



80
2ej

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA PLANEACION COMO INSTRUMENTO DE
GOBIERNO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
MEXICANA (1989 - 1994)

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA**
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)
P R E S E N T A N :
MARIA TERESA MOHENO PERALTA
JOSE ADOLFO BENITEZ BELTRAN

CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F.

1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**A nuestros padres por su
amor, esfuerzo, dedicación
que hoy ven concretados a
través de este documento**

**A nuestros hijos, la fuente
constante de nuestro amor,
fortaleza y motivo para seguir
adelante**

**A nuestros hermanos y
familiares por su apoyo y
aliento**

**A nuestro compañero y amigo
Lic. Noé López González, por
su asesoría y dirección en la
elaboración de este
documento**

**A nuestros amigos y
compañeros de generación**

**A nuestro compañero y amigo
Lic. Rodolfo Franco Orta**

INDICE

PRESENTACIÓN	4
CAPÍTULO 1.- PLANEACIÓN Y ADMINISTRACIÓN	6
1.1 El proceso administrativo en la administración pública federal mexicana	7
1.2 Antecedentes de la planeación en México	10
1.3 La importancia de la planeación en México	19
1.4 Bases jurídicas de la planeación en México	20
CAPÍTULO 2.- GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	26
2.1 El federalismo mexicano	26
2.2 Niveles de gobierno	30
2.2.1 Federal	31
2.2.2 Estatal	33
2.2.3 Municipal	35
2.3 Los mecanismos de coordinación en la Administración Pública Mexicana	37
2.3.1 Los Convenios Únicos de Desarrollo Federación - Estado (CUD)	42
2.3.2 Los Convenios Únicos de Desarrollo Estado - Municipio (CUDEM)	50
CAPÍTULO 3.- LA PLANEACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA DURANTE EL PERIODO 1989 - 1994	57
3.1 Las campañas políticas y la planeación	66
3.1.1 Partido Revolucionario Institucional (PRI)	68
3.1.2 Partido Acción Nacional (PAN)	69
3.1.3 Frente Democrático Nacional (FDN)	70
3.2 La Consulta Popular	72
CAPÍTULO 4.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989 - 1994	76
4.1 Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática	82
4.1.1 La preservación del Estado de Derecho y la Seguridad Nacional	83
4.1.2 El perfeccionamiento de los procesos electorales y la ampliación de la participación política	84
4.1.3 La modernización del ejercicio de la autoridad mediante el fortalecimiento de la división de poderes, la responsabilidad en el desempeño de las funciones públicas y de la autonomía de los ámbitos de gobierno, con la participación social en el diseño y ejecución de las acciones	86

4.1.4 El impulso a la concertación con las organizaciones sociales en la conducción del desarrollo	87
4.2 Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios	88
4.2.1 Estabilización continua de la economía	90
4.2.2 Ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva	95
4.2.3 Modernización económica	99
4.3 Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida	117
4.3.1 Creación de empleos productivos y protección del nivel de vida de los trabajadores	118
4.3.2 Atención a las demandas prioritarias del bienestar social	121
4.3.3 Protección del medio ambiente	132
4.3.4 Erradicación de la pobreza extrema	134
CONCLUSIONES	137
BIBLIOGRAFÍA	142
HEMEROGRAFÍA	148

PRESENTACIÓN

El propósito de la presente investigación responde a la necesidad de analizar el esquema de planeación que llevó a cabo el Ejecutivo Federal Mexicano durante el periodo 1989 - 1994, el cual se cristalizó en programas de gobierno que repercutieron en el desarrollo económico del país y más específicamente en el nivel de vida de la sociedad, beneficiaria directa de las acciones derivadas de éstos.

La hipótesis central, parte del análisis de las acciones que en materia de planeación ha desarrollado el gobierno mexicano con la finalidad de demostrar que las experiencias en la materia, si bien denotan la existencia de un proceso evolutivo en el esquema constitucional y en la legislación de la planeación en nuestro país, no han sido lo suficientemente consistentes para que éste acceda a un estadio de desarrollo que beneficie al grueso de la población.

Esta circunstancia, que durante el periodo de estudio trajo como consecuencia que la sociedad mexicana se polarizara en mayor grado, concentrando aún más la riqueza en un sector de la población, es lo que nos ha motivado a abordar el tema de la Planeación como instrumento de gobierno de la administración pública mexicana (1989-1994).

Evidentemente, el documento no pretende agotar la complejidad del análisis de las acciones desarrolladas durante la presidencia del Lic. Carlos Salinas de Gortari, ni guarda esa finalidad, más bien aspira ser un punto de referencia para investigaciones más específicas que permitan conocer con mayor profundidad nuestra realidad nacional.

En este respecto, la tesis se divide en cuatro capítulos y un apartado referido a conclusiones. En el capítulo 1, denominado Planeación y Administración, se establece la relación que existe entre la planeación y la administración, la creciente complejidad de la administración pública mexicana

que ha dado lugar a una relación proporcional en sus procesos, los antecedentes e importancia de la planeación en nuestro país y las bases jurídicas que la sustentan.

En el capítulo 2, titulado Gobierno y Administración Pública, se hace referencia a la relación entre gobierno y administración pública, a los orígenes del federalismo mexicano, a los niveles de gobierno que de él se derivan y a los mecanismos de coordinación que se han instrumentado con el fin de hacer más eficientes las acciones de gobierno.

El capítulo 3, en el que se estudia la planeación en la administración pública mexicana durante el periodo 1989-1994, contempla una breve reseña de los antecedentes que contextualizaron la planeación durante el periodo, considerando las campañas políticas realizadas durante 1987-1988 y la consulta popular que le dio sustento.

Respecto al capítulo número cuatro, en el que revisamos el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se realiza un análisis de los tres acuerdos nacionales que el presidente Salinas propone a la nación en su toma de posesión, así como de las políticas que estipularon la dirección que habrían de tomar cada uno de ellos.

Finalmente, en el apartado de conclusiones se expresa, lo que a nuestro juicio, es el balance general acerca de los resultados alcanzados por la gestión administrativa del entonces presidente Salinas de Gortari.

CAPÍTULO 1.- PLANEACIÓN Y ADMINISTRACIÓN.

La planeación y la administración son parte de los diversos procesos en que una organización finca su quehacer para la consecución de los objetivos para los que ha sido dispuesta, y esto se debe, fundamentalmente, a que la primera define el contexto al que habrá de aspirar la organización, mientras que la segunda establece el qué habrá de hacerse y el cómo habrán de desarrollarse las acciones para cumplir ó acercarse al escenario definido por la planeación. En este sentido, no resulta aventurado establecer como premisa de arranque que entre la planeación y la administración existe una íntima relación que permite que ambas tengan su razón de ser.

A efecto de ahondar en ello, asumamos como postulado que la planeación es un proceso deliberado que tiene por objeto ordenar las actividades de toda organización en un conjunto armónico de decisiones a través del cual se establecen objetivos, se eligen alternativas, se fijan prioridades, se toman decisiones, se definen metas y se asignan recursos, en un tiempo y espacio determinados, que repercuten en la vida de los individuos y que la administración, como lo establece José Galván Escobedo, es " un proceso por medio del cual se establecen sistemas de ejecución y vigilancia para llevar a cabo un propósito con el mínimo de tiempo, energía y materiales o dicho de otro modo, con la mayor eficiencia ".¹

A la luz del análisis comparativo entre ambos postulados, estaremos reconociendo que el requisito primario y más elemental de la administración consiste, precisamente, en la ordenación sistemática de la conducta para la consecución de ciertos propósitos determinados, hecho que definitivamente encuentra sustento en la planeación, lo cual nos permite inferir que estos dos procesos en esencia diferentes, son a la vez parte del Proceso Administrativo y guardan una estrecha relación en todos los niveles y sectores en donde actúan. En este sentido, cada acto administrativo requiere ser planeado conforme a los propósitos generales de la organización, sólo

¹ Escobedo Galván, José. Tratado de la Administración General. México. Cultura, ciencia y tecnología al alcance de todos. 1976. pág. 3.

así es posible estructurar un todo sistémico y racional que le permita actuar con eficiencia y eficacia.

El caso de la administración pública - cuya estructura y funcionamiento responden a ideas, actitudes, leyes, decretos, acuerdos, reglamentos, procesos, instituciones y otras formas de expresión humana con el fin de dirigir la conducta de los ciudadanos y encauzar los procesos sociales mediante el ejercicio del poder público - no escapa a estas condiciones, las cuales le son igualmente válidas, pero deben vincularse, como condición *sine qua non*, a la realidad política en la cual se insertan y hacen posible su aplicación, o la obstaculizan evitando con ello los propósitos que se persiguen. Dicho en otras palabras, la planeación en el ámbito de la administración pública no puede ni debe considerarse como un instrumento que opera a nivel estrictamente técnico y bajo cuya acción los problemas reales de gobierno podrán resolverse con facilidad, sino por el contrario, debe contener una gran dosis de promoción, asesoría y coordinación destinadas a obtener que los órganos ejecutivos adopten la decisión política de llevar a cabo las acciones y actividades que permitan la realización de los planes definidos.

Dentro este esquema, analizado de manera muy general, habrán de desarrollarse los aspectos centrales de la presente investigación, la cual, como el tema lo establece, manifiesta la interacción existente entre la planeación y la administración, pero más específicamente el papel rector que en un momento dado juega la primera sobre la segunda, para que el país se encamine a estadios superiores de desarrollo económico, político y social.

1.1 El proceso administrativo en la administración pública federal mexicana

El proceso administrativo dentro de la administración pública esta conformado por una serie de acciones que le son necesarias para llevar a cabo el propósito o voluntad del gobierno. En este sentido, podemos establecer que es la parte "dinámica", siempre cambiante, del gobierno, cuya

función es la aplicación del derecho mediante los correspondientes procesos de planeación, organización, administración de personal, dirección, coordinación, información y presupuestación

Estos procesos planteados por Gulick². y que para muchos pueden carecer de validez dentro de un marco político, sea porque los problemas administrativos no pueden ser analizados en términos del proceso en sí, o bien porque dichos principios no están referidos a situaciones actuales concretas, habrán de ser retomados por nosotros por considerar que brindan un marco básico para el estudio sistemático de la administración pública y que procura su análisis en función de lo que el administrador realmente realiza.

En este orden de ideas, es conveniente establecer que "en cuanto a proceso, la administración pública es tan antigua como el gobierno. Tan pronto como se produce la evolución y la diferenciación institucionales suficientes para que se pueda hablar de gobierno en una sociedad, nos hallamos en presencia de acciones mediante las que se elabora la ley (como expresión del reparto de bienes llevado a cabo por el gobierno) y de acciones mediante las que se intenta, con más o menos éxito, aplicar dicha ley."³

Así, el proceso administrativo se sustenta " esencialmente en la elaboración de normas, resoluciones de litigios y expedición de mandatos que afectan los derechos y obligaciones de los ciudadanos privados y de las partes, llevados a cabo por funcionarios públicos que no son jueces ni legisladores."⁴

De lo anterior se desprende que, en la medida que la sociedad aumenta su complejidad y las instituciones sociales se vuelven más especializadas y diferenciadas, la importancia de la

² Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la Administración Pública. México. FCE. 1973. Cuarta edición. Tomo 1, págs. 18-19.

³ Dwight, Waldo. "Administración Pública", en: David L. Sills. Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Madrid, España. Edit. Aguilar. 1979. Segunda edición. Tomo 1, pág. 64.

⁴ Norton, Long. " El Proceso Administrativo", en: David L. Sills. Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Madrid, España. Edit. Aguilar. 1979. Segunda edición. Tomo 1, pág. 47.

administración se magnifica a efecto de hacer frente a los desacuerdos de los distintos sectores sociales con el fin de solucionar los conflictos entre éstos.

Así pues, esta expansión continua de la administración pública, derivada de la evolución del Estado y del papel de éste dentro del acontecer nacional, ha dado lugar a que ésta asuma los siguientes roles:

- *a).- Preservación del sistema político: socialización y reforzamiento de la cultura política, celebraciones cívicas, sanción de la legitimidad, etc.
- *b).- Mantenimiento de la estabilidad y el orden: mediación de disputas, represión de extremistas, defensa del status quo, etc.
- *c).- Institucionalización del cambio: establecimiento de mecanismos de planeación, programas de desarrollo, conciliación de intereses competitivos, etc.
- *d).- Prestación de servicios públicos en gran escala: servicios sociales, de protección, empresas públicas, recreación, etc.
- *e).- Promoción del crecimiento o desarrollo en diferentes campos: inversión pública, exploración, descubrimientos, promoción de una ideología optimista, etc.
- *f).- Protección de los desvalidos: caridad institucional, leyes antidiscriminatorias, paternalismo, programas de bienestar, etc.
- *g).- Formación de la opinión pública: regulación de los medios masivos, propaganda, relaciones públicas, etc.
- *h).- Fuerza política de influencia derivada de la posición estratégica de la burocracia: manipulación de la discrecionalidad administrativa, del establecimiento de prioridades, del poder coercitivo, etc.⁵

⁵ Guevara, Julieta. "Administración Pública", en: Mario Martínez Silva. Diccionario de Política y Administración Pública. México. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. . Tomo A-F. págs. 49-50.

Lo anterior, ha dado lugar a un crecimiento extraordinario del proceso administrativo dificultando la aplicación de los diversos elementos que en él intervienen. En consecuencia, la planeación, que constituye el proceso de deliberación para ordenar las actividades gubernamentales en un conjunto armónico de decisiones, con consciencia de las influencias y repercusiones que tendrán en la vida de los ciudadanos ⁶, se convierte en un proceso difícil, al tener que formular el plan que habrá de atender las necesidades y los ideales de la sociedad a partir de criterios políticos; la organización, que ejerce la función administrativa del gobierno, adquiere mayor tamaño, complejidad y diferenciación, dificultando con ello la coordinación que debe existir entre las diferentes instituciones que la conforman; la administración de personal adquiere matices tendientes a la especialización de roles, división del trabajo, jerarquía y racionalidad; la dirección requiere de delegar autoridad con el fin de poder atender la diversidad de funciones que tiene que desempeñar; la coordinación cobra una importancia capital con el objeto de interrelacionar los diversos componentes del trabajo y hacerlo más eficiente; la información juega un papel relevante para los puestos de dirección al proporcionarles, a través de informes, cual es el estado que guarda el desarrollo de la política por ellos establecida; y la presupuestación debe adecuarse a la cantidad de los recursos económicos, en sí mismo escasos, que tienen que ser extraídos del consumo y la inversión privada para sujetarlos, en su monto y distribución, a decisiones colectivas, políticas, más que a deseos individuales.

1.2 Antecedentes de la planeación en México

La planeación como instrumento para encauzar las acciones de gobierno en México se remonta al mes de julio de 1930, fecha en la que se expidió la Ley sobre Planeación General de la República para elaborar " El Plan Nacional de México ", hecho que constituyó el primer intento legislativo en la materia.

⁶ Muñoz Amato, Pedro. Op. cit. pág. 31.

Esta ley representó uno de los primeros intentos de planeación realizados en el mundo y tenía como propósito reconstruir los efectos de la gran depresión de 1929, para lo cual estableció la necesidad de realizar un inventario de los recursos del país a fin de poder coordinar el desarrollo nacional; sin embargo, todo parece indicar que nada se hizo o que la ley fue rápidamente rebasada por las circunstancias, ya que "... se carece de testimonios sobre el funcionamiento de las Comisiones en ella establecidas y de la elaboración del Plan Nacional de México..."⁷ que debía formularse.

Posteriormente, en el año de 1934, bajo los efectos de la gran depresión, la jerarquía de los gobiernos postrevolucionarios formuló lo que se llamó el Plan Sexenal, documento que puede considerarse como el primer intento serio de programar la actividad económica nacional.

" Este plan se inspiró... (por una parte)... en la política de intervención estatal, que surgía en los países occidentales más desarrollados como respuesta a la crisis económica mundial y...(por la otra)... en lo poco que se sabía a la sazón en México sobre la planeación soviética de comienzos de la tercera década del siglo."⁸

Dentro de este contexto, se realizaron cambios en la estructura económica del país, mediante la aceleración de la reforma agraria, y la definición de objetivos para guiar la acción del gobierno a la materialización de los postulados de la Revolución, remarcando los referidos a la elevación del nivel de vida de la población.

Hacia 1939, el presidente Cárdenas da instrucciones a la Secretaría de Gobernación para preparar otro plan sexenal que abarcara el periodo 1940-1946. La formulación del plan representó, en términos conceptuales, una mejoría respecto al primero, "proporcionando mayor importancia a

⁷ Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la Planeación en México 1917-1985. Primeros Intentos de la Planeación en México (1917-1946). México, FCE. 1981. Tomo I, pág. 24.

⁸ Wionczek, Miguel S. "Antecedentes e instrumentos de la planeación en México". en Ifigenia M. de Navarrete. Bases para la planeación económica y social de México. México. Siglo XXI. 1965. Octava edición. págs. 25-26.

algunos aspectos de la planeación, sobre todo a las actividades de coordinación e información que apoyaran la toma de decisiones.⁹

Este segundo plan seguía en lo fundamental la línea del primero, en "un intento de reafirmar y llevar adelante los logros del cardenismo: reitera como una necesidad primordial continuar el reparto agrario al mismo ritmo, y nuevamente señala que la distribución de tierras resulta estéril si no es acompañada de crédito barato, riego y buenas vías de comunicación; considera, además, que el Estado debe fortalecer el ejido, e inclusive se habla enfáticamente de intensificar su colectivización."¹⁰

Desde el punto de vista económico no contempló la planeación de la economía y la riqueza nacionales, sino que sólo planeó la acción gubernamental pretendiendo con ello organizar progresiva y sistemáticamente la transformación revolucionaria de la vida social.

En este orden de ideas, "el segundo Plan Sexenal tampoco pasó de ser un plan en el papel...En primer lugar, fueron elaborados sin conocimiento alguno de los métodos de planeación aplicables a una sociedad todavía muy subdesarrollada, que sufría una escasez muy seria de técnicos y especialistas en todos los niveles. En segundo lugar, fueron preparados por administraciones salientes, en un país cuyo sistema político establece la transmisión pacífica del poder dentro del partido gobernante (que para todos los efectos prácticos es el único), pero no contiene disposiciones que permitan la continuidad de las políticas económicas, salvo en el sentido general del cumplimiento del espíritu de la Constitución. De esta manera, tanto el primer Plan Sexenal como el segundo hubiesen sido obligatorios para el Presidente entrante, sólo en el caso de que los intereses y objetivos del nuevo régimen coincidieran por completo con los de su antecesor,

⁹ Secretaría de Programación y Presupuesto. *Antología de la Planeación...* Op. cit. pág. 31.

¹⁰ Guillén, Arturo. *Planificación Económica a la Mexicana*, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1976. Segunda edición. pág. 61.

siempre y cuando las condiciones generales, internas y externas, hubiesen permanecido, básicamente, sin cambio.¹¹

Cuando en 1946 llega el momento de otro cambio de administración, el candidato presidencial, Miguel Alemán, elabora un programa de gobierno que sintetiza los temas tratados en las mesas redondas organizadas por el PRI en más de la mitad de los Estados y en todos los centros urbanos del país. Por desgracia, estos no se tradujeron en un cuerpo organizado de política nacional ni en programas u organismos encargados de la planeación económica y social; si bien se hicieron intentos de someter a control federal a diversos tipos de organismos públicos y empresas estatales autónomas dependientes todos ellos, en alguna medida, de los recursos financieros del gobierno federal a través del establecimiento de una entidad administrativa denominada Comisión Nacional de Inversiones, estos nunca funcionaron.

A la llegada de Ruiz Cortines a la presidencia, se trata de establecer un mayor orden y mejorar la coordinación de las inversiones de un sector público más complejo, para lo cual se crea un Comité de Inversiones dependiente de la Secretaría de Hacienda y de la entonces Secretaría de Economía.

Dicho Comité era el responsable de elaborar el presupuesto de egresos del gobierno, lo que provocó fricciones con las dependencias que no formaban parte de éste, lo que orilló a Ruiz Cortines a modificar su funcionamiento al crear la Comisión de Inversiones, la cual debería informar directamente al Presidente de la República.

Esta Comisión, encargada de elaborar los proyectos del gobierno federal y preparar un programa general de inversiones, resultó " un instrumento adecuado para imponer cierto orden de prelación en las inversiones públicas, para lograr la coordinación de dependencias acostumbradas a hacer

¹¹ Wionczek, Miguel S. Op. cit. pág. 27-28.

sus inversiones de manera autónoma y con base en criterios diferentes y, en muchas ocasiones, opuestos.¹²

Con la llegada de López Mateos a la titularidad del Poder Ejecutivo nace la Secretaría de la Presidencia como dependencia encargada no sólo de servir de enlace entre la Presidencia y el resto de las dependencias de la administración pública federal, sino también como la principal dependencia coordinadora de la política económica.

Para sustentar lo anterior, se modifica la ley sobre el funcionamiento de las dependencias del Poder Ejecutivo y se faculta a la nueva Secretaría para reunir todos los datos necesarios con relación a la formulación de un plan general de gastos e inversiones del gobierno federal; programar las obras públicas; formular propuestas para la promoción y desarrollo de regiones y localidades; y planear, coordinar e inspeccionar las inversiones de las autoridades federales, organismos autónomos y empresas estatales.

Una muestra de lo poco clara que fue la idea que concibió esta Secretaría, es que la precisión de atribuciones se fue dando a través del tiempo y de diferentes acuerdos presidenciales, entre los que se encuentran el del 30 de junio de 1959, los del 24 de abril y 2 de agosto de 1961 y el del 2 de mayo de 1962.

Así, el acuerdo presidencial promulgado a mediados de 1959¹³ instruyó a todas las dependencias federales, organismos autónomos y empresas estatales, a formular un programa de inversiones del sector público para el periodo 1960-1964 que deberían enviar a la Secretaría de la Presidencia para su estudio, la cual procuraría la coordinación más satisfactoria de los proyectos y someter el plan coordinado de inversiones del sector público, junto con un cuadro de prioridades y las fuentes de financiamiento, a la consideración de la Presidencia de la República.

¹² Guillén, Arturo. *Op. cit.*, pág. 73.

¹³ Acuerdo que dispone que las Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal elaboren un programa de inversiones. D.O.F del 30 de junio de 1959.

Como puede observarse, la iniciativa en la formulación de los programas de inversión quedó en manos de las dependencias interesadas sin que la nueva Secretaría se ocupara de la planeación nacional o en un grado menor de las actividades del sector público, situación que generó que cada una de las dependencias actuara conforme a su criterio y no a una política nacional de desarrollo establecida.

El acuerdo presidencial promulgado en agosto de 1961¹⁴ trató de establecer la centralización de las actividades de planeación dentro de la Secretaría de la Presidencia. En él se instruyó a las Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, a intensificar los esfuerzos para elaborar los planes nacionales de desarrollo económico y social, fijando objetivos concretos en beneficio de la comunidad y los medios para lograrlo.

Para ello, se facultó a la Secretaría de la Presidencia como encargada de establecer los procedimientos que gobernarán la acción del sector público en su conjunto en la realización de estas actividades. De ello, no se tienen antecedentes de que la Secretaría haya usado esta facultad de manera ordenada.

El acuerdo presidencial de mayo de 1962¹⁵ pone de relieve el hecho de que la Secretaría de la Presidencia no pudo cumplir con sus atribuciones, y que los funcionarios de alto rango del gobierno federal se dieron cuenta de que la planeación nacional era imposible realizarla mientras la iniciativa de llevarla a cabo se dejara a *motu proprio* de las dependencias, organismos y empresas de la administración pública.

¹⁴ Acuerdo a todas las Secretarías y Departamentos de Estado para que elaboren sus planes de acción, persiguiendo los objetivos que se señalan y sumen sus esfuerzos para la proyección y ejecución de programas coordinados tendientes al desarrollo económico y social del país. DOF. del 2 de agosto de 1961.

¹⁵ Acuerdo por el que se constituye una Comisión Intersecretarial integrada por representantes de la Secretaría de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público con el fin de que proceda de inmediato a formular planes nacionales para el desarrollo económico y social del país, a corto y largo plazo. DOF. del 2 de mayo de 1962.

Es así que a mediados de 1962 se elabora el primer Programa de Desarrollo Económico 1962-1964. Este plan, formulado en consonancia con los principios de la Carta de Punta del Este, fue sometido a la "Nómina de los Nueve" expertos de la Alianza para el Progreso y al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento para su evaluación.

Poco se conocen los detalles de su estructura, ya que sólo se dio a conocer a la opinión pública del país un resumen del mismo presentado como documento informativo por el gobierno de México ante la primera reunión anual del Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA en 1962.

Durante la campaña política de Gustavo Díaz Ordaz, mucho se rumoró sobre la creación de una Secretaría de Planeación; sin embargo, esto no se concretó y en su lugar se elaboró el Programa de Acción para el Desarrollo Económico y Social 1966-1970.

Este plan representó la continuación de los esfuerzos de planeación iniciados en el plan anterior, contiene las metas globales de desarrollo, el programa de acción del sector público y las reformas que habrían de realizarse dentro de la administración pública como instrumento de desarrollo.

Entre los objetivos básicos que habrían de alcanzarse, el plan establecía el de lograr un crecimiento promedio anual mínimo del 6 % y la distribución más equitativa del ingreso nacional. Fijaba, igualmente, una tasa media anual de crecimiento de la inversión bruta fija de 7.2 % con objeto de que en 1970 representara el 20 % del producto interno bruto, esto es, un 1 % más del que prevalecía en 1965.¹⁶

Durante la primera mitad de los setentas, después de las diversas experiencias en la revisión y actualización parcial del marco normativo y de los procesos de administración, se inició, a través

¹⁶ Para mayor profundidad en el tema ver: Plan de Desarrollo Económico Social (1966-1970). Versión mimeografiada. Secretaría de la Presidencia. México, pág. 8.

de la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, la elaboración de un marco de referencia que habría de iniciar la reorganización de la Administración Pública.

Dentro de este marco se crean al interior de cada dependencia las Comisiones Internas de Administración Pública¹⁷, cuya función era la de realizar las reformas necesarias para cumplir con los objetivos y programas de la misma, atendiendo fundamentalmente a los aspectos de programación y presupuestación, normas jurídicas, recursos humanos y materiales, información, evaluación y control, así como las unidades de organización y métodos y las unidades de programación.

Estas dos últimas unidades habrían de asesorar a los titulares de las dependencias en el señalamiento de objetivos, formulación de planes, previsiones y asignación de recursos a estas tareas. Igualmente se inició " la elaboración de planes diseñados para ámbitos específicos de la actividad nacional, como un esfuerzo para ubicar la planeación en ciertas áreas y regiones prioritarias."¹⁸

Durante la administración de José López Portillo " se dieron los primeros pasos para conformar un Sistema Nacional de Planeación, se formularon diversos planes sectoriales y estatales y se elaboró el Plan Global de Desarrollo 1980-1982."¹⁹

Estas actividades significaron una particular importancia en el desarrollo de la planeación en México, ya que, con sus bemoles, se logró integrar un documento que estructuró las acciones de los diversos sectores económicos y sociales dentro de un marco estratégico general.

¹⁷ Acuerdo por el que las Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal establecerán al interior de su estructura Comisiones Internas de Administración. Diario Oficial de la Federación del 28 de enero de 1971.

¹⁸ Plan Nacional de Desarrollo 1981-1988, Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1983, pag. 20.

¹⁹ *Ibidem*, pág. 20.

Con la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988) se consagran en la Constitución importantes reformas al artículo 25, en el que se declara al Estado rector del desarrollo nacional, y al artículo 26, en el que se establece la obligación del Estado de organizar " un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la nación,"²⁰ para lo cual el Jefe del Ejecutivo deberá diseñar un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán todas las dependencias de la Administración Pública Federal, así como los criterios de formulación, instrumentación, control y evaluación de éste y de los programas que se deriven de él.

Previo a estas reformas es publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, el decreto presidencial por el cual se expide la Ley de Planeación, en la cual se establecen las normas y principios a los que habrá de ajustarse la planeación nacional del desarrollo; las bases para la integración y funcionamiento del sistema nacional de planeación democrática; los objetivos de la planeación nacional; el periodo constitucional que habrá de comprender el plan; y la obligación del titular del Ejecutivo para remitir éste, dentro de los primeros seis meses de su administración, al Congreso de la Unión para su examen y opinión.

Lo anterior, dio lugar al diseño del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, el cual estableció cuatro objetivos básicos: Conservar y fortalecer las instituciones democráticas; Vencer la crisis; Recuperar la capacidad de crecimiento; e Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

Sin embargo, la falta de recursos tanto en el mercado interno como en el externo impidió la capacidad de inversión del gobierno federal para generar un crecimiento económico que permitiera el cumplimiento, por lo menos en parte, de tales supuestos, generándose, por el

²⁰ México: ésta es la Constitución. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial 1993. pág. 96.

contrario, un crecimiento negativo de la economía, altas tasa de inflación, encarecimiento a límites exacerbados del crédito y constantes devaluaciones de la moneda.

Así, llegamos al período 1988-1994 motivo de nuestro análisis el cual realizaremos en capítulos subsecuentes; por el momento, baste comentar que la estrategia económica del plan contempló dos metas prioritarias: la primera dirigida a " alcanzar una tasa de crecimiento cercana al seis por ciento anual y...(la segunda)... consolidar la estabilidad, hasta reducir el ritmo anual de aumento de los precios a un nivel comparable con el de nuestros socios comerciales."²¹

Para ello, se establecieron tres líneas básicas para alcanzar el crecimiento, a saber: la estabilización continua de la economía; la ampliación de la disponibilidad de los recursos para la inversión productiva; y la modernización económica.

1.3 La importancia de la planeación en México

Acogida como un proceso fundamental para el desarrollo económico nacional desde 1930, la planeación en México ha tenido una importancia relevante desde los primeros gobiernos postrevolucionarios,

Como hemos podido observar en el apartado precedente, la planeación ha sido utilizada como un medio para hacer frente " a la complejidad de la estructura social y a la concepción prevaleciente del proceso de desarrollo y del papel del Estado en el mismo."²²

Así, de los primeros esfuerzos realizados durante los años treinta - carentes del conocimiento adecuado de los métodos de planeación aplicables a una sociedad todavía muy subdesarrollada y de personal técnico especializado que sólo hicieron posible orientar el desarrollo económico del

²¹ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Secretaría de Programación y Presupuesto. Presentación del plan. pág. XXVI.

²² Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Op. cit. pág. 19.

país a través de recomendaciones políticas generales - a los realizados durante los ochenta - época en la que desde nuestro particular punto de vista se dan los esfuerzos más coordinados e importantes para hacer de la planeación en México un instrumento de gobierno - es posible advertir una mayor preocupación del gobierno federal por conducir el desarrollo nacional a través de planes rectores que tengan un carácter obligatorio para todas las dependencias que conforman la Administración Pública Federal.

En este sentido, no resultan gratuitas las modificaciones a los artículos 25 y 26 constitucionales que señalan la ingente necesidad de que el Estado tenga una mayor participación en el desarrollo económico de la nación a través de una planeación democrática en la que participen los diversos sectores que conforman nuestra sociedad, ni el hecho de que la Ley reglamentaria en la materia establezca las normas y principios básicos conforme a los cuales habrá de llevarse a cabo la planeación nacional, precisando la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el carácter obligatorio de planear para el sector público, la necesidad de coordinar las acciones entre la Federación y los Estados y la concertación e inducción de las tareas nacionales con los grupos sociales, sino más bien resultan de la necesidad de hacer de la planeación un proceso irreversible que forme parte de la actividad administrativa en aras de lograr mejores niveles de bienestar para la sociedad.

Es cierto que los resultados obtenidos por los últimos planes no han sido del todo satisfactorios, sin embargo, este hecho no puede ni debe desmerecer la importancia que la planeación debe tener en el desarrollo económico de nuestro país. La situación del país así lo demanda.

1.4 Bases jurídicas de la planeación en México

La planeación en México tiene sustento jurídico en los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución General de la República, en la Ley de Planeación publicada en el Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1983 y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El artículo 25 de nuestra carta magna establece que " corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional...(para lo cual)...planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional...(concurriendo para ello)... con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación. El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28... y podrá participar por sí o con los sectores social y privado... para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo... (para ello) ... la ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y expansión de la actividad económica del sector social... (además de que) ... alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional..."²³

El artículo 26 establece la obligación del Estado para organizar " un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación...(estipulando que los fines del proyecto nacional contemplados en la Constitución)...determinarán los objetivos de la planeación... (la cual deberá ser democrática, esto es, requerirá la participación de los diversos sectores de la sociedad, cuyas demandas y aspiraciones serán incorporadas a un plan nacional de desarrollo)... al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los

²³ Mexicano: ésta es tu Constitución. Op. cit., págs. 92- 93.

particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.²⁴

El artículo 27 establece la regulación de la propiedad de las tierras y aguas del territorio nacional a la vez que faculta al Estado para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

Por su parte, el artículo 28 establece en favor de la economía nacional y el consumo popular, la prohibición de los monopolios, el control de precios máximos en los artículos o materias primas que se consideren básicos, la eliminación de intermediaciones excesivas con fines alcistas en precios y las áreas estratégicas que conducirá de manera exclusiva el Estado.

La Ley de Planeación, reglamentaria de los artículos antes expuestos, estipula lo que a continuación se sintetiza:

"a) Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer las normas y principios básicos mediante los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo encauzando, en función de ésta, las actividades de la administración pública federal. Asimismo, señala las bases para la integración y funcionamiento del sistema nacional de planeación democrática, para que el Ejecutivo Federal coordine actividades de planeación con las entidades federativas; para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, y para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan;

"b) La planeación tenderá al fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales en lo político, económico y cultural; la preservación y perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo; la igualdad de los derechos, y el respeto a las

²⁴ *Ibidem*, pág. 96.

garantías individuales y sociales; el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, y el equilibrio de los factores de la producción;

*c) La planeación nacional del desarrollo se llevará a cabo mediante el sistema nacional de planeación democrática;

*d) La planeación nacional del desarrollo se coordinará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia. En la mencionada planeación participarán todos: las diferentes dependencias de la administración pública federal, dentro de sus respectivas competencias y constituyendo sectores, las entidades paraestatales y los diversos grupos sociales. Los diputados y senadores al Congreso de la Unión también dejarán oír su voz en los foros de consulta popular. El ejecutivo podrá convenir con los gobiernos estatales su coordinación en el Plan Nacional de Desarrollo, satisfaciendo las formalidades que en cada paso proceda, y

*e) Es responsabilidad del Presidente de la República conducir la planeación nacional del desarrollo, aprobarla y mandarla publicar en el Diario Oficial. Ese plan no podrá exceder del período constitucional que corresponda a cada presidente, pero podrá ser cambiado y modificado durante la gestión de cada uno de ellos.²⁵

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece, en la síntesis que aquí presentamos, las bases de organización de la administración pública federal central y paraestatal, las cuales deberán conducir sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

²⁵ *Ibidem*, pág. 98-99.

Para ello, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios, en los términos que fije el Ejecutivo Federal.

Además, el Presidente de la República podrá constituir comisiones intersecretariales para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías o Departamentos Administrativos, así como celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales, y con su participación, en los casos necesarios, con los Municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas.

Para el estudio, planeación y despacho de los negocios de orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias: Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de la Defensa Nacional; Secretaría de Marina; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Programación y Presupuesto; Secretaría de la Contraloría General de la Federación; Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal; Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Salud; Secretaría de Trabajo y Previsión Social; Secretaría de la Reforma Agraria; Secretaría de Turismo; y Departamento del Distrito Federal.²⁶

²⁶ Mediante Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1992, se derogan, reordenan y reforman diversas disposiciones de la LOAPF, dando lugar con ello a la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuyas atribuciones contenidas en ésta y otras leyes y reglamentos pasaron a formar parte de las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con excepción de las relativas a la coordinación y promoción del desarrollo científico y tecnológico que recayeron en el ámbito de competencia de la Secretaría de Educación Pública. Posteriormente, mediante Decreto Presidencial publicado el 25 de mayo de 1992, se realizan otras reformas y adiciones en las que se derogan diversas disposiciones a la LOAPF, que dan lugar a la desaparición de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y cuyas atribuciones contenidas en ésta y otras leyes y reglamentos serán responsabilidad de la nueva Secretaría de Desarrollo Social, y en su caso, de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la Secretaría de Pesca, de conformidad con los términos del Decreto en relación a la flora y fauna y

De ellas, corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto no solo proyectar la planeación nacional, regional y programas especiales que señale el Presidente de la República con la participación de los grupos sociales interesados, gobiernos estatales y municipales, sino que también elaborará el Plan Nacional correspondiente, entre algunas otras.

conservación ecológica. Este mismo Decreto estableció que las atribuciones de la Secretaría de Educación Pública contenidas en la fracción VII del artículo 32, relativas al estudio de circunstancias socioeconómicas de los pueblos indígenas y la conservación de sus culturas, lenguas y costumbres, serían conferidas a la Secretaría de Desarrollo Social. Las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establecidas en las fracciones II a la VI y VIII del artículo 32 citado anteriormente referidas a: proyectar y coordinar la planeación regional; las acciones del gobierno federal para coordinar el desarrollo integral regional; elaboración de programas regionales y especiales que señale el Ejecutivo Federal; evaluar la aplicación de las transferencias de fondos a favor de los estados y municipios; coordinar y ejecutar programas especiales para los sectores más desprotegidos y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que agrupen a campesinos y grupos populares, fueron igualmente transferidas al ámbito de competencia de la Secretaría de nuevo cuño.

CAPITULO 2.- GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

El elemento fundamental del Estado como organización más acabada de la comunidad, es el gobierno. De movimiento dinámico y director, el gobierno se concibe como la unidad dotada de poder de mando surgido de la integración e interacción de los órganos públicos en su totalidad, los cuales ejercen diversas funciones gubernamentales dentro del Estado, en el marco de un orden jurídico que les da sustento.

Estos órganos públicos no tienen personalidad jurídica opuesta al Estado pero si tienen una personalidad jurídica propia, por lo que se puede afirmar que el Estado se integra por un conjunto de personalidades jurídicas propias que unidas conforman el órgano gubernamental.

Este conjunto de personalidades jurídicas, no son otras que los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, que para su funcionamiento cuentan con atribuciones fijadas en el derecho público y reguladas constitucionalmente, con un régimen propio y exclusivo de competencia, un presupuesto económico, bienes muebles e inmuebles y una o varias personas facultadas para ejercer las tareas gubernamentales. Desde esta perspectiva, podemos afirmar que las funciones fundamentales del Estado son:

Función Legislativa.- Cuyo propósito es reglamentar la organización total del Estado, es decir, la integración y funcionamiento de los órganos gubernamentales y sus relaciones, así como las relaciones entre gobierno y gobernados;

Función Judicial.- Cuyo objeto es procurar la vigencia y observación del ordenamiento jurídico nacional mediante resoluciones fundadas en el derecho que resuelven conflictos de competencia, problemas surgidos entre particulares y entre éstos y los gobernantes, traduciéndose en sentencias que hacen posible la vigencia del derecho; y

Función Ejecutiva.- Radica en un órgano simple o unitario, esta función comprende dos tipos de actividades: las de gobierno y las de administración o ejecución, en que la primera refiere la dirección política del Estado y su reglamentación, y la segunda la aplicación de lo ordenado; sin embargo, es conveniente aclarar que "El ordenamiento jurídico otorga márgenes de discrecionalidad a la autoridad en el ejercicio de sus funciones y dichos márgenes se ejercen dentro de los límites permitidos por el propio derecho."²⁷

Como es posible advertir, es aquí, en la función ejecutiva, en la que se marca la relación entre gobierno y administración pública, ya que es precisamente esta función la que pone en actividad al Estado para traducir en actos administrativos concretos las acciones de gobierno que demanda la población. De lo anterior se desprende que ambos procesos, el de gobierno y el administrativo se encuentran mezclados y su separación, en el ámbito teórico, solo obedece al establecimiento de diferencias analíticas.

Este mismo fenómeno se presenta para el caso de las funciones del Estado, cuyas condiciones reales para su desempeño hacen imposible una separación tajante e inflexible. Un ejemplo representativo de lo anterior lo es sin duda nuestro país, en el que a través de la facultad reglamentaria establecida en la fracción 1 del artículo 89 constitucional, se otorga al titular del Ejecutivo una gran actividad en el ámbito legislativo, sea por la facultad reglamentaria en sí o por conducto de decretos, acuerdos y/u órdenes que son verdaderas normas jurídicas con efecto tanto para la administración como para los particulares, por lo que se puede afirmar que un decreto presidencial es un acto formalmente ejecutivo, pero visto en el sentido material es legislativo, hecho que manifiesta la interrelación de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, con los órganos que las realizan.

²⁷ Moreno Rodríguez, Rodrigo. La Administración Pública Federal en México, México. Edit. UNAM. 1980. pág. 49

De ello se concluye, que la separación de funciones se debe entender como un principio de separación formal de órganos para garantizar el equilibrio y el ejercicio legal del poder gubernamental.

2.1 El federalismo mexicano

* Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.* Así reza el artículo número 40 de nuestra Constitución política, pero para llegar a ello el país tuvo que pasar por diferentes etapas plasmadas en nuestra historia.

La Guerra Insurgente fue la primera gran revolución del pueblo mexicano, donde no solo se luchó por la independencia sino también se pronunció contra un gobierno monárquico. El régimen republicano se adoptó en el Decreto Constitucional de 1814, el Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución de 1824, desde ese entonces se ha mantenido esa forma de gobierno y solo en tres ocasiones se impuso de manera transitoria otro tipo de organización: con Iturbide (mayo de 1822 a marzo de 1823) cuando se declaró emperador; con Maximiliano de Habsburgo (de 1864 a 1867) y en la dictadura de 35 años de Porfirio Díaz, donde la Federación fue letra muerta.

Corresponde a los federalistas el haber roto con un pasado histórico que atribuía toda autoridad de gobierno a la persona del monarca para entregarla a cada entidad que en unión del gobierno federal, asumirían la dirección política del nuevo estado. Este sistema federal fue defendido en el Congreso de 1823-1824 por Miguel Ramos Arizpe, a quien por lo mismo se le da el título de Padre del Federalismo Mexicano.

Dentro de nuestro proceso histórico el triunfo del partido conservador de 1835 y 1846, estableció un sistema centralista regido por las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas

de 1843, pero con la adopción de la Constitución de 1857 cobra vigencia para siempre el federalismo.

La Constitución de 1917 expresa que la federación mexicana nace " de un pacto entre Estados preexistentes que delegan ciertas facultades al poder central y se reservan las restantes; donde se busca en principio otorgar al gobierno central los intereses generales del país y a los estados el conocimiento de las relaciones privadas de los habitantes"²⁸

Los estados en el sistema federal son libres y soberanos, porque a través de sus respectivas legislaturas tienen la facultad para elaborar su propio régimen jurídico y su constitución, siempre que se sujeten a las disposiciones federales; disfrutan de libertad para gobernarse a sí mismos (título quinto de la Constitución) y poseen patrimonio y personalidad jurídica distintos a los demás estados miembros y a los del estado federal, pero carecen de personalidad y representación en el plano internacional. La constitución une a las entidades libres en un todo común: La Federación.

Las características de nuestro estado federal son:

"a) una constitución política que crea tres órdenes: delegados y subordinados; pero que entre sí están coordinados: el de la federación, entidades federativas y municipios.

"b) las entidades federativas gozan de autonomía y establecen su propia constitución para regirse en lo interno.

"c) los funcionarios de las entidades federativas no son nombrados por las autoridades federales.

"d) los estados de la república deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus propias necesidades.

²⁸ Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. México. Edit. Porrúa S.A. 1973 pág. 122

"e) las entidades federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional, y

"f) los municipios estructurados como jurisdicción político-territorial libre".²⁹

En nuestro caso, el gobierno federal está dotado de amplísimos poderes que le dan preeminencia real sobre los estados. Además corresponde a aquel llevar adelante la mayor parte de las obras públicas y los servicios, acumulando la mayor parte de los recursos financieros y desempeñando un liderazgo político muy amplio.

2.2 Niveles de Gobierno

En el desarrollo de este tema habremos de considerar los artículos Constitucionales como la espina dorsal de los puntos a tratar en este apartado, ya que en ellos se definen los niveles de gobierno, así como sus límites.

La federación mexicana nace como un mecanismo para descentralizar los poderes unificados, es un pacto entre estados preexistentes que delegan ciertas facultades al poder central, reservándose las restantes, así en el Primer Constituyente (1822) los diputados no representaban entidades autónomas, ya que las provincias del virreinato son las que se declaran unidas al nuevo Estado Unitario; y no es hasta el Segundo Constituyente (15 de noviembre de 1823) que se envían representantes al Congreso y se expide el Acta Constitutiva (3-II-1824) donde se establece en el Artículo 5º la forma federal y en el Artículo 7º se enumeran los estados de la federación, con lo cual se define y se da lugar, de hecho y de derecho, a su origen.

²⁹ López González, Noé. La Administración Pública Mexicana. (Niveles de Gobierno) Tesis Profesional. 1983, pág. 17.

2.2.1 Federal

Este concepto se aplica a la unión de territorios delimitados, para fines comunes, sobre una base de igualdad; dichos territorios se denominan estados y tienen cierto grado de autonomía; existe un sistema jurídico total limitado que se complementa con los sistemas jurídicos parciales, el poder de los estados se somete a una autoridad central conservando su autonomía en el manejo político social y el ejercicio de su presupuesto.

El sistema federal fue definido en el Congreso de 1823-24 por Miguel Ramos Arizpe, a partir de esta fecha y hasta 1857 nuestro país cae continuamente en el centralismo por el triunfo del partido conservador.

Es en la constitución de 1857 donde se establece por primera vez a la República Mexicana como democrática, representativa y federal, mencionándose a cada uno de los estados de la República y el Departamento del Distrito Federal, así como el sufragio y la división de poderes.

El sustento de nuestro sistema federal se enmarca en el Artículo 124 Constitucional, en él se define la separación del orden federal y el estatal, dando lugar con ello a dos esferas del poder público: federal y local, así como a la distribución de facultades de uno y otro; el poder federal sólo puede realizar las funciones que expresamente le otorga la constitución; el estatal todo lo que no esté expresamente reservado a la federación; por lo tanto la invasión en las competencias estatales por el Gobierno Federal o viceversa, es inconstitucional pues viola la soberanía de uno o de otro.

Los poderes que se encargan de elaborar y aplicar el orden federal se establecen en la Constitución en tres órganos:

Órgano Legislativo.- se deposita en el Congreso de la Unión y se compone de dos Cámaras: Diputados y Senadores; la competencia de este órgano se determina en el artículo 73 constitucional que en sus treinta fracciones otorga al Congreso la facultad de legislar en todas aquellas materias consideradas de interés primordial para la existencia de la República; facultades en materia de división territorial; en relación a la organización del Distrito Federal; facultades en materia hacendaria como la expedición de la ley de Ingresos; facultades respecto al comercio entre los estados; en materia de guerra; facultades que por la materia a tratar deben estar consignadas en leyes federales como hidrocarburos, industria, etc.; facultades relacionadas con la licencias, renuncias y designación del Ejecutivo Federal ; etc.

En los artículos 74 y 76 constitucionales se definen las facultades específicas para la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores respectivamente; y el artículo 77 define las facultades que cada una de las Cámaras puede ejercer sin la intervención de la otra, a saber todas aquellas facultades de índole administrativo que corresponde ejercer a cada una y separadamente de forma independiente.

Órgano Ejecutivo.- El artículo 87 Constitucional a la letra dice: "Se deposita el ejercicio del supremo poder ejecutivo de la Unión, en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".³⁰

En el decreto de la Constitución de Apatzingán de 1814, el poder ejecutivo se depositó en un triunvirato donde cada uno de sus miembros ejercía individualmente el poder durante un período rotativo de cuatro meses. A partir de la Constitución de 1824 hasta la de 1917, que rige nuestra vida política , el Poder Ejecutivo Federal recae en un solo individuo, el Presidente de la República.

Las facultades y obligaciones del Poder Ejecutivo se definen en el artículo 89 constitucional; dichas facultades se pueden dividir : 1) carácter general.- promulgar y ejecutar las leyes

³⁰ Mexicano: ésta es tu constitución. Op.cit. pág., 225.

expedidas por el Congreso; 2) para extender nombramientos.- designar los secretarios de los despachos, procurador general de la República, jefe del Departamento del D.F.³¹ con aprobación del Senado : agentes diplomáticos, generales, coroneles y oficiales superiores del Ejército, etc. ; 3) en materia de seguridad interior y/o exterior; y 4) en materia de política internacional, etc.

Órgano Judicial.- Se constituye por la suprema Corte de Justicia de la Nación, los tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los juzgados de Distrito. Las facultades de este Órgano se definen en los artículos 94 al 107 Constitucionales.

Las facultades medulares de este órgano son: proteger los derechos del hombre, interpretar y aplicar la ley, ser fuerza equilibradora entre el Ejecutivo y el Legislativo federal, así como entre los poderes de la federación y de los estados; es el poder facultado para resolver conflictos entre particulares.³²

2.2.2 Estatal

Para la existencia de un estado federal, el elemento indispensable es la existencia de entidades federativas autónomas, es decir que ellas mismas se otorguen su propia constitución, que autodeterminen su régimen interior y que sus autoridades sean electas y nombradas de acuerdo con las especificaciones de la norma máxima de la entidad.

La autonomía estatal es reconocida en nuestra Constitución en tres artículos :

Artículo 40.- "..... los estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una federación establecida según los principios constitucionales.

³¹ El decreto del 21 de agosto de 1996, en su séptimo transitorio, precisa que el Jefe del Gobierno del Distrito Federal será elegido el 6 de julio de 1997, motivo por el cual ya no será potestad del Presidente designar al Jefe del Departamento del Distrito Federal

³² Ibidem, págs. 244 a 274.

Artículo 41.- "... el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados en lo que toca a sus regímenes interiores de acuerdo con la Constitución federal y las particulares de los estados que en ningún caso podrán contravenir las disposiciones del Pacto Federal...

Artículo 124.- " Las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados"³³

La autonomía estatal esta limitada por nuestra Constitución de la siguiente manera:

1.- Garantías individuales.- Los primeros veintinueve artículos de nuestra Carta Magna hablan de la protección que ésta garantiza a los habitantes del país; las constituciones Estatales no pueden restringirlas pero si ampliarlas.

En lo que respecta a los artículos 27 y 123 en los que se especifica la protección de grupos sociales, la Constitución Estatal no puede restringirlos pero tampoco ampliarlos.

2.- Organización política.- La constitución señala los principios básicos de la organización de los Estados, definiendo en su artículo 116 su forma de gobierno; división territorial, permanencia del cargo de gobernador, la elección de éstos y de los diputados, así como del poder judicial.

3.- Obligaciones de los Estados.- Estas se señalan en los siguientes artículos:

119.- Entrega de criminales extranjeros o de otros estados a las autoridades que los reclamen

120.- Publicación y cumplimiento de leyes federales.

³³ Ibidem, págs. 114, 147 y 337, respectivamente.

121.- Actos públicos, registros y procedimientos judiciales de otros estados, se les dará fe y crédito.

4.- Prohibiciones.- Estas se plasman en el artículo 117 Constitucional, y pueden ser absolutas o relativas. Las absolutas se refieren a las alianzas, tratados o coaliciones con otros estados, o potencias extranjeras; acuñar moneda, estampillas, emitir papel moneda, gravar el tránsito de personas o cosas, emitir títulos de deuda pública pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Las relativas son todas aquellas que son vigentes y que pueden ser dispensadas por el Congreso de la Unión.

El artículo 116 Constitucional nos habla de la división de poderes dentro de los Estados, a saber: ejecutivo, legislativo y judicial; de igual manera se determina que dos o más de estos poderes no podrán reunirse en una sola persona o corporación y el legislativo no puede depositarse en un solo individuo. Los mencionados poderes se pueden organizar conforme a lo que marca la Constitución estatal, pero deberá sujetarse a normas muy específicas en cuanto a la elección y permanencia en el cargo del gobernador (poder ejecutivo en el Estado); en cuanto al número de representantes en la legislatura estatal, así como en la elección y permanencia de los diputados (poder legislativo en el Estado); el poder judicial en los estados cuenta con un poco más de autonomía que los dos anteriores, ya que los tribunales, la independencia de los jueces y magistrados en el ejercicio de sus funciones deben estar garantizados por las constituciones y leyes orgánicas de los estados, de igual forma en ellas se establecen el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan al poder judicial, sólo se requiere que los integrantes del poder judicial estatal reúna los requisitos señalados en el artículo 95 de la Constitución Federal.³⁴

2.2.3. Municipal

Porfirio Marquet manifiesta que "el municipio es una comunidad de vida y es además de las más

³⁴ Ibidem, págs. 300 y 301

antiguas en la historia de la humanidad. Es una forma primaria de organización en donde con mayor facilidad pueden nacer y conservarse las estructuras democráticas, pues en las comunidades pequeñas la comunicación entre sus habitantes es más sencilla de lograr... el municipio constituye una institución base de la democracia y reducto último de ella.³⁵

Se podría decir que el municipio constituye la base de nuestra democracia como forma de gobierno, ya que es la primera manifestación de voluntad ciudadana para la designación de autoridades con las que se tienen contacto inmediato. Podría definirse que así como la familia es la célula de la sociedad, el municipio es la célula de la federación.

El artículo 115 Constitucional establece que el municipio es la base de la división territorial y la organización política y administrativa de cada entidad federativa y enumera en sus diferentes fracciones, la forma en que el municipio libre se organiza y administra.

Así, la fracción I del mencionado artículo determina que la administración del municipio se realiza a través de un ayuntamiento compuesto por un presidente municipal, quien detenta la función ejecutiva, y los regidores y síndicos, todos éstos electos por voto popular y directo.

Entre el ayuntamiento y el gobierno del Estado no habrá ninguna autoridad intermedia, lo que significa que se le concede al municipio la categoría de un tercer nivel de gobierno, invistiéndolo de "personalidad jurídica" para todos los efectos locales (fracción II), pudiendo administrar libremente su hacienda, la cual se forma de las contribuciones que señala la legislatura del Estado (fracción III), de esta manera, la autonomía financiera del municipio y consecuentemente la autonomía política, quedan sujetas al gobierno de la entidad federativa; en las constituciones estatales cabe la posibilidad de reglamentar la actividad de los municipios directamente o mediante leyes orgánicas expedidas por las legislaturas locales.

³⁵ Marquet Guerrero Porfirio. La estructura constitucional del Estado Mexicano. UNAM, México 1975. pág. 383.

Los municipios en los términos de la leyes federales y estatales, tienen la facultad de formular, aprobar y administrar la zonificación del mismo y los planes de desarrollo urbano dentro de su territorio, así como expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarias, de conformidad al párrafo tercero del artículo 27 constitucional. En caso de que dos o más centros urbanos situados en territorios municipales, de dos o más entidades federativas, formen o tiendan a formar una continuidad demográfica (fenómeno de conurbación), la federación, los estados y municipios respectivos, en el ámbito de su competencia, planearán y regularán en forma conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal.

Para concluir se puede decir que tanto el gobierno federal como el estatal promueven "la descentralización y desconcentración " de los servicios de competencia municipal, en el marco de una planeación a nivel nacional que, sin considerar la esencia del gobierno municipal, lo convierten en un simple gestor de su comunidad, y lo van integrando con mayor fuerza a un sistema de administración central.

2.3 Los mecanismos de coordinación de la Administración Pública Mexicana

El nacimiento de la administración pública mexicana, propiamente dicho, se da con el triunfo del movimiento independiente en el año de 1821.

En su origen, nuestra administración contó con cuatro órganos administrativos para atender las funciones que, en aquel entonces, le fueron encomendadas, a saber: " las secretarías de Estado y del Despacho Universal de Relaciones Exteriores e Interiores, de Justicia y Negocios Eclesiásticos, de Hacienda Pública y de Guerra, con encargo de lo perteneciente a Marina..."³⁶ las

³⁶Chanes Nieto, José. "El mejoramiento de la coordinación en la Administración Pública Federal", en Coordinación Administrativa, Colección Seminarios Número 6. Secretaría de la Presidencia. México.. 1977. pág. 334.

cuales, conforme el Estado se desarrolló e intervino más ampliamente en la vida económica del país, se desagregaron o adicionaron hasta conformar, dentro del período de estudio que analizamos, una administración pública³⁷ tanto compleja, integrada por diez y nueve Secretarías de Estado, un departamento administrativo como lo es el del Distrito Federal, diversas procuradurías - General de la República, General de Justicia del Distrito Federal, Federal del Consumidor, Federal de la Defensa del Trabajo, Federal de Protección al Ambiente y Agraria -, diversos tribunales administrativos - Fiscal de la Federación, Federal de Conciliación y Arbitraje, Agrario y Contencioso Administrativo del Distrito Federal -, además de doscientos quince organismos del sector paraestatal³⁸ que quedaron vigentes después del proceso de desincorporación realizado por el gobierno federal durante el período 1988-1994.

Esta multiplicación de dependencias en nuestro devenir histórico, derivada del crecimiento de nuestra población y de nuestra riqueza nacional, entre algunos otros, ha dado lugar a una mayor complejidad de nuestra vida económica, política y social, y con ello a una de las principales tareas de la administración pública mexicana, la de coordinar.

* Etimológicamente coordinar significa establecer fórmulas que permitan la unidad de acción en una unidad compleja...(dicho en otras palabras es)... hacer que la complejidad y la división alcancen unidad y una cierta simplificación.³⁹

³⁷ La administración pública mexicana durante el período 1988-1994, inició con 19 Secretarías de Estado y terminó con 18, toda vez que en 1992 desapareció la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuyas funciones fueron asimiladas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Hemos omitido deliberadamente las modificaciones que se realizaron el 28 de diciembre de 1994 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por haberse realizado con posterioridad al período de nuestro estudio y por considerar que, si bien, estas modificaciones dieron lugar a la desaparición de la Secretaría de Pesca y a la compactación de las atribuciones y funciones de diversas dependencias, que dieron lugar a otras con diferentes denominaciones, esto no disminuye la complejidad en el manejo de la administración gubernamental.

³⁸ Las cifras referidas al Sector Paraestatal son citadas en Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Informe de Ejecución 1995. SHCP. México. Talleres de la Coordinación de Apoyo Gráfico de la Presidencia de la República. 1996. pág. 103.

³⁹ Chanes Nieto, José. "El mejoramiento de la coordinación..." *Op. cit.* pág. 337.

En este sentido, la coordinación - como una de los instrumentos fundamentales del proceso administrativo - garantiza, o por lo menos ese es el propósito, que las actividades de la administración pública se lleven a cabo de manera ordenada, evitando con ello la duplicación de funciones, el despilfarro de recursos, de esfuerzos, y la bifurcación de criterios y objetivos, cuyos resultados derivan en la anarquía, dispersión y derroche.

En México la coordinación de la administración pública ha recaído fundamentalmente en el titular del Ejecutivo Federal, como jefe de ésta. El hecho ha convertido al Presidente de la República en el coordinador por excelencia, pero a la vez, ha generado un incremento en el número de asuntos que debe atender y, por ende, a un mayor centralismo en su persona que dificulta la solución expedita de los asuntos públicos.

Esta circunstancia ha dado lugar a la promoción de diversos mecanismos de coordinación con el fin de hacer más eficiente y eficaz la administración. Dichos mecanismos podrían clasificarse de la siguiente manera:

*a).- Aquellos creados para actuar a nivel nacional cubriendo la totalidad de los aspectos socioeconómicos. Por ejemplo: El Consejo Nacional Económico (1928), La Comisión Nacional de Planeación (1930), El Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos (1933), La Comisión Federal de Planificación Económica (1942), La Comisión Nacional Tripartita (1971), La Comisión Nacional de Desarrollo Regional creada en 1975, cuyas atribuciones se ampliaron en 1976, pasando a denominarse Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano.

*Cabe mencionar dentro de este grupo al Segundo Plan Sexenal (1941-1946), ya que en el capítulo de " Planeación y Coordinación ", señalaba la creación del Supremo Consejo de la Nación, en el cual quedarían representadas todas las fuerzas económicas, sociales, políticas y militares.

"b).- Aquellos creados para actuar a nivel nacional pero cuya función quedó circunscrita a aspectos específicos. Por ejemplo: La Comisión Nacional de Colonización (1947), La Comisión Coordinadora del Programa de Bienestar Rural (1954), El Consejo Nacional de Ganadería (1966), La Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario (1975).

"c).- Aquellos creados para actuar a nivel estatal y cuya acción comprendía aspectos específicos. Por ejemplo: La Junta de Mejoras Materiales y Servicios Públicos (1932), Las Comisiones Agrarias Mixtas (1934), El Comité para el Fomento y Vigilancia de la Producción, Explotación y Exportación de las Riquezas Forestales en los Estados de Veracruz, Tabasco, Campeche, Chiapas, Yucatán y el territorio de Quintana Roo (1936), La Comisión Impulsora de la Industrialización en el Territorio Sur de Baja California (1948), La Comisión de Estudios de los Problemas Económicos del Noroeste de México (1948), El Centro Coordinador Indigenista de la Región Tarahumara (1952), El Comité de Precios y Distribución (1959), El Comité Regional Agrícola del Estado de Sinaloa (1963), Los Comités Estatales de Fomento Ganadero (1966).

