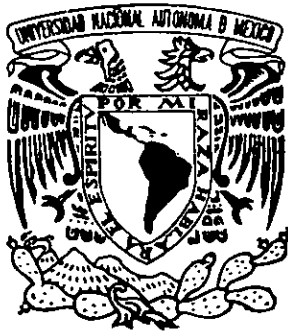


58
2ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS
Y SOCIALES

“EL CARACTER SOCIAL DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA EN
MEXICO 1917-1994”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A

CLAUDIA LETICIA PEÑA TESTA

ASESOR: DR. RICARDO UVALLE BERRONES

MEXICO, D. F.

JULIO DE 1999

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

274438



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.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

"EL CARÁCTER SOCIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO
1917-1994"

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA)

PRESENTA:

CLAUDIA LETICIA PEÑA TESTA

ASESOR:

DR. RICARDO UVALLE BERRONES

MEXICO, D.F. JULIO DE 1999

A mis hijos:

Mi inspiración para ser cada día mejor persona

A Héctor:

Que has caminado junto conmigo con amor, apoyo y comprensión, gracias por estar aquí.

A mi madre y mis hermanos:

Por darme su confianza y cariño.

A mi padre:

Por enseñarme a vivir con retos.

Al P. Miguel Monroy

Por ser mi ángel de la guarda en los momentos más difíciles.

A todos mis amigos (Carlos H., Ana, Carlos Alberto, Ely, Silvia, Claudia, Meche, Vicky, Raquel)

Porque su amistad ha dado a mi vida momentos de mucha alegría y confianza.

Al Dr. Ricardo Uvalle:

Por darme la oportunidad de aprender a través de su experiencia.

A la Lic. Rina Aguilera:

Por su gran apoyo, comprensión y amistad.

Al Lic. Noé Pérez Bello:

Por su tiempo, dedicación e interés.

INDICE

Introducción	1
1. Importancia del Estado Moderno	
1.1 La formación del Estado	4
1.2 La Administración Pública Moderna	12
2. El contenido social del Estado mexicano	
2.1 La importancia de la Revolución Mexicana	17
2.2 El movimiento constitucionalista	21
2.3 La institucionalización del Estado mexicano	26
3. El contenido social de la Administración Pública	
3.1 La capacidad de la Administración Pública en la reconstrucción social y económica	36
3.2 La construcción de las instituciones	46
3.3 El Maximato y la Administración Pública	48
3.4 El carácter reformador de la Administración Pública	50
3.5 El carácter conservador de la Administración Pública	57
3.6 Administración Pública e Industrialización	60
3.7 Desarrollo estabilizador y Administración Pública	65
3.8 Reorientación del Estado y de la Administración Pública	79
3.9 Modernización del Estado y la Administración Pública	86
Conclusiones	
Bibliografía	

INTRODUCCION

El Estado nace como respuesta a la inquietud del hombre por satisfacer sus demandas. Desde sus orígenes, aquél se ha caracterizado por sufrir diversas transformaciones que se han dado de acuerdo con las diferentes necesidades que los hombres han tenido para su evolución. Es así como se ha pasado de un Estado tradicional a un Estado de derecho, de un Estado moderno a un Estado social.

En el primer capítulo, analizamos las diferentes concepciones que se han tenido del Estado y las características que éste ha tenido en cada una de sus formas. Resulta interesante conocer el proceso que el hombre lleva a cabo en la búsqueda por encontrar el Estado ideal que permita su desarrollo y que al mismo tiempo satisfaga las demandas de éste, sin embargo, esta misma búsqueda lo ha llevado a crear situaciones en las que el Estado no cumple con el papel para el cual ha sido creado, de tal forma, que es un obstáculo para el desarrollo de la sociedad.

La creación de un Estado paralelo es un ejemplo de esto. Éste surge cuando el Estado legítimo no es eficaz, de tal suerte que por medio de vías ilegales como lo son la corrupción, y “las mordidas” se obtiene más que por el camino de la legalidad. El Estado cuando llega a estos momentos, necesita ser reformado para ser eficaz y tener una razón de ser en la sociedad.

El Estado, en cualquiera de sus formas se ha caracterizado por buscar la preservación de los individuos. Asimismo, éste se ha distinguido por tener una estructura que ayude a la sociedad a conservar la convivencia entre los hombres y a cumplir con los objetivos que tiene el Estado. De esta forma la Administración Pública es parte fundamental del Estado y su papel debe ser congruente con las características del mismo.

De la Administración Pública depende en parte la legitimidad del Estado ya que al llevar a cabo las acciones del gobierno estará dando pauta a la confianza o desconfianza de la sociedad con el mismo.

En este capítulo se analiza como la Administración Pública nace con la asociación de los individuos y la conservación de la misma es su razón de ser, por lo que la acción social es su expresión. De tal modo que la Administración Pública debe modernizarse no cambiando su esencia sino adaptando su estructura al objetivo de su creación.

La Administración Pública debe ser el instrumento del Estado para obtener apoyo de la sociedad y la credibilidad en los diferentes procesos que se realicen. Cuando el Estado y la Administración Pública tienen diferentes objetivos, la atención de la sociedad se encuentra dispersa y no se cree en la eficacia del sistema. La Administración Pública debe ser una vía de comunicación entre la sociedad y el Estado para que de ese modo las demandas se solucionen con la participación de ambos.

Para cumplir con el carácter social del Estado y de la Administración Pública es necesario crear las condiciones óptimas para ello, así es como la Revolución Mexicana es parte fundamental en el contenido social del Estado Mexicano al promover y demandar el cumplimiento de los derechos sociales por medio de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Es ahí donde inicia una nueva etapa del Estado y de la Administración Pública al incorporar estas demandas sociales a la estructura del mismo. La creación de las instituciones es complementaria a este proceso ya que éstas van a ser un medio muy importante para que la sociedad se haga presente en la estructura que tiene el Estado y al mismo tiempo el Estado abra espacios de comunicación con la sociedad.

Las acciones realizadas en los diferentes gobiernos permiten observar la intención que se tiene de producir un cambio en el Estado y en la Administración Pública y la importancia que se le da a la sociedad en cada uno de los sexenios. En algunos casos las medidas y reformas no tienen los resultados esperados y en otras son favorecedoras a cambios importantes en la sociedad y en el proceso que ésta vive frente al Estado.

La capacidad de la Administración Pública en la reconstrucción social y económica, el carácter reformista y conservador así como el desarrollo estabilizador son procesos por los que se atraviesa para buscar su modernización. Esto es lo que se analizará en el capítulo tres de la presente investigación.

Por último se plantean un conjunto de conclusiones producto del desarrollo de la investigación y se incluye la bibliografía y hemerografía empleada.

1. Importancia del Estado Moderno

1.1 La formación del Estado.

El hombre es un ser social por naturaleza que se caracteriza por vivir en comunidad, situación que ha favorecido el que se encuentre en medio de conflictos sociales, disputas de poder, divergencias de opiniones. El Estado nace como una respuesta a la necesidad del hombre para ordenarse, siendo el medio por el que la sociedad se organiza. A lo largo de la historia, el Estado se ha transformado como parte de la búsqueda del hombre de un Estado perfecto que cumpla con el objetivo para el cual ha sido creado: preservar la vida del hombre en sociedad.

El Estado ha sufrido desde su formación diferentes transformaciones que han dado al hombre idea de lo que quiere o lo que busca por parte del Estado y que lo ha llevado a calificar la participación de éste en la vida de los hombres de acuerdo con la experiencia que él mismo ha tenido. Así es como al Estado se le relaciona con la idea de violencia, control y represión.

El Estado se encuentra como un instrumento para ordenar y controlar mediante la coacción, lo que se justifica porque busca preservar y cuidar los intereses del hombre. Por ello, "El Estado es como todas las asociaciones políticas que históricamente lo han precedido en una relación de dominación de hombres sobre hombres que se sostiene por medio de la violencia legítima".¹

La violencia que existe en el Estado moderno tiene su origen en el modo de vida de los hombres, es decir, por costumbre o tradición el uso de la violencia era necesaria siendo

¹ Max Weber. *El político y el científico* p. 83

legítimo ese modo de control. De tal suerte, que al Estado se le ha considerado como la única fuente con derecho a utilizar la violencia ya que éste es una comunidad donde existe la violencia como parte de la misma. De esta forma, “Estado es aquella comunidad humana que dentro de un determinado territorio reclama para sí el monopolio de la violencia física legítima”.²

El Estado moderno se caracteriza por legitimar el uso de la violencia por medio de su constitución y de su estructura de tal manera que la dominación que anteriormente se daba por el hombre ahora la lleva a cabo el Estado. “El Estado moderno es una asociación de dominación con carácter constitucional que ha tratado con éxito de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación y que a este fin ha reunido todos los medios materiales en manos de sus dirigentes y ha expropiado a todos los funcionarios estamentales que antes disponían de ellos por derecho propio, sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas.”³

Otra concepción del Estado, es la de servidor de la sociedad, rigurosamente controlado, sometido a normas jurídicas, convirtiéndose sólo en norma o procedimiento. Este tipo de Estado que pretende cumplir con la ley y según el concepto que se tenga de ley será el del Estado que se tenga. Es aquí donde se parte de que la ley es el límite de la acción del Estado y la sociedad. Cualquier tipo de Estado que no se ocupe de mantener el estricto orden jurídico se contrapone con el Estado de derecho.

El Estado social nace de la necesidad histórica de una restructuración tanto de la sociedad como del mismo Estado. Mientras que antes el Estado era considerado un ente separado de la

² *Ibid*

³ *Ibid* p. 92

sociedad, ahora se le observa como una organización que nace por la misma sociedad, por la necesidad que ésta tiene de ser regulada. “El Estado era concebido como una organización racional orientada hacia ciertos objetivos y valores y dotada de una estructura vertical o jerárquica, es decir construida bajo relaciones de supra y subordinación”.⁴ Hoy el Estado social es una organización que procura la asistencia de la sociedad mediante la dotación de instrumentos para su desarrollo.

El Estado social no considera a la sociedad como autosuficiente y capaz de autoregularse, por el contrario reconoce que la sociedad es incapaz de conducirse a sí misma a un desarrollo económico favorable. “El Estado social parte de la experiencia de que la sociedad dejada total o parcialmente a sus mecanismos autorreguladores conduce a la pura irracionalidad y que solo la acción del Estado hecha posible por el desarrollo de las técnicas administrativas puede neutralizar los efectos disfuncionales de un desarrollo económico y social no controlado. Por consiguiente, el Estado ha de ser regulador decisivo del sistema social y ha de disponerse a la tarea de estructurar a la sociedad a través de medidas directas e indirectas”.⁵

El Estado social ejemplifica el desarrollo que la sociedad ha tenido ya que éste se modifica estructuralmente de acuerdo con los cambios y necesidades que se observan en ésta. “El Estado social significa históricamente el intento de adaptación del Estado tradicional a las condiciones sociales de la civilización industrial y post industrial con sus nuevos complejos y problemas pero también con grandes posibilidades para enfrentarlos”.⁶ Así es como el Estado social nace de la necesidad histórica de una reestructuración tanto por la sociedad como por el mismo Estado. El Estado social actuará como un regulador de la sociedad utilizando reglas

⁴ Manuel García-Pelayo. **Las transformaciones del Estado contemporáneo**, p.21

⁵ *Ibid* p.22-23

⁶ *Ibid* p.18

para su funcionamiento. La sociedad al ser incapaz de autoregularse necesita ser organizada, de esa forma el Estado social es una adaptación del Estado que se crea para satisfacer ciertas necesidades que el hombre no ha podido resolver al carecer de la estructura que le permita hacerlo. “El individuo ha perdido crecientemente el control sobre la estructura y medios de su propia existencia. Ante ello corresponde al Estado la procura existencial de sus ciudadanos, es decir, llevar a cabo las medidas que aseguren al hombre las posibilidades de existencia que no puede asegurarse por sí mismo.”⁷

El Estado actúa como legislador, asignando derechos y protegiendo a la sociedad. El Estado social a diferencia del Estado tradicional se caracteriza por el impulso a una justicia distributiva. Así, la sociedad se basa en la distribución pero también asegura que haya producción y reproducción, ya que el objetivo de éste es procurar la existencia de los individuos por lo que las acciones que realiza tendrán que ver directamente con el bienestar de los hombres. Parte de la misión del Estado social es procurar un ambiente donde el desarrollo del hombre sea congruente con sus intereses, de este modo, el manejo de los conflictos así como su mediación tienen que ver en gran parte con el trabajo del mismo. “La función característica del Estado social es producir la integración dentro de las condiciones de la actual sociedad industrial con pluralidad de grupos e intereses antagónicos reduciendo los conflictos sociales a “contactos sociales”.⁸ De este modo las relaciones que se dan dentro de este Estado son convenios entre asociaciones.

El Estado social requiere crear las condiciones necesarias para asegurar la existencia de los individuos por medio de una estructura que por principio garantice la seguridad de los ciudadanos para que estos a su vez estén en condiciones favorables para producir y asegurar

⁷ *Ibid* p.28

su supervivencia. Al mismo tiempo, el Estado social no puede ser exclusivo de ciertas clases sociales, al contrario, debe extender los beneficios a toda su población. Él ha sido designado responsable de la procura existencial, la cual incluye el desarrollo de una estructura adecuada y de sistemas para el desarrollo del ser humano en la sociedad actual. La seguridad de satisfacer necesidades primordiales del hombre en sociedad así como el compromiso por parte del Estado de velar por aspectos que aseguren el bienestar del hombre en situaciones específicas tales como salario, vivienda, seguridad.

