBRAYADO DEL AUTOR.
- 53.- CERON ESPINOSA, Javier "TENDRA LIMITES LA GENERACION PRIVADA" EL UNIVERSAL MEXICO, SECCION FINANCIERA, JUEVES 13 DE MAYO DE 1993, 1a. plana.
- 54.- CFR. LA JORNADA MEXICO, MARTES 13 DE JUNIO DE 1993, 1a. PLANA.
- 55.- VENEGAS, JUAN MANUEL et. al. "INVERTIRA GUTSA" LA JORNADA MEXICO LUNES 3 DE MAYO DE 1993, CONTRAPORTADA

## B I B L I O G R A F I A

- AGUILAR CAMIN, Héctor, et. al.; A la Sombra de la Revolución Mexicana; Cal y Arena, México, 1989.
- BALLIVIAN CALDERON, René; El Capitalismo en las Ideologías Económicas Contemporáneas; Paidós, Argentina, 1988.
- BLANCO, Herminio; Ensayos sobre la Modernidad Nacional, Diana, México, 1989.
- CALVILLO, Manuel; La República Federal Mexicana; D.D.F., México, 1973.
- CUE CANOVAS, Agustín; Historia Social y Económica de México: 1521-1854; Trillas, México, 1987.
- - - - - ; La Reforma Liberal en México, Centenario, México, 1962.
- DIDLLARD, Dudley D.; La Teoría Económica de John Maynard Keynes; Aguilar, España, 1987.
- FRAGA, Gabino; Derecho Administrativo; Porrúa, México, 1988.
- GONZALEZ OROPEZA, Manuel; El Estado de México y la Nación Mexicana; F.C.E., México, 1978.
- LOPEZ CAMARENA, Francisco; Origen y Evolución del Liberalismo Europeo; UNAM, México, 1978.
- LIRA, Andrés; La Creación del Distrito Federal; D.D.F., México, 1976.

- MORA, José María Luis; Obras Sueltas; Porrúa, México, 1990  
Tomo I
- NAVA, Guadalupe; Cabildos y Ayuntamientos de México; SEP., México, 1978.
- ROMERO, Rodolfo; La Ofensiva Neoliberal y la Privatización; CLAT, México, 1992.
- SHULGOVSKI, Anatol; México en la Encrucijada de su Historia; México, 1984.
- SWEETZ, Paul M.; Teoría del desarrollo capitalista; F.C.E., México, 1958.

#### H E M E R O G R A F I A

- CERDAN ESPINOSA, Javier; "Tendrá límites la generación privada"; El Universal; México, Sección Financiera, jueves 13 de mayo de 1993.
- EL DIA: Lineamientos de Política para el Programa de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, Suplemento del XXVI Aniversario, México, lunes 27 de junio de 1988.
- EL DIA: Suplemento Especial XXVIII, Aniversario, México, junio de 1990.
- EL MERCADO DE VALORES: Año XLIX, No. 3, enero 16/84, Nafinsa, México.

FONEP; Criterios Generales de Política Económica 1984, diciembre de 1983.

GALARZA, Ricardo; "La Secretaría..."; PROCESO, México, No. - 810, 11 de mayo de 1992.

LA JORNADA; México, martes 13 de junio de 1993.

More Free Trade Areas; Financial Times; 8 de diciembre de 1988.

VENEGAS, Juan Manuel, et. al.; "Invertirá Gusta...", La Jornada, México, lunes 31 de mayo de 1993.

#### FUENTES LEGALES

- . Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 1993.
- . Ley Orgánica de la ARDF, en Metrópoli, México, jueves 18 de agosto de 1988.
- . Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, PAC, México, 1993.
- . Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Porrúa, México, 1982.