"d).- Aquellos creados para actuar a nivel local cubriendo la totalidad de los aspectos socioeconómicos. Por ejemplo: Los Consejos Locales de Planeación (1930), Los Consejos Locales de Economía (1933), Los Consejos Mixtos de Economía Regional (1942), El Comité para el Desarrollo Económico de la Península de Baja California (1961), Los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES) (creados entre 1971 y 1975, modificados entre 1976 y 1977 y abrogados en 1981)."⁴⁰

Con la abrogación de los COPRODES surgen, con el fin de mejorar los mecanismos de coordinación que habían venido actuando a nivel estatal, los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES)⁴¹ los cuales, en el marco del Convenio Único de Coordinación ratificado por el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales en la IV Reunión de la República,

⁴⁰ Secretaría de Programación y Presupuesto Los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo COPLADES. México. Talleres Gráficos de la Nación. 1981. págs. 7-10.

⁴¹ Diario Oficial de la Federación del 13 de febrero de 1981.

celebrada el 5 de febrero de 1981 en la ciudad de Hermosillo, Sonora, fueron concebidos como organismos estatales cuyo propósito sería el "promover y coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación de los planes estatales de desarrollo, buscando compatibilizar a nivel local, los esfuerzos de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipales, tanto en el proceso de planeación, programación, evaluación e información, como en la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, propiciando la colaboración de los diversos sectores de la comunidad."⁴²

Estos Convenios Únicos de Coordinación, que dieron sustento al funcionamiento de los COPLADES, cambiaron su denominación en el inicio de la administración del Presidente Salinas de Gortari al de Convenio Único de Desarrollo, el cual, como elemento regulador de las acciones coordinadas entre el Gobierno Federal y los gobiernos locales, sustentaría la dimensión regional del Plan Nacional de Desarrollo de esta administración.

Este cambio de denominación, trajo aparejada la creación de los sistemas estatales de planeación democrática. Por medio de éstos, no solo fue posible darle una dimensión nacional al Sistema Nacional de Planeación Democrática, sino que también, se permitió la formulación y ejecución de planes de desarrollo estatal, vinculando con ello, de manera más estrecha, los objetivos nacionales y las prioridades estatales, a través de una participación más directa de los estados y municipios.

Posteriormente, durante el periodo 1995-2000, es cambiada nuevamente la denominación de este mecanismo de coordinación para adoptar la de Convenios de Desarrollo Social, a través del cual se conviene la ejecución de acciones conjuntas entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos de la entidades federativas.

⁴² Secretaría de Programación y Presupuesto. Los Comités Estatales... Op. cit. pág. 15.

Como es posible observar, los mecanismos de coordinación en el devenir histórico de la administración pública mexicana han jugado un papel muy importante, ya que a través de ellos se ha tratado de armonizar todas las acciones que la Federación, por conducto de sus diversas dependencias, ha concertado y concierta con cada uno de los Estados. Este hecho, de suyo relevante, se magnifica cuando un país como el nuestro necesita aprovechar al máximo sus recursos, de por sí escasos, en aras de elevar los niveles de bienestar de una población mayor y cada vez más demandante.

2.3.1. Los Convenios Únicos de Desarrollo Federación - Estado (CUD)

El ejercicio y fortalecimiento de la planeación en México ha requerido el desarrollo de un marco legal que considere la coordinación de los tres órdenes de gobierno, los niveles de aplicación de acuerdo a la división político-administrativa y la estructura de la Administración Pública Federal (global, sectorial e institucional), así como las vertientes de ejecución que correspondan a una economía como la nuestra.

La prerrogativa constitucional del Estado para asumir la rectoría económica y, por tanto, de regular, planear, conducir y coordinar el desarrollo económico nacional, conlleva la necesidad de armonizar los esfuerzos que desarrollen no sólo el Ejecutivo Federal, sino también, los Estados, Municipios y sectores sociales que conforman nuestro país.

Para ello, la Ley de Planeación, reglamentaria de los artículos 25 y 26 constitucionales, faculta al Ejecutivo Federal para convenir con los gobiernos estatales todas aquellas acciones que permitan la integración y participación de las administraciones públicas federal, estatal y municipales en el Sistema Nacional de Planeación Democrática a efecto de lograr la congruencia del quehacer gubernamental entre lo particular y lo general.

Dentro de este marco, el Gobierno Federal ha instrumentado, como vimos en el apartado anterior, diversas acciones con el fin de alcanzar un desarrollo regional que le permita descentralizar las actividades económicas y sociales, bajo un enfoque integral y congruente con la estrategia definida en sus diversos planes de desarrollo.

Durante el periodo 1988-1994, estas acciones se llevaron a través de un instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero denominado Convenio Único de Desarrollo, mismo que "... asume el carácter de instrumento básico de dos voluntades - la del Ejecutivo federal y el estatal - por medio del cual se adquieren los compromisos para procurar la buena marcha de sus respectivos sistemas de planeación. A través de estos procesos, la federación transfiere a los estados y municipios recursos humanos, financieros y materiales para cumplir compromisos sobre áreas concurrentes y de interés común para las tres instancias gubernamentales."⁴³

Como ejemplo de los convenios establecidos por la Federación con el resto de las Entidades Federativas, habremos de revisar el Convenio de Desarrollo Social 1995 que suscriben el Ejecutivo Federal y Ejecutivo del Estado de México.

Cabe hacer mención que, si bien, este convenio no corresponde al periodo que estamos analizando, si nos da una visión de lo que se pretende alcanzar con ellos, ya que en esencia este convenio y el Convenio Único de Desarrollo, denominación con la que se manejó este mecanismo de coordinación durante el periodo 1989-1994, guardan los mismos propósitos, como son: fortalecer las actividades económicas en los Estados; robustecer el Federalismo; descentralizar los recursos y funciones de la capital de la República; y fortalecer el régimen democrático y republicano de nuestra nación. Por otra parte, consideramos, el análisis de este documento le dará actualidad al presente apartado sin alterar el contenido de la investigación.

⁴³ Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México, México. 2 da. edición, Editorial S. O. Arte Gráfico y Publicidad. 1992, pág. 130.

Dentro de este contexto, el Convenio de Desarrollo Social que suscribieron el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de México en 1995, consta de antecedentes y ocho capítulos. Los capítulos a los que se hace referencia son : I) Del objeto del convenio; II) Disposiciones generales; III) De la planeación estatal para el desarrollo; IV) De las acciones de coordinación y concertación en apoyo al programa de emergencia económica; V) De la coordinación y concertación de acciones para el desarrollo social; VI) De los programas de solidaridad y desarrollo regional; VII) Del sistema estatal de control, evaluación y desarrollo administrativo; y VIII) Estipulaciones finales.

Respecto a los antecedentes, el convenio hace referencia a nuestra forma de gobierno (república representativa, democrática y federal); a la necesidad de contar con un sistema de planeación democrática en el que participe la Administración Pública Federal en su conjunto con el propósito de atender las demandas nacionales y regionales; a la pretensión del Gobierno Federal de lograr un desenvolvimiento armónico del desarrollo nacional que beneficie principalmente a la población que sufre graves rezagos económicos y sociales; y a la necesidad de conjugar esfuerzos para que las acciones de gobierno que realicen la Federación, Estados y Municipios tengan un reflejo económico y social que se manifieste en el hogar de cada mexicano.

Estos antecedentes, motivo de la firma del convenio entre ambos Ejecutivos, de suyo reflejan gran parte de la problemática del país. Consideramos que la sana referencia a recordar " nuestra forma de gobierno como una república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos, teniendo al municipio como base de su división territorial y de organización política y administrativa",⁴⁴ más que un hecho en la realidad, representa una aspiración a la que debemos enfocar todos nuestros esfuerzos. La experiencia nos dice que el centralismo con que se han manejado las acciones de gobierno no han resultado del todo positivas, en este sentido , fortalecer el sistema federal mediante una mayor participación de las entidades federativas en la planeación del desarrollo nacional, es fundamental.

⁴⁴ "Convenio de Desarrollo Social 1995 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de México", en Secretaría de la Contraloría del Estado de México Marco de Referencia. México. pág. 539.

La necesidad de que exista un sistema de planeación democrática en el que participe la administración pública federal en el desarrollo nacional y regional, a la luz de un enfoque sistémico, conlleva la necesidad de que participen también las administraciones estatales y municipales, a efecto de que sean éstas las promotoras de su propio desarrollo dentro del marco de la estrategia nacional en la materia. Y es aquí donde el papel de la coordinación en el ámbito de la administración pública juega un papel preponderante, no como una fase del proceso administrativo, sino como la esencia misma de la administración entre pares, es decir, entre iguales, dado que la Federación es un conjunto indisoluble de niveles de competencia.

A efecto de superar lo vertido en los antecedentes, que de hecho representan un breve diagnóstico de la situación que prevalece no sólo en el Estado de México sino en todo el país, en su primer capítulo el convenio establece como objetivos del mismo, " coordinar la ejecución de acciones, así como la aplicación de recursos para la realización de obras y proyectos a fin de impulsar el desarrollo en la entidad y en sus municipios, fortaleciendo así el sistema federal... vinculando los esfuerzos que realicen los tres niveles de gobierno en el combate a la pobreza, mediante la descentralización de funciones y el fortalecimiento de los mecanismos de participación social...(además de vincular)... las acciones de los planes sectoriales, regionales y especiales que llevan a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con la planeación estatal para el desarrollo, a fin de que las acciones que se realicen sean congruentes y permitan la equidad y permanencia en el desarrollo nacional."⁴⁵

El capítulo II establece que el convenio será la única vía de coordinación entre ambos órdenes de gobierno, aclarando que aquellas acciones que se realicen con la intervención de los municipios deberán llevarse a cabo mediante la firma de acuerdos de coordinación con éstos o como anexos de ejecución.

⁴⁵ Ibidem, pág. 540.

La ejecución de las obras y proyectos prioritarios que de ellos se deriven, habrán de realizarse a través de tres fuentes de financiamiento: los programas normales de inversión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; los recursos que asigne la Federación vía Ramo XXVI " Solidaridad y Desarrollo Regional "; y las aportaciones a estos programas que le correspondan a la propia entidad federativa.

El control y la evaluación del ejercicio del gasto del Ramo XXVI se llevarán a cabo por las Secretarías de Desarrollo Social y de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el ámbito de sus respectivas competencias.

El capítulo III establece el compromiso de ambos Ejecutivos por mejorar el Sistema Estatal de Planeación Democrática a efecto de hacer más participativa y dinámica la relación Federación-Estado-Municipio, para lo cual se fortalecerá, integrará y operará el Comité de Planeación para el Desarrollo como único mecanismo de coordinación institucional por el que el Ejecutivo Federal informará al Estatal la política económica que regirá para el año a efecto de que éste instrumente las medidas a nivel estatal que sean acordes a los objetivos del Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE).

En materia municipal, se estipula que se continuará impulsando el funcionamiento de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, con el fin de avanzar en el esquema de coordinación entre los tres niveles de gobierno.

En complemento a lo anterior, ambos titulares se comprometen a perfeccionar la operación del Sistema de Información Financiera del Sistema Nacional de Planeación Democrática, especificando, que será responsabilidad del Ejecutivo Estatal proporcionar a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Desarrollo Social, la información financiera y fiscal que permita sustentar la transferencia de recursos que se haya realizado.

El cuarto capítulo tiene por objeto, no sólo mantener las relaciones de coordinación entre los tres niveles de gobierno para dar cumplimiento a los propósitos establecidos en el Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento (PABEC), sino que también pretende promover la participación concertada de los diversos sectores productivos de la economía con el fin de alcanzar los propósitos que se establecen en el Programa de Emergencia Económica, los cuales pretenden "...lograr que el déficit en la cuenta corriente se reduzca ordenadamente a niveles manejables en el corto plazo; crear las condiciones para una pronta recuperación de la actividad económica y el empleo; y conseguir que el efecto inflacionario de la devaluación sea lo más reducido y corto posible."⁴⁶

Para ello, establece impulsar la participación de los sectores social y privado en los esfuerzos por expandir y modernizar la infraestructura básica, a través de la concurrencia de la inversión privada en sus áreas de ferrocarriles, telecomunicaciones, puertos y aeropuertos, para lo cual el Ejecutivo Federal se compromete a llevar a cabo, por conducto de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, las medidas que " permitan agilizar la revisión y modernización del marco regulatorio y operativo para apoyar la actividad económica, eliminando los obstáculos que inhiben la actividad empresarial, así como promover de manera coordinada con el Ejecutivo Estatal un acelerado proceso de desregulación a nivel local para facilitar la actividad económica."⁴⁷

El capítulo V establece la coordinación de los tres niveles de gobierno para alcanzar cuatro objetivos básicos: a) promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; b) vigilar y estimular el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas y programas relacionados con recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre, acuática y pesca; c) fomentar y realizar programas de reforestación y restauración ecológica; y d) promover el ordenamiento ecológico del territorio nacional.

⁴⁶ *Ibidem*, pág. 543.

⁴⁷ *Ibidem*, pág. 543.

Para el cumplimiento de lo anterior, se proponen diversas acciones que propicien una mayor productividad en el campo y un desarrollo regional equilibrado, entre las que destacan: la continuación de la operación del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) a efecto de estimular la organización de los productores, la comercialización de los productos agropecuarios y el beneficio de los consumidores nacionales.

Como ello requiere una mayor participación de los productores rurales, el convenio plantea también, la capacitación, asistencia técnica y el desarrollo de la empresa rural.

La vigilancia y el control tanto institucional como social de las operaciones que se efectúen a través del PROCAMPO, serán realizados por las Secretarías de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Dentro de este mismo capítulo, se concierta, también, atender las demandas indígenas a efecto de erradicar las desigualdades sociales y económicas; realizar programas y acciones en materia de asentamientos humanos; ordenar el territorio de los centros de población; fomentar la administración municipal del desarrollo urbano; regularizar la tenencia de la tierra; crear reservas territoriales; ordenar el uso del suelo; satisfacer en forma equilibrada las demandas de vivienda rural y urbana, en especial las de interés social y popular; desgravar y fomentar la actividad habitacional; ampliar, promover y mejorar los servicios financieros para la actividad habitacional; fomentar tecnologías que abatan el costo de la vivienda; apoyar el mejoramiento y la edificación de vivienda a través de la autoconstrucción; fomentar la construcción de la vivienda en arrendamiento; fortalecer la operación de los organismos locales de vivienda; promover la educación física y el deporte estudiantil y selectivo; mejorar las condiciones y servicios de asistencia, prevención y atención a la salud de la población que más lo necesita; promover de manera concertada con los sectores social y privado el desarrollo turístico del Estado, preservando el equilibrio ecológico así como la protección al ambiente, entre algunos otros.

El capítulo número seis, refiere la conveniencia de que los Ejecutivos Federal y Estatal profundicen en el trabajo conjunto de combatir la pobreza y elevar los niveles de vida de la población a efecto de dar respuesta a las demandas sociales y crear nuevas formas de trabajo.

Para ello, se comprometen a fortalecer la capacidad de decisión y ejecución de los municipios con el propósito de que puedan responder directamente a las propuestas de obras y proyectos que demanda la comunidad, en el marco del Programa Nacional de Solidaridad.

Es obvio que este tipo de acciones requiere de una cantidad de dinero mayor a la que los municipios pueden captar como producto de sus atribuciones, por lo que ambos Ejecutivos convienen en descentralizar, a través del Programa Fondo de Solidaridad Municipal, los recursos que permitan cumplir con los cometidos antes citados.

Cabe hacer hincapié, que en el cuerpo del presente capítulo, se pretende, además, impulsar * los esquemas de diversificación productiva, reconversión tecnológica y comercialización, con el apoyo de procesos de asociación y complementación local y regional que permitan asegurar la viabilidad de las empresas y abrir espacios rentables...⁴⁸en apego al Programa Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad y a brindar una mayor atención a las demandas de las comunidades y pueblos indígenas, a través de los programas que opera el Fondo Regional de Solidaridad, respetando en todo momento su patrimonio cultural y consolidando sus organizaciones tradicionales.

En el capítulo número siete se contempla * la instrumentación y fortalecimiento de los sistemas de control y evaluación y para el desarrollo y modernización de las administraciones públicas estatal y

⁴⁸ Ibidem, pág. 546.

municipal, a fin de asegurar la aplicación transparente, honesta y eficaz de los recursos⁴⁹ que se empleen para el desarrollo del convenio.

Para ello, el Ejecutivo Estatal, por conducto de la Unidad de Control y Evaluación del Comité de Planeación y Desarrollo del Estado, llevará a cabo la evaluación de los programas y proyectos convenidos, con el objeto de dar a conocer a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, trimestralmente, el grado de su cumplimiento.

Finalmente, el último capítulo establece las causas que originarán la suspensión del convenio, estableciendo que las controversias que se susciten con motivo de su ejecución se harán del conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el fin de que sea ella quien resuelva en los términos que establece el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.3.2. Los Convenios Únicos de Desarrollo Estado-Municipio (CUDEM)

Hemos establecido en líneas anteriores que el ejercicio de la planeación en nuestro país demandó un marco jurídico que considerara la coordinación de los tres órdenes de gobierno que existen en nuestro país: el federal, el estatal y el municipal.

Esta demanda, que en el ámbito federal dio lugar a la modificación de los artículos 25 y 26 constitucionales, a la instrumentación de la Ley General de Planeación y a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tuvo su reflejo en el cuerpo legal de las entidades federativas de nuestro país. En tal virtud, y bajo el principio federal de que los Estados podrán elaborar sus propias leyes, pero en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones contenidas en la Constitución General de la República, las entidades federativas incorporaron a su constitución los

⁴⁹ Ibidem, pág. 547.

preceptos fundamentales de rectoría económica, establecieron su Sistema de Planeación Democrática y reconocieron al Municipio como promotor de su propio desarrollo.

De esta manera no solo se complementaron los mandatos constitucionales, estipulados en nuestra carta magna, sino que también se consolidó nuestra planeación democrática como instrumento de gobierno en los órdenes estatal y municipal, respectivamente.

En este tenor, las entidades federativas incorporaron a su marco jurídico su respectiva Ley de Planeación con objeto de constituir el Sistema Estatal de Planeación Democrática. A través de esta Ley, en términos generales y con las peculiaridades establecidas por cada legislación, se definieron los procesos de planeación que deberían llevarse en la entidad, las etapas a las que habría de ajustarse, las atribuciones y funciones de los órganos y autoridades de los municipios encargados de llevar a cabo la planeación en el ámbito municipal: El Ayuntamiento, el Presidente Municipal, las entidades de la administración pública municipal y el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal y sobre todo la coordinación entre éste y el Comité de Planeación de Desarrollo Estatal, la cual debería llevarse a cabo a través de la firma de convenios entre el Ejecutivo Estatal y los gobiernos municipales, teniendo por objeto coadyuvar, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la promoción de la planeación municipal y a que ésta sea congruente con los objetivos de la planeación nacional y estatal.

Al resguardo de este marco legal y con el fin de dar respuesta a una necesidad administrativa, se firmaron en 1984 los primeros Convenios Únicos de Coordinación entre estados y municipios, destacando en este renglón el del estado de Tabasco "... cuyo sistema estatal de planeación se perfeccionó al grado de llegar a vincular los 17 programas operativos anuales municipales con el respectivo, pero de orden estatal, así como con los planes regionales y sectoriales que instrumentaban tanto el gobierno federal como el del estado."⁵⁰

⁵⁰ Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Op. cit. pág. 209.

Con el tiempo, este recurso convencional que en la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari se transformó en Convenio Único de Desarrollo Municipal, se consolidó hasta convertirse en el instrumento a través del cual el gobierno estatal y los respectivos presidentes municipales asumen compromisos, suman voluntades y aportan los recursos para ejecutar programas de gobierno conjuntos.

Desde esta óptica, el Convenio Único de Desarrollo Municipal ha reforzado el papel del Municipio sin trastocar la naturaleza y el espíritu del Pacto Federal ya que "...sólo por excepción la Constitución General contiene disposiciones sobre los municipios; las relaciones entre federación y los entes municipales se desenvuelven a través de los estados; los municipios se han visto dotados de competencias mediante actos descentralizadores de los poderes estatales en lo general y excepcionalmente, de los federales; los municipios se sujetan al poder de tutela y no jerárquico de los estados y, finalmente, las cuestiones de índole intermunicipal se convierten en sustento de los actos de poder legítimo de las autoridades estatales...Por estas razones, además de que permite entablar una relación Intergubernamental más propicia para la eficiencia y la eficacia, el CUDEM ha ido adquiriendo mayor relevancia en el quehacer administrativo y gubernamental de México."⁵¹

Es evidente que si bien los municipios cuentan con las bases jurídicas para determinar sus planes, existen motivos sustanciales que dan lugar a que la planeación municipal no sea totalmente autónoma. El primero de ellos es de carácter económico en la medida en que la mayor parte de los recursos aplicados en su jurisdicción son de origen estatal y federal, y el segundo es de carácter político, pues el municipio es parte indisoluble del Estado nacional, hecho que lo obliga a adoptar como suyas las políticas generales de desarrollo.

Dentro de este marco, habremos de revisar el Convenio de Desarrollo Municipal 1996 signado por el Ejecutivo del Estado de México y los Ayuntamientos de su jurisdicción. Hemos de hacer

⁵¹ *Ibidem*, pág. 210.

hincaplé, una vez más, en que si bien este convenio es posterior al periodo sujeto a análisis en esta investigación, su contenido manifiesta los mecanismos de los que se vale la administración pública estatal para coordinar los esfuerzos de desarrollo que se realizan en su ámbito de competencia, a la par de que se derivan del mismo marco legal que sustentaron este tipo de acciones durante la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari.

En este orden de ideas, el convenio referido se conforma de un apartado referido a antecedentes y de siete capítulos, a saber: I).- Marco de actuación; II).- De las obras y acciones materia del convenio; III).- Del financiamiento de las obras y acciones; IV).- De la ejecución de las obras y acciones; V).- De las responsabilidades; VI).- Del sistema municipal de control y evaluación gubernamental; y VII).- De los términos.

El apartado referido a los antecedentes, parte del reconocimiento del municipio como el espacio básico en el que se está mucho más cerca del pueblo y se toma el pulso de las necesidades diarias que permiten recoger las aspiraciones legítimas de la población al bienestar, de ahí la necesidad de fortalecerlo financiera y administrativamente. " como una manera de apuntalar su autonomía y modernización, ya que en los municipios y en su fortaleza, radica la fuerza y el progreso del Estado."⁵²

Para ello, el ejecutivo estatal y los ayuntamientos " convienen en unificar esfuerzos y recursos para la realización de obras y la ejecución de acciones de carácter municipal, de conformidad con los objetivos establecidos en el Plan de Desarrollo del Estado de México y en los planes municipales de desarrollo."⁵³

⁵² Convenio de Desarrollo Municipal 1996 en Secretaría de la Contraloría del Estado de México, Marco de Referencia, México, 1996, pág. 843.

⁵³ Ibidem, pág. 843.

Con objeto de racionalizar el gasto, el capítulo segundo establece dar " prioridad a la conclusión de obras en proceso, a las que impliquen mayor participación ciudadana y a las que mantengan la mejor relación costo-beneficio..."⁵⁴

Su financiamiento, establece el capítulo tercero, se realizará con los fondos presupuestarios que les sean asignados, con los empréstitos que puedan contratar con los fondos de los fideicomisos constituidos por el ejecutivo estatal o con las aportaciones que realicen los sectores social y privado.

Cabe hacer mención que, si bien el convenio establece la realización de las obras o acciones de una manera conjunta, también establece la posibilidad de que éstas puedan llevarse a cabo con aportaciones cien por ciento estatales o cien por ciento municipales, las que en su caso, se complementarán con aportaciones de la comunidad, dando con ello dinámica a la vertiente de concertación que establecen el Sistema Nacional de Planeación Democrática y el Sistema Estatal en la misma materia.

Con el ánimo de que los recursos sirvan para el propósito al que fueron destinados, el convenio establece la obligatoriedad de su ejercicio, únicamente para el desarrollo de las obras o acciones que dieron lugar a tal presupuesto, prohibiendo las transferencias para el pago de gasto corriente.

A efecto de que la ejecución de las obras y acciones se desarrollen dentro de un marco de legalidad y transparencia, éstas " deberán instrumentarse con apego a la Ley de Obras Públicas del Estado de México y su Reglamento, a la Ley sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos, Mantenimientos y Almacenes del Estado de México y su Reglamento; al Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal 1996, y a las demás disposiciones aplicables en la materia."⁵⁵

⁵⁴ *Ibidem*, pág. 844.

⁵⁵ *Ibidem*, pág. 844.

Para ello, la Secretaría de la Contraloría del Estado, así como la comunidad a través de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia, sin perjuicio de las facultades que en la materia competen a la Contaduría General de Glosa del H. Poder Legislativo, habrán de vigilar la adecuada aplicación de los recursos que para el efecto se ejerzan.

La falta de capacidad técnica del municipio para el desarrollo de las obras o acciones motivo del convenio podrá ser supida y llevada a cabo por alguna dependencia del Ejecutivo Estatal, a petición del primero.

Lo anterior, pretende asegurar los beneficios que se derivan del convenio a todos los ayuntamientos que conforman la entidad, evitando con ello una mayor polarización entre los municipios que tienen una mayor cantidad de recursos y los que no los tienen.

El quinto capítulo toca un aspecto toral para el buen funcionamiento del presente convenio, al señalar las responsabilidades - administrativas, civiles y penales - en que incurrirán los servidores públicos que no cumplan con lo que en él se establece.

La normatividad del sistema municipal de control y evaluación gubernamental, establecida en el capítulo seis, será emitida por la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado y llevado a cabo por los ayuntamientos, correspondiendo a éstos, también, corregir las desviaciones y deficiencias detectadas, presentar los informes periódicos sobre los avances físicos y financieros en la ejecución de las obras y acciones convenidas, la desviación de los recursos de las acciones y obras autorizadas. El incumplimiento de ellas o " la falta de comprobación oportuna de los anticipos podrán ser causa de la suspensión de la ministración y/o devolución por parte de los ayuntamientos de dichos fondos con independencia de las responsabilidades en que se incurra"⁵⁶

⁵⁶ *Ibidem*, pág. 846.

La vigencia del convenio, según establece el séptimo capítulo, será anual y podrá revisarse, adicionarse o modificarse en cualquier tiempo, de común acuerdo entre ambas partes.

CAPITULO 3.- LA PLANEACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA DURANTE EL PERIODO 1940-1954.

Durante el período que va de 1940 a 1960, el Producto Interno Bruto (PIB) de México alcanzó una tasa de crecimiento promedio del 6% anual y niveles de inflación relativamente bajos. La estructura económica y social tuvo cambios significativos que dieron como resultado que el país pasara de una sociedad básicamente agrícola y rural a una predominantemente urbana.

Durante este período el Ejecutivo Federal instrumentó y ejecutó una estrategia exitosa para promover el crecimiento económico basada en la sustitución de importaciones y el proteccionismo a la producción nacional lo que repercutió en un crecimiento de la infraestructura económica y, por ende, en el incremento de la capacidad productiva del país. Esta estrategia estuvo basada en tres políticas fundamentales:

- * La política de asignación de recursos, que se llevó a cabo canalizando créditos a empresas industriales a través de Nafinsa (para los recursos externos) y de la banca privada (para los recursos internos)

- * La política impositiva consistió en promover el desarrollo industrial a través de la exención de los impuestos sobre la renta, hasta 40% del mismo, bajo una serie de condiciones fijadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Asimismo se concedió exención fiscal al comercio de importación y exportación, a las industrias "Nuevas y Necesarias" por períodos de cinco, siete y diez años, según las características de los productos manufacturados. Y,

- * La política comercial, que constituyó un elemento importante de la política de fomento industrial, al establecer modificaciones de los aranceles, precios oficiales de los artículos objeto del comercio exterior; permisos o licencias de importación, hasta constituir una política orientada al proteccionismo. Las licencias de importación se otorgaron con base en el argumento de industrias

nuevas; en 1947 sólo estaban sujetos a control el 1% de los bienes importados, en 1966 requerían permiso previo 60% de las 11,000 fracciones arancelarias de importación.⁵⁷

Al amparo de estas políticas, el sector privado cobra un gran auge en el desarrollo económico de México al incrementar su participación en el concierto económico nacional, lo que trajo aparejado fuertes desequilibrios al concentrar los recursos económicos en unas cuantas ciudades, con grandes costos para proveerlas de servicios, así como un desarrollo desigual por regiones, sectores y estratos de ingreso de la población.

A lo anterior, habrá que agregar que la política impositiva efectuada no cumplió con el propósito de incrementar los ingresos públicos al mismo ritmo que los gastos, lo que trajo consigo un déficit fiscal mayor que aunado a una inflación internacional con la misma tendencia y un exceso de demanda dio como resultante una mayor inflación doméstica, la devaluación del peso frente al dólar en 1976 y el deterioro de la balanza comercial.

Estos hechos, sin duda, señalaban el agotamiento de la estrategia económica sustentada en la sustitución de importaciones y el proteccionismo a la producción nacional, sin embargo, el "éxito alcanzado en las décadas anteriores... hacía difícil abandonarla. En vez de efectuar cambios estructurales de fondo, se intentó compensar el debilitamiento de la producción con medidas para aumentar la demanda que comprendieron la adquisición por parte del Estado de empresas privadas en difícil situación financiera y la creación de nuevas empresas públicas en campos de actividad antes limitados a la acción de los sectores social y privado. Al mismo tiempo se aumentaron los subsidios al resto de las empresas, con el propósito de evitar el deterioro de su nivel de producción y mantenerlas financieramente a flote. Los subsidios de todo tipo se

⁵⁷ Rivas Sánchez Roberto. "Desarrollo Administrativo del Estado Mexicano", en Pedro G. Zorrilla Martínez. La Reforma del Estado, México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. 1992. Colección Política y Administración. Tomo II. pág. 103

generalizaron sistemáticamente, para compensar parcialmente el impacto sobre el bienestar nacional del debilitamiento estructural de la economía.⁵⁶

* Los nuevos yacimientos petrolíferos... (que dieron lugar a que la economía se petrolizara)... y el exceso de liquidez mundial permitieron superar esta situación, pero el acelerado proceso de formación de capital que requirió elevados volúmenes de importaciones, el diferencial entre tasas de interés internos y externos, y la relativa estabilidad cambiaría, que hicieron atractivo el financiamiento externo, acrecentaron la vulnerabilidad de nuestra economía, aumentando su dependencia respecto de las condiciones de la economía internacional. Así, la caída del precio del petróleo, el alza de las tasas de interés reales en el exterior... (que durante el período se situaban en niveles negativos)..., una política de ajuste insuficiente para reducir el crecimiento del gasto público y del endeudamiento externo precipitaron la crisis de 1982.⁵⁷

En este sentido, la crisis ya no fue producto de un problema de liquidez como en un momento fue considerado en aquel entonces, dicho en otras palabras, la crisis no tuvo un carácter económico y coyuntural, sino que tuvo y tiene hasta nuestros días un fondo de naturaleza histórica y causas estructurales.

