

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

00463

2

2eq.

T E S I S

LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA VIDA NACIONAL

EN MÉXICO. 1982 - 1988.

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE :
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

P R E S E N T A

GONZALO | BERTADO FLORES

A S E S O R

DR. FRANCISCO PATIÑO ORTIZ

MÉXICO. D. F.

DICIEMBRE DE 1998

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

269/60



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

Í N D I C E G E N E R A L

INTRODUCCIÓN	1
Apartado A). Síntesis del contenido de la tesis.	2
Apartado B). Descripción de la metodología científica utilizada.	3
B.1. Planteamiento del problema.	4
B.2. Delimitación del objeto de estudio.	6
B.3. Presentación de los objetivos.	7
B.4. Descripción de las hipótesis	8
B.5. Métodos y técnicas de investigación utilizados.	10

PRIMERA PARTE

" MARCO TEÓRICO, HISTÓRICO Y NORMATIVO "

CAPÍTULO 1. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA VIDA NACIONAL.	12
1.1. Etimología (origen) y semántica (concepto) de la palabra "descentralización"	12
1.2. Etimología (origen) y semántica (concepto) de la palabra "administración ".	13
1.3. Epistemología (conocimiento) del concepto de " descentralización administrativa".....	14
1.4. Diferencias entre desconcentración y descentralización administrativa.....	17
CAPÍTULO 2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y NORMATIVOS.	20
2.1. Síntesis de las principales acciones referentes a la descentralización de la vida nacional en México, en en el período 1917 - 1982.	21
2.2. Normatividad fundamental del período 1982-1988.	41
2.2.1. Principales normas constitucionales del período 1982-1988 1982-1988 referentes a la descentralización de la vida nacional....	42
2.2.2. Principales normas adicionales del período 1982-1988 referentes a la descentralización de la vida nacional.	43

SEGUNDA PARTE
LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA
EN EL GOBIERNO FEDERAL. 1982 - 1988.

CAPÍTULO 3. LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL PROGRAMA INMEDIATO DE REORDENACIÓN ECONÓMICA (PIRE). 1o. DE DICIEMBRE DE 1982. 49

3.1. Contenido central del programa inmediato de reordenación económica.	52
3.2. Acciones de descentralización para fortalecer la reforma municipal.	56
3.3. Impulso de la descentralización para lograr la integración regional.	57
3.4. Aplicación de la descentralización en los servicios de educación.	58
3.5. Aplicación de la descentralización en los servicios de salud.	60
3.6. Síntesis de la descentralización administrativa en el programa inmediato de reordenación económica.	63

CAPÍTULO 4. LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA (SNPD). 1982-1988. 65

4.1. La descentralización administrativa en el SNPD. 1982-1988.	65
4.1.1. Etapas del proceso de planeación.	67
4.1.2. Estructura institucional del sistema nacional de planeación democrática.	77
4.1.3. Instrumentos del sistema nacional de planeación democrática.	82
4.1.4. Convenios únicos de desarrollo y comités de planeación para el desarrollo estatal.	89
4.2. La descentralización administrativa en el PND. 1983-1988.	93
4.2.1. Propósito fundamental del plan nacional de desarrollo.	98
4.2.2. Objetivos fundamentales de gobierno propuestos en el plan.	99
4.2.3. Estrategia económica y social ; recuperar la capacidad de crecimiento y elevar la calidad del desarrollo.	100
4.2.4. Política regional.	105

**CAPÍTULO 5. EL ESTABLECIMIENTO DEL PROGRAMA DE DESCENTRALIZACIÓN
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (PDAPF). 1985 - 1988. 113**

- 5.1. Decreto por el que se obligó a todas las dependencias y entidades
a elaborar sus respectivos programas de descentralización.113**

- 5.2. Análisis del programa de descentralización de la administración pública
federal. 1985 - 1988.116**
 - 5.2.1. Primer apartado: Estrategia para la descentralización.116**
 - 5.2.2. Segundo apartado: Decisiones que orientarían las acciones
concretas de las dependencias y entidades de la
administración pública federal para el proceso de
descentralización administrativa. 117**
 - 5.2.3. Acciones del programa.119**

- 5.3. Comisión Nacional de Reconstrucción.121**

- 5.4. Comité de Descentralización.123**

**CAPÍTULO 6. LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL PROGRAMA
DE ALIENTO Y CRECIMIENTO (PAC). 1986. 127**

- 6.1. Situación de la administración pública federal mexicana en materia
de descentralización administrativa en el período de septiembre
de 1985 a junio de 1986.127**

- 6.2. Contenido central del programa de aliento y crecimiento y las
acciones referentes a la descentralización administrativa.129**

- 6.3. Consideraciones finales de la descentralización administrativa
y el programa de aliento y crecimiento.134**

CAPÍTULO 7. LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL PACTO DE SOLIDARIDAD ECONÓMICA (PSE). 1987.	136
7.1. Situación de la administración pública federal en México en 1987, en materia de descentralización administrativa.	136
7.2. Contenido central del pacto de solidaridad económica.....	139
7.3. Consideraciones finales de descentralización administrativa. en el pacto de solidaridad económica	141
CONCLUSIONES.	143
ANEXO	148
Biografía del Lic. Miguel De La Madrid Hurtado., al 1o. de diciembre de 1982.	148
BIBLIOGRAFÍA.	149

I N T R O D U C C I Ó N

Para desarrollar esta investigación fue necesario observar y cumplir los requisitos establecidos en las ciencias políticas y sociales; especialmente por lo señalado en la ciencia de la administración. El tema por su naturaleza, pertenece y participa en los asuntos del Estado.

Dialécticamente los grupos sociales antagónicos se manifiestan y expresan por su lucha constante de tener espacios de poder político y económico, así como beneficios adicionales del grupo al que pertenecen o representan dentro de su comunidad y territorio. Al estudiar los conceptos de Estado, poder y política, entre otros, percibí, que la administración pública y consecuentemente mi objeto de estudio determinan factores importantes para que se traten de cumplir las funciones sustantivas del Estado (justicia, gobierno, desarrollo social y desarrollo económico). *El nombre del tema de la tesis es:*

*"La descentralización de la vida nacional"
en México. 1982 - 1988 .*

En esta tesis describo y presento el análisis de las principales acciones que en materia de descentralización implementó el gobierno federal en México de 1982 a 1988. En el texto de la misma hago comentarios pertinentes y al final expongo las conclusiones. ¹

Seguí varias veces el orden propuesto en mi proyecto original; debido a las variables encontradas, revisé y analicé constantemente los resultados obtenidos durante el proceso de investigación. Muchos datos organizados y algunos aislados determinaron la finalización de esta tesis. *La introducción se integra de dos apartados:*

Apartado A). Síntesis de la información que contiene la tesis;

Apartado B). Descripción de la metodología científica utilizada .

Hechas las precisiones pertinentes, procedo a explicar sintéticamente el contenido de cada uno de los dos incisos citados, con la finalidad de abordarlos específicamente y sin dividir obviamente su mutua dependencia intrínseca.

¹ Vid. infra, p.5. "Delimitación del objeto de estudio en el tiempo y en el espacio.

APARTADO A

SÍNTESIS DEL CONTENIDO DE LA TESIS

Inicia con la introducción, seguida de las dos partes fundamentales de la investigación; la primera consta de dos capítulos (uno y dos); la segunda parte consta de cinco capítulos (tres al siete). Finalmente se encuentran las conclusiones, los anexos (seis gráficas, cinco cuadros y una biografía) y la bibliografía. En los siguientes párrafos describo brevemente a cada una de las dos partes fundamentales.

La primera parte se refiere al "marco teórico, histórico y normativo"; la cual se integra también por dos capítulos. El primero trata la "conceptualización de la descentralización de la vida nacional" y el segundo aborda los "antecedentes históricos y normativos".

La segunda parte se refiere a la "implementación de la descentralización de la vida nacional en las principales acciones del gobierno federal en el período 1982-1988". Se integra de cinco capítulos en total; es decir, consta del capítulo tres al capítulo siete. El nombre de cada capítulo de esta segunda parte es:

- Capítulo 3. La descentralización administrativa en el programa inmediato de reordenación económica (PIRE). 1o. de diciembre de 1982.
- Capítulo 4. La descentralización administrativa en el sistema nacional de planeación democrática (SNPD). 1982-1988.
- Capítulo 5. El establecimiento del programa de descentralización de la administración pública federal (PDAPF). 1985 - 1988.
- Capítulo 6. La descentralización administrativa en el programa de aliento y crecimiento (PAC). 1986.
- Capítulo 7. La descentralización administrativa en el pacto de solidaridad económica (PSE). 1987.

Finalmente aparecen las conclusiones, los anexos pertinentes y la bibliografía que sirvió de fuente de consulta. Las citas de referencia están señaladas al pie de cada página.

APARTADO B

DESCRIPCIÓN DE LA METODOLOGÍA CIENTÍFICA UTILIZADA

Para desarrollar esta investigación observé y seguí los principios metodológicos. De igual forma consideré los elementos necesarios para que la investigación resultara científica; es decir, *la información que contiene la tesis es:*

Objetiva: por señalar los acontecimientos con veracidad.

Racional: por fundamentarse siempre con la razón y el conocimiento.

Sistemática: por respetar la secuencia ordenada de pasos.

Verificable: por mostrar los resultados, medibles y confiables.

Por la naturaleza de las circunstancias, redefiní constantemente la estructura de la tesis; finalmente, la pude concluir con estricto apego a lo dispuesto por mi asesor y revisores de tesis, asignados por la facultad.

La descentralización de la vida nacional, siempre ha representado la necesidad de optimizar la distribución equitativa de las facultades y responsabilidades del gobierno federal, de los estados federados y sus correspondientes municipios. Tradicionalmente, los recursos económicos (es decir, la riqueza nacional, que es insuficiente), no están adecuadamente distribuidos; representan, junto con otros factores (tales como la reforma al sistema político mexicano, fenómenos sociales, deuda pública, índices comerciales desfavorables, dependencia hacia el exterior y otros), el desequilibrio del desarrollo de la sociedad en su conjunto.

Aplicé en esta tesis los principios de la ciencia de la administración, mismos que conjuntamente con lo que expuse en los cuatro párrafos anteriores, me permitieron obtener los resultados deseados.

Seguí lo establecido en mi proyecto de tesis para lograr la armonía requerida en la investigación; de tal forma que, presento aquí resumidamente los pasos fundamentales. Primero revisé el planteamiento del problema, después las hipótesis y objetivos, seguidamente establecí la metodología viable y la apliqué durante el desarrollo de la investigación, posteriormente medí y verifiqué varias veces los datos, finalmente por medio del análisis llegué a los resultados deseados; mismos que presento en el contenido de la tesis. La organización metodológica fue la siguiente :

- B.1. Planteamiento del problema .
- B.2. Delimitación del objeto de estudio .
 - B.2.1. Delimitación del objeto de estudio en el tiempo .
 - B.2.2. Delimitación del objeto de estudio en el espacio .
- B.3. Presentación de los objetivos.
 - B.3.1. Objetivo general .
 - B.3.2. Objetivos particulares.
- B.4. Descripción de las hipótesis.
 - B.4.1. Hipótesis general .
 - B.4.2. Hipótesis específicas.
- B.5. Métodos y Técnicas de investigación utilizados .
 - B.5.1. Métodos de investigación utilizados .
 - B.5.2. Técnicas de investigación utilizadas .

Expongo las conclusiones al final, para respetar estrictamente el orden indicado por la metodología y la estructura de la tesis.

B.1. Planteamiento del problema

Nuestro País, está conformado (según el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), *"[...] 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"*.²

La naturaleza de esto, se constituye en la necesidad de establecer por medio del pacto federal los mecanismos de recíproco apoyo entre los ámbitos de gobierno, para generar su adecuado desarrollo.

² Const. Pol. Méx. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 5 de febrero de 1917 [las cursivas son mías].

Al titular del poder ejecutivo de la nación, le corresponde entre otras facultades cumplir con las funciones de jefe de gobierno ; para lograrlo, se apoya en la estructura de la administración pública federal que él mismo propone y somete a la autorización del poder legislativo por medio de las reformas y adiciones al contenido de la ley orgánica de la administración pública federal . Varias son las disposiciones jurídicas adicionales en las que se apoya el ejecutivo federal para desempeñar este cargo; pero, además de leyes se necesitan sobre todos recursos económicos y materiales suficientes para hacer frente a esta función.

El presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado, al tomar posesión el día primero de diciembre de 1982, para el período de 1982-1988 , se dirigió a la nación y dentro de su mensaje precisó entre otras cosas lo siguiente: "[...] *México se encuentra en una grave crisis. [...] La crisis se manifiesta en expresiones de desconfianza y pesimismo en las capacidades del País para solventar sus requerimientos inmediatos, en el surgimiento de la discordia entre clases y grupos; en la enconada búsqueda de culpables; en recíprocas y crecientes recriminaciones; en sentimientos de abandono, desánimo y exacerbación de egoísmos individuales o sectarios, tendencias que corroen la solidaridad indispensable para la vida en común y el esfuerzo colectivo.[...]. Vivimos una situación de emergencia. [...] Pongo en marcha un programa inmediato de reordenación económica [...] Gobernaré contra la crisis[...]. Siete tesis sintetizadoras[...] ,la acción del gobierno y el trabajo del sistema nacional de planeación democrática[...]. Descentralización de la vida nacional[...].* ³

Basándome en lo anterior, me cuestione muchas veces acerca de los resultados obtenidos por el presidente de la República durante su mandato. Definitivamente me interesó hacer el análisis de una de sus siete tesis fundamentales de gobierno, la "descentralización de la vida nacional "; la cual, resulta ser el objeto de estudio de mi investigación. ⁴

Con este marco teórico definí el planteamiento del problema y me aboqué a investigar los resultados a través de la metodología científica adecuada. En cada capítulo de la tesis, hago cuestionamientos y reflexiones, referentes a los resultados positivos y/o negativos que se presentaron en materia de descentralización administrativa durante el periodo de 1982-1988.

³ Vid. infra, cita 87, p.56, [las cursivas son mías].

⁴ Vid. infra, p.5, punto B.2. Delimitación del objeto de estudio.

B.2. Delimitación del objeto de estudio

Importante resulta precisar que la "descentralización administrativa", fue considerada como la estrategia del gobierno federal para lograr la "descentralización de la vida nacional"; es decir, corresponde al poder ejecutivo federal representado por el presidente de la República la implementación de las acciones administrativas. sobre este punto en particular, cito textualmente lo que el Lic. De La Madrid mencionó durante el evento de toma de posesión el día primero de diciembre de 1982. *"[...] Impulsaremos la descentralización de la vida nacional. Es imposible concebir la vitalidad de la República sin la cabal participación de las entidades federativas, en la definición y ejecución de las tareas que exige el desarrollo nacional. Lucharemos contra el centralismo que agobia e inhibe energía y acciones profundas. [...]"*.⁵

El nombre del tema de la tesis es "La descentralización de la vida nacional en México. 1982-1988" ; En consecuencia el objeto de estudio corresponde al "análisis de la descentralización de la vida nacional como una de las siete tesis fundamentales en el gobierno federal en México, período 1982-1988". Con la finalidad de ser concreto, a continuación expongo brevemente la composición del objeto de estudio en el tiempo y en el espacio.

B.2.1. Delimitación del objeto de estudio en el tiempo

El período inicia a partir del día primero de diciembre de 1982 y termina el día 30 de noviembre del año de 1988. Abarca el sexenio del mandato del presidente de la República , Lic. Miguel de la Madrid Hurtado .

B.2.2. Delimitación del objeto de estudio en el espacio

El tema se ubica en el poder ejecutivo federal de México , representado por el presidente de la República ; el cual, desempeña sus funciones por medio de la estructura de la administración pública federal (centralizada y paraestatal). Asimismo, el análisis de la descentralización de la vida nacional (por medio de la descentralización administrativa), lo desarrollé únicamente dentro de las principales acciones implementadas por el ejecutivo federal como una de sus siete tesis fundamentales de gobierno y dentro del sistema nacional de planeación democrática. Objetivamente presento lo fundamental de la descentralización, dentro de los siguientes documentos:

⁵ Vid. infra, cita 87, p.56, [las cursivas son mías].

- Programa inmediato de reordenación económica (PIRE). 1o. de diciembre de 1982.
- Decreto de reformas al artículo 26 Constitucional (publicado en el diario oficial de la federación el día 3 de febrero de 1983).
- Sistema nacional de planeación democrática (SNPD). 1982-1988.
- Plan nacional de desarrollo (PND). 1983 - 1988 .
- Programa de descentralización de la administración pública federal (PDAPF). 1985 - 1988 .
- Programa de aliento y crecimiento (PAC). 1986.
- Pacto de solidaridad económica (PSE). 1987.

El análisis está acotado claramente en cuánto a la observancia y viabilidad de la descentralización administrativa dentro de cada uno de los documentos citados. Esta investigación es documental por excelencia; el análisis sólo fue posible al compilar todos los documentos fundatorios de mi objeto de estudio. Efectué investigación de campo, para la obtención y consulta de los documentos; por tal razón, acudí a dependencias e instituciones públicas, así como a bibliotecas y hemerotecas, de igual forma obtuve información de centros de investigación y de enseñanza superior .

B.3. Presentación de los objetivos

También en mi proyecto de tesis de grado contemplé el establecimiento de objetivos a lograr mediante el desarrollo de la investigación. En varias ocasiones, según las condiciones propias del trabajo científico y de la adecuada observancia de las hipótesis ; evalué y redefiní constantemente los resultados previos, respetando siempre la esencia de los fines deseados. A continuación describo los objetivos previamente establecidos y los resultados obtenidos.

B.3.1. Objetivo general

Con esta investigación muestro la importancia que tuvo en nuestro país la descentralización de la vida nacional (por medio de la estrategia de descentralización administrativa), durante el sexenio 1982-1988. Muestro que a partir de la administración pública federal depositada en el presidente de la República , inicia la necesidad de descentralizar las acciones de gobierno bajo el principio del llamado pacto federal (es decir, la relación que debe existir entre los ámbitos de gobierno ; federal , estatal y municipal, según las normas establecidas

por la Constitución General de la República). Defino y aclaro cada uno de los conceptos de descentralización administrativa, territorial, política, económica y social ; sin embargo, todos son producto del ya citado pacto federal y su correspondiente origen en la descentralización administrativa . Expongo la presencia e importancia de la misma en cada una de las acciones establecidas dentro del sistema nacional de planeación democrática, del plan nacional de desarrollo y de los principales programas y pactos de este período histórico.

B.3.2. Objetivos particulares

Afortunadamente esta investigación me permitió obtener los objetivos específicos previamente establecidos y otros adicionales que se fueron sumando a los resultados de la tesis. Indudablemente tales resultados la enriquecen por contener información valiosa para los interesados en este tema . Procedo a la descripción de carácter enunciativa más no limitativa de cada uno de los objetivos particulares logrados. Con esta tesis muestro concretamente :

1. La importancia que tuvo la descentralización de la vida nacional en el periodo 1982-1988.
2. La necesidad de descentralizar las acciones de gobierno bajo el principio del llamado "pacto federal" .
3. Los conceptos de descentralización administrativa, territorial, política, económica y social.
4. La presencia e importancia de la descentralización administrativa en cada una de las acciones establecidas dentro del sistema nacional de planeación democrática, del plan nacional de desarrollo y de los principales programas y pactos de este período histórico.

B.4. Descripción de las hipótesis

Inicialmente en mi proyecto de tesis , establecí las hipótesis fundamentales; es decir, expuse los conocimientos que serían sujetos a comprobación mediante el desarrollo de la investigación. En consecuencia, los resultados obtenidos los muestro metodológicamente dentro de la presentación de los objetivos alcanzados . Procedo entonces, con la exposición de las hipótesis general y particulares a continuación.

B.4.1. Hipótesis general

La hipótesis general consistió en demostrar la importancia que tuvo la descentralización de la vida nacional (por medio de la descentralización administrativa, como estrategia), en nuestro país durante el sexenio 1982-1988. Demostrar que a partir de la administración pública federal depositada en el presidente de la República , inicia la necesidad de descentralizar las acciones de gobierno bajo el principio del llamado pacto federal (es decir, la relación que debe existir entre los ámbitos de gobierno ; federal , estatal y municipal, según las normas establecidas por la Constitución General de la República) . Demostrar que los conceptos de descentralización administrativa, territorial, política, económica y social ; son producto del ya citado pacto federal y su correspondiente origen en la descentralización administrativa. Demostrar la presencia e importancia de la misma en cada uno de las acciones establecidas dentro del sistema nacional de planeación democrática, del plan nacional de desarrollo y de los principales programas y pactos de este período histórico.

B.4.2. Hipótesis específicas

Los conocimientos que sometí a comprobación durante el desarrollo de esta investigación fueron :

1. Demostrar la importancia que tuvo la descentralización de la vida nacional en el periodo 1982-1988.
2. Demostrar que a partir de la administración pública federal inicia la necesidad de descentralizar las acciones de gobierno bajo el principio del llamado pacto federal.
3. Demostrar que los conceptos de descentralización administrativa, territorial, política, económica y social ; son producto del ya citado pacto federal y su correspondiente origen en la descentralización administrativa.
4. Demostrar la presencia e importancia de la descentralización administrativa en cada una de las acciones establecidas dentro del sistema nacional de planeación democrática, del plan nacional de desarrollo y de los principales programas y pactos de este período histórico.

B.5. Métodos y técnicas de investigación utilizados

Consideré prudente reflexionar constantemente sobre la metodología adecuada para desarrollar esta investigación; en diversas ocasiones tuve que apoyarme en varios métodos y técnicas para obtener los resultados establecidos. finalmente logré terminar, demostrando que la información resulto ser:

Objetiva: por señalar los acontecimientos con veracidad.

Racional: por fundamentarse siempre con la razón y el conocimiento.

Sistemática: por respetar la secuencia ordenada de pasos.

Verificable: por mostrar los resultados, medibles y confiables.

Para desarrollar y lograr lo anterior, cabe recordar que el concepto de metodología proviene del griego : "métodoc" que significa "método"; y de "logía" que significa "tratado". Metodología es la ciencia que estudia a los métodos. Es el conjunto de métodos que se siguen en una investigación científica o en una exposición doctrinal .

B.5.1. Métodos de investigación utilizados

De la misma forma, el concepto de método proviene del griego: "metá" que significa "al lado" ; y de "odós" que significa "camino" . Por lo tanto, método significa "al lado del camino". Métodos son los caminos o procedimientos adecuados para conseguir una finalidad.

Hechas estas observaciones, desarrollé la investigación utilizando los métodos analítico, inductivo, deductivo y sintético, por considerarlos adecuados y apegados a la escuela del pensamiento administrativo. Cabe señalar que la aplicación de determinado o varios métodos dependió del tipo de capítulo o unidad que se estudio; es decir, la información de cada capítulo fue considerada como un todo unido, a partir de esto, apliqué los métodos según las necesidades que tuve en cada capítulo o unidad. A continuación, expongo brevemente la síntesis del significado de cada uno de ellos.

Método analítico. Distingue las partes de un todo y procede a la revisión ordenada de cada uno de los elementos por separado. Analizar significa, observar a cada una de las partes de un objeto que se considera como unidad.

- Método inductivo.** Proceso de análisis de las partes para poder llegar o entender a un todo unido.
- Método deductivo.** Raciocinio que consiste en obtener conclusiones a partir del análisis del todo unido. Descompone el todo unido en sus partes para entenderlo.
- Método sintético.** Consiste en reunir los diversos elementos que se habían analizado anteriormente. Es la síntesis de lo analizado.

B.5.2. Técnicas de investigación utilizados

Las técnicas de investigación son el conjunto de medios que se aplican para obtener información, la clasifica y ordena adecuadamente, permitiendo tenerla lista para ser analizada (los métodos son desarrollados bajo el apoyo de técnicas). En este sentido, realicé mi investigación de campo y mi investigación documental combinadamente. Efectué observaciones directas; diseñé encuestas por medio de entrevistas y cuestionarios y acudí para aplicarlos a dependencias e instituciones públicas, así como a bibliotecas y hemerotecas; de igual forma, obtuve información de centros de investigación y de enseñanza superior. Finalmente diseñé formatos, vaciando en ellos la información obtenida para ser estudiada.

C A P Í T U L O I

CONCEPTUALIZACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA VIDA NACIONAL

Antes de proceder con la descripción de este capítulo, aclaro nuevamente que la descentralización administrativa, fue considerada como la estrategia del gobierno federal para lograr la descentralización de la vida nacional. En consecuencia, *el objetivo general de este capítulo es precisar el origen, significado y conocimiento del concepto objeto de estudio.* Dialécticamente el proceso de pensar evoluciona constantemente; con ello, los conceptos logran lo propio a partir de saber su origen (etimología), su concepto (semántica) y su conocimiento (epistemología). Por esta razón, aquí presento los resultados del análisis desarrollado. Indudablemente me fue necesario conocer los orígenes de los conceptos, para determinar claramente la epistemología de la descentralización de la vida nacional, por medio de la descentralización administrativa .

1.1. Etimología (origen) y semántica (concepto) de la palabra "descentralización"

A) Etimología (origen) de la palabra "descentralización"

Proviene del griego y que traducido al latín se conoce como:

MEDIUM; que significa "el medio, el centro"; en sentido figurado significa "cosa a disposición de todos" ⁶ MEDIUS, A-UM; que significa "está en el centro". ⁷

CENTRO, tomado del latín "CENTRUM" y este del griego que significa "aguijón", "centro",. El cambio de significado se explica pasando por la acción documentada en latín "piema fija del compás en forma a la cual gira la otra", comparada con un aguijón; de ahí, después, " el punto donde se clava esta piema". Sus derivaciones son: "central, centralista, centralizar, centralización, centralizador. Centrar (También encenrar), centrado. Céntrico, antiguamente céntrica. Descentrar, descentrado. ⁸ Centro, 1256-76, del latín CENTRUM, tomado del griego KENTRON., identificado propiamente; "aguijón" por alusión a

⁶ Segura Munguía, Santiago. Diccionario Etimológico Latino-Español. Ed. Generales Anaya. 1a. ed. Madrid, 1985, p. 830. [las cursivas son mías].

⁷ Ibid, p. 430.

⁸ Corominas, Joan. Diccionario Crítico Etimológico Castellano e Hispánico, vol. II. Ed. Gredes. 1a. ed. [2a, reimp, en 1992]. Madrid, 1980, p. 36, [las cursivas son mías].

la punta del compás o alfiler empleado con el mismo objeto. Sus derivaciones son: *central*, 1413. *Centralismo y centralista*, 1899.

Centralizar, 1a. mitad del siglo XIX. *Descentralizar, centrar, céntrico*, en 1633.⁹

B) Semántica (concepto) de la palabra "descentralización"

*Descentralización.- "acción de descentralizar; sistema político que pretende a descentralizar. Transferir parte de la autoridad del gobierno central a otros organismos cuya competencia es más restringida bien en el ámbito territorial (entidades locales, provinciales, regionales, etc.), bien en el de su especialización objetiva (entidades estatales autónomas)".*¹⁰

1.2. Etimología (origen) y semántica (concepto) de la palabra "administración"

A) Etimología (origen) de la palabra "administración"

Proviene del griego y que traducido al latín se conoce como:

*ADMINISTRATIO, ONIS.- Cooperación, ayuda, asistencia, administración, ejecución, gestión, gobierno, dirección.*¹¹ *REI PUBLICAE, CIVITATIS,*

PROVINCIAE A., la administración del estado, de una ciudad, de una provincia.

ADMINISTRO,- are.- avi,- atum (AD-MINISTRO); prestar su ministerio, su ayuda; presentar, servir, suministrar, proporcionar.

*REM PUBLICAM., "administrar los asuntos públicos".*¹²

Administrar, traducido como "gobernar", viene del latín MINISTER, que quiere decir "servidor". por esto administrar significa propiamente "servir".

*Sus derivaciones son: administración, administrador, administrativo. De la misma palabra MINISTER, se derivan menesteroso, menestra (lo que se sirve a la mesa), ministerio, ministro.*¹³

⁹ Corominas, Joan. *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana*. Ed. Gredes. 3a. ed. [6a. reimp, en 1994]. Madrid, 1973, p. 145, [las cursivas son mías].

¹⁰ *Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado*, t. IV de XII..., p. 1087, [las cursivas son mías].

¹¹ Segura Munguía, Santiago..., p. 815.

¹² *Ibid*, p. 17.

¹³ García Hoz, Víctor. *Diccionario Escolar Etimológico*. Ed. Magisterio Español. [s.e.]. Madrid, 1990. [s.p.], [las cursivas son mías].

B) Semántica (concepto) de la palabra "administración"

"Acción de administrar; empleo de administrador, local donde se ejerce [...]; conjunto de empleados que administran una empresa,. Administración pública- acción del poder público, y conjunto de órganos de que se sirve" ¹⁴.

1.3. Epistemología (conocimiento) de "descentralización administrativa"

Como resultado de la explicación etimológica y semántica de las palabras "descentralización" y "administración", se deduce que el concepto de descentralización administrativa es la transferencia de la autoridad del gobierno central a otros organismos cuya competencia es más restringida; ya sea en el ámbito territorial (entidades locales, provinciales, regionales, etc.), como en el de su especialización objetiva (entidades estatales autónomas).

Es el acto de servir, mediante la cooperación, ayuda, asistencia, ejecución, gestión y dirección, a través de la transferencia de la autoridad del gobierno central hacia los demás. (en los términos dispuestos por la Constitución General de la República). La descentralización, se clasifica en: política, territorial y administrativa.

Descentralización política, según Elena Jeannetti Dávila; "comprende la forma del Estado o la forma de gobierno e implica la existencia de una autonomía de decisión, de actuación y hasta de fijación de políticas interiores o dentro de un límite, ya sea del Estado nacional, de la federación o del municipio". ¹⁵

Descentralización territorial "es una manera de organización de la administración nacional sin intervención del elemento electoral y la competencia

¹⁴ Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado, t. I de XII..., p. 45, [las cursivas son mías].

¹⁵ Jeannetti Davila, Elena, art. "La desconcentración política y la desconcentración administrativa. Base del desarrollo nacional". Revista de Administración Pública. RAP.No. 67/68. Desconcentración. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), [s.e.], México, 1986, p. 19, [las cursivas son mías].

egislativa necesarios e indispensables en la forma de Estado federal o en la descentralización de caracteres políticos". ¹⁶

Serra Rojas Andrés, dice : "[...]. *La descentralización administrativa es la técnica de la organización jurídica de un ente público que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos con determinada autonomía o independencia; y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa*". ¹⁷

Para Jesualdo Domínguez Alcalaud; *"existe descentralización cuando parte de las competencias del Estado, se ejercen por personas jurídicas distintas de aquél"*. Hace notar las siguientes características en toda descentralización:

- A. *Transferencia de facultades de resolución. No basta con la existencia de facultades de propuestas en forma.*
- B. *Que la transferencia sea, a favor de una persona jurídica distinta del Estado, ésta es una de las notas distintivas de la descentralización en la que, como hemos visto, la transferencia es a favor de órganos medios, inferiores o periféricos del propio Estado.*
- C. *Que las personas jurídicas que reciben los poderes sean en todo caso de derecho público.*
- D. *Por último, que existe una cierta tutela del Estado sobre las personas jurídicas investidas de sus propias competencias.* ¹⁸

Descentralización administrativa es la tarea encaminada a redistribuir las atribuciones del gobierno federal hacia las entidades federativas y municipios..

¹⁶ Chanes Nieto, José, art. "Estado federal, descentralización y reubicación", *Gaceta* No. 20/21, *Descentralización Política y Administrativa*, de octubre de 1985 a marzo de 1986. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). [s.e.]. México, 1986, p. 41, [las cursivas son mías].

¹⁷ Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa, 12a. ed. México, 1983, p. 484, [las cursivas son mías].

¹⁸ Domínguez Alcalaud y Monge, Jesualdo; y José Natividad González Parás. "Desconcentración, descentralización y división territorial", *Revista Praxis*. No.32. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). [s.e.]. México, 1982, p. 8, [las cursivas son mías].

*"Esta redistribución, implica la transferencia de facultades, de competencias institucionales y de recursos de la federación hacia las entidades federativas y sus municipios; incrementar la participación de estas dos en las decisiones federales".*¹⁹ *La descentralización administrativa se efectuará por medio de las siguientes medidas:*²⁰

- 1. Atribución a los estados y municipios de funciones que legalmente corresponde a la administración pública federal, o que ésta ha asumido.*
- 2. Implementación de leyes federativas cuya aplicación queden a cargo de los estados y de los municipios.*
- 3. Participación de los estados y municipios en los programas federales.*
- 4. Cesión total o parcial de organismos descentralizados, empresas de participación estatal o fideicomisos que actúen en su espacio territorial.*
- 5. Incorporación de los estados y municipios como accionistas o miembros de órganos directivos de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal o fideicomisos que actúen en su territorio.*
- 6. Transmisión a entidades federativas y a municipalidades de acciones de empresas privadas en manos del gobierno federal que operen o se encuentren domiciliadas en su territorio.*
- 7. Establecimiento de obligaciones para los estados en la Constitución federal; definir legalmente las atribuciones que de hecho asumen autoridades federales.*
- 8. Redistribución de facultades de la función social educativa y de salud.*
- 9. Distribución de los recursos correspondientes y de las fuentes de ingresos que garanticen su cumplimiento futuro.*
- 10. Eliminación de las tendencias hacia la centralización administrativa.*

En otro comentario Andrés Serra Rojas, dice: "La descentralización administrativa, como forma de la administración pública directa, es un modo de organización mediante la cual se integra legalmente a personas jurídicas o entes de derecho público no territoriales, para administrar los negocios de su

¹⁹ Guerrero Orozco, Omar. "Descentralización de la administración pública federal: causas, procesos y consecuencias". Revista de Administración Pública (RAP). No. 63-64. Descentralización. Ed. Instituto de Administración Pública (INAP). [s.e.]. México, 1986. pp. 34-35, [las cursivas son mías].

²⁰ Idem. [Paráfrasis y cursivas son mías].

estricta competencia y realizar fines específicos del Estado sin desligarse de la orientación gubernamental, ni de la unidad financiera del mismo".

José Natividad González Parás, dice: *"La descentralización en términos generales se entiende como una transferencia de facultades propias de Estado a otros órganos distintos a su propia personalidad y donde se da un proceso de control a través de la tutela administrativa"*.²¹

"Para lograr la descentralización administrativa se necesita algo más que una sencilla reubicación, la descentralización exige un nuevo conjunto de comportamientos privados y públicos; una nueva relación de coordinación entre federación, estados y municipios y una nueva filosofía, legislación y práctica del gobierno federal".²²

1.4. Diferencias entre desconcentración y descentralización administrativa

Para iniciar, la descentralización supone siempre la existencia de dos personas, mientras que la desconcentración es un sistema o tendencia organizativa que se produce tanto dentro de la organización centralizada como en la descentralizada y se representa como una relación entre órganos de la misma persona jurídica.²³

Desconcentrar, no significa el traspaso de competencias a otra persona moral distinta. Asimismo, existirá desconcentración si lo que se transmite es la titularidad de la competencia. Existirá delegación, si sólo se transmite su ejercicio y no la titularidad de la competencia. El órgano central está facultado mediante normas jurídicas, para transmitir la titularidad de las competencias a otros órganos inferiores subordinados.

²¹ Domínguez Alcalaud y Monge, Jesualdo; y José Natividad González Parás..., p.12, [las cursivas son mías].

²² Idem.

²³ Un órgano desconcentrado puede existir dentro de un órgano descentralizado, pero un órgano descentralizado no existe dentro de un órgano desconcentrado; ya que éste, no tiene personalidad jurídica ni patrimonio propio. Cfr., art. 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, del día 29 de diciembre de 1976.

Otra diferencia consiste en que la desconcentración presupone la existencia de órganos inferiores subordinados dentro de la misma relación jerárquica al poder central, mientras que en la descentralización dichos órganos adquieren una autonomía relativa con respecto al mismo órgano central.

Todo órgano desconcentrado no tiene capacidad de decisión e iniciativa propia (sino que éstas son tomadas por el órgano central); en la descentralización, el ente público cuenta con iniciativa de decisión propia.

Un órgano descentralizado realiza fines especiales del Estado en materia federal, tiene personalidad jurídica propia otorgada por una ley o decreto. La personalidad de los órganos descentralizados es independiente de la personalidad general de la administración pública. El órgano descentralizado tiene un patrimonio especial, regido por normas de derecho público, pero su estructura debe obedecer a reglas técnicas especiales y a procedimientos de la misma naturaleza.²⁴

Todo órgano descentralizado goza de cierta autonomía técnica y orgánica, lo cual mantiene un régimen jurídico especial o independiente; puede desempeñar los servicios públicos y otros fines del Estado. El poder central realiza el control de los órganos descentralizados a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto (existente durante el sexenio del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado; pero, con la desaparición de ésta, sus funciones se le asignaron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público); salvo que no estén expresados, encomendados o subordinados a otra dependencia.

En la desconcentración administrativa las acciones de la normatividad, planeación y control, son centrales; pero las decisiones aplicadas a esas normas y los servicios que se prestan se desconcentran. La desconcentración no lleva implícita capacidad de decisión, puede ser que evite un desplazamiento

²⁴ El Art. 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de mayo de 1986), especifica que son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976, Cfr. art. 45) y cuyo objeto sea:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II. La prestación de un servicio público o social, o
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

físico, pero no logra superar las ventajas de un procedimiento realizado por escrito.

En este proceso deben desconcentrarse las funciones de apoyo requeridas, como son: adquisiciones, contratación de personal y asignaciones presupuestales. Se debe evitar reproducir en la unidad desconcentrada la organización central; tanto por parte del centro, como de los órganos desconcentrados. Debe existir total respeto de sus respectivas competencias.

C A P Í T U L O 2

ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y NORMATIVOS

Con objeto de cumplir metodológicamente con el marco teórico de esta investigación, *presento en este capítulo el análisis de las principales acciones que en materia de descentralización administrativa se aplicaron durante el período 1917-1982; así como la normatividad principal que se implementó durante el período 1982-1988.* Por tantas leyes y reglamentos nuevos o reformados de este período histórico, (1982-1988), seleccioné varias fuentes y corroboré las fechas de su aparición y vigencia; véase a continuación la importancia del Diario Oficial de la Federación.

"El Diario Oficial de la Federación, es el órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, que tiene la función de publicar en el territorio nacional: leyes, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes, y demás actos expedidos por los poderes de la Federación, afin de que éstos sean observados y aplicados debidamente en sus respectivos ámbitos de competencia [...]. Desde el surgimiento de la República Mexicana ya se había previsto la necesidad de dar a conocer las disposiciones oficiales que emanaran de los poderes del Estado, otorgándole al Ejecutivo la capacidad legal para efectuar la sanción y la subsiguiente publicación. Así, el artículo 55 de la Constitución de 1824 establecía que "Si los proyectos de ley o decreto, después de discutidos, fueren aprobados por la mayoría absoluta de los miembros presentes de una u otra Cámara, se pasarán al Presidente de los Estados Unidos, quien si también los aprobare los firmará y publicará [...]"

[...] La Constitución de 1917 en el artículo 89, fracción 1, establece el reconocimiento que el Ejecutivo hace de la existencia de una ley y la orden de que se cumpla, una vez que ha sido publicada en el Diario Oficial. Para realizar de mejor manera esta disposición La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 27, fracciones II y III, encarga a la Secretaría de Gobernación "Publicar las leyes y decretos que expida el Congreso de la Unión, alguna de las dos Cámaras o el Presidente de la República" y "Administrar y publicar en el Diario Oficial de la Federación" [...], ha sido promulgada la Ley del Diario Oficial de la Federación, de fecha 24 de diciembre de 1986, en la que se reglamenta su publicación, además de establecerse las base generales para la creación de las gacetas gubernamentales sectoriales [...]".²⁵

²⁵ México, Secretaría de Gobernación. Crónica del Diario Oficial de la Federación. 1a. ed. 1988. pp.13-15 [párrafos extraídos literalmente, respetando texto, mayúsculas y minúsculas]. [Las cursivas son mias].

2.1. Síntesis de las principales acciones referentes a la descentralización de la vida nacional en México, en el periodo 1917-1982

Durante el período de gobierno del general Porfirio Díaz, se tenía como razón de ser y base principal de apoyo interno a la propiedad terrateniente; la cual, era considerada centro de la vida política local. Sin embargo los elementos principales de la economía como fueron ferrocarriles, minas, banca, electricidad y petróleo, no estaban en manos del gobierno; sino del capital extranjero, cuya relación básica no era con los gobiernos estatales o locales, sino con el gobierno central. En este período predominó la existencia de los latifundios.

Se estableció una relación de mutua conveniencia, que facilitó la subordinación de los gobiernos a la autoridad del centro.²⁶ Con el triunfo de las fuerzas revolucionarias, se marcó la destrucción de la dictadura, la cual se debió en gran parte a la incapacidad del régimen de transformar sus estructuras para acomodar a nuevos grupos políticos. Efectivamente, *la notable modernización económica creó una clase media para la cual no hubo lugar en el sistema político Porfirista, como tampoco lo hubo para la clase obrera que empezaba a surgir a la sombra de ferrocarriles, minas, fundiciones y fábricas textiles; ni el campo ni el pequeño propietario tuvieron representación alguna.*²⁷

*Al finalizar la revolución de 1910, México tenía ante sí un panorama de destrucción; pero también una nueva Constitución, un nuevo ejército y una nueva legitimidad, que sirvieron como base para iniciar la organización de la sociedad civil. Nuevos objetivos de carácter económico y social fueron impuestos por la Constitución de 1917 al Estado mexicano. Propuso las bases para convertir al gobierno federal en un instrumento encargado del mejoramiento de las condiciones generales de la población, no sólo en el aspecto económico, sino en el político, social y cultural.*²⁸

²⁶ Estas relaciones propiciaban una centralización en el poder ejecutivo representado por el presidente de la República.

²⁷ Cfr. Torres, Blanca (comp). Descentralización y democracia en México, art. de Lorenzo Meyer: "Un tema añejo siempre actual: el centro y las regiones en la historia mexicana", Ed. Colegio de México, 1a. ed. México, 1986, p. 29, [paráfrasis y cursivas, son mías].

²⁸ Idem.

Cabe recordar que la dictadura había destrozado en la práctica a la Constitución de 1857; algunos de sus artículos habían sido derogados, otros modificados y los no reformados permanecían sin aplicación. Por tal motivo *el 14 de septiembre de 1916 el primer jefe del ejército constitucionalista, don Venustiano Carranza convocó a la formación de un Congreso Constituyente el cual se instaló el 1o. de diciembre de 1916.*²⁹ *El 5 de febrero de 1917 se promulgó la nueva Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que incluyó principios de reformas sociales y derechos en favor de campesinos y obreros.*³⁰

Así la nueva Constitución sería la base para establecer un renovado orden institucional capaz de estructurar las relaciones que surgían en la nueva sociedad además al proponer nuevos objetivos del Estado, se le confería al mismo, instrumentos para organizar esta nueva sociedad. El estado se atribuía facultades en diversas materias; económicas, sociales y legislativas entre otras; considerada como lo más importante, la que le confería la propiedad de tierras, aguas, minerales y todos los elementos que estuvieran comprendidos dentro del territorio nacional, administrados por el gobierno federal.³¹ *Estructuralmente el país se había modificado, y con las nuevas atribuciones del estado se requería adecuar el aparato administrativo, para facilitar la atención inmediata de los objetivos económicos y sociales impuestos a la administración pública por la Constitución de 1917.*

Para abril de 1920, la lucha política adquirió un carácter de gravedad, en Sonora el gobernador Adolfo de la Huerta y el general Plutarco Elias Calles apoyaron la candidatura del general Alvaro Obregón; ambos desconocieron el mandato del presidente Venustiano Carranza, mediante el Plan de Agua Prieta. La revolución se extendió así, rápidamente por el noroeste del país.

A la muerte de Venustiano Carranza, el Congreso designó a don Adolfo de la Huerta como presidente interino; mismo que procedió a celebrar elecciones. Resultó electo el

²⁹ Cfr. Tena Ramírez, Felipe. Leves fundamentales de México 1808-1985. Ed. Porrúa. 13a. ed. México, 1985, pp. 809 y 817. Este Congreso Constituyente fue establecido por decreto del 19 de septiembre de 1916, e instalado en la ciudad de Querétaro para iniciar la junta preparatoria el 21 de noviembre de 1916.

³⁰ Los artículos 27 y 123 de la Constitución del 5 de febrero de 1917, otorgaron al Estado la facultad de intervenir directamente en los intereses de los trabajadores y campesinos.