Otra característica del Estado social es que las demandas de la sociedad se conducen por medio de grupos y organizaciones en donde ésta tiene gran participación, de esta forma se involucra y forma parte de la actividad del Estado. “Las demandas de la sociedad al Estado son formuladas por los partidos, las organizaciones de intereses y las unidades de trabajo integradas por organizaciones mixtas o por estructuras empresariales creadas por la autoridad estatal a través de las cuales la sociedad entra en constante interacción con el Estado o dicho de otro modo, se lleva a cabo el proceso de socialización de este”.⁹

En el desarrollo de cualquier tipo de Estado se observan diferentes situaciones que lo llevan a tener éxito con la comunidad o a fracasar, de ahí que el Estado se considere perfectible ya que se adaptará de acuerdo a los cambios que se requieran para su funcionamiento. Este proceso es muy importante ya que existen situaciones que dañan enormemente la evolución que vive un Estado con la sociedad y que crean en las mismas dudas sobre el funcionamiento que éste tenga. Tal es el caso de la burocratización que deriva en la falta de soluciones así como del crecimiento de problemas. “El desbordamiento administrativo del propio Estado adquiere perfiles no positivos que afectan la vida de la sociedad. Los mercados son agobiados no sólo

⁹ *Ibid* p.45

con más acción estatal sino sobrerregulados y burocratizados de forma tal que resienten la caída de la productividad.”¹⁰

Otro problema de magnitud semejante es el del centralismo; cuando el protagonismo del Estado se refleja en decisiones concentradas, excesivo poderío económico por parte del Estado, gran endeudamiento bajo la justificación del logro del bienestar social. En este sentido el Estado “pasa de ser una necesidad social y política a constituirse en un mal público”.¹¹

El clientelismo, por otra parte es un factor que indudablemente daña al desarrollo democrático de un país. Por medio de éste es como se busca obtener apoyo político por parte de ciertos sectores del país. Lo que acarrea una relación de trueque entre la sociedad, los partidos políticos y / o el Estado. El reflejo más palpable de esta crisis es el de la institucionalidad donde “el poder no reside donde la constitución y las leyes señalan sino en instancias frecuentemente partidistas que las subrayan y dominan. Ni es el congreso el que en rigor legisla; ni es el poder judicial el garante del Estado de derecho. Es una institucionalidad profundamente debilitada que va a tener consecuencias muy severas respecto al poder mismo del Estado.”¹²

Un resultado a esta crisis ha sido la formación de un Estado paralelo al ya existente, el cual es un Estado de corrupción y de mordidas, mismo que funciona por obtener mejores resultados y así, conseguir las cosas por el camino que la institucionalidad no consigue.

Es así como podemos ver la exigencia de un Estado necesario que rompa con los excesos y se limite a procurar el bienestar de la sociedad. El Estado socialmente necesario será aquel que estimule la participación de la sociedad, la cual por su parte deberá cambiar la relación con el

⁹*Ibid* p.50

¹⁰Ricardo Uvalle Berrones. *Los nuevos derroteros de la vida estatal* p. 56

¹¹ *Ibid* p. 86

¹² Carlos Blanco. “La reforma del Estado” p.16

Estado, no esperar a que éste le solucione los problemas sino actuar para solucionarlos. De ese modo, la sociedad es parte de las acciones que se realicen en la misma.

El Estado y la sociedad han de trabajar conjuntamente para eliminar practicas o actividades que dañan a cada uno de ellos. Tal es el caso de la corrupción que sin duda existe no sólo en el ámbito estatal y que impide el desarrollo de la sociedad para mejorar la calidad de vida. “El Estado necesario debe actuar con una política preventiva enérgica con la mayor severidad contra este mal. La sociedad civil por su parte debe sancionar enérgicamente los intereses pro corrupción pública.”¹³

De este modo, la relación Estado - sociedad no debe ser uno contra otra, al contrario el Estado más la sociedad civil contribuirán a realizar un trabajo en equipo que garantice el bienestar social en general. “Se requiere de un Estado que persiga el desarrollo humano como meta final, que fortalezca y profundice la democracia, que trabaje en equipo con la iniciativa privada y la sociedad civil hacia un proyecto nacional de productividad, competitividad y crecimiento, que se combine eficazmente con el mercado, que erradique la corrupción que se retire de sectores donde no tiene razón para estar y promueva y apoye por todas las vías la organización y el desarrollo de la sociedad civil.”¹⁴

Los cambios que deben hacerse para enfrentar todos estos problemas serán el resultado de una reforma del Estado y la sociedad. Pasando por una democracia como instrumento para afrontar la crisis. La reforma implica cambios legales, tecnológicos, administrativos. Es “principalmente un proceso de redistribución horizontal y vertical del poder. Horizontal en el

¹³ Ricardo Uvalle Berrones. *Los nuevos derroteros de la vida estatal* p.22

¹⁴ *Ibid*

sentido de que va desde los centros territoriales hacia la provincia; vertical en el sentido de que va desde los núcleos que concentra el poder hasta la ciudadanía.”¹⁵

Los aspectos que hay que abordar para llevar a cabo una reforma del Estado son aquellos que afectan directa o indirectamente a los ciudadanos entre los que destacan:

1. Las reformas políticas. Un objetivo de las reformas políticas deberá ser abrir espacios para una mayor participación ciudadana así como una modernización al sistema electoral.
2. Descentralización. Este aspecto es fundamental para conseguir una democratización. Se debe dejar el centralismo y ser más equitativo en la forma de gobernar en todo el país. Este cambio implicaría una nueva forma de relacionarse entre el Estado y el ciudadano.
3. La modernización del Estado de derecho. Para combatir el Estado paralelo que ha surgido, es necesario reforzar el Estado de derecho haciéndolo confiable. “La reforma del poder judicial, la modernización legislativa, la transformación del sistema penal-penitenciario, la creación de instrumentos para la defensa del ciudadano ante la violencia de poder constituyen instrumentos de esta transformación”.¹⁶
4. Modernización de las políticas públicas. Es necesario que las políticas públicas se enfoquen a las necesidades e intereses reales de la sociedad. Así como la forma en que se conciben, ejecutan y evalúan por parte de los Estados.
5. Desarrollo de la sociedad civil. La sociedad civil debe madurar y ya no esperar a que el Estado resuelva todos los conflictos. Debe abrirse espacios para su organización y participación. De la forma en que la sociedad participe y exija dependerá la eficiencia del Estado. El Estado se hizo ineficiente a partir de que la sociedad no le exigía y se conformaba con lo que éste le daba.

¹⁵Carlos Blanco. “La reforma del Estado” p.16

La reforma administrativa. Sobre este punto hablaremos en el siguiente apartado, el cual es importante ya que la Administración Pública representa el cuerpo del Estado y este hoy en día se encuentra enfermo, enfermo de clientelismo, corrupción, burocracia. Es por ello que debe también de reformarse extirpando los males que hoy lo aquejan.

Además de realizar reformas en el Estado es importante destacar que el Estado se modificara de acuerdo a la realidad que se viva y a las necesidades que la sociedad tenga.

Actualmente el tipo de Estado indispensable es aquel que ofrezca las condiciones para el desarrollo óptimo del ser humano, cumpliendo leyes, creando una estructura adecuada para la correcta solución de problemas y la estabilidad social y económica de los individuos.

1.2 La Administración Pública moderna

El hombre es un ser por naturaleza social, por ende, necesita asociarse con otros seres humanos y así formar comunidades para satisfacer sus necesidades. Sin embargo, también el ser humano posee características que amenazan con vivir en armonía en la sociedad de la cual el mismo forma parte. Es por ello que ha sido a lo largo de la historia necesario que de la misma sociedad exista una organización que regule y organice las relaciones entre sus integrantes, de este modo es como nace la Administración Pública. “La comunidad no podría existir sin los individuos que la componen, ni una población sin las relaciones que unen entre sí a los ciudadanos, ni el orden social sostenerse sin reglas que mantengan en armonía aquellas relaciones.”¹⁷

Sin embargo, la razón de la Administración Pública en la sociedad es imprescindible no sólo para organizar a la misma acción de la sociedad, sino también para representar los intereses

¹⁶ *Ibid* p. 18

que ésta tenga; es así, como la Administración Pública se encarga de velar para que el interés público se cumpla.

Cabe mencionar que el interés público es la reunión de las necesidades que los integrantes de una sociedad tienen y la búsqueda por satisfacerlas. La sociedad tiene por fundamento la conservación de las relaciones con sus semejantes mismas que son el elemento de la asociación política. El interés público garantiza lo anterior. La ejecución de las leyes efectuada por la Administración Pública las conserva en sociedad. “En este interés público, colección de todos los intereses particulares, es donde existe el elemento de la asociación, es decir, el elemento de la institución de la administración que es su gobierno natural, pues la conservación de cada cual de los individuos fue siempre el objeto de la unión social y porque esta conservación es la causa de la administración y de sus leyes para el sostén y garantía de las relaciones sociales.”¹⁸

Como parte del proceso de la satisfacción de las necesidades de la sociedad, nacen las dependencias sociales que “... son las relaciones de las necesidades de cada cual por la ley natural de la sociabilidad: son inherentes a la especie humana como consecuencia de la organización física del hombre y su voluntad solo puede darles tal o cual dirección.”¹⁹

Cabe destacar que de las dependencias sociales así como de las leyes, surge la fuerza que la Administración Pública recibe y la acción que comunica a los ciudadanos. Al respecto podemos citar:

“ 1. Que la Administración nació con la asociación.

¹⁷ C.J.B.Bonnin. “Principios de la Administración” p.91

¹⁸ *Ibid* p. 92

¹⁹ *Ibid* p. 94

2. Que la conservación de esta es el principio de la Administración.
3. Que la Administración es el gobierno de la comunidad.
4. Que la acción social es su carácter y su atribución la ejecución de las leyes de interés general.²⁰

Cuando esta asociación se ve amenazada, la labor de la Administración Pública se pone en entredicho al no ser congruente con la razón de su existencia, comienza a gestarse una crisis de credibilidad entre la sociedad y el Estado. La crisis de la Administración Pública, es un problema que no sólo se refleja por el poco desarrollo de la sociedad, sino también por el deficiente bienestar social que existe. "... El profundo vacío de una sociedad privada de un sentido moral, como consecuencia de una obsesión por lograr el éxito material, vía la Administración Pública".²¹

Tal situación ha motivado una profunda reforma del Estado misma que llevaría a cabo la modernización de la Administración Pública.

Como un ejemplo a esta situación cabe mencionar el repliegue que existe del Estado y con ello la reducción del aparato administrativo proceso que empieza a gestarse en la década de los ochenta y que muestra una nueva fisonomía de la Administración Pública.

Sin embargo, es importante destacar que el Estado actual presenta una crisis de legitimidad que sin duda se relaciona con la Administración Pública debido a la ineficiencia que ésta tiene al no cumplir con sus principales objetivos. "Esta crisis esta generando la demanda de una administración eficiente. En la mayoría de los países, y México no es la excepción, se plantea al aparato público exigencias incluso contradictorias. Reducir el gasto, asumir nuevas

²⁰ *Ibid* p. 99

²¹ Roberto Avalos Aguilar. "La crisis de la Administración Pública y su relación con la caída de los paradigmas" p. 37

misiones, desempeñar funciones estratégicas en la integración económica mundial y regional, avanzar en tecnología de punta, desarrollar programas sociales, etcétera”.²²

Es esencial la investigación de un paradigma en que se apoye la búsqueda del cambio en la Administración Pública y de este modo determinar cuáles son los errores que se han cometido e iniciar sus posibles soluciones.

Desde hace algún tiempo se han implementado medidas que intentan corregir el camino de la Administración Pública y dirigirlo hacia el objetivo de su creación que es como el Estado, crear las condiciones óptimas para el desarrollo del hombre en la sociedad.

Así es como diferentes reformas del aparato público se han llevado a cabo. “Reformar el aparato público significa esencialmente, eliminar dependencias y entidades, pasar funciones de una dependencia a otra, reorganizar los organigramas de gran número de entes públicos, preparar nuevos instrumentos de carácter normativo, rediseñar procedimientos administrativos ágiles y expeditos, etc... Se trata de modificar un amplio espectro de las relaciones de poder, actitudes, intereses, ideologías, pautas culturales, capacidades tecnológicas y estructuras de organización para hacerlas realmente eficientes.”²³

Si la Administración Pública se reformara de tal modo que cubriera los objetivos de su razón de ser, no se pondrá en duda en ningún momento su existencia, reflexionemos sobre el papel que la Administración Pública tiene entre la sociedad y el gobierno. Debe de administrar recursos y no solo eso sino también ejecutar políticas que en un momento dado son más importantes en el funcionamiento mismo de la organización, esto porque la satisfacción de las

²² *Ibid* p.37

²³ *Ibid* p.34

necesidades sociales y la acción que se lleva a cabo por medio del gobierno se realiza por la generación de políticas públicas y de su cumplimiento.

La deficiente actuación que la Administración Pública ha tenido en la ejecución y formulamiento de sus acciones ha provocado la falta de legitimidad y credibilidad que afecta la relación directa entre ésta con la sociedad. Es necesario un cambio para satisfacer las necesidades existentes y además para representar verdaderamente el interés público.

2. El contenido social del Estado mexicano.

2.1 La importancia de la Revolución Mexicana.

La Revolución Mexicana es un movimiento que se caracteriza por perseguir la justicia social en México. Esta etapa de nuestra historia es relevante porque manifiesta el deseo de los mexicanos de tener igualdad social y de acabar con los innumerables atropellos de los que era objeto nuestra sociedad.

De las cosas más sobresalientes de esta época, se encuentran los movimientos que surgieron de la misma sociedad y que aportaron los primeros antecedentes de lo que hoy es nuestra constitución. Como referencia citamos al movimiento encabezado por Flores Magón, el cual critica la situación social que se estaba viviendo durante el porfiriato, y no sólo eso, sino que tras muchas persecuciones y amenazas se atrevió a proponer el programa del partido liberal dentro del cual contemplaban la defensa de derechos sociales que la sociedad no ejercía. De las reformas constitucionales más sobresalientes se menciona la no reelección para los presidentes y los gobernadores de los estados. Se refiere también a la supresión del servicio militar obligatorio por considerarlo un acto arbitrario. Se proclama la libertad de imprenta y se propone la abolición de la pena de muerte salvo en el caso de traición a la patria, además de la restitución a Yucatán del Territorio de Quintana Roo.

El mejoramiento y fomento de la instrucción pública se aborda en el sentido de la necesidad de construir escuelas públicas para rebasar las del clero. Asimismo se mencionaba la importancia de ajustar programas a los oficiales estableciendo penas y responsabilidades a quien faltara a lo dispuesto. Uno de las propuestas más relevantes en este tema fue la de declarar obligatoria la educación básica, quedando en manos del gobierno la impartición de la educación para los

niños que sufrían de la pobreza extrema. Esta propuesta es un antecedente de lo que después pasaría a ser un artículo constitucional con un claro sentido social.