Dentro de este contexto, el gobierno se vio orillado, en febrero y agosto de ese mismo año, a devaluar nuevamente la moneda para alinear el tipo de cambio real a un nivel sostenible, hecho que se reflejó en un renovado impulso inflacionario que alcanzó una tasa cercana al 100%, hecho sin precedentes en la historia económica del México post-revolucionario.

A lo anterior, habrá que agregar que la actividad económica entró en recesión, lo que repercutió en una caída del PIB del (-) 0.6% en 1982⁵⁸ y en un agravamiento del problema referente a la fuga de

⁵⁶ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Op. cit. pág. 7.

⁵⁷ Programa Nacional de Fomento Industrial 1984-1988. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México. 1984. pág. 34.

⁵⁸ Evolución de la Economía Mexicana. Banxico e INEGI citado en Jarque, Carlos, et. al. El combate a la inflación: El éxito de la fórmula mexicana. México. Editorial Grijalbo. 1993. pág. 135.

capitales, dando como consecuencia que el país pasara de ser un importante receptor de ahorro externo a un emisor neto de capitales.

Esta circunstancia orilló a los acreedores externos a negar préstamos a México que, sin recursos externos y con un fuerte déficit en la balanza de pagos, se vio obligado a suspender el pago del servicio de la deuda externa que en aquel entonces ascendía a 92 mil 408 millones de dólares que representaban el 49% del PIB, de los cuales 46% debían pagarse en un periodo no mayor a tres años y un 27% durante 1983.

" A partir de entonces, se empezaron a cuestionar en nuestro país no solo el modelo económico imperante, sino también el papel del Estado, la eficacia del presidencialismo, el federalismo centralista y la justicia social. Entonces el péndulo ideológico retomo al liberalismo."⁶¹

En este marco el gobierno instrumentó una política económica tendiente a " transformar la planta productiva, elevar el nivel de eficiencia de la economía y a desarrollar un sector exportador capaz de generar los recursos necesarios para el desarrollo "⁶² lo que representaba un cambio radical de la estrategia hasta entonces llevada a cabo.

Es así que en 1982 el gobierno federal instrumentó una estrategia económica denominada Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) cuyo objetivo a corto plazo era el restablecimiento gradual de la estabilidad de precios, para lo cual partió de la premisa de que unas finanzas públicas sanas era una condición *sine qua non* para reducir la inflación.

Los resultados no se hicieron esperar, ya que en 1984 y 1985 el PIB creció en un 3.8 y un 2.5%, respectivamente, además de que la inflación bajo de un 101.9% en 1983 a un 57.7% en 1985.

⁶¹ Rivas Sánchez, Roberto. " El Desarrollo Administrativo..." *Op.cit.* pág. 105.

⁶² Plan Nacional de Desarrollo 1989- 1994. *Op.cit.* pág. 9

Adicionalmente, el Ejecutivo Federal propuso replantear el papel del Estado en el ámbito de la economía al proponer la rectoría de éste sobre el desarrollo, se contrajo su presencia a través de la venta de varias empresas del sector paraestatal, se liberalizó la economía y se puntualizó la importancia de revertir la centralización.

Sin embargo, la caída de los precios del petróleo - de 20 a 10 dólares el barril - en 1985, generó una pérdida de ocho millones de dólares de Ingresos públicos, lo que obligó al gobierno a depreciar el tipo de cambio de una manera acelerada con el fin de desarrollar las exportaciones no petroleras lo que dio lugar a que la inflación repuntara.

Ante la crítica circunstancia, el gobierno se ve precisado a instrumentar un nuevo programa de corte ortodoxo al que se le denominó Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), el cual tuvo por objeto desarrollar la economía y, en este sentido, reducir la inflación. Es conveniente resaltar que si bien el programa redituó ciertos avances en el crecimiento de la producción, éste no repercutió de manera considerable en la disminución de los índices inflacionarios que presentaba el país, alcanzando, en el año de 1987, sus valores más altos.

A lo anterior, habrá que agregar que " factores como la apreciación del tipo de cambio real, el moderado crecimiento de la producción y la expansión de las exportaciones no petroleras, estimularon al sector empresarial a realizar pagos anticipados de su deuda externa, lo que aunado a la incertidumbre por la caída del índice de la Bolsa Mexicana de Valores, en el mes de octubre, provocó una importante reducción de las reservas internacionales. Así, el 18 de noviembre de 1987, con el fin de proteger el nivel de las reservas, el Banco de México se retiró del mercado libre del dólar, lo que ocasionó que su cotización aumentara en alrededor del 33% (de 1 700 pesos/dólar pasó a ubicarse en alrededor de 2 258), agudizándose de esta manera el problema inflacionario."⁶³

⁶³ Jarque, Carlos, et. al. El combate... Op. cit. pág. 138 - 139.

La situación era alarmante, todo parecía indicar que el país se dirigía hacia un proceso hiperinflacionario, lo que orilló al gobierno a realizar un nuevo intento orientado a abatir la inflación. Es así que el 15 de diciembre de 1987, el gobierno de la República convoca a los representantes de los sectores obrero, campesino y empresarial a la residencia oficial de Los Pinos con el fin de concertar un nuevo programa económico denominado Pacto de Solidaridad Económica (PSE), a través del cual, y " mediante diversos ajustes fiscales, monetarios y crediticios, unidos a la concertación social y de precios... en 1988 se logró reducir muy significativamente la inflación."⁶⁴

No obstante lo anterior, el país siguió enfrentando diversos y serios problemas económicos y sociales atribuibles a tres factores fundamentales: " problemas estructurales acumulados en muchas décadas que no podían ser corregidos en unos cuantos años, agotamiento de los recursos por una evolución externa desfavorable, y el crecimiento histórico más elevado de la fuerza de trabajo."⁶⁵

Estos factores asestaron un severo golpe al Estado Benefactor pues en un solo decenio los indicadores de bienestar se derrumbaron. " El poder adquisitivo salarial se redujo en un 50%, el mercado estancado polarizó la riqueza, abriendo la brecha de la desigualdad pues cerca de la mitad de la población (42 millones) viven en condiciones de miseria y uno de cada cinco (17 millones) se encuentran en pobreza extrema ya que no alcanzan a satisfacer ni siquiera un 60% de sus necesidades esenciales en materia de educación, salud, vivienda y alimentación."⁶⁶

En forma paralela el PIB se estancó, presentando, durante el periodo 1982 - 1988, una tasa de crecimiento anual promedio prácticamente nula; se generó una alta concentración económica en las zonas urbanas que dio lugar no sólo a un deterioro ecológico, sino que orilló a un gran incremento de la inversión para dotarlos de servicios que a la postre resultaron insuficientes y que

⁶⁴ Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994. Op. cit. pág. 10.

⁶⁵ *Ibidem*, pág. 9.

⁶⁶ Tello, Carlos. " México: el combate a la Pobreza ", en Revista Examen, año I, número 12. México 1990.

a su vez provocó un mayor déficit público; derivado de la pobreza del campo, se incrementaron los índices de mortalidad infantil y migración a las grandes ciudades ocasionando, en este último caso, la proliferación de los cinturones de miseria; se deterioró el nivel de vida de gran parte de la población debido al estancamiento de la actividad económica y a la escasez de recursos tanto internos como externos; gran número de habitantes quedaron sin acceso a los servicios de salud; el rápido incremento de la población, resultado del descenso de la tasa de mortalidad, trajo consigo la insuficiencia de empleos y la incapacidad del Estado para generarlos, entre algunos otros.

Dentro de este panorama, a todas luces desolador, el Ejecutivo Federal, a cargo del Lic. Carlos Salinas de Gortari, expuso la necesidad de conducir al país a un cambio político, económico y social que permitiera a la Nación acceder al siglo XXI * fortalecida en su soberanía, próspera en su economía, en paz, libre, democrática y capaz de abrir un horizonte de bienestar a todos los mexicanos.⁶⁷

Para ello, el proyecto económico de la * administración salinista * planteó la necesidad de profundizar el proceso de cambio estructural con el propósito fundamental de recuperar el crecimiento sobre bases más sanas y permanentes. A mediano plazo, la finalidad de estos cambios habría de resumirse en un gran objetivo: modernizar todos los ámbitos de la vida nacional.

Dentro de este marco, los retos a enfrentar durante el período se desprendían de tres aristas diferentes pero entrelazadas y complementarias: la política, la económica y la social.

En materia política, factores como la crisis de legitimidad del Estado Benefactor, la existencia de una sociedad más diversificada, compleja, mejor informada y demandante, así como la * caída del sistema * de conteo electoral del 6 de julio de 1988, que pusieron en tela de juicio la legalidad y

⁶⁷ Presentación del Plan Nacional de Desarrollo 1989- 1994. Op. cit. pág. XI

legitimidad del proceso de elección presidencial, dieron la pauta para que el plan de gobierno contemplara en su estructura, diversas líneas de estrategia tendientes a defender y promover el nacionalismo democrático, acrecentar la confianza popular en las elecciones, profundizar la división de poderes y llevar adelante el proceso de descentralización política.

En lo económico, las acciones recurrentes presentadas durante el periodo 1940 - 1980 y agravadas por la incapacidad del Estado para hacerles frente durante el periodo 1980 - 1988, enfatizaron * la necesidad de alcanzar gradualmente una tasa elevada de crecimiento de la producción y de consolidar el abatimiento de la inflación como condiciones indispensables para avanzar, de manera satisfactoria, en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, en la creación suficiente de empleos bien remunerados para una población en edad de trabajar en rápido aumento y hacia una más justa distribución del ingreso.⁶⁶

En este sentido, la planeación se orientó a alcanzar gradualmente un crecimiento sostenido de la actividad económica cercano al 6% anual; a reducir los índices inflacionarios a niveles compatibles con la estabilidad cambiaria en un marco de equilibrio de la balanza de pagos; a estabilizar los precios; fortalecer la planta productiva; controlar las finanzas públicas; compatibilizar los ingresos públicos con las metas fiscales; promover la competitividad con el exterior; mejorar la distribución del ingreso; moderar el gasto público; incrementar la eficacia del sector público a través del desarrollo de actividades prioritarias y estratégicas; renegociar la deuda externa; promover el ahorro y la eficiente intermediación financiera; negociar el acceso a los mercados externos; y eliminar los obstáculos de la actividad económica, entre algunos otros.

En el aspecto social, la planeación intentó revertir los efectos de las políticas de ajuste y estabilización impuestas a la anterior administración por los grupos financieros internacionales y el Fondo Monetario Internacional, que afectaron de manera significativa el bienestar de amplios sectores de la población.

⁶⁶ *Ibidem*, pag. 53

Para ello se contempló dentro del plan "una estrategia específicamente social que...(promoviera)... la ejecución de acciones encaminadas a aumentar de manera inmediata y directa el bienestar nacional."⁹⁰

Estas acciones, fueron regidas por cuatro líneas estratégicas: la primera referida a la generación de empleos bien remunerados y a la protección y aumento del poder adquisitivo de los salarios y del bienestar de los trabajadores; la segunda a la atención de las demandas prioritarias del bienestar social, tales como : seguridad pública, vivienda, educación, salud, participación ciudadana e institucional, servicios públicos, abasto, alimentación, etc.; la tercera a la protección del medio ambiente; y la cuarta a la erradicación de la pobreza extrema, incrementada en número por las políticas económicas hasta entonces llevadas a cabo.

Dentro de este marco, los aspectos políticos, económicos y sociales del país serían atendidos, respectivamente, a través de tres acuerdos nacionales, el primero referido a la Ampliación de la Vida Democrática, el segundo a la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios y el tercero al Mejoramiento Productivo de la Vida Nacional.

Estos tres acuerdos serían, finalmente, las bases de sustentación de la planeación para el periodo 1989 - 1994 y el marco de referencia a través del cual se instrumentó el Plan Nacional de Desarrollo en cuestión.

A la luz de este marco, consideramos conveniente hacer una revisión de los pasos previos a la instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, para lo cual habremos de analizar las ofertas políticas vertidas durante sus campañas por tres de los candidatos presidenciales (Salinas de Gortari, Cuauhtémoc Cárdenas y Manuel J. Clouthier) que a la postre captaron el mayor número de votos emitidos durante el proceso electoral de 1988, igualmente habremos de revisar los procesos de consulta popular instrumentados durante 1989, de cuyos contenidos se conformó

⁹⁰ *Ibidem*, pág. 97.

el Plan referido, así como los programas sectoriales a los que tuvo que ajustarse la administración pública federal durante el periodo.

Hemos omitido de manera deliberada las propuestas del resto de los candidatos presidenciales que participaron durante el proceso electoral antes citado, no por el hecho de que carezcan de validez o importancia los postulados por ellos planteados, sino más bien con el propósito de hacer más expedita la investigación y el arribo a conclusiones válidas.

3.1 Las campañas políticas y la planeación

El Estado Mexicano, de acuerdo a las normas que lo rigen y le dan sustento, es una República representativa, democrática y federal. Estos principios fundamentales de nuestra organización política, conllevan la necesidad de renovar de manera periódica los cuadros de representación que, en nuestro país, se materializan en las titularidades de la Presidencia de la República, Gubernaturas, Diputaciones, Senadurías, Presidencias Municipales, Regidurías y Sindicaturas.

Esta renovación, de suyo importante, es llevada a cabo, en el caso mexicano, por diversos partidos políticos, los cuales, tal y como los define Octavio Rodríguez Araujo, son " institución(es) política(s), surgida(s) en el contexto de(la).....legislación nacional, libremente formada(s) por ciudadanos y grupos de diferentes sectores de la población, que aunando su inquietud política a la voluntad de defensa de sus intereses - manifestados en un programa ideológico -, tratan por medio de su organización y una estrategia y táctica adecuadas, alcanzar el poder.....y.... mantenerse en él".⁷⁰

Desde el punto de vista constitucional, según establece el artículo 41, los partidos políticos en México son entidades de interés público que tienen como propósito el promover la participación

⁷⁰ Rodríguez Araujo Octavio, Los partidos políticos. Destinde Cuadernos de Cultura Política Universitaria Núm. 67. México. UNAM. 1975.pág. 31.

del pueblo en la vida democrática a efecto de contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Para lograr tal propósito, previo a los procesos electorales, los partidos políticos llevan a cabo un conjunto de acciones con mira a obtener el voto de la ciudadanía. Este conjunto de acciones denominado campañas políticas juegan un papel trascendental en la vida política, económica y social del país y, por ende, en la planeación que con posterioridad se realice.

En lo político, toda vez que el partido triunfador habrá de orientar sus acciones de gobierno en función de sus principios ideológicos y programas de acción; en lo económico en la medida en que el carácter ideológico del partido habrá de influir sobre el modelo de desarrollo económico que se instrumente; y en lo social cuando los efectos de los anteriores repercutan en un mayor bienestar para los gobernados.

Es aquí, precisamente, donde se encuentra la relación entre las campañas políticas y la planeación, ya que a través de las primeras se definen los escenarios que se pretenden alcanzar una vez que se accede al poder, mientras que la segunda, estructura de manera racional las acciones que habrán de realizarse para alcanzar los escenarios propuestos.

Dentro de este marco, habremos de revisar cuales fueron los escenarios propuestos por los candidatos presidenciales de los partidos Revolucionario Institucional (PRI), Acción Nacional (PAN) y el Frente Democrático Nacional integrado por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) y el Partido Popular Socialista (PPS), entre algunos otros; estas tres fuerzas políticas captaron el mayor número de votos emitidos por la población durante el proceso electoral de 1985.

3.1.1 Partido Revolucionario Institucional (PRI)

Al inicio de su campaña política el Lic. Carlos Salinas de Gortari expuso a la nación que, de favorecerle el voto para acceder a la Presidencia de la República, su administración enfrentaría cuatro grandes retos, a saber: el reto de la soberanía; el reto democrático; el reto social y el reto económico.

Para ello, propuso cuatro postulados en los que descansaría el ejercicio de su política, denominada por él moderna; el primero de ellos referido a "la defensa y la promoción del nacionalismo revolucionario, de la independencia y de las libertades; el segundo al realismo con sentido social, como criterio para el desarrollo económico; el tercero a la participación y la responsabilidad como palanca del bienestar individual y colectivo; y el cuarto a la conformación gradual de una nueva cultura política que conjugara lo mejor de nuestra tradición con las innovaciones democráticas que reclamaba la diversidad de la sociedad".⁷¹

Estas propuestas, del entonces candidato Carlos Salinas de Gortari, pasan por la necesidad de defender y promover el nacionalismo democrático, de acrecentar la confianza popular en las elecciones, de profundizar la división de poderes y de llevar adelante el proceso descentralizador que diera lugar a una nueva cultura política.

Para ello, expuso el candidato Salinas, se deberá evitar "tener un Estado grande que invada a la sociedad civil y le reste participación y responsabilidad(agregando)...estar convencido de la necesidad de avanzar, hacia la formación de un Estado democrático fuerte, en lugar de un Estado más grande que le reste funciones a esa sociedad civil".⁷² Es precisamente en este último

⁷¹ Carlos Salinas de Gortari, Juntos enfrentaremos los retos. Discurso de Campaña, Tomo 1, PRI, México 1988, pág. 12.

⁷² Teresa Lozada, Uno Más Uno, citado en Con los pies en la Tierra. Crónica de la Campaña, Ed. Diana, México, 1988, pág. 47.

postulado en donde Salinas de Gortari perfila lo que más tarde sería su tesis central de gobierno: La Reforma del Estado.

3.1.2 Partido Acción Nacional (PAN)

Para el proceso electoral de 1988 la plataforma política del Partido Acción Nacional se sustentó en un documento, discutido y aprobado en su XXXIV Convención Nacional realizada el 21 de Noviembre de 1987, denominado "Un Plan para el Cambio".

Reflejo de las ideas contenidas en los principios doctrinarios del partido, el documento referido ofertaba al electorado diversos planteamientos de carácter político, económico y social, que de acceder al poder habrían de convertirse en acciones de gobierno. Entre estos destacan:

1.- "El poder debe delimitarse por tres factores fundamentales, a saber: la ley, el respeto irrestricto a la división de poderes establecidos en la carta magna y el voto ciudadano, debiéndose evitar la centralización absoluta del poder.

2.-" El respeto a las libertades, sobre todo políticas, debe tener un carácter permanente con el fin de que los ciudadanos tomen sus propias decisiones para afiliarse a organizaciones, asociaciones, instituciones y a los partidos políticos que mejor le parezcan.

3.- "La tierra debe sustentarse en la seguridad jurídica para su tenencia y explotación, en la Reforma Agraria como exigencia de justicia social y en el derecho del hombre para trabajarla y cultivarla.

4.- "El Estado sólo debe sustituir a la iniciativa privada en aquellos campos en que a ésta no le sea redituable invertir, para ello Acción Nacional propone un Estado subsidiario.

5.- "La actividad industrial deberá ser fomentada por el Estado con un sentido social en todas sus ramas; procurará, igualmente, incentivar la inversión extranjera que repercute en el desarrollo tecnológico nacional; implementará políticas de comercio y abasto; procurará la integración latinoamericana en materia de comercio exterior; y priorizará el turismo.

6.- "Por cuanto hace a la educación se deberán formar hombres críticos y libres en sus convicciones, costumbres, valores y creencias. Para ello, los libros deberán ser elaborados bajo la supervisión de los padres de familia, maestros, alumnos y sociedad en general.

7.-" La administración y procuración de justicia debe dejar de ser un propósito para convertirse en realidad; ello requiere de jueces capaces y honrados que comprendan la magnitud de su función. A la par, debe darse seguridad y paz al ciudadano con el fin de que no salga a la calle con el temor de que algo pueda sucederle.

8.-" En política exterior, Acción Nacional pugna por el respeto y la paz entre los pueblos; la integración de América Latina; por una relación franca y clara con los Estados Unidos de Norteamérica; y condena el intervencionismo, sobre todo en Latinoamérica".⁷³

3.1.3 Frente Democrático Nacional (FDN)

Con vista a los comicios federales de 1988, las siguientes organizaciones y partidos políticos, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Social Demócrata (PSD), Unidad Democrática, Partido Verde Mexicano, Corriente Democrática, Partido Socialista Revolucionario, Partido Nacional del Pueblo-Comité de Defensa Popular, Fuerzas Progresistas de México y Federación de Organizaciones Obreras del Distrito Federal; conformaron el Frente

⁷³ Plataforma Política del Partido Acción Nacional 1988-1994. Un Plan para el Cambio. Edit. PAN México, 1987.

Democrático Nacional, para sostener la candidatura del Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solorzano a la Presidencia de la República, a través de un documento denominado Plataforma Común del Frente Democrático Nacional, el cual se da a conocer el 12 de enero de 1988 en Jalapa, Ver.

Dicha Plataforma contempla 4 grandes apartados donde se expresa de forma sucinta los compromisos esenciales del Frente y de sus candidatos, a saber:

1.-" Formación de un Gobierno Democrático Nacional.- a través de reformas legales y políticas para promover la participación electoral;... fortalecer la división de poderes; ...ampliar el sistema de representación proporcional;...promover el ejercicio de las garantías individuales;... estimular la democratización de todas las organizaciones;...robustecer constitucionalmente el régimen federal...garantizar la plena autonomía del municipio; ...restaurando el régimen municipal en el D.F. creando el Estado de Anáhuac; y ...defender la igualdad de derechos de los grupos indígenas.

2.- "Detener el Empobrecimiento y Satisfacer las Necesidades del Pueblo.-... abatir la inflación mediante una política...que aumente...la oferta de productos básicos;...restablecer el control de precios de los bienes indispensables para la subsistencia;...fortalecer el ingreso...elevando el poder adquisitivo del salario hasta su nivel histórico más alto;...Revisar los precios de garantía de los productos del campo;...fomentar el empleo...mediante programas específicos por rama de actividad económica;...reducir...la marginación mediante programas combinados de obras públicas, empleo, salud, educación y vivienda;...mejorar...la nutrición popular... proteger integralmente a la niñez, garantizar la igualdad de la mujer; y revalorar el papel del trabajo como fuente primordial de la riqueza, el bienestar y la soberanía.

3.- "Impulsar el Desarrollo Independiente del País.-... suspender el pago del servicio de la deuda; ...recuperar plenamente nuestra soberanía económica por la aplicación y revisión de la ley de inversiones extranjeras;... detener la venta de activos de empresas mexicanas a cambio de pasivos financieros; ...asegurar la intervención racional y responsable del Estado en el desarrollo,

conforme a los principios de la Constitución; ...emprender un programa de reconstrucción económica destinando un alto porcentaje del producto nacional a la inversión productiva;... financiar el desarrollo...con recursos propios fomentando el ahorro nacional;...consumar la reforma agraria...devolviendo al texto del Art. 27 Constitucional su esencia revolucionaria;...establecer un plan de desarrollo industrial en función de las necesidades y recursos del país; y...emprender un combate a fondo contra la contaminación.

4.- "Fortalecer la soberanía de la Identidad Nacional.- .. recuperar el papel de México como vanguardia internacional en la defensa de la autodeterminación, la paz, el desarme, la no intervención y la cooperación entre los Estados independientemente de su sistema político y económico."⁷⁴

3.2 La Consulta Popular

Los Foros de Consulta Popular son órganos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, en ellos se recogen las opiniones y propuestas de los sectores de la sociedad para integrar el Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo, con objeto de responder al propósito de hacer más efectivo y realista el diseño y ejecución de la estrategia de desarrollo.

Las recomendaciones y conclusiones que surjan de éstos serán las propuestas que se tomarán en cuenta por los responsables de la elaboración del PND, los programas sectoriales, intersectoriales, regionales y especiales.

En este marco de ideas se puede decir, que los Foros de Consulta Popular son el antecedente inmediato para la definición y elaboración de la estrategia de desarrollo y del Plan Nacional de Desarrollo.

⁷⁴ Plataforma Común del Frente Democrático Nacional, difundida en Jalapa, Ver. el 12 de enero de 1988.

Las líneas generales y bases para la organización del Sistema Nacional de Planeación Democrática se dan en la Ley de Planeación que determina como tareas a realizar las siguientes:

- La organización de los Foros de Consulta Popular sobre los aspectos específicos de la vida nacional, organizados por el gobierno federal y los gobiernos estatales.
- Organización de los Foros específicos para los aspectos destacados.
- La propuesta a las entidades federativas con objeto de organizar los sistemas estatales de planeación coordinados con la planeación nacional.
- Integración y aprobación del PND.
- Elaboración de los programas regionales.
- Proceso de formulación del presupuesto de egresos de la federación, acorde con las prioridades y lineamientos del PND.
- Integración de programas de mediano plazo que desagreguen y detallen las políticas del PND.

Lo que se busca a través de la consolidación de los Foros de Consulta Popular es la participación social, con la que se confirma la decisión de amplios grupos de la sociedad para unir y articular esfuerzos con el gobierno a fin de contribuir en la solución de los problemas del desarrollo.

Es necesario que exista un esquema de articulación de los diversos agentes sociales, donde se especifiquen las tareas y responsabilidades de cada uno de ellos, con el objeto de que esto se aplique para instrumentar, ejecutar y evaluar los documentos producidos. Por todo, ello en enero de 1989 se instaló el Consejo Nacional de Concertación Económica⁷⁵, cuya tarea fue la de elaborar propuestas para determinar los temas y la integración de los 27 Foros de Consulta Popular, encargados de convocar a la participación ciudadana, así como recabar y analizar sus

⁷⁵ Instalación del Consejo Nacional de Concertación Económica, Palacio Nacional 31 de Enero de 1989 Diario Oficial de la Federación de la misma fecha.

planteamientos, los cuales fueron sistematizados por las dependencias de la Administración Pública Federal (APF) encargadas de organizar los foros.

Para formular el PND se recogieron las propuestas de la APF, de los gobiernos estatales y de los grupos sociales, con ello buscó el gobierno responder a su obligación y compromiso de enfrentar, con el concurso de la sociedad, los retos del cambio que vivía la Nación.

De la Consulta Popular y de la definición de los objetivos, metas y acciones de desarrollo por parte del Consejo Nacional de Concertación Económica se formularon los 21 Programas Nacionales de mediano Plazo, cuya elaboración correspondió a las dependencias responsables de la política sectorial correspondiente, por lo que quedaron circunscritos a un ámbito específico de acción.

*Estos Programas Nacionales de Mediano Plazo del Sistema Nacional de Planeación Democrática para el período 1989-1994, fueron:

- Salud
- Modernización Educativa, Cultural y del Deporte
- Procuración e Impartición de Justicia del Gobierno Federal
- Desarrollo Urbano
- Vivienda
- Protección del Medio Ambiente
- Modernización del Abasto
- Aprovechamiento del Agua
- Modernización de la Pesca
- Ciencia y Modernización Tecnológica
- Modernización de la Infraestructura del Transporte
- Modernización del Transporte

- Modernización de las Telecomunicaciones
- Modernización Energética
- Modernización de Minería
- Modernización de Turismo
- Modernización de la Empresa Pública
- Financiamiento del Desarrollo⁷⁶

Además de los programas sectoriales, se diseñaron y ejecutaron programas especiales, entre los que destaca el Programa Nacional de Solidaridad, que analizaremos más adelante.

Dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) fue de suma importancia definir como objetivo prioritario el renglón de participación social, por lo cual se buscó fortalecer los Foros de Consulta Popular a nivel estatal y municipal, consolidar la participación social en todos los niveles y etapas del SNPD y precisar los mecanismos y las bases de concertación.

⁷⁶ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1993. Op. cit. pág. 134

CAPITULO 4.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994.

Como hemos visto en el capítulo precedente, el desenvolvimiento económico del estado mexicano durante la década de los 80's se da en medio de agudos desequilibrios financieros derivados de los principales indicadores de la actividad económica.

El incremento desbordado de la deuda externa que da lugar a una gran transferencia de recursos hacia el exterior, la inestabilidad del tipo de cambio, las devaluaciones que se originan de éste, el deterioro de los términos de Intercambio, el desempleo, la inflación, el detrimento del ingreso, la disminución del ahorro interno, la caída considerable en las tasas de crecimiento de la inversión, el nulo crecimiento del PIB, entre algunos otros, orillaron al gobierno a que se replanteara el papel del Estado, en primera instancia con Miguel de la Madrid- época en la que se propuso la rectoría del Estado sobre el desarrollo, se liberalizó la economía, se contrajo la presencia del Estado vía el adelgazamiento del sector paraestatal y se destacó la importancia de revertir la centralización- , y en una segunda con Carlos Salinas de Gortari, quien propone la Reforma del Estado para superar la crisis de éste, cuyos resultados menoscabaron el nivel de vida del grueso de los mexicanos.

Es así que, al tomar posesión de la Presidencia de la República, Carlos Salinas de Gortari externa en su discurso la necesidad de modernizar al país como una condición inevitable para crecer y poder enfrentar los problemas.

En un marco de profunda transformación tecnológica, financiera y comercial, en el que los Estados se reestructuran con el fin de fortalecerse e incrementar su capacidad de dirección, Salinas de Gortari propone la transformación del Estado Mexicano con el fin de garantizar la seguridad de la nación, respetar la ley, mediar entre los grupos para evitar el desbordamiento de los conflictos, conducir las estrategias de desarrollo, generar las condiciones de crecimiento y apoyar a los grupos desprotegidos, entre otros más.

Para ello, el Estado debería compartir con la sociedad la responsabilidad de elevar el nivel de vida de la población, evitando el paternalismo del Estado Benefactor que, una vez agotado, nada tenía que ofrecer a nuestro país, para enfocar los esfuerzos a conformar un Estado efectivamente rector de la modernización y desarrollo nacionales.