³¹ Cfr. Const. pol. Méx, art. 27, publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 5 de febrero de 1917.

general Alvaro Obregón; el cual planteó medidas para la institucionalización del país, dentro de las cuales destacaron las siguientes:

1. Procurar el reconocimiento de su gobierno por las potencias del momento (E.U.A.) y renegociar los términos de la deuda externa .
2. Orientar el restablecimiento del sistema financiero y la reorganización del aparato administrativo, fundamentalmente el de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público .
3. Intentar la pacificación del país, mediante el control efectivo de los movimientos de oposición a su régimen y de los caudillos regionales; limitando su autoridad y disminuyendo elementos del ejército.

Al plantearse la sucesión presidencial en 1923, el general Alvaro Obregón favoreció la candidatura del general Calles; *"pero otros miembros de la nueva élite se consideraron con tantos o más meritos que Calles. La revuelta no se hizo esperar . Adolfo de la Huerta, entonces secretario de Hacienda, conservaba aspiraciones presidenciales y se convirtió en líder de la rebelión, pero en realidad nunca pudo imponerse a los jefes rebeldes ni dirigir el movimiento. La rebelión tuvo la misma bandera que la de Obregón contra Carranza: la lucha contra la imposición. La acción la inició el general Rómulo Figueroa en Guerrero el 30 de noviembre de 1923; 102 generales— entre ellos Guadalupe Sánchez, Rafael Buena, Salvador Alvarado, Fortunato Maycotte y Antonio Villarreal—que comandaban alrededor del 40 por ciento de los efectivos, se enfrentaron al gobierno central. En la lucha intervinieron marginalmente grupos obreros y campesinos, la mayor parte de ellos del lado obregonista, que logró movilizar muy rápidamente 10 mil agraristas en su apoyo, principalmente veracruzanos a quienes había organizado el coronel Adalberto Tejeda y a los potosinos de Saturnino Cedillo".*³²

*"A finales de febrero de 1924, el general Alvaro Obregón había logrado dominar la situación; así, de esta manera se efectuaron elecciones. El Congreso de la Unión declaró triunfador al general Plutarco Elías Calles; el cual, trató de continuar impulsando la reconstrucción del país, creando escuelas rurales y agrícolas, construyendo carreteras, comenzando la construcción de obras de riego para impulsar el desarrollo de la agricultura, haciendo nuevas dotaciones de ejidos y creando obras sociales".*³³ . La dotación de ejidos a los campesinos fue mínima, en comparación con los grandes latifundios y privilegios otorgados principalmente a los extranjeros.

³² Meyer, Lorenzo, et.al. Historia general de México, t. II, "El primer tramo del camino". Ed. Colegio de México. 3a. ed. México 1981. p. 1188, [las cursivas son mías].

³³ Ibid, pp.1192-1193, [las cursivas son mías].

*"La sucesión presidencial en 1928, volvió a precipitar otra crisis. Es verdad que Calles había logrado mantener cierta autonomía en su gobierno, pero Obregón continuaba siendo la figura política más importante [...]. El 10. de junio de 1928 se declaró a Obregón vencedor. Este panorama político se vio alterado repentinamente el 17 de julio cuando el presidente electo fue asesinado por León Toral. Aparentemente el asesinato fue planeado por un pequeño grupo católico independiente [...]".*³⁴

1928 fue un año trascendental para la vida política del país; se formó el 4 de marzo de 1929 el "Partido Nacional Revolucionario" (PNR), que aglutinó a las diferentes corrientes de la coalición gubernamental; permitió diseñar un proyecto de desarrollo económico basado en el cálculo, la estadística y la experiencia. Al principio el partido oficial no podía ser el organismo rígidamente centralizado en que se convirtió posteriormente; se intentó reunir en un solo bloque fuerzas dispersas, la mayoría de ellas de carácter local y dependientes, bien de caudillos militares o bien de caciques. El partido nacional revolucionario comenzó siendo una verdadera coalición de fuerzas bajo el mando de un comité ejecutivo nacional a través del cual se imponía la autoridad del general Plutarco Elias Calles.³⁵

La administración del país se complicaba cada vez más; ante esta situación, en 1930 surgió la necesidad de planear las actividades del aparato gubernamental. El primer congreso nacional tuvo como objetivo fundamental ayudar a la identificación de la problemática económica y social; así como formular presupuestos que guiarían la acción pública. Con base en este congreso se formuló la "Ley Sobre Planeación General de la República", que pretendió coordinar las actividades de las dependencias de gobierno, para conseguir el desarrollo material y constructivo en forma casi ordenada.³⁶

El gobierno, apoyado en esta ley creó la "Comisión Nacional de Planeación" como órgano consultivo, su principal propósito fue resolver las diferencias entre la comisión de programas y las dependencias en relación a la autorización de obras materiales. Esta comisión estuvo integrada por representantes de los sectores sociales y dependientes de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

³⁴ Idem.

³⁵ Cfr. Córdoba, Arnaldo. La Formación del poder político en México. Ed. Serie Popular Era. [s.e.] México, 1985, pp. 37-44, dice: "La formación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), representaba el futuro de la política de grupos y la decadencia de los seudo partidos que surgían con frecuencia y la solidez y permanencia de las relaciones políticas en México".

³⁶ La actual Ley de Planeación, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 5 de enero de 1983.

Con la terminación del período histórico de gobierno del general Abelardo L. Rodríguez se cierra una etapa política del país llamada "Maximato", debido a que los presidentes que gobernaron de 1929 a 1935 estuvieron subordinados al jefe máximo de la revolución; el general Plutarco Elías Calles.³⁷ El maximato duró hasta la expulsión de Calles del país en 1936.

En 1933 el jefe máximo del ejército, general Calles ordenó al presidente Abelardo L. Rodríguez preparar la plataforma política; el llamado "plan sexenal", a cuyos lineamientos se tenía que sujetar su sucesor; por lo cual, el presidente Abelardo L. Rodríguez convocó a una reunión de su gabinete para elaborar técnicamente el plan. El partido nacional revolucionario formó una comisión para trabajar conjuntamente con la comisión técnica, el proyecto del plan sexenal fue terminado en noviembre y presentado en la segunda convención nacional ordinaria del partido nacional revolucionario a principios de 1934.³⁸ Aprobado el plan se puso en marcha el 1o. de diciembre de 1934. Entre los principios esenciales del plan sexenal, menciono los siguientes:

1. La adopción de una política de nacionalismo económico que permitiera al gobierno regular las actividades de la explotación de los recursos naturales; así como las del comercio de productos que significaran empobrecimiento del territorio.
2. El seguimiento a los propósitos de justicia social y a la nueva edificación económica en materia agraria; tendientes a proteger a los nuevos poseedores de la tierra. Asimismo crear nuevos sistemas de agricultura organizada.
3. El fortalecimiento y organización del ramo de la Hacienda y Crédito Público como garantía del desarrollo del programa de gobierno.³⁹

Como resultado de la intensa campaña electoral, el general Lázaro Cárdenas del Río, logró obtener la mayoría de votos en las elecciones presidenciales; así, el 1o. de diciembre de 1934 el general Lázaro Cárdenas del Río tomó posesión de su cargo como presidente de la República.⁴⁰ Durante su gobierno, la sociedad y el Estado mexicano entraron a una nueva etapa

³⁷ Cfr. Meyer, Lorenzo, et.al. *Historia...*, pp.1194. Este período se caracterizó por la autoridad que ejercía el general Calles, sin importar la autoridad del presidente en turno [paráfrasis y cursivas son mías].

³⁸ Idem.

³⁹ Cfr. Flores Caballero, Romeo. *Administración y política en la historia de México*. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). 1a. ed. México, 1980, pag. 211. El plan debía incluir, además de los ya mencionados, los siguientes puntos: comunicaciones y obras públicas, educación, gobierno, ejército y relaciones exteriores entre otras. Igualmente debía incluir reformas generales en materia de salubridad pública y un mejor control de gobierno sobre la vida económica de la nación. [Paráfrasis y cursivas son mías].

⁴⁰ Cfr. Rives Sánchez, Roberto. *Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México 1821-1940*. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). 1a. ed. México, 1984, p. 451. El general Lázaro Cárdenas del Río tomó posesión como presidente de los Estados Unidos Mexicanos el 1o. de diciembre de 1934 [paráfrasis y cursivas son mías].

de organización y movilización de las masas populares; en términos generales procuró dar coherencia y contenido al proyecto de desarrollo relacionado con los compromisos sociales. Este período también se caracterizó, por la consolidación e institucionalización de la administración pública, dando origen a un presidencialismo institucional, que al mismo tiempo marcó el fin del caudillismo. Precisamente en este período se rompió con el personalismo para transformarse en una institucionalización.⁴¹ Por otra parte, la extensión de las comunicaciones durante este período ampliaron inevitablemente un proceso de centralización hacia la capital del país.

Como presidente de la República, el general Lázaro Cárdenas del Río, supo manejar a las masas populares desde el punto de vista ideológico; pues lo que dichas masas perseguían, era la reivindicación de sus intereses. Ante esta situación institucionalizó a obreros y campesinos, los organizó como grupos políticos legítimos y centrales del nuevo sistema, para posteriormente ser incorporados al partido oficial. De esta manera convertirían sus demandas en programas de acciones concretas; por tanto, surgió la necesidad de crear instituciones capaces de realizar las acciones correspondientes para cumplir con los programas. Este proceso generó la transformación del "partido nacional revolucionario" (PNR), a "partido de la revolución mexicana" (PRM), en 1938.⁴²

El nuevo partido se organizó en base a los sectores que oficialmente Cárdenas apoyó; el obrero, formado por la "Confederación de Trabajadores de México"(CTM); el sector campesino representado por la "Confederación Nacional Campesina" (CNC); el sector popular, representado principalmente en ese entonces, por la "Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado" (FSTE); y el sector militar. El partido de la revolución mexicana (PRM) fue un elemento más, que sirvió para eliminar el poder de caciques locales en favor de la centralización y predominio presidencial.⁴³

Para tratar de satisfacer las necesidades existentes en esos momentos, el general Lázaro Cárdenas del Río realizó diversas reformas, ampliando para ello la estructura misma de la

⁴¹ Cfr. Córdoba Arnaldo..., pp.54-55. Esto equivale a decir que el poder presidencial se despersonalizaba con una vertiginosa rapidez, que el presidente, con independencia de su poder presidencial, sería siempre y ante cualquier circunstancia un presidente fuerte, simplemente por su calidad de presidente, es decir, por el poder de la institución presidencial [paráfrasis y cursivas son mías].

⁴² Idem.

⁴³ Cfr. Meyer, Lorenzo, et. al. Historia..., p.1234, dice: "Con la eliminación de Calles, el Partido Nacional Revolucionario (PNR), dejó de ser un instrumento limitador de la fuerza del presidente para convertirse en su gran apoyo. Pero, dada la nueva relación entre dirigentes fue natural que se transformara para adaptarse a la nueva realidad. El sector obrero fue el primero en incorporarse plenamente al partido; lo hizo en 1936 bajo la dirección de la Confederación de Trabajadores de México. (CTM) [paráfrasis y cursivas son mías]."

administración pública, ya que tan sólo en seis años se dieron tres diferentes reformas a la "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado".⁴⁴ El general Lázaro Cárdenas del Río emprendió una política de integración y desarrollo nacional a partir del incremento de vías de comunicación, de la instalación de telégrafos y correos; la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas fue el punto central de esta política. La participación estatal en este sentido, se consideró importante para el logro de los objetivos de las reformas sociales y del desarrollo nacional.

La administración Cardenista tuvo la capacidad para adaptarse a las presiones sociales y a los cambios políticos. Esto resultó comprensible si se toma en cuenta que era un Estado en plena etapa de formación y consolidación; las organizaciones sociales y empresariales estaban ya agrupadas en torno al Estado.⁴⁵

Se establecieron las bases del proceso económico y social para llevar a cabo la industrialización del país; de hecho el general Lázaro Cárdenas del Río definió la política general de desarrollo en este sentido. La línea de industrialización de los cuarentas tuvo un fundamento lógico basado en los esfuerzos de la década anterior. Todo esto estaba dispuesto para intentar el avance del sistema político y económico mexicano.

México al inicio de la década de los cuarentas enfrentaba serios problemas internos y externos. A nivel nacional, la iniciativa privada estaba temerosa de invertir por la política de masas del cardenismo; los revolucionarios expresaban su temor de que Ávila Camacho detendría el avance del movimiento revolucionario. En tanto el mundo estaba en plena guerra mundial y los inversionistas extranjeros tenían desconfianza en el gobierno por la reciente experiencia de la expropiación petrolera.⁴⁶

⁴⁴ Cfr. Fernández Santillán, José. Política y administración pública en México. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). 1a.ed. México, 1981, p 48. La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, fue publicada el 31 de diciembre de 1917; fue modificada en el año 1934, 1935 y 1939 [paráfrasis y cursivas son mías].

⁴⁵ En 1941, se expidió la Ley de Cámaras de Comercio y de la Industria, que sustituyó a la de 1936; ésta separó por ramas de actividad a las organizaciones empresariales nacionales. A pesar de la oposición de estas organizaciones a la nueva ley, se creó por un lado la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (CONCAMIN), anteriormente reunidas en una sola; en la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio e Industria. Por otra parte, en el gobierno de Ávila Camacho se creó la organización que agrupó a los pequeños empresarios, la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA).

⁴⁶ Cfr. Fernández Santillán: José..., p. 49, dice: "La posibilidad de desarrollo capitalista, estaba basada en lo que se pudiera lograr bajo la perspectiva de industrialización, que traducido en el lenguaje oficial era la columna vertebral de las conquistas revolucionarias" [paráfrasis y cursivas son mías].

Ante esta situación "[...] el presidente Ávila Camacho tomó las siguientes decisiones: mantener al general Cárdenas en la Secretaría de la Defensa Nacional, ordenar al ejército que se abstuviera de participar en política electoral, e inamovilidad del poder judicial" ⁴⁷

Los grandes cambios en la esfera de la administración pública tuvieron lugar en la última parte de los años treinta, por ello el sector central público no sufrió mayores alteraciones en la administración de Ávila Camacho. Las únicas modificaciones de importancia en 1943 fueron:

1. La creación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (debido a la fusión de la Secretaría de Asistencia Pública con la del Departamento de Salubridad Pública).
2. La creación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (por cambiar de rango de Departamento a Secretaría de Estado).

Debido a la intervención del Estado en la economía, el sector paraestatal presentó un desarrollo notorio, la expansión se encontró en la rama industrial manufacturera: Altos Hornos de México, S.A. ; Máquinas-Herramientas, S.A. ; Guanos y Fertilizantes; entre otros, constituyeron las bases sobre las que el Estado planteó la política de promoción industrial, esta política fue complementada por la creación de la Comisión Federal de Fomento Industrial. Al concluir el régimen del general Ávila Camacho, el país presentaba características de una sociedad moderna, urbana e industrial. La inversión directa y el control del crédito permitieron al sector público dirigir el proceso económico.

Para gobernar durante el sexenio 1946-1952 fue electo el Lic. Miguel Alemán quien tomó posesión el primero de diciembre de 1946. Se propuso elevar económica y culturalmente al país aprovechando el clima político de tranquilidad. ⁴⁸ Como consecuencia de los efectos de la segunda guerra mundial, la guerra fría y la guerra de Corea, la política económica diseñada en el período anterior se prolongaría. De esta manera el presidente se propuso los siguientes objetivos:

- A. Enriquecer al país.
- B. Luchar contra la pobreza.
- C. Impulsar la salud nacional.
- D. Elevar la calidad de la enseñanza y la cultura.

⁴⁷ Flores Caballero; Romeo..., p. 21 [las cursivas son mías].

⁴⁸ Al asumir la presidencia de la República, el Lic. Miguel Alemán, marcó el inicio de una nueva etapa (el civilismo), debido a que él, fue el primer civil que asumió la presidencia de México.

- E. Mantener las reformas sociales en favor de los trabajadores.
- F. Apoyar los esfuerzos de toda empresa progresista.
- G. Fortalecer las libertades humanas y los derechos políticos.
- H. Administrar con justicia.

*"Si por un lado se lograba una expansión de las empresas y organizaciones privadas también hubo desarrollo de la administración pública, ya que al iniciarse el periodo alemanista se reforma nuevamente la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado creando de esta manera dos Secretarías; la Secretaría de Recursos Hidráulicos y la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; con ello pretendía satisfacer las demandas del país y la reorganización de la administración pública".*⁴⁹

Otro rasgo distintivo de este periodo fue la promulgación de la *"Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal"* (1947), que estableció los lineamientos legales para normar sus actividades bajo la supervisión de la Secretaría de Hacienda. *Al término del periodo del Lic. Alemán, la administración pública se encontraba en medio de la corrupción debido al crecimiento de la burocracia y porque no existía una adecuada reglamentación y control por parte del ejecutivo federal para este sector.*

*Este aspecto fue combatido por don Adolfo Ruíz Cortínes, quien gobernó de 1952 a 1958, impulsando una campaña contra la corrupción y la inmoralidad burocrática. "Al finalizar este sexenio, el país tenía una presencia definida aunque contradictoria con respecto a otros sectores; una agricultura comercial e industrial pero con la miseria de millones de campesinos; un gobierno dinámico en el eje de la dirección del país, pero que tenía un excesivo aparato burocrático; grandes centros urbanos junto a la población carente de los servicios esenciales. Al lado del milagro mexicano se veía la imagen dramática de un país con grandes diferencias. Así se iniciaba una nueva etapa en el discurso oficial que aceptaba todas las diferencias y que proponía un nuevo proyecto para solucionarlas: El desarrollo estabilizador".*⁵⁰

Para responder a los planteamientos del desarrollo industrial dentro de la estabilidad, el gobierno contó con la flexibilidad y adaptación de la administración pública, con la publicación de la

⁴⁹ Flores Caballero; Romeo..., p. 229 [las cursivas son mías].

⁵⁰ Cfr. Fernández Santillán..., p. 91, dice: "El desarrollo estabilizador, fue la continuación del programa de industrialización. Se atendieron otros mecanismos de la actividad económica; como el financiamiento externo y la captación de ahorros de sociedades financieras y bancos hipotecarios, utilizando el depósito o encaje legal" [paráfrasis y cursivas son mías].

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que nuevamente propuso cambios en la organización administrativa del Estado. ⁵¹

Al asumir el poder como presidente Constitucional de México el Lic. Adolfo López Mateos, promovió la reforma al artículo 123 Constitucional, para hacer partícipes a los trabajadores de mejoras sociales. Con la publicación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en 1958, se creó la Secretaría de la Presidencia, considerada como una institución encargada de llevar a cabo la programación financiera y administrativa del sector público. La función de coordinación de la política gubernamental en México estaba centralizada en el presidente de la República; el cual (al igual que en sexenios anteriores), también tuvo la necesidad de contar con órganos que lo auxiliaran técnica, política y administrativamente, en la organización centralizada de las instituciones gubernamentales.

Sin embargo, no fue posible que esta Secretaría llevara a cabo sus funciones; debido a que la Dirección de Inversiones Públicas y Planificación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las realizaría. Ante esta situación se creó por decreto presidencial (publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 22 de marzo de 1962), una comisión intersecretarial integrada por la Secretaría de la Presidencia y por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; cuya finalidad sería la realización de los planes nacionales de desarrollo económico y social del país a corto y largo plazo.

En 1964, el Lic. Gustavo Díaz Ordaz no heredó problemas económicos serios; en cuanto a los objetivos del desarrollo estabilizador se habían alcanzado en un alto grado. Como instrumento de gobierno, la planeación fue parte importante para el titular de ejecutivo federal por ello recomendó a la comisión intersecretarial la formulación de planes de desarrollo y la elaboración de un programa de desarrollo económico y social para su sexenio. En 1965 se iniciaron los trabajos en materia de reforma administrativa; en este contexto surgió la "Comisión de Administración Pública" (CAP), en la entonces Secretaría de la Presidencia. ⁵²

⁵¹ La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 24 de diciembre de 1958 y abrogó a la ley del 21 de diciembre de 1946.

⁵² Cfr. Faya Viesca, Jacinto. La administración pública federal, Ed. Porrúa. 1a. ed, México, 1983, p. 34. La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 24 de diciembre de 1958. La Secretaría de la Presidencia fue creada como un órgano de planeación, coordinación y vigilancia, quedando bajo su responsabilidad la programación de las inversiones [paráfrasis y cursivas son mías].

La Secretaría de la Presidencia, trabajó por varios años hasta transformarse en la "Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República". El surgimiento de la comisión de administración pública fue un suceso relevante dentro del desarrollo de la administración pública federal. ⁵³ *Esta comisión de administración pública tenía las siguientes atribuciones.* ⁵⁴

1. *Coordinar las acciones y el proceso de desarrollo económico del país con justicia social.*
2. *Introducir dentro del aparato gubernamental, técnicas de organización administrativa.*
3. *Obtener una mejor preparación del personal del gobierno.*

La creación de la comisión de administración pública (CAP), fue un hecho de gran importancia para la administración pública mexicana, ya que a partir de ella la reforma administrativa se pudo considerar como un proceso continuo y sistemático. Durante sus primeros dos años de existencia, la comisión de administración pública (CAP), realizó estudios sobre la formulación de un diagnóstico denominado "Informe sobre administración pública". ⁵⁵

En este informe se presentaron: las líneas de política de reforma administrativa y el análisis general de la administración pública en materia de organización y funcionamiento de las Secretarías y Departamentos de Estado; los sistemas de coordinación general del gobierno mexicano; los elementos de la administración de materiales; la administración de personal; los esquemas de planeación nacional; la programación de las actividades del sector público y el sistema de elaboración del presupuesto federal.

También se realizó el análisis por sectores de la administración pública federal. En este análisis ya se consideraba a los dos sectores constitutivos de la administración pública federal; las dependencias centralizadas (las cuales se consideraron ramas para la planeación y el despacho de los negocios administrativos) y las entidades paraestatales. ⁵⁶

⁵³ Idem.

⁵⁴ Cfr. Fernández Santillan, José..., p. 96, [paráfrasis y cursivas son mías].

⁵⁵ Con respecto a la administración pública federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), establece en su artículo 1o., que la administración pública será centralizada y paraestatal; para tal efecto, el artículo 2o. y 3o., definen a las dependencias y entidades respectivamente.

⁵⁶ Esta misma ley, establece en su art. 45 que dentro de la administración pública paraestatal, serán considerados como organismos descentralizados a las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el ejecutivo federal, con responsabilidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten. Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 29 de diciembre de 1976.

La comisión de administración pública (CAP), propuso el establecimiento de mecanismos de coordinación para la ejecución de programas de algunos sectores básicos de la economía y de la actividad social; como el sector agrícola, el agropecuario y el de comercio exterior. En relación a los aspectos más concretos de la sectorización de la administración pública federal, la comisión de administración pública (CAP), recomendó en 1976, lo siguiente:

1. Agrupar y clasificar por sectores la actividad nacional a las secretarías y departamentos de Estado, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, así como determinar el papel que les correspondía desempeñar en cada sector.
2. Analizar dentro de cada sector, las funciones que desempeñaban las diferentes entidades, y si éstas se encontraban distribuidas adecuadamente.
3. Localizar los puntos estratégicos de la actividad administrativa en cada sector, y analizar los impedimentos para el debido desarrollo de dicha actividad.
4. Complementar lo anterior con el análisis de las comisiones intersecretariales para lograr la unificación de propósitos.
5. Orientar los sistemas de coordinación y comunicación, en función de la integración por funciones.

*"En 1971, ya en el período de gobierno del Lic. Luis Echeverría Álvarez, se convocó a una reunión de gabinete sobre "reforma administrativa", cuyo resultado fue la promulgación de los acuerdos presidenciales del 28 de enero y del 11 de marzo de 1971, que fijaron las bases operativas del "programa de reforma administrativa del gobierno federal 1971-1976".*⁵⁷ Con el fin de contar con un órgano más adecuado para llevar a cabo las funciones de coordinación global de la reforma, la Secretaría de la Presidencia creó a la Dirección General de Estudios Administrativos y la Dirección Coordinadora de la Programación Económica y Social. La primera inició sus funciones el 1o. de febrero de 1971, y sustituyó a la Comisión de Administración Pública que había venido operando durante más de cinco años.⁵⁸

⁵⁷ Cfr. Carrillo Castro, Alejandro, art. "La reforma administrativa en México. Estudio de un caso", Revista de Administración Pública, antología 1-54, febrero 1983, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), [s.e.], México, 1983, pp. 117 - 130 . En estos acuerdos se encomendó a los titulares de las dependencias la creación de las comisiones internas de administración (CIDAS), auxiliadas por las unidades de organización y métodos y con la asesoría de las unidades de programación, para vincular así, las reformas concretas con los objetivos y metas de las dependencias. [Paráfrasis y cursivas son mías].

⁵⁸ Cfr. Faya Viesca, Jacinto..., pp. 162 y 163. La Dirección General de Estudios Administrativos fue creada por acuerdo presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 28 de enero de 1971. [Paráfrasis y cursivas son mías].

Esta dirección de estudios administrativos procedió a elaborar un marco global de referencia que fijara los objetivos generales, los enfoques y las políticas a seguir en el corto, mediano y largo plazo y un programa operativo de reforma con fundamento en los diagnósticos e investigaciones elaboradas hasta la fecha. Las bases para el programa de reforma administrativa del gobierno federal 1971 - 1976, plantearon la conveniencia de agrupar las acciones de los once programas de tipo macro administrativo; el primero de ellos se refirió a la instrumentación de la infraestructura del sistema mismo de reforma administrativa, los siguientes fueron enunciados siguiendo la secuencia de los procesos del ciclo administrativo; se vincularon con la racionalización de los sistemas de apoyo para la administración (programación, presupuesto, personal, estadística, organización y métodos, contabilidad y otros).⁵⁹

El último programa estuvo enfocado a buscar la sistematización y coordinación de las acciones con criterios sectoriales o regionales, de acuerdo con los lineamientos y las prioridades que señala el programa de desarrollo.

Todas las recomendaciones hechas por la comisión de administración pública (CAP), se trataron de implementar en el programa de reforma administrativa 1971-1976; sin embargo, fue hasta el período del Lic. José López Portillo que se implementaron como parte de las reformas que llevó a cabo el ejecutivo federal.

Internacionalmente se vivía una crisis de largo alcance; en México se manifestó desde finales de los años sesenta y perduro a lo largo del sexenio del Lic. Luis Echeverría (1970-1976), la crisis mostró la verdadera realidad del desarrollo mexicano; el tan mencionado milagro mexicano no se había logrado.⁶⁰ Ahora podía verse con más claridad que el régimen de la revolución tomó el camino de la industrialización a costa de la pauperización de las masas populares. Este sexenio fue caracterizado por la creación de muchos organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritarias y minoritarias, así como también por la instalación de numerosos fondos, comisiones y fideicomisos; los cuales pueden clasificarse de complementarios y espontáneos.

⁵⁹ Cfr. Martínez Cabañas, Gustavo. La administración estatal y municipal de México. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). 2a. ed., México, 1992, pp.65-69. [Cfr. capítulo quinto Los procesos y funciones de la administración estatal (funciones sustantivas y adjetivas)].

⁶⁰ Milagro mexicano, se le llamó a la apertura industrial y democrática a través de la cual parecía que el país entraba en un periodo de prosperidad. Sin embargo, en el sexenio 1970-1976 aparecieron sistemas de inestabilidad política y campañas de rumores, sobre un golpe de Estado, es decir, se entró de lleno a lo que se le llamó una crisis de confianza y de legitimidad.

En nuestro país, los efectos negativos de la centralización de las actividades administrativas del gobierno federal (en lo que se refiere a la presentación de bienes y servicios), han ocasionado el cuestionamiento de la estructura gubernamental; por ello el tema de la centralización es materia de preocupación y discusión constante.

*Como parte de la organización administrativa en México, la descentralización administrativa quedó plasmada a partir del programa de reforma administrativa del gobierno del presidente Lic. José López Portillo. "La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 16 y 17, establecen la delegación de facultades y la descentración territorial como aspectos básicos para lograr la eficiencia de la administración pública".*⁶¹

Debido a la importancia que tuvo el programa de reforma administrativa dentro de la administración pública, expongo brevemente (como un antecedente de la descentralización administrativa), sólo lo relacionado con el tema.

*Para superar la situación por la que atravesaba el país, el Lic. José López Portillo, al iniciar su período de gobierno "propuso tres vías instrumentales de acción: La alianza para la producción, la reforma política y la reforma Administrativa. La alianza para la producción representó el llamado a todos los sectores sociales para integrarse en un esfuerzo común para incrementar la productividad como factor de desarrollo y bienestar".*⁶²

En lo que se refiere a la reforma política, se propuso la participación de las fuerzas heterogéneas. Fue uno de los intentos más importantes que se han realizado en este sentido para activar la vida política del país. Se fortaleció el poder legislativo que vino a darle legitimidad a la relación estado-sociedad, al permitir la representatividad de diversas organizaciones y partidos políticos en su interior. Por último, la reforma administrativa, trató de adecuarse a las situaciones existentes de ese momento y observó perspectivas futuras. Se entendió, como un instrumento para llevar a cabo los propósitos y proyectos previstos.

⁶¹ Instituto Nacional de Administración Pública (comp). Revista de Administración Pública RAP. No- 65-66. Simplificación administrativa, enero a junio de 1986, México, 1986, p. 208. [Texto extraído de La administración pública del estado federal mexicano. No.7, libro 2do. t.2, art. "Reformas tendientes a la simplificación de trámites y mejoramiento de los servicios públicos"; Ed. Presidencia de la República]. En el sexenio del Lic. Luis Echeverría Álvarez, se dio a conocer el programa de reforma administrativa 1971-1976

⁶² Flores Caballero, Romeo ..., p. 260 [las cursivas son mías].

Como presidente, el Lic. José López Portillo, marcó el comienzo de la etapa más importante de la reforma administrativa, que retomó las experiencias anteriores y definió nuevas estrategias a surgir.⁶³ De la misma se desprendió un proceso de desconcentración que trató de ir más allá de lo meramente administrativo, al considerar las dimensiones económicas, políticas y sociales que implicaba el proceso de concentración urbana.

Se planteó la reforma administrativa bajo dos grandes estrategias: la primera fue la racionalización de los niveles sustantivos, es decir, el ordenamiento y congruencia de las distintas funciones que correspondían a cada una de las entidades gubernamentales; La segunda estrategia consistió en la racionalización de lo adjetivo, es decir, sistematizar y agilizar aquellas funciones comunes a todos los órganos. Esta última estrategia tuvo a su vez dos grandes vertientes; una uniformar los instrumentos de regulación y la otra, organizar los servicios de apoyo. Hubo un elemento constante en estas acciones (la desconcentración), al tratar de atender los problemas y necesidades donde se presentaban. En este sentido la reforma administrativa se definió como un proceso permanente cuyo objetivo varió en función de los cambios y de los niveles del mismo proceso; también se constituyó en un instrumento de modernización de la administración pública.

La reforma administrativa consistió en la adecuación de los objetivos de la administración; así como en la preparación de sus recursos humanos y estructuras, para atender las demandas del desarrollo económico y social. De igual forma, intento adecuar la introducción de tecnología para que esa adecuación se realizara con eficiencia. Para lograr lo anterior, el programa fue dividido en cinco objetivos globales, subprogramas y etapas. Este programa trató de ser un esfuerzo de eficiencia y eficacia, así como de congruencia para todas las áreas de la actividad pública para el desarrollo económico y social del país. Los cinco objetivos globales, que fueron establecidos por el presidente José López Portillo al inicio de su gestión fueron los siguientes:

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

⁶³ El Lic. José López Portillo tenía la experiencia adquirida al frente de la Comisión de Administración Pública (CAP).

Para efectos de mi investigación, cito únicamente al objetivo número uno (organizar el gobierno para organizar al país), con sus cinco subprogramas ; en cambio, del objetivo número cuatro (contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política federal), resumo su contenido sintetizado . Estos objetivos resultaron ser los de mayor importancia para efectos de mi investigación por tener relación directa con la descentralización administrativa .

Síntesis del contenido objetivo No. 1.

*** Organizar el gobierno para organizar al país*.**

Los cinco subprogramas de este primer objetivo fueron:

- 1.A. Reformas a la estructura y funcionamiento de la administración pública centralizada.
- 1.B. Reformas a la organización y coordinación sectorial de la administración paraestatal.
- 1.C. Reformas tendientes a promover la descentralización administrativa y territorial de la administración pública federal.
- 1.D. Reformas para la simplificación de trámites y mejoramiento de los servicios públicos.
- 1.E. Reformas a la base jurídica de la administración pública federal.

Considero importante resaltar el tercer subprograma (1.C. reformas tendientes a promover la descentralización administrativa y territorial de la administración pública federal), de este primer objetivo (organizar el gobierno para organizar al país). El artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal enmarcó las acciones que se desarrollaron dentro de este subprograma.

La descentralización administrativa se entendió como un proceso de delegación de facultades que tuvo por objeto, facilitar la toma de decisiones en los distintos niveles y áreas de una dependencia; así como disponer en ámbitos territoriales determinados, la forma de organización administrativa que acerca la facultad de decidir.

Así, se tuvo un primer intento por llevar a cabo la descencentralización administrativa. Dentro de éste tercer subprograma, se estableció el acuerdo por el que la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas con la participación de la Secretaría de Programación y Presupuesto y con el auxilio de la Coordinación General de Estudios

Administrativos de la Presidencia de la República, formularía un "Programa Nacional de Descentralización Territorial de la Administración Pública Federal" ⁶⁴

Posteriormente se formularía el "Programa Nacional de Desarrollo Urbano". Dentro del "Plan Global de Desarrollo 1980-1982"; se concibió a la descentralización administrativa como la tarea de descentralizar gradualmente los servicios de diversas dependencias delegando responsabilidades y capacidad para tomar decisiones en entidades estatales y gobiernos locales, esto se llevaría a cabo a través del "Programa Nacional de Descentralización Territorial de la Administración Pública Federal" ⁶⁵

Como parte de la reforma administrativa, se intentó que el gasto y la inversión pública federal se ejercieran en mayor grado en sus lugares de destino. De esta forma el crecimiento de la administración pública federal se orientaría hacia zonas prioritarias de desarrollo con el objeto de descongestionar el área metropolitana, transfiriendo recursos humanos, financieros y materiales a diferentes regiones del país.

Síntesis del contenido del objetivo No. 4.

" Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política federal "

Este objetivo pretendió contribuir al fortalecimiento de la organización política federal a través de instrumentos y mecanismos que respetando la autonomía de cada uno de los poderes y niveles de gobierno, propiciarían una mejor coordinación y participación de la federación de los estados y los municipios, en el proceso de desarrollo económico y social del país.

Al inicio de su sexenio el Lic. José López Portillo, propuso integrar y fortalecer los mecanismos de coordinación para promover el desarrollo socioeconómico de las entidades federativas. Así por decreto presidencial se organizaron los "Comités Promotores de Desarrollo" (COPRODES), en los 31 estados de la República. ⁶⁶

⁶⁴ Instituto Nacional de Administración Pública (comp). Revista de Administración Pública. RAP. No. 67-68. Desconcentración, julio-diciembre 1986, 1a. ed. México, 1986. pp. 122-123. [Texto extraído de Ponce Cumplido, Jaime J., docto. La desconcentración administrativa. Estudio doctrinario, ed. Jurídica, Santiago de Chile, 1965].

⁶⁵ México, Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). Legislación y documentos básicos 1976-1982, t. 1. "Plan Global de Desarrollo 1980-1982". [s.e.], México, 1982, pp. 122-123.

⁶⁶ Este decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 11 de marzo de 1977.

También se establecieron los "Convenios Únicos de Coordinación" (CUC), con las entidades federativas con el propósito de que el gobierno federal pudiera coordinar sus acciones de interés común con los gobiernos de los estados, aplicando una transferencia de recursos y ejecución de programas a los gobiernos locales hasta convertir estos convenios en instrumentos para el desarrollo local de los estados. ⁶⁷

Por la importancia que tiene la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, desarrollé en este subcapítulo la síntesis de los aspectos relacionados con la administración pública y la descentralización administrativa, durante el periodo 1917-1982. ⁶⁸

Como se puede apreciar en la exposición, estos aspectos muestran "una gran centralización". El programa de reforma administrativa fue un antecedente en materia de descentralización administrativa. Durante el periodo de gobierno del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado apareció el concepto de "descentralización de la vida nacional", como una de las siete tesis fundamental de su gobierno. Dicha tesis fundamental resulta ser el objeto de estudio de mi trabajo de investigación.

⁶⁷ Cfr. Martínez Cabañas. Gustavo..., p. 275, dice: "El Convenio Único de Coordinación (CUC), surgió de la necesidad de formalizar las relaciones intergubernamentales. El acuerdo para la celebración de los convenios con los ejecutivos estatales se publicó el día 6 de diciembre de 1976. Los Convenios Únicos de Coordinación (CUC), desaparecieron en 1983 y fueron sustituidos por los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD), los cuales han sido el principal instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero de la coordinación intergubernamental".

⁶⁸ Vid. infra, cuadro No. 1 y 2, pp. 43 y 44.

Cuadro No.1

Los candidatos presidenciales y los programas de gobierno

Candidato presidencial	Nombre del programa	Promotor/elaborador del programa	Fecha de la convención que aprueba el programa	Principales temas en su contenido
Gral. Lázaro Cárdenas	Plan sexenal 1934-1940	Plutarco Elías Calles y Lázaro Cárdenas	II Convención Nat. del PNR. 04-XI-1933	Reforma Agraria, desarrollo económico bajo la dirección del Estado y educación socialista.
Gral. Manuel Ávila Camacho	2o. plan Sexenal 1940-1946	Gral. Lázaro Cárdenas	I Asamblea del PRM. 02-XI-1939	Se dejó a un lado el plan para dar paso a otro proyecto. El candidato conformaría su política de "Unidad Nacional"
Lic. Miguel Alemán Valdés	Plan Federal de Gobierno 1946-1952	Miguel Alemán Valdés	II Asamblea del PRM. 19-I-1946	Esbozaba las pautas de la era de desarrollo estabilizador: la industrialización del país, "garantizar la seguridad a los inversionistas nacionales y extranjeros" la "institucionalidad a la pequeña propiedad".
Lic. Adolfo Ruiz Cortines	No hay programa			No se le presenta formalmente un programa, los tres sectores le entregan propuestas para integrar su programa de gobierno; se hace circular un folleto titulado "Pensamiento de Miguel Alemán" que los delegados acordaron incorporar a los documentos básicos del partido para "inspirar la acción" del futuro gobierno. El 5 de julio el candidato hizo una síntesis de su ideario político, que marcaba un giro en relación con la política de Alemán.
Lic. Adolfo López Mateos	No hubo programa, sino el establecimiento de los Consejos de Planeación Económica y Social, a fin de que "el programa político del partido y del gobierno sean elaborados tomando en cuenta las opiniones de los diferentes sectores sociales".			Propuso en sus discursos de campaña la industrialización como objetivo económico fundamental, pero daba cuenta de un "progreso sin injusticias" y dijo que su "meta invariable" sería luchar por elevar el nivel de vida de las mayorías.
Lic. Gustavo Díaz Ordaz	No se formuló un programa. Se trata sólo de un documento partidista inspirado en el ideario social de López Mateos.	Lic. Adolfo López Mateos		Continuar y fortalecer las tareas tendientes a elevar el nivel de vida de las mayorías y otorgar al pueblo mayor número de servicios y seguridad social, así como establecer mecanismos para lograr una mejor distribución del ingreso". El candidato dejó claro que su régimen reforzaría el proyecto desarrollista imputado por Miguel Alemán.
Lic. Luis Echeverría Álvarez	No incluyó programa, sino propuestas de los tres sectores	Se anunció que el IEPEs realizaría una consulta nacional para integrar el programa de gobierno del nuevo candidato.		Anunció el fin del desarrollo estabilizador, ya que la prosperidad "no puede fincarse perdurablemente sobre la pobreza de las grandes núcleos populares. Llamó a "reformar estructuras mentales y moldes obsoletos", puso énfasis en la necesidad que tenía el país de un "desarrollo acelerado a base de economía mixta y justicia en la distribución del ingreso.
Lic. José López Portillo	Plan Básico de Gobierno 1976-1982	Lic. Luis Echeverría Álvarez y Jesús Reyes Heróles	V Convención Nacional del PRI 25-IX-1975	Contiene 100 puntos a desarrollar. Postulaba cinco "grandes objetivos" de inspiración echeverrista: lograr un desarrollo integral (político, social, económico, cultural); consolidar la independencia nacional mediante nuestra política externa e interna; luchar por obtener el empleo remunerativo y productivo de todos los mexicanos; obtener mayores ingresos para toda la población ya ocupada; e implantar una política de bienestar completa. El candidato se pronunció por una "Alianza para la producción" que estableciera "con claridad los términos de nuestra relación" con los obreros y la iniciativa privada.
Lic. Miguel de la Madrid Hurtado	Plan Básico de Gobierno	Lic. José López Portillo/IEPEs	VI Convención Nacional del PRI 11-X-1981	Independencia, participación popular; empleo y mínimos de bienestar, crecimiento y una justa distribución del ingreso; fortalecimiento del Estado; reforma agraria integral y seguir adelante con el Sistema Alimentario Mexicano. Durante la campaña el candidato perfiló su ideario en "siete tesis fundamentales": nacionalismo revolucionario; democratización integral; sociedad igualitaria; renovación moral de la sociedad; descentralización de la vida nacional; desarrollo, empleo y combate a la inflación y planeación democrática.

Fuente: "Historia Documental del PRI, PRM, PRN, PRI-ICAP, México, 1982. 11 Tomos. Elaborado por: Rosario Maríñez

Fuente: Maríñez, Rosario. Augusto Bolívar y Miguel Angel Romero. "Candidaturas, programas y disidencias", El Cotidiano, México, año 4, núm. 20, noviembre-diciembre de 1987, p. 369.

Cuadro No. 2

LOS CANDIDATOS PRESIDENCIALES DEL PARTIDO OFICIAL

Candidato triunfador	Fecha de destape	Otros aspirantes a la Presidencia	Fecha de la convención y toma de protesta como candidato oficial	Presidente del CEN del PRI que toma la protesta	Fecha de las Elecciones	Fecha de toma de posesión como Presidente de la República
Pascual Ortiz Rubio	04-III-29	Aarón Sáenz	01 y 04-III-29	Manuel Pérez Treviño	1er. domingo de sep. de 1929*	05-II-1930
Lázaro Cárdenas	01-VI-33	Manuel Pérez Treviño	03 y 06-XII-33	Carlos Riva Palacio	1er. domingo de jul de 1934*	30-XI-1934
Manuel Avila Camacho	23-II-39	Francisco J. Mújica y Rafael Sánchez Tapia	01 y 03-XI-39	Heriberto Jara Corona	07 de julio de 1940	30-IX-1940
Miguel Alemán Valdés	05-VII-45	Ezequiel Padilla, Javier Rojo Gómez y Miguel Henríquez G.	19 y 20-I-46	Rafael P. Gamboa	1er. domingo de julio de 1946*	01-XII-1946
Adolfo Ruiz Cortines	01-X-51	Fernando Casas Alemán, Ramón Beleta Quintana y Antonio Martínez Báez	11 y 14-X-51	Rodolfo Sánchez Taboada	1er. domingo de julio de 1952	01-XII-1952
Adolfo López Mateos	04-XI-57	Angel Carvajal, Gilberto Flores Muñoz e Ignacio Morones Prieto	16 y 17-XI-57	Agustín Olachea Aviles	1er. domingo de julio de 1958	01-XII-1958
Gustavo Díaz Ordaz	04-XI-63	Alfredo del Mazo Vélez, Donato Miranda Fonseca, Ernesto P. Uruchurtu y Javier Barros Sierra	16 y 17-XI-63	Alfonso Corona del Rosal	1er. domingo de julio de 1964	01-XII-1964
Luis Echeverría Alvarez	21-X-69	Emilio Martínez Manantou, Alfonso Corona del Rosal Antonio Ortiz Mena	14 y 15-XI-69	Alfonso Martínez Domínguez	1er. domingo de julio de 1970	01-XII-1970
José López Portillo	22-IX-75	Marlo Moya Palencia, Porfirio Muñoz Ledo, Hugo Cervantes del Río, Augusto Gómez Villanueva, Luis Enrique Bracamontes y Carlos Gálvez Betancourt	27-IX-75	Porfirio Muñoz Ledo	1er. domingo de julio de 1976	01-XII-1976
Miguel de la Madrid Hurtado	25-IX-81	Javier García Paniagua, Jorge de la Vega Domínguez, Pedro Ojeda Paullada, Enrique Olivares Santana y Fernando Solana Morales	10 y 11-X-81	Javier García Paniagua	1er. domingo de julio de 1982	01-XII-1982

* De acuerdo a lo estipulado por la reforma del 7 de julio de 1920 a la ley Electoral del 2 de julio de 1918.