Respecto a los extranjeros se propone que aquellos que compraran bienes raíces, perdieran su nacionalidad y se hicieran ciudadanos mexicanos. Se propone además, la nacionalización de los bienes del clero y el agravamiento de las penas que las leyes de reforma mencionan a quien incurra en algún delito así como la eliminación de las escuelas del clero.

Otra propuesta que antecede a las reformas constitucionales es la del capital y el trabajo, en ella se manifiestan por una jornada máxima de 8 horas de trabajo así como la percepción de un salario. Se prohíbe que los menores de 14 años trabajen y se menciona la importancia de que se den condiciones de higiene en lugares de trabajo. Así como la disposición del descanso obligatorio. La proclamación de los derechos sociales es sin duda el trasfondo de estas propuestas.

Para mejorar la situación económica en la que vivía la mayoría de la población, además de reivindicar a quienes habían sufrido despojos o quienes carecían de un pedazo de tierra propio para vivir, se manifiesta la obligación de hacer productiva la tierra o de perderla en caso contrario además de la obligación de dar tierra a quien la solicitara para trabajarla.

Desgravar artículos de primera necesidad y agravar artículos de lujo, así como quitar impuestos inicuos son parte de la propuesta que intenta crear mejores condiciones de vida para los más desprotegidos.

Se manifiesta la necesidad de crear colonias penitenciarias regenerativas del delincuente en lugar de las cárceles. Así como la igualdad para todos los hijos de un mismo padre.

Por último, se hace referencia a la importancia de evitar el acrecentamiento de la deuda nacional.

Como se puede ver, este es un programa que claramente manifiesta las condiciones de la sociedad en la cual los abusos y la negación de los derechos sociales predominaban.

“Con el programa del partido liberal aflora la nueva corriente político social destinada a informar la filosofía constitucional de México. De las nueve secciones que pueden distinguirse en él, el capítulo de “Tierras” y el de “Capital y Trabajo” pueden ser estimados como de filiación social básica y constituyen el más directo antecedente de la gestación social constitucional de los artículos 27 y 123 de la Carta de 1917”.²⁴

El programa del Partido Liberal es la representación de las demandas de la sociedad que van desde la defensa de la libertad individual hasta la defensa de lo social.

Seguido al movimiento que encabezaba el Partido Liberal se encuentra el Maderismo que es también parte importante de la historia nacional por continuar luchando contra quien seguía en el poder y por buscar el respeto de las garantías individuales. Entre sus objetivos se encontraba el restablecer el Imperio de la Constitución de 1857 para que el pueblo disfrutara de sus derechos, además de reformas a la constitución entre las que se encontraba en primer termino la no reelección. En este sentido, el Plan de San Luis del 5 de octubre de 1910 es prueba de la preocupación social que Don Francisco I. Madero tenía al referirse a la situación en la que el Porfiriato tenía al campo, de ahí que se desprenda las bases de una reforma agraria la cual contemplaba por principio regresar las tierras a quienes habían sido despojados de las mismas así como indemnizaciones para los afectados. De igual forma causaba gran preocupación los asuntos políticos tales como el reconocimiento al voto y la no-reelección del presidente y de los gobernadores de los estados de la República.

²⁴ Jorge Sayeg Helú. **El constitucionalismo social mexicano** p. 475

Sin embargo, el Maderismo fue un movimiento que se interrumpe con el asesinato ordenado por Victoriano Huerta, el cual da origen a la Decena Trágica.

La situación en México era ya grave y requería de acciones concretas que evitaran mayores grados de pobreza e incertidumbre a quienes las padecían, es así como respuesta ante esta situación nacen distintos documentos que plasman esta preocupación e intentan dar respuesta a la situación de crisis que se vive. Algunos de los cuales son:

1. El Plan político social del 18 de marzo 1911. Este plan desconoce a las autoridades constituidas y apoya al movimiento iniciado por Madero, se caracteriza por ser un plan social, es suscrito en la sierra de Guerrero por Joaquín Miranda padre e hijo.
2. El Plan de Santa Rosa. Mismo que influyó en el artículo 27 de nuestra constitución debido a la preocupación que manifestaba por la tierra. Este plan es firmado el 2 de febrero de 1912 y lo firman revolucionarios chihuahuenses.
3. El Pacto de la Empacadora. Este documento influye de manera decisiva en el artículo 123 constitucional y de manera notable quiso solucionar la cuestión agraria. Su contenido se caracteriza por querer mejorar la situación de la clase obrera por lo que se implantan las siguientes medidas:
 - a. Supresión de las tiendas de raya bajo sistemas de vales, libretas o cartas.
 - b. Los jornales de los obreros serán pagados totalmente en dinero en efectivo.
 - c. Se reducirán las horas de trabajo....”²⁵

Encabeza la lista de los firmantes el general Pascual Orozco.

²⁵ *Ibid* p. 515

En esta época aparece un hombre que impulsado por el deseo de defender el derecho del hombre a poseer un pedazo de tierra en el justo reparto de la misma. Emiliano Zapata es llamado “el apóstol del agrarismo” por el papel que desempeña en el campo al promulgar el Plan de Ayala mismo que menciona “la reivindicación misma del derecho de la nación mexicana para utilizar su tierra en beneficio de quien la cultiva”²⁶

De él derivan las primeras acciones de devolución de tierras a quienes las habían perdido en el Estado de Morelos.

2.2 El movimiento constitucionalista.

Es Venustiano Carranza quien encabeza el movimiento constitucionalista cuyo objetivo es formular las leyes que sean la vía de solución a las desigualdades sociales que existen. Por principio, desconoce al gobierno federal encabezado por Huerta así como a su cuerpo político y dicta el Plan de Guadalupe, en donde se nombra presidente interino para convocar a elecciones. El sentido de estas decisiones es empezar otra vez desde el principio, conformando un cuerpo político que este en pleno derecho de hacer modificaciones.

Cabe destacar, que en ningún momento se soslayan las necesidades sociales, por el contrario, están presentes y las plasma en la misma Constitución de 1917. De este modo, se garantiza la defensa de los derechos sociales “Sepa el pueblo de México que terminada la lucha armada que convoca el Plan de Guadalupe tendrá que principiar formidable y majestuosa la lucha social, la lucha de clases, queramos o no queramos nosotros mismos y opóngase las fuerzas que se opongan, las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas: y no sólo es repartir las tierras y riquezas nacionales, es algo más grande y más sagrado, es establecer la

²⁶ *Ibid* p. 523

justicia es buscar la igualdad, es la desaparición de los poderosos para establecer el equilibrio de la conciencia nacional”²⁷

Al inicio de la Revolución Mexicana, comienza a gestarse una nueva etapa de nuestra República misma que siembra las raíces sociales del Estado mexicano. Tan es así que los movimientos sociales y los documentos que se llevan a cabo preparan de alguna manera el territorio sobre el que muchos plasmaran sus deseos de que la historia cambie. Estos deseos se cumplirán al consumarse esta Revolución.

Conscientes de la dimensión de la Revolución, declaraban: “Tendremos que removerlo todo. Crear una nueva constitución cuya acción benéfica sobre las masa nada ni nadie pueda evitar. Cambiaremos todo, el actual sistema bancario evitando el inmoral monopolio de las empresas particulares que han absorbido por cientos de años todas las riquezas públicas y privadas de México”²⁸

El sentimiento de lucha era inspirado al ver las condiciones de vida de campesinos, obreros, “Nos faltan leyes que favorezcan al campesino y al obrero pero estas serán promulgadas por ellos mismos, puesto que ellos serán los que triunfen en esta lucha reivindicadora y social.

Las reformas enunciadas que tendrán vigencia conforme la Revolución avance hacia el Sur realizaran un cambio total del todo y abrirán una nueva era para la República.”²⁹

El movimiento constitucionalista, así como toda la Revolución Mexicana, tienen en común el mismo objetivo: que la sociedad viva con igualdad. El ambiente político de la época es de

²⁷ *Ibid* p. 547

²⁸ *Ibid*

²⁹ *Ibid* p. 547

tensión no sólo por los cambios que se estaban dando, sino también porque las circunstancias no facilitaban las cosas.

Por un lado, el conflicto político que surge con los Estados Unidos con la intervención norteamericana de 1914, mismo que tiene lugar bajo el “pretexto” de que las inversiones norteamericanas estaban corriendo riesgos debido a la situación del país. Ante tal situación, Venustiano Carranza manifiesta su desacuerdo para defender la soberanía.

Por otra parte, el conflicto entre Villa y Carranza se traduce en divisiones entre quienes en un principio luchaban por la misma causa, situación que frustra a Carranza por no poder restablecer la paz en las filas de la Revolución.

En este clima se da la Convención de Aguascalientes, que a pesar del ambiente no deja de ser un momento culminante y de suma importancia para los cambios que se iban a realizar tiempo después. El objetivo de esta convención era reunir a todos los grupos que habían participado en la guerra civil desde 1910 para que se pusieran de acuerdo y se lograra la pacificación del país además de pensar en un programa social que englobara las aspiraciones del pueblo que no pudo darse sino hasta el congreso constituyente de 1917.

Tiempo después surge el programa de reformas político-sociales que la Convención Revolucionaria aprueba el 18 de abril de 1916 y que manifiesta la ideología de la Revolución Mexicana. El programa consta de 38 artículos principales y de 3 transitorios y ataca los problemas medulares, el agrario, el obrero, el educativo y el político administrativo. Posteriormente algunos de los textos pasaran a formar parte de la legislación revolucionaria. Destruir el latifundismo, por ejemplo, así como crear la pequeña propiedad y proporcionar a cada mexicano que lo solicitara la extensión de terreno para satisfacer sus necesidades y las de sus familias. Suministrar agua a las poblaciones y devolverla a quien había sido despojado.

Fomentar la agricultura por medio de la creación de bancos que apoyaran con fondos a los agricultores. La creación de escuelas que enseñaran la aplicación de mejores métodos de cultivo. Otorgar capacidad al gobierno federal para la expropiación de bienes raíces. Todo ello engloba el aspecto social que hasta hoy estaba olvidado.

Respecto al sector laboral evitar la miseria y procurar al trabajador por medio de reformas sociales y económicas: leyes sobre accidentes de trabajo, reglamentación de horas de trabajo, disposiciones sobre la higiene y seguridad. Así mismo, era muy importante el reconocimiento oficial de las asociaciones de trabajadores otorgándoles personalidad jurídica para fortalecer a la clase trabajadora ante los empresarios. También obtener garantías constitucionales reconociendo el derecho a huelga y suprimiendo las tiendas de raya y el sistema de vales.

En todos estos puntos es claro el reconocimiento a los derechos sociales que marcan una nueva época en donde el Estado mexicano asume el carácter social que le faltaba.

Cabe destacar la aparición de documentos que sin duda fueron importantes y marcaron un antecedente para nuestra constitución. Tal es el caso de las leyes que expidieran Manuel M. Diéguez y Manuel Aguirre Berlanga (2 de septiembre y 7 de octubre respectivamente) en las que se establecen disposiciones sobre jornada de trabajo, salario mínimo, descanso semanal obligatorio, vacaciones, protección a menores y seguridad social. Asimismo, el General Cándido Aguilar expide una ley en materia de trabajo el 19 de octubre de 1914 y un año después Agustín Millán. Francisco Villa por su parte expide el 24 de mayo de 1915 una importante ley agraria en la que se declaran de utilidad pública el fraccionamiento de las grandes propiedades territoriales mediante la indemnización, se ordena que la extensión de las

parcelas no deba pasar de 25 hectáreas y que deban de ser pagadas. En esencia, se busca crear una clase rural acomodada.

El 12 de diciembre de 1914 aparece “Adiciones al Plan de Guadalupe” que concreta en el artículo segundo el programa social de la Revolución.

El 15 de diciembre de 1914 el Ingeniero Pastor Rouiay y el Licenciado José Inés Novelo presentan un proyecto de ley agraria a Don Venustiano Carranza, dicho proyecto pone en claro las preocupaciones sociales que Carranza tenía, este es el antecedente de la ley que marca el principio de la Reforma Agraria del 6 de enero de 1915 que tomando en cuenta las necesidades de tierra de los pueblos se expresa de esta manera: “Los pueblos que necesiéndolos carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos... podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstituirlos conforme a las necesidades de su población.”³⁰

Además propone la creación de una Comisión Nacional Agraria y faculta a los jefes militares para dotar y restituir ejidos a los pueblos que lo soliciten.

Cabe señalar que el 17 de febrero de 1915 se celebra el convenio de la Revolución constitucionalista con la Casa del Obrero Mundial en donde los obreros se afilian para participar en las reformas sociales en donde se plantea que “el gobierno Constitucionalista reitera su resolución, expresada por decreto de 13 de diciembre del año próximo pasado, de mejorar por medio de leyes apropiadas la condición de los trabajadores, expidiendo durante la lucha todas las leyes que sean necesarias para cumplir aquella resolución”.³¹

³⁰ *Ibid*, p.580

³¹ *Ibid* p. 581

El movimiento constitucionalista significa un viraje en el curso de la historia. Sin duda, las transformaciones sociales que planteó demostraron la necesidad de tomar en cuenta a la sociedad como parte fundamental de cualquier gobierno. En la creación de cada artículo constitucional se puede ver la preocupación por tener una sociedad cada vez más igualitaria.

Un logro del movimiento constitucionalista fue mostrar a los hombres que son iguales a los demás y la importancia que tienen en el desarrollo de un país. Además de haber sido un buen motivo para la formación de grupos en donde diferentes sectores de la sociedad participaban para hacer escuchar sus demandas.

2.3 La institucionalidad del Estado mexicano.

Las instituciones son organismos que se crean en una sociedad para encauzar demandas e identificar problemas que se dan en una comunidad. El desarrollo de la sociedad hacia su modernización conlleva la existencia de diferentes fuerzas sociales cada una con características propias dependiendo de su origen. “La modernización implica en gran medida, la multiplicación y diversificación de las fuerzas sociales en la sociedad “.³²

Al existir diversas fuerzas sociales, se buscan dispositivos para promover la comunidad entre éstas. El nacimiento de las instituciones es una manera de encaminar los conflictos hacia procesos que buscan alternativas de solución. Sin embargo, para que estos procedimientos existan debe prevalecer un ambiente generador de lucha entre fuerzas sociales.