Así, la modernización propuesta es, para Salinas de Gortari, una "estrategia al servicio de la nación que le permite el desarrollo más pleno de sus facultades y potencialidades, y el mejoramiento de su vida, agregando a sus recursos propios el conjunto de los avances de la ciencia, la técnica y la cultura universales, pero siempre teniendo como base su personalidad histórica y el respeto a su identidad".⁷⁷

En el marco de este contexto y con el fin de alcanzar estos propósitos, el Presidente propuso tres acuerdos nacionales que buscaban "...atender...(las)...demandas inmediatas y abrir la perspectiva y el horizonte de los mexicanos."⁷⁸

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

El primer acuerdo parte de la premisa de que el momento por el que atravesaba el país era esencialmente político; en reconocimiento a la realidad, el Presidente propuso avanzar hacia un nuevo equilibrio en la vida nacional a través del perfeccionamiento y transparencia de los procesos electorales, la actualización del régimen de participación y la modernización de las prácticas de los actores políticos, para lo cual convocó a los partidos a revisar el Código Federal Electoral vigente,

⁷⁷ Valadés, Diego et.al. La transformación del Estado Mexicano, México, Ed. Diana S.A. de C.V. 1989, pág.221.

⁷⁸ Salinas de Gortari, Carlos. Mensaje de toma de posesión, México. Presidencia de la República, 1988, pág.8

estableciendo que el ritmo y profundidad de las reformas dependería del consenso que alcanzaran las fuerzas políticas participantes.

En referencia al segundo acuerdo, el titular del Ejecutivo Federal reconoce que el sólo acuerdo político resultaría insuficiente para solventar la situación del país si el estancamiento económico permanecía vigente, ya que ello conllevaría la nulificación de los esfuerzos democráticos y la generación de un conflicto social. De este argumento, estableció la necesidad de volver a crecer a través de una nueva estrategia de desarrollo que pudiera dejar atrás la crisis. Para ello, consideró, era necesario iniciar la recuperación de los niveles de vida sin relajar los hábitos de ahorro, productividad y eficiencia; atender el gasto social y la productividad de las entidades estratégicas; alentar la actividad de los particulares como parte de su contribución al desarrollo económico y social; fomentar las exportaciones no petroleras; expandir el mercado interno a través de la generación de empleos y la recuperación de los salarios; mantener el dominio de la Nación sobre los energéticos evitando su consumo desmedido, procurando la diversidad de sus fuentes y atendiendo, aunque no exclusivamente, el mercado interno; atender la excelencia en la investigación científica y el desarrollo tecnológico; y desarrollar la infraestructura de comunicación y turismo, entre otros.

La fuente de energía para la consecución de tales objetivos estaría sustentada en el ahorro interno, por lo que la deuda externa, que en diciembre de 1988 en su totalidad ascendía a 100,914 millones de dólares y representaba en servicio la transferencia al exterior de 5% del PNB,⁷⁹ constituía un fuerte dique para los propósitos gubernamentales.

Ante esta circunstancia, el Presidente estableció que la prioridad ya no sería pagar, sino volver a crecer, por lo que instruye, en su momento, al Secretario de Hacienda y Crédito Público a negociar de manera inmediata la deuda externa al tenor de las siguientes premisas:

⁷⁹ Gurria, José Angel. La política de la deuda externa. Una visión modernizadora de México. México, FCE, 1994 pág. 106.

- Abatir la transferencia neta de recursos al exterior;
- Reducir el valor de la deuda histórica acumulada;
- Asegurar a largo plazo los nuevos recursos que requiere el crecimiento para evitar incertidumbres que provoquen negociaciones anuales; y
- Disminuir el valor real de la deuda en su relación con el producto nacional.

En complemento a lo anterior, se mantendría el saneamiento de las finanzas públicas; se controlaría de manera estricta el gasto a fin de evitar un desborde inflacionario; se fortalecería el consumo, el ahorro y la inversión; se bajarían los impuestos al ingreso de las personas físicas y morales ampliando la base fiscal; se consolidaría la estabilidad de precios; se continuaría la concertación con los sectores sociales; y se crearía el Consejo Nacional de Concertación Económica de cuyo seno se definirían los criterios generales de política económica para 1989 y el Plan Nacional de Desarrollo para el período.

Por cuanto hace al tercer acuerdo, el propósito fundamental fue de alcanzar la justicia social; para ello, el Presidente expuso la necesidad de canalizar recursos y esfuerzos a cuatro prioridades sociales que enfrentaría su gobierno:

- Erradicación de la pobreza extrema;
- Garantía de seguridad pública;
- Dotación suficiente de servicios básicos en los Estados de la República; y
- Restablecimiento de la calidad de vida de la Ciudad de México.

Para enfrentar el problema lacerante de pobreza, Salinas de Gortari pone en marcha, el primer día de su mandato, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) como un instrumento complementario de los cambios estructurales que habrían de revertir la iniquidad social para compensar decididamente a los que menos tienen.

En este sentido, el PRONASOL se convierte en el instrumento de lucha frontal e inmediata contra la pobreza extrema, con acciones dirigidas a los pueblos indígenas, a los campesinos de escasos recursos y a los grupos populares urbanos con niveles de vida más deprimidos, que promuevan nuevas formas sociales de incorporación al trabajo, a través de nueve áreas de especial atención, a saber: alimentación; regularización de la tenencia de la tierra y vivienda; procuración de justicia; apertura y mejoramiento de espacios educativos; salud; electrificación de comunidades; agua potable; infraestructura agropecuaria; y preservación de recursos naturales.

Es importante hacer notar que este programa estaría basado en la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales, según se estipuló en el Acuerdo Presidencial del 6 de diciembre de 1988 que dio origen a la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad; sin embargo, en la praxis, esto no fue así del todo como más adelante habremos de analizar.

Al amparo de estos acuerdos nacionales, Salinas de Gortari estructura y da contenido al Plan que habría de regir las acciones de su gobierno, el cual presentó el 31 de mayo de 1989 en los términos y tiempos establecidos en la Constitución y en la Ley de Planeación.

En la presentación del mismo, reiteró la necesidad de "... promover las transformaciones en el Estado y en la sociedad que le permitan a la Nación transitar al siglo XXI fortalecida en su soberanía, próspera en su economía, en paz, libre, democrática y capaz de abrir un horizonte de bienestar a todos los mexicanos".⁸⁰ Dicho en otras palabras, Salinas de Gortari planteó una nueva relación entre el Estado y la sociedad en la que, a través del acuerdo mutuo (concertación), se llevarían a cabo las acciones de su gobierno que permitieran "... democratizar a México, hacer crecer nuestra economía, ensanchar el horizonte de bienestar de todos y, con ello, fortalecer la

⁸⁰. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. *Loc. cit.*, pág. XI.

soberanía y colocar al país entre la vanguardia de las naciones.⁶¹ A ello le denominó modernización.

Para la consecución de tales propósitos, era imprescindible considerar las profundas transformaciones que se presentaban en el entorno internacional, por lo que la estrategia de modernización planteaba la necesidad de transformar el Estado tanto en lo interno como en lo externo.

A lo interno el Estado debería de democratizarse, garantizar el imperio de la ley y la seguridad de los ciudadanos, armonizar los intereses de los diversos grupos sociales, impulsar las condiciones de crecimiento que significaran un avance tangible en el bienestar de todos los mexicanos e incrementar su eficacia con el fin de hacer más con menos, razón por la cual planteó continuar con su adelgazamiento.

En lo externo, basado en la tradicional política mexicana de no intervención y autodeterminación de los pueblos, plantea una nueva política exterior con una acción y presencia internacional más intensa tendente a fortalecer la cooperación internacional para el desarrollo, resolver pacíficamente los conflictos, buscar la paz, eliminar la amenaza o uso de la fuerza en las relaciones internacionales y la igualdad jurídica de todos los estados, todo ello enfocado a fortalecer la presencia de México en el exterior.

Desde esta perspectiva, los retos que debía enfrentar el país presentaban características políticas, económicas y sociales entrelazadas y complementarias, las cuales serían atendidas a través de los tres acuerdos nacionales propuestos a la Nación en su toma de posesión y contemplados en el plan como parte de la estructura general de la estrategia de modernización para el periodo, mismos que se analizarán a continuación.

⁶¹ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. *Op. cit.* pág. XIII.

4.1 Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática

A finales de la década de los 80's la sociedad mexicana ofrecía un panorama diverso y complejo que demandaba una serie de medidas políticas para hacerle frente. La aparición de nuevos partidos políticos y de nuevos grupos que expresaban su deseo de participar activamente en la vida pública, la renovación de los partidos tradicionales y la desconfianza en el partido gobernante por parte de una sociedad mejor informada y contestataria, dieron la pauta para que el candidato y posteriormente Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, propusiera, en su primer carácter, e integrara, en el segundo, a la estructura general de la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática.

Este acuerdo, que desde nuestro punto de vista no es resultado de una iniciativa personal o de una concesión derivada de la buena voluntad del Presidente en turno, sino de una necesidad objetiva de renovar el sistema político y las reglas del juego para los actores que en él participan, sería la guía de sustentación política a través de la cual se llevarían a cabo las acciones de gobierno en el marco de los Acuerdos para la Recuperación Económica y la Estabilidad de Precios y para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida, complementarios de la estructura general del plan.

Cuatro lineamientos estratégicos habrían de encauzar las acciones gubernamentales en este ámbito: La preservación del Estado de Derecho y la seguridad nacional; El perfeccionamiento de los procesos electorales y la ampliación de la participación política; La modernización del ejercicio de la autoridad mediante el fortalecimiento de la división de poderes, de la responsabilidad en el desempeño de las funciones públicas y de la autonomía de los ámbitos de gobierno, con la participación social en el diseño y ejecución de las acciones; y El impulso a la concertación con las organizaciones sociales en la conducción del desarrollo.

4.1.1 La preservación del Estado de Derecho y la seguridad nacional

La presente línea estratégica partió de dos elementos fundamentales, el primero referido a respetar y hacer respetar las bases jurídicas de la convivencia nacional, para lo cual el Estado aseguraría el irrestricto respeto a los derechos de la sociedad, mientras que el segundo tendería a reafirmar el nacionalismo como elemento esencial de nuestro desarrollo autónomo con apego a la ley, lo cual entrañaba convocar a la sociedad para que, unida al gobierno por ella electo, construyera consensos nacionales y definiera políticas y acciones a llevar a cabo.

Es así que a la luz de este marco, Salinas de Gortari crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)⁸², como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, la cual fue "...concebida como una institución que sirviera, fundamentalmente, para dar cause a la participación activa de la sociedad en la identificación y denuncia de los actos de las autoridades que en cualquier forma comportan o puedan comportar la violación de derechos humanos, así como promover la defensa efectiva de los particulares frente a tales actos."⁸³

Inspirada en una institución de derecho escandinavo denominada Ombudsman, esta Comisión no sustituiría en su función a los órganos encargados de procurar e impartir justicia, sino que serviría como órgano auxiliar en la defensa de los derechos fundamentales a través de recomendaciones de carácter no obligatorio para las autoridades gubernamentales, quedándole expresamente vedado el emitir recomendación alguna en materia electoral, laboral y de análisis jurisdiccional.

Es importante hacer notar que en el año de 1992, se eleva a rango constitucional la protección de los derechos humanos⁸⁴, para lo cual establece el apartado B del artículo 102 "El Congreso de la

⁸² Diario Oficial de la Federación del 6 de junio de 1990

⁸³ Exposición de motivos de la iniciativa de decreto que adiciona el artículo 102 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos presentada por el C. Presidente de la República al Congreso de la Unión, el 18 de noviembre de 1991, en Adiciones y Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1990-1992, Secretaría de Gobernación, México, 1992, pág. 87.

⁸⁴ Publicado en Diario Oficial de la Federación del 28 de enero de 1992.

Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación...⁸⁵

4.1.2 El perfeccionamiento de los procesos electorales y la ampliación de la participación política

Guardaba la finalidad de avanzar en la democratización del país a través del perfeccionamiento y legalidad de los procesos y procedimientos electorales, hecho que implicaba brindar acceso a los medios de comunicación a los partidos participantes, seguridad a sus candidatos y respetar la voluntad popular manifestada en las urnas y garantizar el derecho a la manifestación pública.

Dentro de este marco, Salinas de Gortari, justifica la necesidad de modernizar el Estado mexicano; para él un "... Estado moderno es aquel que garantiza la seguridad de la Nación, y a la vez da seguridad a sus ciudadanos; aquel que respeta y hace respetar la ley, reconoce la pluralidad política y recoge la crítica, alienta a la sociedad civil, evita que se exacerbén los conflictos entre grupos. Mantiene transparencia y moderniza su relación con los partidos políticos, con los sindicatos, con los grupos empresariales, con la Iglesia, con las nuevas organizaciones, en el campos y en las ciudades."⁸⁶

Es así que, al tomar posesión como titular del Poder Ejecutivo, señala que la legislación electoral debía de reformarse y que se empeñaría en sacar adelante una reforma democrática en tanto el consenso de las fuerzas políticas lo permitieran.

⁸⁵ Mexicano: ésta es tu Constitución. *Op. cit.*, pág. 256

⁸⁶ Carlos Salinas de Gortari. *Mensaje de Toma de Posesión. Op. cit.*, pág. 7.

Para ello, instruyó en el mes de enero de 1989 al Secretario de Gobernación para que hiciera una invitación a los miembros de la Comisión Electoral a efecto de realizar una consulta popular para conocer la posible orientación de la reforma electoral que comprometiera a todos en el cumplimiento de dicho propósito.

Diversas fueron las negociaciones realizadas en aquel entonces, que dieron lugar, en una primera instancia, a la modificación de los artículos constitucionales 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 80 y 73⁸⁷, y, en una segunda, a la creación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).⁸⁸

El nuevo marco jurídico electoral, aprobado por el 85% de los diputados federales según reza el segundo informe de gobierno, dispuso la coparticipación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, de los partidos políticos nacionales y de la ciudadanía en la organización de las elecciones y la creación de un órgano profesional y autónomo para la administración de las leyes electorales en el que participaran todos los partidos políticos y en el que ninguno de ellos pudiese tener la mayoría. De esta manera, se crearon el Instituto Federal Electoral - integrado por un Consejo General, una Junta General Ejecutiva y la Dirección General a nivel central y un mecanismo desconcentrado de delegaciones en cada Estado - para organizar las elecciones y el Tribunal Federal Electoral para resolver las controversias. Se elaboró un padrón electoral totalmente nuevo a través de visitas domiciliarias en el que se incorporaron 39.5 millones de mexicanos y poco más del 92% de la población en edad de votar obtuvo su credencial de elector.

Evidentemente, el nuevo marco jurídico no satisfizo las expectativas de la mayor parte de los partidos políticos; sin embargo, para el Partido Revolucionario Institucional representó un mecanismo más "moderno" que le permitió seguir controlando la función electoral a nivel nacional y, sobre todo, seguir gobernando.

⁸⁷ Publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 6 de abril de 1990.

⁸⁸ Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 15 de agosto de 1990.

4.1.3 La modernización del ejercicio de la autoridad mediante el fortalecimiento de la división de poderes, de la responsabilidad en el desempeño de las funciones públicas y de la autonomía de los ámbitos de gobierno, con la participación social en el diseño y ejecución de las acciones

Establecía la necesidad de modernizar el Estado con la finalidad de fortalecer la división de poderes, asegurar el honesto desempeño de la función pública por parte de los funcionarios de la administración gubernamental y coordinar y concertar las acciones de gobierno con los Estados y Municipios en aras de fortalecer el Pacto Federal.

Es así que, a través del fortalecimiento de la división de poderes, pero sobre todo de la colaboración de los mismos, principalmente de la mayoría priísta en el Poder Legislativo, durante el periodo fue posible llevar a cabo las reformas constitucionales que sustentaron la nueva ley que reguló los procesos electorales en México denominada COFIPE, las modificaciones a los Códigos Penal y de Procedimientos Penales de la capital de la República y de la Federación, la modificación a la Ley de Población⁹⁰ creándose la figura política del refugiado, las nuevas relaciones con la Iglesia y de nuevo la participación mayoritaria de los particulares en la banca y la ley reglamentaria correspondiente, entre algunas otras.

Con el fin de hacer cumplir las responsabilidades públicas se modificó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dentro de este marco, al año de 1993, se impusieron más de setenta mil sanciones administrativas y se presentaron a las autoridades casi seis mil denuncias penales por actos de abuso de autoridad de diversos funcionarios. Es importante citar que, de éstos, ninguno ocupó un nivel preponderante dentro de la estructura de la Administración Pública Federal.

⁹⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 18 de julio de 1990

Por cuanto hace a fortalecer el pacto federal mexicano, se desarrollaron diversos mecanismos e instrumentos de colaboración administrativa intergubernamentales denominados Convenios Únicos de Desarrollo. Estos mecanismos tuvieron la finalidad, como hemos señalado antes, de transferir recursos a los Estados y Municipios con el objeto de fortalecer su capacidad de gestión gubernamental.

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

Proponía ampliar y perfeccionar la concertación con los diversos grupos sociales con el fin de alcanzar los objetivos del plan, no sólo en lo político, sino también en lo económico y social, así como la participación de la mujer y la juventud en todos los órdenes.

En el campo de la convocatoria nacional, Salinas de Gortari se propone despertar el interés de la ciudadanía por participar en la definición de las acciones de gobierno, con base en una de las vertientes de la Ley de Planeación, la concertación.

Es así que, en su mensaje de toma de posesión, señala que "Sobre la base de la experiencia exitosa del Pacto...(mecanismo instrumentado por Miguel de la Madrid)...haremos institucional la concertación con los sectores sociales como método permanente para la definición de la política económica. Crearemos, bajo el amparo de la Ley de Planeación, el Consejo Nacional de Concertación Económica. En este marco, habrán de precisarse los criterios generales de la política económica para el próximo año, e integrarse el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994."⁶⁰

Creado el 31 de enero de 1989, este Consejo se constituyó en foro permanente de participación obrera, campesina, de grupos populares, de instituciones académicas y de investigación, de organismos empresariales y de otras agrupaciones sociales, previendo la participación de los

⁶⁰ Carlos Salinas de Gortari. *Mensaje de Toma de Posesión*. *Op.cit.*, pág. 14.

diputados y senadores del Congreso de la Unión. A través de él habría de signarse y renovarse el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, mecanismo económico creado por esa administración para concertar con los grupos sociales la realización de las acciones que habrían de emprenderse para alcanzar el desarrollo y crecimiento económico.

Esta vertiente jugó un papel muy importante en el quehacer político, económico y social del gobierno del Presidente Salinas ya que, a través de ésta, legitimó las acciones por él emprendidas, sobre todo en el ámbito económico. Para nosotros, no pasó de ser el elemento negociador de la clase en el poder para llevar a cabo diversas acciones que no afectarían sus intereses.

4.2 Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios

El agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador que prevaleció en los años 40's y que manifestó su crisis al inicio de los 80's, trajo consigo serios desequilibrios del aparato productivo y distributivo del país que afectaron desfavorablemente su posición en el exterior frente a la competencia, además de sumirlo en una relación de franca dependencia en materia de insumos, tecnología y bienes de capital.

Esta situación, dio lugar a que la nación se convirtiera en un exportador neto de capitales, generando con ello un crecimiento negativo de su economía y la consecuente pauperización del bienestar social de la mayor parte de sus integrantes.

Dentro de este marco, que prevalecería durante toda la década y a la que por tales razones se le conoce como la "década perdida", Carlos Salinas de Gortari asciende al poder y en su mensaje de toma de posesión expone que "Sin crecimiento no hay posibilidad de justicia o de hacer realidad el potencial que tenemos para elevar nuestra calidad de vida. Por eso tenemos que crecer."⁹¹

⁹¹ Ibidem, pág. 11

Para lograr lo anterior, reconoce que los problemas que aquejan al país obligan a un cambio de estrategia en la concepción y aplicación de la política económica hasta entonces seguida. La nueva política económica estaría enmarcada en los nuevos procesos de globalización mundial y apertura comercial manifestados a través de la integración de la Comunidad Europea, la Cuenca del Pacífico, la glasnost y la perestroika y la revolución tecnológico-científica que marcaba la competencia internacional.

Así, propone a la nación una estrategia general que, en lo económico, habría de regirse por el Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios, el cual estableció la necesidad de elevar, paulatinamente, las tasas de crecimiento de la producción y afianzar la disminución de los índices de inflación, como elementos fundamentales para lograr un mejoramiento en el nivel de vida de la población, generar la cantidad suficiente de empleos bien remunerados para las personas que se incorporaran a la edad de trabajar y distribuir de manera más justa el ingreso.

En este respecto, la estrategia global establecía como metas en materia de actividad económica y de precios:

- alcanzar de manera gradual, hacia finales del periodo de vigencia de este Plan, un crecimiento sostenido de la actividad económica cercano al seis por ciento anual, como condición para proveer empleos seguros y bien remunerados a la población que se incorporará a la fuerza de trabajo y avanzar de manera firme y permanente en la erradicación del desempleo y subempleo; y

- reducir la inflación a niveles compatibles con la estabilidad cambiaria en un marco de equilibrio de la balanza de pagos, para que las fluctuaciones en el mercado de divisas no... (propiciarán)... un resurgimiento inflacionario. Ello... (implicaba)... reducir gradualmente la inflación interna hasta alcanzar un nivel similar al de la inflación internacional, que en... (aquel entonces era)... cercana al

cinco por ciento anual. Los plazos y los avances para la consecución de esta meta...(serían)... adaptados conforme a la evolución de las circunstancias en los programas anuales y cuando así lo...(aconsejaran)...las condiciones económicas, en concertación con los sectores productivos.⁹²

Sobre las bases de los acuerdos del PECE, el Plan se orientaría durante el primer año, considerado de transición, a "...consolidar la estabilidad de precios, crear las bases para la recuperación gradual y firme de la actividad económica, reducir la transferencia de recursos al exterior, proteger el poder adquisitivo de los salarios y el nivel de empleo, y fortalecer, mediante la concertación, el compromiso de los sectores de apoyar la estabilidad interna y la negociación de la deuda externa."⁹³

Para la consecución de tales propósitos, tanto sexenales como anuales, la política económica general definió tres líneas estratégicas: Estabilización continua de la economía; Ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva; y Modernización económica.

4.2.1 Estabilización continua de la economía

La presente línea estratégica partió de la tesis de que la estabilidad económica se da cuando existe estabilidad en el nivel general de precios; es así, que cuando ésta última no se manifiesta, se convierte en un severo obstáculo para el desarrollo impactando más severamente a los grupos de menores ingresos.

Es por ello que, con objeto de evitar crecimientos desbordados en los precios que redundaran en un crecimiento del índice inflacionario difícil de revertir, el Plan estableció cinco líneas generales de acción:

⁹² Plan Nacional de Desarrollo 1989-1993. Op. cit. pág. 56.

⁹³ *Ibidem*. pág. 56.

-una política de ingresos públicos que...(permitiera)...el financiamiento equilibrado de las actividades del sector público;

-una política de gasto público que...(determinara)...el nivel de las erogaciones de acuerdo con la disponibilidad de financiamiento no inflacionario;

-una política monetaria, financiera y crediticia que...(propiciara)...un crecimiento de los agregados monetarios compatible con el mantenimiento de la estabilidad de precios, ...(fortaleciera)...el ahorro interno y...(promoviera)...una intermediación financiera eficiente;

-una política cambiaria que...(apoyara)...la estabilidad de precios, con el uso de todos los demás instrumentos de política económica para evitar en lo posible ajustes cambiarios abruptos, sobre la base de un comportamiento favorable de la economía, particularmente en la balanza de pagos; y

-una política de concertación que...(contribuyera)...a mantener, mediante compromisos de los sectores, certidumbre en la evolución de precios y que...(propiciara)...gradualmente una mayor determinación automática de los mismos, a medida que se ...(consolidara)...la estabilidad necesaria para la operación ordenada de los mercados y se ...(protegiere)...el poder adquisitivo de los salarios.⁹⁴

Así, la política de ingresos públicos tenía, como ha sido siempre, la finalidad de proveer los recursos para el financiamiento de las actividades gubernamentales, a través de una política tributaria que combinara un espectro más amplio de la base sujeta a los distintos gravámenes y un número de contribuyentes con menores tasas impositivas y de una determinación de precios y tarifas de los servicios públicos acordes con la evolución de los salarios, lo cual permitiría fortalecer la estabilidad económica, así como mejorar la distribución del ingreso y del bienestar.

⁹⁴ *Ibidem*, pág. 58.

Dentro de este contexto, Salinas profundiza en la reforma tributaria, misma que involucró la reducción de las tasas impositivas y la ampliación de la base gravable en el Impuesto sobre la Renta, al Activo y al Valor Agregado.

Si bien la reducción de las tasas impositivas sobre el impuesto sobre la Renta beneficiaron a las personas físicas, y sobre todo a aquellas de bajos ingresos, la ampliación de la base gravable al Valor Agregado las perjudicó, ya que, en ese rubro, en el que se grava el consumo, todo mundo tuvo que aportar su grano de arena para sacar adelante el presupuesto de ingresos del sector público, sin importar si el ingreso derivado de su salario era suficiente para hacer frente a las necesidades elementales de la familia.

Basada en un esquema de racionalización con el fin de evitar un desborde inflacionario, la política del gasto público se canalizó a responder a las demandas de bienestar de una población severamente golpeada por la crisis en la que desde hace años estaba sumido el país, hecho en el que el PRONASOL jugó un papel importante, y a generar la infraestructura suficiente para alcanzar los propósitos de crecimiento de la actividad económica, no sólo de la Federación sino también la de los Estados y Municipios, la cual se manifestó a través de los Convenios Únicos de Desarrollo dentro del marco de la concertación.

Dentro de este mismo marco y bajo el criterio de que a un mayor gasto en alguna actividad correspondería un menor gasto en otra, la inversión en el rediseño de la infraestructura básica se promovió por medio de coliverciones y concesiones de obras públicas a grandes grupos empresariales, las cuales les representaron grandes erogaciones, pero también grandes dividendos.

La política monetaria, financiera y crediticia estableció que el financiamiento del sector público se sustentaría en la emisión y colocación de valores gubernamentales más que en el crédito otorgado por el Banco de México. Las tasa de interés que estos valores ofrecerían a los ahorradores,

deberían ser lo suficientemente atractivas para evitar la fuga de capitales, pero a la vez moderadas con el propósito de no provocar el encarecimiento del crédito, expectativas inflacionarias y ajustes en el tipo de cambio.

Dentro de estos lineamientos, diversos fueron los instrumentos utilizados por el gobierno federal para financiar sus actividades, entre los que podemos citar los petrobonos, pagafes, bondes, cetes (cuya tasa a 28 días lideró el mercado financiero nacional), entre algunos otros.

Si bien el manejo de la política monetaria y los avances en la estrategia de estabilización permitieron un descenso en las tasas de interés a partir de 1988, en donde el rendimiento nominal de los cetes a 28 días se redujo de 52.3% de diciembre de 1988 a 13.6% en octubre de 1994⁹⁵, también produjo efectos contrarios al reducirse los plazos de vencimiento del financiamiento contratado a través de estos instrumentos que dieron lugar a una crisis de liquidez y a la dolarización de la deuda interna del gobierno federal que, finalmente, se tradujeron en la devaluación del peso y el virtual agotamiento de las reservas internacionales del país en diciembre de 1994.

Por cuanto hace a la política cambiaria, ésta tuvo como propósito contribuir al fortalecimiento de la exportaciones, sustituir de manera eficiente las importaciones y mejorar la balanza de pagos, a través de la estabilidad en el tipo de cambio.

Es así que, para disminuir la inflación y elevar la competitividad de la economía, Salinas de Gortari, en el marco del PECE⁹⁶, concierta con los diversos sectores organizados del país un mecanismo de deslizamiento gradual de la moneda a razón de un peso diario por dólar, el cual disminuyó a partir del 28 de mayo de 1990 a 80 centavos en la fase cuatro del pacto referido,⁹⁷ y a

⁹⁵ Cifras citadas en Carlos Salinas de Gortari, Sexto Informe de Gobierno, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, México, 1994, pág. 31.

⁹⁶ Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico, (fase I Enero de 1989- julio 1989) citado en Jarque M. Carlos, et. al. El combate a la inflación, Op. cit. pág. 141.

⁹⁷ Ibidem, pág. 142.

cuarenta centavos a partir del 12 de noviembre del mismo año, la cual continuaría así hasta el final del sexenio.

Posteriormente, en el mes de noviembre de 1991, lleva a cabo la eliminación del control de cambios que se encontraba vigente desde el inicio de la administración de Miguel de la Madrid y establece una banda de flotación del peso frente al dólar.

Para el presidente Salinas... "Esta nueva estrategia otorgó mayor flexibilidad al tipo de cambio en el corto plazo y fomentó mayor estabilidad a largo plazo, con menor intervención del banco central."⁹⁶ Para otros, como es el caso de la SHCP de la administración del presidente Zedillo, "...la progresiva apreciación del tipo de cambio real,...(sólo)...alentó el crecimiento del consumo...(del sector privado)...que...(se)...tradujo en un aumento del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos...(y en un debilitamiento de)...la economía ante la salida de capitales,...(dando lugar con ello a)... la devaluación del peso y el virtual agotamiento de las reservas internacionales del país."⁹⁹

La política de concertación del gobierno federal durante el periodo, estuvo basada en un programa heterodoxo de combate a la inflación denominado Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) y, en un momento posterior, Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo. A través de él, se concertó con los diversos sectores de la sociedad las diversas acciones que planteaba la estrategia económica definida por el presidente Salinas para su administración, la cual ponía énfasis especial en la reducción drástica de la inflación, en la recuperación del crecimiento económico por arriba del crecimiento demográfico, la reducción de las transferencias de recursos al exterior como condición indispensable para volver a crecer en forma sostenida con estabilidad de precios.

⁹⁶ Carlos Salinas de Gortari, *Sexto Informe de Gobierno...* Op. cit. pág. 32

⁹⁹ Plan Nacional de Desarrollo, Informe de Ejecución 1995. México. SHCP. pág. 269.

Para el alcance de tales pretensiones, diversas fueron las acciones negociadas entre los sectores sociales y el gobierno a lo largo de las diversas ocasiones en que este programa fue ratificado, entre las que podemos destacar: la revisión de los precios de garantía de los productos agrícolas para subirlos a niveles reales; el aumento de los salarios mínimos, en el que cabe hacer mención siempre estuvieron por abajo de los incrementos presentados en los bienes y servicios otorgados no sólo por el sector público sino también por el sector privado; la reducción del deslizamiento cambiario del peso con respecto al dólar; el ajuste a los precios de los bienes y servicios otorgados por el sector público para cumplir con las metas del presupuesto; el cumplimiento de la disciplina fiscal; el aumento en el precio de energéticos; la reducción de las disposiciones arancelarias; y el compromiso de los empresarios para mantener los precios y garantizar la oferta, el cual en su primer aspecto nunca fue cumplido y a cada incremento en los salarios se presentaba uno mayor en los precios, entre algunos otros.