FUENTE: Historia Documental del PNR, PRM, PRI. Instituto de Capacitación del PRI, México, 1982, 11 vols.

Lorenzo Meyer, Rafael Segovia y Alejandra Lajous, Historia de la Revolución Mexicana, Tomo 12: 1928-1934. El Colegio de México, México, 1987.

Luis Javier Garrido, El partido de la Revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945), Ed. SEP/Siglo XXI, México, 1986, p. 189.

Elaborado por: Rosario Maríñez.

Fuente: Maríñez, Rosario. Augusto Bolívar y Miguel Angel Romero. "Candidaturas, programas y disidencias", El Cotidiano. México, año 4, núm. 20, noviembre-diciembre de 1987, p. 372.

2.2. Normatividad fundamental del periodo 1982-1988

Una de las bases que legitiman y validan las acciones de la administración pública, es precisamente la normatividad. El Dr. Cipriano Flores Cruz, nos ilustra varias veces al señalar que *" Los problemas sociales de nuestro tiempo se nos presentan como una inmensa red de dificultades administrativas, es decir, la administración, en su expresión fenoménica, ha abarcado la totalidad de los hechos y prácticas sociales [...]. El fenómeno administrativo se halla, pues inmerso en la estructura social [...]".*⁶⁹

Por su parte, el Dr. Omar Guerrero Orozco, hace la siguiente precisión: *" [...], las funciones del poder público son cuatro: la constituyente, la legislativa, la jurisdiccional y la administrativa. Genéricamente, la función del poder público es una manifestación de la voluntad general que, mediante la emisión de actos jurídicos y/o la realización de operaciones materiales, tiende al cumplimiento de los fines supremos del Estado, preceptuados por la Constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico.* En lo que aquí directamente interesa a la ciencia de la administración, las tres primeras funciones del poder público se agotan en la emisión de actos jurídicos ["constituyentes, legislativos , jurisdiccionales"], sin que requieran para su plenitud la realización de operación material alguna. Por el contrario, específicamente, *la función administrativa es la única que no puede contentarse con la simple emisión de actos jurídicos, pues su plenitud exige la ejecución de los mismos mediante operaciones materiales.* Por ello, definimos a *la función administrativa como una manifestación de la voluntad general que, mediante la emisión de actos jurídicos y su ejecución mediante operaciones materiales, tiende al cumplimiento de los cometidos del poder público, impuestos a la administración pública, por la Constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico".*⁷⁰

Ante tales elementos de carácter jurídico, el Dr. Omar Guerrero Orozco, en otro de sus libros precisa que: *"[...] La administración pública es un objeto de estudio consistente en la mediación entre el Estado y la Sociedad. Es por este hecho, un fenómeno identificable y definible. Los fundamentos de su identidad descansan en cuatro condiciones históricas:*

⁶⁹ Flores Cruz, Cipriano. La Administración Capitalista del Trabajo. Ed. Fontamara. 2a. ed. México, 1986, p.17.

⁷⁰ Guerrero Orozco, Omar. La Teoría de la Administración Pública. Ed. Harla. 1a. ed. México, 1986. p. XLI de su estudio preliminar.

- A) El divorcio del Estado y la Sociedad.
- B) La necesidad de la mediación entre el Estado y la Sociedad.
- C) La forma doble de la mediación, a través de las clases sociales y de la administración pública como mediación entre el Estado y la Sociedad.
- D) La organización bipolar de la mediación. Las clases sociales en el Legislativo y la administración pública dentro del Ejecutivo [...].⁷¹

En este subcapítulo expongo una breve síntesis del trabajo realizado por el Dr. Andrés Serra Rojas, presentado en su libro "Trayectoria del Estado Federal Mexicano".⁷²

En el punto 2.2.1., describo los datos más relevantes de tipo jurídico, que regularon las acciones de la administración pública federal. De igual forma, estas disposiciones jurídicas otorgaron las condiciones de legitimidad al gobierno federal para actuar y tomar decisiones.

2.2.1. Principales normas constitucionales del periodo 1982-1988 referentes a la descentralización de la vida nacional

1. Decreto de reforma y adiciones al título cuarto que comprende los artículos 108 a 114; así como los artículos 22, 72, fracción IV, base 4a, fracción V, 76, fracción VII, 94, 97, 127 Y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicados en el Diario Oficial de la Federación, el día 28 de diciembre de 1982.
2. Decreto por el que se adiciona con un párrafo penúltimo el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 3 de febrero de 1983.
3. Decreto de reformas y adiciones a los artículos 21, 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX,

⁷¹ Guerrero Orozco. Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. Ed. Fontamara. 1a. ed. México, 1981, p. 214.

⁷² Serra Rojas, Andrés. Trayectoria del Estado Federal Mexicano. Ed. Porrúa. 10a. ed. México, 1991, pp. 427 a 459.

28, 73, fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 3 de febrero de 1983.

4. Decreto por el que se reforma el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de febrero de 1983.
5. Decreto que reforma el artículo 20, fracción I de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado el Diario Oficial de la Federación el día 14 de enero de 1985.
6. Decreto por el que se adiciona el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de febrero de 1985.

2.2.2. Principales normas adicionales del período 1982-1988 referentes a la descentralización de la vida nacional ⁷³

Normatividad referente a los planes y programas de la administración pública federal, período 1982-1988 .

1. Ley de la planeación, 5 de enero de 1983.
2. Plan nacional de desarrollo, 31 de mayo de 1983.
3. Plan de ordenación de la zona conurbada del centro del país. Decreto por el que se aprueba el plan (versión abreviada del plan), 2 de diciembre de 1982.
4. Decreto por el que se establece el programa integral de desarrollo de la industria farmacéutica 1984-1988, 23 de febrero de 1984.
5. Salud. Programa nacional de salud, 23 de agosto de 1984.
6. Salud. Decreto por el que se aprueba el programa sectorial denominado programa nacional de salud, 9 de agosto de 1984.
7. Programa nacional de capacitación y productividad, 22 de agosto de 1984.
8. Decreto por el que se aprueba el programa sectorial de mediano plazo denominado

⁷³ Las fechas que aparecen en este punto 2.2.2. (Principales normas adicionales del período 1982-1988, referentes a la descentralización de la vida nacional), corresponden a las de la publicación del Diario Oficial de la Federación.

Programa nacional de Pesca, 17 de septiembre de 1984.

9. Decreto por el que se aprueba el programa de mediano plazo denominado programa nacional de financiamiento del desarrollo 1984-1988, 20 de septiembre de 1984.
10. Decreto por el que se aprueban los programas sectoriales de desarrollo urbano y vivienda de mediano plazo denominado programa nacional de desarrollo urbano y vivienda 1984-1988, 25 de septiembre de 1984.
11. Decreto por el que se aprueba el programa sectorial de mediano plazo denominado programa nacional de ecología 1984-1988, 26 de septiembre de 1984.
12. Programa nacional para el control de la abeja africana, 3 de diciembre de 1983.
13. Programa nacional de desarrollo tecnológico y científico 1984-1988, 26 de noviembre de 1984.
14. Programa nacional de turismo 1984-1988, 13 de febrero de 1985.
15. Decreto que crea la unidad del programa cultural de la frontera adscrita a la Subsecretaría de la Cultura, 13 y 14 de febrero de 1984.
16. Programa para el control de residuos tóxicos, biológicos y contaminantes en productos y subproductos de origen animal, 11 de enero de 1984.
17. Programa federal de construcción de escuelas. Reforma a la ley que crea el comité administrador del programa, 21 de enero de 1985.
18. Decreto por el que se aprueba el programa de promoción y gestión para el establecimiento del sistema estatal de construcción. Acuerdo de coordinación, 25 de enero de 1985. Programa de la vivienda, 5 de diciembre de 1983.
19. Minería. Decreto por el que se aprueba el programa sectorial de mediano plazo denominado programa nacional de minería 1984-1988. 17 de agosto de 1984.
20. Programa federal de construcción de escuelas. Reglamento, 27 de marzo de 1985.
21. Acuerdo que dispone las acciones concretas que las dependencias y entidades de la administración pública federal deberán instrumentar para la simplificación administrativa a fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que se realizan ante ellas. 8 de agosto de 1984.

Normatividad y acuerdos, referentes a los reglamentos interiores y manuales de organización de las Secretarías de Estado, período 1982-1988 .

1. Secretaría de Gobernación. Reglamento interior, 13 de febrero de 1989.
Acuerdo que aprueba el manual de organización de las delegaciones y subdelegaciones del servicio migratorio, 31 de agosto de 1982.

2. Secretaría de Relaciones Exteriores. Reglamento interior, 26 de enero de 1989.
3. Secretaría de la Defensa Nacional. Reglamento interior, 21 de mayo de 1977. Fe de erratas, 20 de mayo de 1977.
4. Secretaría de Marina. Reglamento interior, 31 de enero de 1990.
Manual de organización, 15 de septiembre de 1988.
5. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Reglamento interior, 17 de enero de 1989.
6. Secretaría de Programación y Presupuesto. Reglamento interior, 24 de enero de 1989.
Manual de organización, 2 de octubre de 1980.
7. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Reglamento interior, 16 de enero de 1989.
8. Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. Reglamento interior, 16 de marzo de 1989.
Delegaciones Federales, 7 de julio de 1980. Fe de erratas, 7 de agosto de 1980.
Manual general de organización, 5 de junio de 1989.
9. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Reglamento interior, 14 de mayo de 1990.
10. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Reglamento interior, 17 de noviembre de 1989.
11. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Reglamento interior, 23 de septiembre de 1988.
12. Secretaría de Educación Pública. Reglamento interior, 17 de marzo de 1989.
13. Secretaría de Salud. Reglamento interior, 29 de mayo de 1989.
Manual de organización, 9 de julio de 1979.
14. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Reglamento interior, 14 de agosto de 1985.
Para los manuales de esta secretaría, artículo 3o. transitorio del Reglamento interior.
15. Secretaría de la Reforma Agraria. Reglamento interior, 7 de abril de 1989.

Normatividad del Departamento del Distrito Federal, periodo 1982-1988 .

1. Ley orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1979.
2. Las principales reformas hechas a esta ley orgánica, son entre otras, las siguientes:
Se modifican los artículos 3, 4, 10, 11, 12, 16 párrafo primero, 17 fracciones I, IV y XXI, 18 fracción IV, 19, 21 fracciones I, II, III y XI y 39 párrafo segundo. Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de diciembre de 1983.

Normatividad referente a los Organismos Descentralizados , período 1982-1988 .

1. Salud. Acuerdo por el que se descentraliza a los gobiernos estatales servicios de salud que practica la Secretaría de Salud por participación comunitaria denominada IMSS-COPLAMAR. 8 de marzo de 1984.
2. Salud. Bases de coordinación para la integración y descentralización de los servicios de salud del Departamento del Distrito Federal..., 16 de agosto de 1984.
3. Transporte Aéreo Federal. Organismo descentralizado Decreto que lo crea, 14 de junio de 1984.

Convenio único de desarrollo que celebró el ejecutivo federal con cada uno de los ejecutivos de las entidades federativas, período 1982-1988 .

1. Aguascalientes, 10. de noviembre de 1984.
2. Baja California, 2 de Noviembre de 1984.
3. Baja California Sur, 25 de junio de 1984.
4. Campeche, 16 de noviembre de 1984.
5. Coahuila (dato no obtenido).
6. Colima, 26 de noviembre de 1984.
7. Chiapas, 26 de noviembre de 1984.
8. Chihuahua (dato no obtenido).
9. Distrito Federal (dato no obtenido).
10. Durango (dato no obtenido).
11. Guanajuato (dato no obtenido).
12. Guerrero, 26 de noviembre de 1984.
13. Hidalgo, 6 de julio de 1984.
14. Jalisco (dato no obtenido).
15. México, 26 de noviembre de 1984.
16. Michoacán (dato no obtenido).
17. Morelos, 26 de noviembre de 1984.
18. Nayarit, 6 de noviembre de 1984.
19. Nuevo León (dato no obtenido).
20. Oaxaca, 7 de noviembre de 1984.
21. Puebla, 8 de noviembre de 1984.
22. Querétaro (dato no obtenido).

23. Quintana Roo, 16 de noviembre de 1984.
24. San Luis Potosí, 13 de noviembre de 1984.
25. Sinaloa, 14 de noviembre de 1984.
26. Sonora (dato no obtenido).
27. Tabasco, 15 de noviembre de 1984.
28. Tamaulipas, 16 de noviembre de 1984.
29. Tlaxcala, 10 de noviembre de 1984.
30. Veracruz, 21 de noviembre de 1984.
31. Yucatán (dato no obtenido).
32. Zacatecas, 21 de noviembre de 1984.

Acuerdos de coordinación que celebraron el ejecutivo federal y los ejecutivos de las entidades federativas, con el propósito de establecer las bases para la elaboración y ejecución del programa de descentralización de los servicios de salud de la entidad, período 1982-1988 .

1. Aguascalientes, 9 de noviembre de 1984.
2. Baja California, 2 de noviembre de 1984.
3. Baja California Sur, 20 de diciembre de 1984.
4. Campeche, 16 de noviembre de 1984.
5. Coahuila (dato no obtenido).
6. Colima (dato no obtenido).
7. Chiapas, 27 de noviembre de 1984.
8. Chihuahua (dato no obtenido).
9. Distrito Federal (dato no obtenido).
10. Durango (dato no obtenido).
11. Guanajuato, 22 de noviembre de 1984, 4 de noviembre de 1984.
12. Guerrero, 22 de noviembre de 1984.
13. Hidalgo (dato no obtenido).
14. Jalisco, 17 de diciembre de 1984.
15. México (dato no obtenido).
16. Michoacán, 19 de noviembre de 1984.
17. Morelos (dato no obtenido).
18. Nayarit, 15 de noviembre de 1984.
19. Nuevo León, 26 de noviembre de 1984.

20. Oaxaca, 27 de noviembre de 1984.
21. Puebla, 19 de noviembre de 1984.
22. Querétaro, 4 de noviembre de 1984.
23. Quintana Roo, 26 de noviembre de 1984, 27 de noviembre de 1984.
24. San Luis Potosí, 14 de octubre de 1984, 26 de noviembre de 1984.
25. Sinaloa, 4 de noviembre de 1984, 26 de diciembre de 1984.
26. Sonora, 26 de diciembre de 1984.
27. Tabasco, 26 de junio de 1984.
28. Tamaulipas, 19 de noviembre de 1984.
29. Tlaxcala, 25 de junio de 1984.
30. Yucatán (dato no obtenido).
31. Zacatecas, 27 de noviembre de 1984.

**LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL PROGRAMA
INMEDIATO DE REORDENACIÓN ECONÓMICA (PIRE). 1o. DE DICIEMBRE DE 1982**

Una de las primeras propuestas del Lic. De La Madrid fue el establecimiento de las siete tesis fundamentales de gobierno; las cuales, se consideraron como criterios orientadores de la actividad administrativa.⁷⁴ Precisamente mi objeto de estudio se fundamenta en la quinta tesis fundamental de gobierno, conocida como " descentralización de la vida nacional "; ésta, tuvo como principal propósito tratar de dar solución a los efectos de las grandes concentraciones. En consecuencia, se pretendió descentralizar y reorientar las actividades productivas en beneficio de la sociedad.

En este capítulo , presento el análisis de las acciones que correspondieron al programa inmediato de reordenación económica (PIRE), durante el periodo histórico del 1o de diciembre de 1982 al 22 de junio de 1985 (el 23 de junio de 1983, el programa inmediato de reordenación económica "PIRE", fue sustituido por el programa de aliento y crecimiento "PAC").

Cuando el Lic. De La Madrid , asumió el poder como presidente de la República, se encontró con una situación difícil (heredada del sexenio anterior del Lic. José López Portillo); resultado de la combinación de una serie de elementos que afectaron enormemente la economía de México. Respecto a esta situación, durante su mensaje de toma de posesión el Lic. De La Madrid expresó *"[...] México se encuentra en una grave crisis, sufrimos una inflación que casi alcanza este año el cien por ciento; un déficit sin precedentes del sector público la alimenta agudamente y se carece del ahorro para financiar su propia inversión; el resago de las tarifas y los precios públicos pone a las empresas del Estado en situación precaria, encumbra ineficiencias y subsidia a grupos de altos ingresos; el debilitamiento en la dinámica de los sectores productivos nos ha colocado en crecimiento cero"*.⁷⁵

⁷⁴ México. Presidencia de la República. El Gobierno Mexicano. "Miguel de la Madrid Hurtado. Mensaje de toma de posesión de la Presidencia de la República. 1o de diciembre de 1982". [s.e.]. México, 1982, pp. 18-29. El Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, propuso siete tesis fundamentales de gobierno (las cuales dio a conocer a la nación durante su mensaje de toma de posesión). Estas fueron: nacionalismo revolucionario; democratización integral; sociedad igualitaria; renovación moral; descentralización de la vida nacional; desarrollo, empleo y combate a la inflación; y planeación democrática.

⁷⁵ México. Presidencia de la República. Seis Informes de Gobierno 1983 - 1988. "Mensaje de toma de posesión del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. 1o. de diciembre de 1982". México, 1988, pag. 13.

Lo anterior se conjugó con la crisis mundial existente en ese momento histórico; la mayoría de los países tenían dificultades para mantener su estabilidad económica; predominaba el desempleo en la mayoría de ellos; se desplomaron los precios de las materias primas y subieron los costos de los productos industriales, generando lógicamente insolvencia generalizada. A este desorden mundial se sumaron los siguientes fenómenos:

1. Inestabilidad política.
2. Lucha entre países desarrollados por ampliar sus zonas de influencia.
3. Baja en los precios internacionales de barril de petróleo .
4. Incremento de las tasas de interés.
5. Disminución de posibilidades para la obtención de créditos.

Al nacionalizarse la "Banca Privada", el 10. de septiembre de 1982 y con la implantación del control generalizado de cambios, la situación económica del país se volvió más crítica. ⁷⁶ México, también enfrentó durante 1982 una excesiva centralización en todos los aspectos de la vida nacional. La preocupación por los efectos negativos que provocaba la centralización, se manifestó en una demanda generalizada de descentralización de la vida nacional.

Algunas acciones de descentralización administrativa, se instrumentaron en el sexenio del Lic. Luis Echeverría Alvarez y en el sexenio del Lic. José López Portillo; pero sin ser consideradas como elementos centrales de su política de gobierno. Al inicio de su administración el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, propuso atender las demandas más sentidas de la población que le fueron planteadas desde su campaña presidencial (1981-1982); el entonces candidato agrupó de acuerdo a su consideración, los principales problemas del país y las líneas generales de acción que se proponía seguir para darles solución.

Las líneas generales de acción que estableció para atender las demandas de la población, fueron las siete tesis fundamentales de gobierno. Asimismo, intentó orientar estas acciones dentro del sistema nacional de planeación democrática. Con la quinta tesis de gobierno, denominada "descentralización de la vida nacional", el ejecutivo federal pretendió desarrollar diversos aspectos del país; tanto en lo político, como en lo económico, en lo social, en lo cultural y en lo administrativo .

⁷⁶ La nacionalización de la Banca Privada. fue anunciada en el sexto informe de gobierno del Lic. José López Portillo; publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 10. de septiembre de 1982.

En el aspecto político; las acciones de descentralización trataron de fortalecer las funciones y competencias de los estados y municipios. Intentó atender dentro de estos ámbitos de gobierno, las demandas de las sociedad en forma rápida y eficiente. ⁷⁷

En el aspecto económico, propuso una redistribución geográfica más equilibrada de la actividad económica, de tal modo que participarán en la producción nacional todos los municipios; para que los beneficios de la generación de empleos fueran accesibles a la mayoría de la población. Para tal propósito, propuso apoyar el desarrollo integral del campo, tratando de incrementar la producción de bienes básicos; por otro lado pretendió lograr el crecimiento de ciudades de dimensión urbana media, para detener el crecimiento de las grandes urbes.

En el aspecto social, propuso atender las necesidades básicas de alimentación, vivienda, salud y educación de la población; en este contexto, instrumentó acciones y programas para tratar de resolver conjuntamente con las autoridades federales y estatales, la descentralización de los servicios de salud y educación. ⁷⁸

En el aspecto cultural, pretendió rescatar las costumbres y tradiciones de las diversas regiones del país, estimulando sus distintas formas de expresión; trató de fortalecer la identidad nacional (especialmente en las zonas fronterizas del territorio), mediante programas culturales.

En el aspecto administrativo, propuso el fortalecimiento de los gobiernos locales a través de la delegación de funciones y atribuciones; así como la transferencia y reubicación de unidades administrativas del nivel federal a las entidades federativas del país. Propuso también, que las decisiones administrativas se tomaran en el lugar donde se demandaban los servicios y que éstos se otorgaran con calidad y oportunidad, procurando satisfacer las necesidades de la población. ⁷⁹

⁷⁷ Una de las principales medidas para apoyar la descentralización en el aspecto político fue la reforma al artículo 115 Constitucional; publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 3 de febrero de 1983.

⁷⁸ Vid. infra, subcapítulo 3.4. pp. 68-70; así como el subcapítulo 3.5. pp. 71-73.

⁷⁹ Con respecto a este punto, el día 21 de enero de 1985, se dio a conocer el programa de descentralización de la administración pública federal; con el propósito de continuar con un proceso ordenado de descentralización administrativa.

3.1. Contenido central del programa inmediato de reordenación económica ⁸⁰

Dentro de este programa, el ejecutivo federal planteo los siguientes objetivos centrales de gobierno: *"combatir a fondo la inflación"*; *"proteger el empleo"* y *"recuperar las bases de un desarrollo dinámico, sostenido, justo y eficiente"*. En el análisis de esta unidad, primero presento la síntesis de los diez puntos del programa inmediato de reordenación económica "PIRE" expuestos por el Lic. De La Madrid el 1o de diciembre de 1982; posteriormente, dentro del subcapítulo 3.2. al subcapítulo 3.6. expongo mis comentarios pertinentes.

PRIMERO. *"Disminución del crecimiento del gasto público"*

El presidente de la República, propuso establecer un presupuesto austero con ajuste estricto a los recursos financieros disponibles, para que se preservaran los servicios públicos al nivel indispensable; expresó que se conservaría la prioridad necesaria a programas de operación e inversión, atendiendo al cumplimiento de los pagos de la deuda contraída y conteniendo el crecimiento del gasto corriente para aumentar el ahorro público. ⁸¹

SEGUNDO. *"Protección al empleo"*

El ejecutivo federal, propuso promover programas especiales de trabajo productivo y socialmente útiles en las zonas rurales más deprimidas y en las áreas urbanas marginadas. Comentó que dentro de la austeridad; se reorientarían los recursos de inversión a obras generadoras de ocupación de mano de obra ajustando los programas de capital. Expresó que para proteger el empleo que existía; promovería un programa selectivo de apoyo a la planta industrial con énfasis en la empresa mediana y pequeña que fuera intrínsecamente sana, a través del crédito oportuno, prioridad en el acceso de divisas, asesoría técnica, demanda organizada y estimulada por las compras del sector público.

⁸⁰ El programa inmediato de reordenación económica (PIRE), contenía tres objetivos y diez puntos programáticos.

⁸¹ El art. 2o. de la "Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público", a la letra dice: " El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivos o de deuda pública, que realizan: I. El Poder Legislativo; II. El Poder Judicial; III. La Presidencia de la República; Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República; V. El Departamento del Distrito Federal; IV. Los Organismos Descentralizados; VII. Las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria; VIII. Los Fideicomisos en los que el Fideicomitente sea el Gobierno Federal; el Departamento del Distrito Federal o alguna de las Entidades, mencionadas en las fracciones VI y VII". Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1976.

TERCERO. "Continuación de las obras en proceso"

El licenciado De La Madrid, comentó que con criterio de selectividad, daría mayor ritmo a las inversiones de producción prioritaria e inmediata; disminuiría las que no fueran indispensables y cancelaría proyectos cuando fuera evidente su carácter suntuario, baja prioridad o errónea programación.

CUARTO. "Reforzamiento de las normas que aseguren disciplina, adecuada programación, eficiencia y escrupulosa honradez en la ejecución del gasto público autorizado"

El mandatario de la nación, dijo que durante su gobierno la responsabilidad financiera sería criterio primordial para vigilar y evaluar el desempeño de los funcionarios públicos. Reglamentaría estrictamente el ejercicio de las erogaciones presupuestales para evitar dispendio, desperdicio o corrupción.

QUINTO. "Protección y estímulo a los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos para la alimentación del pueblo"

El presidente de la República, expresó que combatiría la especulación en este sector. Mejoraría y racionalizaría la intervención del Estado en la producción, procesamiento, distribución y consumo de la alimentación popular para que los recursos utilizados beneficiaran realmente a los sectores que deseaba proteger.

SEXTO. "Aumento de los ingresos públicos"

El ejecutivo federal, propuso que para frenar el desmedido crecimiento del déficit y el consecuente aumento desproporcionado de la deuda pública, promovería una reforma fiscal para avanzar en la equidad de los impuestos directos, dar uniformidad a los impuestos indirectos y revisaría los niveles ficticios de los renglones no tributarios.⁸²

Expresó que con la reforma fiscal lograría mayor recaudación con el propósito de dar bases más sanas al financiamiento del gasto público. Comentó que avanzaría en la

⁸² Cfr. Flores Zavala, Ernesto. Elementos de finanzas públicas mexicanas. Ed. Porrúa . 25a. ed. México, 1984., p. 46, dice "[...]. Desde el punto de vista administrativo, los impuestos directos son los que recaen sobre las personas (la posesión, o el disfrute de la riqueza), son menos estables y pueden percibirse según las listas nominativas de causantes. Los impuestos indirectos son percibidos con ocasión de hecho, de un acto, de un cambio aislado o accidental; no pueden formarse listas nominativas de contribuyentes".

administración tributaria, revisando los estímulos fiscales para que apoyaran a la producción , empleo y exportaciones.

Dijo que por necesidad ineludible, incrementaría los precios y las tarifas de los bienes y servicios que producía el sector público, aplicaría mayores incrementos para aquellos que consumieran los grupos sociales de más altos ingresos económicos. Simultáneamente exigiría a los administradores y pediría a los trabajadores de las empresas públicas, compromisos explícitos de eficiencia y productividad. Esta debía ser dijo, su contribución a la indispensable reordenación económica en la que se comprometería a todos los mexicanos. Expreso también, que no toleraría la quiebra de las empresas públicas, por ser patrimonio fundamental de la nación.

SÉPTIMO. *"Canalización del crédito a las prioridades del desarrollo nacional"*

El jefe máximo de gobierno, precisó que evitaría la especulación de recursos a financiamientos no justificados para la producción, procesamiento, distribución y consumo de los bienes y servicios. Apoyaría con créditos a los sectores prioritarios para la nación. Comentó que vigilaría para que la Banca nacionalizada actuara con eficiencia y honradez. Expresó que el crédito y el ahorro interno se fincarían en la confianza.

Dijo que el Estado mexicano cumpliría con su responsabilidad mediante el manejo honesto y eficiente de la Banca nacional. No permitiría el uso del crédito bancario con propósitos de promoción política de sus funcionarios, ni aceptaría la operación bancaria para afectar derechos de sus clientes. Ofreció rendimientos atractivos al ahorrador, seguridad en el manejo de los recursos del público y productividad y eficiencia en el servicio bancario para no elevar injustificadamente, el costo del crédito.

Precisó que reestructuraría a las instituciones de crédito de tal manera que aseguraran el control efectivo de la nación a través del Estado. Dijo que propiciaría nuevas e imaginativas formas para evitar la burocratización, de tal manera que los ahorradores, los acreditados, los obreros, los campesinos, los empresarios y en general toda la sociedad tuvieran una participación adecuada en el manejo, e incluso en el patrimonio, de esas instituciones. Comentó que la Banca nacionalizada sería del pueblo y no de una nueva minoría de dirigentes.

OCTAVO. *"Reivindicación del mercado cambiario bajo la autoridad y soberanía monetaria "*

El mandatario de la nación, expresó que ajustaría los mecanismos del control de cambios para llegar a un sistema realista y funcional, que reconociera la realidad de operación de la economía mexicana. Propuso recuperar el mercado cambiario para el sistema financiero nacional y mantendría un tipo de cambio realista que alentara al exportador y propiciara la captación de divisas necesarias para el abastecimiento de bienes y servicios de la planta productiva. Dijo que eliminaría subsidios cambiarios irracionales que afectaban la salud de las finanzas públicas.

Comentó que mantendría el control estricto sobre las importaciones y que racionalizaría gradualmente la protección a los diferentes sectores para eliminar ganancias indebidas que incidieran negativamente en el bienestar de los consumidores; para lograr así, mayor integración industrial y competitividad para nuestros productos. Dijo también, que trabajaría para restablecer las condiciones objetivas que arraigaran en México el ahorro interno y de esta forma, evitar las fugas de recursos financieros.⁸³

NOVENO. *"Reestructuración de la administración pública federal"*

El jefe máximo de la nación, expresó que actuaría con eficiencia y agilidad; aprovecharía lo mucho que se había logrado; rectificaría lo que no había funcionado y haría las innovaciones indispensables. Comentó que sometería el aparato público a la previsión, al orden y a la más estricta responsabilidad de los funcionarios.

DÉCIMO. *"Principio de rectoría del Estado y dentro del régimen de economía mixta "*

El licenciado De La Madrid, precisó que actuaría con este principio según lo consagrado por la Constitución General de la República, dijo que sometería a la consideración del Constituyente permanente, iniciativas de reformas y adiciones de contenido económico a la Constitución.⁸⁴

⁸³ No olvidar que los cambios económicos generados por la caída de los precios del petróleo de finales de 1985 y principios de 1986 hicieron cambiar este punto: prueba de ello la desaparición total del programa inmediato de reordenación económica (PIRE), el 23 de febrero de 1986 (con la política de contención fiscal) y en junio 23 de 1986 aparece el "Programa de aliento y crecimiento" (PAC).

⁸⁴ Las reformas que propuso el Lic. De La Madrid (con respecto al contenido económico de la Constitución), correspondieron a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 Constitucionales, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el día 3 de febrero de 1983.

El presidente de la República no logró completamente lo que se propuso con el programa inmediato de reordenación económica (PIRE); tan es así, que lo sustituyó el 23 de junio de 1986 por el "programa de aliento y crecimiento (PAC)". Por otra parte, siguieron prevaleciendo los fenómenos de la crisis internacional (vid, p. 58), los cuales influyeron significativamente para que no se logaran completamente los objetivos del programa inmediato de reordenación económica.

Por estas causas, el ejecutivo federal instrumentó otras medidas, para tratar de avanzar en las acciones de descentralización administrativa; tales como, "la reforma municipal" y "la integración regional". De estas, destaca la descentralización de los servicios de salud y la descentralización de los servicio de educación .

3.2. Acciones de descentralización para fortalecer la reforma municipal

Dentro de este punto, expongo brevemente en qué consistió la reforma municipal, debido a que este tema también tiene relación con en el subcapítulo 4.2., destinado al análisis del plan nacional de desarrollo, que presentó el Lic. De La Madrid el 6 de diciembre de 1982, ante el Congreso de la Unión.⁸⁵

La iniciativa de reformas al artículo 115 Constitucional, representó ser el conjunto de adecuaciones legales de apoyo para los estados y municipios; es lo que el gobierno federal denominó "reforma municipal"; al mismo tiempo, esta iniciativa de reformas se constituyó como uno de lo instrumentos más importantes para llevar a cabo el proceso de descentralización administrativa.

A través del artículo 115 Constitucional (reformado mediante decreto promulgado el 3 de febrero de 1983), se estableció restituir al municipio las atribuciones básicas de su función de gobierno.⁸⁶ Se le facultó para que regule la planeación del desarrollo urbano; se le atribuyeron facultades de ingresos(como la recaudación del impuesto predial); se le precisaron los servicios públicos que tendrá a su cargo (como la regulación de los sistemas de abasto, mercados, alumbrado público, agua potable); se le otorgaron elementos para fortalecer la pluralidad política

⁸⁵ Vid. infra. subcapítulo 4.2. La descentralización administrativa en el plan nacional de desarrollo 1983 - 1988., pp. 106 - 132.

⁸⁶ Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 Constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de febrero de 1983.

en los ayuntamientos y protegerlos contra destituciones arbitrarias; quedaron facultados para expedir los bandos de policía y buen gobierno, así como las disposiciones administrativas de observancia general; se señaló también, que los municipios administrarán su hacienda con las facultades que le otorgue la legislatura estatal.⁸⁷

Por otra parte, se elevaron a rango Constitucional, los convenios únicos de desarrollo (CUD); a través de éstos, el gobierno federal estableció las bases de planeación, regulación, conducción y transferencia de recursos financieros a estados federados y municipios. Las reformas al artículo 115 de la Constitución; obligaron a que las legislaturas estatales reformaran sus constituciones locales para adecuarlas al nuevo texto Constitucional.⁸⁸ Para dar tiempo a este proceso, se previó que las reformas al artículo 115, entraran en vigor en enero de 1984 (un año después de su promulgación).

El plan nacional de desarrollo 1983-1988 (PND), en su capítulo noveno estableció las bases de esta política regional; el plan las definió como las "bases generales del proceso de descentralización". Siguiendo con las acciones referentes a la descentralización administrativa en el marco del programa inmediato de reordenación económica (PIRE), específicamente en apoyo al punto número nueve del mismo (*"reestructuración de la administración pública federal"*), se instrumentó *"la integración regional"*; la cual, expongo a continuación.

3.3. Impulso de la descentralización para lograr la integración regional

Ante los problemas comunes (que enfrentaban algunas regiones), el gobierno federal impulsó acciones tendientes a generar el fortalecimiento de las regiones económico geográficas del país. Para cumplir con este propósito, el ejecutivo federal formuló y ejecutó diversos programas regionales con la coordinación de los gobiernos estatales. Los programas más importantes fueron los siguientes: programa del Mar de Cortés; programa de la frontera norte; programa de las zonas áridas; programa de la zona metropolitana de la ciudad de México y región centro; programa de la zona sureste; programa de reordenación henequenera y desarrollo de Yucatán y programa de desarrollo rural integral de la mixtecas oaxaqueñas alta y baja.

⁸⁷ Con la reforma municipal, el Lic. De La Madrid pretendió trasladar mayores recursos financieros a los municipios; situación que en realidad funcionó parcialmente .

⁸⁸ Tales reformas se promovieron inmediatamente después del día 3 de febrero de 1983. Con estas reformas se pretendió incrementar el fortalecimiento de los municipios.

Estos programas fueron elaborados conforme a las características, problemas y necesidades de cada región (y aún de cada subregión). Esta forma de planeación regional, trató de no ser una administración distinta o autónoma de las administraciones estatales, sino una coordinación entre ambas; cada estado federado se encargó de aplicar el programa en su jurisdicción, complementándolo con sus planes de desarrollo.⁸⁹

Con la política agraria el presidente De La Madrid, intentó detener la creciente desigualdad de las condiciones de vida entre el campo y la ciudad y en la medida que se logrará, contener la migración de campesinos a las grandes ciudades y a los Estados Unidos de Norteamérica. En este sentido se pretendió que la política agraria contribuyera al proceso de descentralización.⁹⁰

Continuando con las acciones instrumentadas por el gobierno federal en relación a la reestructuración de la administración pública federal; expongo en el siguiente punto las acciones que se aplicaron en materia de educación dentro del programa inmediato de reordenación económica (PIRE).

3.4. Aplicación de la descentralización en los servicios de educación

Durante su mensaje de toma de posesión, como presidente de México (el 1o. de diciembre de 1982), el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, manifestó : *"Fundadas razones de orden pedagógico, académico y administrativo aconsejan volver hoy al esquema educativo original de la Constitución de 1917, en la cual, la responsabilidad de la enseñanza básica correspondía a los gobiernos locales y municipales. La federación conservará las funciones rectoras y de evaluación, que ejercerá a través de la Secretaría de Educación Pública [...]"*⁹¹

Uno de los principales propósitos de la descentralización educativa, fue la transferencia a los gobiernos estatales de la educación básica y normal que sostenía el gobierno federal; en este sentido la descentralización resultó ser fundamental. Los cursos de verano que se impartían durante cada año en la Escuela Normal Superior de México; en 1983 fueron distribuidos

⁸⁹ El medio para ejercitar estas acciones es el "Convenio único de desarrollo" (CUD).

⁹⁰ Con respecto a la política agraria, el gobierno federal instrumentó el "Programa nacional de desarrollo rural integral" (PIDER), por conducto de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; así como el "Programa nacional de reforma agraria integral" (PRONADRI), por conducto de la Secretaría de la Reforma Agraria.

⁹¹ México. Presidencia de la República. El Gobierno Mexicano. Mensaje de toma... pp. 18-29.

a Sonora, Aguascalientes, Querétaro y Veracruz. Esta acción tuvo como propósito, iniciar la descentralización educativa y elevar el nivel académico de los maestros.⁹²

Dos etapas tuvo la descentralización educativa entre 1983 y 1984; iniciaron el 8 de agosto de 1983 con el decreto por el cual el ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, propuso a los gobiernos estatales la celebración de acuerdos de coordinación en el marco del convenio único de desarrollo.

La primera etapa consistió en el establecimiento de un comité consultivo para la descentralización educativa en cada uno de los estados federados. La segunda etapa consistió en otorgarle a los comités la función de estudiar la situación de la educación básica y normal en cada entidad federativa; así como proponer soluciones a los problemas que surgieran con motivo de su transferencia a los gobiernos estatales, en lo administrativo, financiero, pedagógico y laboral.⁹³

Las delegaciones estatales de la Secretaría de Educación Pública se convirtieron en unidades de servicios educativos. Administrativamente, en el mismo decreto se dispuso la creación de una coordinación general para la descentralización educativa de la Secretaría de Educación Pública.

Dentro de la segunda etapa de descentralización educativa; se plantearon los procedimientos más avanzados para lograr la descentralización de la educación; en el decreto publicado en el diario oficial de la federación el 20 de marzo de 1984, quedaron establecidos los lineamientos a que se sujetarían las acciones de descentralización de los servicios federales de educación básica y normal; asimismo se establecieron otros mecanismos alternativos.⁹⁴

En el decreto del 20 de marzo de 1984, quedaron establecidas las disposiciones para celebrar los acuerdos de coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales (en el marco de los convenios únicos de desarrollo). Los acuerdos tuvieron el propósito de establecer las modalidades y mecanismos para la prestación en forma coordinada de los servicios federales y estatales de educación básica y normal.

⁹² Los problemas fundamentales en materia de servicios públicos que tiene el gobierno federal son entre otros, principalmente los servicios públicos de educación y salud.

⁹³ Diario Oficial de la Federación del día 8 de agosto de 1983.

⁹⁴ Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de marzo de 1984.

En el decreto se señalaron las bases para la descentralización; según el decreto se garantizaba la preservación de los principios de la educación contenidos en el artículo 3o. Constitucional. Se conservarían las facultades de la Secretaría de Educación Pública para la formulación de planes y programas para toda la República; así como para el control, supervisión y evaluación del sistema educativo en su conjunto.

Conforme a los acuerdos de coordinación se instaló en cada entidad federativa, un consejo estatal de educación pública; los cuales, establecieron los mecanismos para la descentralización y el desarrollo de los servicios educativos.⁹⁵

También se integró en cada entidad federativa una dirección general de servicios coordinados de educación pública, encargada de la administración conjunta de los servicios federales y locales.⁹⁶ Por lo dispuesto en los artículos transitorios del decreto del 20 de marzo de 1984, se establecieron en los estados federados los consejos y las direcciones de servicios coordinados; desaparecieron los comités consultivos y las unidades de servicios a descentralizar creados conforme al decreto de 1983. (promulgado el día 3 de febrero de 1983).

Asimismo se traspasó a las entidades federativas la operación de las casas de la cultura y de los consejos estatales de recursos para la atención de la juventud. Los servicios de educación básica y normal; así como los servicios de salud pública, fueron transferidos por el gobierno federal, hacia los gobiernos de las entidades federativas, con objeto de incrementar las acciones de descentralización administrativa. Sin embargo, esto generó mayores problemas por la insuficiencia de recursos económicos.

3.5. Aplicación de la descentralización en los servicios de salud

Después del anuncio que hizo el presidente De La Madrid (durante el mensaje de toma de posesión), de descentralizar los servicios de salud pública para acercarlos a sus beneficiarios, siguió en diciembre de 1982 la iniciativa de reforma al artículo 4o. Constitucional.⁹⁷ Posteriormente, en noviembre de 1983 apareció por decreto la "Ley general de salud".⁹⁸ Con estas medidas se repartieron la competencias de las funciones sanitarias entre la federación y las

⁹⁵ Ibid, art. 2, i. a.

⁹⁶ Ibid, art. 2, i. b.

⁹⁷ Decreto de reformas al art. 4o. de la Const. Pol. Méx., publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de febrero de 1983.

entidades federativas (con criterios descentralizadores). Los aspectos normativos quedaron bajo la responsabilidad federal y todo lo demás quedó bajo la responsabilidad de los estados federados del país.

Inició el proceso de descentralización de los servicios de salud, con la entrega de instalaciones hospitalarias al gobierno del estado de Sonora, de Jalisco y Guerrero en 1983. Con el propósito de transferir a las entidades federativas la responsabilidad de los niveles de atención preventiva y de los hospitales generales; el 30 de agosto de 1983, se publicó el decreto presidencial respectivo.⁹⁸ En este decreto, se establecieron las bases para la descentralización de los servicios de salud que prestaba la Secretaría de Salubridad y Asistencia [99] y se formó el sistema nacional de salud; para lo cual se dividieron las funciones según el tipo de usuarios y conforme al conjunto de instituciones del sector.¹⁰⁰

La Secretaría de Salubridad y Asistencia proporcionó dentro de sus posibilidades seguridad social a la población que no recibía atención del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Con el decreto del 8 de marzo de 1984, se creó el procedimiento para descentralizar gradualmente hacia las entidades federativas los servicios de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA); así como la descentralización de los servicios del programa de solidaridad social con participación comunitaria denominado IMSS-COPLAMAR, proporcionados por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).¹⁰¹

Los servicios coordinados de salud pública, (organismo estatal presidido por los gobernadores), fueron creados para atender a la población abierta. Para ello se firmaron durante 1984 los acuerdos de coordinación para la descentralización de los servicios de salud entre la Secretaría de Salubridad y Asistencia con cada una de las entidades federativas del país (incluido

⁹⁸ Decreto por el que se promulga la "Ley General de Salud", publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 7 de febrero de 1984.

⁹⁹ Decreto por el que el ejecutivo federal, establece las bases para el programa de descentralización de los servicios de salud de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 30 de agosto de 1983.

¹⁰⁰ Decreto por el cual cambia de nombre la Secretaría de Salubridad y Asistencia; por el de Secretaría de Salud, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 21 de enero de 1985.

¹⁰¹ Decreto por el que se descentralizan hacia los gobiernos estatales, los servicios de salud que presta la Secretaría de Salubridad y Asistencia (S.S.A.) y los que dentro del programa de solidaridad social por participación comunitaria denominado IMSS-COPLAMAR, que proporciona el Instituto Mexicano del Seguro Social (I.M.S.S.), publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 8 de marzo de 1984.

el Distrito Federal). Finalmente se concluyó , con la integración de programas básicos de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y del IMSS-COPLAMAR. ¹⁰²

El decreto del 8 de marzo de 1984, indicó que cada una de las fases del proceso de descentralización fuera prioritario y que se cuidará que no se generaran deterioros en la operación de los servicios. El 1o. de septiembre de 1984, entró en vigor un acuerdo del titular de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, para transferir facultades operativas a los servicios coordinados de salud pública. En dicho documento se especificaron las facultades y se mencionaron a los estados federados que habían iniciado el proceso.

A mediano plazo se integraron 32 sistemas estatales de salud pública, contemplando en ellos el del Distrito Federal. En dichos sistemas se incluyeron los servicios de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, los del IMSS-COPLAMAR, los servicios propios de cada entidad federativa y los del sistema nacional para el desarrollo integral de la familia (DIF); que debido a su organización, se integró con relativa facilidad al proceso de descentralización de los servicios de salud. ¹⁰³

Durante 1986, por acuerdo presidencial se creó el Consejo Nacional de Salud, como instrumento importante para la coordinación de las acciones nacionales de descentralización. Asimismo en el Distrito Federal, se inició el proceso de descentralización de los servicios de salud, mediante la integración de los centros de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y los del Departamento del Distrito Federal.