³² Samuel Huntington. **El orden político en las sociedades en cambio** p.20

El crecimiento económico que se dio a lo largo de 20 años en México, contribuye de manera importante a la creación de diferentes fuerzas sociales que se acentuaron por el grado de diferencias entre éstas.

El crecimiento económico tiende a desorganizar los agrupamientos sociales tradicionales ya que produce “nuevos ricos” que no son asimilados por la sociedad y que ambicionan un poder político. También aumenta la movilidad geográfica que deteriora aun más los vínculos sociales, recordemos que en México la población empieza a vivir donde existen las fuentes de trabajo dejando el medio donde vivían.

Otra consecuencia de este crecimiento económico es que se aumenta la brecha entre ricos y pobres ya que los ingresos de algunas personas se elevan en forma creciente mientras que el número de personas cuyo nivel de vida va en descenso aumenta.

Del mismo modo, el aumento del analfabetismo, así como la dificultad para acceder a la educación y a los medios de comunicación sociales son factores que caracterizan a la desigualdad social existente.

Como una respuesta a las situaciones antes mencionadas “la participación política se convierte en el camino lógico para el progreso de los individuos socialmente inmovilizados. La frustración social impulsa a plantear exigencias al gobierno y la expansión de esa participación a imponerlas por la fuerza. Además, el atraso político del país en materia de institucionalización hace que resulte más difícil sino imposible expresar dichas reivindicaciones por los medios legítimos, así como moderarlas e incorporarlas al sistema político.”³³

³³*Ibid.* p. 60

En México, este ambiente es óptimo para que las demandas crezcan y se conviertan en descontentos sociales al no ser solucionadas.

El estancamiento del Estado que se limitó a cumplir funciones y se olvidó del desarrollo de la sociedad, favoreció la creación de movimientos sociales que pretendían tener presencia dentro de la sociedad. La situación se describe como sigue: “Las fuerzas sociales eran poderosas y las instituciones políticas débiles. Los poderes legislativos y ejecutivos y las autoridades desorganizadas. El desarrollo del Estado quedó a la zaga de la evolución de la sociedad”.³⁴ El sistema político mexicano era un sistema tradicional que sufriría un cambio total en el proceso de institucionalización ya que no satisfacía por principio las necesidades sociales imperantes. Este proceso tenía que organizar y articular sus instituciones para desarrollar políticas y concretar intereses públicos.

Para dar inicio a este proceso se empieza a modificar la Constitución misma que contiene la manera en que se articula el sistema político mexicano. De esa forma, se iniciaría por establecer el tipo de gobierno y las funciones a su cargo. Además de sentar las bases de su estructura. Estas reformas eran necesarias ya que “un gobierno con un bajo nivel de institucionalización no sólo es débil; además es malo. La función del gobierno es gobernar, un gobierno débil, que carece de autoridad, no puede cumplir esta función”.³⁵ Además de que las comunidades políticas organizadas están mejor adaptadas para tomar decisiones y desarrollar políticas.

³⁴ *Ibid* p.22

³⁵ *Ibid* p.36

Los aspectos más importantes de la modernización política se pueden agrupar en tres rubros, mismos que coinciden con el proceso que se da en México, por lo que es interesante mencionarlos.

En primer lugar, se encuentra la modernización que implica la racionalización de la autoridad, el remplazo de autoridades tradicionales por una única autoridad, asimismo demanda el respeto de la soberanía por parte de otras naciones e internamente por parte del gobierno nacional. Este proceso es muy claro con la creación de los poderes y la delimitación de sus funciones. El respeto por la soberanía de nuestro país se establece por medio del artículo 39 de la Constitución de 1917.

En segundo lugar, se encuentra la creación de estructuras especializadas para ejecutar las nuevas funciones políticas. Tal situación tiene sus inicios en la Constitución de 1917 pero sigue su desarrollo en años subsecuentes con la creación de diferentes organismos e instituciones que ayudarán al gobierno a cumplir sus funciones.

Por último “la modernización política significa una creciente participación en los grupos sociales de toda la comunidad”.³⁶

Sin duda, los primeros afectados de la ineficacia de las acciones del gobierno son los ciudadanos. Es por ello que al estar involucrados en las acciones del Estado vigilaran que cumpla su objetivo y lo haga de una manera eficaz. Este proceso tiene su inicio en el movimiento constitucionalista cuando los mexicanos se involucran en la búsqueda de un mejor Estado. El proceso de modernización no había terminado, ya que con frecuencia el

³⁶ *Ibid* p.42

ciudadano busca tener mayores espacios para plantear sus demandas y presionar al Estado para que éste las satisfaga.

Por esto, “el aspecto más fundamental de la modernización política es la participación en esta actividad de grupos sociales de toda la comunidad y el desarrollo de nuevas instituciones políticas para organizar dicha participación.”³⁷

El proceso de modernización conlleva inestabilidad en la ciudad y conflictos en las relaciones que ésta tiene con el campo. Recrear la estabilidad política requiere que haya alianza entre grupos urbanos y población del campo. “Un momento decisivo de viraje en la expansión de la participación política en una sociedad en vías de modernización es el del ingreso de las masas rurales en la política nacional... esta movilización rural adquiere para los nuevos países en vías de modernización más importancia de la que tuvo para los modernizadores.”³⁸

La institucionalización por su parte requiere de participación política ya que “la estabilidad de cualquier sistema de gobierno depende de la relación que existe entre el nivel de participación y el de instituciones políticas.”³⁹

La institucionalización tiene relación con la movilización social ya que motiva a la sociedad a participar y a formar parte fortaleciendo las instituciones.

A partir de los movimientos sociales que se gestan durante la Revolución se puede observar como la ciudadanía se congrega en estos grupos buscando la manera de organizarse y buscar alternativas para la solución de sus demandas, el desarrollo del movimiento constitucionalista es una oportunidad para que todas las peticiones sean canalizadas por medio de diferentes

³⁷ *Ibid* p.43

³⁸ *Ibid* p.76

³⁹ *Ibid* p.80

organizaciones que en este caso tienen un mismo fin: la promulgación de la Constitución de 1917. La institucionalización no es un resultado espontáneo, es un proceso que se va gestando en la historia del país.

Para consolidar la Revolución Mexicana, era necesario adecuar la estructura jurídica a la estructura social y económica requerida. Es así como se convoca a un congreso extraordinario con carácter constituyente para tener el apoyo legal para los cambios que el país necesitaba.

El 31 de noviembre de 1916, el Congreso Constituyente queda establecido dando inicio a la formación de una nueva etapa de México. De este modo, la Constitución de 1917 empieza a gestarse. Sin duda, el Congreso Constituyente enmarca no solo una nueva etapa para nuestro país en materia legal, sino también una nueva ideología de los ciudadanos.

En el aspecto social el artículo tercero cita que la enseñanza debe ser libre, laica y obligatoria. “Habrá libertad de enseñanza, pero será laica la que se de en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria elemental superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ministro de algún culto o persona perteneciente a alguna asociación semejante, podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria, ni impartir enseñanza personalmente en ningún colegio... La enseñanza primaria será obligatoria para todos los mexicanos y en los establecimientos oficiales será impartida gratuitamente.”⁴⁰

Parte de la esencia del constitucionalismo social radica en las discusiones en torno a la libertad económica en materia de trabajo, mismas que tenían su razón de ser en la injusticia prevaleciente en este campo. Tal fue el análisis de este apartado que se formó una comisión

⁴⁰ Jorge Sayeg Helú . El constitucionalismo social mexicano p. 625

que se encargó de legislar en materia de trabajo dando una amplia respuesta a las necesidades más apremiantes como: “jornada máxima de trabajo, protección a mujeres y menores, descanso semanal, salario mínimo, obligación patronal de proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, responsabilidad patronal por accidentes de trabajo reconocimiento de derecho tanto de obreros como de empresarios de coligarse en defensa de sus intereses...”⁴¹

Uno de los problemas más graves del país y por el que padecían muchos mexicanos era el de la propiedad de la tierra, mismo que muchas veces había sido el causante de movimientos en contra del gobierno y de los usurpadores. La manifestación del problema se da de la siguiente manera: “Existe en la República el problema agrario desde hace mucho tiempo; la mayor parte de las revoluciones han sido originadas precisamente por la escasez de terrenos para que los individuos puedan cultivar un pedazo de tierra. El día que todos los mexicanos de la República hayan logrado tener una pequeña parcela donde poder hacer sus casas que dejar a sus hijos, entonces cesarán las revoluciones.”⁴²

Este fue en el Congreso Constituyente un momento culminante para la historia de nuestro país, ya que era el momento de legislar a este respecto. Nadie en aquel momento es ajeno a la problemática que representaba la propiedad de la tierra, sin embargo ¿Hasta que punto había que legislar la propiedad de la tierra? ¿Es la Constitución el documento que debe contener estos puntos? Muchas preguntas al respecto tenían que ser solucionadas, por ello se forma una comisión voluntaria que se encargaría de tratar los puntos al respecto para después leer al Congreso la propuesta que fue la siguiente: “...que la resolución del problema agrario no

⁴¹ *Ibid* p. 638

estriba solamente en dar tierras, porque quizás la tierra sea lo de menos en cuestiones agrícolas; sabemos perfectamente que los agricultores necesitan previamente capital para poder trabajar, para emprender una labranza cualquiera necesita agua, se necesita muchas veces la ayuda de otros campesinos....”⁴³ Queda de manifiesto la necesidad de ir más allá que el otorgamiento de tierras. Se tenía que resolver el problema mediante la creación de instituciones que se encargaran de solucionar los problemas relacionados con éste.

El 31 de enero de 1917, queda promulgada la Constitución de 1917 y da inicio una nueva historia en la vida del país no solo jurídicamente sino también política y socialmente.

La democracia social estaba presente en esta Constitución y con ella se dejaban atrás la injusticia y la opresión que aplastaba a la sociedad mexicana.. El sentimiento respecto a la democracia se definía así: “.. resulta pues, que la verdadera democracia es el gobierno del pueblo por las clases populares y a beneficio de las clases populares...”⁴⁴

El gran acierto de la Constitución de 1917 es reconocer al ser humano su individualidad y naturaleza social, por lo que ofrece garantías mismas que “...serían aquellas que protegen al hombre en tanto integrante de un grupo social, se protege a los grupos sociales más débiles, a los que históricamente han vivido oprimidos...”⁴⁵

Sin embargo, la promulgación de la Constitución es un capítulo que no se cierra en el momento en que esta es publicada ya que falta cumplirla, es decir, convertir en hechos lo que se postula.

⁴² *Ibid* p. 647

⁴³ *Ibid* p. 647

⁴⁴ *Ibid* p. 654

⁴⁵ *Ibid* p. 658

La publicación de la Constitución trae consigo una transformación de la mentalidad en los hombres de esa época, este cambio implica ver a los integrantes de la sociedad con otra óptica, como seres individuales y sociales que tienen derechos que hay que respetar.

Ésta organiza y establece las reglas del gobierno y rompe con la mentalidad que predominó durante tanto tiempo, por eso otorga al individuo los derechos individuales y sociales que consecuentemente dan paso a la idea de la democracia (soberanía del pueblo, forma representativa y sufragio universal).

El orden se manifiesta en el sistema federal y en el principio de división de poderes y por ende, en el sistema de gobierno presidencial. “Más ninguno de estos principios fundamentales opera aisladamente, sino que todos ellos se complementan e impenetran los unos a los otros; aquellos – los derechos fundamentales de la persona humana y los principios derivados directamente de la democracia concretan la libertad sin desatenderse del orden éstos – el federalismo y la división de poderes – se encaminan a mantener el orden sin apartarse de la libertad”⁴⁶

Como parte de estos cambios que se dan en la Carta Magna es importante mencionar que el sistema presidencial otorga amplias facultades al jefe del Ejecutivo. Descritas en la Constitución de la siguiente manera: “El presidente de la República a la vez que es jefe del Estado es el jefe del gobierno, lo que significa que la dirección del gobierno federal es determinada por el libremente; y políticamente independiente ante el Congreso de la Unión, no

⁴⁶ *ibid* p. 657

tiene que sujetarse a su opinión para imprimir a su gobierno las directrices que crea necesarias. Tiene derecho para iniciar, vetar y promulgar leyes, es el titular único del Ejecutivo Federal... cuenta con las más amplias facultades constitucionales para nombrarlos y removerlos libremente”⁴⁷

La división de poderes es una distinción de los mismos que atribuye funciones a cada poder estableciendo una igualdad y equilibrio entre ellos ya que ninguno puede dejar de actuar fuera del otro, aunque no dependen entre sí para realizar sus funciones.

Sin duda alguna, un precepto constitucional que cambia radicalmente la relación que guardaba el Estado con respecto a la economía, se encuentra en el artículo 131 constitucional, mismo que otorga facultades al Estado para intervenir en la estructura económica del país con base en procurar el impulso de la producción interna y el medido ajuste de las exportaciones.

⁴⁷ *Ibid* p. 689

3 El contenido social de la Administración Pública.

3.1 La capacidad de la Administración en la reconstrucción social y económica.

A partir de la promulgación de la Constitución de 1917, comienza una nueva etapa en la historia de México, puesto que la sociedad es reconocida como un ente formado por hombres con diferentes necesidades y derechos que hay que reconocer.

Por otro lado se crean las bases para que el poder presidencial encabezado por el Ejecutivo tenga facultades para intervenir en áreas básicas para el desarrollo del país tales como educación, tierra y trabajo. “Con la Constitución de 1917, se ofrece un programa de acción que postula la intervención activa del Estado en la vida social y económica para ‘favorecer a las masas’. El Estado representa los intereses de todas las clases de la sociedad, y el interés colectivo es vital para los derechos individuales. Esto evidencia un contraste con el Estado mexicano del siglo XIX, concebido según el modelo liberal”⁴⁸

Se propone al Estado para que éste intervenga a favor de las masas ya que representa los intereses de toda la sociedad. Lo que es totalmente contrario con el Estado Mexicano del siglo XIX. El poder Ejecutivo se erige ahora con las siguientes características: “... mando unipersonal, titularidad de la Administración Pública, estructura unitaria del poder y facultades para nombrar y remover libremente a sus colaboradores, así como mediatizar los brotes de la guerra civil”⁴⁹

⁴⁸ Luis García Cárdenas. “ANTECEDENTES Y DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO”. p. 275

⁴⁹ *Ibid* p. 274

Esta estructura es representada por el caudillo quien adquiere su fuerza por el apoyo de las clases proletarias. Al otorgarle al poder Ejecutivo facultades que lo erigen como regulador de la economía y del orden social, se utiliza un instrumento de poder que da al Estado capacidad para intervenir en la vida económica y social del país. Dichas facultades residen en los artículos 3, 27, 123.