Todos estos acuerdos, enmarcados en el modelo de Estado moderno planteado por Salinas, estuvieron lejos de producir un desarrollo económico estable, ya que el incumplimiento de los empresarios para mantener los precios, aunado al incremento de los precios de los bienes y servicios del sector público- mismos que generaron incrementos más que proporcionales en los precios de los productos- y los raquíticos aumentos a los salarios, dieron como consecuencia serios desajustes en el poder adquisitivo de la población y por ende en su bienestar, mientras que para las grandes empresas significó una evolución creciente en sus ganancias.

4.2.2 Ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva

En la estrategia económica planteada por el presidente Salinas para reactivar la economía y recuperar el crecimiento económico, la inversión tuvo una importancia capital para todas las ramas productivas.

Reducida no sólo en sus niveles históricos sino también con relación a la registrada en otros países en desarrollo como producto de los desequilibrios internos y externos experimentados durante la década de los 80's, la inversión fue impulsada, dentro del marco del Plan, a través de las siguientes políticas: Fortalecimiento del ahorro público, Modernización financiera y Criterios para la reducción de las transferencias de recursos al exterior.

Dentro de este marco, se promovió la generación y canalización de los recursos necesarios para elevar el nivel de la inversión sobre bases sólidas con el fin de revitalizar y modernizar la actividad económica, superar rezagos en materia de infraestructura, ampliar la oferta de empleos, garantizar una inserción competitiva de la planta productiva en la economía internacional y generar los excedentes necesarios para atender las necesidades sociales de la población.

Para ello, la política para fortalecer el ahorro público se encaminó a contraer la inversión pública y a canalizar con una mayor orientación social el presupuesto con objeto de paliar los efectos de la política económica seguida hasta entonces.

A la par de lo anterior, el Estado se deshizo de muchas de las empresas públicas que conformaban el sector paraestatal, con el propósito de incrementar los recursos para la inversión a través de la participación de la iniciativa privada, y limitó los recursos para todos los sectores de la administración pública, hecho que repercutió en la disminución de la estructura laboral de los mismos y por ende en el incremento del desempleo.

Por su parte, la modernización financiera se orientó a apoyar e incentivar la productividad y la competitividad de la economía con el fin de hacer frente a la rápida evolución de los mercados financieros internos y externos, derivados de la cada vez mayor integración económica mundial y desarrollo técnico y tecnológico de la intermediación financiera.

Para ello, en el mes de diciembre de 1989, el Presidente Salinas envía al Congreso de la Unión una serie de iniciativas que reforman el sistema financiero y en mayo de 1990 envía, igualmente, las propuestas para reformar los artículos 28 y 123 constitucionales en las que establece que el Estado deja de desempeñar el papel de propietario mayoritario de las instituciones de banca comercial.

Posteriormente, expide la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, con las cuales sentó las bases para que la propiedad y el control de los bancos comerciales quedara mayoritariamente en manos de mexicanos y dio lugar a la banca universal en la cual se reúne todo un conglomerado de servicios financieros en un solo grupo, respectivamente.

Con todo esto, el objetivo del Presidente de buscar "...la diversificación accionaria y la participación democrática en el capital de las instituciones bancarias"¹⁰⁰, se tradujo en una desconcentración de capital bancario, pues de ocho mil inversionistas que existían antes de la nacionalización de la banca se pasó a ochenta mil.

Un análisis más profundo de lo anterior nos llevaría a conclusiones diferentes, ya que como expresa el periodista Fernando Ortega, y con lo cual estamos de acuerdo, "...si se toma en cuenta a los grupos controladores, hubo concentración. En cuatro instituciones de crédito se concentra el 80% de la captación bancaria: Banamex, Bancomer, Serfin y Comermex, y las cabezas de los grupos controladores son los mismos que se repiten en las grandes empresas o casa de bolsa: Roberto Hernández (Casa de Bolsa Acciones y Valores), Eugenio Garza Lagüera (Grupo Visa), Adrián Sada (Grupo Vitro) y Agustín Legorreta (Casa de Bolsa Inverlat)."¹⁰¹

¹⁰⁰ Exposición de motivos de la iniciativa de decreto que deroga el párrafo quinto del artículo 28 y adiciona y reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el C. Presidente de la República, en Adiciones y Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1990-1992. Op. cit. pág. 53.

¹⁰¹ Ortega Pizarro, Fernando. "La Banca quedó en manos de mexicanos pero muy pocos.", en *Revista Proceso*, 1992. 13 de julio. No. 819, México, D. F. pág. 9.

Las dos políticas anteriores estuvieron complementadas con una serie de criterios que guardaban la intención de reducir la transferencia de recursos al exterior a nivel compatible con las tasas de crecimiento y estabilidad de precios requeridas por el país con el propósito de alcanzar los resultados esperados en materia de crecimiento.

Para el presidente Salinas la prioridad no sería ya pagar, sino volver a encauzar al país a una etapa de crecimiento que permitiera resarcir los estragos que padecía la población como producto de la crisis.

Es así que el 1° de diciembre de 1988 instruye al Secretario de Hacienda y Crédito Público para que inicie la negociación de la deuda externa del país al amparo de las siguientes premisas:

- Abatir la transferencia neta de recursos al exterior para que crezca la economía en forma sostenida
- Reducir el valor de la deuda histórica acumulada hasta ese día
- Asegurar los recursos nuevos que requiere el crecimiento sostenido de México para un horizonte lo suficientemente largo que evite la incertidumbre que provocan las negociaciones anuales
- Disminuir el valor real de la deuda y ser cada vez menor su proporción respecto a la producción del país

Con estas premisas, que más tarde serían recogidas por el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo, da inicio la negociación de la deuda nacional, cuyo saldo total ascendía a "...100 914 millones de dólares; de este monto 81 003 millones correspondían al sector público, de los cuales 57 786 millones estaban contratados con la banca comercial internacional..."¹⁰² siendo esta última la cantidad a negociar.

¹⁰² Guzmán, José Angel. La política de la deuda externa. Una visión modernizadora de México, México. Fondo de Cultura Económica. 1994. pág. 106.

Después de diversas negociaciones, los representantes del gobierno mexicano y el Comité de la Banca Internacional sentaron las bases para lograr una reducción sustancial del principal y un abatimiento significativo de las tasas de interés, así como la inversión de dinero fresco, con lo cual el Presidente logró alcanzar lo que se había propuesto al iniciar la negociación de la deuda, pero sobre todo, continuar con su proyecto de modernización del Estado, cuyos costos sociales recayeron, principalmente, en las clases obrera y campesina y en amplios grupos marginados de las áreas urbanas.

4.2.3 Modernización económica

En el marco de la globalización mundial, la presente estrategia estableció que, para hacer frente al reto que significaba el crecimiento de la nación, era necesario llevar a cabo una profunda reforma de la estructura económica del país a efecto de alcanzar un mayor nivel de competencia tanto en lo interno como en lo externo y abrir conductos que manifestaran el enorme potencial no sólo del país sino también de sus habitantes, alentando sus iniciativas y promoviendo sin paternalismos su ejecución.

Para ello, la modernización económica debería tender a construir un sector público con mejor grado de eficiencia para satisfacer los requerimientos de infraestructura económica y gasto social que demandaba el desarrollo, incrementar la competitividad del aparato productivo en el exterior, reformar la legislación con el fin de alentar la actividad económica eficiente de los particulares, fomentar la participación de éstos en las actividades productivas y apoyar todas aquellas áreas que de alguna manera incidieran en el incremento de la productividad, tales como: la educación, adiestramiento, capacitación, etc.

Para el logro de tales aspiraciones, la estrategia de modernización económica guiaría sus acciones al amparo de las siguientes políticas:

- *- modernizar el campo para atender las necesidades de los campesinos y apoyar el desarrollo integral de todos los sectores de la economía y de la sociedad;
- *- modernizar la pesca en apoyo de la suficiencia alimentaria, del mejoramiento de las condiciones de vida de los pescadores, de la captación de divisas y del desarrollo regional del país;
- *- conservar, ampliar y explotar racionalmente los recursos escasos del país, renovables y no renovables, en especial en lo referente al agua, los bosques, los hidrocarburos y la minería;
- *- modernizar la estructura económica del país para el desenvolvimiento de las actividades productivas, mediante una más racional inversión pública y una mayor y más ágil concurrencia de los sectores social y privado;
- *- enfatizar, dentro de la modernización de la infraestructura, la modernización de las telecomunicaciones, como uno de los requisitos fundamentales para la productividad y competitividad en las condiciones tecnológicas del mundo de hoy;
- *- asegurar el abasto de energía que requerirá la recuperación y el crecimiento;
- *- avanzar hacia una participación más eficiente de México en la economía mundial con un mejor aprovechamiento de las ventajas relativas del aparato productivo nacional;
- *- modernizar el turismo, como una de las fuentes de divisas más importantes y de mayor potencial de desarrollo y como prestador de un servicio atractivo y accesible para los nacionales;
- *- promover un flujo de inversión extranjera que apoye los objetivos del país, mediante la aportación de recursos financieros para la inversión en territorio nacional, la creación de empleos, el acceso a mercados externos y la difusión de tecnologías;
- *- actualizar las normas de regulación de la actividad productiva para desburocratizar y simplificar trámites, propiciar el abatimiento de costos e incertidumbres, así como una mejor asignación de recursos; y alentar una mayor concurrencia de productores que sirva de acicate a la competitividad y productividad, removiendo obstáculos a la entrada de nuevos participantes en la actividad en los casos que carezcan de una clara justificación económica y social;

- fortalecer la empresa pública para que atienda con eficacia las áreas en las que su participación es estratégica o prioritaria para el desarrollo, para que sea económica y financieramente sólida, y para que preste servicios y venda productos de buena calidad y a buen precio; y

- mejorar el diseño y ejecución de políticas conducentes a un rápido desarrollo de la capacidad tecnológica del país."¹⁰³

A la luz de estos lineamientos generales, las acciones para modernizar el campo tendieron a incrementar sus niveles de producción y productividad, ya que resultaba inconsecuente que en un país como el nuestro, tan lleno de carencias, los recursos se desperdiciaran o, en el peor de los casos, permanecieran ociosos.

Para ello, en la concepción del Presidente, sería necesario poner en práctica "... esquemas equitativos de asociación entre ejidatarios, pequeños propietarios y empresarios que, con apego a la ley,...(promovieran)...el flujo de capital, el trabajo de tierras y recursos ociosos, el uso de mejores técnicas y la obtención de mayores rendimientos."¹⁰⁴

Como esto no era factible con la legislación vigente, Salinas de Gortari lleva a cabo la modificación del artículo 27 Constitucional y su ley reglamentaria, abriendo con ello nuevas formas de tenencia y producción en las que el campesino pudiera elegir asociarse de manera diferente, ya sea a través de la inversión o de la col inversión.

Para algunos, como Francisco Martín Moreno, "... la privatización del ejido resultaba una medida inaplazable para elevar los rendimientos por hectárea de cara a la autosuficiencia alimentaria y para incrementar, asimismo los niveles de ingreso del campo rescatándolo de su letargo..."¹⁰⁵, para nosotros, si bien la medida permitió una inyección de recursos al campo, también representó

¹⁰³ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Op. cit., págs. 70-71.

¹⁰⁴ Ibidem, pág. 71.

¹⁰⁵ MARTÍN MORENO, Francisco. "El Campo, la Rueda Cuadrada", en Excelsior. 1993. 3 de marzo. No. 27, 635 pág. 9.

una manera legal de encubrir latifundios y desplazar al campesino de su lugar de origen por una módica cuota.

En complemento a la reforma constitucional referida, el Gobierno Federal da a conocer el 4 de octubre de 1993 un programa rural de apoyos directos denominado PROCAMPO, el cual tendría una vigencia de 15 años y estaría enfocado a promover la capitalización, la actualización técnica y el cambio en la estructura de producción, todo ello con el propósito de dar certeza a los nuevos "campesinos inversionistas".

Con la ventaja de disponer "...de más de once mil kilómetros de litorales, tres millones de kilómetros cuadrados de Zona Económica Exclusiva, dos y medio millones de hectáreas de aguas interiores y una gran variedad y densidad de especies marinas"¹⁰⁶, la política de modernización de la pesca se orientó a elevar la oferta y distribución de los productos del sector; a generar los empleos y salarios requeridos por los integrantes de las comunidades campesinas y pesqueras; a alcanzar un desarrollo regional más equilibrado; a aprovechar más y mejor los recursos naturales; y a fomentar la incursión de los productos pesqueros nacionales con el propósito de aumentar el ingreso de divisas.

Para el alcance de tales fines, se fomentaría la reposición, mantenimiento e incremento de los equipos e infraestructura pesqueros, con base en los criterios de productividad y eficiencia; se fortalecerían las labores de investigación y desarrollo tecnológico; se consolidaría la cooperación con otros países y organismos internacionales; y se haría más expedita y eficiente la administración del sector.

Para ello, durante el periodo se llevaron cabo programas para modernizar la organización de las cooperativas, se reestructuró la deuda de la flota pesquera que era rentable a través del Programa de Reestructuración Financiera y se incrementó el número de embarcaciones.

¹⁰⁶ Plan Nacional de Desarrollo 1989- 1994. Op. cit., pág. 75.

Al igual que en otras ramas de actividad económica, la Ley Federal de Pesca se modificó con el propósito de que la iniciativa privada participara, junto con los pescadores, en el cultivo de especies de alto valor económico. Obvio es decir que en esta labor de conjunto, el pez grande se comió al chico.

De manera complementaria, como una muestra de buena voluntad hacia nuestros vecinos del norte y del lejano oriente y con el propósito de "despertar el espíritu de competencia de nuestros pescadores", la nueva Ley Federal de Pesca permitió a los primeros participar en la Zona Económica Exclusiva de México, con carácter de excepción, si se comprobaba que había excedente de especies marinas en nuestros mares.

En contraparte, las exportaciones de atún hacia Estados Unidos se vieron afectadas, so pretexto de que las flotas atuneras mexicanas provocaban, en su labor, una gran mortandad de delfines, sin que aflorara la buena voluntad de nuestros vecinos del norte y socios en el Tratado de Libre Comercio para resolver el problema, a pesar de las medidas tomadas por el gobierno mexicano para evitar la muerte incidental de esta especie marina.

Por cuanto hace a la política para el uso eficiente de los recursos escasos, ésta se dirigió a la conservación, ampliación y explotación del agua, los bosques, los hidrocarburos y la minería.

Los retos, en cuanto al agua se refiere, serían: ampliar la cobertura del servicio, mejorar la calidad del suministro y orientar los asentamientos humanos e industriales hacia zonas de abundancia relativa; en materia de bosques: garantizar el abasto suficiente de la producción silvícola y mejorar el bienestar de los habitantes de esas regiones, garantizar el equilibrio ecológico, revertir el deterioro de los bosques a través del cumplimiento estricto de la ley, aumentar su extensión y modernizar la industria forestal; en hidrocarburos: promover su uso más racional y su ahorro en congruencia con los avances tecnológicos, moderar el uso en generación de energía eléctrica y sustituirlo por otras fuentes, aprovechar las oportunidades y perspectivas del mercado mundial a

través de la participación ampliada de los particulares en la petroquímica secundaria y apoyar el desarrollo agrícola con una mayor eficiencia en la producción, distribución y comercialización de fertilizantes; y en minería: intensificar y ampliar su exploración, buscar alternativas de financiamiento para impulsar la mediana y pequeña minería, modernizar la regulación minera y fomentar el desarrollo de tecnologías propias y la adopción de las externas que sean adecuadas para las condiciones y la capacidad del sector.

Así, en materia de agua, El Primer Mandatario creó la Comisión Nacional del Agua con el propósito de que fuera ésta la encargada de suministrar, el vital líquido, con la suficiente calidad y cantidad e incrementó las tarifas de uso residencial. Las cuotas por consumo ya no serían fijas sino serían proporcionales al consumo con objeto de evitar su desperdicio, pero más que nada, con la finalidad de responder a la política de ingresos del sector público y al pretendido mantenimiento de la estabilidad económica.

A la par, y con el objeto de fortalecer el desarrollo del campo nacional, concluye "...32 presas, con una capacidad conjunta de más de 12 mil millones de metros cúbicos, 8% más que la capacidad de almacenamiento existente en 1988. Destacan las presas de almacenamiento Miguel de la Madrid en Oaxaca, Constitución de Apatzingán en Michoacán, Ramón Corona Madrigal en Jalisco, el sistema La Zurda, y la más grande en el país para agua potable, El Cuchillo- Solidaridad en Nuevo León. Entre 1989 y 1994 se abrieron al riego 206 mil hectáreas nuevas, 648 mil rehabilitadas, 325 mil mejoradas, y 293 mil hectáreas de temporal se beneficiaron con infraestructura de drenaje y caminos."¹⁰⁷

En materia forestal, pone en marcha el Programa Nacional de Reforestación con el fin de incrementar la superficie arbolada y contribuir al rescate de las selvas tropicales. En la Ciudad de México se llevan a cabo campañas proporcionando árboles a la población para que ésta los

¹⁰⁷ Carlos Salinas de Gortari. Sexto Informe de Gobierno. Op. cit. pág. 37.

siembre, cuide y riegue; sin embargo, la falta de constancia de la ciudadanía y del gobierno en su cuidado, hace que éstas fracasen.

En materia de extracción y uso de los hidrocarburos, en agosto de 1989 Salinas de Gortari lleva a cabo, con el objeto de reclasificar 15 de los 34 productos petroquímicos básicos en secundarios, otra de las tantas modificaciones al marco jurídico que habrían de caracterizar su administración. Con ello, abre la puerta a los empresarios para que participen hasta en un cuarenta por ciento en la producción de petroquímicos secundarios, obtengan pingües ganancias y controlen de manera importante los recursos estratégicos de la nación.

Posteriormente, en agosto de 1992, realizaría otra reclasificación en la que disminuye a siete los productos petroquímicos básicos (etano, propano, butano, pentano, hexano, heptano y nafta) y reestructura a PEMEX en cuatro organismos subsidiados (PEMEX Exploración y Producción, PEMEX Refinación, PEMEX Gas y Petroquímica Básica y PEMEX Petroquímica Secundaria) con la finalidad de atraer capitales foráneos e incrementar la posibilidad de que el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de Norteamérica y Canadá se concretara.

Respecto a la minería, se crea en 1990 un nuevo Reglamento de la Ley Minera en el que se eliminan procedimientos y trámites que debilitaban el otorgamiento de concesiones y asignaciones.

Posteriormente, con la intención de ir más a fondo con su reforma del Estado en esta rama, somete a consideración del Congreso de la Unión, en mayo de 1992, una nueva Ley Minera, misma que es aprobada. Este nuevo ordenamiento daría tranquilidad a los inversionistas al ampliarse la vigencia de la concesión de 25 a 50 años. Igualmente, lleva a cabo la desincorporación de Fertilizantes Mexicanos, empresa paraestatal que se había venido saneando desde el inicio de la administración con la intención de hacerla atractiva para los nuevos dueños.

En suma, señalaría Salinas, durante el sexenio "Promovimos la modernización de la minería, mediante la adecuación del marco regulatorio, así como la simplificación administrativa, la modificación del régimen fiscal, la liberación de zonas mineras y la desincorporación de empresas públicas. De este modo se han abierto nuevas posibilidades a los inversionistas nacionales y extranjeros. En el transcurso de mi gobierno se han desincorporado 5.2 millones de hectáreas de zonas en reservas mineras, 97% del área retenida por el Estado en 1988."¹⁰⁸En resumen, diríamos nosotros, se entregó esta rama económica al gran capital.

En cuanto a la política referida a la ampliación prioritaria de la infraestructura, el Plan estableció la necesidad de propiciar la participación de los particulares a través de la figura de la concesión con el afán de cubrir insuficiencias de la Inversión pública.

Dentro de este marco, el Gobierno Federal promovería el desarrollo de las comunicaciones y transportes para apoyar los lineamientos generales de crecimiento y estabilidad económica, tales como: Integración y desarrollo regional, promoción del empleo, impulso al comercio exterior, atención a las demandas sociales y fomento industrial y turístico.

Para ello, sería prioritario elevar la eficiencia y calidad de los servicios; fomentar la competencia; evitar la aparición o persistencia de monopolios; reformar el marco jurídico; adoptar nuevas tecnologías; concesionar a los particulares la construcción y operación de autopistas y puentes; y diversificar las telecomunicaciones.

En el marco de estos lineamientos, la administración del presidente Salinas llevó a cabo, con la participación de los particulares, la construcción de 6 294 kilómetros de nuevas autopistas de cuota, entre las que destacan la Autopista del Sol Cuernavaca- Acapulco, la de Mérida- Cancún, la de Guadalajara- La Barca y la de Guadalajara- Lagos de Moreno, entre algunas otras.

¹⁰⁸ *Ibidem*, pág. 39.

Las "cuotas internacionales" establecidas para poder transitar en ellas, comparadas con los ingresos tercermundistas de la población, obligaron a ésta última a transportarse por las carreteras "libres", dando lugar con ello a que los particulares que invirtieron en la construcción de tan majestuosas obras, solicitaran la ampliación del plazo de la concesión con objeto de recuperar lo invertido y, por supuesto, obtener la utilidad que en justicia merecían.

A la par de lo anterior, se rehabilitaron 44 mil kilómetros de la red troncal de carreteras, se construyeron 10 mil kilómetros de carreteras alimentadoras y de caminos vecinales. Evidentemente, estas obras fueron desarrolladas por el gobierno, ya que en este tipo de infraestructura no habría manera de que la iniciativa privada obtuviera algún provecho y, de ser así, su "cooperación" en el desarrollo se traduciría en un incremento de precios de los productos del campo.

Bajo el mismo esquema de participación de los particulares, se construyeron y se pusieron en marcha, para Ferrocarriles Nacionales, terminales interiores de transferencia de carga y se instaló un sistema de comunicación vía satélite para el control de tráfico; en materia aeroportuaria, se ampliaron y remodelaron los 17 aeropuertos de mayor demanda y se concluyeron los de Tepic, Colima y el Bajío; en materia de puertos, se construyeron y pusieron en operación 17 administraciones portuarias integrales y se creó una nueva Ley de Puertos con el fin de promover la descentralización administrativa pero, sobre todo, para incorporar a la iniciativa privada y al sector social, tanto en los aspectos de operación como en el desarrollo de la infraestructura; en materia de telecomunicaciones, se incrementó el uso de los satélites Morelos I y II y se pusieron en órbita los satélites Solidaridad I y II, cuya capacidad, cuatro veces mayor que la de los anteriores, permitió expandir los servicios de telefonía rural, pero sobre todo, la referida a la telefonía celular, administrada por los grandes empresarios.

La política de infraestructura energética partió del reconocimiento de que las fuentes de energía juegan un papel importante en el desarrollo nacional, por lo que su explotación y ahorro en su

utilización requerirían de una ampliación en la capacidad de producción y transformación de hidrocarburos y un aumento en las inversiones para generar más electricidad.

Para el logro de los objetivos anteriores, se instrumentó un Programa de Inversiones para PEMEX tendiente a equilibrar las etapas de exploración, explotación, transformación y distribución, con lo cual se pretendió sostener los niveles de reservas para evitar el deterioro de la plataforma de producción y ajustar la exportación a las necesidades nacionales.

De igual manera, se continuó la colocación de Petrobonos para financiar las actividades del sector público. Esta circunstancia, aunada a las grandes aportaciones que hacía PEMEX de sus ingresos para el mismo fin, dio lugar a que este organismo descentralizado no contara con recursos suficientes para mantener en buenas condiciones de funcionamiento su planta productiva y a que el gobierno federal abriera la puerta a la inversión nacional y extranjera a este sector estratégico, lo que, sin duda, iba muy de acuerdo con la concepción del Estado moderno al que aspiraba el presidente Salinas.

En el mismo ámbito pero dentro del marco de la política de ingresos, se incrementaron los precios de la gasolina a un nivel internacional; esto trajo consigo, en todas las ocasiones en que se dio, severos incrementos en el precio de los bienes y servicios en general, afectando con ello el poder adquisitivo de la población, toda vez que los incrementos a los salarios nunca alcanzaron tales proporciones.

Respecto a la electricidad, durante el periodo las acciones se orientaron a incrementar su generación mediante la aplicación de recursos complementarios para financiar la construcción de nuevas unidades y fortalecer la realización de proyectos de cogeneración.

Lo anterior, dió lugar a que en diciembre de 1992 se llevara a cabo una serie de reformas a la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica y a que, en mayo de 1993, se expidiera el reglamento

respectivo con el fin de permitir la participación de los particulares en otra de las ramas estratégicas de la Nación.

Así, dentro de este contexto y del marco referido al aprovechamiento de las diferentes fuentes de energía, a lo largo de los seis años de gobierno se concluyeron 18 nuevas plantas generadoras de electricidad, entre las que destacan la carbouelétrica Carbón II, la segunda unidad nucleoelétrica de la central Laguna Verde, la central dual Plutarco Elías Calles, la termoelétrica Adolfo López Mateos y las hidroeléctricas Valentín Gómez Farias, Zimapán y Aguamilpa- Solidaridad; con ellas, fue posible incrementar en un 35% la capacidad instalada de generación.

En materia de comercio exterior, la política definida en el Plan estableció que la apertura de la economía nacional al exterior era un hecho irreversible, por lo que la necesidad de modernizar el aparato productivo para elevar su eficiencia y productividad debería basarse en los siguientes objetivos: "fomentar las exportaciones no petroleras; alcanzar una mayor uniformidad en la protección efectiva a las distintas industrias; continuar con la eliminación de las distorsiones provenientes de las restricciones no arancelarias al comercio; garantizar el acceso de nuestras exportaciones a los mercados mundiales; y buscar que la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y el acceso a los recursos externos contribuyan a los propósitos de la política comercial del país."¹⁰⁰

Para el logro de tales fines, las acciones de gobierno se encaminarían a alentar la inversión nacional y foránea, modernizar la tecnología de la industria nacional, aprovechar las ventajas que ofrece la ubicación geográfica del país, promover las exportaciones, sustituir los permisos por aranceles, negociar con los demás países el acceso franco a sus mercados de los productos de exportación mexicanos, entre algunas otras.

¹⁰⁰ Plan Nacional de Desarrollo 1989- 1994, Op. cit., pág. 85.

Estos lineamientos, habrían de conformar la base de sustento del gobierno salinista para que a mediados de 1990 empezara a considerar la posibilidad de concertar un acuerdo comercial con Estados Unidos y Canadá, cuyos propósitos serían los de consolidar las relaciones comerciales de México con el exterior, contribuir a la generación y ahorro de divisas, acelerar el proceso exportador de la industria nacional a través de la intensificación de las acciones de productividad y eficiencia en los procesos productivos para adquirir mayor competitividad.

Estas intenciones que más tarde se cristalizarían en negociaciones concretas, dieron lugar a que el 17 de diciembre de 1992 se firmara lo que se dio en llamar el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, con lo cual el país quedó ligado al comercio internacional en un marco de integración económica regional que permitiría consolidar el proceso de reforma y modernización económica y crecer a tasas superiores a las hasta entonces presentadas.

En complemento a lo anterior, el 14 de septiembre de 1993 habrían de firmarse los Acuerdos Paralelos en materia ecológica, laboral y de salvaguardas, que permitieron que el primero de enero de 1994, el llamado Tratado de Libre Comercio entrara en vigor.

De igual manera, durante el periodo se firmó un Tratado de Libre Comercio con la República de Chile y se avanzó en las negociaciones para establecer un instrumento similar con Venezuela y Colombia, los cuales habrían de entrar en vigor hasta enero de 1995.

La concreción de los tratados referidos implicó que la administración llevara a cabo la sustitución de casi todos los permisos previos de importación por aranceles; la reducción en la dispersión arancelaria; el fortalecimiento de los mecanismos de defensa contra las prácticas desleales del comercio internacional; la creación de la Comisión Nacional Mixta para la Promoción de las Exportaciones, como la instancia legal de coordinación y concertación entre las autoridades y la comunidad exportadora; y, por supuesto, la creación de una nueva Ley de Comercio Exterior, entre las más importantes.

En materia de turismo, la política partió del reconocimiento de que este sector económico no estaba al nivel de sus potencialidades debido a la falta de modernización en el servicio, a la falta de conocimientos y cuidado de la ciudadanía sobre los bienes turísticos y culturales que posee el país y a la marcada estacionalidad de la industria que elevaba los costos de los servicios, evitaba el flujo de visitantes y por ende la captación de divisas.

Para revertir lo anterior, el gobierno debería orientar sus acciones a ampliar y mejorar la planta turística existente, a mejorar el trato al turista a través de la vinculación de las instituciones encargadas de la capacitación y las empresas del sector, a fortalecer la seguridad en las carreteras, a facilitar los trámites aduanales y de migración, a incrementar los vuelos comerciales y a fomentar el turismo náutico, entre los más importantes.

Los objetivos de estas acciones serían: generar más empleo y divisas tan necesarios para el país; propiciar el crecimiento sostenido de la actividad turística nacional; lograr el desarrollo equilibrado de la actividad turística en el ámbito regional; fortalecer la identidad nacional; y promover la imagen de México ante el mundo.

Dentro de este marco, el presidente Salinas lleva a cabo la reestructuración del Fondo Nacional de Fomento al Turismo con la finalidad de apoyar proyectos de gran envergadura que permitieran no sólo la generación de empleos y el ingreso de divisas sino que, consolidaran a la vez, polos turísticos que coadyuvaran al desarrollo regional.

Estos propósitos lo habrían de llevar a modificar la Ley Federal de Turismo y a autorizar la sustitución de deuda pública por inversiones en infraestructura destinada a construir nuevos proyectos turísticos, lo que de hecho representó la venta (desincorporación) de propiedades de la Nación al capital foráneo.