En 1985 todas las acciones y proyectos que anteriormente se habían realizado en torno a la descentralización administrativa, quedaron comprendidos en un programa global. El 18 de junio de 1984, el presidente de México expidió un decreto por el que todas las dependencias y entidades del gobierno federal elaborarán sus respectivos programas de descentralización, tratando de tomar en cuenta las propuestas de los gobiernos estatales. ¹⁰⁴

Así, el 21 de enero de 1985, el ejecutivo federal puso en marcha el "programa de descentralización de la administración pública federal". ¹⁰⁵ Las acciones emprendidas como

¹⁰² Mediante acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 21 de enero de 1977 se creó la "Unidad de coordinación general del plan nacional de zonas deprimidas y grupos marginados" (COPLAMAR) y el 25 de mayo de 1977 se suscribió un convenio entre COPLAMAR y el IMSS para establecer el programa de solidaridad social por cooperación comunitaria "IMSS-COPLAMAR".

¹⁰³ El sistema nacional para el desarrollo integral de la familia se integró al sector salud y sus funciones quedarían bajo la coordinación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

¹⁰⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de junio de 1984.

¹⁰⁵ Vid. infra. capítulo 5, p.133 - 147.

consecuencia de los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985, hicieron evidente la urgente necesidad de apresurar el proceso de descentralización. Así entre otras acciones, se decidió formar la "comisión nacional de reconstrucción", el "comité de descentralización" y el "comité de planeación de seguridad civil".¹⁰⁶ Todas estas acciones instrumentadas por el gobierno federal sirvieron como apoyo para la ejecución del programa inmediato de reordenación económica (PIRE).

3.6. Síntesis de la descentralización administrativa en el programa inmediato de reordenación económica

Con la descentralización administrativa se profundizó más en tres aspectos:

Primero, desconcentrar facultades y decisiones a las representaciones federales en las entidades federativas.

Segundo, impulsar la transferencia de áreas operativas y de servicios a los gobiernos de los estados federados.

Tercero, continuar la reubicación de personal y oficinas fuera de la ciudad de México. El gobierno federal trató de que la descentralización administrativa, no fuera únicamente el traslado de personal, procuró que se entendiera como la transferencia de facultades y funciones a los lugares en donde la población demandaba que se tomaran las decisiones.

Con el punto número nueve del programa inmediato de reordenación económica, (reestructuración de la administración pública federal), continuó el proceso de instrumentación de acciones para la descentralización administrativa. La estrategia del programa inmediato de reordenación económica (PIRE), fue rebasada por los problemas económicos y hubo necesidad de instrumentar un nuevo programa para aminorar los efectos de la crisis.

Señalé al inicio de este subcapítulo, que el programa inmediato de reordenación económica (PIRE), iniciado el 10. de diciembre de 1982, dirigió sus acciones para enfrentar la crisis, proteger el empleo, el consumo básico y la planta productiva; para recuperar las bases del desarrollo económico, reducir la inflación, la inestabilidad cambiaria y la escasez de divisas. También pretendió el control estatal del desarrollo, el mejoramiento de las formas de organización y producción en el campo.

¹⁰⁶ Los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985, afectaron severamente al Distrito Federal.

Para 1986 se tenían nuevos problemas; la gravedad de la crisis ocasionada por los sismos de 1985; la drástica caída de los precios del petróleo; la disminución de los ingresos por concepto de la exportación del petróleo y los problemas de pago de la deuda externa al sistema financiero internacional. Esto condujo, al replanteamiento y revisión de la estrategia económica.¹⁰⁷

En base a los diez lineamientos anunciados, se propusieron nuevas decisiones que tratarían de profundizar en cada caso las acciones que se venían realizando desde en inicio de la administración del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado. Se trató de impulsar el cambio estructural para elevar la eficiencia general del aparato productivo y del ahorro nacional.

De esta situación, el 23 de junio de 1986, surgió el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), con la finalidad de:

1. Reforzar las posibilidades de crecimiento.
2. Evitar el agravamiento de la crisis por medio de la generación de empleos.
3. Ampliar las fuentes de ingresos.
4. Impulsaría dentro de este programa la descentralización de la vida nacional.¹⁰⁸

Respetando el orden progresivo de fechas, en el siguiente capítulo 4, expongo el "sistema nacional de planeación democrática" (SNPD), como instrumento que utilizó el ejecutivo federal, para tratar de reglamentar el proceso de descentralización.

¹⁰⁷ Vid. supra, cita 96, p 64.

¹⁰⁸ También el "programa de aliento y crecimiento" (PAC), fue afectado por los fenómenos de la crisis internacional (característicos de este periodo histórico).

C A P Í T U L O 4

LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN LAS ACCIONES DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA (SNPD). 1982-1988

Durante el sexenio del Lic. De La Madrid, se elevó a rango Constitucional el "sistema nacional de planeación democrática"; a partir de las reformas al artículo 26 Constitucional quedó integrado el sistema como parte de las acciones de los ámbitos de gobierno.¹⁰⁹ Se constituyó este sistema, "[...] como un conjunto articulado de relaciones funcionales que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas para efectuar acciones de común acuerdo".¹¹⁰

4.1. La descentralización administrativa en el sistema nacional de planeación democrática (SNPD)

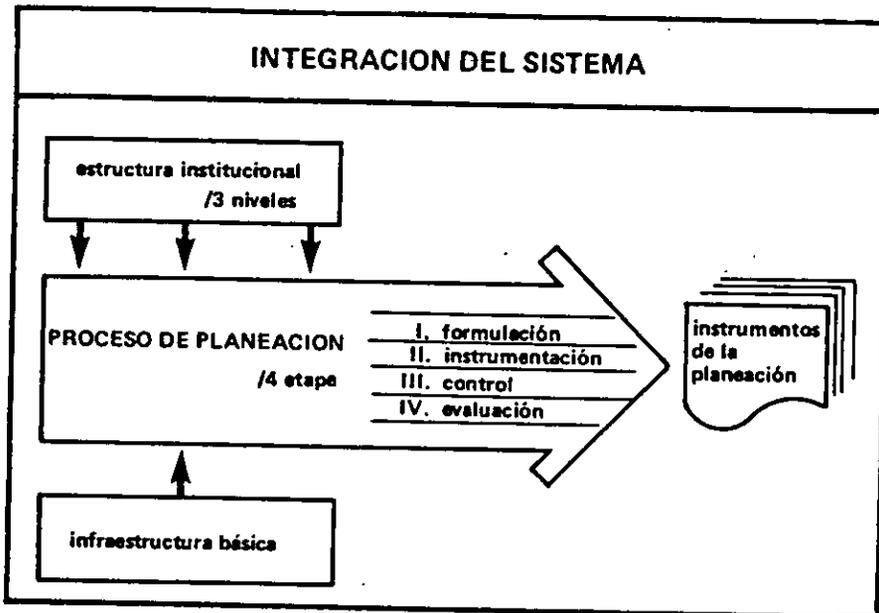
El Lic. De La Madrid estableció la "planeación democrática", como un instrumento normativo y administrativo, para que las instancias de gobierno cumplieran adecuadamente con sus funciones sustantivas. por medio de la planeación nacional, aplicó las acciones de descentralización en los tres ámbitos de gobierno; es decir, estableció la planeación nacional para que se lograra la descentralización de la vida nacional. El citado sistema, estableció la metodología de planeación y las nuevas técnicas, al proceso de toma de decisiones del gobierno federal; así como del gobierno de las entidades federativas y del gobierno de los municipios.

Asimismo, el proceso de planeación fue un "conjunto de actividades destinadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar el plan nacional de desarrollo y los programas originados del sistema nacional de planeación democrática". Trató de vincular el corto con el mediano plazo, para lograr la congruencia entre las actividades normales; el logro de objetivos y las metas previstas (Véase en la siguiente página el diagrama 1 y 2).

¹⁰⁹ Decreto a través del cual se reforma el art. 26 Constitucional para quedar como sigue: "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, que imprima solidez, dinamismo, equidad y permanencia al crecimiento de la economía", publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 3 de febrero de 1983.

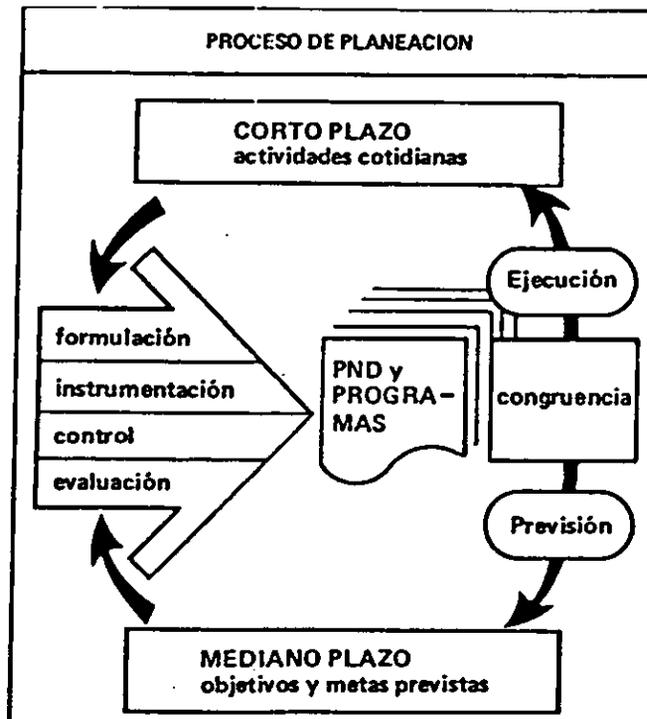
¹¹⁰ México, Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la Planeación 1917-1985. Tomo 17. Documentos normales y metodológicos (1982-1985), [s.e.], 1985, [coed. S.P.P. - F.C.E.], p. 25, [las cursivas son mías].

Diagrama No. 1



Fuente: México, Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la Planeación 1917-1985... p. 26.

Diagrama No. 2

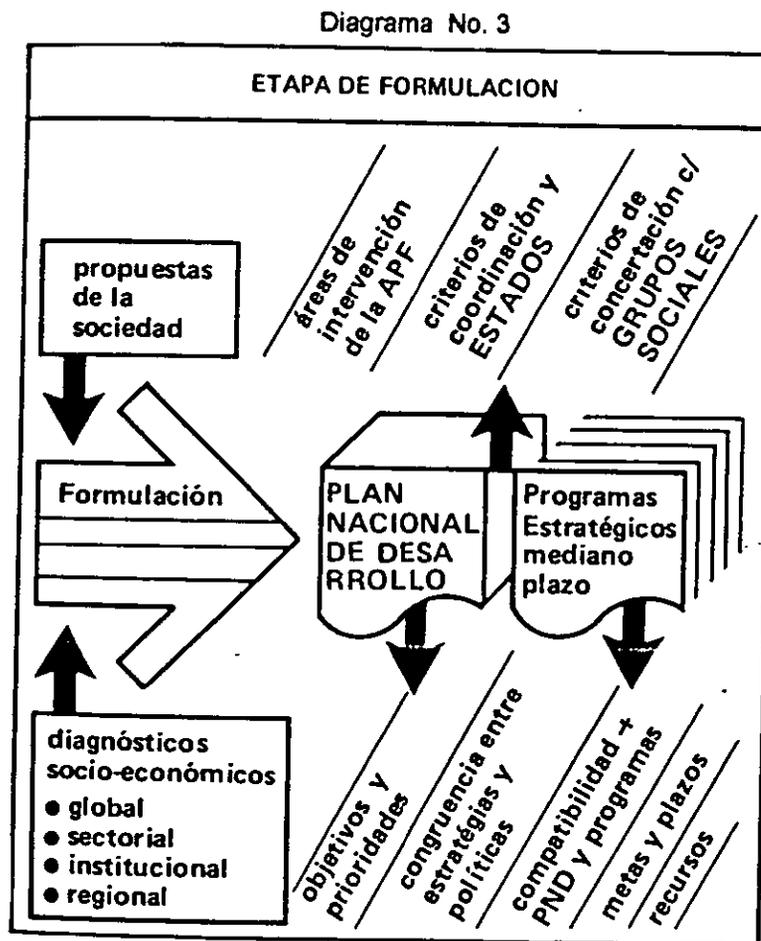


Fuente: México, Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la Planeación 1917-1985... p. 28.

4.1.1. Etapas del proceso de planeación

Para que funcionará la planeación nacional, el proceso se dividió en cuatro etapas: "formulación, instrumentación, control y evaluación". A continuación expongo los aspectos más importantes de cada una de ellas (véanse diagramas 1 y 2 en la página anterior).¹¹¹

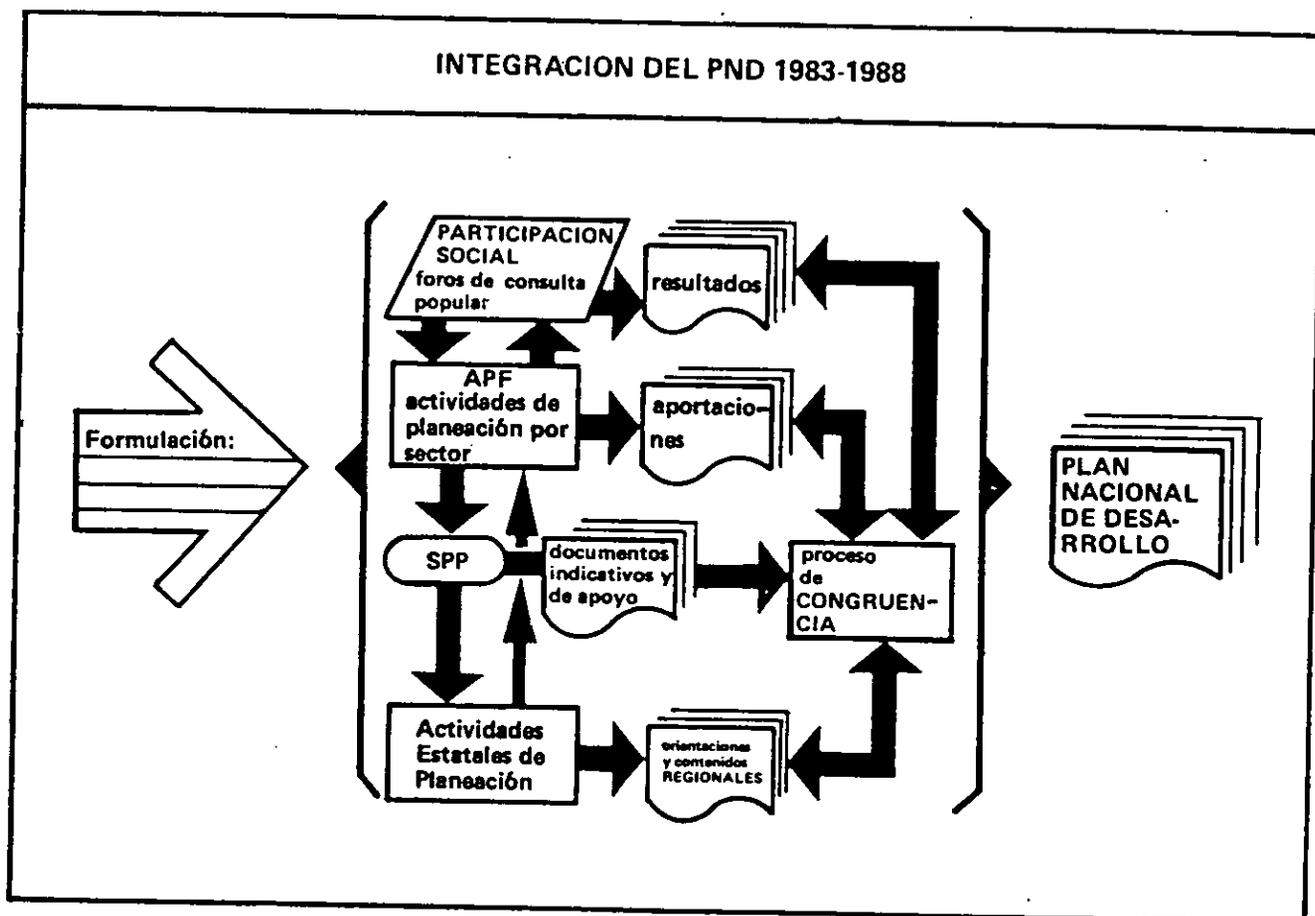
Primera etapa. Formulación; se refinó al conjunto de actividades que se desarrollarían para la elaboración del plan nacional de desarrollo y los programas de mediano plazo. Comprendió la preparación de diagnósticos económicos y sociales de carácter global, sectorial, institucional y regional; definió los objetivos y las prioridades del desarrollo nacional (véanse diagramas 3 y 4).



Fuente: México, Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la Planeación 1917-1985... p. 29.

¹¹¹ México, Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la Planeación 1917-1985..., p.27, también véase en los anexos de esta tesis la gráfica 5, p.163.

Diagrama No. 4



Fuente: México, Secretaría de Programación y Presupuesto. *Antología de la Planeación 1917-1985...* p. 30.

Segunda etapa. Instrumentación; consistió en el conjunto de actividades orientadas a traducir los lineamientos y estrategias del plan y programas de mediano plazo a objetivos y metas de corto plazo. Para ese propósito se elaborarían programas de carácter anual que vincularan el corto con el mediano plazo. *Esta etapa, se basó en la programación anual que consideró cuatro vertientes: "la obligatoria, la coordinada, la inducida y la concertada" (véase diagrama 5).*¹¹²

Vertiente obligatoria. Se refirió a las acciones que desarrollarían las dependencias y entidades de la administración pública federal, para el cumplimiento de los objetivos y propósitos contenidos en el plan y programas derivados del sistema nacional de planeación democrática (véase diagrama 6).

Vertiente de coordinación. comprendió las acciones que desarrollarían las dependencias y entidades de la administración pública federal en las entidades federativas. La coordinación se convirtió en objeto de los convenios únicos de desarrollo celebrados entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados, con el propósito de realizar tareas en común entre ambos gobiernos, derivados del contenido de sus propios planes y programas (véase diagrama 7).¹¹³

*El artículo 26 Constitucional, determinó la creación por parte del Estado, del sistema nacional de planeación democrática; fundamentó la coordinación entre los distintos niveles de gobierno.*¹¹⁴ *Cabe aclarar que un gobierno estatal, dentro de su propio sistema de planeación puede incluir la vertiente de coordinación, que en este caso se lleva a cabo en dos direcciones; por un lado con el gobierno federal y por el otro con los gobiernos municipales. Así, el convenio único de desarrollo se constituye como un instrumento jurídico, administrativo y financiero entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados.*¹¹⁵

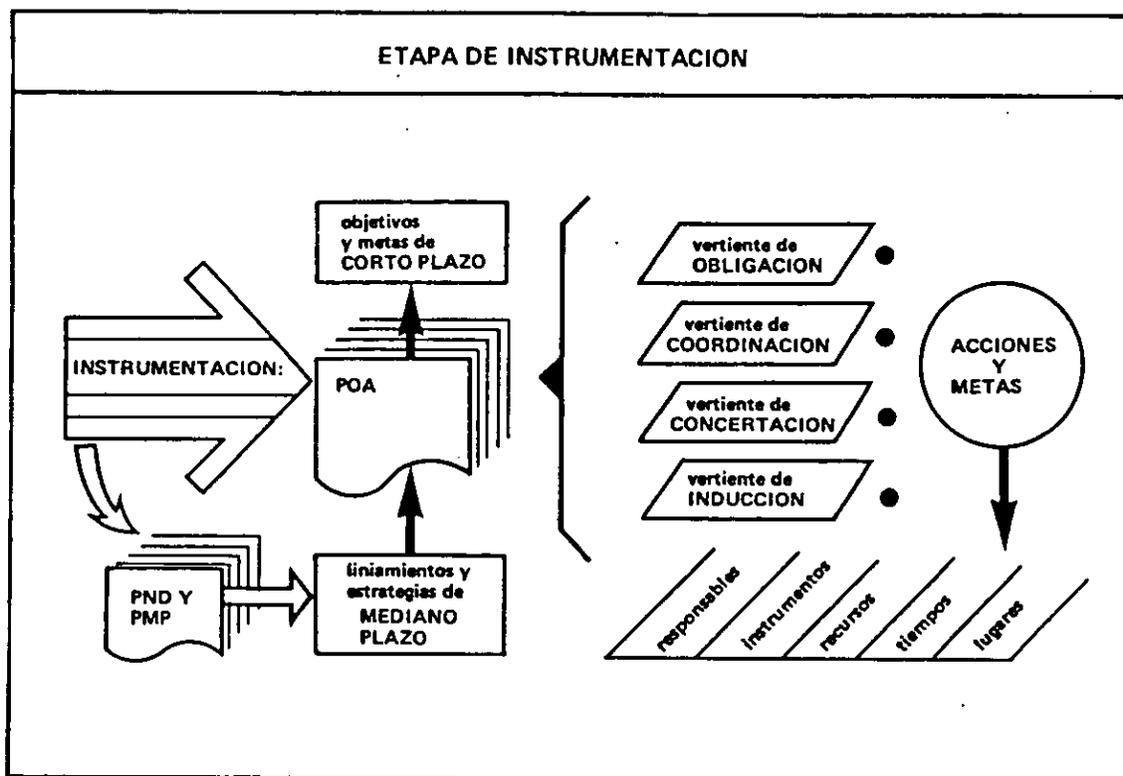
¹¹² La programación anual consiste en un conjunto de actividades congruentes y específicas con los lineamientos generales contenidos en los programas nacionales, con las políticas e instrumentos a utilizar en un año. Se elabora un programa operativo anual para cada programa nacional.

¹¹³ Vid. supra, diagrama No.1 y 2, p. 78.

¹¹⁴ Además del art. 26 Constitucional, la coordinación entre los distintos niveles de gobierno, se fundamenta jurídicamente en el art. 115 Constitucional, fracción X; en el art. 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; así como en el art. 33 de la Ley de Planeación.

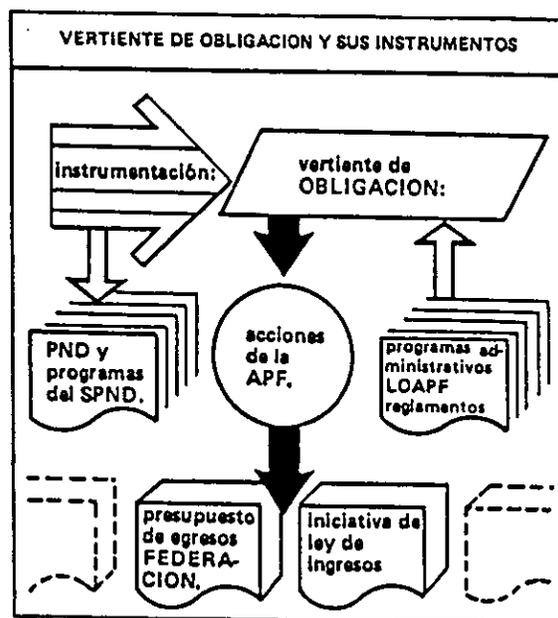
¹¹⁵ México, Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la Planeación 1917-1985, p.36.

Diagrama No. 5



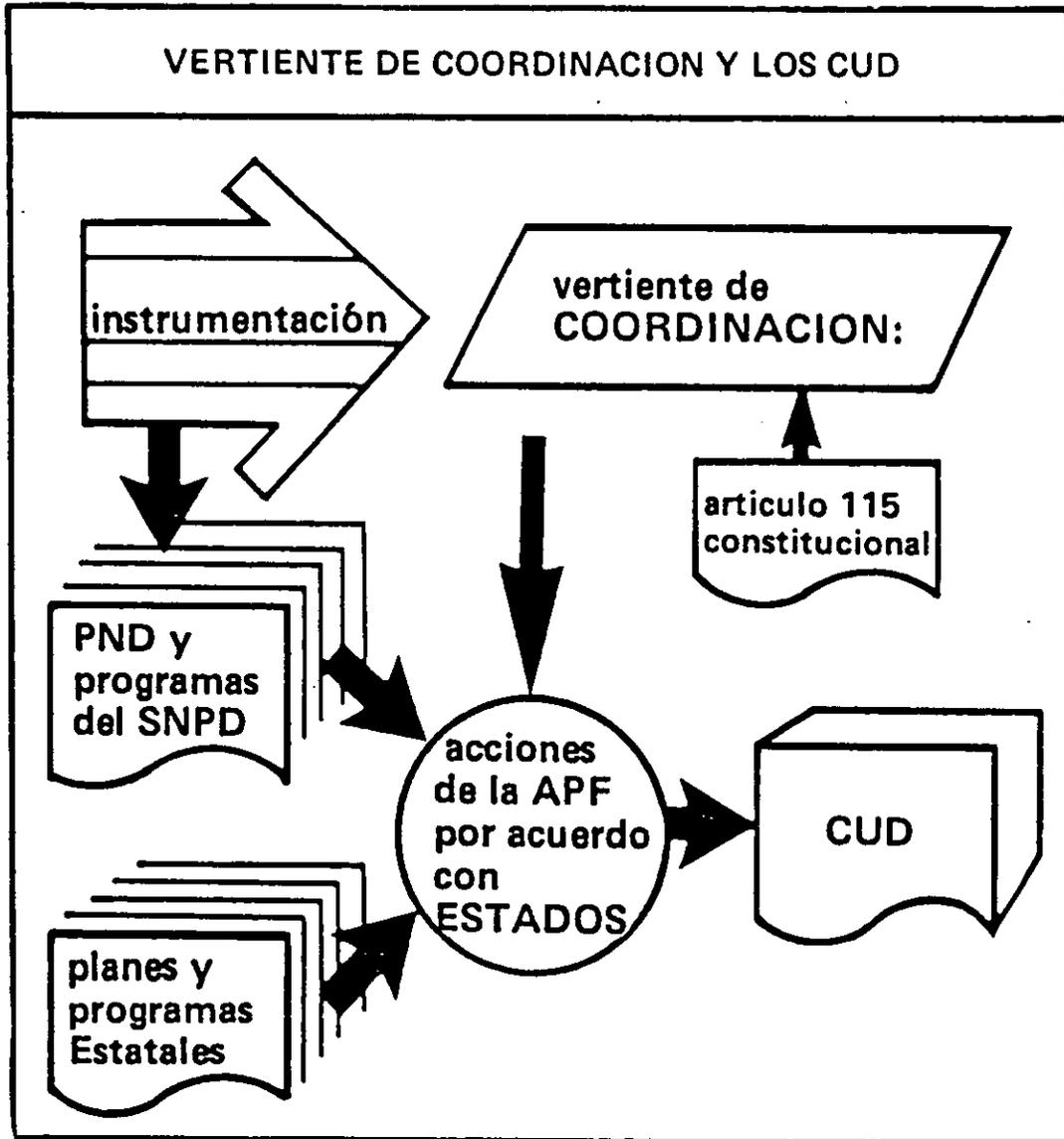
Fuente: México, Secretaría de Programación y Presupuesto. *Antología de la Planeación 1917-1985...* p. 32.

Diagrama No. 6



Fuente: México, Secretaría de Programación y Presupuesto. *Antología de la Planeación 1917-1985...* p. 34.

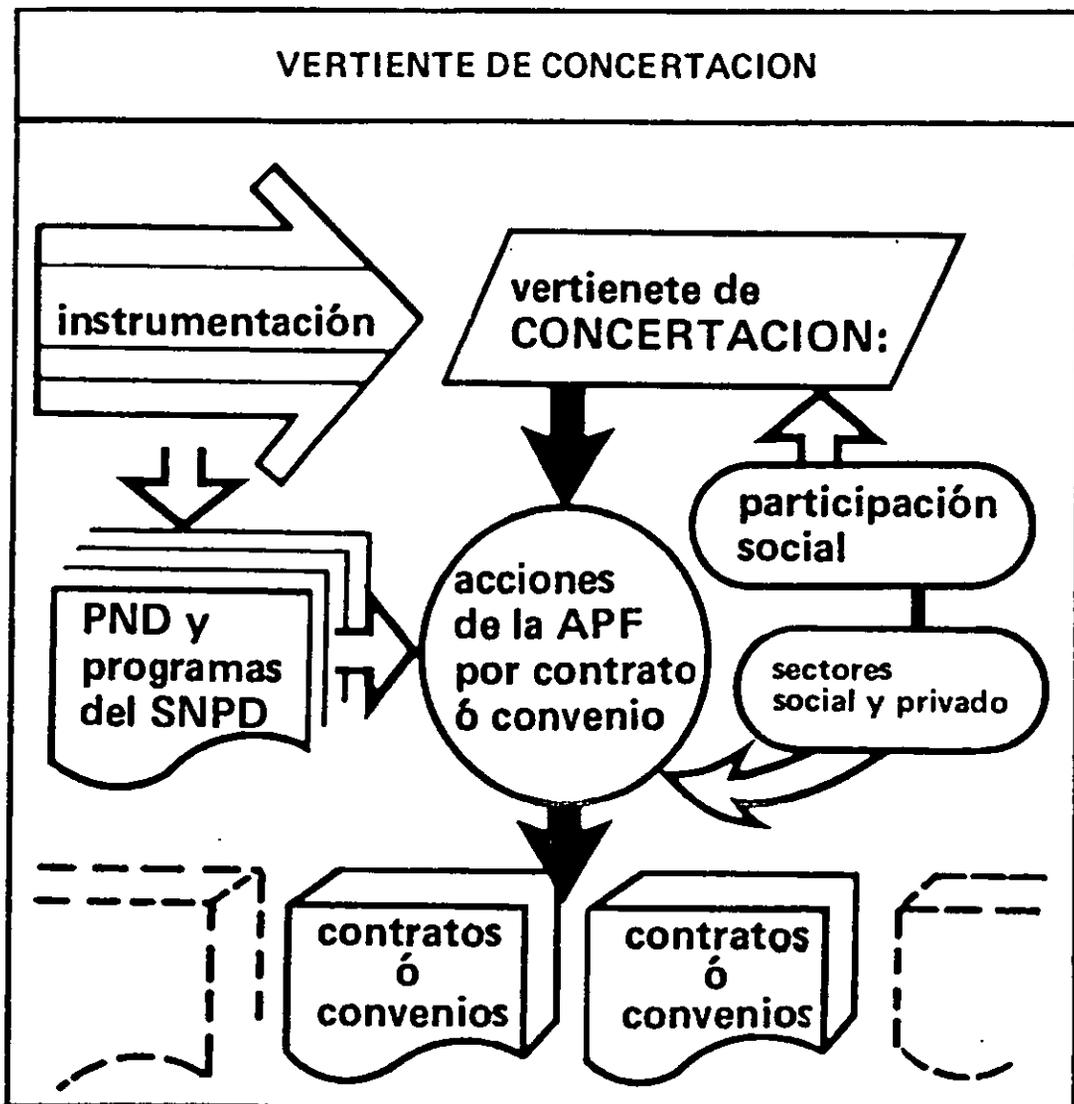
Diagrama No. 7



Fuente: México, Secretaría de Programación y Presupuesto. *Antología de la Planeación 1917-1985...* p. 37.

Vertiente de concertación. Comprendió las acciones del plan nacional de desarrollo y los programas de mediano plazo, cuyos alcances se especificarían en los programas anuales, que son objeto de convenio con los particulares o los grupos sociales interesados en la ejecución concertada de los objetivos del propio plan y los programas derivados del sistema nacional de planeación democrática (véase diagrama 8).¹¹⁶

Diagrama No. 8

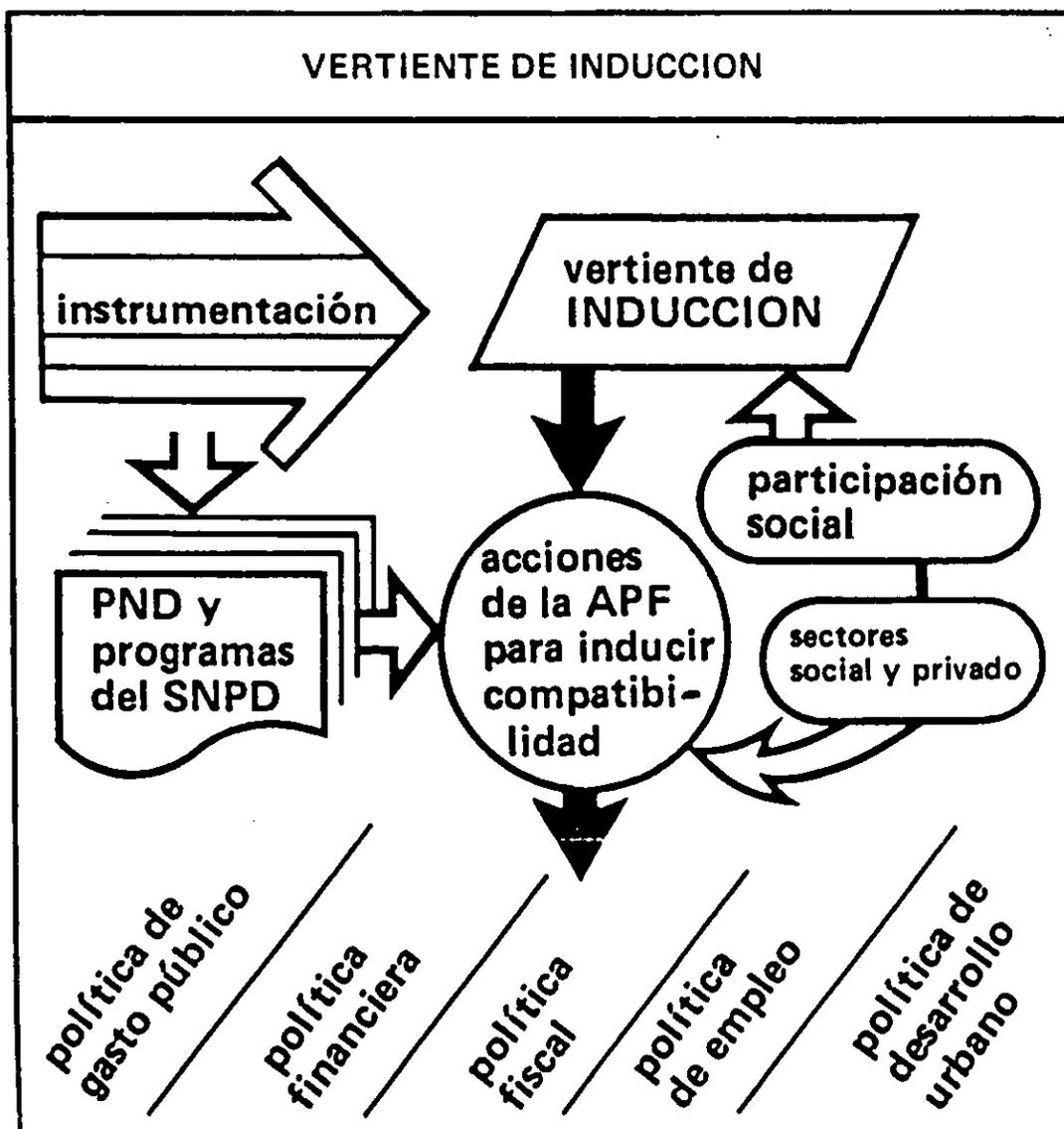


Fuente: México, Secretaría de Programación y Presupuesto. *Antología de la Planeación 1917-1985...* p. 38.

¹¹⁶ El art. 38 de la Ley de Planeación, dice que la concertación se aplica a través de acuerdos escritos, llamados contratos o convenios, de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebran

Vertiente de inducción. Consistió en la ejecución de aquellos instrumentos y acciones económicas, sociales, normativas y administrativas que utilizaría el gobierno federal, para inducir determinados comportamientos del sector social y privado, con objeto de hacer compatibles sus acciones con las propuestas en el plan y los programas (véase diagrama 9).

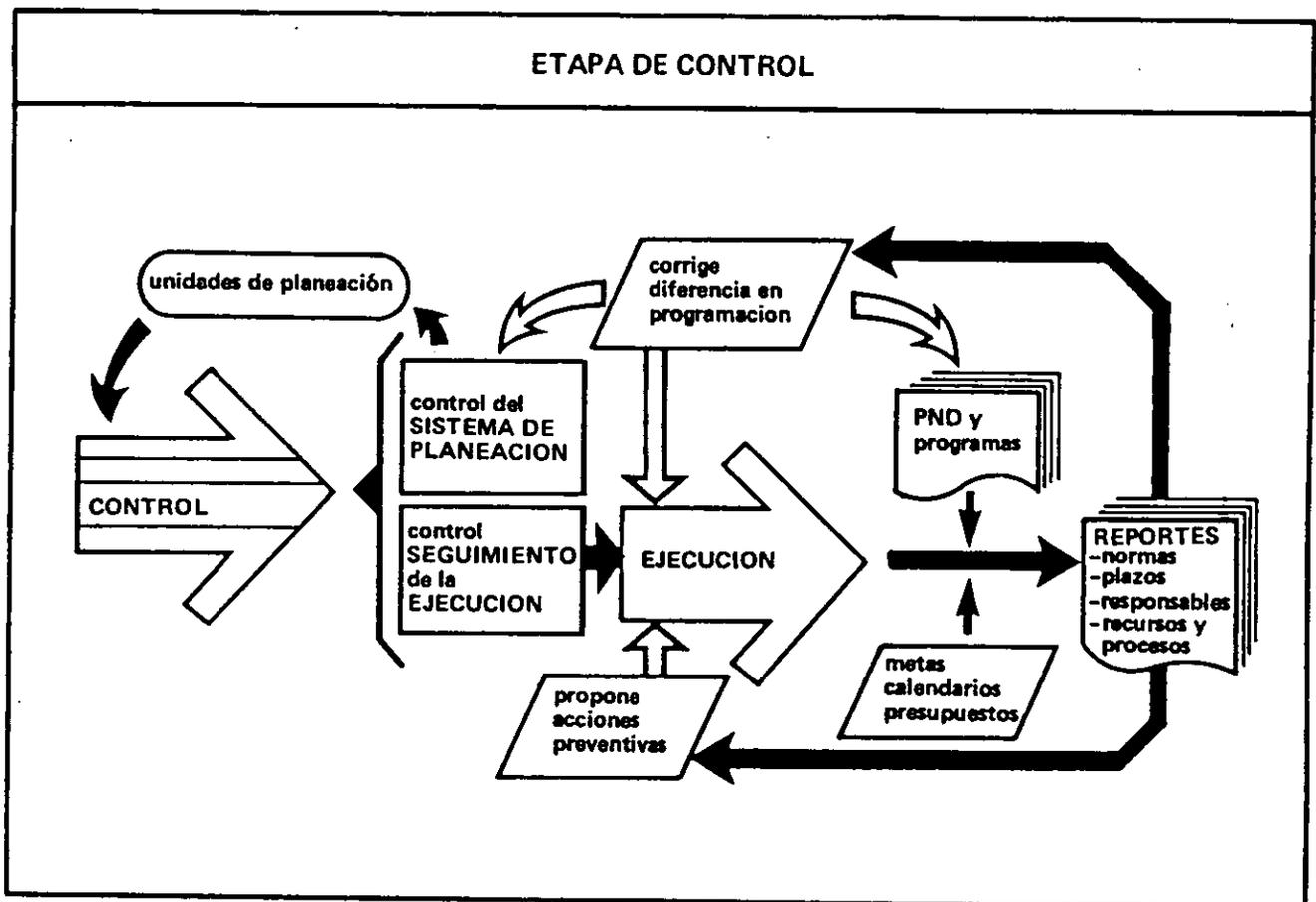
Diagrama No. 9



Fuente: México, Secretaría de Programación y Presupuesto. *Antología de la Planeación 1917-1985...* p. 39.

Tercera etapa. Control; correspondió a las actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de acciones fueran dentro del marco de la normatividad, según lo establecido en el plan nacional de desarrollo y los programas derivados del sistema nacional de planeación. El control como mecanismo preventivo y correctivo pretendió detectar desviaciones e Insuficiencias en la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones (véase diagrama 10)¹¹⁷

Diagrama No. 10

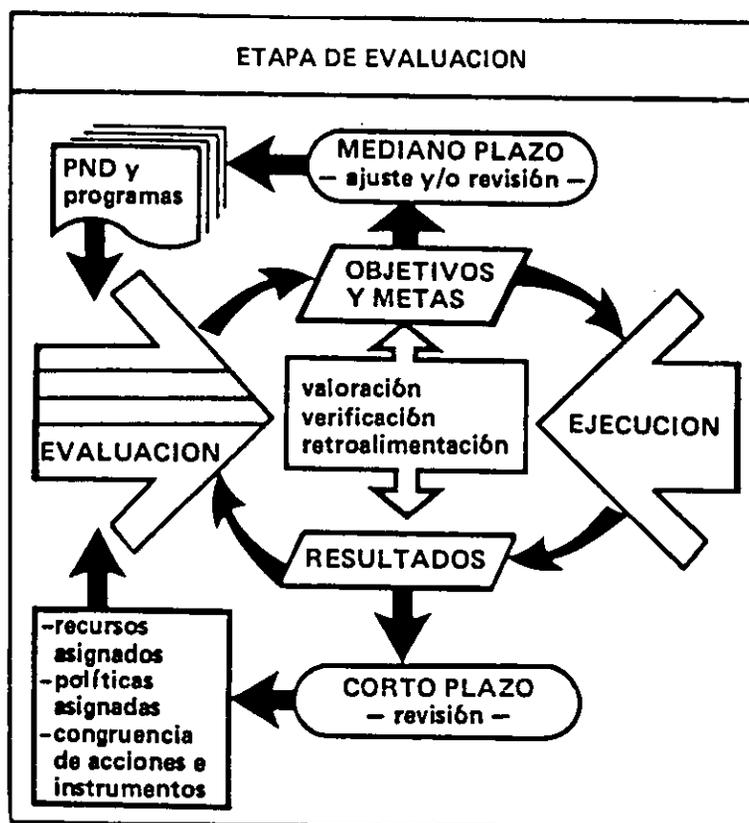


Fuente: México, Secretaría de Programación y Presupuesto. *Antología de la Planeación 1917-1985...* p. 41.

¹¹⁷ La Secretaría de la Contraloría General de la Federación es la encargada de coordinar los sistemas de control y evaluación gubernamentales hacia las demás Secretarías de Estado y entidades paraestatales, esto en base al art. 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).

Cuarta etapa. *Evaluación*, como última etapa del proceso de planeación, la evaluación se entendió como el conjunto de actividades que permitirían valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados de la ejecución del plan y los programas, así como el funcionamiento del propio sistema de planeación en un programa anual. La evaluación aportaría elementos de juicio sobre los resultados alcanzados durante el periodo que se evaluara; a partir de esto, se propondrían acciones para modificar o mantener la misma política (véanse diagramas 11,12 y 13).¹¹⁸

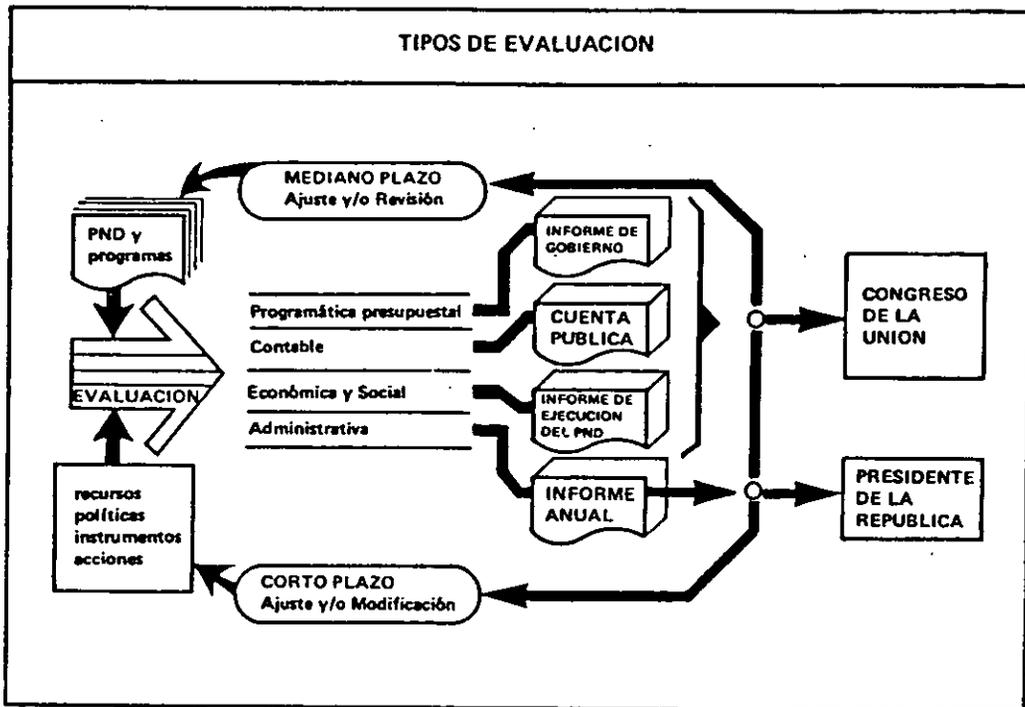
Diagrama No. 11



Fuente: México, Secretaría de Programación y Presupuesto. *Antología de la Planeación 1917-1985...* p. 43.