El artículo 3 menciona que la educación será libre pero laica y que la impartirá gratuitamente el Estado contribuyéndose facultades educativas al mismo.

El artículo 27 decreta de la siguiente manera que la propiedad de la tierra corresponde a la nación, la cual puede transmitirla a los particulares: “El Estado reformador social, se convertía en el verdadero dispensador del derecho de propiedad privada, con la consecuente prerrogativa de asignarle la función que debía desempeñar y el desarrollo que debía seguir”⁵⁰

En el artículo 123 se establece el derecho de huelga, la jornada de ocho horas y la fijación del salario mínimo. De este modo, la cuestión laboral se transforma en asunto de interés público. Sin embargo la facultad para legislar se le da al Presidente de la República. Además de tener la capacidad de regular la economía y el orden social del Estado, que queda en posibilidad de intervenir en las relaciones privadas. Aunado a estas modificaciones se encuentra el artículo 28, el cual reserva la emisión de los billetes a un solo banco controlado por el gobierno.

Las modificaciones que se realizan tienen como propósito conciliar a las clases sociales para luego organizarlas, lo que se concebía de esta forma: “La conciliación había dejado de ser un

⁵⁰ *Ibid* p. 279

mero propósito para erigirse ahora en un mecanismo de organización social firmemente sentado en el poder del Estado”⁵¹

La concepción que Carranza tenía de la Administración Pública era de “una forma de gobernar que no podía desarrollarse con eficacia sino estaba en manos del Poder Ejecutivo presidencial”⁵²

Ahora el desarrollo económico y social del país esta en manos del poder Ejecutivo. La fuerza que se le atribuye es con la idea de que represente los intereses de la sociedad y cumpla la Constitución en todo momento.

Por medio de la Constitución de 1917 se inicia el desarrollo económico y político del país a cargo del Estado con apego a la Carta Magna, la cual “rompe con la tradicional postura del Estado liberal de antaño, para otorgarle en lo sucesivo complejas obligaciones tanto en el ámbito social como en el económico. Se le despoja así de su abstencionismo para erigirle en una acción concreta”.⁵³

Debido a la situación prevaleciente Carranza adopta medidas que contribuyen a mejorar dicha situación. Es por ello, que en el diario oficial del 31 de diciembre de 1917, la Administración Pública queda estructurada de la siguiente manera: “Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Guerra y Marina, Secretaría de Agricultura y Fomento, Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, Departamento Universitario de Bellas Artes,

⁵¹ *Ibid* p. 280

⁵² *Ibid* p. 280

⁵³ *Ibid* p. 282

Departamento de Salubridad Pública, Departamento de Aprovisionamientos Militares
Departamento de Contraloría”⁵⁴

Con Carranza al mando del ejecutivo inicia una etapa en la historia del país que se caracteriza por una intervención por parte del Estado en la vida social y económica de éste. Las transformaciones que se realizan a la legislación, son con la idea de que exista un mejoramiento social. “De esta manera se gestaba la intervención del Estado activo en todas las fases de la vida nacional y como responsable del desarrollo de México.”⁵⁵

A partir de 1917 se suscitan cambios en la configuración de la Administración Pública con el objeto de procurar áreas que no son atendidas adecuadamente por el sector privado tales como ciencia y tecnología, sistemas de seguridad social y vivienda popular.

En materia de vivienda específicamente, es importante destacar que la preocupación que se tenía por resolver este problema es añeja y que se plasma en la Constitución de 1917 dentro del artículo 123 fracción XII con la siguiente consigna. “En toda negociación agrícola, industrial minero o cualquier otra clase de trabajo los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieran situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien tendrán la primera de las obligaciones mencionadas.”⁵⁶

⁵⁴ *Ibid* p. 287

⁵⁵ *Ibid* p. 287

⁵⁶ COPLAMAR *Necesidades esenciales en México, Vivienda*. Tomo 3 Siglo XXI p. 30

La inclusión de esta fracción en el artículo 123 es sobretodo una decisión política ya que la mayor parte del país era rural, no existía registro de la demanda que se tenía de vivienda y la mayoría de las viviendas eran construidas por los mismos habitantes. Dicha inclusión tiene dos objetivos principales:

- “1. Responder a la movilización política de los trabajadores organizados iniciada a principios de la década de 1910, a pesar de que era mucho menos importante que la de los campesinos y
2. Ganar el apoyo tanto de los trabajadores como a los campesinos a futuro”.⁵⁷

Asimismo, este artículo refleja la preocupación del Estado por el bienestar de los trabajadores y de los campesinos, es decir, el apoyo a las masas que reforzaba la alianza entre el Estado con los trabajadores y los campesinos.

Sin embargo, este no fue el único documento que se refería a la vivienda, ya antes en 1905, los Flores Magón contemplaban en el programa del Partido Liberal Mexicano la preocupación de que en ciertas circunstancias el patrón proporcionara vivienda a los trabajadores.

En 1914, Pascual Orozco exigía a los propietarios de fábricas que alojaran a los trabajadores en condiciones higiénicas que garantizaran su salud y enaltezcan su condición, esto en la Ley de Obreros del Estado de Chiapas.

El 4 de febrero de 1915 es expedido el reglamento relacionado a la vivienda para trabajadores por el General Cándido Aguilar y el 10 de marzo de 1915, Rafael Zubarán presenta a Don Venustiano Carranza un proyecto que contemplaba la obligación por parte del patrón de proporcionar vivienda al trabajador.

⁵⁷ José A. Aldrete. *La deconstrucción del Estado Mexicano* p. 59

En 1920 y tras el asesinato de Carranza, Obregón es electo presidente interino, la intención de Obregón es de promover la industria y la agricultura y cumplir con los compromisos adquiridos con los trabajadores y campesinos, llevar todo esto a cabo resultaría difícil sin un apoyo social fuerte, es por ello que Obregón firma un pacto secreto con la Confederación Regional de Obreros Mexicanos (CROM), a cambio del apoyo a su candidatura. De este modo, él se comprometía a promover los derechos de los asalariados y crear el Ministerio de Trabajo dirigido por Luis Morones quien fue recomendado por los dirigentes laborales.

Sin embargo, la situación económica era difícil ya que requería de la inversión para la activación de la economía y los inversionistas temerosos de arriesgar o perder sus derechos, decidían mejor no invertir. Aunado a esto, el rompimiento de las relaciones entre México y Estados Unidos de parte del gobierno de Washington agudiza este momento. Para aliviar dicha situación Obregón decide firmar un convenio por medio del cual cedía “extraoficialmente” el subsuelo a las compañías petroleras existentes. Al aceptar el gobierno de México la deuda externa con el gobierno de aquel país, el gobierno de Washington reconoce a Obregón a fines de agosto de 1923.

Durante 1920 - 1924, las demandas de los campesinos solicitaban la cesión de propiedades, es por ello que se da a la reforma agraria el carácter de proceso institucional. Las acciones son descritas de la siguiente forma: “Durante los cuatro años de su gestión, Obregón distribuyó más de un millón de hectáreas, esto es ocho veces más que Carranza. Obregón informó haber ejecutado 650 resoluciones definitivas sobre 1,170,000 hectáreas y haber dado la posesión provisional de 3, 245,000 hectáreas que beneficiaron a 400,000 individuos. De las 650

resoluciones definitivas, fueron dictadas 239 en el primer año, 101 en el segundo, 77 en el tercero y 233 en el último, siendo las restituciones en todos los casos menos numerosas que las dotaciones”.⁵⁸

Como una respuesta a las presiones ejercidas por los campesinos y los terratenientes, se expide el 18 de diciembre de 1921 un decreto que concede a Obregón facultades extensas sobre la Comisión Nacional Agraria. De ahí que el 2 de agosto de 1923 se publique un decreto que “establece que la forma de distribución de la tierra sería la pequeña propiedad y que todo mexicano mayor de 18 años podría adquirir tierras nacionales o baldías. Además indicaba como se podrían obtener tierras y las gestiones que deberían efectuarse en la Secretaría de Agricultura y Fomento.”⁵⁹

Este además de haber sido considerado lo más efectivo políticamente durante su periodo presidencial, es un instrumento preciso que daba tierra al campesino individualmente y contribuía al desarrollo de la economía de nuestro país.

Asimismo y como respuesta a la promesa de apoyo al sector agrario, Obregón aumenta del 2.2% al 10.1% al fondo para desarrollo agrícola. Aunado a estas acciones, se crearon y descentralizaron órganos de la Secretaría de Agricultura.

En junio de 1923 es creada por decreto presidencial la Dirección de Cooperación Agrícola, la cual atendería a los trabajadores del campo de agricultores autónomos.

⁵⁸ Luis García Cárdenas. “ANTECEDENTES Y DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO” p. 291

⁵⁹ *Ibid* p. 292

El Departamento de Aguas de la Secretaría de Agricultura y Fomento se desconcentra y se divide en 7 zonas en el país con el propósito de controlar su uso.

En julio de 1923 se crea la Dirección de pesquería reglamentando la pesca marina y fluvial.

En mayo de 1924 se inaugura la Escuela de Agricultura en Chapingo Estado de México.

La Administración Pública de 1920 a 1924 se caracterizó por “institucionalizar reformas económicas sociales y por fortalecer el aparato administrativo que las llevaría a cabo.”⁶⁰

Muestra de ello es que se destina a los gastos sociales mayor presupuesto a pesar de la inestabilidad política y de los fondos existentes que limitaban la acción del presidente. Durante el régimen de Obregón se logra uno de los promedios más altos de gastos ejercidos per capita así como recorte de gastos en la historia de México. “Obregón logra reducir en 1922 los gastos proyectados al 59.2%, o sea del 10 al 20% más bajo respecto a los años anteriores.”⁶¹

Resulta interesante observar como durante la administración de Alvaro Obregón se procuro de una manera tan celosa el presupuesto federal y se atrevieron a tomar medidas que sacrificaron en su momento a servidores públicos. Las medidas que se realizaron tenían como objetivo la reducción de gastos en Administración, por ello se suspenden supernumerarios y comisionados especiales. Se reducen los sueldos y los gastos autorizados en el presupuesto de egresos y se organizan los servicios públicos y la Administración de bienes nacionales. “El primero de noviembre de 1923 la dependencia notifica una reducción del 10% de los sueldos de los empleados y funcionarios al servicio de la Administración Pública Federal, incluidos los miembros del ejército. Estas medidas trajeron en consecuencia una reducción del déficit mensual existente”⁶²

⁶⁰ *Ibid* p. 293

⁶¹ *Ibid* p.294

⁶² *Ibid*

Asimismo se crea el Departamento Técnico Fiscal, orientado a formular el presupuesto de Egresos, adaptando los impuestos a las necesidades nacionales. Por otra parte, se reestructura el régimen impositivo gravándose sueldos, salarios y emolumentos. El producto interno bruto crece 1.2%.

No cabe duda que la Secretaría de Hacienda cobra una mayor importancia sobretodo por que cada Secretaría debía enviarle sus presupuestos antes de ser enviados al congreso y al realizar auditorias especiales por su propia cuenta. También se establecen inspecciones permanentes para vigilar que la aplicación del presupuesto se aplique como lo estipulado.

Un ejemplo de la importancia que el rubro social tenía en esta administración, es la creación de la SEP (Secretaría de Educación Pública) en 1921. A la cual se le asigna durante el primer año 15 millones de pesos, la mayor cantidad destinada para educación hasta ese momento. En 1922 su presupuesto aumentó hasta 25 millones a pesar de que descendió en años subsecuentes.

Con José Vasconcelos al frente de la SEP, la educación elemental cobra un impulso singular al establecer la educación rural "... Vasconcelos canalizó el entusiasmo revolucionario de los maestros para fundar escuelas en regiones remotas donde se hablaba poco español... las escuelas rurales que no existían en 1921, llegaban a 2000 en 1925, al principio del gobierno de Calles".⁶³

Al principio del gobierno de Obregón las relaciones diplomáticas al exterior eran inestables, es por ello que se fortalece la estructura de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de ese modo se

⁶³ *Ibid* p. 296

trataría de mejorar el desarrollo de la política interna del gobierno. Se publican leyes que pretenden mejorar el cuerpo diplomático.

Para el gobierno de Obregón es necesario obtener financiamiento externo para la reconstrucción económica del país. Por ello se llega a un acuerdo de la deuda pública además de determinar algunos empréstitos internos. “Obregón reconoció la deuda pública que en principio era de 667 millones por otra de 1566, mediante la firma de un convenio De la Huerta - Lamoont, el 10 de junio de 1922”.⁶⁴

Otro aspecto importante durante esta administración fue la parte que corresponde al ejército, ya que Obregón prometió hacer un gran recorte en los gastos militares para dirigir los fondos al sector económico y social. “En 1923, Obregón logró abrir una brecha en contra del sistema militar surgido del levantamiento de 1910, reduciendo el porcentaje de los gastos ejercidos por los militares al 33,6 %. Sin embargo, debido al levantamiento de diciembre de 1923, los totales para el ramo militar fueron aumentados al 42.6 % del presupuesto en 1924”.⁶⁵

Debido al auge que se tenía en la producción del petróleo, fue necesario reorganizar el Departamento del Petróleo.

Se crea en junio de 1923 la Comisión de Fomento y Control de la Industria de Generación de Fuerza y más adelante el Instituto Geológico, con el fin de obtener un mejor conocimiento del subsuelo e investigar los recursos hidrológicos subterráneos.