Lo anterior, llevaría al Presidente a declarar en su sexto informe de gobierno que "Avanzamos significativamente en la reconversión de la actividad turística, con nuevos atractivos en ciudades coloniales, en turismo ecológico y en centros arqueológicos, como el denominado Mundo Maya. Actualmente ocupamos el octavo lugar en el mundo en captación de turistas. El desarrollo de 15 megaproyectos turísticos, en todo el territorio nacional, ha contribuido a ampliar la oferta de hospedaje que, para 1994, rebasó los 374 mil cuartos. La actividad turística alcanzó una balanza favorable, entre 1988 y 1994, de 11 mil millones de dólares. Esto colocó al sector turístico mexicano en el primer lugar por este concepto entre los países latinoamericanos. Cerca del 13% de la inversión extranjera total se canalizó a este sector, que representa hoy en día el 3.2% del Producto Nacional y emplea a casi dos millones de personas."¹¹⁰

Lo que se le olvidó decir al Presidente, es que en todo este conjunto de obras desarrolladas por su gobierno no habría cabida para el grueso de la población, ya que éstas se realizaron con el objetivo de captar al gran turismo extranjero y al nacional con recursos y que los empleos generados estarían tasados, como en la gran mayoría de los casos en este sector, con el salario mínimo, siempre insuficiente, determinado por los grupos en el poder, para no dar el traste con una de las ventajas comparativas de nuestro país.

En la estrategia de reactivar la economía y recuperar el crecimiento económico, el papel de la inversión habría de jugar un papel de capital importancia en todas las áreas productivas durante la administración del presidente Salinas, de ahí que la política de inversión extranjera directa se haya propuesto modificar el marco jurídico en la materia con la siguiente orientación:

- "hacer que los procedimientos de autorización de las nuevas inversiones permitidas por la Ley sean automáticos, expeditos y transparentes;
- simplificar trámites, definir requisitos con precisión, y dar fluidez institucional a los procedimientos;

¹¹⁰ Carlos Salinas de Gortari, Sexto Informe de Gobierno, Op. cit. pag. 40.

- "aprovechar al máximo la aportación tecnológica y el acceso a los mercados de exportación de la inversión extranjera; y
- "crear los mecanismos para que la nueva inversión extranjera no genere presiones adicionales sobre los mercados financieros nacionales."¹¹¹

Dentro de un marco jurídico con estas características, sería posible propiciar como beneficios a la economía del país: la generación de empleos; la inclusión de recursos frescos para el financiamiento de las empresas; la aportación de tecnologías modernas a la planta industrial; el aliento al esfuerzo exportador de nuestra industria y la competitividad en el extranjero.

Es así, que el 15 de mayo de 1989 Salinas de Gortari expide el Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera¹¹² que abrogó y derogó diversos instrumentos jurídicos que dificultaban el fomento de este tipo de inversiones; con ello dio lugar a un nuevo esquema reglamentario que posibilitó la apertura económica del país.

Por otra parte, la política de adecuación del marco regulador de la actividad económica se orientó a eliminar la regulación excesiva que evitaba la libre concurrencia de los mercados, generaba un incremento en los costos y un impulso de los precios al alza; yendo, por ende, en contra del aspecto medular de la modernización emprendida por el Presidente.

La cristalización de las acciones emprendidas permitiría "...a los exportadores mexicanos apoyarse fundamentalmente en la productividad de sus procesos, y no en la contracción del mercado interno y la devaluación del tipo de cambio..."¹¹³

Dentro de este contexto, diversas fueron las modificaciones realizadas al marco jurídico nacional, muchas de las cuales han sido descritas a lo largo de este capítulo, en el que se puede observar,

¹¹¹ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Op. cit. pág. 88.

¹¹² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de mayo de 1989.

¹¹³ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Op. cit. pág. 89.

no hubo sector económico en él que no se llevara a cabo modificación alguna con el propósito de sacar adelante la modernización emprendida por el presidente Salinas.

Para sustentar la aseveración anterior, basta revisar su Sexto Informe de Gobierno en él que declara que "En los últimos seis años aplicamos interiormente con gran vigor un conjunto de reformas al marco regulador de la actividad económica. De 1989 a 1994 se desregularon aproximadamente 60 áreas"¹¹⁴, siendo la Ley Federal de Competencia Económica la que vino a completar su programa de desregulación.

Consideramos que con lo anterior, Salinas de Gortari sentó las bases para dar continuidad a su proyecto económico más allá de lo que fue su administración, ya que cualquier modificación que se haga de manera opuesta a lo anteriormente establecido, traerá una reacción inversamente proporcional, por parte del capital privado, que nos hará ver que el camino tomado por nuestro Presidente, lejos de hacernos más fuertes y soberanos, nos hizo más frágiles y dependientes.

Basada en el redimensionamiento del sector público, en el saneamiento financiero del gobierno y en el incremento de la eficiencia económica, la política establecida para la modernización de la empresa pública se orientó a la desincorporación- bajo las modalidades de liquidación, fusión, transferencia o venta- de todas aquellas empresas públicas que no reunieran las características de estratégicas o prioritarias, resguardando para sí aquellas señaladas en el artículo 28 constitucional (acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión) y las consideradas como prioritarias de amplio beneficio social

¹¹⁴ Carlos Salinas de Gortari. Sexto Informe de Gobierno. Op. cit. pág. 35.

referidas a la educación (IPN y Colegio de Bachilleres), vivienda (INFONAVIT), salud (IMSS e ISSSTE) y garantía de abasto de productos básicos (CONASUPO), entre algunos otros.

Con ello, "La desincorporación y redimensionamiento de entidades, además de dar un mayor espacio de participación a los sectores social y privado...(permitiría)...la liberación de recursos públicos para una mayor y mejor atención a lo estratégico y prioritario. La desincorporación no...(significaría)...ni repliegue del Estado ni cesión de espacios que le corresponden; por ello...(la fortaleza del Estado mexicano se mediría en función de)...la fluidez conque...(marcharan)...los asuntos públicos y privados."¹¹³

Dentro de este marco y con un stock de venta de 619¹¹⁴ entidades paraestatales, Salinas de Gortari inicia, bajo la premisa de hacer un Estado menos propietario pero más solidario, el proceso de privatización abarcando diversos sectores, ramas y empresas con diferente grado de importancia. Incluso la banca, cuya nacionalización en tiempos de López Portillo había sido tan aplaudida por la "familia revolucionaria" y en la que en ningún discurso de campaña propuso reincorporarla a los particulares, escapó a la modernización del Estado.

El argumento esgrimido sería el de obtener los recursos para financiar los programas sociales tan necesarios para una población que había sido severamente golpeada por la crisis económica padecida por el país a lo largo de una década.

La premura de contar con recursos para el desarrollo de tales fines, hizo que en el mayor número de los casos las empresas fueran vendidas a un grupo reducido de empresarios a un precio menor que el de su costo real y, en algunos otros, a que se desincorporaran empresas con claro sentido prioritario y estratégico que puso en evidencia la falta de un diagnóstico sobre el sector para determinar que empresas eran prioritarias o estratégicas y cuales no.

¹¹³ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. *Op. cit.* pág. 90.

¹¹⁴ Cantidad determinada con base en las cifras porcentuales citadas por el presidente Salinas en su Sexto Informe de Gobierno. *Op. cit.* pág. 29

Los ingresos percibidos por la venta de los bienes nacionales, que al final de la administración se ubicarían en el orden de 215 entidades¹¹⁷, lejos estarían, como era el propósito, de dirigirse a la satisfacción de las necesidades de la población, destinándose, más bien, al pago de la deuda interna y externa del gobierno federal. Con ello, la justicia social, bandera de los gobiernos emanados del partido en el poder, pasaría a formar parte del almanaque de sus recuerdos.

Por su parte, la política referida a la ciencia y tecnología partió del reconocimiento "...de que el rezago de nuestro país en estos campos...(había)...aumentado considerablemente en el pasado reciente"¹¹⁸, por lo que su modernización requeriría de su fortalecimiento con el propósito de impulsar la participación de la economía nacional en el ámbito mundial.

Para ello, sería necesario ver a la ciencia no como uno de los requerimientos cotidianos de la actividad económica, sino como uno de los elementos fundamentales del progreso económico y social del país. Por su parte, la tecnología debería impulsarse con el objeto de mejorar las actividades productivas, las cuales ya no deberían fincarse sobre la base de insumos y mano de obra barata, sino a través del ahorro de insumos materiales, el mejoramiento del trabajo humano, productos de mejor calidad e ingresos mejores para la población.

Dentro de estos lineamientos, la actividad pública se encaminó a aumentar el monto de los recursos financieros al campo científico y tecnológico, hasta alcanzar durante el periodo un crecimiento real del 95%, con lo cual fue posible llevar a cabo más de 2 500 proyectos de investigación y equipamiento en todo el país, otorgar alrededor de 14 000 becas de postgrado a estudiantes mexicanos inscritos en las mejores universidades nacionales y extranjeras y cuadruplicar el número de integrantes del Sistema Nacional de Investigadores, entre otros; sin embargo, la falta de oportunidades, empleos, salarios remuneradores y recursos para la

¹¹⁷ Plan Nacional de Desarrollo 1995- 2000... *Op. cit.*, pág. 103.

¹¹⁸ Plan Nacional de Desarrollo 1989- 1994. *Op. cit.*, pág. 91.

investigación, dio como resultado que muchos de los becarios no regresaran al país, desperdiciándose con ello una gran cantidad de recursos aportados por sus conacionales en su formación.

4.3 Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida

Con el propósito de revertir la dramática reducción de las condiciones de vida de grandes núcleos de la población en todo el país, derivada del agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador acogido en años anteriores y de la política de ajuste y estabilización económica instrumentada en el régimen anterior, el Plan Nacional de Desarrollo contempló "una estrategia específicamente social que, con las bases materiales fortalecidas por la estrategia económica...(promoviera)...la ejecución de acciones encaminadas a aumentar de manera más inmediata y directa el bienestar nacional."¹¹⁹

Esta estrategia, denominada Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida, señaló que "El aumento del nivel de vida de la población se ...(apoyaría)...en dos bases económicas fundamentales: por una parte, la creación de actividades y empleos bien remunerados y, por la otra, el incremento de los salarios reales, sobre la base de una evolución económica que ...(fortaleciera)...la demanda de trabajo, el aumento de la productividad, el uso eficiente de las potencialidades del país, y el equilibrio de los factores de la producción."¹²⁰

Estos lineamientos que por sí solos no permitirían alcanzar los objetivos del Plan, deberían ser complementados con aquellos referidos a la seguridad pública, vivienda, educación, salud, participación ciudadana e institucional, servicios públicos, abasto, alimentación y algunos otros que incidieran en el bienestar de la sociedad.

¹¹⁹ *Ibidem*, pág. 97.

¹²⁰ *Ibidem*, pág. 98.

Para ello, la acción gubernamental se orientaría bajo las siguientes líneas estratégicas:

- creación abundante de empleos bien remunerados y protección y aumento del poder adquisitivo de los salarios y del bienestar de los trabajadores;
- atención a las demandas prioritarias del bienestar social;
- protección al medio ambiente; y
- erradicación de la pobreza extrema.¹²¹

4.3.1 Creación de empleos productivos y protección del nivel de vida de los trabajadores

Para satisfacer la demanda de empleo de la población que se incorporaba a la fuerza de trabajo, el Plan estableció la necesidad de que la economía nacional debería de crecer a una tasa de alrededor del 6%. Esta condición implicaba contar con una correlación de las políticas económica y social con la finalidad de que los logros de la primera se reflejaran en la segunda. Lo anterior sólo podía darse en la medida en que el Estado reorientara sus esfuerzos a solucionar los problemas básicos de la sociedad y permitir que la iniciativa privada coadyuvara en la solución de las demandas sociales encontrando su lugar en la solución de los problemas económicos del país.

Dentro de este entorno, y ante la política económica de apertura instrumentada durante el periodo, el Estado dejaría en manos de la inversión privada la responsabilidad de aumentar los empleos y los salarios reales que requería la población, sobre las bases del incremento de la demanda de trabajo que sería propiciada por el crecimiento y estabilidad económica, dejando para sí el financiamiento de las actividades con marcada orientación social, el impulso de una política de subsidios que fortaleciera el poder adquisitivo de los grupos más necesitados, el aseguramiento de una política laboral en pro de los derechos de los trabajadores y la promoción de la participación de los grupos obreros y campesinos, los cuales, dicho sea de paso, habrían de jugar, a través de sus llamados líderes, un papel de vital importancia en la concertación de la política

¹²¹ *Ibidem*, pág. 98.

económica que, durante el régimen, habría de ratificarse en el llamado, en primera instancia, Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico y, posteriormente, Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo.

A la luz de estos lineamientos, las acciones de gobierno se canalizaron, como lo hemos visto en el apartado precedente, a modificar el marco jurídico en alrededor de 60 áreas con el propósito de facilitar el acceso de la inversión a todos los campos de actividad económica, incluidos algunos estratégicos o prioritarios; de igual manera, se llevó a cabo la privatización de un gran número de empresas del sector paraestatal con el fin de mantener la planta laboral; y se realizaron diversas reuniones de concertación con la finalidad de tomar medidas que abatieran la inflación y provocaran una recuperación del poder adquisitivo del salario, entre algunos otros.

Un análisis general de las acciones referidas, nos permiten concluir que si bien éstas se tradujeron en un incremento en el número de empleos, éstos no se dieron en el número suficiente, ya no digamos para absorber a la totalidad de la población económicamente activa, o en menor proporción para recuperar los que se habían perdido durante la crisis, sino que, incluso, no fueron suficientes para conseguir lo que la administración del presidente Salinas se había propuesto, como habría de reconocerlo él mismo en su último informe de gobierno.

Al igual que el empleo, los salarios nunca alcanzaron su nivel. Con el pretexto de evitar desbordes inflacionarios que dieran al traste con los esfuerzos de recuperación que se concertaban en el llamado Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico, los salarios fueron incrementados en ínfimos porcentajes no siendo aplicables a los contractuales, hecho que repercutió principalmente en la clase media.

En contrate, este equipo concertador autorizó fuertes incrementos en productos básicos, vivienda, transporte, energéticos (gasolina, diesel, gas, concepto 1148 en los recibos de consumo

de energía eléctrica), agua, predial, servicios de educación, salud, recreación y cuotas de autopista, entre algunos otros.

Al respecto, Juan Barrera, periodista de UNO MAS UNO, acota algo significativo: "De acuerdo con los datos del Congreso del Trabajo, desde el inicio de los pactos corporativizados- diciembre de 1987 hasta agosto de 1991- el crecimiento de precios al consumidor fue de 161.4%, mientras que los salarios en el mismo período se incrementaron en 96.2%."¹²²

Con base en lo anterior, consideramos que lo dicho en la política referida a la creación de empleos productivos para elevar el nivel de vida de los trabajadores, en los hechos, sólo representó una manera de proporcionar a la inversión privada una ventaja comparativa para enfrentar la competencia exterior, al facilitarle mano de obra barata.

Por otra parte, la política laboral en pro de los derechos de los trabajadores se vio seriamente afectada. El cambio tecnológico, el desempleo y la crisis económica, entre algunos otros, operaron contra los sindicatos, obligándolos a hacer concesiones y a tolerar medidas de "flexibilidad".

Ejemplo de ello es el caso de PEMEX, cuya revisión del Contrato Colectivo de Trabajo, después de la caída de Joaquín Hernández Galicia, da como resultado la modificación de 86 cláusulas, la supresión de 17 y la introducción de una nueva que, en su conjunto, se traducen en el recorte de 30 mil plazas y el despido de 60 mil trabajadores transitorios, en el periodo de un año.

¹²² BARRERA, Juan. "El PECE la continua pauperización salarial", en UNO MAS UNO del 8 de noviembre de 1991. pág. 18.

4.3.2 Atención a las demandas prioritarias del bienestar social

Complementaria de la anterior, la presente línea estratégica habría de definir cual sería el papel del Estado en el desarrollo nacional. En el marco de la tesis de que la participación de éste en las actividades industriales y comerciales sólo habían traído la desatención de las necesidades sociales básicas, el Plan estableció que las acciones de gobierno habrían de orientarse al cumplimiento de dos propósitos fundamentales, el primero referido a mitigar los efectos dejados por la crisis sobre la mayoría de la población y el segundo a la satisfacción de las necesidades básicas.

Las políticas que habrían de regir las acciones del Estado para el cumplimiento de tales fines, establecieron que el presupuesto de la Federación y de los Estados deberían contemplar un fuerte contenido de gasto social que permitiese atender los aspectos referidos a la procuración e impartición de justicia; educación; salud; asistencia y seguridad social; alimentación y abasto; población y desarrollo regional y urbano; vivienda y suministro de servicios urbanos; cultura y arte; deporte y juventud; y mejoramiento de las condiciones de vida de la Ciudad de México.

Dentro de este marco, la política de procuración e impartición de justicia estableció como una necesidad primordial modernizar no sólo las instituciones sino también los instrumentos legales que permitieran, en primera instancia, prevenir los actos delictivos y, en un segundo momento, dirimirlos con certeza, oportunidad y celeridad, dentro de un marco de legalidad.

Para ello, sería necesario adaptar el marco jurídico a los requerimientos del momento, eliminando trámites innecesarios que sólo daban lugar a la corrupción, discrecionalidad y abuso del poder; descentralizar la justicia a través de mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, a la vez de desconcentrarla con la finalidad de hacerla más expedita; modernizar la institución del Ministerio Público; y mejorar los programas académicos de la carrera de Derecho.

Para cumplir con tales propósitos, durante el periodo que va de 1988 a 1990, el Presidente llevó a cabo diversas reformas a los Códigos Penal y de Procedimientos Penales Federal y del Distrito Federal en los que se estableció garantizar la seguridad pública mediante una mayor penalización de los delitos graves; se incrementó la penalización por el acopio de armas; se facultó al Ejecutivo a conceder indulto a quienes hubieran delinuido por causas políticas o sociales; se establecieron los lineamientos para dar legalidad a las confesiones; se estableció la asistencia legal en su propia lengua a los indígenas involucrados en procesos legales; se estableció conceder la libertad caucional por la comisión de delitos no graves aunque la media aritmética de la pena excediera de cinco años, por sólo citar las que a nuestro juicio son las más importantes.

Durante el último año del periodo citado, se promulgaron nuevas Leyes para Prevenir y Sancionar la Tortura, para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en materia común y en la mismo sentido de esta última para todo el país en materia federal.

La finalidad de la primera sería el de penalizar a quien practicara la tortura o permitiera, en el ejercicio de sus funciones, que otro lo hiciera. Además de la pena a que se diera lugar, la ley estableció que los infractores deberían de reparar el daño que hubieran causado, indemnizar a la víctima y sufragar los gastos que se hubieren erogado como consecuencia del delito.

Por cuanto hace a la segunda y tercera leyes, su finalidad sería la de adaptar a la vida social a los menores que infringieran la ley.

Si bien las reformas y adiciones realizadas durante la "administración sallnista" pretendieron mejorar la procuración y administración de justicia, los viejos vicios de corrupción en este campo, manifestados a través de dádivas para la agilización de los procesos o sufrir la consecuencia del "tortugismo" en los mismos, dieron al traste con los propósitos que éstas perseguían, razón por la cual la conseja popular de que la justicia es sólo para los ricos, permaneció y, a la fecha, permanece vigente.

Dentro de este mismo contexto, desde finales de 1987 en su carácter de candidato, Carlos Salinas de Gortari afirmó en diversas reuniones que el problema de las drogas y el tráfico que generaban eran no sólo un problema de salud, sino un problema de Estado, es así que, al tomar posesión de la Presidencia, delinea las acciones que en la materia habrían de llevarse a cabo durante su administración al señalar que " El narcotráfico se ha convertido en un grave riesgo para la seguridad de la nación y para la seguridad de los mexicanos. Su combate es ya razón de Estado. Crearé una nueva área en la Procuraduría General de la República dedicada a su exclusivo combate, con más personal y mayor adiestramiento. Elaboraremos las sanciones por su tráfico y perseguiremos con energía redoblada a sus promotores, sean quienes sean."¹²³

Con estas bases, el plan estableció entre sus propósitos "fortalecer específicamente las acciones frente al problema del narcotráfico, a través de la prevención de la farmacodependencia, de mayores esfuerzos en la investigación y persecución, de la disolución de sus organizaciones delictivas y de la confiscación de sus recursos financieros."¹²⁴

Al amparo de lo anterior, ordena la creación del Programa Nacional de Prevención y Combate al Narcotráfico y la Farmacodependencia, la Subprocuraduría de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico, el Centro de Planeación para el Control de Drogas y el Instituto Nacional para el Combate de las Drogas.

A través de las acciones emprendidas por estas dependencias, durante el periodo fue posible destruir, "... más de 128 500 hectáreas de marihuana y amapola; se han asegurado más de 2 850 toneladas de marihuana, más de 243 toneladas de cocaína pura, más de una tonelada de goma de opio, casi una tonelada de heroína, y se han detenido a poco más de 102 mil individuos...(entre los que se encontraban varios "peces gordos" que manejaban la producción de marihuana y heroína y su traslado principalmente a los Estados Unidos)...por delitos contra la salud."¹²⁵

¹²³ Carlos Salinas de Gortari. Mensaje de Toma de Posesión. Op. cit. pág. 16.

¹²⁴ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Op. cit. pág. 102.

¹²⁵ Carlos Salinas de Gortari. Sexto Informe de Gobierno. Op. cit. pág. 24

Si bien es cierto que durante el periodo se llevaron a cabo intensas acciones para combatir el narcotráfico, derivadas de la voluntad política del Presidente y, por que no decirlo, de las presiones políticas ejercidas por nuestros vecinos del norte, también lo es el hecho que durante su administración mucho se habló de que importantes funcionarios, entre los que podemos citar al Procurador Alvarez del Castillo y al Subprocurador Javier Coello Trejo, estaban coludidos con importantes capos del narcotráfico sin que se hubiera abierto una investigación al respecto, lo que puso en evidencia, una vez más, la tesis de que la justicia es ciega.

Por cuanto hace a la educación, la política en la materia se fincó sobre la base de que para fortalecer la soberanía, perfeccionar la democracia y modernizar el país, era indispensable mejorar la calidad de la misma.

Para ello, se llevaría a cabo la revisión de todo el sistema educativo en sus distintos niveles, tratando de vincular los técnico, medio superior y superior al aparato productivo de bienes y servicios, con el propósito de contribuir al desarrollo nacional; se fortalecería la investigación científica y tecnológica con la finalidad de responder a las demandas del momento y a las necesidades futuras; se combatiría la deserción y reprobación escolares; y se descentralizaría la función educativa.

Todo lo anterior, guardaría la intención de concretar cuatro objetivos esenciales: a) corresponder la calidad educativa con las metas del desarrollo nacional; b) incrementar los niveles de escolaridad en la población; c) descentralizar la educación a efecto de adaptarla a las necesidades locales; y d) fortalecer la participación ciudadana en la educación.

Al amparo de estas generalidades, el Presidente instruyó al Secretario de Educación para que a la brevedad posible y con la participación de los padres de familia, maestros y organizaciones

responsables, integrara "...un programa que...(permitiera)...realizar la gran transformación del sistema educativo sin el cual el país no...(podría)...modernizarse ni alcanzar la equidad."¹²⁶

El resultado de las acciones del Secretario daría lugar a lo que se llamó el Programa de Modernización Educativa 1989- 1994, cuyos lineamientos se orientaron a actualizar y ampliar "...los contenidos y materiales educativos que durante 20 años habían permanecido prácticamente sin cambios."¹²⁷

El programa pretendido, dio lugar a la reforma de los artículos 3º y 31º constitucionales, cuyos textos precisaron el derecho de los mexicanos a recibir la educación y la obligación del Estado a impartirla hasta el nivel secundaria, y la obligación de los padres de familia de hacer que sus hijos concurrieran a la escuela para recibirla, respectivamente.

Para Alvaro Marín¹²⁸, la importancia del programa no radicaría en los objetivos y estrategias propuestas, en virtud de que ellos se concebían como necesarios desde hace ya buen tiempo y que de hecho fueron igualmente planteados por gobiernos anteriores; lo verdaderamente trascendental apuntó hacia el hecho de que la población cuestionó y propuso al gobierno diferentes caminos y formas de actuar para conducir la educación en el país, lo que evidenció que el programa no fue producto de las consultas populares, sino que éstas sólo fueron el escenario para justificar los planteamientos que en materia educativa habían sido previamente establecidos a fin de cumplir con los lineamientos que los Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional habían impuesto para modernizar el país.

Evidentemente, desconocemos que hubiera sucedido con la educación en México si se hubiera optado por el modelo educativo definido en las consultas populares, lo que si sabemos es que el

¹²⁶ Carlos Salinas de Gortari. Mensaje de Toma de Posesión. Op. cit, pag. 18.

¹²⁷ Carlos Salinas de Gortari. Quinto Informe de Gobierno. Presidencia de la República. Dirección General de Comunicación Social. México. 1993, pág. 156.

¹²⁸ Marín, Alvaro. "El proceso de modernización y la reforma educativa en México". Estado, Sociedad y Educación, No. 4, págs. 135- 141.

modelo llevado a cabo no fue capaz de mejorar el nivel educativo de la población de manera sustancial, por lo que las intenciones del presidente Salinas de no educar para el desempleo, sino formar jóvenes con la perspectiva de un empleo digno y bien remunerado, no pasaron de ser esas buenas intenciones.

Enmarcada en una gran dispersión de asentamientos de población en las áreas rurales, a pesar del acelerado proceso de urbanización del país, el objetivo de la política de salud y asistencia y seguridad social persiguió "...impulsar la protección a todos los mexicanos, brindando servicios y prestaciones oportunos, eficaces, equitativos y humanitarios, que...(coadyuvaran)...efectivamente al mejoramiento de sus condiciones de bienestar social, con el concurso de las comunidades y de los tres niveles de gobierno como medio eficaz para asegurar los recursos necesarios."¹²⁹

Esto implicaría elevar la calidad de los servicios de salud a través del buen trato y de acciones que incrementarían la productividad; atender las desigualdades sociales mediante la cobertura de servicios en zonas marginadas urbanas y rurales; modernizar el sistema de salud por medio de una cultura de prevención y autocuidado, así como de un aprovechamiento cabal de la infraestructura existente; y descentralizar y mejorar la coordinación de los servicios de salud con el propósito de reforzar la coordinación funcional del Sistema Nacional de Salud.

Dentro de tales lineamientos, la administración llevó a cabo diversos programas de prevención mediante los cuales fue posible abatir la incidencia del paludismo en un 95%, eliminar la presencia de la poliomielitis y la difteria, reducir en un 67% la mortalidad por enfermedades diarreicas y controlar y reducir el problema del cólera que afectó al país.

De igual manera, se incrementó el promedio de vida de los mexicanos varones a 68.7 años y el de las mujeres a 74.6 años, se elevó el gasto social en la materia en 81% en términos reales, se

¹²⁹ Plan Nacional de Desarrollo 1989- 1994. Op. cit. pág. 105.

amplio la cobertura de los servicios y se incorporaron más de 27 mil médicos y más de 34 mil enfermeras al sector entre los más importantes

Como es posible observar, fueron muchos los avances que en materia de salud se llevaron a cabo durante la administración del presidente Salinas, sobre todo si consideramos que el país se encontraba en un periodo de recuperación; sin embargo, es menester acotar que, a pesar de lo realizado, aún falta mucho para cumplir con el viejo propósito de brindar los servicios de salud a toda la población y sobre todo con la calidad y atención que merecen todos aquellos que hacen factible que, el personal que presta el servicio, devengue un sueldo.

En materia de alimentación y abasto, la política establecida se orientó a asegurar el suministro en condiciones de calidad y precio. Ello implicaría aumentar la producción en el campo a efecto de disminuir las importaciones y la transferencia de recursos al exterior; revisar el proceso de comercialización con el fin de evitar el intermediarismo; y canalizar los subsidios a la población que realmente los necesitara.

Dentro de este marco, diversas fueron las acciones realizadas durante el periodo, de las cuales da cuenta el Presidente en su último informe de gobierno al señalar que "En los últimos seis años, el crecimiento de la producción de los 10 principales cultivos agrícolas duplicó al de la población nacional. Hoy, todo el maíz y el frijol que consumimos se producen en México. Se incrementó sustancialmente el cultivo de frutas y hortalizas. En materia pecuaria, aumentó la oferta y se mantuvo, hasta junio de este año, un saldo superavitarlo en la balanza comercial, armonizándose las regulaciones sanitarias y agilizándose las transacciones."¹³⁰

Si bien las acciones emprendidas cumplieron con el propósito de satisfacer el abasto y alimentación nacionales, los incrementos más que proporcionales de los productos de la canasta básica con respecto a los presentados en los salarios, dieron lugar a una disminución en la dieta

¹³⁰ Carlos Salinas de Gortari. Sexto Informe de Gobierno. Op. cit. pág. 36.

de la población, la cual tuvo que orientar su consumo hacia el frijol y el maíz que, como señalara Salinas, los teníamos en abundancia, pero que no por ello tendríamos que desperdiciarlos, por lo que la población de escasos recursos que quisiera consumir tortillas al precio preferencial de 2 pesos, debería de identificarse como integrante de la pobreza extrema para acceder al subsidio que se obtenía a través del llamado tortibono.

Ante la situación del país y la esperada incorporación de 10 millones de mexicanos más que en su momento demandarían alimentación, vivienda y empleo, la política de población y desarrollo regional y urbano tuvo como finalidad disminuir las tasas de fecundidad, crear una cultura de planificación familiar entre las parejas que contribuyera a ello y distribuir la población de manera eficiente en el territorio nacional.

Dentro de este contexto, las acciones realizadas en materia de planificación familiar habrían de cumplir su cometido al disminuir la tasa de crecimiento de un 3.2% que se presentaba en 1970 a un 1.8% en 1994.

Por su parte, las acciones emprendidas para revertir la concentración urbana y orientar los nuevos flujos migratorios internos hacia ciudades medias más atractivas dieron lugar a la creación del Programa de las Cien Ciudades que evidentemente no resolvió el problema, pero permitió moderar el crecimiento de las zonas metropolitanas de ciudades tan importantes como la de México, Monterrey, Guadalajara y Puebla.

Otra de las acciones que coadyuvaron en este propósito, fue el establecimiento de los Convenios Únicos de Desarrollo, mecanismos que permitieron transferir recursos a los Estados y Municipios por un monto de 52 mil millones de pesos que representaron 523 mil obras de beneficio social que generaron una diversidad de empleos y el arraigo de la población.

Contribuir al desarrollo social a través de la ampliación de la disponibilidad y el acceso a la vivienda, así como de los servicios urbanos como el agua potable, energía eléctrica, telefonía, transporte, alcantarillado y saneamiento, serían los propósitos de la política en la materia.

Para ello, se fortalecería la coordinación institucional entre las dependencias federales, los organismos de vivienda y los gobiernos estatales y municipales, con objeto de que los espacios urbanos utilizados para tales fines se realizara con base en un crecimiento ordenado de las ciudades.