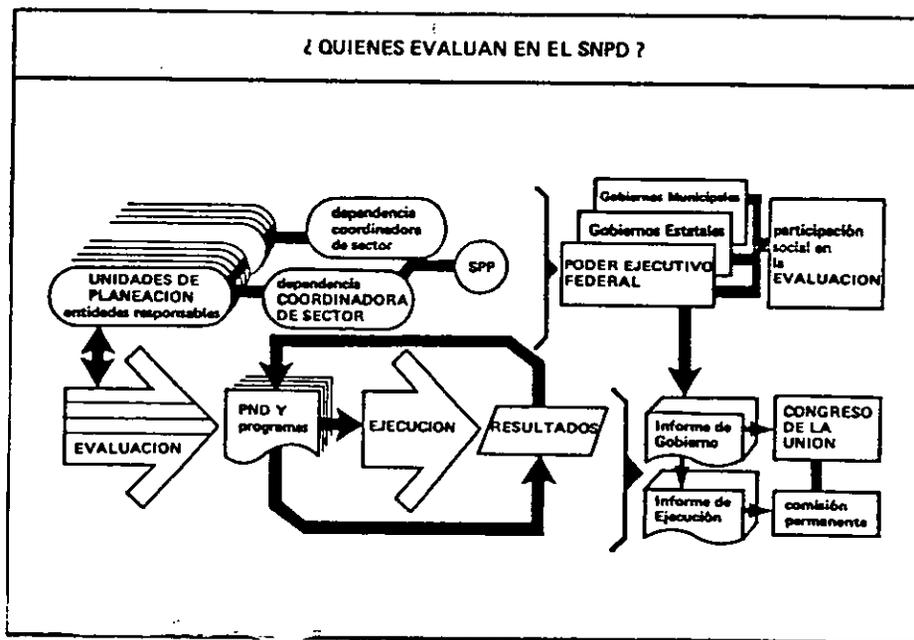
¹¹⁸ Dentro del sistema nacional de planeación democrática (SNPD), se considera como un instrumento de evaluación el informe presidencial, ya que debe mostrar el estado que guarda la administración pública del país.

Diagrama No. 12



Fuente: México, Secretaría de Programación y Presupuesto. *Antología de la Planeación 1917-1985...* p. 45.

Diagrama No. 13



Fuente: México, Secretaría de Programación y Presupuesto. *Antología de la Planeación 1917-1985...* p. 47.

4.1.2. Estructura institucional del sistema nacional de planeación democrática

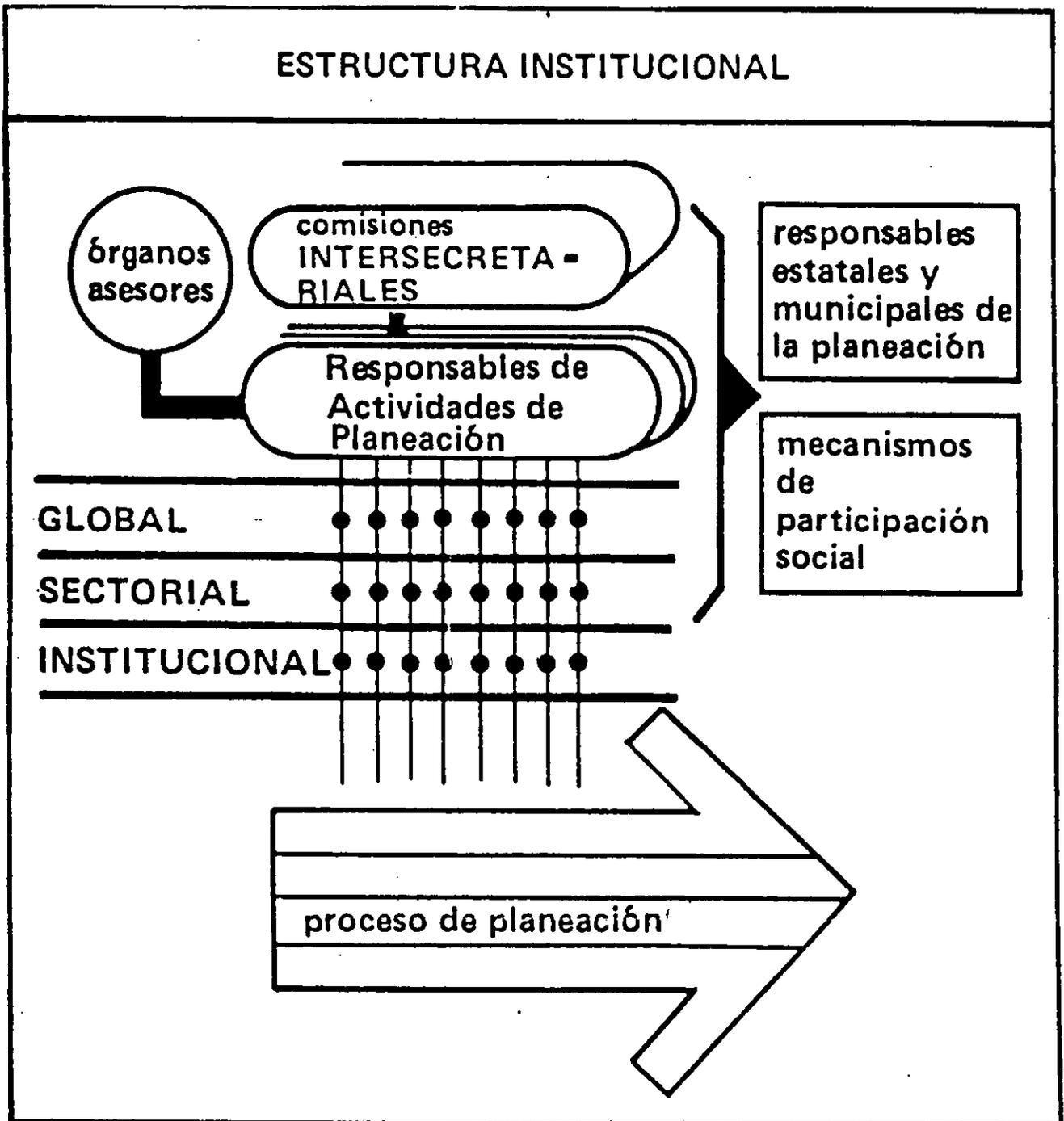
La estructura del sistema nacional de planeación, tuvo su fundamento jurídico, en la ley orgánica de la administración pública federal, en ella se especificaron las áreas de responsabilidad y de coordinación de las dependencias y entidades para llevar a cabo la planeación nacional del desarrollo. Desde su inicio, el sistema nacional de planeación democrática, se integró principalmente por las siguientes instituciones y representaciones:

- 1. Dependencias y entidades de la administración pública federal.*
- 2. Organismos de coordinación entre la federación, los estados y los municipios.*
- 3. Representantes de los grupos sociales; de los gabinetes especializados; de las comisiones intersecretariales y de los diversos sectores del país.*
- 4. Comités de planeación para el desarrollo estatal (COPLADES).*
- 5. Instituciones de comunicación.*

En la estructura de este sistema, se vincularon tres niveles funcionales; el nivel global, el sectorial y el institucional (véase en la siguiente página la grafica 16).¹¹⁹

¹¹⁹ México, Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la Planeación 1917-1985, p.36.

Diagrama No. 16

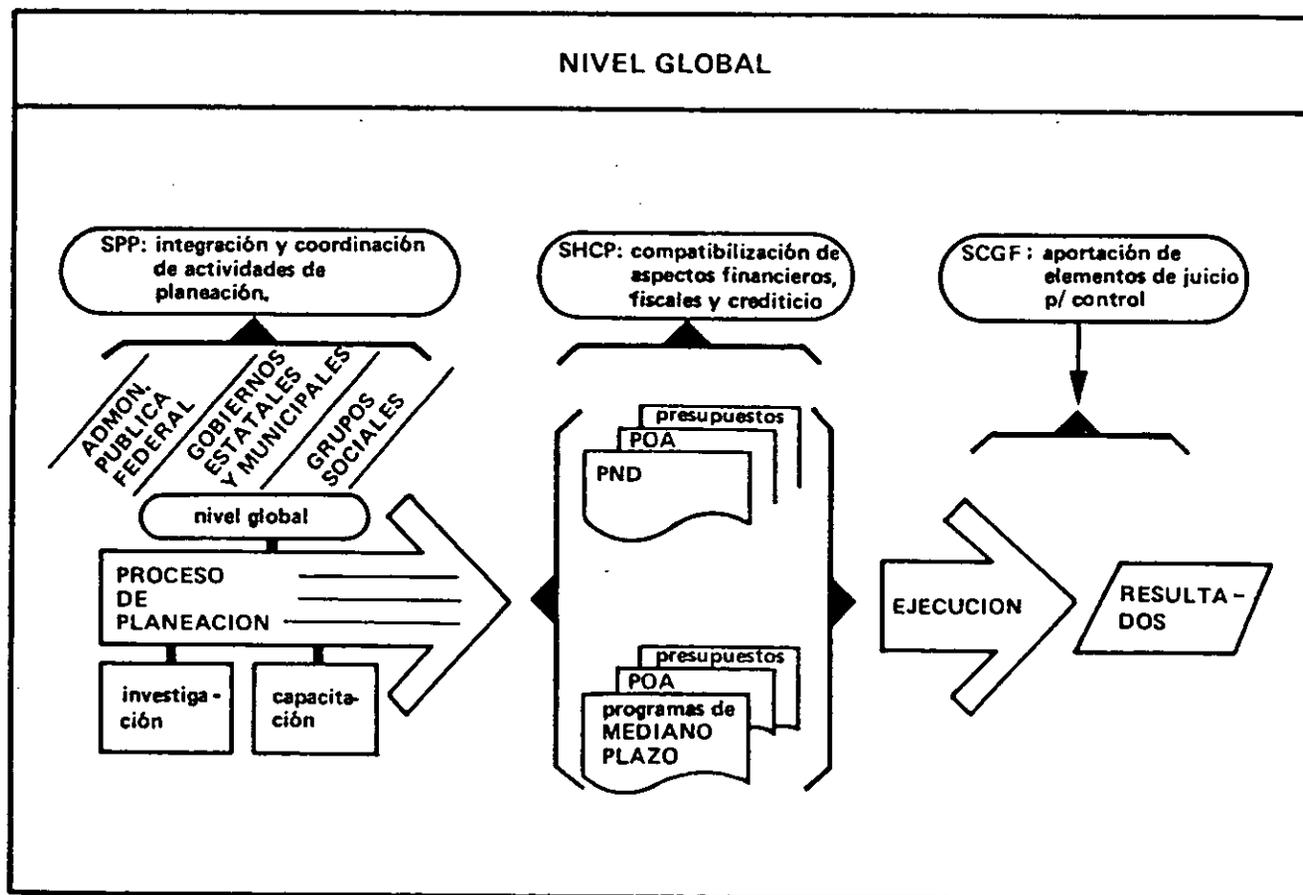


Fuente: México, Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la Planeación 1917-1985... p. 49.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

En el nivel global se ubicaron las dependencias que efectuaban actividades referidas a los aspectos más generales de la economía y la sociedad, incluyendo las regionales que no estaban circunscritas al ámbito de un solo sector administrativo o entidad paraestatal (véase diagrama 17).¹²⁰

Diagrama No. 17

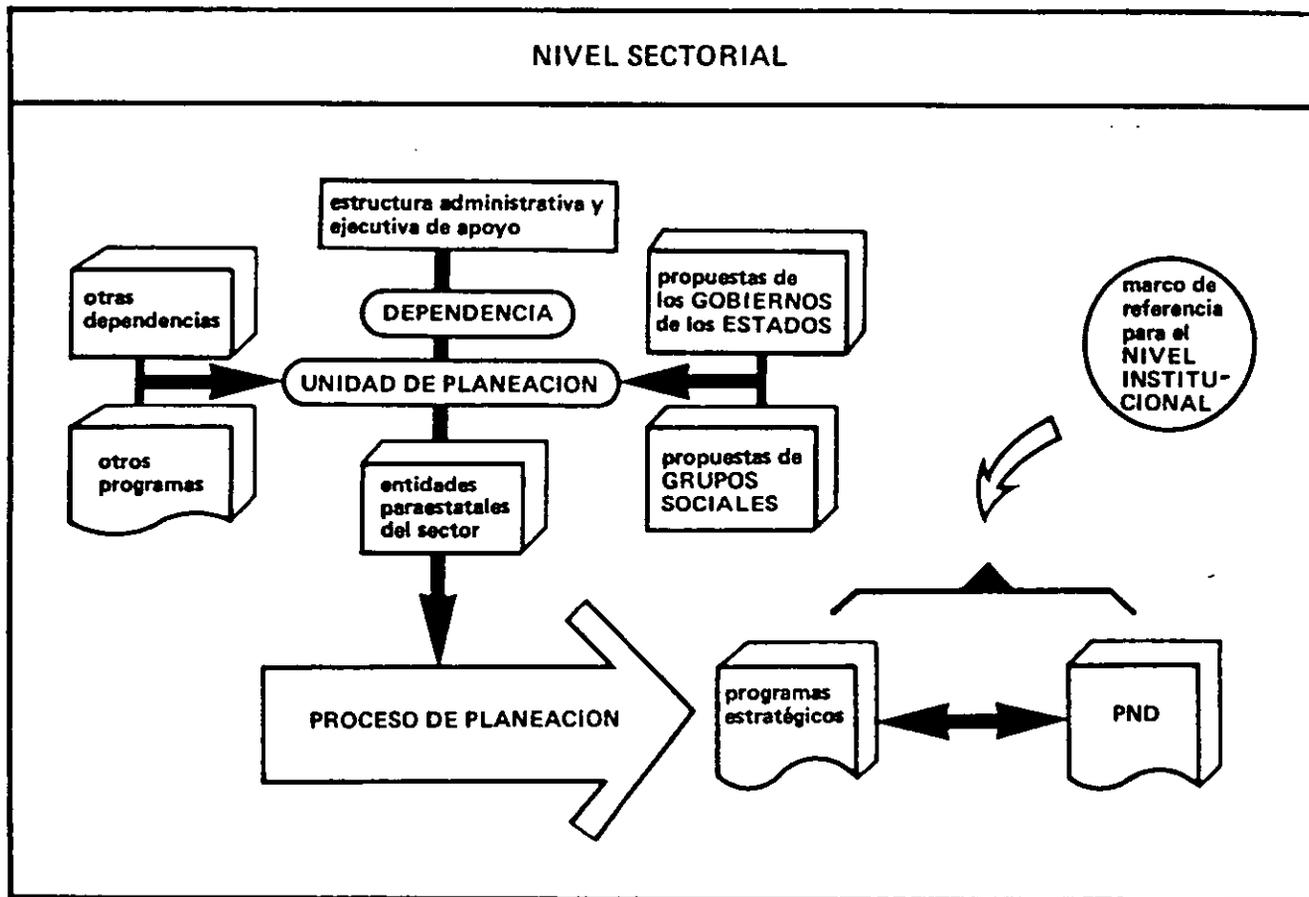


Fuente: México, Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la Planeación 1917-1985... p. 51.

¹²⁰ La ley de Planeación en su art. 25, utiliza la palabra "regional", al considerar a dos o más entidades federativas.

Correspondió al nivel sectorial, la división de la administración pública federal para atender aspectos específicos de la economía y la sociedad, cuya responsabilidad recaía en el titular de cada dependencia (véase diagrama 18).¹²¹

Diagrama No. 18

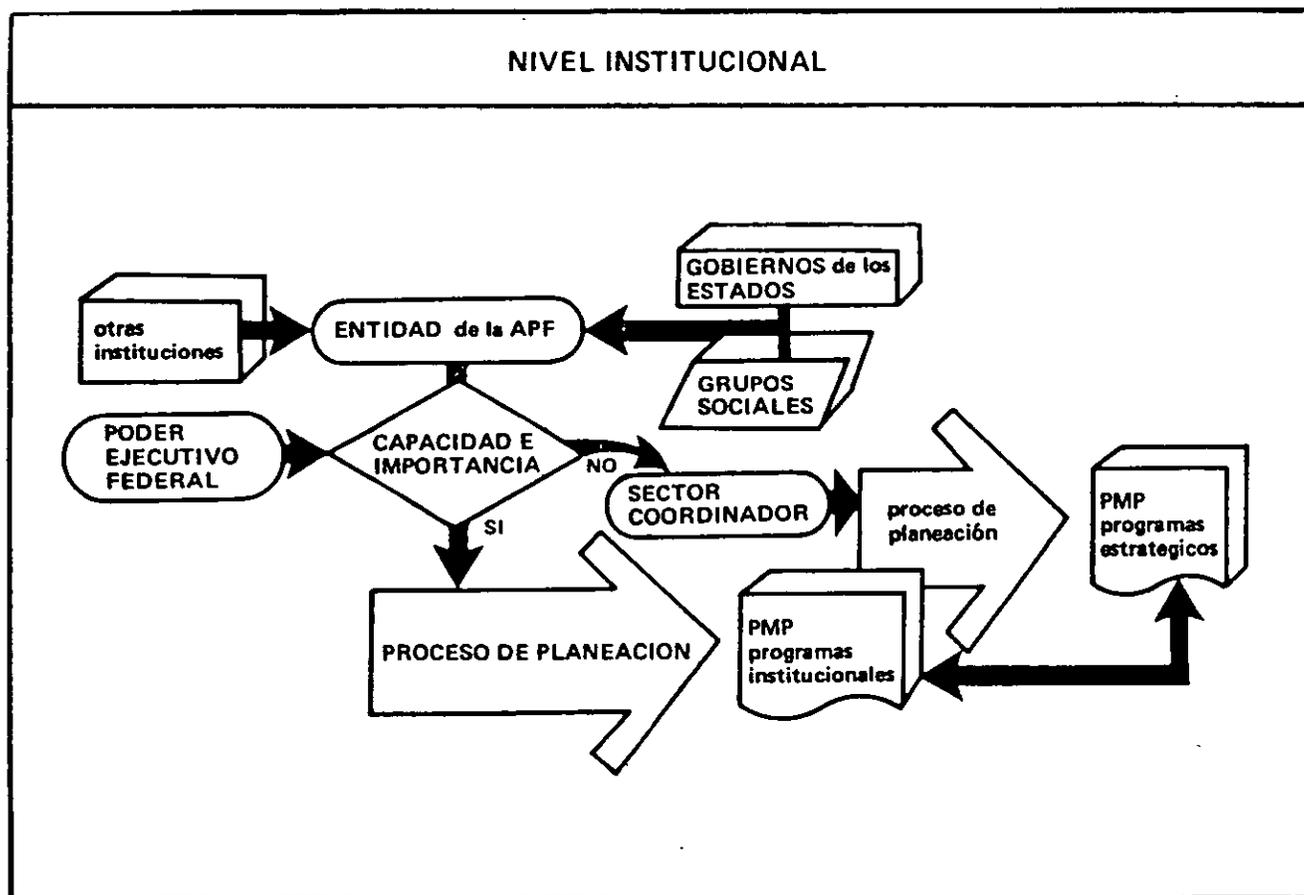


Fuente: México, Secretaría de Programación y Presupuesto. *Antología de la Planeación 1917-1985...* p. 54.

¹²¹ Las actividades de planeación que deben desempeñar las dependencias de la administración pública federal, están establecidas en el art. 16 de la Ley de Planeación

El Nivel Institucional, quedó integrado por las entidades paraestatales de la administración pública; organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fondos y fideicomisos, que se ubicaban en el sector administrativo correspondiente a las actividades productivas o de servicios que llevaran a cabo (véase diagrama 19).

Diagrama No. 19

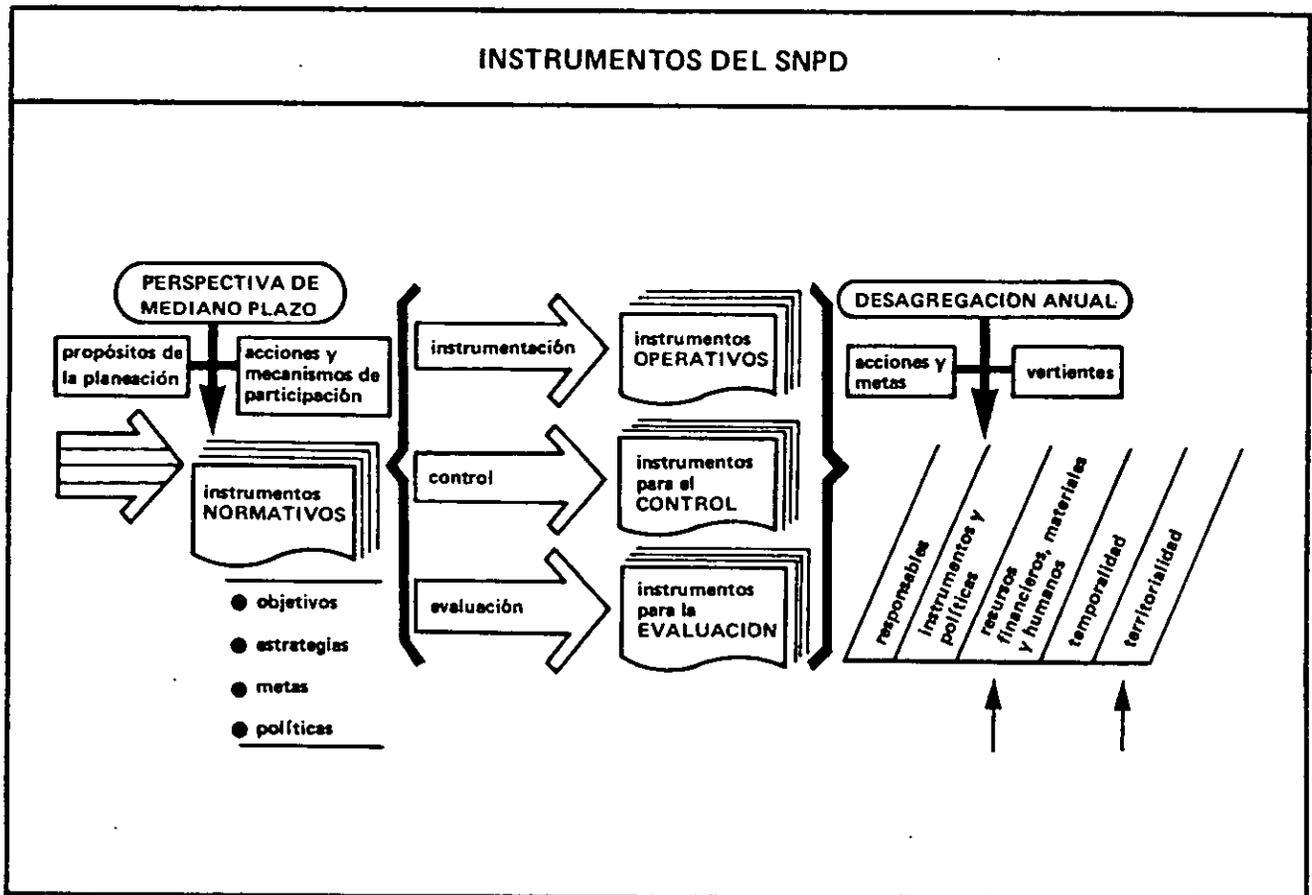


Fuente: México, Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la Planeación 1917-1985... p. 56.

4.1.3. Instrumentos del sistema nacional de planeación democrática

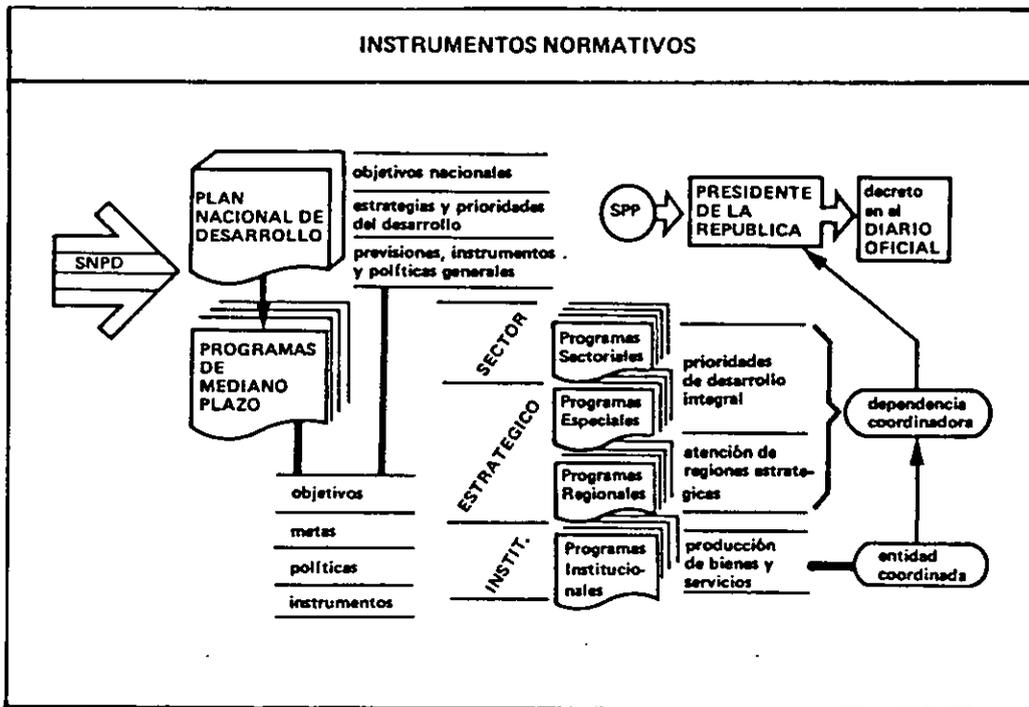
Para el funcionamiento del sistema nacional de planeación democrática: se establecieron instrumentos normativos, operativos, administrativos y de control; cuya aplicación en cada etapa del proceso de planeación, ampliaría su orden y jerarquización (véanse diagramas 20 a 24).

Diagrama No. 20



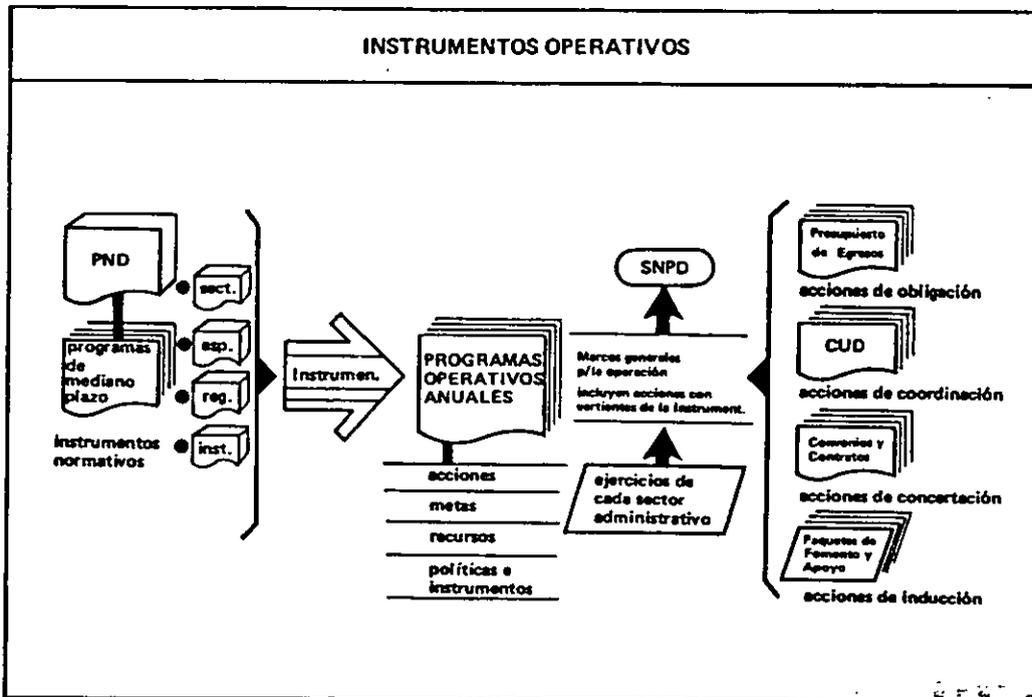
Fuente: México, Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la Planeación 1917-1985... p. 76.

Diagrama No. 21



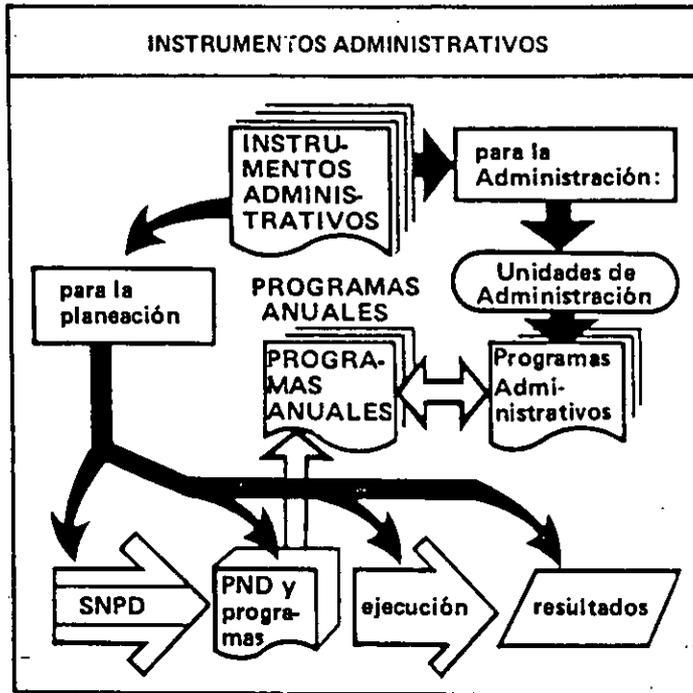
Fuente: México, Secretaría de Programación y Presupuesto. *Antología de la Planeación 1917-1985...* p. 78.

Diagrama No. 22



Fuente: México, Secretaría de Programación y Presupuesto. *Antología de la Planeación 1917-1985...* p. 83.

Diagrama No.23



Fuente: México, Secretaría de Programación y Presupuesto. *Antología de la Planeación 1917-1985...* p. 93.

Diagrama No.24



Fuente: México, Secretaría de Programación y Presupuesto. *Antología de la Planeación 1917-1985...* p. 95.

Estos instrumentos tuvieron su expansión material a través de documentos como, el plan nacional de desarrollo, programas, leyes, informes de control y evaluación entre otros. Generalmente estos documentos contenían objetivos, metas, estrategias, políticas y medidas operativas que serían aplicadas para la atención de las prioridades de la planeación nacional, considerando la participación de las entidades federativas (véase diagrama 2).¹²²

Fueron clasificados estos instrumentitos, en base a la función que desempeñaban en cada etapa del proceso de planeación, así como en instrumentos normativos de mediano plazo y en instrumentos operativos de corto plazo. Como ejemplo de estos instrumentos presento los siguientes:

1. *Plan nacional de desarrollo.* Es un instrumento normativo de nivel global y cobertura nacional; tiene como función principal definir los propósitos, la estrategia general y las prioridades políticas del desarrollo nacional; así como indicar los programas de mediano plazo que deben elaborarse para atender las necesidades económico-sociales (véase diagrama 4).

El plan nacional de desarrollo, es el marco orientador de todos los demás instrumentos del sistema nacional de planeación democrática; es el instrumento de mayor cobertura de todo el sistema, considerando los diversos sectores y regiones del país. También orienta las acciones de los niveles de planeación sectorial e institucional, así como la planeación que realizan los estados y en su caso, los municipios.¹²³

2. *Programas de mediano plazo.* Corresponden al nivel sectorial; su cobertura especial puede ser nacional o regional; tienen como función, determinar y detallar los planteamientos y orientaciones generales del plan nacional de desarrollo, a través de la identificación de los objetivos, las metas, las políticas y los instrumentos específicos. Estos programas se clasifican en:

Programas sectoriales. Comprenden los aspectos relativos a un sector de la economía o de la sociedad; atendido por una dependencia.

Programas especiales. Se refieren a temas específicos o estratégicos del

¹²² México, Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la Planeación 1917-1985, p.75.

¹²³ El art. 21 de la Ley de Planeación, establece que el plan nacional de desarrollo deberá elaborarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión de su cargo el presidente de la República.

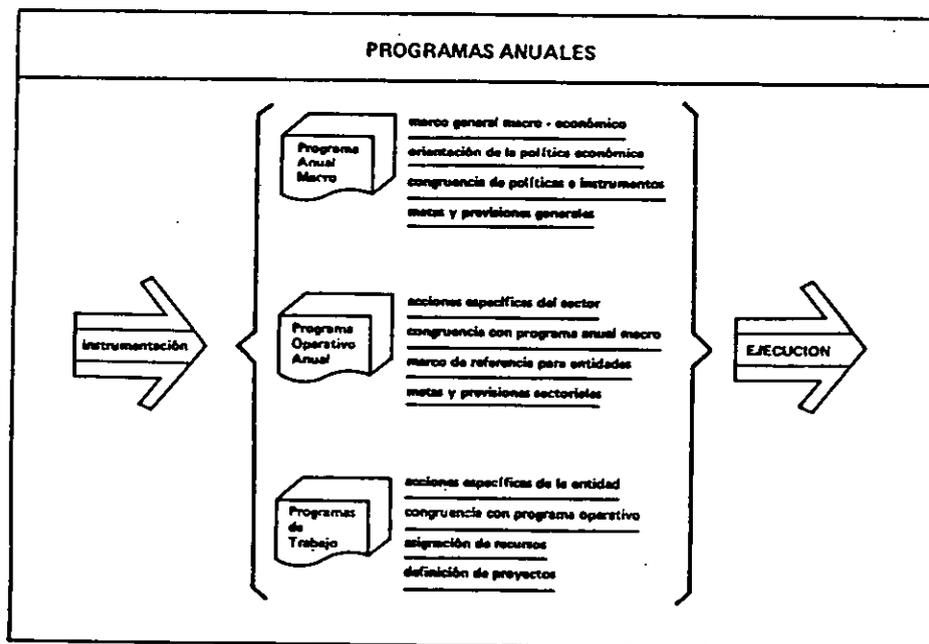
desarrollo integral del país.

Programas regionales. Atienden a una o varias regiones estratégicas para el desarrollo nacional.

Programas institucionales. Son elaborados por las entidades paraestatales a indicación expresa del ejecutivo federal (véase diagrama 3).¹²⁴

3. *Programas anuales.* Son instrumentos operativos a corto plazo, se elaboran a nivel global, sectorial e institucional. Su función consiste en la definición de acciones según lo establecido en los objetivos, metas, políticas, instrumentos y asignación de recursos (véanse diagramas 22,25, 26 y 27).

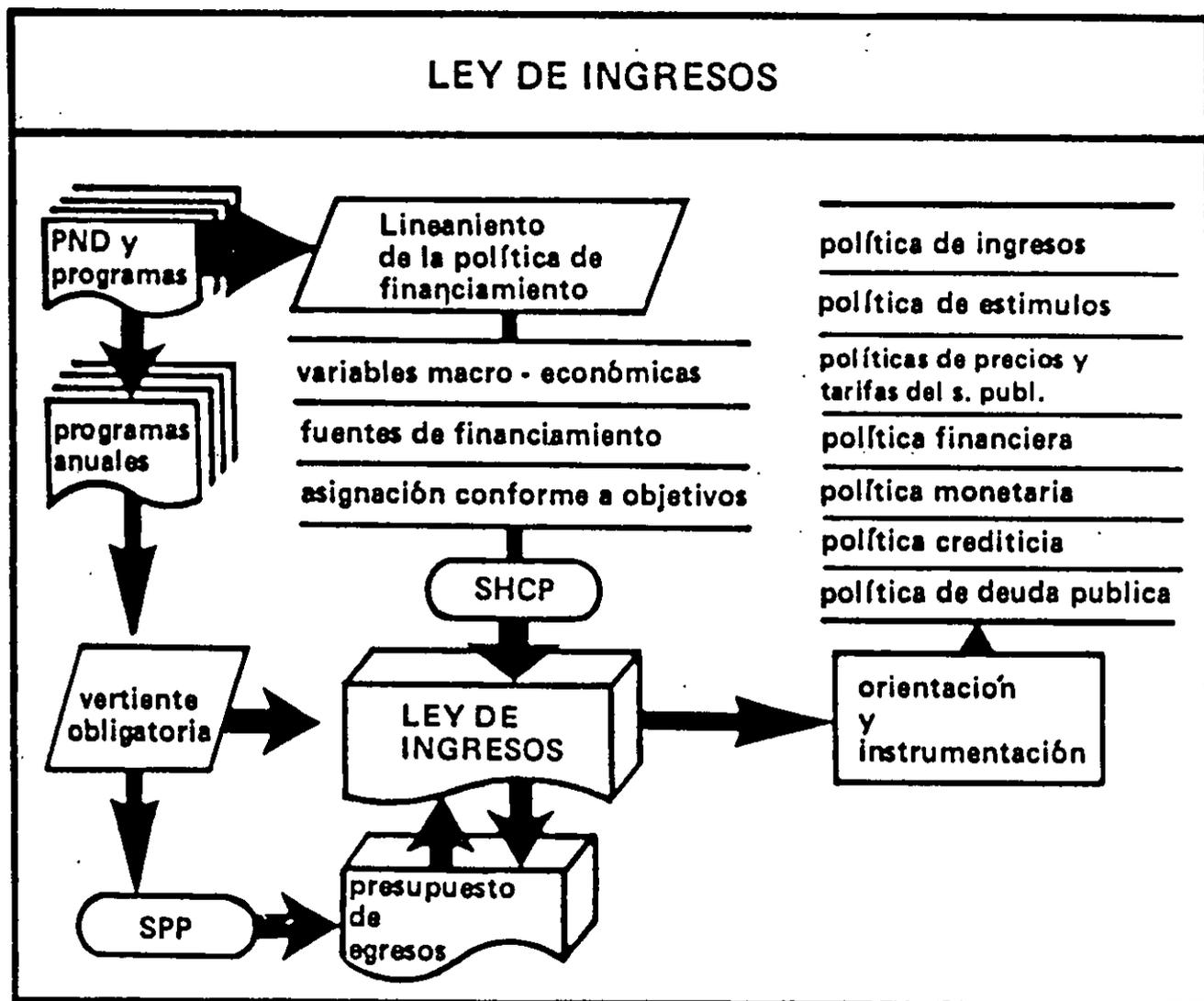
Diagrama No. 25



Fuente: México, Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la Planeación 1917-1985... p. 84.

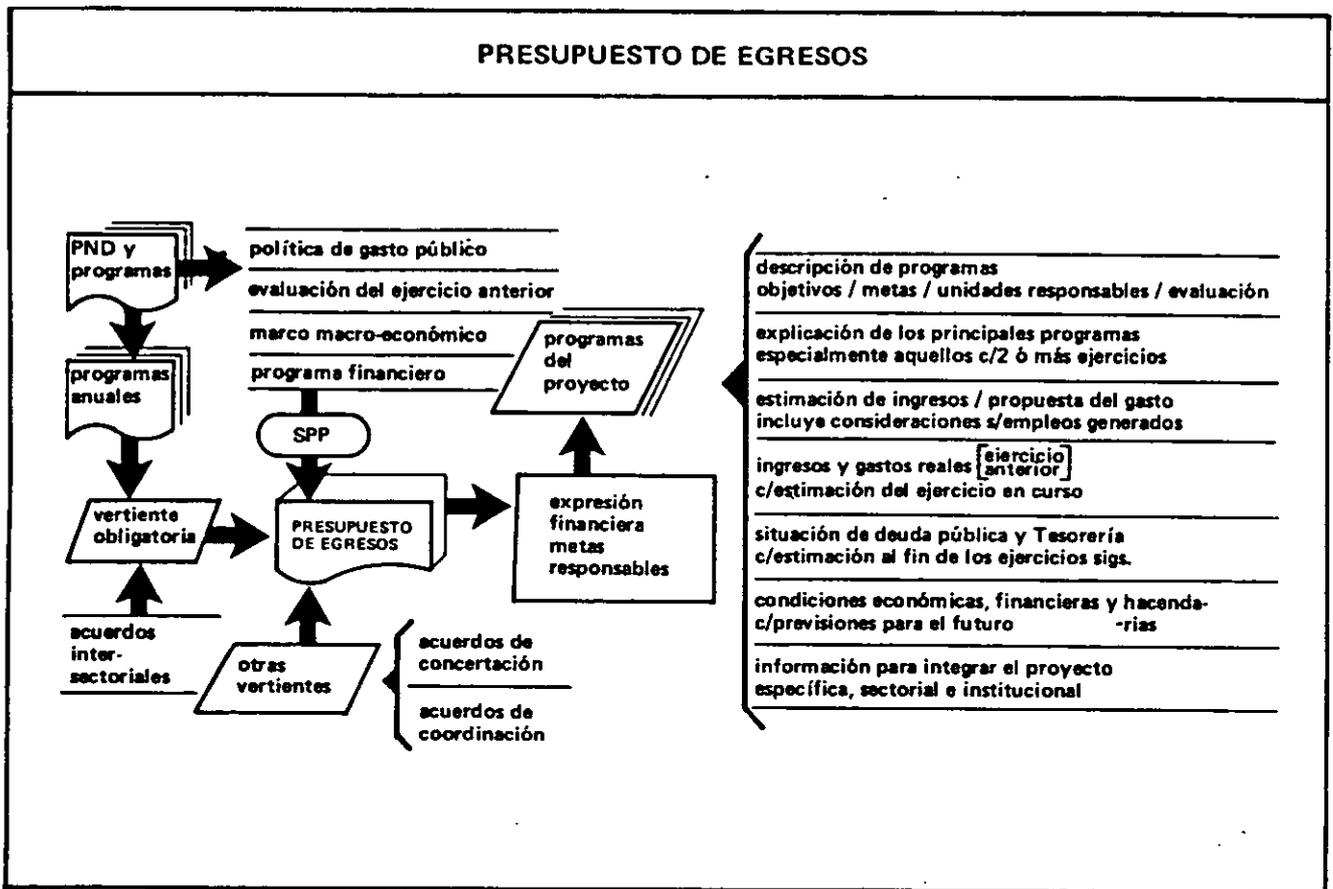
¹²⁴ Cfr., el art. 17 de la Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero de 1983 .

Diagrama No. 26



Fuente: México, Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la Planeación 1917-1985... p. 87.

Diagrama No. 27



Fuente: México, Secretaría de Programación y Presupuesto. *Antología de la Planeación 1917-1985...* p. 89.

De esta forma, el "programa de descentralización de la administración pública federal" (1985-1988), se ubicó dentro del sistema nacional de planeación democrática, como uno de sus instrumentos y como un programa especial, que fue prioritario y estratégico durante el mandato del Lic. De La Madrid.

A continuación expongo algunas consideraciones referentes a los convenios únicos de desarrollo (CUD); así como de los comités de planeación para el desarrollo estatal (COPLADES).

4.1.4. Convenios únicos de desarrollo y comités de planeación para el desarrollo estatal

Los convenios únicos de desarrollo (CUD); así como los comités de planeación para el desarrollo (COPLADES), se ubicaron dentro de la vertiente de coordinación. La cual, perteneció a la etapa de instrumentación del proceso de planeación (véanse diagramas 5,7 y 28).

De esta forma se apoyó el proceso de descentralización de la administración pública federal, mediante la celebración de acuerdos entre el gobierno federal y los gobiernos estatales; principalmente, en materia de descentralización de los servicios de educación y de salud.

El convenio único de desarrollo (CUD), es el principal instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero de coordinación intergubernamental, su objetivo es fortalecer a las entidades federativas y a los municipios, a través de una mayor asignación de recursos al ámbito regional y lograr una armonización de las necesidades locales con la programación sectorial del gobierno federal. ¹²⁵ *Es el convenio único de desarrollo (CUD), el instrumento que apartir de 1983, sustituyó en propósitos al convenio único de coordinación (CUC), que surgió de la necesidad de formalizar las relaciones intergubernamentales, entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados para atender problemas concretos.* ¹²⁶

Por otra parte, el convenio único de desarrollo, se constituyó en un instrumento fundamental de coordinación en relación a los planes de desarrollo del gobierno federal y de los gobiernos estatales; principalmente, en sus aspectos regionales y sectoriales (véase diagrama 29).