Como parte de la reorganización del aparato administrativo se creó el Departamento de Estadística Nacional que recopilaría información para la formación de inventario y la

⁶⁴ *Ibid* p. 297

revalorización de bienes nacionales. Sin duda, Obregón inicia cambios importantes en los programas ejecutivos y da otro enfoque a la canalización del presupuesto. “Teniendo siempre presente la idea del mejoramiento de las masas a cambio de apoyo para la conservación de poder, implicando así a esta idea de mejoramiento una medida política de carácter institucional y un instrumento de dominación”.⁶⁶

3.2 La construcción de las instituciones.

Plutarco Elías Calles ascendió al poder en 1924, su gobierno se caracterizó por tener una política diferente a la del caudillismo. Las reformas sociales se convierten en una línea del Estado Mexicano. Por ello se requería de la concentración del poder para llevar a cabo la acción del gobierno. El Estado incrementa su poder por medio de la creación de instituciones que organizan a los grupos sociales para desarrollar de una manera formal sus intereses, además de ser escuchadas sus demandas e integrarlas al control del Estado.

El Estado se convertía en un promotor de la riqueza, sin embargo, Calles pretendía equilibrar el presupuesto para que el país viviera de sus propios recursos. Es por eso que la Reforma Hacendaria se dirigió a lograr los siguientes objetivos:

1. Obtención de mayores ingresos.
2. Reorganización del sistema fiscal.
3. Establecimiento de un sistema bancario capaz de asegurar y estimular las actividades económicas.
4. Restauración del crédito interior y exterior.

⁶⁵ *Ibid* p. 297

⁶⁶ *Ibid* p. 299

Como parte de estas reformas se instituye el ISR (Impuesto Sobre la Renta), y se uniforma el sistema tributario mexicano. Además se crea la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro que permitía a los servidores públicos que se retirasen por alguna incapacidad obtener una pensión.

El 31 de agosto de 1925, se inaugura el Banco de México, con lo que se obtenía una estabilidad financiera y se erigía a éste como promotor de la economía nacional.

Esta es una forma de invertir gran parte del dinero del Estado en la economía nacional, ya que se organiza el sistema crediticio y se lleva a cabo una reforma fiscal. De este modo se aseguran fondos para que el Estado invierta en obras de riego, carretera, escuelas, que ampliaron la estructura económica. De hecho en 1925, se funda la Comisión Federal de Caminos y la Comisión Federal de Irrigación, organismos que requería el país para su desarrollo.

En ese mismo año, se creó la Dirección de Pensiones Civiles del Estado y Retiro (DPCER) entre cuyas atribuciones estaba el otorgar créditos a los trabajadores del Estado para la construcción o adquisición de vivienda. La creación de este organismo obedece a la preocupación del Estado por las condiciones de vivienda de la población en general y para ganar el apoyo de los funcionarios públicos.

“La vivienda de la DPCER también tuvo la intención de hacer más tangibles y visibles los beneficios de la vivienda a los trabajadores que hasta entonces habían parecido bastantes remotos, aunque prescritos por la constitución.”⁶⁷

⁶⁷ Jose A. Aldrete. *La deconstrucción del Estado Mexicano*. p. 60

Durante el gobierno de Calles, se crean las leyes y reglamentos que respaldan las modificaciones e innovaciones que se hicieron, tal es el caso de la Ley General de Instituciones de Crédito, Ley de Crédito Agrícola, Ley de Bancos de Fideicomisos. Con todas estas modificaciones se diseñaba un país con una participación muy activa por parte del Estado.

Al terminar el gobierno de Calles, Obregón es reelecto, pero muere días después al ser asesinado. Calles evita tener conflictos al ser señalado como responsable por algunos grupos y manifiesta que el país solo será gobernado por instituciones como los partidos políticos y por leyes entendidas. “Calles asegura así una transmisión pacífica de la presidencia, pero sin embargo con ello retendría aún por varios años una considerable medida de poder. Esta a su vez... convirtió al jefe del poder Ejecutivo en hombre fuerte de la nación y promovió el continuismo a base de un solo hombre”.⁶⁸

3.3 El Maximato y la Administración Pública.

Emilio Portes Gil es electo presidente interino y en el periodo que se encuentra se lleva a cabo una tregua entre el Estado y la Iglesia, el Estado por su parte reparte tierras (en un año un millón) y convoca a los campesinos a apoyar al gobierno.

Calles convoca a la fundación del Partido Nacional Revolucionario y se erige jefe del mismo, con esta acción “el nuevo partido se encargaría de promover los cargos de elección popular abiertamente y de robustecer el poder del Ejecutivo, quien en adelante sería el jefe máximo del

⁶⁸Luis García Cárdenas. “ANTECEDENTES Y DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO” p. 303

partido. Pero en ese momento debilitaba al presidente impuesto y le daba a Calles una imagen de control político casi ilimitado.⁶⁹

Durante el gobierno de Portes Gil se conformó el Departamento del Distrito Federal. El 31 de diciembre de 1928 queda estipulado en el Diario Oficial el inicio de la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales.

En julio de 1929, se expide la ley orgánica de la UNAM la cual establecía su autonomía mientras que el gobierno por su parte se comprometía a dotar a la Universidad de una subvención anual acorde a sus necesidades.

Ortiz Rubio comenzó a gobernar en 1930, a su gobierno tocó vivir la depresión económica mundial de ese año, que se caracteriza por provocar amplia desocupación humana y miseria. Dicha crisis trajo consecuencias muy graves para México debido a su dependencia a las importaciones y exportaciones. Entre 1929 y 1932 éstas se redujeron a menos de la mitad.

Ortiz Rubio fomenta los créditos agrícolas y reforma leyes para evitar los procesos que podían obstaculizar la distribución de tierras.

En 1931 se promulga la Ley Federal del Trabajo en la que se establecen claramente los derechos y deberes de los factores de la producción.

En 1932, Abelardo Rodríguez es elegido por el Congreso como presidente al renunciar Ortiz Rubio. Este gobierno heredaba una grave crisis económica y requería ejercer cambios en la forma de proceder del Ejecutivo, por esta razón en 1933 se crea la Secretaría de la Economía Nacional y se intenta reorganizar al poder Ejecutivo.

⁶⁹ *Ibid* p. 303

En materia de vivienda cabe señalar que en 1932 se expidió la Ley General de Instituciones de Crédito, la cual dispuso entre sus artículos transitorios la constitución del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (BNHUOP). Sin embargo, las operaciones crediticias en materia de vivienda se efectuarían hasta la siguiente década.

Para el Estado en este periodo lo más importante es fomentar el crecimiento económico puesto que éste era necesario para la recuperación posrevolucionaria y para la estabilidad política lograda por Calles.

Para los trabajadores organizados era necesario reorganizar y establecer la relación con la comunidad mercantil por medio de la Ley Federal del Trabajo. Sin duda, el tener una legislación laboral favorecía al desarrollo económico del país. Así es como el 28 de agosto de 1931 se aprueba la Ley Federal del Trabajo. Además se crean dos bancos de desarrollo para financiar la construcción de caminos y la infraestructura para la distribución del agua. Uno de estos bancos BANOSPSA dentro de su organización tenía un departamento para la vivienda que no produjo sino hasta 1947.

En 1933 Abelardo Rodríguez convoca a su gabinete para elaborar el plan sexenal, mismo que es discutido por el Partido Nacional Revolucionario, dicho acto era novedoso y benéfico para el gobierno ya que se respaldaba por el apoyo del partido.

3.4 El carácter reformador de la Administración Pública 1934 – 1940

En noviembre de 1934 es electo presidente el General Lázaro Cárdenas, quien orienta la administración a la política social. Prueba de ello es que en ese mismo año se faculta al Departamento del Distrito Federal para la construcción de viviendas económicas destinadas a sus trabajadores de ingresos mínimos. Este programa “estaba enraizado en el consenso que

favoreció la intervención del Estado después de 1930. Se trataría de que este Estado asumiera una política reguladora de toda la actividad económica y social... no en nombre de, sino a favor de ellas, en el derecho del pueblo a participar en la vida pública y a desempeñar el papel de aliado y colaborador del gobierno.”⁷⁰

Para lograr dicho objetivo, era necesario organizar a las masas, que los trabajadores actuaran bajo la conducción del Estado. Es por ello que en 1936 nace la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), misma que tiene como finalidad luchar por los derechos de los trabajadores, fortalecer los sindicatos junto con el gobierno. Además de “unificar al proletariado en una vasta organización laboral bajo la protección y control de gobierno, como una medida de defensa con base popular para combatir los viejos grupos de intereses.”⁷¹

Como consecuencia a esta nueva forma de hacer las cosas, se fomenta la contratación colectiva, para que no se contraten personas no sindicalizadas.

Los industriales y banqueros, comerciantes y transportistas conforman su propia organización en la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio en 1935.

El ejecutivo de la Unión, elabora un proyecto jurídico de los trabajadores al servicio del Estado que se publica en el Diario Oficial en diciembre de 1938, garantizando así sus derechos y protegiendo sus intereses.

Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas se procura atender las demandas sociales empezando por el principio, es decir, buscando la manera de organizar primero a las masas para luego escuchar por medio de intermediarios, los líderes, las necesidades que éstos tenían. Así

⁷⁰ *Ibid* p. 307

⁷¹ *Ibid* p. 307

mismo se realizaron reformas sociales que pretendían mejorar la situación para el país y la sociedad.

Existe el rescate de las riquezas nacionales con el objeto de que la riqueza que hay aquí sea de los mexicanos y no este en manos de los extranjeros mismos que aprovechaban la riqueza existente para enriquecerse. Obedeciendo a este pensamiento, se da una iniciativa de ley para que el Ejecutivo pueda expropiar toda clase de empresas o propiedades.

En junio de 1937 se nacionalizan los Ferrocarriles y en marzo de 1938 se expropian las compañías petroleras, por esta razón México sufre un boicot y el rompimiento de las relaciones con Gran Bretaña.

El 24 de agosto de 1937, el gobierno se encarga de controlar la industria eléctrica por medio de la Comisión Federal de Electricidad.

Como característica de este gobierno, se puede mencionar la marcada intervención del Estado en áreas estratégicas, dicha intervención obedece a que México era un país que estaba siendo aprovechado por particulares que actuaban para bien propio.

Lo que nuestro país necesitaba era controlar las áreas estratégicas para poder empezar a desarrollarlas aprovechando los recursos que se tenían y no depender de la importación y exportación, sino ser autosuficiente.

Asimismo, existía una necesidad de apoyar al sector campesino y agrícola, es por ello que se destina una parte del presupuesto para otorgar crédito agrícola. También se crea el Banco de Crédito Ejidal para canalizar los créditos y para la explotación de los bienes comunes de los ejidos. También se crea el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial y la Nacional Financiera. “Estas instituciones auxiliarían al presidente en sus tentativas nacionalistas de

fomentar la industrialización del país con el apoyo y control de gobierno. El Estado era el principal accionista en cada una de estas empresas y las controlaba a través de la Secretaría de Hacienda”:⁷²

Como una muestra de la preocupación social existente, el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas convoca a un congreso de representantes genuinos de las distintas razas indígenas. Como objetivo, se establece la integración a la vida social - nacional a los indígenas. De igual manera, se da una mayor acción del gobierno en la organización de las instituciones de gobierno, todo ello para seguir promoviendo el bienestar social. Algunos de los Departamentos que se crean son:

1. Departamento de Educación Física.
2. Departamento Forestal de Caza y Pesca.
3. Departamento de Prensa y Publicidad.
4. Departamento de Asistencia Social Infantil.

La Secretaría de Guerra y Marina se transforma en Secretaría de Defensa Nacional (D.O. 1ro de noviembre de 1937).

Se crea el Departamento Autónomo de la Marina Nacional, que entre sus objetivos, tendría que mejorar el nivel en que se encontraba, para ello, establecería una política marítima, se iniciaría la industria de la construcción naval, se repararían los barcos dentro del país y la adquisición a menos costo del material.

Se le da un carácter de obligatoriedad a la asistencia social que da el Estado al crear la Secretaría de Asistencia Social. (31 de diciembre de 1937).

⁷² *Ibid* p. 309

Al asumir la presidencia, el General Lázaro Cárdenas tenía una idea clara de la situación por la que atravesaba el país. Por un lado, la pobreza entre muchos campesinos y obreros, por otro, la riqueza generada por la industria que se encontraba en su gran mayoría en manos de extranjeros. Asimismo, las tierras que se encontraban abandonadas por falta de recursos y preparación para aprovecharlos.

El General Cárdenas, estaba consciente de la importancia que tenían las masas en el desarrollo económico del país, con su apoyo, se procuraba el desarrollo industrial del mismo.

Todo esto fue dejando en claro los objetivos que tendría al ser candidato a la presidencia.

El interés por lograr el apoyo de las masas se empieza a vislumbrar en parte por las obras realizadas durante el gobierno que tuvo en Michoacán y también por la campaña que realiza antes de las elecciones por toda la República. En dicha campaña, se da a conocer y manifiesta sus ideas además de observar y escribir notas sobre las situaciones vistas, por ejemplo, la separación que había entre obreros y sindicatos, misma que en su gobierno intenta disminuir.

Los objetivos del Ingeniero Cárdenas se describen dentro del Plan Sexenal de la siguiente manera: “...rescatar el derecho del Estado de la Revolución a regimantar la vida social, restaurando su capacidad jurídica y política para intervenir en las relaciones sociales de producción.”⁷³

Al final del sexenio cardenista existía gran divergencia de opiniones al juzgar la política social y económica que el General había realizado. Se criticaba la intervención estatal argumentando que el Estado debe mantenerse al margen de la actividad económica. Asimismo, se criticaba el hecho de que el General Lázaro Cárdenas haya repartido tierra empobreciendo así a quienes

⁷³ Amaldo Córdova. *La política de masas del cardenismo* p.46

las poseían y dejando a los campesinos que ahora eran propietarios en condiciones similares debido a que no tenían la capacidad para explotar y hacer producir las tierras que poseían.