Al amparo de estos preceptos, durante el periodo se construyeron 2.7 millones de casas habitación, el INFONAVIT otorgó más de 550 mil créditos, se electrificaron 5 230 colonias populares y 14 mil poblados rurales, los servicios de agua potable y alcantarillado se incrementaron a tasas superiores a las de la población y crecieron los servicios de telefonía y transporte, entre algunos otros.

Sin duda, el conjunto de estas acciones tuvo un impacto importante en el desarrollo nacional, no sólo en lo que a infraestructura se refiere sino también en los aspectos de salud e integración territorial; sin embargo, no podemos obviar que el modelo económico adoptado por Salinas, tiene a la población en la actualidad, en la angustia de no poder liquidar los créditos a la vivienda que, por lo demás, nunca satisfizo las necesidades de su espacio vital.

Los objetivos de la política referida a la cultura y el arte serían los de proteger y difundir nuestro patrimonio arqueológico, histórico y artístico; estimular la creatividad; y difundir el arte y la cultura.

Para el alcance de tales pretensiones, se crearía el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes a cargo del Lic. Víctor Flores Olea, nombramiento que daría lugar a serios conflictos entre la comunidad intelectual que más tarde lo obligarían a presentar su renuncia para dar paso, en la titularidad del mismo, a Rafael Tovar y de Teresa.

A efecto de darle funcionalidad, se subsectorizaron al Consejo diversos organismos tales como el Instituto Nacional de Bellas Artes, la Dirección General de Bibliotecas, Radio Educación y se creó el Fondo Nacional para la Cultura y las Artes, entre algunos otros.

Las acciones desarrolladas por éstos, si bien fueron cuantiosas y variadas, nunca pudieron irrumpir de manera clara en el gusto de la mayor parte de la población. Así, los esfuerzos realizados para duplicar la Red Nacional de Bibliotecas, siempre escasas en material bibliográfico y hemerográfico, y las campañas de fomento a la lectura, no fueron capaces de revertir el gusto de la población por los pasquines. Los medios de comunicación como Canal 22 y Radio Educación, tampoco pudieron hacer mucho ante la cultura de la telenovela y la música en inglés de la mayor parte de las radiodifusoras, respectivamente.

Por otra parte, el Fondo Nacional para la Cultura y las Artes, creado con el propósito de becar a creadores, siempre cargó con el estigma de que los fondos canalizados para tal propósito se destinaban, incluso de manera anticipada, a los "cuates".

La prioridad de la política en materia deportiva sería la de impulsar a niveles de competitividad el deporte organizado del país bajo dos líneas fundamentales de acción: el fomento al deporte masivo y el impulso al deporte de excelencia.

Para el alcance de tales objetivos, se crearía la Comisión Nacional del Deporte a cargo del destacado ex-medallista olímpico Raúl González. Este poco pudo hacer ante los intereses de Mario Vázquez Raña, en la presidencia del Comité Olímpico Mexicano, y de los mecenas del deporte nacional al frente de las distintas Federaciones deportivas. El papel que habrían de desempeñar estos segundos, estaría más orientado a enriquecerse y "turistear" que a cumplir las disposiciones deportivas gubernamentales.

Para respaldar lo anterior, baste recordar el fracaso de la Comisión nombrada por el presidente de la República para analizar el desempeño de nuestros atletas en la Olimpiada de 1992, cuyas conclusiones nunca fueron acatadas por los diversos "dirigentes" deportivos. Así, la experiencia habría de demostrar que para poder dirigir y cambiar el rumbo del deporte nacional, haría falta algo más que haber ganado algunas medallas olímpicas.

Considerada la entidad más importante de la República por su concentración demográfica, demanda de servicios, conflictos sociales, disparidades económicas y porque en ella radican los Poderes de la Unión, hecho que la ubica como caja de resonancia política a nivel nacional, la Ciudad de México fue motivo de atención especial al definirse, dentro del Plan, una política específica para la conducción de sus asuntos públicos con el objetivo primordial de mejorar la vida de sus habitantes.

El enfoque de la política abarcaría diversos ámbitos y acciones, como diversas eran las zonas (rural, suburbana y urbana) y los problemas a los que se tenían que hacer frente, dentro de un marco de modernización económica.

Dentro de este entorno, las acciones del gobierno capitalino se encauzarían a ordenar la ciudad, disminuir los niveles de contaminación del aire, mejorar la capacidad de respuesta contra riesgos y desastres, usar el agua con altos niveles de eficiencia que implicaran un ahorro sustancial en su consumo, regularizar la tenencia de la tierra, dotar de servicios urbanos y vivienda a la población, crear empleos, garantizar la seguridad pública y recuperar y preservar el Centro Histórico de la Ciudad. Todo ello, en el marco de unas finanzas públicas sanas y bien administradas, una recaudación eficaz y un ejercicio fiscal con marcada orientación social.

Los resultados de las acciones emprendidas de alguna manera ya han sido comentadas en todas y cada una de las políticas que a nivel nacional se definieron en el Plan para estas esferas; sin embargo, existen tópicos que, sin ser exclusivos de la capital, adquirieron una mayor complejidad

al amparo de autorizaciones improcedentes o carencia de capacidad innovadora de las autoridades capitalinas.

Tal es el caso del comercio ambulante que dio lugar a la formalización de las operaciones de compra- venta de artículos introducidos al país de manera ilegal y a una nueva generación de líderes corruptos y millonarios corporativizados al PRI; del crecimiento del transporte a través de unidades cuyas características jamás se correspondieron con las necesidades de una urbe como la nuestra y que, por el contrario, sólo incrementaron los problemas de vialidad en la misma; y la ineficacia y corrupción policiaca que dio como resultado una inseguridad pública sin precedentes, entre algunos otros.

Mención aparte merece la incapacidad del gobierno para disminuir el problema de la contaminación en la Ciudad de México, cuyos altos niveles fueron achacados al parque vehicular, dando lugar con ello al establecimiento del programa denominado "Hoy no Circula", mismo que a la fecha ha demostrado su ineficiencia.

4.3.3 Protección del medio ambiente

La presente línea estratégica partió del reconocimiento de que si bien el desarrollo industrial y tecnológico trajo avances sustanciales en todos los ordenes, también reflejó severos daños en el medio ambiente derivados de la ausencia de una planeación adecuada.

Revertir la destrucción de bosques y selvas, el deterioro de la calidad del aire, la disminución de la cantidad y calidad del agua, el empobrecimiento y contaminación de los suelos, la generación y manejo inadecuado de los desechos urbanos e industriales, entre algunas otras determinantes principales del deterioro ambiental, implicaría llevar a cabo el ordenamiento de los usos del suelo a nivel nacional; manejar y aprovechar racionalmente los ecosistemas; evaluar previamente, conforme a la ley, el impacto ambiental de las obras y actividades públicas y privadas; regular las

actividades de alto riesgo; administrar los recursos acuíferos; prevenir y mantener la calidad del aire; prevenir y controlar la contaminación de residuos sólidos; adecuar el marco reglamentario a las condiciones económicas del país; crear una conciencia ecológica en la población; aprovechar la ciencia y tecnología en la solución de los problemas ambientales; hacer participar a la población en las tareas ecológicas; y fomentar la cooperación tecnológica en la solución de este tipo de problemas.

Dentro de este contexto, la administración llevó a cabo acciones para el saneamiento de la Cuenca Lerma- Chapala y en cooperación de Japón, Estados Unidos, Francia y Alemania, en los ríos Blanco, Balsa y Coatzacoalcos; a través del Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas se resguardaron y protegieron 10 millones de hectáreas; se combatió la contaminación en la franja fronteriza norte, en los principales puertos y en el Distrito Federal; se combatió el tráfico de especies y se incorporó al país a la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna; se cerró la refinería "18 de Marzo" ubicada en la capital de la república con el propósito de disminuir la contaminación , hecho que implicó la disminución de 8 mil empleos directos; se actualizó el marco jurídico en la materia; se otorgaron líneas de crédito para instalar dispositivos anticontaminantes; se redujo el plomo a las gasolinas; se crearon el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente, con lo que a través de esta última fue posible llevar a cabo 34 mil inspecciones con la aplicación de las medidas correspondientes; se creó un Plan Integral para el tratamiento de basura y aguas residuales; se llevaron a cabo programas de reconversión industrial para el uso de tecnologías limpias y la reubicación de plantas contaminantes; y se instalaron sistemas de monitoreo del aire en 18 de las principales ciudades del país con objeto de evitar la reproducción del fenómeno presentado en Guadalajara, Monterrey y la Ciudad de México.

Como podemos observar, el número de acciones desarrolladas por la administración salinista en materia ecológica estuvo dirigida a disminuir la contaminación generada por la industria, por lo que podemos inferir, sin disminuir la importancia que éste tuvo, que el argumento de que el parque

vehicular era el mayor generador de contaminantes sólo fue un pretexto para cobrar una cuota de verificación que permitiera tener otra fuente de ingresos acorde con la política que en la materia estableció el Plan.

4.3.4 Erradicación de la pobreza extrema

La estrategia referida a la erradicación de la pobreza tuvo como prioridad, dentro de un marco de respeto a la cultura, valores, tradiciones y formas de organización de los grupos étnicos, aumentar la incidencia de la política económica en el bienestar social de quienes más lo necesitaban.

El desarrollo de tal propósito sería desarrollado en el marco del Programa Nacional de Solidaridad como instrumento fundamental del gobierno de la república para emprender la lucha frontal contra la pobreza extrema, localizada en el campesinado y en las colonias populares de las zonas urbanas, a través de la suma de los esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y de la concertación con los grupos sociales.

Las áreas de atención del PRONASOL serían: "alimentación; regularización de la tenencia de la tierra y vivienda; procuración de justicia; apertura y mejoramiento de espacios educativos; salud; electrificación de comunidades; agua potable; infraestructura agropecuaria; y preservación de los recursos naturales, todo ello a través de proyectos de inversión recuperables tanto en el campo como en la ciudad."¹³¹

Dentro de este esquema, los criterios de política que orientarían al PRONASOL para la erradicación de la pobreza extrema se abocarían a la creciente asignación de recursos para atender el bienestar de los grupos de menores ingresos tanto en el campo como en la ciudad; instrumentar los programas de desarrollo integral de las zonas indígenas y urbanas; incrementar el rendimiento social de los recursos gubernamentales a través de las aportaciones y participación de

¹³¹ Ibidem, pág. 127.

los grupos sujetos al beneficio; diseñar y ejecutar las acciones concertadas con los grupos sociales; asegurar la participación de los diferentes niveles de gobierno; despertar el apoyo solidario de la comunidad; e impulsar la participación de la mujer y la juventud en este propósito.

En este respecto, a lo largo de seis años de gobierno, el PRONASOL llevó a cabo la electrificación de 14 mil poblados rurales y 5 230 colonias populares; se edificaron o remodelaron 355 hospitales, 4 373 centros de salud y 1 241 unidades médicas rurales; se construyeron 81 350 aulas y laboratorios; se rehabilitaron 120 mil escuelas públicas; a través del Programa Niños de Solidaridad se otorgaron 1.2 millones de becas, se entregaron alrededor de 18.2 millones de despensas y se proporcionaron 4.4 millones de consultas médicas; se regularizó el asentamiento irregular de 2.5 millones de familias a través del otorgamiento del mismo número de escrituras notariales, nueve veces más que las entregadas por la CORETT durante 15 años de operación; se otorgaron apoyos a la vivienda que beneficiaron a 4 millones de habitantes de escasos recursos; se reconocieron, consagraron y fortalecieron los derechos indígenas por medio de la modificación realizada al artículo 4° constitucional; se actualizaron los códigos penales para garantizar a los indígenas la asistencia legal en su propia lengua; se liberaron 8 949 presos indígenas; se conciliaron 552 problemas agrarios; mediante la creación de 142 Fondos Regionales se apoyaron a 4 250 organizaciones indígenas para la realización de sus proyectos, mismas que se complementaron con obras de infraestructura social y productiva; se apoyó con "créditos a la palabra" a más de un millón de campesinos temporales; y se crearon cerca de 20 mil empresas de Solidaridad que generaron 85 mil empleos a nivel nacional.¹³²

Como es posible observar, el ámbito de acción del PRONASOL fue amplio y variado, hecho que lo constituyó en el programa estelar de la administración; sin embargo, consideramos, estuvo lejos de cumplir con el reto que se marcó la política social de superar la pobreza generada a lo largo de los diversos gobiernos postrevolucionarios. Más bien, diríamos nosotros, fue un programa paliativo, estructurado con la finalidad de aminorar la gran insatisfacción social reflejada en los

¹³² *Ibidem*, págs. 51- 52.

comicios de 1988 que, por primera vez en la historia, hicieron pensar al Partido Revolucionario Institucional en la posibilidad, no lejana, de perder el poder para pasar a formar parte de la oposición.

CONCLUSIONES

Del contenido de la investigación desprendemos las siguientes conclusiones:

1.- Existe una profunda relación entre la planeación y la administración que permite que ambas guarden una estrecha correspondencia en todos los niveles de actividad en que son desarrolladas dentro del marco de las organizaciones. Esta relación es igualmente válida en el ámbito de la administración pública, cuya magnitud de espectro y procesos, inmersos en un marco social en el que se confrontan diferentes tipos de intereses, conlleva la necesidad de que éstas asuman un carácter eminentemente político con el propósito de responder a los objetivos nacionales.

En el caso concreto de la administración pública mexicana, este vínculo se ha hecho más evidente en la medida que su ámbito de acción se ha vuelto más complejo y diversificado, afectando o favoreciendo con su intervención, a diversos núcleos sociales en aras de cumplir con los objetivos generales del país.

Lo anterior, ha dado lugar a modificaciones al marco jurídico de la nación con el fin de responder al principio constitucional que establece que el Estado sólo podrá llevar a cabo aquellas funciones que la ley le señale. De esta manera, se ha establecido la obligatoriedad del Estado de conducir sus acciones a través de un sistema de planeación democrática que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al desarrollo del país.

2.- Entre gobierno y administración pública se presenta una relación simbiótica fincada en el derecho público en la que, a través de la interacción de las funciones legislativa, judicial y ejecutiva que realiza el gobierno, se concretan actos administrativos que permiten satisfacer el conjunto de necesidades que demanda la población. En México, desde un punto de vista formal, esta relación ha permeado los niveles de gobierno que se establecen en nuestra constitución, así como las funciones que estos desarrollan; sin embargo, la dependencia real derivada de los

amplísimos poderes que la carta magna de 1917 otorgó al Jefe del Ejecutivo y a la Federación, ha generado un desequilibrio en el ejercicio del poder gubernamental concentrándolo en la figura del Presidente de la República y a la preeminencia de la Federación sobre los Estados y Municipios. Esta circunstancia derivó en un fenómeno denominado centralización, el cual ha tomado carta de naturalización en el ámbito de nuestra vida nacional.

3.- Entre planeación y gobierno existe igualmente una correspondencia que los hace guardar una estrecha relación en el desarrollo de su quehacer, hecho que se materializa en el marco jurídico nacional al establecerse la obligación de sujetar las acciones de gobierno a lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo.

4.- La planeación a lo largo de nuestro devenir histórico, ha tratado de responder a las diferentes circunstancias políticas, económicas y sociales que como nación hemos padecido; sin embargo, los hechos han desbordado los intentos que en la materia se han instrumentado desde 1930.

5.- Si bien las experiencias de planeación en México y los diversos programas derivados de ella han venido cambiando la realidad del país, estas no se han significado como instrumentos de desarrollo en virtud de que su elaboración e instrumentación sólo han respondido a la satisfacción y resolución de necesidades y problemas inmediatos y no a la definición de políticas económicas y sociales que sirvan de base para un desarrollo sostenido a mediano y largo plazos.

6.- Durante la administración de Carlos Salinas de Gortari, la planeación se enfocó a revertir las diferencias que se habían presentado en las administraciones anteriores, basada en una Reforma del Estado que tuvo como finalidad establecer una nueva relación entre éste y la sociedad, a efecto de legitimar las acciones de gobierno que el presidente se propuso realizar para democratizar a México, hacer crecer su economía y buscar el bienestar general, en el marco de tres Acuerdos Nacionales- para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática, para la Recuperación

Económica con Estabilidad de Precios y para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida- cuyos logros fueron limitados, tal y como lo estudiamos en el capítulo 4.

7.- La estrategia de modernización adoptada por el régimen, se encaminó a la privatización de las empresas públicas, la desregulación de la economía, la flexibilidad del mercado de trabajo, la liberación del comercio exterior y la inserción de nuestro país en los grandes bloques económicos (Tratado de Libre Comercio con Norteamérica, ingreso a la OCDE y Tratados de Libre Comercio con Centro y Sudamérica, por ejemplo), hecho que representó una apertura de la economía nacional a los mercados internacionales, pero no a una democratización a fondo de la sociedad ni de su entorno político, priorizándose así la modernización económica sobre la política y social.

8.- El Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática que tuvo como pretensión avanzar hacia el equilibrio en la vida nacional a través del perfeccionamiento y transparencia de los procesos electorales, la actualización del régimen de participación y la modernización de las prácticas de los actores políticos, lejos estuvo de cumplir con estas finalidades, evitándose con ello el establecimiento de un verdadero régimen de partidos, de una legislación electoral confiable que hiciera más democrática la vida nacional y el equilibrio de los poderes de la Unión.

9.- Las reformas realizadas al marco jurídico electoral no satisficieron las expectativas de los partidos políticos, sobre todo aquellas relacionadas con la democratización del país, ya que de alguna forma sólo representaron un mecanismo más moderno que permitió seguir controlando la función electoral a nivel nacional y sobre todo seguir gobernando.

10.- El Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios, si bien logró reactivar el crecimiento económico y reducir de manera sustancial el índice inflacionario que se presentaba en el país, no logró distribuir de manera equitativa el ingreso, lo cual incidió de

manera negativa en el bienestar general de la población, polarizando aún más la estructura social de la nación.

11.- El Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico jugó un papel muy importante en el quehacer político, económico y social del gobierno de Salinas, ya que a través de él se legitimaron todas las acciones de su gobierno, sobre todo las relacionadas con los aspectos económicos. Para nosotros fue el elemento negociador de la clase en el poder para realizar todas aquellas acciones y diligencias que no afectaran sus intereses y se mantuviera la reproducción del sistema capitalista de corte neoliberal a imagen y semejanza de los clásicos norteamericanos.

12.- La base del Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida fue el PRONASOL, el cual se puede catalogar como el programa de excelencia de la administración salinista y aunque cumplió en muchos aspectos, no pudo con el reto que marcó la política social de superar la pobreza generada a lo largo de diversos gobiernos postrevolucionarios; fue un programa paliativo, estructurado con la finalidad de aminorar la gran insatisfacción social que se reflejó con motivo de los comicios de 1988.

13.- Los Acuerdos Nacionales que fueron la guía de sustentación de la política salinista, no pueden ser considerados como una iniciativa personal o de buena voluntad del presidente en turno, sino más bien como la necesidad objetiva de renovar el sistema político y las reglas del juego para los actores que en él participan.

14.- Durante el periodo de Salinas, no hubo sector económico en el que no se llevaran a cabo modificaciones jurídicas con el propósito de sacar adelante la modernización emprendida por él, con lo que sentó las bases para dar continuidad a su proyecto económico más allá de su administración, puesto que cualquier modificación que se realice de manera opuesta a lo ya establecido, traerá una reacción inversamente proporcional, por parte del capital privado, que nos hará ver que el camino tomado por nuestro presidente, lejos de hacernos más fuertes y

soberanos, nos hizo más frágiles y dependientes. Herencia por la cual el presente régimen esta pagando los intereses.

15.- En este balance, el papel que tiene que asumir el Administrador Público, debe enfocarse al estudio profundo del acontecer nacional con el propósito de crear, no sólo desde el ámbito de la planeación sino también de la Administración Pública, nuevos paradigmas que permitan incrementar la eficiencia y eficacia de las acciones gubernamentales que den lugar a un mejoramiento del nivel de vida de una sociedad mexicana que, administración tras administración, se ha vuelto más polarizada, menos preparada y más dependiente del exterior, limitando con ello sus potencialidades de desarrollo.

16.- Esperamos que con esta modesta aportación al estudio de la administración pública y a los problemas que en ella inciden, se logre despertar el interés entre los estudiantes y estudiosos en la materia, y que el esfuerzo aquí realizado pueda considerarse como un punto de partida para investigaciones más profundas que logren desentrañar la complejidad de las acciones de gobierno que se desarrollan en nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA

1. Acuerdo a todas las Secretarías y Departamentos de Estado para que elaboren sus Planes de Acción, persiguiendo los objetivos que se señalan y sumen sus esfuerzos para la proyección y ejecución de Programas Coordinados tendientes al Desarrollo Económico y Social del país. DOF. del 2 de agosto de 1961.
2. Acuerdo por el que las Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal establecerán al interior de su estructura Comisiones Internas de Administración. DOF. del 28 de enero de 1971.
3. Acuerdo por el que se constituye una Comisión Intersecretarial integrada por representantes de la Secretaría de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público con el fin de que proceda de inmediato a formular Planes Nacionales para el Desarrollo Económico y Social del país, a corto y largo plazo. DOF. del 2 de mayo de 1962.
4. Acuerdo que dispone que las Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal elaboren un Programa de Inversiones. DOF. del 30 de junio de 1959.
5. Alcázar, Marco Antonio. Las agrupaciones Patronales en México. Colegio de México. México 1977.
6. Autores Diversos. Política y Administración Pública. FCP y S. UNAM. México. 1973.
7. Castelazo de los Ángeles, José, et. al. Elecciones 1988 ¿Qué Pasó?, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Diana. México. 1988.
8. Cibotti, Ricardo y Sierra, Enrique. El Sector Público en la Planificación del Desarrollo. Siglo XXI. México. 1975.
9. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. "Transiciones Políticas". Colección Política y Administración. México. 1991. Primera Edición.
10. "Convenio de Desarrollo Social 1995 que suscriben el Ejecutivo Federal y El Ejecutivo del Estado de México", en Secretaría de la Contraloría del Estado de México Marco de Referencia. México. 1995.

11. Chanes Nieto, José. "El Mejoramiento de la Coordinación en la Administración Pública Federal", en Coordinación Administrativa, Colección Seminarios No. 6. Secretaría de la Presidencia. México. 1977.
12. Decreto que adiciona el Artículo 102 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en Adiciones y Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1990-1992, Secretaría de Gobernación. México. 1992.
13. Diario Oficial de la Federación del 15 de Agosto de 1990.
14. Diario Oficial de la Federación del 16 de mayo de 1989.
15. Diario Oficial de la Federación del 18 de julio de 1990.
16. Diario Oficial de la Federación del 28 de enero de 1992.
17. Diario oficial de la Federación del 6 de junio de 1990.
18. Diario oficial de la Federación del 6 de abril de 1990.
19. Dwight, Waldo. "Administración Pública", en: David L. Silts. Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Madrid, España. Aguilar. 1979. Segunda edición. Tomo 1.
20. El decreto del 21 de agosto de 1996, por el que el jefe de Gobierno del D.F. será electo.
21. Evolución de la Economía Mexicana. Banxico e INEGI citado en Jarque, Carlos, et. al. El Combate a la Inflación: El éxito de la fórmula mexicana, México. Grijalbo. 1993.
22. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Pomúa. México. 1973.
23. Fundación Mexicana Cambio XXI "Luis Donaldo Colosio". A.C. Partido Revolucionario Institucional. Origen y Transformación, México. 1994.
24. Galván Escobedo, José. Tratado de la Administración General. - Cultura, ciencia y tecnología al alcance de todos. México. 1976.
25. González Casanova, Pablo. La democracia en México, Serie Popular. ERA. Quinta edición. México. 1972.
26. Guevara, Julieta. "Administración Pública", en; Mario Martínez Silva. Diccionario de Política y Administración Pública. Tomo A-F, México. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. 1978.

27. Guillen, Arturo. Planificación Económica a la Mexicana. Nuestro Tiempo. México. 1978.
Segunda edición.
28. Gurría, José Ángel. La política de la deuda externa. Una visión modernizadora de México. México. FCE. 1994.
29. Hansen, Roger D. La política del desarrollo mexicano. Siglo XXI. México 1974. Cuarta Edición.
30. Ibarra, David. Interdependencia, ciudadanía y desarrollo. FCE. México. 1994.
31. Instalación del Consejo Nacional de Concertación Económica, Palacio Nacional 31 de enero de 1989. DOF de la misma fecha.
32. Jellinek, Georg. Teoría General del Estado. Traducido por Fernando de los Ríos. Buenos Aires Argentina. Albatros. 1973.
33. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México. Porrúa. 1987.
34. López González, Noé. La Administración Pública Mexicana. (Niveles de Gobierno). Tesis Profesional. 1983.
35. Lozada, Teresa. Uno Más Uno, citado en Con los pies en la Tierra. Crónica de la Campaña, Diana. México. 1988.
36. Marquet Guerrero, Porfirio. La estructura constitucional del Estado Mexicano. UNAM, México. 1975.
37. Martín, Alvaro. "El proceso de modernización y reforma educativa en México". Estado, Sociedad y Educación, No. 4.
38. Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México. México. Segunda edición. INAP. 1992.
39. Martínez Rodríguez, José Luis. El Partido Acción Nacional en las elecciones de 1988: Fortalecimiento del Neopopulismo. Tesis Profesional. México. 1990.
40. Mexicano: ésta es tu Constitución. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial 1993.
41. Moreno Rodríguez, Rodrigo. La Administración Pública Federal en México. México. UNAM. 1980.

42. Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la Administración Pública. México. FCE. 1973. Cuarta edición. Tomo 1.
43. Norton, Long. "El Proceso Administrativo", en: David L. Sills. Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Tomo 1. Madrid, España. Aguilar. 1979. Segunda edición.
44. Osorio Marbán, Miguel. Presidentes de México y dirigentes del Partido. CEN del PRI. México. 1993.
45. Plan de Desarrollo Económico y Social (1966-1970). Versión mimeografiada de la Presidencia. México.
46. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Secretaría de Programación y Presupuesto. México. 1983.
47. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Secretaría de Programación y Presupuesto. México. 1989.
48. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Informe de Ejecución 1995. SHCP. México. Presidencia de la República. 1996.
49. Plataforma Política del Partido Acción Nacional 1985-1994. Un Plan para el Cambio. PAN México, 1987.
50. "Ponencias de México al XVI Congreso Internacional de ciencias Administrativas". INAP México. 1974.
51. "Procesos Electorales" Cuadernos de Política y Administración Pública 30 y 31. INAP. México. 1984.
52. Programa Nacional de Fomento Industrial 1984-1988. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. México. 1984.
53. Reformas a la LOAPF, mediante decreto presidencial, publicado en el DOF. 21 de febrero de 1992.
54. Rivas Sánchez, Roberto. "Desarrollo Administrativo del Estado Mexicano", en Pedro Zorrilla Martínez. La Reforma del Estado. Colección Política y Administración. Tomo 1. México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. 1992

55. Rodríguez Araujo, Octavio. Los partidos políticos. Destilado Cuadernos de Cultura Política Universitaria. Núm. 87. México. UNAM. 1975
56. Ruiz Massieu, José Francisco. Ideas a Tiempo. Las perspectivas de la democracia. Diana. México. 1990.
57. Ruiz Massieu, José Francisco. La construcción democrática. Porrúa. México. 1994.
58. Salinas de Gortari, Carlos. Juntos enfrentaremos los retos. Discurso de Campaña. Tomo 1. PFI. México. 1988.
59. Salinas de Gortari, Carlos. Mensaje de Toma de Posesión. México. Presidencia de la República, 1988.
60. Salinas de Gortari, Carlos. Primer Informe de Gobierno. Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social. México. 1989.
61. Salinas de Gortari, Carlos. Segundo Informe de Gobierno. Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social. México. 1990.
62. Salinas de Gortari, Carlos. Tercer Informe de Gobierno. Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social. México. 1991.
63. Salinas de Gortari, Carlos. Cuarto Informe de Gobierno. Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social. México. 1992.
64. Salinas de Gortari, Carlos. Quinto Informe de Gobierno. Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, México. 1993.
65. Salinas de Gortari, Carlos. Sexto Informe de Gobierno. Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social. México. 1994.
66. Salinas de Gortari, Carlos. "Hacia una nueva democracia" Palabras de clausura a los integrantes de las Cámaras de Senadores y Diputados, del segundo período ordinario de sesiones. Presidencia de la República. Dirección General de Comunicación Social. México. 1990.
67. Salinas de Gortari, Carlos. "Un esfuerzo Nacional de Solidaridad" Discurso con motivo del inicio de la Primera Semana Nacional de Solidaridad. Presidencia de la República. Dirección General de Comunicación Social. México 1990.

68. Salinas de Gortari, Carlos. "El Liberalismo Social nuestro camino" Discurso con motivo del LXIII Aniversario del PRI. Presidencia de la República. Dirección General de Comunicación Social. México 1992.
69. Secretaría de Educación Pública. "Artículo 3º Constitucional y Ley General de Educación" SEP. México. 1993
70. Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la Planeación en México 1917-1985. Primeros intentos de Planeación en México (1917-1946), Tomo 1. México. FCE. 1981.
71. Secretaría de Programación y Presupuesto. Los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo COPLADES. México. Talleres Gráficos de la Nación. 1981.
72. Segovia, Rafael. Partidos y Candidatos, Porrúa. México. 1994.
73. Solís, Leopoldo. Planes de desarrollo económico y social en México. SEP/Setentas. México 1975. Primera Edición.
74. Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. México.. Porrúa S.A. 1973.
75. Valadés, Diego et.al. La transformación del Estado Mexicano. México. Diana S.A. de C.V. 1989.
76. Vázquez Arroyo, Francisco. Presupuestos por programas para el sector público. UNAM. México. 1979.
77. Wionczek, Miguel S. "Antecedentes e instrumentos de la planeación en México", en Ifigenia M. de Navarrete. Bases para la planeación económica y social de México. México. Siglo XXI 1985. Octava Edición.

HEMEROGRAFÍA.

78. Barrera, Juan. "El PECE la continua pauperización salarial", en UNO MÁS UNO del 8 de noviembre de 1991.
79. Martín Moreno, Francisco. "El campo, la rueda cuadrada" en Excelsior, No. 27, 635. 3 de marzo de 1993.
80. Ortega Pizarro, Fernando. "La Banca quedó en manos de mexicanos pero muy pocos". en Revista Proceso. No. 819. 13 de julio de 1992. México, D.F.
81. Tello, Carlos. "México: el combate a la pobreza", en Revista Examen, año 1. No. 12. México. 1990.
82. Salinas de Gortari, Carlos. "Reformando al Estado" Revista Nexos No. 148. abril de 1990. México.
83. El Nacional. "México, tiempos de Cambio". Consejo de Interacción. México. 1994.