Estructuralmente, el convenio único de desarrollo, se integra principalmente por las estipulaciones generales del sistema nacional y sistemas estatales de planeación democrática; por los mecanismos de descentralización de la vida nacional y por las acciones del fortalecimiento municipal.

Durante este período, se incorporó al convenio único de desarrollo (como parte esencial de su estructura), el capítulo referente a la descentralización de la vida nacional; el cual estableció que por medio de los acuerdos de coordinación se promoverían medidas jurídico-

¹²⁵ Martínez Cabañas, Gustavo..., p. 282. [Paráfrasis y cursivas son mías].

¹²⁶ El acuerdo para la celebración de los convenio únicos de coordinación con los ejecutivos estatales, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 6 de diciembre de 1976. En 1977 comenzó a operar a través de programas de inversión.

administrativas, con el propósito de llevar a cabo la descentralización de la administración pública federal a la administración pública estatal ; y en su caso, de la estatal a la administración pública municipal. Dentro de este contexto *sobresalieron principalmente los acuerdos realizados en materia de salud y educación. También a través de estos acuerdos, se propuso la transferencia de entidades paraestatales de interés local a los gobiernos de los estados.*¹²⁷ Todo esto se propuso con el fin de lograr un desarrollo equilibrado entre las diversas regiones del país (véanse diagramas 29 a 31).

Otro capítulo del convenio único de desarrollo, fue el "fortalecimiento municipal"; dentro de éste, se propuso ampliar la capacidad política, económica, social y administrativa de los municipios. También se promovió la participación de los municipios en el proceso de planeación. Algunos de los compromisos destacados consistieron en promover la descentralización de los impuestos, productos y aprovechamientos a los municipios.¹²⁸

Por último, cabe mencionar que "los comités de planeación para el desarrollo estatal" (COPLADES), son organismos colegiados estatales, dedicados a promover y coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación de los planes estatales de desarrollo. Son un mecanismo de compatibilización de los esfuerzos del gobierno federal, estatal y municipal en el proceso de planeación, programación, evaluación e información, así como en la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, propiciando con esto, la colaboración de los sectores sociales".¹²⁹

Se modificaban los comités de planeación para el desarrollo estatal, por los representantes de los tres ámbitos de gobierno; por los del sector social y por los del sector privado.¹³⁰ Las principales características de los comités fueron:¹³¹

1. Cubrir las etapas del proceso de planeación a nivel estatal.
2. Ser integrantes del nivel regional del sistema nacional de planeación.
3. Ser el principal y más importante mecanismo de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno.

¹²⁷ El descentralizar las funciones de salud y de educación, implicó la transferencia de responsabilidades hacia las entidades federativas por parte del gobierno federal.

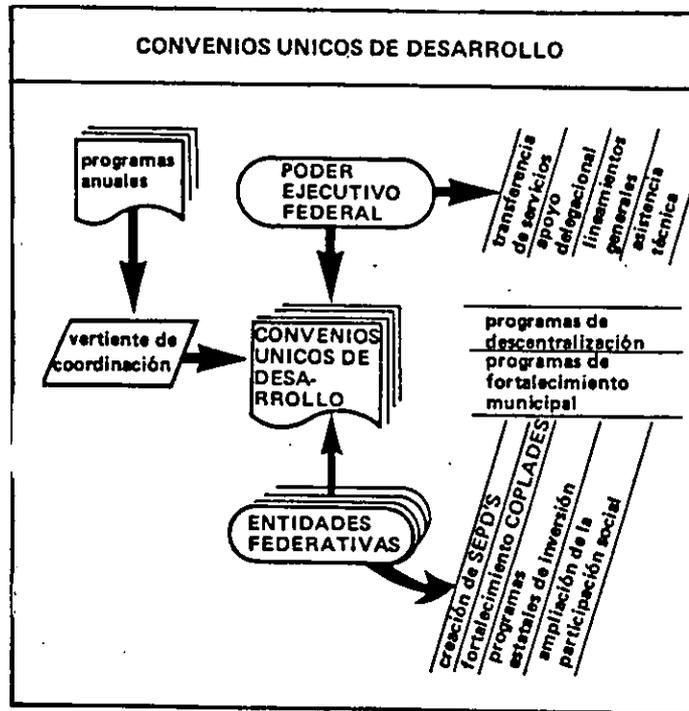
¹²⁸ Es conveniente señalar que con las adiciones al art. 115 Constitucional, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de febrero de 1983; el Lic. De La Madrid, pretendió fortalecer al municipio.

¹²⁹ Martínez Cabañas, Gustavo..., p. 291.

¹³⁰ Los comités de planeación para el desarrollo estatal están formados por: a) la asamblea plenaria; b) la comisión permanente; c) los subcomités y d) los grupos de trabajo.

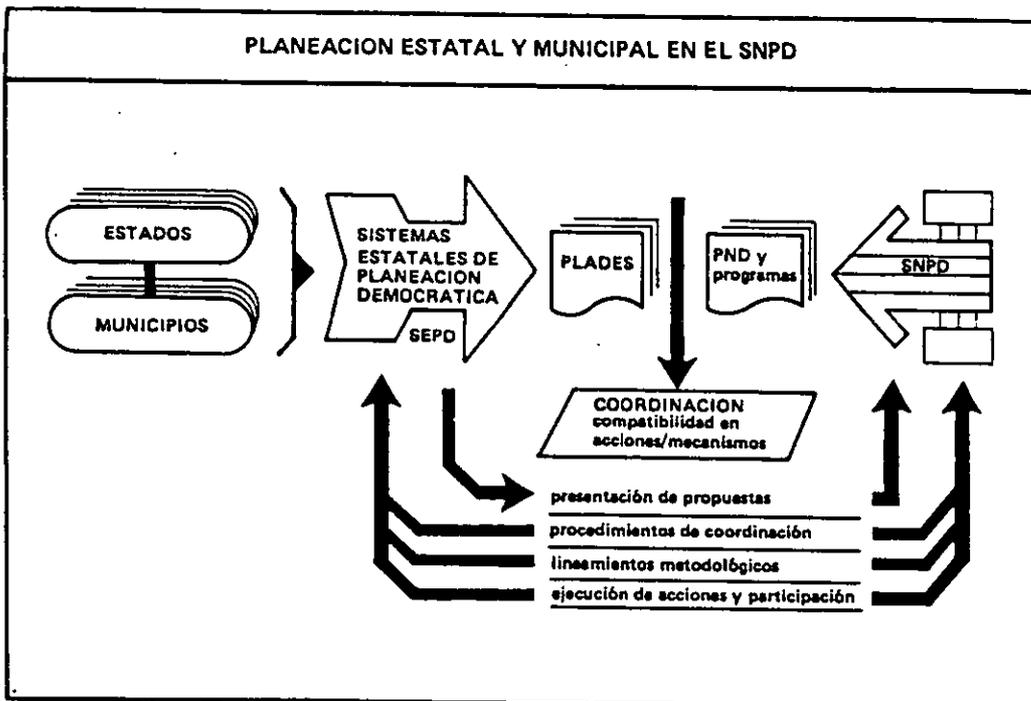
¹³¹ Estos documentos son expuestos siguiendo su orden de publicación.

Diagrama No. 28



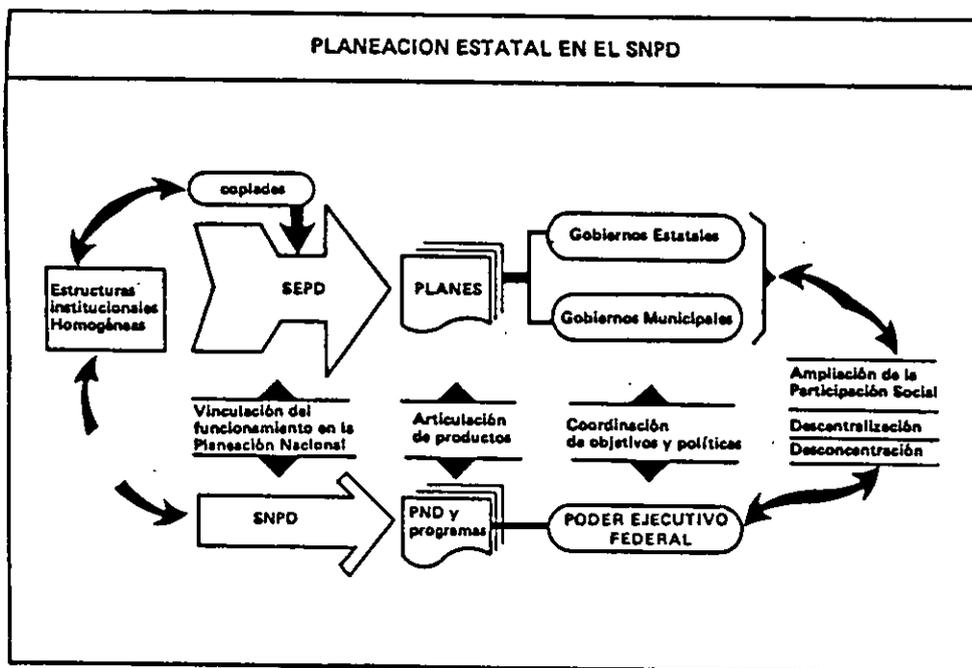
Fuente: México, Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la Planeación 1917-1985... p. 91.

Diagrama No. 29



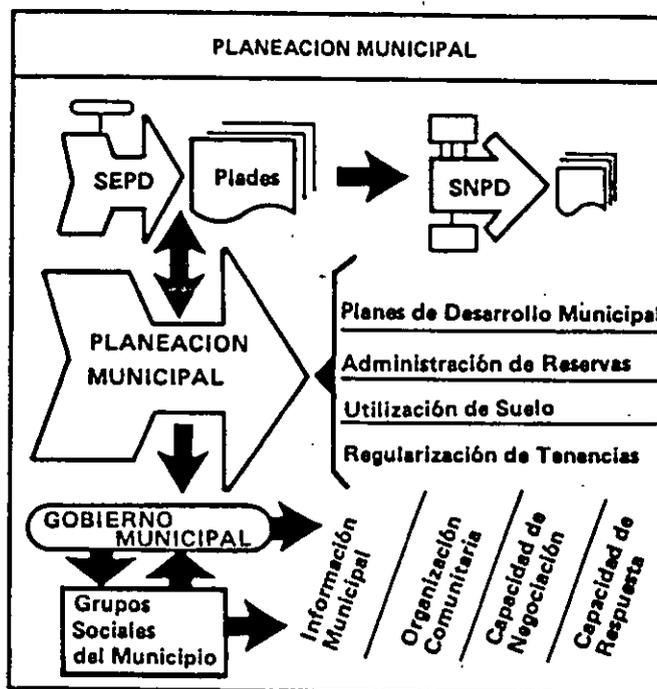
Fuente: México, Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la Planeación 1917-1985... p. 102.

Diagrama No. 30



Fuente: México, Secretaría de Programación y Presupuesto. *Antología de la Planeación 1917-1985...*p. 105.

Diagrama No. 31



Fuente: México, Secretaría de Programación y Presupuesto. *Antología de la Planeación 1917-1985...*p.108.

4.2. La descentralización administrativa en el plan nacional de desarrollo (PND). 1983-1988

Siguiendo el orden establecido , presento en este subcapítulo el análisis de la descentralización administrativa implementada en el plan nacional de desarrollo 1983-1988 (véase diagrama 4, p.68).¹³²

El plan nacional de desarrollo (1983-1988), está dividido en tres partes fundamentales; la primera parte "Principios políticos, diagnóstico, propósito, objetivos y estrategia", establece el marco de referencia para el diseño de la estrategia general. La segunda parte "Instrumentación de la estrategia", contiene los lineamientos basados en políticas (la económica , la social, las sectorial y la regional); es decir, contiene los criterios generales a través de los cuales se tomarían las decisiones . La tercera y última parte "Participación de la sociedad en la ejecución del plan"), plantea la manera en que los diferentes grupos sociales participarían en su ejecución. El texto del plan, Inicia con la "presentación por el presidente de la República, Lic Miguel de la Madrid Hurtado ", posteriormente:¹³³

El capítulo 1. "Introducción", describe una breve reseña de la planeación en México, hasta llegar a la promoción de la consulta popular para el período de gobierno 1983-1988. (La consulta popular tuvo por objeto, recabar las demandas e inquietudes más relevantes de la población; propiciando con ello nuevas formas de participación activa. Se obtuvieron elementos necesarios para la elaboración del sistema nacional de planeación democrática y de éste, derivó el plan nacional de desarrollo; el cual especifica el compromiso general que en materia de desarrollo económico y social asumiría el ejecutivo federal).¹³⁴

¹³² La Ley de Planeación, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero de 1983; y el plan nacional de desarrollo 1983-1988, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de mayo de 1983. El art. 21 de la Ley de Planeación precisa que "el plan nacional de desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el presidente de la República; y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones a más largo plazo".

¹³³ México, Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. 1a. ed., 1983.

¹³⁴ La consulta popular se realizó a través del diálogo con los diversos grupos sociales: con profesionales, universitarios, intelectuales y empresarios; en foros campesinos; mediante encuestas y correspondencias; en visitas a poblados, fábricas, talleres y colonias populares; y entrevistas con los medios de comunicación.

La primera parte. "Principios políticos, diagnóstico, propósito, objetivos y estrategia"; está integrada por el capítulo 2, 3, 4 y 5 (véanse diagramas 32 y 33).

El capítulo 2. "La política del Estado Mexicano", contiene los principios políticos del proyecto nacional; muestra cómo los siete criterios, surgidos de la consulta popular, fundamentaron la estrategia del desarrollo contenida en el plan. ¹³⁵

El capítulo 3. "Contexto nacional e internacional", muestra la importancia que tenía la identificación y descripción de los problemas coyunturales y estructurales; así como las tendencias más relevantes de la economía internacional y cómo podrían incidir en el proceso del desarrollo nacional.

El capítulo 4. "El gran propósito nacional y los objetivos de desarrollo", describe que bajo los principios del "Estado de derecho", se garantizarían las libertades individuales y colectivas dentro de un sistema integral de democracia. Asimismo, plantea la recuperación económica, como elemento para atender las necesidades básicas de la población. ¹³⁶

El capítulo 5. "Estrategia económica y social", describe los medios para la recuperación de la capacidad de crecimiento y el mejoramiento de la calidad del desarrollo, a través de dos líneas fundamentales de acción; la de reordenación económica y la del cambio estructural.

La primera línea de acción, "reordenación económica", tuvo básicamente tres propósitos: abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria; proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico; y recuperar el dinamismo del crecimiento sobre bases diferentes.

La segunda línea de acción, "cambio estructural", fue precedida en seis orientaciones generales; enfatizar los aspectos sociales y distributivos del

¹³⁵ Los siete criterios fueron: nacionalismo revolucionario; democratización integral; sociedad igualitaria; renovación de la vida nacional; desarrollo, empleo y combate a la inflación; y planeación democrática.

¹³⁶ Vid. infra, pp. 99-112.

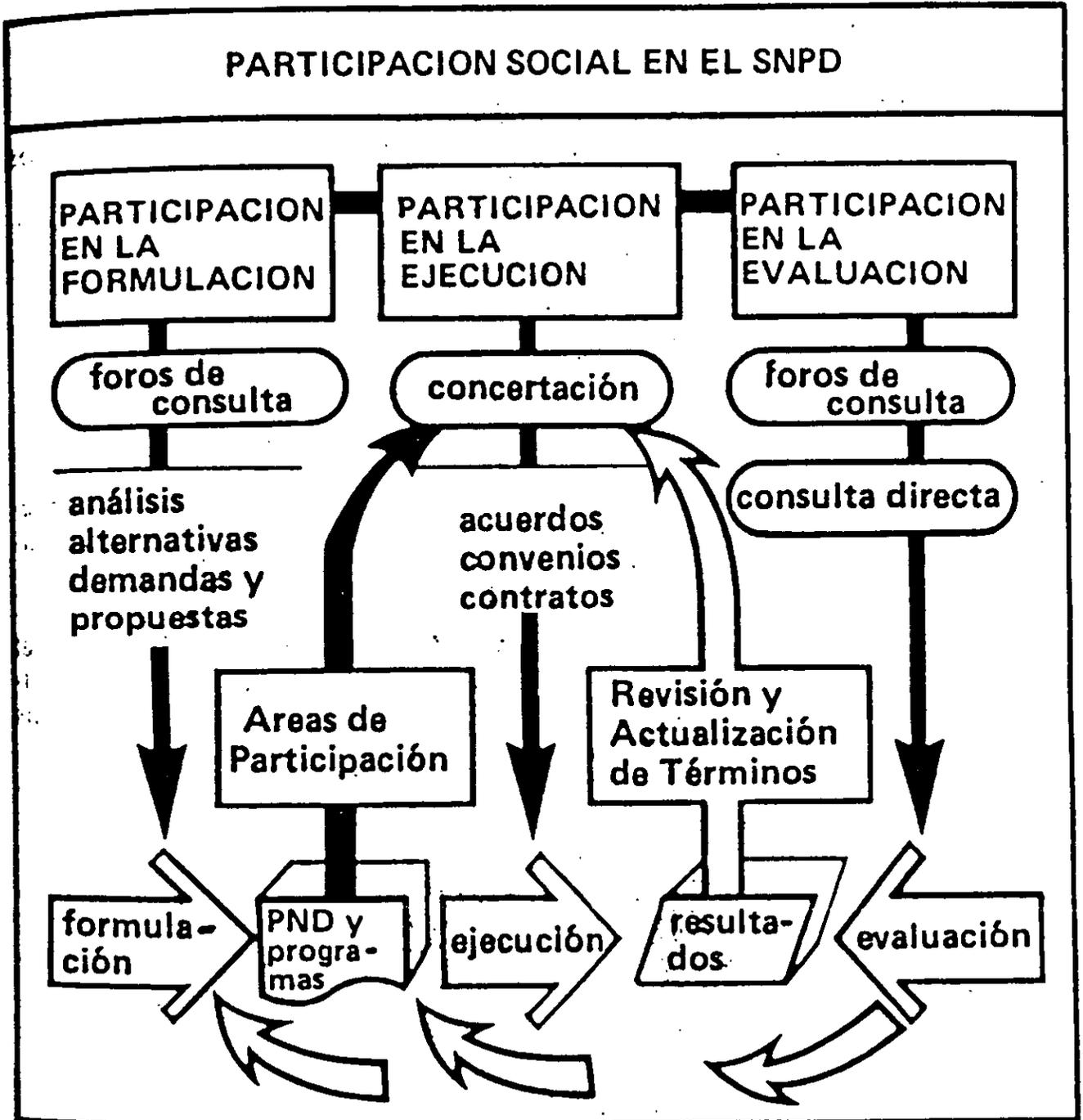
crecimiento; reorientar y modernizar los aspectos sociales y distributivos del crecimiento; reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo; descentralizar las actividades productivas y el bienestar social; adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo; preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional; fortalecer la rectoría del Estado, impulsar al sector social y alentar al sector privado.

Diagrama No. 32



Fuente: México, Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la Planeación 1917-1985...p.110.

Diagrama No. 33



Fuente: México, Secretaría de Programación y Presupuesto. *Antología de la Planeación 1917-1985...* p.115.

La segunda parte. "Instrumentación de la estrategia", está formada por los capítulos 6, 7 8 y 9.

El capítulo 6. "La política económica general", describe las situaciones macroeconómicas posibles y el uso de los instrumentos de carácter global de que disponía el Estado para avanzar hacia los objetivos nacionales. También describe, el manejo de la política del gasto público, precisando los propósitos que en diferentes aspectos se pretendían alcanzar; a través de ésta, se presentaron los lineamientos de política para la empresa pública.

Atendiendo a las necesidades de financiamiento del desarrollo, se definió la aplicación de las políticas de ingreso público; de subsidios, crediticia y monetaria, así como de deuda pública. Posteriormente, en lo que respecta a la vinculación del país con la economía internacional, se precisó la aplicación de las políticas: cambiarias, de comercio exterior y de inversión extranjera. Finalmente se establecieron los lineamientos de capacidad y productividad para la utilización eficiente de los recursos. ¹³⁷

El capítulo 7. "La política social", describió los criterios generales de acción a seguir en materia de: empleo, distribución del ingreso, educación, salud, seguridad social, ecología, medio ambiente, desarrollo urbano, vivienda, alimentación y nutrición.

El capítulo 8. "Las políticas sectoriales", se refirieron a sectores específicos; desarrollo rural integral; reforma agraria; agua, pesca y recursos del mar; bosques y selvas; desarrollo industrial y comercio exterior; energéticos; minería; sistema integral del transporte; modernización comercial y abasto popular; turismo; desarrollo científico y tecnológico.

El capítulo 9. "La política regional", propuso el marco para la distribución del crecimiento, definiendo las zonas prioritarias. ¹³⁸ Delimitó las políticas para

¹³⁷ Ingresos públicos son los recursos económicos necesarios que el Estado debe procurarse en propiedad, para prestar los servicios públicos a la colectividad en tiempo oportuno y en condiciones normales.

¹³⁸ México, Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. 1a. ed., 1983, pp. 399-401.

la zona metropolitana de la ciudad de México, la frontera norte, el sureste , las costas del Golfo y las del Pacífico. Estas directrices fueron a su vez , producto y orientación para la planeación que realizó la administración pública federal, los estados y los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones. ¹³⁹

La tercera y última parte, está integrada por el capítulo 10.

El capítulo 10. "Participación de la sociedad en la ejecución del plan", describe las formas en que debió de integrarse la participación social, la ejecución y evaluación de las tareas nacionales. Este capítulo reviste particular importancia porque señala los mecanismos a través de los cuales se pretendía que los diferentes sectores de la sociedad intervinieran en la ejecución y evaluación de las acciones definidas por el plan nacional de desarrollo (véanse diagramas 32 y 33). ¹⁴⁰

4.2.1. Propósito fundamental del plan nacional de desarrollo

Este propósito, a la letra dice: " [...] mantener y reforzar la independencia de la nación, para la construcción de un sociedad que bajo los principios del "Estado de Derecho", garantice las libertades individuales y colectivas de un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social. Para ello requerimos de una mayor fortaleza interna; de la economía nacional, a través de la recuperación del crecimiento sostenido, que permita generar los empleos requeridos por la población, en un medio de vida digno; de la sociedad, a través de una mejor distribución del ingreso entre familias y regiones y el continuo perfeccionamiento del régimen democrático". ¹⁴¹

¹³⁹ Cuadernos de Renovación Nacional, t II. Descentralización, Ed. F.C.E., 1a. ed. México, 1988., p. 36. Estas Líneas se establecieron en el programa de desarrollo de la zona metropolitana de la ciudad de México y región centro.

¹⁴⁰ México, Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. 1a. ed., 1983, pp. 423-426. La participación de la sociedad se llevó a cabo a través de cuatro vertientes:

1. Obligatoria: para el ámbito del sector público federal.
2. Coordinada: incorpora las acciones en materia de planeación que el gobierno federal realiza con los los gobiernos estatales.
3. Inductiva: manejo de los Instrumentos de política económica y social y su impacto en las acciones de particulares.
4. Concertada: incorpora las acciones a realizar conjuntamente por el sector público y por los particulares.

¹⁴¹ México, Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, p.107.

Según el plan, el propósito nacional se basó en la voluntad política de mantener y perfeccionar el régimen democrático que el pueblo creó; aspirando con ello, a preservar su seguridad y la vigencia de sus derechos sociales y libertades. Reconoció el ejecutivo federal que la independencia de la nación se fundamenta en su fortaleza interna, la cual le exigía reordenar la economía y promover el cambio estructural. ¹⁴²

Con la recuperación de la capacidad de crecimiento (la cual no se logró completamente), se pretendió avanzar hacia una sociedad igualitaria, atendiendo prioritariamente las necesidades básicas de alimentación, educación, salud, vivienda, calidad de vida, generación de empleos y equitativa redistribución del ingreso. ¹⁴³ El fortalecimiento de la economía y la sociedad, implicó descentralizar la vida nacional (la cual presentó limitaciones cualitativas y cuantitativas), para vigorizar el pacto federal; redistribuyendo en el territorio nacional las actividades productivas y de bienestar social.

4.2.2. Objetivos fundamentales propuestos en el plan

Del propósito fundamental mencionado en el punto anterior derivaron cuatro objetivos, mismos que el gobierno federal trató de alcanzar entre 1983 y 1988 por medio del plan; tales objetivos fueron :

- 1.- Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.
- 2.- Vencer la crisis.
- 3.- Recuperar la capacidad de crecimiento. ¹⁴⁴

¹⁴² Idem.

¹⁴³ De acuerdo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Toda persona tiene derecho a la protección de la salud y toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna. Con respecto a la educación, el artículo 3o. Constitucional, frac. VI menciona que la educación primaria será obligatoria; y en la frac. VII, que toda la educación que el Estado imparte será gratuita. El artículo 123 Constitucional, indica que toda persona tiene derecho a un trabajo digno y socialmente útil, al efecto se promoverá la creación de empleos y la organización social para el trabajo conforme a la ley. Estos artículos no corresponden al texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de febrero de 1917.

¹⁴⁴ Este objetivo se apoya en la política de descentralización de la vida nacional, al comentar; "recuperar la capacidad de crecimiento a través de la utilización de los recursos disponibles, la atención equilibrada de los diversos sectores productivos y regiones del país apoyados en una clara política de descentralización de la vida nacional, para lograr una eficiente articulación de los procesos de producción y distribución; así como también para lograr un adecuado consumo, para lograr el fortalecimiento del mercado interno; emprendiendo un esfuerzo decidido para dinamizar y diversificar el intercambio con el exterior y de esta forma, sustituir eficientemente las importaciones". Cfr. México, Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, p.108.

4.- Iniciar los cambios cualitativos que requería el país
en su estructura económica, política y social.

Después de haber expuesto concretamente el contenido del plan, analizado su propósito y mencionados sus objetivos; en el siguiente punto presento la estrategia económica y social establecida, con la cual se intentó enfrentar a los retos del país.

*En esta estrategia económica y social, se presentaron las orientaciones básicas de política global, sectorial y regional; a través de tales orientaciones, el gobierno federal buscó optimizar los recursos y tomar las decisiones necesarias.*¹⁴⁵

4.2.3. Estrategia económica y social: recuperar la capacidad de crecimiento y elevar la calidad del desarrollo

Este punto corresponde al capítulo 5 del plan nacional de desarrollo. El gobierno federal intentó promover el desarrollo del bienestar social, planteando una estrategia que conciliara el combate a la crisis con la reordenación económica, que permitiera superar las dificultades. Por ello, *la estrategia económica y social, propuesta en el plan, se centró en dos líneas fundamentales; una de reordenación económica y otra de cambio estructural.*

Las reordenación económica se constituyó como la condición mínima para el funcionamiento de la economía, la línea de cambio estructural se orientó a superar las insuficiencias y desequilibrios fundamentales de la estructura económica.¹⁴⁶ *Las dos líneas de estrategia fueron interdependientes; el cambio estructural se planteó para asegurar la reordenación económica.* Por su importancia, a continuación presento el análisis de estas dos líneas:

1. Línea de "Reordenación económica".¹⁴⁷

Se implementó como respuesta a la crisis que vivía el país. Sus acciones pretendieron abatir la inflación, la inestabilidad cambiaria y la escasez de divisas; así como

¹⁴⁵ Vid. infra., punto 4.2.4., pp. 118-123.

¹⁴⁶ Esto se pretendió, al implantar la estrategia económica y social.

¹⁴⁷ Vid. supra, subcapítulo 3.2. (Acciones de descentralización para fortalecer la reforma municipal), pp.56-57. Este punto 1, corresponde al subcapítulo 5.2. del PND.

también, proteger el empleo, el abasto, la planta productiva y recuperar las bases para un desarrollo permanente. Estos propósitos fueron establecidos en el programa inmediato de reordenación económica (PIRE); el cual contenía los siguientes diez puntos.¹⁴⁸

- 1.- Disminución del crecimiento del gasto público.
- 2.- Protección del empleo mediante cuatro líneas de acción.¹⁴⁹
- 3.- Continuación de obras en proceso.
- 4.- Reforzamiento de las normas que aseguren disciplina adecuada; programación, eficiencia y honradez en la ejecución del gasto público autorizado.
- 5.- Protección y estímulo de alimentos básicos para la alimentación del pueblo.
- 6.- Aumento de los ingresos públicos.
- 7.- Canalización del crédito a las prioridades del desarrollo nacional.
- 8.- Reivindicación del mercado cambiario bajo la autoridad y soberanía del Estado.
- 9.- Reestructuración de la administración pública federal.¹⁵⁰
- 10.- Actuación bajo el principio de la rectoría del Estado y dentro del régimen de economía mixta que consagra la Constitución General de la República.

Debido a la persistencia de la crisis y a pesar de la implementación de los diez puntos, el gobierno federal decidió continuar con la estrategia de reordenación económica, como línea permanente de acción. Los puntos fundamentales del programa se fueron modificando en función de tres propósitos centrales:

¹⁴⁸ El programa inmediato de reordenación económica (PIRE), lo dió a conocer el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, en su mensaje de toma de posesión como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el 10. de diciembre de 1982.

¹⁴⁹ México, Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, p.117. Estas cuatro líneas fueron:

1. *Creación de empleo en el medio rural*; mediante los programas normales buscando ampliar el número de puestos de trabajo generado por peso invertido.
2. *Creación de empleo en zonas deprimidas de las principales áreas urbanas*: con el propósito de dar un ingreso a la población y simultáneamente realizar obras de beneficio colectivo.
3. *Programa de empleo a los pasantes*; para atender a la juventud recién egresada de los centros de educación superior.
4. *Programa de protección para la planta productiva*; para mantener los niveles de ocupación existente.

¹⁵⁰ Este punto tiene relación directa con el objeto de estudio, ya que se plantea una reestructuración de la administración pública federal.

Propósito .1. Abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria. La estrategia actuó sobre la demanda selectiva; buscó la equidad del ajuste y planteó acciones específicas para incidir sobre la capacidad de respuesta del aparato productivo.. Fue una estrategia que trató de incidir sobre las causas de la inflación. ¹⁵¹

Propósito .2. Proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico. El gobierno federal implementó medidas de estabilización de la demanda, acompañadas por una política de intervención por el lado de la oferta. Asimismo intentó la reordenación del gasto público para:

1. Proteger el empleo.
2. Defender la planta productiva y fomentar la producción.
3. Abastecer y controlar el paquete básico de consumo popular.

Propósito .3. Recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes. La estrategia de reordenación buscó, desde el inicio, acortar el período de contracción y promover una recuperación sostenida de la actividad. ¹⁵²

2. Línea de " Cambio estructural " .

Este punto corresponde al subcapítulo 5.3. del plan nacional de desarrollo. *Esta segunda línea pretendió cambios en la estructura económica y en la participación; abarcó un proceso de cambio y de orientación para intentar restablecer los equilibrios fundamentales que fueron afectados por el proceso de industrialización y urbanización.*

El cambio estructural se basó en seis orientaciones generales que guiaron las acciones globales, sectoriales y regionales del plan:

¹⁵¹ México, Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, p.12, párrafo 5. Se suprimió el anonimato de las acciones representativas del capital de las sociedades; en otros rubros de la administración pública se adoptaron cambios a la ley para impedir la fragmentación de los funcionarios públicos; se aplicó un impuesto adicional sobre la renta de las personas físicas con mayores ingresos y se redujo la tarifa a los contribuyentes con menores ingresos.

¹⁵² Ibid. p.111.

2.1. Enfatizar los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento.

2.1.1. Ampliar la atención de las necesidades básicas.¹⁵³

2.1.2. Elevar la generación de empleos asociados al crecimiento del producto.

2.1.3. Promover en forma directa una mejor distribución personal del ingreso.

2.2. Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo.

2.2.1. Un sector industrial integrado hacia adentro y competitivo hacia afuera.

2.2.2. Un sector agropecuario que mejorará los niveles de vida y participación social en el medio rural y asegurará los alimentos básicos de la población.¹⁵⁴

2.2.3. Un sector de servicios más moderno y funcional a las necesidades de la producción y el consumo.

2.3. Descentralizar en el territorio nacional, las actividades productivas, los intercambios y el bienestar social.¹⁵⁵

2.3.1. Promover un desarrollo estatal integral que fortaleciera el pacto federal y el municipio libre. Para promover un desarrollo estatal integral, intentó promover la participación de los estados y municipios; así como del sector social y privado en el proceso de desarrollo regional a través de su acción conjunta y coordinada en la planeación y evaluación de los planes y programas que impulsaran el desarrollo de las comunidades.¹⁵⁶

2.3.2. Promover una mejor integración de las diversas regiones del país, al desarrollo nacional. Se fomentó la integración entre comunidades rurales y urbanas y se promovió el aprovechamiento de recursos naturales, pretendiendo que cada región del país fortaleciera su desarrollo,

¹⁵³ En apoyo a esta línea de acción se promulgó la Ley General de Salud, que faculta a la Secretaría de Salud para impulsar la descentralización de los servicios que ofrece la Ley de Vivienda; ambas leyes fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el día 7 de febrero de 1984, que autoriza la creación de comités estatales de normas y promoción de vivienda, con la participación de los sectores públicos, social y privado.

¹⁵⁴ Cuadernos de Renovación Nacional, p. 27. En 1983 se implementó el programa integral de desarrollo rural (PIDER), los programas estatales de inversión y el programa de atención a zonas marginadas (COPLAMAR).

¹⁵⁵ Este plantamiento se apoyó en el artículo 115 Constitucional, que otorga mayores facultades y recursos financieros al municipio, asimismo, hace más ágil el proceso de su localidad.

¹⁵⁶ Medida tendiente a fortalecer el federalismo.

que contara con los recursos suficientes para promover y autofinanciar su avance de acuerdo a las características de cada región. En el campo se intentó fomentar la agricultura, asimismo desarrollar formas de distribución y aprovechamiento de recursos.¹⁵⁷

2.3.3. Revertir la tendencia concentradora de la zona metropolitana de la ciudad de México. Para la descentralización y el reordenamiento urbano del Distrito Federal, se han programado actividades en dos vertientes; en una se trató de fortalecer el desarrollo económico y social de las distintas regiones del país, y en otra se intentó regular el crecimiento urbano y reorganizar la prestación de servicios públicos al interior del Distrito Federal. Los problemas de la zona metropolitana son de interés nacional, ya que esta área genera casi el 40% del producto no agrícola.¹⁵⁸

2.4. Adecuar las modalidades de financiamiento de las prioridades del desarrollo.

2.4.1. Aumentar el ahorro interno.

2.4.2. Racionalizar la asignación del ahorro.

2.4.3. Reorientar las relaciones financieras con el exterior.

2.5. Preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional.

2.5.1. Acrecentar el potencial de los recursos humanos.

2.5.2. Integrar la ciencia y la tecnología en las tareas del desarrollo nacional.

2.5.3. Preservar el medio ambiente y fortalecer el potencial del desarrollo de los recursos naturales.¹⁵⁹

2.5.4. Fortalecer la cultura nacional.¹⁶⁰

2.6. Fortalecer la rectoría del Estado, estimulando al sector empresarial e impulsar al sector social.¹⁶¹

¹⁵⁷ Fue de importancia relevante que se distribuyeran de manera racional los recursos, tanto naturales como los elaborados (fertilizantes e insecticidas entre otros); así como la orientación oportuna del uso de éstos.

¹⁵⁸ México, Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, p.140.

¹⁵⁹ Esto a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en concordancia con la Secretaría de Salud.

¹⁶⁰ Apoyándose en la Secretaría de Educación Pública a través del programa de educación.

¹⁶¹ En apoyo a estas orientaciones, el art. 25 Constitucional determina la rectoría del Estado y la responsable participación coordinada entre los sectores público, privado y social.

Para superar los retos nacionales, se requirió un Estado democrático fuerte, con capacidad de dirección y con posibilidades de generar procesos de participación que formara a la propia sociedad. Se necesitaba un sector social que fuera organizando las actividades informales de la economía, y fortaleciera sus entidades productivas sobre bases duraderas de equidad y eficiencia, así como de un sector privado con inmigración creadora y disposición que respondiera con eficiencia a las exigencias que planteaba la realidad nacional. ¹⁶²

4.2.4. Política regional.

Este punto corresponde al capítulo 9 del plan nacional de desarrollo; la política de descentralización de la vida nacional y desarrollo regional, se materializaron en las siguientes acciones fundamentales:

- 1.- Desarrollo estatal integral.*
- 2.- Fortalecimiento municipal. ¹⁶³*
- 3.- Reordenación de las actividades económicas en el territorio nacional.*

Estas acciones se lograrían a través de los siguientes propósitos y lineamientos de estrategia:

Entendida como un propósito político, la descentralización de la vida nacional, consideró a la planeación regional del desarrollo como medio idóneo para lograr la transformación territorial del país. Se consideró a la descentralización de la vida nacional "como un imperativo para la política administrativa y cultural, como sociedad equilibrada y plenamente desarrollada, que canceló los vicios que presentaba la excesiva centralización". ¹⁶⁴

¹⁶² De tal manera que cada entidad federativa cubriera las necesidades de su población evitando con ello la migración hacia las ciudades, de personas que no encontraron en su lugar de origen una actividad remunerada que cubriera sus necesidades.

¹⁶³ Cuadernos de Renovación Nacional, p. 31, dice "El municipio constituye la organización administrativa que tiene como finalidad atender a las comunidades asentadas en su territorio. En este contexto, el desarrollo de los municipios está estrechamente ligado con el objetivo de la descentralización: alcanzar el bienestar de todos los mexicanos". La esencia de esta reforma es lograr el fortalecimiento de la autonomía del ayuntamiento a través de la libre administración de su hacienda".

¹⁶⁴ México, Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, párrafo 3o, p. 394.

En lo político, como principal objetivo de la descentralización, se llevó a cabo la revisión y redistribución de las competencias entre las tres instancias de gobierno; federación, estados y municipios.¹⁶⁵

Descentralizar la vida nacional implica una redistribución geográfica más equilibrada económicamente, para ello se deben establecer políticas tendientes a reubicar a lo largo del territorio, las actividades productivas, cuidando que las opciones de localización contribuyan con los intercambios en el ámbito regional.

Administrativamente, se avanzaría en el proceso de descentralizar la administración pública federal, a través de una revisión de competencias que propiciaran el equilibrio de facultades y funciones entre las tres instancias de gobierno. en éste proceso habría de reubicar a los organismos de la administración pública federal de tal forma que contribuyeran con los programas de desarrollo regional en las entidades federativas.

La descentralización de la vida cultural y educativa, debía de cumplir con el doble propósito de fortalecer la identidad cultural de las regiones y de proporcionar a éstas las oportunidades de su enriquecimiento. Con éste objetivo se iniciaron programas específicos de educación y salud.¹⁶⁶

1. Línea de acción para el desarrollo estatal integral

Este punto corresponde al subcapítulo 9.2. del plan nacional de desarrollo; *la política de desarrollo regional tenía como principal ámbito geográfico a las entidades federativas que integran a la nación. Su propósito básico, tanto en lo económico como en lo social fue, dar plena vigencia al federalismo impulsando el desarrollo de las regiones en forma equilibrada. Para lograr este objetivo se emprenderían acciones como:*

1.1. Línea de acción de mayor vinculación de las economías rurales y urbanas.

¹⁶⁵ La redistribución de competencias se llevó a cabo dentro del marco normativo que establece el artículo 115 Constitucional, cuya reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 3 de febrero 1983.

¹⁶⁶ De aquí se desprende el programa de educación, cultura, recreación y deporte 1984 - 1988; así como el programa nacional de salud 1984 - 1988.

Se consideró a la relación campo-ciudad como punto de partida para emprender una política de desarrollo estatal integral. Se buscaría la forma de arraigar productivamente a la población en su lugar de origen. ¹⁶⁷

Se pretendió incorporar sistemas organizados de producción y servicios a la mayoría de la población rural que se encontrara dispersa en el territorio nacional, además se impulsó la creación de vínculos que permitieran, a ambas zonas realizar un mejor intercambio de sus productos y servicios.

1.2. Línea de acción de sistemas estatales de planeación.

Respondiendo al propósito de que sean la entidades federativas quienes promuevan y administren su proceso de desarrollo se organizaron los sistemas estatales de planeación democrática. Para esto fue necesario coordinar acciones con la federación que permitieran descentralizar actividades económicas y sociales, bajo un enfoque congruente con la estrategia nacional.

1.3. Línea de acción de planes estatales de desarrollo.

Los planes estatales son instrumentos que debe elaborar cada entidad federativa considerando sus características particulares, fijando una estrategia de desarrollo específica para cada estado; adecuándose siempre de manera congruente al propósito nacional. ¹⁶⁸

1.4. Línea de acción de fortalecimiento municipal .

Con el objeto de lograr un desarrollo estatal integral fue necesario dar más vigor al municipio, fomentando su autonomía, fortaleciendo su economía y adecuando los vínculos con los gobiernos estatal y federal.

El municipio "constituye la organización administrativa que tiene como finalidad atender a las comunidades que se encuentran en su territorio. Como parte básica de nuestro sistema federal, cuenta con un gobierno autónomo para optimizar el uso de los recursos de la

¹⁶⁷ Una de ellas fue, crear los centros agroindustriales que se dedicaban a la fabricación de productos necesarios para el consumo básico de los habitantes de las distintas regiones del país.

¹⁶⁸ Vid. art. 21 de la Ley de Planeación.

localidad. El desarrollo de los municipios está estrechamente vinculado con el objetivo de la descentralización, que es alcanzar el bienestar de todos los mexicanos".¹⁶⁹

La libertad municipal había venido quedando rezagada en materia agraria y en materia laboral, es así que se presenta ante la soberanía del H. Congreso de la Unión, la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional.¹⁷⁰

La descentralización requirió de un proceso decidido, aunque gradual, orientado y eficaz de la revisión de competencias constitucionales entre federación, estados y municipios, este proceso analizó las facultades federales, locales y municipales para determinar cuáles podían ser redistribuidas para un mejor equilibrio entre las tres instancias de gobierno.

Al conferir una libre administración de la hacienda municipal y el derecho de los ayuntamientos para cobrar ciertas contribuciones, se logró una mayor autonomía de este nivel de gobierno; con la cual se ha podido vincular las demandas de la población con las respuestas de la autoridad. Asimismo se inició la creación de centros integradores que han proporcionado diversos servicios públicos a comunidades dispersas de varios municipios.

En 1984 se creó el "centro nacional de estudios municipales" y se logró el establecimiento de estos centros a nivel estatal. Esto junto con las acciones coordinadas entre los tres niveles de gobierno, permitiría iniciar programas de capacitación para servidores públicos, estatales y municipales, en materia de planeación, programación y aspectos administrativos.

1.5. Línea de acción del convenio único de desarrollo.

La concertación de compromisos sobre diversas acciones de interés común, a través del convenio único de desarrollo, entre los gobiernos federal, estatal y municipal permitió que dentro del ámbito de sus respectivas facultades y funciones se coordinara el desarrollo socioeconómico integral de las entidades federativas. Este instrumento estableció los mecanismos para efectuar las transferencias de recursos humanos, financieros y materiales necesarios para hacer realidad la descentralización de la vida nacional.¹⁷¹

¹⁶⁹ Cuaderno de Renovación Nacional, p. 31.

¹⁷⁰ México, Presidencia de la República. Marco Normativo para el Cambio, Miguel de la Madrid Hurtado, diciembre de 1982, t. 3o. 1983. Estas iniciativas fueron presentadas por el presidente de la República el día 6 de diciembre de 1982.

¹⁷¹ Notesé la importancia de los convenios únicos de desarrollo (CUD).

1.6. Línea de acción de programación y presupuesto del gasto regional.

Se asignó el gasto público de acuerdo con la concurrencia de los tres niveles de gobierno y con acciones concertadas con los sectores social y privado, con el fin de satisfacer las necesidades reales de la población, lo que proporcionaría mayor participación del desarrollo y una menor intervención del gobierno federal en la determinación de las demandas locales.

1.7. Línea de acción de la participación social en los programas de desarrollo regional.

Para fomento de esta participación, primeramente fue necesario dar a conocer los canales de comunicación y reafirmar la importancia de su participación en la programación, ejecución y control de las obras en su localidad. Para que la participación se extendiera debía de surgir de las comunidades, teniendo la posibilidad de expresarse y con ello comprometerse a participar.