Cabe mencionar que el presidente Cárdenas utilizó la vivienda para incorporar a los inmigrantes rurales a la economía urbana y al aparato político del gobierno de la Ciudad como parte de la estrategia general económica y política. El Departamento del Distrito Federal era una institución creada para atender a la población urbana de escasos recursos así como trabajadores y campesinos. De hecho el Estado utiliza tierra expropiada en las afueras de la ciudad y establece las primeras “colonias proletarias”, de ese modo establece el orden en asentamientos caóticos y proporciona facilidades en la mano de obra a muy bajo costo. “De 1938 a 1940 diversos desarrollos urbanos de este tipo se establecieron incorporando más de un millón y medio de metros cuadrados al área urbana. Además se legalizaron algunos asentamientos dispersos, en particular los localizados en el norte de la ciudad cerca de las áreas industriales.”⁷⁴

Por otra parte, durante el sexenio, el sector obrero cobra gran fuerza. La CTM en mayo de 1938 tenía 90 000 miembros, mismos que tenían una notable influencia en los acontecimientos que se daban, justificado en mucho por la actitud que el presidente había adoptado para con ellos. Cárdenas impulsa al movimiento obrero al comportarse benévolamente hacia el trabajador en los conflictos obrero-patronales. De hecho, la contratación colectiva se fomenta para obligar al patrón a rechazar elementos no sindicalizados, de esa forma, “La CTM unificaba así al proletario en una vasta organización laboral bajo la protección y control del

⁷⁴ *Ibid* p. 61

gobierno, como una medida de defensa con base popular para combatir a los viejos grupos de intereses.”⁷⁵

La política social del gobierno cardenista también causo molestias en el sector empresarial, ya que se consideraba este sector afectado por las diferencias entre éste y el obrero. Como ejemplo de ello cabe mencionar que las sociedades cooperativas se les excluía de pagar impuestos. Además de ello, “El presidente apoyó a sus trabajadores en sus demandas por renovar el contrato colectivo, y amenazó con entregar las industrias a los trabajadores si los empresarios realizaban el paro de actividades que habían anunciado.”⁷⁶

En resumen podemos decir, que la política social durante el gobierno cardenista trajo muchas consecuencias no tan favorables para nuestro país. El hecho de haber expropiado empresas causó cierto escepticismo a los inversionistas. Aunado a ello, se encontraba el fortalecimiento del sector obrero que de alguna manera se sabía protegido por el propio gobierno. Además la intervención estatal no dejaba de ser una gran preocupación para el sector industrial ya que temían que la dirección de la economía fuese totalmente regulada por el Estado.

Sin embargo, lo que hay que reconocer es que durante este sexenio se observa la riqueza del país y de las perspectivas de crecimiento que éste tenía. Además de haber conseguido una organización que se necesitaba en diversos sectores importantes para el desarrollo del país.

La Segunda Guerra Mundial así como la depresión económica trajo como consecuencia que el pensamiento económico así como el modelo de desarrollo de nuestro país cambiara. Es por ello que en ese momento se percibe como necesario fomentar la industrialización para elevar

⁷⁵ Luis García Cárdenas. “ANTECEDENTES Y DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO” p.307

⁷⁶Gloria Delgado Cantú. *Historia de México tomo 2 Estado moderno y crisis en el México del siglo XX* p.172

el nivel de vida de la población en general. México comienza esta labor apoyándose en el sector público como promotor de esta actividad. “Dadas las condiciones internacionales, México podría vincularse con el mercado internacional y así, se abre la posibilidad de dar paso al llamado proceso de sustitución de importaciones, para lo cual, México tenía que acelerar el desarrollo de cierta industria nacional con el respaldo del Estado”.⁷⁷

Por tal motivo se realizaron ciertos cambios en la estructura económica, un ejemplo de ello, es que se dejó de repartir tierras para empezar a desarrollar el campo. El ejido cedió lugar a la pequeña y mediana propiedad. También las tierras empezaron a entregarse de forma individual como un estímulo para la industrialización del campo. Esta época se le denominó como “revolución económica”.

3.5 El carácter conservador de la Administración Pública.

Manuel Avila Camacho en su gobierno (1940-1946) considera a la industrialización un factor clave para el desarrollo económico del país. Es por ello que se enfoca a explotar el sector industrial dejando a un lado el sector social.

La organización del sector industrial y de otros sectores que colaboraban con el proceso de industrialización representa una ventaja para el gobierno de Ávila Camacho.

La estabilidad social y la legitimidad que imperaban como resultado de las acciones emprendidas por gobiernos anteriores creaban un ambiente positivo para el gobierno. Al ser el Estado el responsable de áreas tan importantes para el desarrollo del país, la Administración Pública crece por las tareas que impulsaba para cumplir con los sectores sociales.

⁷⁷Luis García Cárdenas “ANTECEDENTES Y DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO” p. 312

El Estado incorpora políticamente por medio de la CNOP (Cámara Nacional Obrero Patronal) a inmigrantes en la Ciudad de México. El apoyo político que estos realizaban se intercambiaba por derechos legales a terrenos y servicios. Hacia 1946 esta práctica de intercambio de tierra por apoyo así como la participación de pobladores en campañas políticas se le conoce como “paracaidismo” ya que sin ser los dueños del terreno la gente se apoderaba de ellos teniendo como respaldo a alguna organización política. “Durante los sexenios de Cárdenas y de Avila Camacho, se designaron 50 000 nuevos lotes para vivienda de autoayuda. Estos pobladores habitaron cerca de 150 colonias proletarias.”⁷⁸

En esta administración las modificaciones que se llevan a cabo son: La creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (31 de diciembre de 1940 D.O.) como respuesta al desarrollo que debía tener el sector obrero como parte fundamental en el proceso de industrialización. La creación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) es otro ejemplo de la institucionalización de la vida social que formo parte de las reformas sociales que beneficiarían al sector laboral. “Con ella se obtendría una mayor coordinación en las labores asistenciales y sanitarias”.⁷⁹

Como parte de las mejoras al sector laboral se crea el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) el 31 de diciembre de 1942 y junto con él la Ley del Seguro Social por medio de la cual se implantaron los seguros obligatorios de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, de maternidad, de vejez. Este tan importante paso responde a los sectores económicamente débiles que en ese momento carecían de servicios de salud por parte del Estado e intenta armonizar la relación entre obreros y patrones.

⁷⁸ Jose Aldrete. **La deconstrucción del Estado Mexicano**. Ed. Alianza p. 63

⁷⁹Luis García Cárdenas. **ANTECEDENTES Y DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO** *p. 313

Cabe destacar que en este sexenio se promueve la productividad, además de la creación de diversas industrias y centros productivos también se procura la seguridad social para tener un ambiente favorable al crecimiento. Así es como se crea la Ley Orgánica de la Nacional Financiera, que tiene como objetivo apoyar a empresas destinadas a la producción, además de formar un mercado nacional de valores que actuara como agente financiero del gobierno federal. “Su importancia residía en el fomento a la implantación de empresas públicas, para lo cual contaba con el apoyo y la dirección del Banco de México, órgano central para el manejo de los recursos financieros públicos.”⁸⁰

Como consecuencia del proceso de industrialización, el gobierno de Avila Camacho tuvo una relación más cercana con los empresarios que en gobiernos anteriores. Esta relación se dio por medio de las Cámaras de Comercio, Confederación Nacional de Cámaras de Comercio (CONCANACO) y de industria Confederación de Cámaras de la Industria (CONCAMIN), además de esto, se creo una organización para pequeños empresarios. Estas se caracterizaban porque “los agremiados pudieron desarrollar el capital privado bajo la sombra estatal a partir de los diversos estímulos que se les brindaron. Las Cámaras resultaron ser los órganos de consulta y negociación con el Estado.”⁸¹

Como resultado de la intervención estatal en la economía hay un crecimiento del sector paraestatal en diversas fuentes de producción, productos alimenticios, químicos, colorantes, cobre, zinc, madera, vidrio. Lo cual sin duda no tenía que ver con la función que el Estado tiene en la sociedad. Además de estos acontecimientos se crea la Secretaría de Marina como una forma de salvaguardar la soberanía nacional.

⁷⁹Luis García Cárdenas. "ANTECEDENTES Y DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO" p. 313

⁸⁰ *Ibid* p. 314

⁸¹ *Ibid* p. 314

De 1942 a 1948 se dan los decretos de congelación de rentas, que pretenden aliviar el problema del alquiler ante presiones inflacionarias. Sin embargo provocan la escasez de inversión en esta materia, así como el descuido de la vivienda existente.

En septiembre de 1943 se crea una comisión intersecretarial permanente encargada de formular y llevar a cabo un plan de mejoramiento de la Administración Pública. Dicha comisión integrada por secretarios generales y subsecretarios tendría por objeto hacer eficaz a la Administración Pública mejorando el servicio del personal así como reducir los trámites administrativos y de esa manera disminuir los gastos del erario para aprovechar los fondos públicos. “Todo ello obedecía a la necesidad de reducir los gastos administrativos, ya que las repercusiones del conflicto mundial afectaban la economía del país.”⁸²

Durante este sexenio se considera importante la creación del Estado Mayor Presidencial, mismo que depende directamente del Ejecutivo. Este organismo tendría a cargo la reorganización total del país para el tiempo de guerra.

3.6 Administración Pública e Industrialización.

De 1946 a 1952 Miguel Alemán es presidente de la nación, después de Madero es el primer presidente civil electo. Miguel Alemán continúa con la ideología tendiente a la industrialización y cree que este tipo de economía debe ser apoyada por una administración pública consolidada y en expansión. Siguiendo este pensamiento se apoya al desarrollo económico y se beneficia a la sociedad con la generación de nuevos empleos, lo que se crea en una clima económico favorable en el que se podía gestar un cambio social con bases sólidas.

⁸² *Ibid* p.315

Como parte de este cambio se da una integración de la iniciativa privada para satisfacer las demandas empresariales.

Con el presidente Miguel Alemán se ofrecía la siguiente alternativa: el Estado alentaría el desarrollo individualista y capitalista de la sociedad con el cual la pequeña propiedad tenía acceso a la política agraria. “ La agricultura comercial entró en plena época de auge, así como el sector financiero que se expandía considerablemente en todas las actividades productivas como promotor y regulador del desarrollo industrial dentro de las prioridades nacionales.”⁸³

Respecto a la materia de vivienda, en este sexenio, se actualiza la legislación relacionada con las instituciones de crédito y organismos auxiliares. De hecho en 1949 una nueva Ley Orgánica se encarga de orientar las actividades del BNHOP en materia de vivienda. El Estado comienza a trabajar con mayor intensidad para satisfacer la necesidad habitacional existente, es así como el BNHOP participa intensamente en la construcción de vivienda.

La política económica del presidente Miguel Alemán, aunque favorece el desarrollo económico también motiva la inmigración a las ciudades urbanas ya que la riqueza del campo se concentro en pocas manos. Como ejemplo podemos citar que“ la ciudad de México creció en un 84% entre 1940 y 1950 siendo un 73% resultado de la inmigración.”⁸⁴

En 1946 se crea la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, dicha ley adaptaba el aparato burocrático a los nuevos requerimientos. La reorganización de la Administración Pública pretendía atender con eficiencia las necesidades del país. Por ello es que se crea la

⁸³ *Ibid* p.317

⁸⁴ José Aldrete. **La deconstrucción del Estado Mexicano**.p.65

Secretaría de Recursos Hidráulicos y la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Esta última para vigilar, conservar y administrar los bienes de la nación, así como el tesoro público. A través de esta Secretaría se empieza a analizar a la Administración Pública desde otro punto de vista ya que se estudia la organización del gobierno con el fin de hacerlo más económico y eficiente. “Lo novedoso fue que esta dirección (de organización administrativa) empezó a aplicar técnicas y estudios propiamente administrativos para organizar de mejor manera el aparato público.”⁸⁵

La Secretaría de Recursos Hidráulicos por su parte, organiza, dirige y aprovecha los recursos hidráulicos nacionales y la construcción de obras de riego. Dichas medidas apoyan el desarrollo de la infraestructura en México.

Para entonces el aparato gubernamental se forma por las siguientes Secretarías:

1. Secretaria de Marina
2. Secretaría de Agricultura y Ganadería
3. Secretaría de Recursos Hidráulicos
4. Secretaría de Comunicaciones y Obras públicas
5. Secretaría de Educación Pública
6. Secretaría de Salubridad y Asistencia
7. Secretaria del Trabajo y Previsión Social
8. Secretaría de Bienes nacionales e Inspección Administrativa
9. Departamento Agrario
10. Departamento del Distrito Federal

⁸⁵ García Cárdenas. "ANTECEDENTES Y DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO" p. 318

En el periodo de 1940 a 1952, México entra en un periodo de desarrollo económico auspiciado por el gobierno. “El Estado fue el medio para la formación del capital con que proveer el desarrollo industrial.”⁸⁶

Cabe mencionar que la Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica tenía la facultad de incidir en ramas importantes de la economía tales como artículos alimenticios, efectos de uso general para el vestido de la población del país, materias primas esenciales para la actividad de la industria nacional. Lo cual marca una nueva etapa en el origen del gabinete económico. “Además de remarcar o subrayar nuestro sistema presidencial, ya que el poder Ejecutivo fungiría no solo como promotor sino como regulador de la economía nacional a través del financiamiento selectivo de los sectores que consideraría prioritarios.”⁸⁷

En 1952 inicia un sexenio que se caracteriza por comenzar con un proceso estabilizador. Los gobiernos anteriores y el acelerado proceso de desarrollo industrial provoca desajustes en otras ramas que no pudieron desarrollarse en la misma forma. Tal es el caso de la producción agrícola, ganadera que quedo a la zaga de la industria. Asimismo, el mercado interno no tuvo la capacidad para absorber algunos productos industriales lo que resalto la reducción de la capacidad económica de los sectores sociales más pobres. Más del 60% de la población vivía en condiciones de pobreza.

⁸⁶ *Ibid* p. 318

⁸⁷ *Ibid* p. 319

Un factor externo que también influyó en el proceso de inflación fue el conflicto de Corea por el que se vivió con el temor de otra guerra mundial. Todo lo anterior derivó en una devaluación del peso mexicano.

El sexenio de Ruiz Cortines se caracterizó por el fortalecimiento del sistema político mexicano que se dio gracias a algunas medidas como el riguroso control de precios que aplicó el gobierno así como las modificaciones a la ley de funcionarios públicos que pretendía que los funcionarios declararan sus bienes antes de iniciar sus gestiones.

Las modificaciones de los artículos de la ley reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de monopolios para quien acaparara artículos de primera necesidad fue también importante. Por último, la fuerza del partido oficial se fortalece con la incorporación por una parte de las mujeres, a quienes se les concede el derecho a votar y por otro lado por el de los sindicatos burócratas que se incorporan al PRI.