2. Líneas de acción para la integración de diversas regiones del país al desarrollo regional

Este punto corresponde al subcapítulo 9.3. del PND (tiene el mismo nombre). Las estrategias de desarrollo de los estados debieron concurrir hacia objetivos comunes de desarrollo e integración regional, estos espacios fueron las llamadas zonas prioritarias:

1. Norte.
2. Sur.
3. Parte central de la costa del Pacífico.
4. Costa del Golfo. ¹⁷²

3. Líneas de acción para revertir la tendencia concentradora de la ciudad de México y zona metropolitana de la ciudad de México.

Este punto corresponde al subcapítulo 9.4. del plan nacional de desarrollo. En relación a esta línea el plan nacional de desarrollo, propuso para el mediano plazo, una estrategia

¹⁷² México, Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, p.400.

de despliegue territorial de las actividades económicas que por un lado se proponía apoyar a renglones ubicados entre la capital y las costas y por el otro, racionalizar y controlar el crecimiento actual de la ciudad de México y su zona metropolitana.¹⁷³ Esta orientación planteó distintas líneas de acción:

3.1. Línea de acción de desconcentración industrial .

Se pretendía intensificar y racionalización eficiente en la industria pesada, por lo cual sólo se vigilaría el proceso de desconcentración de acuerdo a la capacidad de cada región y a la necesidad de cada rama de la industria. Se programó en forma adecuada la dotación de infraestructura, equipamiento e instalación de mayores servicios urbanos en las ciudades que participaron de manera activa en la desconcentración de actividades económicas de la población; como fue León, el Corredor del Bajío, Guadalajara, Puebla, Tlaxcala, Córdoba y Orizaba, entre otras. La industrialización de bienes de consumo se caracterizó por tener empresas altamente dependientes del medio urbano de la ciudad de México.

3.2. Línea de acción de reducción de las migraciones .

En esta segunda línea, se mencionó que cerca de un 70% de la migración interestatal se originó en los estados de la parte central del país, caracterizados por la agricultura y por ciudades medias, cuyo crecimiento ha sido suspendido por la ciudad. Para frenar la migración hacia la zona metropolitana, se buscó orientar a las ciudades medias e incrementar la capacidad de retención de las zonas de donde se originan los emigrantes, para lo cual se promovió una transformación de la economía rural, pretendió diversificar el empleo rural y crear más oportunidades de empleo.¹⁷⁴

3.3. Línea de acción de integración de sistemas regionales relativamente independientes de la ciudad de México,

¹⁷³ Cuadernos de Renovación Nacional, p. 36, dice "La zona metropolitana de la ciudad de México (ZMCM), incluye al Distrito Federal, a 53 municipios del Estado de México y a un municipio de Hidalgo".

¹⁷⁴ México, Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, p.407.

se impulsarían nuevas relaciones entre áreas rurales y las ciudades medias, pero para que estas relaciones funcionaran de manera eficiente se evitó promover a mediano plazo la interdependencia de acciones del Occidente y del Golfo de México, por ello se implantarían sistemas regionales relativamente independientes entre sí.

La región de occidente incorporó el área del Bajío y Guadalajara, los centros de Aguascalientes y San Luis Potosí y aprovechó el puerto de Manzanillo como punto de relación con otras regiones y con el exterior.

La región del Golfo, integró las economías de los puestos con el área de Puebla-Tlaxcala para lo cual se reestructuró la red de transporte, limitando así la posición central de la ciudad de México; de tal manera que no necesariamente se transite por la ciudad para llegar a estos estados.

3.4. Línea de acción de racionalizar y controlar el crecimiento de la zona metropolitana de la ciudad de México y su periferia.

En esta cuarta y última línea, se planteó que en forma paralela con la estrategia de desconcentración de la actividad económica se necesita de la instrumentación de una política hacia el interior de la zona metropolitana de la ciudad de México; esta política debió restringir el crecimiento de actividades en la ciudad de México, con ello se buscó redefinir el papel que desempeña la ciudad de México en el contexto nacional.

El sector público federal implantó las primeras acciones al prohibir toda expansión de capacidad de producción de las empresas paraestatales en esta zona.

Con el objeto de reducir el subempleo y la marginación en el área, se apoyó a las pequeñas y medianas empresas orientadas a la producción de bienes de consumo final, asimismo, se impulsó el aprovechamiento de los recursos naturales y el desarrollo agroindustrial en los Estados de Hidalgo, México y Morelos, ampliando las opciones de ocupación para la fuerza de trabajo no calificada, dando prioridad a la consolidación y desarrollo de cuencas lecheras, a la avicultura, a la producción de hortalizas y su industrialización.

4. Líneas de acción para el Distrito Federal .

Este punto corresponde al subcapítulo 5 del plan nacional de desarrollo; en esta línea se contemplaron cuatro aspectos fundamentales: ámbito urbano, ámbito económico, ámbito social y político, gobierno y administración de justicia, señalándose que dicha estrategia se llevaría a través, de las siguientes acciones:

1. Asentamientos humanos y vivienda, medio ambiente y servicios básicos.
2. Transporte público y vialidad.
3. Abasto, consumo popular y nutrición.
4. Salud y seguridad social.
5. Educación y cultura.
6. Estructura productiva; política, gobierno y administración de justicia;
financiamiento y participación social

En el capítulo 5, presento el análisis del "programa de descentralización de la administración pública federal 1985-1988"; posteriormente en el capítulo 6, expongo el análisis de la descentralización administrativa en el "programa de aliento y crecimiento".

C A P Í T U L O 5

ESTABLECIMIENTO DEL PROGRAMA DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (PDAPF), 1985-1988

Para continuar con el proceso de descentralización administrativa, el gobierno federal implementó este programa; en el cual especificó las acciones concretas para cada dependencia de la administración pública federal. Reunió en el citado documento las acciones que se habían realizado sobre la materia, desde el inicio de la administración del Lic. De La Madrid.

Tratando de tomar en cuenta las propuestas de los gobiernos de los estados y de reunir en un sólo programa global, todas las acciones y proyectos que se venían realizando en torno al proceso de descentralización; el primer mandatario de la nación, puso en marcha dicho programa el 21 de enero de 1985.

5.1. Decreto por el que se obligo a todas las dependencias y entidades a elaborar sus respectivos programas de descentralización

Por medio de la quinta tesis fundamental de gobierno (conocida como descentralización de la vida nacional), el ejecutivo federal intentó desarrollar diversos aspectos del país. (El 10. de diciembre de 1982, al tomar posesión como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el Lic. De La Madrid dirigió en sus mensaje a la nación, una serie de propuestas que dentro del marco de la administración pública, originó diversas especulaciones en cuanto a la evolución de la misma, para el sexenio 1982-1988).¹⁷⁵

*Como acto para legitimar su proceder, el ejecutivo federal, en apoyo a esta quinta tesis fundamental de gobierno, inició desde el primer día de su mandato una serie de reformas constitucionales; de entre las cuales destacaron, la reformas al artículo 26 y al artículo 115.*¹⁷⁶

Lo anterior no fue suficiente, dado que no indicó el procedimiento a seguir (es decir, era enunciativo pero no descriptivo); en consecuencia, el gobierno central presentó un documento normativo con características de procedimientos, que dieron la pauta para la ejecución

¹⁷⁵ En lo referente a los municipios.

¹⁷⁶ Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de febrero de 1983.

de tales acciones de descentralización administrativa. Como respuesta a esta situación, el gobierno federal se apoyó en dos decisiones fundamentales, para tratar de dar seguimiento al proceso de descentralización administrativa, esas decisiones fueron:

1.- Decreto del 18 de junio de 1984, por el que se obligó a todas las dependencias y entidades de la administración pública federal, a elaborar sus respectivos programas de descentralización.¹⁷⁷

2.- Implementación del programa de descentralización de la administración pública federal (el 21 de enero de 1985); y con él la materialización de las acciones en esta materia, es decir la base del procedimiento a seguir.

Desde fechas anteriores a la del día 18 de junio de 1984, el gobierno federal ya había intentado acciones específicas de descentralización administrativa.¹⁷⁸ Aunque no tan explícitamente como se debiera, estas acciones se presentaron en forma aislada y discontinuas. Por tal razón, se reestructuraron los planteamientos de la descentralización administrativa mediante el decreto que correspondió a la primera decisión del ejecutivo federal.

*El decreto presidencial, que obligó a las dependencias y entidades a elaborar sus respectivos programas de descentralización administrativa, fue un elemento que sustentó jurídicamente a la descentralización administrativa. El decreto correspondió a la orientación del plan nacional de desarrollo (1983-1988); cuyo objetivo en materia de descentralización fue tratar de revertir las tendencias de concentración de la actividad económica y de los servicios públicos principalmente.*¹⁷⁹

Con este propósito se intentó promover la modernización de la función pública para fortalecer la coordinación entre los gobiernos federal y estatales; se ordenó que las decisiones se dieran en el lugar donde se solicitaran los servicios.

¹⁷⁷ Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de junio de 1984.

¹⁷⁸ Antes del decreto del día 18 de junio de 1984, las acciones más importantes sobre descentralización administrativa, fueron los decretos de descentralización de los servicios de salud y educación

¹⁷⁹ "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988". Vid. art.21 de la Ley de Planeación. Cfr, en el punto 4.2.4. pp.105-112 de esta tesis, la "política regional"; en la cual se establecieron las bases generales para la descentralización de la vida nacional.

El decreto señaló que la descentralización iniciada en educación y salud, había demostrado la necesidad de reestructurar las dependencias centrales y el fortalecimiento de la coordinación con los gobiernos de los estados. ¹⁸⁰

La descentralización administrativa reflejó la naturaleza de las dependencias y entidades paraestatales en función de sus estructuras, de los servicios que prestaban y de las relaciones que establecieron con los diversos sectores de la sociedad. Se apoyaron en los recursos que tenían (pero no lograron la duplicación de funciones); así como de las transferencias presupuestales. Respetaron (dentro de lo posible), los derechos de los trabajadores que laboraron en la administración pública. ¹⁸¹

En base al decreto señalado, las dependencias y entidades de la administración pública federal, decidieron las funciones, el personal y los recursos a descentralizar. ¹⁸²

De acuerdo al convenio único de desarrollo, definieron el tipo de coordinación de interés común para el ejecutivo federal, los gobiernos de los estados y los municipios. Reubicaron a las entidades paraestatales que consideraron necesarias otorgándoles facultades a sus representaciones estatales; así como la creación de nuevas oficinas. El decreto del 18 de junio de 1984 estableció, que las entidades paraestatales formalizaran sus acciones descentralizadas ante la secretaría responsable de cada sector. ¹⁸³ *Se excluyeron del decreto en cuestión a la Secretaría de Marina y a la Secretaría de la Defensa Nacional.*

Como consecuencia de este decreto, se elaboró el programa de descentralización de la administración pública federal, que correspondió a la segunda decisión que instrumentó el gobierno federal, para continuar con el proceso de descentralización administrativa.

¹⁸⁰ Se entiende por dependencias a las secretarías de Estado y los departamentos administrativos que forman parte de la administración pública centralizada en base al art. 2o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (L.O.A.P.F.).

¹⁸¹ La transferencia de recursos está considerada como una facultad del ejecutivo dentro del presupuesto público federal.

¹⁸² Vid., subcapítulo 1.4. de esta tesis, pp. 17-19., diferencias entre desconcentración y descentralización administrativa.

¹⁸³ Vid. Art. 48 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (L.O.A.P.F.).

5.2. Análisis del programa de descentralización de la administración pública federal (1985-1988).

El primer mandatario de la nación puso en marcha, dicho programa el 21 de enero de 1985. Como lo señala el programa, se trató de un proceso donde lo importante fue poner en movimiento una nueva forma de relaciones administrativas y de capacidad de decisión en los propios estados, que se iría ajustando de acuerdo a las experiencias y con la disponibilidad de recursos que se obtuvieran de la federación. ¹⁸⁴

Se propuso frenar el crecimiento de la administración pública federal en el valle de México, tratando de romper con las formas centralizadas de decisión, que generan ineficiencia y limitan las posibilidades de desarrollo. Se trató de lograr mantener un sentido de equilibrio entre las responsabilidades nacionales y el impulso al desarrollo regional y una más estrecha relación del gobierno con los ciudadanos. ¹⁸⁵ *El citado programa, presentó gran énfasis en la desconcentración de funciones para tratar de responder, en el lugar donde se generaban las demandas y problemas de la sociedad, especialmente en las regiones más apartadas del país. Este programa, respondió al propósito enunciado en el plan nacional de desarrollo (1983-1988), de realizar cambios cualitativos en nuestra estructura social, económica y política.* ¹⁸⁶

El programa de descentralización de la administración pública federal (1985-1988), consta de tres partes importantes; las cuales y en el mismo orden describo con su respectivo análisis en los siguientes puntos.

5.2.1. Primer apartado: estrategia para la descentralización

Como estrategia para la descentralización, se propuso que las acciones altamente centralizadas se convirtieran en corresponsabilidad con otras entidades federativas, de manera que

¹⁸⁴ Programa de descentralización de la administración pública federal, dado a conocer el 21 de enero de 1985, por el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, durante una reunión.

¹⁸⁵ Una de las medidas complementadas con anterioridad fue el programa de desarrollo de la zona metropolitana de la ciudad de México y región centro.

¹⁸⁶ Vid., "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988". Corresponde a la estrategia económica y social, recuperar la capacidad de crecimiento y elevar la calidad del desarrollo; específicamente la segunda línea estratégica "el cambio estructural", que incluye la descentralización en el territorio nacional de las actividades productivas; además de promover los intercambios y el bienestar social.

la descentralización administrativa no se limitara al movimiento de empresas, oficinas y personal de la capital hacia los estados del país. Dentro de este apartado, se pretendió que la descentralización incidiera en diversos planos:

En lo político, por la redistribución de competencias y la participación de la comunidad en la decisiones del gobierno. Dentro de lo económico, se propuso adecuar los precios relativos a los propósitos del desarrollo nacional; en la inducción de procesos para que la dependencias y entidades públicas pudieran operar con criterios de eficiencia.

En materia de desarrollo, se propuso una localización menos concentrada de la actividad económica y una distribución más equitativa de la infraestructura y de los servicios en las diferentes regiones del país.

5.2.2. Segundo apartado: decisiones que orientaron las acciones concretas de las dependencias y entidades de la administración pública federal, para el proceso de descentralización administrativa.

Este apartado se dividió en cuatro decisiones fundamentales, que derivaron del ejecutivo federal y de las cuales partió el programa, dado a conocer el 21 de enero de 1985; para apoyar el proceso de descentralización administrativa. Las decisiones fueron :

*1.- Decisiones para apoyar el desarrollo de las actividades productivas de alcance regional, que promoverían la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la de Reforma Agraria y la de Pesca. Se deberían prever acciones que incluyeran desconcentración de funciones, descentralización de programas, de organismos y de empresas para que los gobiernos estatales fueran los responsables de la operación, reubicación de oficinas e instalaciones y trasferencias de obras de infraestructura.*¹⁸⁷

2.- Decisiones para el desarrollo social. En materia de descentralización, a la Secretaría de Educación Pública, le corresponderían los programas de los Servicios de Educación Básica y Normal; y a la Secretaria de Salud, le corresponderían los programas de salud.

¹⁸⁷ Esto a través de los convenios únicos de desarrollo (C.U.D.), por medio de los comités de planeación para el desarrollo (COPLADES).

3.- *Decisiones para la consolidación y ampliación de la infraestructura regional*, que adoptaría la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología, Secretaria de Comunicaciones y Transportes y la Secretaria de Turismo, para tratar de lograr una mayor coordinación entre los estados federados. Con esto se propuso lograr un aprovechamiento racional de los recursos locales y promover un desarrollo regional más equilibrado. También se propuso delegar más funciones a entidades y delegaciones similares, transfiriendo empresas a los gobiernos estatales, se reubicarían oficinas, se descentralizarían programas y organismos. Como ejemplo de esto tenemos, que las juntas locales de caminos se transformaron en organismos estatales a los que se les asignó mayores recursos para la conservación de carreteras y para la construcción de caminos y aeropuertos.

4.- *Decisiones para fomentar la actividad económica y ampliar el acceso a los servicios gubernamentales*, que suscribirían la Secretaria de Gobernación, la Secretaria de Relaciones Exteriores, la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaria de la Contraloría General de la Federación la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la Secretaria del Trabajo y Previsión Social y la Procuraduría General de la República. Por la naturaleza y ámbito de acción de este grupo de dependencias el programa consideró la desconcentración de funciones en las delegaciones estatales.¹⁸⁸

Respecto a la Secretaría de Gobernación, se daría una amplia dimensión estatal y regional al consejo nacional de población, se fomentaría la reforma municipal a través del centro nacional de estudios municipales. En la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se establecerían, comités regionales de asuntos financieros, con jurisdicción en algunos estados federados, que quedarían integrados por autoridades estatales, centros bancarios y uniones representativas de la actividad económica local. Se instalaría una comisión de crédito que serviría para financiar a los gobiernos estatales y municipales y que coordinaría la emisión de valores y crédito público y bancario.

Correspondería a las delegaciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto la desconcentración de nuevas funciones, en tanto que era dependencia globalizadora en materia de presupuesto y gasto público, sus atribuciones serían de orden normativo para orientar las acciones

¹⁸⁸ El programa de descentralización de la administración pública federal, no hace una distinción entre los términos de desconcentración y descentralización; para entender mejor estos términos véase el subcapítulo 1.4. de esta tesis, pp. 17-19., "diferencias entre desconcentración y descentralización administrativa".

de planeación integral por medio del convenio único de desarrollo y de los comités de planeación para el desarrollo estatal.

En cuanto a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, tiene desde su origen una organización descentralizada; sin embargo, llevaría a cabo, el control y la evaluación, se definió como una instancia central de la que difícilmente podrían desprenderse acciones o programas descentralizados.¹⁸⁹

Por otra parte, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, fortalecerían sus delegaciones con mayores funciones. La Procuraduría General de República, en base a su reglamento de 1984, y con la creación de delegaciones de circuito, contarían con una subdelegación administrativa y con coordinaciones regionales. Se reubicarían agentes del ministerio público y se apoyaría el proceso de desconcentración de las comandancias de la policía judicial en la ciudad de México y en los estados de la República.

5.2.3. Acciones del programa

*Se trató que las acciones del programa, respondieran a los requerimientos de los distintos sectores sociales que atiende cada una de la secretarías y a las prioridades de los estados federados, que serían formuladas a través de los comités de planeación para el desarrollo de los estados.*¹⁹⁰ Las acciones, fueron de tres tipos:

1.- *La transferencia de entidades paraestatales administradas por el gobierno federal, a los gobiernos de los estados, para tratar de que se convirtieran en instrumentos de apoyo al desarrollo de los estados.*

2.- *Se propuso una coordinación para la ejecución y operación de programas de desarrollo, cuya responsabilidad sería transferida a los gobiernos de los estados por medio del*

¹⁸⁹ Durante el mensaje de toma de posesión, el presidente de la República, anunció la creación de la Contraloría General de la Federación, con rango de Secretaría de Estado; para sistematizar y fortalecer las facultades de fiscalización, control y evaluación de la administración pública federal.

¹⁹⁰ Los comités de planeación para el desarrollo (COPLADES), establecen las relaciones intergubernamentales, mediante convenios en la Federación.

convenio único de desarrollo, con el propósito de fortalecer progresivamente la capacidad técnica y administrativa de los gobiernos de los estados.

3.- *Desconcentración de funciones administrativas*, lo que dependería de las características de cada dependencia o entidad, ya que existen funciones del gobierno federal que, por su naturaleza requieren de decisiones centralizadas. Se propuso que todas las funciones se desconcentrarían por medio de los convenios únicos de desarrollo de cada entidad federativa. En la formulación de estos convenios participarían los tres órdenes de gobierno y los sectores social y privado de cada estado del país.

*Inició formalmente el gobierno federal, con este programa, el proceso de descentralización de su aparato administrativo, la naturaleza de las atribuciones de cada dependencia determinarían el ritmo con que cada una avanzaría. Sin embargo, el ejecutivo federal, propuso que aquellas dependencias vinculadas con la actividad productiva, el campo y el desarrollo social, deberían avanzar más rápido y más a fondo.*¹⁹¹

Como consecuencia de los sismos de septiembre de 1985, (que fueron más graves de lo que hubieran sido; de estar menos concentrados los recursos oficiales y de información del sector público y privado), en este programa, se trató de dar un mayor impulso, al proceso de descentralización administrativa. En cualquier caso se propuso que las decisiones que se llevaran a cabo, siguieran las líneas planteadas por el programa de descentralización de la administración pública federal dado a conocer el 21 de enero de 1985.

Expongo en el punto 5.3., los principales propósitos de la comisión nacional de reconstrucción, como una de las primeras medidas que instrumentó el gobierno federal, a consecuencia de los sismos.

¹⁹¹ A la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, a la Secretaría de la Reforma Agraria y a la Secretaría de Pesca, les correspondió la actividad productiva y la actividad del campo. Por otra parte, a la Secretaría de Educación Pública y a la Secretaría de Salud les correspondió el desarrollo social.

5.3. Comisión nacional de reconstrucción

Debido a la magnitud de los daños causados por los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985, fue necesario que el ejecutivo federal instrumentara las medidas adecuadas para restablecer el funcionamiento, principalmente de la ciudad de México, ya que fue la ciudad más afectada por los sismos. El ejecutivo federal propuso, que para lograr la reconstrucción del país, especialmente, del Distrito Federal, se requería de una acción coordinada entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales, así como también de los diversos grupos de la sociedad. Asimismo, se debía jerarquizar y racionalizar la utilización de los recursos financieros y materiales, tratando de garantizar su eficiencia y su aplicación, se determinarían las reducciones necesarias a planes y programas de gobierno, que lo ameritaran. ¹⁹²

Dentro de este contexto, se hizo evidente la necesidad de impulsar con mayor rapidez el proceso de descentralización de los diversos aspectos de la vida nacional, tanto del sector público; como del sector privado y social. De acuerdo a esto el ejecutivo federal propuso también, apresurar la ejecución del programa de descentralización de la administración pública federal, que se venía realizando gradualmente desde su inicio. Se consideró nuevamente, la reubicación al interior del país, de oficinas administrativas, aunque fuese en forma temporal para reanudar los servicios al público, debido a la situación que se vivía en esos momentos en la ciudad de México. Así, presentó el secretario de programación y presupuesto, el 29 de septiembre de 1985, una propuesta concreta de descentralización de la administración pública federal, en la que se incluía la reubicación en provincia del "Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, del organismo Caminos y Puentes Federales de Ingresos y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología". Superada la situación de emergencia, se establecieron metas para tratar de reponer lo destruido y, al mismo tiempo se propuso profundizar un cambio estructural, mediante acciones concretas de apoyo a la descentralización de la vida nacional. ¹⁹³

Dentro del marco del sistema nacional de planeación democrática se creó la comisión nacional de reconstrucción por acuerdo presidencial, el 4 de octubre de 1985, como un órgano de consulta y participación, en las acciones que los sectores público, privado y social, realizarían a nivel nacional, para enfrentar y tratar de resolver los problemas causados por los

¹⁹² Como consecuencia de los sismos del día 19 y 20 de septiembre de 1985, se destinaron mayores recursos a la reconstrucción de viviendas y a la reparación de los servicios públicos principalmente en la ciudad de México. Por esta razón, se hicieron las transferencias de recursos financieros y materiales de otros programas no prioritarios.

¹⁹³ El titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en ese entonces era el Lic. Carlos Salinas de Gortari

sismos.¹⁹⁴ *Para guiar el desempeño de sus tareas, la comisión lo haría a través de los siguientes criterios:*

PRIMERO: *Se auxiliaría a los damnificados;*

SEGUNDO: *Se coordinaría la acción pública y social en torno a las prioridades de reconstrucción de vivienda, hospitales, escuelas, comunicaciones, sistemas de agua potable y restablecimiento de los servicios públicos;*

TERCERO: *Se fomentaría la descentralización de los diversos aspectos de la vida nacional, tanto del sector público, como de los sectores privado y social, atendiendo al equilibrio urbano y la integración regional;*

CUARTO: *Se promocionarían fuentes de financiamiento y consideraciones de estrategias y prioridades para la asignación de recursos que demandaran las tareas de reconstrucción;*

QUINTO: *Se formularían las readecuaciones necesarias a los planes y programas de gobierno, se trataría de ubicar eficientemente las tareas de reconstrucción en las políticas de desarrollo nacional, sectorial y regional;*

SEXTO: *Se promocionaría y organizaría la movilización de la participación social en las tareas de reconstrucción.*

SÉPTIMO: *Se promocionaría y se daría un uso adecuado y oportuno al auxilio internacional.*

OCTAVO: *Se trataría de sistematizar la experiencia de enfrentamiento de los problemas provocados por el sismo, para formular programas preventivos de situaciones de emergencia;*

NOVENO: *Se trataría de hacer un escrupuloso, eficiente y honesto uso de los recursos.*

Dentro de los criterios de esta comisión se hace referencia a la descentralización de los diversos aspectos de la vida nacional, específicamente en el punto número tres, como ya lo hemos señalado, el gobierno federal se propuso continuar y apresurar este proceso, a consecuencia de los sismos de 1985.

Sería presidida la comisión nacional de reconstrucción por el presidente de México, por servidores públicos del gobierno federal, cuya participación se consideró importante, según los asuntos que se trataran. *Para lograr un mejor desempeño de sus funciones, la comisión se auxiliaría de seis comités.*¹⁹⁵

¹⁹⁴ Acuerdo por el que se crea la "Comisión Nacional de Reconstrucción", publicado en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F.), el día 4 de octubre de 1985.

¹⁹⁵ En el artículo primero del acuerdo por el que se crea la comisión nacional de reconstrucción, se establecen los citados seis comités.

- 1.- *Comité de reconstrucción del área metropolitana de la ciudad de México.*
- 2.- *Comité de descentralización.*
- 3.- *Comité de asuntos financieros.*
- 4.- *Comité de auxilio social.*
- 5.- *Comité de coordinación del auxilio internacional.*
- 6.- *Comité de prevención de seguridad civil.*

Se integrarían los comités, por acuerdo del presidente de México, escuchando la opinión de los miembros de la comisión nacional de reconstrucción y con una representatividad similar a la de la comisión, que incluyera a personalidades destacadas de la sociedad. Asimismo, se invitaría a los gobiernos de los estados y a los gobiernos de los municipios a participar en los comités cuando los asuntos a tratar pudieran repercutir directamente en su ámbito territorial.

Se propuso que los trabajos y las propuestas concretas de la comisión nacional de reconstrucción, fueran la base para la coordinación de la acción pública y social, en torno a las prioridades, establecidas en los criterios de la citada comisión.

Como ya mencioné, la comisión nacional de reconstrucción, se auxiliaría de varios comités, uno de ellos fue el comité de descentralización, creado con el propósito de consolidar el proceso de descentralización iniciado formalmente el 21 de enero de 1985, por el gobierno federal con el programa de descentralización de la administración pública federal. ¹⁹⁶ De acuerdo al orden de este subcapítulo, como cuarto y último punto expongo los principales propósitos del comité de descentralización. ¹⁹⁷

5.4. Comité de descentralización

Como consecuencia de los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985, el ejecutivo federal se propuso, profundizar en las acciones de descentralización del sector público federal, tomando como base los avances que en esos momentos se registraban en el programa de descentralización de la administración pública federal. Este programa se integró con los planteamientos y propuestas que a este respecto formularon las dependencias y entidades de la

¹⁹⁶ Acuerdo por el que se crea el comité de descentralización, publicado en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F.), el día 10 de octubre de 1985.

¹⁹⁷ Como se puede observar, en el siguiente punto expongo las funciones del segundo comité de la comisión nacional de reconstrucción, referente a la descentralización con el propósito de dar continuidad al objeto de estudio.

administración pública federal. Para tratar de continuar con este proceso de manera eficiente y ordenada, se propuso la participación conjunta de los sectores público, privado y social.¹⁹⁸

Por acuerdo presidencial se creó el comité de descentralización como órgano de consulta y participación, con la finalidad de tratar de lograr que las acciones de los sectores público, privado y social, estuvieran orientadas efectivamente al fomento de la descentralización de los diversos aspectos de la vida nacional. En base a este decreto, se estableció el acuerdo para la creación del comité de descentralización. Con este comité:

- I. Se analizaría y discutiría el impacto del proceso de descentralización de la administración pública federal, en la actividad económica y social;*
- II. Se propondrían opciones para estimular los procesos de descentralización de la educación y de los servicios de salud en marcha;*
- III. Se propondrían políticas de descentralización de la actividad económica en general, así como de los servicios;*
- IV. Se analizarían medidas para la descentralización de la educación superior, la ciencia y la tecnología;*
- V. Se aportarían los elementos necesarios para la selección de ciudades receptoras de la descentralización;*
- VI. Se preverían las posibles relaciones entre la descentralización, la producción agropecuaria y el desarrollo regional;*
- VII. Las demás que fueran consecuentes con sus fines.*

Por otra parte, para la adecuada atención, análisis y discusión de los principales problemas que incidieran en la descentralización, el comité contaría con las siguientes coordinaciones:

- 1. De vinculación y de las decisiones de descentralización de la administración pública federal, con la actividad económica y social de cada región;*
- 2. De educación y salud;*
- 3. De descentralización de la educación superior, la ciencia y la tecnología;*

¹⁹⁸ En el subcapítulo 3.3, de esta tesis, pp. 57 y 58, destinado al impulso de la descentralización para lograr la integración regional dentro del programa inmediato de reordenación económica (PIRE); expongo las primeras acciones sobre descentralización administrativa, que realizó el ejecutivo federal antes de reunir todas las acciones en el programa de descentralización de la administración pública federal en 1985.

4. De infraestructura y vivienda de las ciudades receptoras;
5. De descentralización de la actividad industrial, comercial y de abasto;
6. De reconversión de la industria paraestatal;
7. De descentralización y producción agropecuaria y pesquera;
8. De descentralización de los servicios;
9. De desarrollo regional, y
10. Las demás que se estimaran necesarias para el cumplimiento de las funciones del comité.

Estas coordinaciones tendrían por objeto, recabar la información; así como las propuestas y puntos de vista de sus integrantes para que pudieran ofrecer sugerencias y recomendaciones a la comisión nacional de reconstrucción, por conducto del comité de descentralización.

Sería presidido el comité de descentralización, por el presidente de México o por los titulares de las dependencias del ejecutivo federal, que éste designara. El comité se integraría por acuerdo del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, escuchando la opinión, y con una representación similar a la de la comisión, que incluyera a personalidades destacadas de la sociedad. Las coordinaciones del comité de descentralización se integraría con una representatividad análoga a la del comité, escuchando para tal efecto la opinión de los miembros del mismo.

Para el desempeño de sus funciones, el comité se coordinaría con otros órganos del ámbito local que se constituyeran para los mismos propósitos en las entidades federativas y municipios, asimismo, se les invitaría a participar en las coordinaciones, cuando los asuntos a tratar pudieran repercutir directamente en sus respectivos territorios.

Dentro de la comisión nacional de reconstrucción, el comité de descentralización se propuso fomentar la descentralización de la vida nacional para tratar de lograr una reorganización de la administración pública federal, asimismo, mantener las sedes de las secretarías de Estado, en la capital de la República; se descentralizaría a las entidades federativas recursos, oficinas y facultades, como parte de un proceso más amplio que incluiría la educación superior, la actividad económica industrial, los servicios, el comercio y las finanzas.

Otro de los comités auxiliares de la comisión nacional de reconstrucción, fue el comité de reconstrucción del área metropolitana de la ciudad de México, que también sería un

órgano de consulta y participación de los diferentes sectores del Distrito Federal; se encargaría de integrar un programa de reconstrucción de la ciudad que conjugara las acciones públicas y privadas, para tratar de beneficiar a la población afectada por los sismos. ¹⁹⁹

También, se propuso en este comité de reconstrucción del área metropolitana de la ciudad de México, profundizar y apresurar los esfuerzos de descentralización, como uno de sus principales lineamientos. Asimismo, para el mejor desempeño de sus funciones, el comité se auxiliaría de varios subcomités, uno de ellos se encargaría de la descentralización y desconcentración en el Distrito Federal.

Expuesto el programa de descentralización de la administración pública federal, así como los motivos, por los cuales fue creada la comisión nacional de reconstrucción y sus respectivos comités, en el siguiendo capítulo presento, el programa de aliento y crecimiento (PAC), que fue propuesto como una alternativa más, para tratar de resolver la situación que en ese entonces, tenía el país.

¹⁹⁹ Acuerdo por el que se crea, el "Comité de reconstrucción del área metropolitana de la ciudad de México", publicado en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F.), el día 11 de octubre de 1985 .

C A P Í T U L O 6.

LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL PROGRAMA DE ALIENTO Y CRECIMIENTO (PAC). 1986.

Debido a los fenómenos económicos y financieros nacionales e internacionales, el 23 de junio de 1986, se dio a conocer el "Programa de Aliento y Crecimiento" (PAC); considerado como una respuesta, a las condiciones que enfrentaba el país.²⁰⁰

Por los acontecimientos que en materia económica se estaban desarrollando; el 23 de junio de 1986 se dieron a conocer, por parte del gobierno federal, los lineamientos de política económica del programa de aliento y crecimiento, el cual propondría: cinco postulados, cuatro objetivos fundamentales y una estrategia central.

6.1. Situación de la administración pública federal mexicana en materia de descentralización administrativa en el período de septiembre de 1985 a junio de 1986.

En este período nos encontramos con situaciones económicas, políticas y financieras que el programa inmediato de reordenación económica no pudo resistir.

*México se encontraba inmerso en una crisis económica, la cual se agudizó con las pérdidas por los sismos del día 19 y 20 de septiembre de 1985, mismos que obligaron al gobierno federal a adecuar la estrategia económica para intentar lograr la estabilización y la reactivación productiva. Los problemas y daños provocados por los sismos obligaron a iniciar de inmediato la reconstrucción de las zonas, provocando con ello modificaciones en el gasto público de la federación de manera considerable.*²⁰¹

Esta situación, provocada por los sismos, hicieron evidente la necesidad de apresurar la descentralización de la vida nacional, y continuar con la ejecución del programa de

²⁰⁰ La primera estrategia adoptada por el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado fue el programa inmediato de reordenación económica (PIRE), que dio a conocer en su mensaje de toma de posesión, el 10 de diciembre de 1982; este programa fue sustituido el 21 de febrero de 1982 por la política de contención de choque petrolero, y ésta a su vez fue sustituida por el programa de aliento y crecimiento (PAC), adoptado el 23 de junio de 1986.

²⁰¹ Si en la ciudad de México, no existiera esa excesiva concentración, los daños hubieran sido menores.

descentralización de la administración pública federal, por tanto, *el presidente de la República propuso medidas específicas dentro de la comisión nacional de reconstrucción, como fue el comité de descentralización*; continuando así con el proceso de descentralización, que iniciara al principio de su administración con la descentralización de los sectores de educación y salud con la reforma al artículo 115 Constitucional. ²⁰²

No se habían concluido las primeras acciones para enfrentar los efectos de los sismos, cuando inesperadamente, el precio del barril de petróleo; principal producto de exportación y fuente mayoritaria de los ingresos públicos, se desplomó de manera drástica. Como consecuencia de una guerra generalizada de precios y mercados a nivel mundial, la caída de los ingresos provenientes de la venta al exterior del petróleo, representó una pérdida de la tercera parte de las divisas que se obtenían por exportación y que equivalían a casi el 20% de los ingresos públicos totales y aproximadamente el 6% del producto nacional. ²⁰³

Para 1986, se estimó un crecimiento relativo y un endeudamiento exterior hasta de 400 millones de dólares, esta propuesta partió del supuesto de que el precio promedio del barril de petróleo mexicano sería de 22.50 dólares por barril. ²⁰⁴ Sin embargo la drástica caída del precio del petróleo obligó a revisar la estrategia económica; a través de una *política de choque petrolero, dada a conocer a través de un mensaje dirigido a la nación por el presidente de la República, el día 21 de febrero de 1986. En el citado mensaje anunció, que la política económica interna no se modificaría en su carácter, pero se harían los ajustes necesarios ante la magnitud de los ingresos petroleros que inesperadamente dejaban de entrar al país.* ²⁰⁵

Se ajustarían las estrategias y compromisos sectoriales, se pretendió profundizar en la jerarquización de prioridades, se revisarían los objetivos y metas contenidas en los programas sectoriales, se debía revisar y evaluar los paquetes de proyectos para conformar el programa de inversión 1987-1988, del sector público; se reasignarían los recursos en forma más eficiente y equitativa, asimismo, se impulsaría el proceso de cambio estructural.

²⁰² El 6 de diciembre de 1982, el presidente De la Madrid envió la iniciativa de reforma al artículo 115 Constitucional al H. Congreso de la Unión. Dicha iniciativa consistió en promover la descentralización del sector de educación y del sector de salud hacia las entidades federativas y hacia los municipios del país. Finalmente la iniciativa fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F.), el día tres de febrero de 1983.

²⁰³ México, Presidencia de la República. Seis..., p. 244

²⁰⁴ Idem.

²⁰⁵ Esta estrategia fue la adecuada para proteger la economía nacional durante el lapso requerido por la negociación de la deuda externa, pero el estancamiento y la recesión fueron factores que hicieron su aparición y la estrategia dejó de ser viable.

Sin embargo, se consideró que esta estrategia tenía un límite, por sus consecuencias de estancamiento y recesión; siendo necesario, adoptar una nueva alternativa, el programa de aliento y crecimiento, que describo en el siguiente punto.

6.2. Contenido central del programa de aliento y crecimiento y las acciones referentes a la descentralización administrativa.

Teniendo el panorama general de la situación que prevalecía entre septiembre de 1985 a junio de 1986, en este punto expongo el contenido general del programa de aliento y crecimiento y seguidamente, las principales acciones que en materia de descentralización de plantearon.

6.2.1. Contenido general del programa de aliento y crecimiento.

Debido a los acontecimientos que en materia económica se estaban desarrollando; *el 23 de junio de 1986 se dio a conocer, por parte del gobierno federal, los lineamientos de política a adoptar a través del programa de aliento y crecimiento; el cual, propondría: cinco postulados, cuatro objetivos fundamentales y una estrategia central.*

6.2.1.1. Postulados del programa de aliento y crecimiento

El objetivo principal del programa de aliento y crecimiento fue : "Lograr un crecimiento real del producto interno bruto (PIB) de entre 3 y 4 % en 1987 y 1988, con estabilidad de precios". ²⁰⁶ *En base a este objetivo, se presentaron cinco postulados fundamentales.* ²⁰⁷

PRIMERO: *Se cambiarían los términos de la negociación con los acreedores de la deuda externa. Específicamente, la prioridad sería asegurar una tasa de crecimiento moderado de la economía; para lo cual, se plantearía a los acreedores una disminución de los pagos del servicio de la deuda. Esto se les expondría detalladamente a los acreedores en las negociaciones sobre la deuda externa, para llegar a un nuevo acuerdo en forma concertada, no unilateral.* ²⁰⁸

²⁰⁶ Lajous Alejandro. Programa de Aliento y Crecimiento en las razones y las Obras cuarto año. Presidencia de la República. Ed. Fondo de Cultura Económica.[s.e.], [s.f.], p. 439.

²⁰⁷ Expongo la síntesis de los puntos centrales del programa de aliento y crecimiento(PAC).

²⁰⁸ En cuanto a la negociación de la deuda externa, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, propuso el 30 de diciembre de 1986, a los acreedores canjear débitos por bonos con un sólo vencimiento a veinte años. Para garantizar el pago de esos bonos, México a su vez, adquiría bonos "cupones cero " del tesoro Estadounidense, cuya capitalización también a veinte años, permitiría dicho pago.

SEGUNDO: *Se aumentaría la disponibilidad de recursos financieros dentro del país, para hacer descender las tasas de interés y liberalizar el crédito al sector privado.* El incremento de los recursos financieros dentro de la economía se conseguiría, por un lado, mediante un mayor volumen de recursos externos, resultado de las negociaciones que se realizarían con los acreedores. Esto significaba, que se buscarían nuevos créditos y la reducción de los pagos de interés que se venían haciendo al exterior. Por otro lado, se anunció que , como complemento a la medida anterior, se introducirían nuevos instrumentos de captación al mercado financiero nacional que ofrecieran rendimientos más seguros en relación con la evolución de la inflación y el tipo de cambio, con objeto de retener y elevar el ahorro interno en el país.

TERCERO: *Como piedra angular del problema, se alentaría la inversión privada.* La liberación del crédito y el descenso gradual de las tasas de interés, estimularían la inversión de los particulares, para tratar de proteger y ampliar la planta productiva y el empleo. Esto se reforzaría con el apoyo del gobierno a las actividades exportadoras. Se pretendió que con tales medidas, la inversión aumentaría considerablemente; supuestamente en 1984 y 1985 había sido capaz de crecer a tasas reales de 9 y 14 % respectivamente.

CUARTO: *Se revisaría la política de ingresos del sector público, para fortalecer sus recursos propios, como medios de financiamiento para sus gastos.* En particular, se reestructuraría la política tributaria, de modo que fuera congruente con la realidad económica que vivía el país, porque la inflación venía disminuyendo la base gravable de algunos impuestos; por lo tanto, disminuía también la recaudación.

Asimismo, se continuarían ajustando los precios y las tarifas de los bienes y servicios proporcionados por las empresas públicas para evitar rezagos ante el aumento general de los precios en la economía, se mejoraría la situación financiera de estas empresas y se controlaría el déficit público.²⁰⁹

QUINTO: *Se reorientaría selectivamente el gasto público, sin alterar su monto total.* En otras palabras, se destinarían recursos adicionales a ciertos renglones fundamentales del gasto corriente y de inversión; para lo cual, se disminuiría el gasto destinado a programas

²⁰⁹ Los ingresos públicos, son los recursos económicos que el Estado y los entes públicos deben captar en propiedad para destinarlos a cubrir los gastos e inversiones del Estado y del sector gubernamental; necesarios para prestar servicios públicos a la colectividad en tiempo oportuno y condiciones normales. Los ingresos públicos se clasifican en ordinarios y extraordinarios.

relativamente menos prioritarios, de manera que el gasto total no fuera objeto de una expansión presupuestaria. ²¹⁰

6.2.1.2. Objetivos del programa de aliento y crecimiento

En noviembre de 1986, el ejecutivo federal dio a conocer cuatro objetivos y una estrategia, que se debían implementar en el siguiente año. El objetivo general del programa de aliento y crecimiento fue: "Lograr un crecimiento real del producto interno bruto (PIB) de entre 3 y 4 % en 1987 y 1988, con estabilidad de precios". ²¹¹

1.- *Se debía alentar un crecimiento económico moderado pero con generación de empleos*, mediante una mayor disponibilidad de créditos a los sectores privado y social, estímulos fiscales permanentes a la inversión productiva y una reactivación ordenada y selectiva de la inversión pública.

2.- *Se renovaría el combate a la inflación, mediante un esfuerzo adicional de saneamiento de las finanzas públicas* y un conjunto de medidas que disminuyeran presiones de costo y factores de inercia.

3.- *Se consolidaría y ampliaría el proceso en marcha de cambio estructural*, mediante el fortalecimiento y la reconversión de las áreas estratégicas y prioritarias del sector público, la desincorporación de las entidades públicas que no lo son y la modernización de la planta industrial nacional.

4.- *Se impulsaría la descentralización de la vida nacional, mediante el fortalecimiento del pacto federal*, la promoción de programas especiales de vivienda y de dotación de infraestructura en ciudades medias prioritarias y la reducción paulatina de los altos costos de concentración urbana. ²¹²

²¹⁰ Según lo demuestra la historia, el gasto siempre ha resultado deficitario.

²¹¹ Estos objetivos fueron tomados de "Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación, de 1987."

²¹² Pacto federal, es el acuerdo que se realiza entre estados federados como miembros de la federación, bajo la observancia de lo dispuesto en la Constitución General de la República.

6.2.1.3. Estrategia central del programa de alicto y crecimiento

Para alcanzar los objetivos anteriores se propuso una estrategia económica "cuyo propósito era reducir la inflación como requisito para el crecimiento sostenido." Esta estrategia constó de tres fases:

- 1.- Corrección de precios relativos. ²¹³
- 2.- Reducción de la inflación. ²¹⁴
- 3.- Reactivación económica moderada. ²¹⁵

Después de haber mencionado el contenido del programa de alicto y crecimiento (PAC), procedo a exponer las principales acciones que en materia de descentralización administrativa se plantearon.

6.2.2. Principales acciones que en materia de descentralización administrativa se plantearon durante la vigencia del citado programa.

En el periodo (junio 1986 a diciembre 1987) se continuaría con este proceso, basándose en el programa de descentralización de la administración pública federal propuesto. ²¹⁶

Dentro de este contexto se creó el primer centro regional de decisión en Jalisco, con el propósito de evitar dispersión, ineficiencia o una reproducción de los problemas de concentración urbana industrial como la del Distrito Federal.

En relación con la transferencia de áreas operativas y de servicios a los gobiernos de los estados, se pretendió continuar con la descentralización de los servicios de salud a población abierta en las entidades federativas; además, se instalaron los comités consultivos para

²¹³ El control de precios se lograría mediante una revisión de la frecuencia y de los montos de los ajustes de precios y tarifas

²¹⁴ Esta fase se llevaría a cabo combinando dos líneas de acción:

1. Un esfuerzo adicional de saneamiento de las finanzas públicas, para reducir el déficit operacional y garantizar que su funcionamiento no fuera una fuente de presiones inflacionarias.
2. Una reducción de precios, atacando los procesos inflacionarios.

²¹⁵ Se proponía una recuperación gradual; pero para que fuera sostenida, debió plantearse sobre las bases del proceso de cambio estructural puesto en marcha.

²¹⁶ Cfr., capítulo 5 de esta tesis, pp. 113-126.

la descentralización administrativa, los cuales, se encargarían de estudiar la situación de la educación básica y normal en cada entidad federativa . Asimismo, se le entregarían a los estados federados; aquellas entidades paraestatales, que por su ubicación y tipo de servicio que prestaran, tenían su cobertura local o regional. ²¹⁷

A finales de 1986 el gobierno de la República planteó la necesidad de modernizar sus instituciones pretendiendo con ello, lograr el cambio estructural; con ese propósito se presentó un programa de reconversión industrial del sector paraestatal que debía llevar a cabo las siguientes acciones:

- Fortalecer los aspectos sociales, redistributivos del crecimiento.*
- Reorientar y modernizar el aparato productivo y redistributivo.*
- Descentralizar en el territorio nacional las actividades productivas y el bienestar social.*
- Adecuar las modalidades del financiamiento a las prioridades del desarrollo.*
- Preservar, movilizar y proyectar el potencial de recursos humanos naturales, tecnológicos y culturales del país.* ²¹⁸

Como una acción más, sobre descentralización administrativa, dentro del contexto del programa de aliento y crecimiento, en 1987 se renovaron los treinta y un convenios únicos de desarrollo, para tratar de continuar con el fortalecimiento a la coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. Se propuso lograr la descentralización de la programación, ejecución, control y evaluación de las inversiones hacia las entidades federativas y de estos a los municipios. ²¹⁹

Por otra parte la reordenación de la actividad económica en todo el país y el desarrollo estatal, fueron objetivos que se propusieron para avanzar en el desarrollo regional. El gobierno federal, a través de sus dependencias y en coordinación con los gobiernos de los estados, definió las regiones del Mar de Cortés, frontera norte, sureste, centro y zona

²¹⁷ Entendiendo como población abierta a aquellos lugares que no cuentan con servicios del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) , e Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

²¹⁸ Flores Caballero. Romero..., p. 21.

²¹⁹ Los convenios únicos de desarrollo (CUD), se establecieron con el fin de que los recursos asignados al desarrollo regional se orientaran a inversiones importantes para fortalecer la infraestructura básica y productiva. Asimismo se han considerado instrumentos fundamentales en el proceso de descentralización; ya que en él, se comprometen acciones y recursos específicos para continuar la descentralización de la administración pública federal.

metropolitana del Distrito Federal. Se pretendió que con acciones coordinadas de la federación y de los estados, se aprovecharían sus potencialidades productivas; mejorarían las condiciones para su desarrollo y tratarían de vincular a los mercados con el resto del país.²²⁰

Por último, expongo la causa principal por la que esta estrategia denominada programa de aliento y crecimiento, (que pretendió ser viable en su momento), dejó de tener vigencia, para dar origen a una nueva estrategia de concertación entre los diferentes sectores de la sociedad (el pacto de solidaridad económica).

6.3. Consideraciones finales de la descentralización administrativa y el programa de aliento y crecimiento.

La descentralización administrativa iniciada en enero de 1985, continuaría impulsando la transferencia de áreas operativas y de servicios a los gobiernos de los estados. Se trataría de lograr los objetivos del desarrollo regional y estatal con las prioridades nacionales, a través de la coordinación intergubernamental. Se atenderían las demandas, tanto de la sociedad como de los gobiernos de los estados, para descentralizar.

En su último año de gobierno, el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, reiteró su compromiso con la sociedad de establecer acciones adecuadas para la descentralización, para tratar de lograr un cambio estructural que demandaban las circunstancias y proponer de manera general las bases para la modernización que requería el país. En cuanto a la estrategia económica del programa de aliento y crecimiento; dejó de tener vigencia por diversos factores, los precios del petróleo seguían siendo bajos. durante 1987; a los efectos adversos de la caída de la Bolsa Mexicana de Valores.²²¹ Se sumó la devaluación del peso frente al dólar en el cuarto trimestre del citado año así como, un notable aumento de las tasas de interés.²²²

Por estas razones, no se logró cumplir con la política en materia económica prevista para 1987, como fue el objetivo de reducir la inflación, en este mismo año. Así, en el último mes de 1987, la economía mexicana presentaba nuevamente problemas muy graves. Ante

²²⁰ De estas áreas se propusieron programas para su desarrollo, los cuales pueden ser verificados en Cuadernos de Renovación Nacional, tomo II..., pp. 33 a 59.

²²¹ El 19 de octubre de 1987 se desplomó la Bolsa Mexicana de Valores, simultáneamente a la caída de las Bolsas de Valores de un gran número de países.

²²² Cfr. los anexos de esta tesis.

estas situaciones, el ejecutivo federal, miembros de su gabinete y representantes de los sectores obrero, campesino y empresarial, acordaron emprender de manera concreta un esfuerzo de concertación y firmaron el pacto de solidaridad económica, el 5 de diciembre de 1987; cuyos objetivos principales serían ajustar el gasto público y lograr la recuperación de la actividad económica. Este programa es analizado en el siguiente capítulo.

C A P Í T U L O 7

LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL PACTO DE SOLIDARIDAD ECONÓMICA (PSE) 1987.

Dentro de la administración del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, *el día 15 de diciembre de 1987; se acordó la concertación del llamado "Pacto de Solidaridad Económica"(PSE).* En este capítulo presento el análisis de las acciones que en materia de descentralización se manifestaron durante la vigencia de este pacto.²²³

Este pacto se planteó como un programa temporal que pretendió responder a las necesidades de ajuste y revisión de la política económica que se estableció en el país durante los últimos años. El día 15 de diciembre de 1987 se firmó un acuerdo de concertación con los sectores de la población; El presidente Miguel de la Madrid Hurtado anunció las medidas que posteriormente intervendrían en la lucha contra la inflación. Hecha esta descripción procedo al análisis de la información.

7.1. Situación de la administración pública federal en México en 1987, en materia de descentralización administrativa.

En este apartado presento los factores más importantes que propiciaron la firma del pacto de solidaridad económica. Este pacto, fue planteado como un programa temporal que pretendía responder a las necesidades de ajuste y revisión de la política económica que se estableció en el país durante los últimos años.

Los antecedentes de este programa se caracterizaron principalmente por etapas de aceleración y freno de la actividad económica, alta vulnerabilidad del aparato productivo por el uso desmedido de recursos internos y externos, altos niveles de deuda interna y externa, crecientes déficits públicos, alto proteccionismo, relativo abandono de sectores importantes como el agrícola, altos niveles de subsidios y transferencias gubernamentales.

²²³ MÉXICO, Presidencia de la República. Pacto de Solidaridad Económica, firmado en el salón Carranza de los Pinos el 15 de diciembre de 1987. También cfr. El Mercado de Valores, Revista No. 21, noviembre de 1988, año XLVII, Editado por Nacional Financiera. México, 1988., pp. 3 y 4.

Para corregir estos desequilibrios se propuso un programa que implementara medidas fiscales y monetarias y de impulso a sectores productivos. La inflación alcanzó niveles sumamente altos, aunque hubo años en que disminuyeron su crecimiento, como en 1983 y 1984; sin embargo, en otros se agravó significativamente esta tendencia por elementos económicos contrarios, tanto internos como externos. En 1985, a la fuerte restricción de los recursos financieros externos se unieron circunstancias de emergencia, como el terremoto de septiembre lo cual propició que los recursos que se habían destinado para continuar con las propuestas de descentralización se canalizaran hacia la reconstrucción.

El proceso de descentralización que se planteó el 21 de enero de 1985, con el programa de descentralización de la administración pública federal, se vio interrumpido por falta de recursos económicos, sólo se continuó con la desincorporación y venta de empresas paraestatales. Otro aspecto que frenó el desarrollo económico del país fue el choque petrolero de 1986, en el cual México llegó a vender a cinco dólares el barril de petróleo.²²⁴

Durante 1987 se registró un ligero mejoramiento de la actividad económica que significó una captación alta de recursos financieros en mercados de renta variable y un fortalecimiento de las reservas. Pero aún en esta situación, existían altos niveles de inflación y elevadas tasas de interés.

La existencia de los factores anteriores, fue estimulada por las actividades financieras internacionales que se reflejarían principalmente, en la caída de las Bolsas de Valores de varios países. En México la caída de la Bolsa de Valores se unió a factores que agravaron este fenómeno, como las bajas graduales que se dieron en las tasas internas de interés junto con altos niveles de inflación. Así los inversionistas dejaron de considerar a la Bolsa de Valores como un medio de protección a sus ahorros respecto a la inflación interna. Aparecieron presiones en el mercado del dólar libre que a su vez se convirtió en una presión real sobre los precios e indujo en el obrero justas demandas por revisiones de salarios.

Para estas fechas, la Constitución General de la República, había sido reformada varias veces, en beneficio del ejecutivo federal, como medio de legitimación de sus acciones de gobierno y en beneficio de la clase política a la cual él pertenecía. La descentralización solo resultó ser una promesa de desarrollo para las entidades federativas y sus respectivos municipios.

²²⁴ Cuadernos de Renovación Nacional. Planeación Democrática. Tomo III..., p. 113. dice "Choque Petrolero se le llamó al desplome del precio internacional de los hidrocarburos que se suscitó a principios de 1986".

Sobre esto, el Dr. Ricardo Uvalle Berrones, señala: "[...]. También las Constituciones políticas dan cobertura y contenido a la razón de Estado. En el apartado que denomina "orgánico", establecen no solo la composición de los órganos y funciones estatales, [...], se protege la legitimidad del poder estatal. Es la fuente que permite a los mandatarios asegurar la relación de gobernantes y gobernados[...]".²²⁵

El Dr. Ricardo Uvalle Berrones, en otra publicación es contundente al indicar que "[...], los gobiernos se caracterizan no tan sólo como instituciones formales y públicas, sino también como un tipo de organización que tiene como tarea transformar cualitativamente las condiciones de vida de los ciudadanos. ".²²⁶

Desafortunadamente los fenómenos cuantitativos (tales como el exceso de población y la insuficiencia de recursos para satisfacer sus necesidades mínimas de subsistencia), desencadenan a otros fenómenos cualitativos; sobre todo el de ingobernabilidad. Nuevamente el Dr. Ricardo Uvalle Berrones, nos ilustra al señalar en otra de sus publicaciones lo siguiente: "[...] La ingobernabilidad natural de los individuos no debe perpetuarse ni reproducirse permanentemente. No puede haber convivencia pacífica ni acuerdos verbales en un contexto donde el riesgo generado con las pretensiones individualistas genera situaciones de inseguridad y conflictos intermitentes. ".²²⁷

Los problemas de inseguridad se incrementaron, generados por el agudo desempleo y la escases de servicios públicos para la población; la ineficiente, lenta e inadecuada descentralización generó también el fenómeno de la ingobernabilidad.

El autor Roberto Moreno Espinosa, confirma lo anterior al indicar que: "[...]. La descentralización y desconcentración han sido temas de gran importancia en la agenda socio-política de los últimos regímenes presidenciales en México. Hasta convertirse en elementos centrales de su política general. Más ahora cobra relevancia su discusión y puesta en marcha, por la crisis de gestión de un Estado fuertemente centralizado, burocrático e ineficiente, incapaz de mejorar las precarias condiciones de vida de millones de personas en situación de pobreza y

²²⁵ Uvalle Berrones, Ricardo. La teoría de la razón de Estado y la administración pública. Ed. Plaza y Valdés., 2a. ed. México, 1993, pp.321 y 322.

²²⁶ Uvalle Berrones, Ricardo., et. al. Política pública y gobierno local. Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. [s.e.]. México, 1996, p.19.

²²⁷ Uvalle Berrones, Ricardo. Los nuevos derroteros de la vida estatal. Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C. [s.e.]. Toluca, México. [s.f.]. pp. 65 y 66.

pobreza extrema, así como el advenimiento de una sociedad más informada, abierta y conocedora de sus problemas, más participativa en la resolución de aquellos que la afectan".²²⁸

Roberto Moreno Espinoza, en otra de sus publicaciones, afirma: "[...], la historia político-administrativa del país, en particular de este siglo, revela el proceso ascendente de creación de entidades, oficinas y delegaciones desconcentradas de las dependencias y entidades de la administración pública federal en los estados; con lo que se ha desarrollado una abultada burocracia federal asentada en ellos; se ha llegado a los extremos en 1987 de disponer por parte de la administración pública federal del 80% del total de los efectivos al servicio de los tres órdenes de gobierno".²²⁹

En este contexto surgió el pacto de solidaridad económica; como un programa concertado entre todos los sectores sociales, para atacar una caída abierta en un fenómeno hiperinflacionario.²³⁰

7.2. Contenido central del pacto de solidaridad económica.

Debido a la situación descrita en el punto anterior, se tomó la decisión de firmar un acuerdo de concertación con los sectores de la población; el 15 de diciembre de 1987. Estas medidas fueron :

- 1.- Se aplicaría una estricta política presupuestal.
- 2.- Se mantendría al gasto programable en su posición actual respecto al producto nacional bruto (PIB).
- 3.- Se protegería en el presupuesto los programas de contenido social, principalmente abasto popular, educación, salud, vivienda y ecología.

²²⁸ Moreno Espinosa, Roberto., et. al. La administración estatal y municipal en el Estado de México en los procesos de globalización, apertura e intercambio. Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C. 1a. ed. Toluca, México, 1996, p. 217.

²²⁹ Moreno Espinosa, Roberto. La administración territorial en México, antecedentes históricos. Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C. 1a. ed. Toluca, México, 1995, p. 155.

²³⁰ Durandea palma, Leoncio: Dinero y Déficits, México 1982-1988, en Revistas de Teoría y Praxis Administrativa, Vol. II, No. 67. Ed. Instituto de Administración Pública de Nuevo León. 1988, p. 30, dice "[...]. Se define como Hiperinflación, a los aumentos mensuales superiores al 50% del índice de precios."

- 4.- Se aumentaría el gasto público de inversión en términos reales, para asegurar el autoabastecimiento energético y la infraestructura a cargo del Estado.
- 5.- Se consolidaría la reforma fiscal para fortalecer la recaudación y eliminar los efectos de la inflación sobre la base de los impuestos.
- 6.- Se continuaría con el redimensionamiento del sector público e intensificaría los programas de cambio estructural y reconversión de las empresas públicas estratégicas y prioritarias.
- 7.- Se usarían políticas monetarias de tasas de interés y de tipo de cambio para asegurar el equilibrio en los mercados cambiarios y financieros y para fortalecer el ahorro y la balanza de pagos.
- 8.- Se avanzaría en el cambio de permisos previos por aranceles, a efecto de avanzar en la realización de la protección comercial y contribuir al abatimiento de la inflación al darle al mercado mexicano más competencia y remover proteccionismos excesivos e injustificados.
- 9.- Se continuaría con la reestructuración de la protección arancelaria.
- 10.- Se vigilaría la evolución de los precios para evitar y controlar las alzas injustificadas.²³¹

El pacto fue refrendado por las partes concertantes en varias ocasiones, todas ellas en el salón Carranza de los Pinos. Primeramente se refrendó el 28 de febrero de 1988, para implementarlo en su segunda fase, para el mes de marzo, cuando un nuevo acuerdo de concertación se concretó el 27 de marzo de 1988 para tener vigencia durante los meses de abril y mayo. En mayo 22 se renovó el acuerdo para los meses de junio, julio y agosto, posteriormente el 14 de agosto se firma el nuevo refrendo cuya vigencia terminó en noviembre de 1988, pero antes, el 16 de octubre, los sectores obrero, campesino y empresarial determinaron solicitar al presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos, prórroga en sus términos hasta el 31 de diciembre de 1988.²³²

²³¹ MÉXICO, Presidencia de la República. El Sexenio de la Renovación Nacional. 1a. ed. México 1988, p. 96.

²³² Esta propuesta fue aceptada por el Lic. Carlos Salinas de Gortari. Tomó posesión como presidente de los Estados Unidos Mexicanos el 1o. de diciembre de 1988.

7.3. Consideraciones finales sobre descentralización administrativa en el pacto de solidaridad económica (PSE).

Después de haber descrito los antecedentes de este programa (PSE) y su contenido central, *en este espacio expongo las acciones sobre descentralización que se presentaron durante su vigencia durante 1988.*

Entre las medidas anunciadas, el 13 de diciembre de 1987 se propuso continuar con el rendimiento del sector público e intensificar los programas de cambio estructural y reconversión de las empresas públicas estratégicas y prioritarias.²³³ Posteriormente, el 15 de diciembre del mismo año, entro en vigor el nuevo programa "Pacto de Solidaridad Económica" (PAC); cuyo objetivo "pretendía atacar el fenómeno inflacionario y evitar al mismo tiempo que la población de bajos recursos vieran reducido aún más su poder adquisitivo o sus condiciones de empleo, ofreciendo a los diversos sectores productivos una perspectiva más cierta de la evolución económica que les permitiera moderar sus expectativas sobre las variables financieras y de precios para posibilitar un clima más estable y sano en sus decisiones económicas".²³⁴

Así el proceso de descentralización se fue relegando a un segundo plano en importancia, el factor económico preocupaba enormemente a los gobernantes, teniendo en cuenta que las elecciones presidenciales estaban próximas y el partido oficial no contaba con la simpatía de la mayoría de los ciudadanos. Por tanto, el gobierno se vio obligado a buscar mecanismos que frenaran la inflación de forma determinante para así recuperar apoyo en el aspecto político.

A pesar de las medidas anunciadas, *las protestas de los sindicatos de trabajadores del país se manifestaron con frecuencia en contra de este programa; el 5 de enero de 1988, en una asamblea de Petróleos Mexicanos, el Sr. Joaquin Hernández Galicia y el Sr. Salvador Barragán Camacho pronunciaron agresivos discursos que condenaron toda la política económica del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado y en particular el pacto.*²³⁵ *Estas declaraciones se escucharon más, reprobando el pacto y pidiendo aumento salarial. Económicamente el país no se recuperaba de los fenómenos económicos; la caída de la Bolsa de Valores, los daños de los sismos de septiembre y la devaluación del peso mexicano.*

²³³ MÉXICO, Presidencia de la República. El Sexenio de la Renovación Nacional. 1a.ed, 1988, p. 96.

²³⁴ Teoría y Praxis Administrativa. Volumen No. II. Ed. Instituto de Administración Pública de Nuevo León. A.C., abril - septiembre 1988, p. 74.

²³⁵ "Revista Proceso", No. 584 del 11 de enero de 1988.

En relación a mi objeto de estudio, *la descentralización administrativa durante la vigencia del pacto de solidaridad económica, no recibió el apoyo que requería para el logro de los objetivos planteados en el programa de descentralización administrativa; por lo tanto, la descentralización administrativa fue planteada en programas y apoyada por leyes y decretos, pero éstos no fueron realizados. Para que exista una descentralización real no sólo se requiere un programa, sino también, la disponibilidad y capacidad de los receptores de los organismos a descentralizar; éstos deben de contar con la infraestructura necesaria . En 1982 existían 102 organismos descentralizados y para 1988 sólo existían 89; entre los organismos más importantes, que fueron descentralizados encontramos a los siguientes.* ²³⁶

-En Yucatán: la empresa Cordemex.

- En Hidalgo: la empresa Mármoles del Valle del Mezquital

- En Michoacán las empresas: Gasolinera del Balsas, Panificadora las Truchas, Tortilladora del Balsas, Promotora Inmobiliaria del Balsas, Materiales para Edificaciones del Balsas.

Se transfirieron a las entidades federativas la construcción y operación de los sistemas de agua potable y alcantarillado, así como los programas de capacitación para la operación de los servicios. Se inició la transformación de las juntas locales de caminos en organismos estatales, encargados de la construcción y conservación de las carreteras , caminos y aereopistas de cada entidad federativa. ²³⁷

²³⁶ MÉXICO, Secretaría de Hacienda y crédito Público. Proceso de enajenación de las entidades paraestatales. [s.e.], abril de 1991.

²³⁷ MÉXICO, Presidencia de la República. A Mitad del Camino. Miguel de la Madrid Hurtado. [s.e.], 1986.

C O N C L U S I O N E S

En esta tesis presento la descripción y el análisis de la descentralización de la vida nacional como una de las siete tesis fundamentales establecida por el gobierno federal en México, durante el período de 1982 a 1988, sustentada en los principios del sistema nacional de planeación democrática. La "descentralización administrativa", fue considerada como la estrategia para lograr la "descentralización de la vida nacional". El presidente de la República implementó acciones administrativas (mismas que fueron insuficientes por los fenómenos económicos, políticos y sociales internos y externos de ese momento histórico), desde el día primero de diciembre de 1982 y hasta el día 30 de noviembre del año de 1988.

El ejecutivo de la nación, ejerció sus facultades de jefe de gobierno; para cumplir con estas funciones, se apoyó en la estructura de la administración pública federal que él mismo propuso y sometió a la autorización del poder legislativo por medio de las reformas y adiciones al contenido de la ley orgánica de la administración pública federal.

Explicé en esta investigación, que el antecedente normativo directo en materia de descentralización, fue principalmente el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Nuestro país, está conformado por 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). La naturaleza de éste, le permitió establecer los mecanismos de recíproco apoyo entre los ámbitos de gobierno.

Describí como resultado de la explicación etimológica y semántica de las palabras "descentralización" y "administración", que el concepto de descentralización administrativa es la transferencia de la autoridad del gobierno central a otros organismos cuya competencia es más restringida tanto en el ámbito territorial (entidades locales, regionales y municipales.), como en el ámbito de su especialización objetiva (entidades paraestatales y entidades autónomas). Es el acto de servir, mediante la cooperación, ayuda, asistencia, ejecución, gestión y dirección, a través de la transferencia de la autoridad del gobierno central hacia los demás. (en los términos dispuestos dentro de la Constitución General de la República). Demostré que existe descentralización, cuando parte de las competencias del Estado, se ejercen por personas jurídicas distintas de aquél.

Seleccioné y expuse la clasificación general (la más común), de los tres tipos de descentralización: la política, la territorial y la administrativa.

1. Descentralización política; comprende la forma del Estado o la forma de gobierno e implica la existencia de una autonomía de decisión , de actuación y hasta de fijación de políticas interiores o dentro de un límite, ya sea del estado nacional, de la federación o del municipio.

2. Descentralización territorial es una manera de organización de la administración nacional sin intervención del elemento electoral y la competencia legislativa necesarios e indispensables en la forma de estado federal o en la descentralización de caracteres políticos.

3. La descentralización administrativa es la técnica de la organización jurídica de un ente público que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa. Descentralización administrativa es la tarea que se debe comenzar y al efecto realizar una redistribución de las atribuciones entre la federación, de un lado y las entidades federativas y los municipios por el otro. Esta redistribución, implica la transferencia de facultades, de competencias, institucionales y recursos de la federación hacia las entidades federativas y los municipios y el incremento de la participación de estas dos en las decisiones federales.

Presenté las principales diferencias que existen entre desconcentración y descentralización administrativa. La descentralización supone siempre la existencia de dos personas, mientras que la desconcentración es un sistema o tendencia organizativa que se produce tanto dentro de la organización centralizada como en la descentralizada y se representa como una relación entre órganos de la misma persona jurídica. La desconcentración presupone la existencia de órganos inferiores subordinados dentro de la misma relación jerárquica al poder central, mientras que en la descentralización dichos órganos adquieren una autonomía relativa con respecto al mismo órgano central. Todo órgano desconcentrado no tiene capacidad de decisión e iniciativa propia, sino que éstas son tomadas por el órgano central a diferencia de la descentralización donde el ente público cuenta con iniciativa de decisión propia.

Un órgano descentralizado realiza fines especiales del Estado en materia federal, tiene personalidad jurídica propia otorgada por una ley o decreto. La personalidad de los órganos descentralizados es independiente de la personalidad general de la administración pública. El órgano descentralizado tiene un patrimonio especial, regido por normas de derecho público, pero su estructura debe obedecer a reglas técnicas especiales y a procedimientos de la misma

naturaleza. Su patrimonio se compone por bienes del Estado, pero sometidos a un régimen jurídico especial. En la desconcentración administrativa las acciones de la normatividad, planeación y control son centrales; pero, las decisiones aplicadas a esas normas y los servicios que se prestan se desconcentran. La desconcentración no lleva implícita capacidad de decisión, puede ser que evite un desplazamiento físico, pero no logra superar las ventajas de un procedimiento realizado por escrito.

El ejecutivo federal no logró lo que propuso a la nación durante su mensaje de toma de posesión el día 1o. de diciembre de 1982; para lograr la descentralización administrativa se necesitó algo más que una sencilla reubicación. El país exigía un nuevo conjunto de comportamientos privados y públicos; una viable relación de coordinación entre federación, estados y municipios y una adecuada filosofía, legislación y práctica del gobierno federal. Sin embargo, el gobierno federal sólo pudo hacer lo siguiente:

1. Asignó parcialmente a las entidades federativas y municipios, funciones que legalmente les deberían corresponder.
2. Con la aprobación del Congreso de la Unión se emitieron leyes tendientes a legitimar las acciones del gobierno federal; pero no necesariamente se permitió que sus aplicaciones quedaran a cargo de las entidades federativas y municipios.
3. Logró negociadamente (pero no, en términos de optimización), la participación de las entidades federativas y de los municipios. No fueron equitativos los acuerdos con todos los gobiernos estatales y municipales, por sus características propias de población, ingresos y necesidades. No les cedieron todos los programas de su competencia ni tampoco cedieron organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos que estuvieron instalados en su espacio territorial.
4. Incorporó mínimamente a los estados y municipios como accionistas o miembros de órganos directivos de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos ubicados en su territorio.
5. Traslado algunas facultades de la función social, de la educativa y la de salud.
6. Transfirió condicionadamente en favor de las entidades federativas y en favor de los municipios los recursos correspondientes de las fuentes de ingreso.

El Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, no logró sus objetivos como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos; recibió el país en una situación difícil, heredada del sexenio del Lic. José López Portillo. Asimismo, esto se conjugó con una situación mundial que se caracterizó también, por una grave crisis, dificultades para mantener una estabilidad económica, desempleo en la mayoría de los países, desplome en los precios de las materias

primas, alza en los precios de los productos industriales que provocaron la insolvencia de muchos de ellos.

Al desorden económico mundial se añadió la inestabilidad política, la lucha de los países desarrollados por ampliar sus zonas de influencia. Se presentó, la baja en los precios del petróleo, la disminución de las posibilidades de obtener más créditos como consecuencia de la virtual suspensión de pagos a los acreedores internacionales; las tasas de interés se incrementaron, afectando considerablemente a México. Por estas causas entre otras (ya señaladas), se interrumpieron temporalmente las relaciones económicas con el exterior.

Presenté dentro del texto de la tesis, el análisis de lo fundamental de la descentralización en cada uno de los programas, en el sistema, en el plan y en el pacto; mismos que por estar ya explicados, sólo los enumero a continuación:

1. Programa inmediato de reordenación económica . (PIRE) 1o. de diciembre de 1982.
2. Sistema nacional de planeación democrática. (SNPD). 1982-1988.
3. Plan nacional de desarrollo. (PND) 1983 - 1988 .
4. Programa de descentralización de la administración pública federal . (PDAPF). 1985 - 1988 .
5. Programa de aliento y crecimiento . (PAC) 1986.
6. Pacto de solidaridad económica . (PSE) 1987.

Debido a las circunstancias de tipo social, político, económico y administrativo que prevalecieron en nuestro país, no se logró llegar en términos de optimización a una adecuada descentralización de la vida nacional. Los programas, el sistema, el plan y el pacto citados en el párrafo anterior, fueron establecidos en situaciones de emergencia económica, generando con esto la sustitución del anterior sin antes haber tenido tiempo de evaluaciones. Consecuentemente, se tomaron decisiones urgentes, pero no necesariamente fueron las más adecuadas.

Con la descentralización de la vida nacional, no se logró optimizar la distribución equitativa de las facultades y responsabilidades del gobierno federal, de los estados federados y sus correspondientes municipios. Los recursos económicos (la insuficiente y/o nula riqueza nacional), no estuvieron adecuadamente distribuidos; representaron junto con otros factores (tales como la incompleta reforma al sistema político mexicano, fenómenos sociales, deuda pública, índices comerciales desfavorables, dependencia hacia el exterior, baja en los precios de barril de petróleo y otros), el desequilibrio del desarrollo de la sociedad en su conjunto.

El ejecutivo federal en su carácter de representante del gobierno en acción, trató de cumplir con las funciones sustantivas del Estado; pero desafortunadamente, no logró, impartir justicia adecuada, no logró optimizar las acciones de gobierno, no logró el deseado desarrollo social y no logró el esperado desarrollo económico . En este período se intentaron nuevamente estrategias tendientes a mejorar la descentralización de las acciones de gobierno bajo el principio del llamado pacto federal (es decir, la relación entre los ámbitos de gobierno ; federal , estatal y municipal, según las normas establecidas por la constitución general de la república). Pero, por lo ya expuesto en los párrafos anteriores, estas acciones fueron insuficientes.

Es necesario admitir, que ante los grandes problemas cuantitativos (tales como exceso de población, aparato burocrático desproporcionado e ineficiente, corrupción, inseguridad, deuda pública inequitativa e insuficientes ingresos económicos, entre otros.); se desencadenaron como consecuencia otros problemas, pero también de carácter cualitativos (tales como las crisis que ha enfrentado la población por no tener el adecuado gobierno, la correcta impartición de justicia, el equilibrado desarrollo social y el deseado desarrollo económico) .

ANEXO

Biografía del Lic. Miguel De La Madrid Hurtado. al 1o. de diciembre de 1982. ²³⁸

"De La Madrid Hurtado, Miguel. Licenciado en Derecho. Nace en la ciudad de Colima, el 12 de diciembre de 1934. Ingres a la facultad de Derecho de la UNAM donde se titula con la tesis "El pensamiento económico en la Constitución de 1857", obteniendo mención honorífica. Catedrático de derecho constitucional en la Facultad de Derecho de la UNAM, 1959-1968. Dicta cursos y conferencias sobre temas económicos y jurídicos en el Instituto de Derecho Comparado de la UNAM; Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, de la misma Universidad; en el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos; Instituto Tecnológico de México; Instituto Nacional de Administración Pública; Colegio Nacional de Economistas, así como en diversas instituciones de cultura superior, asociaciones académicas y profesionales. Miembro de la Sociedad Mexicana de Planificación y del Instituto de Administración Pública. Como pasante de derecho, ingresa al Banco Nacional de Comercio Exterior. Posteriormente, colabora en algunos proyectos orientados a la mexicanización de la minería. Tiempo después, ingresa al Banco de México, el que le otorga una beca para realizar estudios de maestría en administración pública, en el extranjero. Ingres a como Subdirector Auxiliar de Crédito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1964; y más tarde, Subdirector General. Subdirector de Pemex, 1970. Director General de Crédito en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1975-1979 y Secretario de Programación y Presupuesto, 1979-1981.

Ingres a al Partido Revolucionario Institucional en 1963. Participa en el Instituto de Estudios Políticos y Sociales, durante las campañas presidenciales de 1970-1976. Orador oficial en representación de los tres Poderes de la Unión, en la ceremonia conmemorativa del CVI aniversario luctuoso de don Benito Juárez, 18 de julio de 1978. y en la ceremonia conmemorativa del LXX aniversario del inicio de la Revolución Mexicana, 20 de noviembre de 1980. Postulado Precandidato a la Presidencia de la República por los tres sectores del Partido Revolucionario Institucional, 22 de septiembre de 1981. Nominado candidato oficial del mismo partido a la Primera Magistratura del país, el 11 de octubre de 1981. Triunfador en las elecciones del 4 de julio de 1982, la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral, lo declara Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos para el periodo 1982-1988, 9 de septiembre de 1982. Toma posesión como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el 1o de diciembre de 1982.

Bibliografía sumaria: *Estudios de derecho constitucional*, Ed, Porrúa, 2a, edición, México 1980, *planeación para el desarrollo- SPP*.(coautor), Ed, FCE, México, 1981. *Aspectos Jurídicos de la planeación en México*, Ed, Porrúa, 1981. *Los grandes problemas nacionales de hoy- el reto del futuro*, Ed. Diana, México, 1982. *Los grandes retos de la ciudad de México*, Ed, Grijalbo, México, 1982. *Elementos de derecho constitucional*, Ed, ICAP-PRI, Mexico, 1982. *Cien tesis sobre México*, Ed, Grijalbo, México, 1982."

²³⁸ MÉXICO. Presidencia de la República. Quién es quién en la administración pública de México. 1a. ed. 1982, p. 15. Texto íntegro.

B I B L I O G R A F Í A

- CARRILLO CASTRO, Alejandro. Art. *La reforma administrativa en México*. Estudio de un caso, "Revista de Administración Pública" Antología 1-54, febrero 1983, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). [s.e.], México, 1983.
- CÓRDOBA, Amaldo. *La Formación del Poder Político en México*. Ed. Serie Popular Era, México, 1985.
- COROMINAS, Joan. *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana*, Ed. Gredes, 6a. reimpresión en 1994 de la tercera edición de 1973, Madrid, España. 1994.
- COROMINAS, Joan. *Diccionario crítico etimológico Castellano e hispánico*, Volumen II, Ed. Gredes, 2a. Reimpresión en 1992 de la primera edición de 1980. Madrid, España.
- CHANES NIETO, José. Art. *Estado Federal, Descentralización, Desconcentración y Reubicación* "Gaceta" No. 20/21 intitulada Descentralización Política y Administrativa, octubre de 1985 a marzo de 1986, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). México 1986.
- Diccionario de la Lengua Española, Ed. Generales Anaya, 1a. ed. Madrid España, 1979.
- DOMÍNGUEZ ALCAHUD Y MONGE, Jesualdo; José Natividad González Parás. Artículo "Desconcentración, Descentralización y División Territorial", Ed. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), serie praxis No. 32. México, 1982.
- DURANDEAU PALMA, Leoncio: *Dinero y Déficits, México 1982-1988*, en "Revistas de Teoría y Praxis Administrativa", Vol. II, No. 67. Ed. Instituto de Administración Pública de Nuevo León. 1988
- FAYA VIESCA, Jacinto. *Administración Pública Federal*. Ed. Porrúa, 1a ed, México, 1983.
- FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José. *Política y Administración Pública en México*, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). 1a. ed, México 1980.
- FLORES CABALLERO, Romeo. *Administración y Política en la Historia de México*, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). 1a. ed, México. 1980.

- FLORES CRUZ, Cipriano. *La Administración Capitalista del Trabajo*, Ed. Fontamara, 2a. ed, México, 1986.
- FLORES ZAVALA, Ernesto. *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*. Ed. Porrúa, 25a ed, México, 1984.
- GARCÍA HOZ, Víctor. *Diccionario Escolar Etimológico*, Ed. Magisterio Español. Madrid, España., 1990.
- Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado, tomo V de XII., Ed. Selecciones del Reader's Digest. séptima reimpresión en 1991 a la primera edición de 1986. México, 1991.
- GUERRERO OROZCO, Omar. *Descentralización de la administración pública federal: causas, procesos y consecuencias*. Revista de Administración Pública.(RAP).,No. 63-64, Descentralización. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. (INAP), México, 1986.
- GUERRERO OROZCO, Omar. *La Administración Pública del Estado Capitalista* . Ed. Fontamara. 1a. ed, México, 1981.
- GUERRERO OROZCO, Omar. *La teoría de la Administración Pública*. Ed. Harta. 1a. ed, México, 1986.
- JEANNETTI DAVILA, Elena. Art. *La desconcentración política y la desconcentración administrativa, base del desarrollo nacional* , Revista de Administración Pública RAP.No. 67/68., Desconcentración., Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. (INAP). [s.e.], México, 1986.
- LAJOUS, Alejandro. *Las Razones y las Obras, Gobierno del Lic. Miguel de la Madrid*, Crónica del Sexenio 1982-1988. Quinto año, Presidencia de la República, Unidad de la Crónica Presidencial. Ed. Fondo de Cultura Económica.1a. ed, México 1982
- MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo. *La Administración Estatal y Municipal en México*. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), conjuntamente con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), 2a. ed, México 1992.

MÉXICO, Secretaría de Gobernación. *Crónica del Diario Oficial de la Federación.*, 1a.ed, México 1988.

MÉXICO, Presidencia de la República. *A Mitad del Camino.* Miguel de la Madrid Hurtado. [s.e.] México 1986.

MÉXICO, Presidencia de la República. *El Cuarto Tramo.* Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, 1a. ed., México 1988.

MÉXICO, Presidencia de la República. *El Marco Jurídico para el Cambio t.1 al 15.* Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, 1a. ed. México 1988.

MÉXICO, Presidencia de la República. *El Marco Legislativo para el Cambio t.1 al 22.* Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, 1a. ed. México 1988.

MÉXICO, Presidencia de la República. *El Sexenio de la Renovación Nacional* . 1a. ed. México 1988.

MÉXICO, Presidencia de la República. *Pacto de Solidaridad Económica*, firmado en el salón Carranza de los Pinos el 15 de diciembre de 1987, México 1987.

MÉXICO, Presidencia de la República. *Pacto de Solidaridad Económica*, firmado en el salón Carranza de los Pinos el 28 de febrero de 1988, México 1988 .

MÉXICO, Presidencia de la República. *Pacto de Solidaridad Económica*, firmado en el salón Carranza de los pinos el 27 de marzo de 1988, México 1988 .

MÉXICO, Presidencia de la República. *Pacto de Solidaridad Económica*, firmando en el Salón Carranza de los Pinos el 22 de mayo de 1988, México 1988.

MÉXICO, Presidencia de la República. *Pacto de Solidaridad Económica*, firmando en el Salón Carranza de los Pinos el 14 de agosto de 1988, México 1988.

MÉXICO, Presidencia de la República. *Pacto de Solidaridad Económica*, firmando en el Salón Carranza de los Pinos el 16 de octubre de 1988. Prórroga hasta el 31 de diciembre de 1988, México 1988.

MÉXICO, Presidencia de la República. *Seis Informes de Gobierno 1983-1988*. Mensaje de toma de posesión del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. 1o. de diciembre de 1982. [s.e.] México 1988.

MÉXICO, Secretaría de Hacienda y crédito Público. *Proceso de enajenación de las entidades paraestatales*,. [s.e.] México, abril de 1991.

MÉXICO, Secretaría de Programación y Presupuesto. *Antología de la Planeación 1917-1985* tomo 17 Documentos normales y metodológicos (1982-1985),. [s.e.] México 1985.

MÉXICO, Secretaría de Programación y Presupuesto, *Criterios Generales de Política Económica para la iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuestos de Ingresos de la Federación correspondiente a 1987*. México, 1986.

MÉXICO, Secretaría de Programación y Presupuesto. *Cuadernos de Renovación Nacional*, Tomo II. Descentralización, coeditado con el Fondo de Cultura Económica.(SPP-FCE), 1a. ed. México 1988.

MÉXICO, Secretaría de Programación y Presupuesto. *Legislación y Documentos Básicos 1976-1982*, Tomo I y II, 1a. ed. México. 1983.

MÉXICO, Secretaría de Programación y Presupuesto *Plan Global de Desarrollo 1980-1982* . Legislación y Documentos Básicos 1976. Tomo I, México 1982.

MÉXICO, Secretaría de Programación y Presupuesto. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, 1a. ed. México 1983.

MEYER, Lorenzo., et.al.,art. El primer tramo del camino, *Historia general de México*, Tomo II.,Ed. Colegio de México, 3a. ed. México 1981.

MORENO ESPINOSA, Roberto, et. al. *La administración estatal y municipal en el Estado de México en los procesos de globalización, apertura e intercambio*. Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C. 1a. ed. Toluca, México. 1996.

MORENO ESPINOSA, Roberto. *La administración territorial en México, antecedentes históricos*. Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C.1a. ed. Toluca, México., 1995.

- PICHARDO PAGAZA, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública de México*. Tomo I. Bases y Estructuras . Ed. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), conjuntamente con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), 1a. ed. México 1984.
- PICHARDO PAGAZA, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública de México*. Tomo II. Funciones y Especialidades. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), conjuntamente con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), 1a. ed. México 1984.
- PONCE CUMPLIDO, Jaime J. Documento La desconcentración administrativa. Estudio doctrinario, Ed. Jurídica, Santiago de Chile, 1965. Extraído y publicado en la Revista de Administración Pública RAP;No- 67-68., Desconcentración, julio-diciembre 1986., por el Instituto Nacional de Administración Pública(INAP).1a. ed. México, 1986.
- RIVES SÁNCHEZ, Roberto. *Elementos para el Análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México 1821-1840* Ed. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1a.ed. México 1984 .
- SEGURA MUNGUÍA, Santiago. *Diccionario Etimológico Latino-Español*, Ed. Generales Anaya. 1a. ed. Madrid, España., 1985.
- SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo* , tomo I y II . Ed. Porrúa. 12a. ed. México 1983,
- SERRA ROJAS, Andrés. *Trayectoria del Estado Federal Mexicano* Ed. Pomua, 10a. ed. México, 1991.
- TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México. 1808-1985*. Ed. Porrúa, 13a. ed. México, 1985 .
- TORRES, Blanca, (comp). *Descentralización y democracia en México*; art, de Lorenzo Meyer: "un tema añejo siempre actual: el centro y las regiones en la historia mexicana", Ed. Colegio de México, 1a. ed. México,1986.
- UVALLE BERRONES, Ricardo. *La teoría de la razón de Estado y la administración pública* . Ed. Plaza y Valdés. 2a. ed. México, 1993.

UVALLE BERRONES, Ricardo. *Los nuevos derroteros de la vida estatal*. Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C. [s.e.], Toluca, México., [s.f.].

UVALLE BERRONES, Ricardo., et. al. *Política pública y gobierno local*. Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. [s.e.] .México, 1996, pag.19.

R E V I S T A S

"Revista de Administración Pública" No. 63 y 64 , julio-diciembre 1985 "Descentralización", Ed. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1a. ed. México, 1986.

"Revista de Administración Pública No. 65 y 66 , enero-junio 1986" " Simplificación Administrativa", Ed. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1a. ed. México, 1986.

"Revista de Administración Pública No. 67 y 68 , julio-diciembre 1986" "Desconcentración", Ed. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1a. ed. México, 1986.

"Revista de la División de Estudios de Posgrado F.C.A., U.J.E.D.", "Centralización y Descentralización Administrativa" Vol. I, No. 1, junio-octubre 87.

"Revistas de la Realidad Mexicana. El cotidiano", Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, " Candidaturas, programas y disidencias". Año 4, No. 20 ". Ed. División de Ciencias Sociales y Humanidades, México, noviembre-diciembre 1987.

"Revistas de la Realidad Mexicana. El cotidiano", Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, " Pacto y Renovación" No. 21 . Ed. División de Ciencias Sociales y Humanidades, México, enero-febrero 1988.

"Revistas de la Realidad Mexicana. El cotidiano", Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, "Sindicato y Nación", No. 22. Ed. División de Ciencias y Humanidades, México, marzo abril 1988.

"Revistas de la Realidad Mexicana. El cotidiano" Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, " Pacto de Solidaridad Económica " ¿Nuevo Pacto Social? No. 23 Ed. División de Ciencias Sociales y Humanidades. México, mayo-junio 1988.

**"Revista de la Teoría y Praxis Administrativa" Volumen II. No. 6-7, abril-septiembre 1988,
" Planeación y Desarrollo Económico". Ed. Instituto de Administración Pública de Nuevo
León A.C.1a. ed. Monterrey N.L., 1988.**

Revista Nexos, No. 129 Ed. Secretaría de Educación Pública, México 1988.

Revista Proceso No. 584, enero de 1988.