En materia de vivienda, el Estado adopta diferentes tipos de intervención, en 1954 se integra a la estructura del BNHUOP (Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas) el Fondo de Habitaciones Populares con el carácter de órgano que se encargaría específicamente de promover vivienda.

En ese mismo año se crea el Instituto Nacional de la Vivienda, orientado a la atención y análisis de la demanda y problemas habitacionales de los estratos sociales de menores ingresos, y al establecimiento de políticas nacionales en la materia.

En 1955 se constituye la Dirección de Pensiones Militares que tiempo después cambiaría su nombre y aumentaría su cobertura de protección social para los miembros de las fuerzas armadas.

En 1956, se crea una oficina para la vivienda dentro de IMSS con el objeto de producir vivienda de los trabajadores sindicalizados y de esa forma recompensar el apoyo de los mismos.

A pesar de que la economía sufre deterioro a finales del sexenio, Ruiz Cortinez había logrado establecer lineamientos de una política económica como lo fueron la política salarial, que aunque se pretendía mejorar el nivel de vida de los trabajadores fue insuficiente; la estabilidad de precios que inicia la etapa de crecimiento que se conoce como desarrollo estabilizador; los esfuerzos gubernamentales por hacer efectiva la política de sustitución de importaciones, al impulsar la producción a partir de 1953 y suprimir la mayor parte de compras al exterior y por último el fortalecimiento del mercado financiero para alentar la inversión y el mantenimiento del tipo de cambio monetario.

3.7 Desarrollo Estabilizador y Administración Pública.

Adolfo López Mateos asume el Poder Ejecutivo en diciembre de 1958, consciente de que se tenían que propiciar cambios favorables para el sector social puesto que este sector demandaba una mayor atención. El objetivo de López Mateos es igualar las proporciones del presupuesto asignadas a lo económico, social y administrativo.

El gobierno de López Mateos estimula el mejoramiento de los salarios encaminado a los trabajadores del sector industrial. La política social se orienta también al sector agrario que había manifestado su descontento en 1958 por el estancamiento en que se encontraba el reparto de tierras desde hacia 18 años. Es así como se reparten más de 16 millones de hectáreas, se cancelan arrendamientos de particulares y se derogan concesiones de inafectabilidad ganadera para organizar ejidos en muchas zonas del país. Con esto inicia una

“nueva etapa de la reforma agraria”. Estas medidas pretenden evitar brotes de descontento social además de que para fortalecer el sistema político era necesario ejercer un mayor control sobre las masas. Tal política de control sobre los sectores populares habría de constituir el elemento fundamental de la estabilidad política en la década de los sesenta.

López Mateos por otro lado promueve las inversiones e incrementa la infraestructura económica. Al mismo tiempo destina grandes inversiones al seguro social para lograr un mejor nivel de vida. “El Instituto Mexicano del Seguro Social redobló sus servicios de salud, extendiendo su cobertura de un 7.7% del total de la población en 1958 a un aproximado 15.9% en 1964... Además el seguro social amplió su protección a la población rural como parte del Reglamento para el Seguro Obligatorio de los Trabajadores del Campo, que permitiría el disfrute gradual a la población campesina de servicios y prestaciones que mejorarían considerablemente su nivel de vida.”⁸⁸

Un cambio importante fue la protección de los trabajadores del Estado, que queda a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el cual incorpora los servicios médicos.

Se modifica el artículo 123, creando el apartado B que habla de las garantías sociales de los trabajadores al servicio del Estado. De esta manera quedan protegidos cinco y medio millones de personas, lo doble que en 1958.

Se crea la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) que completa por una parte la Reforma Agraria al vender los productos a precios equitativos y al incrementar

⁸⁸ *Ibid* p. 320

directamente el consumo de la población. Por otra parte, este organismo pretende regular el abasto del país teniendo reservas de productos básicos y regulando los precios de los artículos de primera necesidad.

Un acontecimiento económico importante es la compra de la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza, es así como el Estado es el único dueño del sector eléctrico, perfilándose como emprendedor del desarrollo de la industrial y de los recursos necesarios para el crecimiento económico de México.

Con el objetivo de igualar la distribución de la riqueza, se modifica la Ley Federal del Trabajo para que los trabajadores puedan compartir las ganancias de las empresas por medio del reparto de utilidades.

En 1958, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado se modifica en el sector económico y en las unidades de programación global del sector público. Se crea la Secretaría del Patrimonio Nacional, misma que se encargaría de “integrar un régimen administrativo congruente para ejercer con sentido uniforme las facultades que a la nación confiere el artículo 27 constitucional “proyectar las modificaciones de normas que regulan el aprovechamiento y explotación de recursos naturales.”⁸⁹

Una novedad importante es la función que ejerce la Secretaría de la Presidencia, la cual se encarga de coordinar la planeación y programación, todo ello con el fin de terminar con improvisaciones y malversación de los fondos del erario. Como parte de esta nueva etapa se crea la Comisión Intersecretarial que tiene como responsabilidad elaborar planes conjuntos de acción para el sector público central y descentralizado examinando el monto de la inversión pública y privada.

⁸⁹ *Ibid* p. 322

Estas innovaciones marcan un nuevo ciclo en la Administración Pública donde se pretendía actuar con responsabilidad en la elaboración del presupuesto y sobretodo en el gasto.

Cabe mencionar que también en esta etapa se le atribuyen funciones al Poder Ejecutivo que lo hacen tener injerencia en cualquier área y tener conocimiento de las acciones realizadas por cada Secretaría lo que representa tener más control de las mismas. Entre estas modificaciones se encuentran: "I. Estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales para su debida ejecución; II. Recabar los datos para elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo; III. Planear obras, sistemas y aprovechamiento de las mismas; IV. Coordinar los programas de inversiones de los diversos órganos de la administración pública y estudiar las modificaciones que a ésta deban hacerse; V. Planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal; VI. Registrar las leyes y decretos promulgados por el Ejecutivo y los acuerdos y resoluciones del Presidente de la República."⁹⁰A raíz de todos estos cambios surge el antecedente de la programación – planeación.

Otro de los cambios importantes fue la división de la Secretaría de Comunicaciones y la creación del Departamento de Turismo, que se encargaría de promover los lugares turísticos en la República Mexicana.

Entre 1962 y 1963 se constituye el programa financiero de vivienda (PFV), el cual se propone canalizar créditos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo así como de la Banca Privada para financiar habitaciones destinadas a la población con ingresos de dos a cuatro veces el salario mínimo. Asimismo se establecieron medidas para motivar al sector privado a

⁹⁰ *Ibid* p. 323

otorgar viviendas, como la exención de impuestos a los mecanismo de ahorro y préstamo hipotecario para hacer posible que las instituciones de crédito canalizaran el 30% de sus recursos a operaciones de vivienda de interés social y para hacer que elevaran el crédito hasta 80% del valor del inmueble si las viviendas eran promovidas con la participación de organismos públicos.

En abril de 1963, se forman dos fondos para operar dichos recursos. El Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la vivienda (FOGA) ambos creados por el Banco de México.

Al principio de la década, se modifica la Ley General de Instituciones de Crédito y organismos Auxiliares. Estas reformas se realizaron para el otorgamiento de préstamos hipotecarios para la vivienda de interés social mediante la adquisición de bonos hipotecarios con cobertura de préstamos de igual naturaleza y para lo cual las instituciones destinaron hasta el 30% de sus recursos a estas operaciones. También a esta época corresponden programas como el que creo el Fondo de Operaciones y Descuento Bancario a la vivienda. Estas medidas fueron hechas para cubrir las necesidades de un sector poblacional que en ese momento empezaba a cobrar fuerza debido a que se incrementaba prácticamente el ritmo de crecimiento del proceso de urbanización del país y el de la industrialización. Sin embargo, los esfuerzos institucionales fueron muy pocos ya que entre 1951 y 1960 el sector público solo participa con el 5.4% como agente de la construcción de vivienda mientras que el sector popular correspondió al 65.8% y el privado con el 28.8%.

3.7 Agotamiento del desarrollo estabilizador y de la Administración Pública

Este sexenio se caracterizó por la rigidez del Presidente frente a los conflictos sociales. Por principio, el movimiento de protesta por parte de un grupo de médicos que fue disuelto vía represión, seguido por la renuncia de Madrazo dirigente del PRI debido al rechazo de algunas reformas tendientes a fortalecer la participación de sus miembros. La negativa de autorización al partido izquierdista y la encarcelación de sus miembros así como la clausura de la revista "Política" por haber criticado medidas del gobierno son hechos que demuestran la relación que existió entre ciertos sectores de la población con la gente en el poder.

La política social tuvo consecuencias negativas: la aparición de grupos guerrilleros, manifestaciones en el Estado de Sonora que pusieron en estado de sitio a la región y sobretodo el conflicto más grave que marcaría la historia del país: El movimiento estudiantil de 1968.

Durante el sexenio existió una creciente participación del Estado en la economía. El sector paraestatal se conformó de 247 organismos distribuidos en los sectores agropecuarios, industrial de comunicaciones y transportes, de bienestar social, y financiero comercial.

Las reformas fiscales con las que se modificó el Impuesto Sobre la Renta mejoran la administración y aumentan la carga fiscal con el objeto de aprovechar las fuentes de ingreso internas. Sin embargo el grado de dependencia con el exterior y la descapitalización se elevó considerablemente al recurrir al crédito externo en mayor medida que en el sexenio anterior.

En el sector agropecuario, la distribución de tierras fue mayor que en sexenios anteriores (24 millones de hectáreas). Se intensificaron las obras de irrigación resultando beneficiados los agricultores con el reparto agrario.

Durante este periodo, como ya lo habíamos mencionado la Administración Pública sufre cambios importantes. Con la idea de que las dependencias y organismos del Estado fueran más eficaces, se inicio una reforma de la Administración Pública que determino las facultades entre las diversas dependencias del poder público precisando atribuciones.

“La continuidad de estas reformas dependía en adelante de una planeación técnica, que garantizara el uso racional de los recursos con que cuenta el gobierno federal a través de la jerarquización del gasto público. Esta planeación se realizaría, además para establecer medidas de coordinación entre las dependencias del Ejecutivo Federal y los organismos descentralizados. De esta manera se establecía la planeación del desarrollo económico-social y la programación del sector público como el punto nodal de la administración pública federal”.⁹¹

En 1967 se da a conocer el Primer Informe de la Administración Pública Mexicana, en el cual se plantea la necesidad de tener bases para trabajar en la reforma administrativa misma que abarcaría la coordinación del proceso del desarrollo económico y social del país con justicia social con las nuevas técnicas de organización administrativa del gobierno.

Como resultado de la falta de Instrumentos para la planeación, en cada Secretaría se considera conveniente una unidad de organización y métodos la cual tendría a su cargo programar las mejoras administrativas de cada entidad del sector público.

Sin embargo para el siguiente gobierno la situación que prevalece era difícil en mucho por la herencia que recibía del gobierno anterior; problemas sin resolverse, desigualdad en el crecimiento económico, pobreza en grandes sectores de la población, crecimiento desmedido en centros urbanos. “Cabe mencionar que no solo los cambios provocados por un acelerado

⁹¹ *Ibid* p. 324

crecimiento material con menoscabo de los beneficios sociales, durante los últimos treinta años, concurren a la crisis sino que también incidieron los crecimientos desequilibrados del orden internacional, causando una inestabilidad económica y monetaria en el ámbito mundial de la que México no pudo escapar.”⁹²

Al principio de los setenta, la situación del país era preocupante en algunos sectores, existía estancamiento en las inversiones, falta de crecimiento del sector agropecuario, ausencia de inversión en recursos tan importantes como la petroquímica, el acero, los fertilizantes. Aunado a ello, el crecimiento demográfico caracterizado por el agravamiento de problemas sociales como el de la vivienda.

El crecimiento desmedido de centros urbanos, la subocupación y la marginalidad de algunos sectores de la sociedad son problemas que agravan la crisis ya de por sí acentuada por el contexto internacional debido al crecimiento desequilibrado que trae inestabilidad económica y monetaria. El panorama que existía sobre la distribución del ingreso a fines de 1970 era el siguiente: “El 50% de las familias con más bajo ingreso recibían el 15% del ingreso per capita, mientras que, el 20% de las familias con más altos ingresos recibía el 64% y el 10% de las familias más ricas (menos de 900 000 familias) recibía el 51%.”⁹³

Desde el momento en que el presidente Luis Echeverría asume el poder, manifiesta las consecuencias negativas que trajo el “desarrollo estabilizador” al dar prioridad al crecimiento económico y dejar a un lado el crecimiento social. Por ello, es que el programa de desarrollo cambia redefiniéndose el papel del Estado que será quien conduzca el proceso económico. De esta forma se apoya la intervención del Estado en todas las esferas de la economía.

⁹² *Ibid* p. 325

⁹³ Gloria M. Delgado Cantú. *Historia de México 2 Estado moderno y crisis en el México del siglo XX* p. 289

Días después de asumir el poder, el gobierno comienza a crear un sinnúmero de comisiones entre las que se encuentran:

1. Comisión Nacional de las Zonas Áridas
2. Instituto Nacional para el desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular
3. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
4. Instituto Mexicano de Comercio Exterior
5. Instituto Nacional del Consumidor
6. Comité Nacional Mixto de Protección al Salario

Era necesario un programa de inversión pública en sectores fundamentales de la economía. Se implanta el modelo llamado de “Desarrollo Compartido” ya que era fundamental contar con la participación de los grandes grupos sociales durante el proceso de desarrollo. Lo anterior provoca una reorganización de la Administración Pública para garantizar la realización de los programas que se llevarían a cabo.

En 1971 se crea en la Secretaría de la Presidencia la Dirección General de Estudios Administrativos que sustituye a la Comisión de Administración Pública.

Asimismo se crean Comisiones Internas de Administración Pública (CIAP) para promover y coordinar las reformas administrativas. Posteriormente se le encarga a cada dependencia del Ejecutivo establecer unidades de programación para formular planes concretos para alcanzar los objetivos.

La Dirección General de Estudios Administrativos elabora un plan específico llamado “Bases para el programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976” el cual

estableció el marco conceptual utilizado para promover y coordinar la reorganización del aparato administrativo.

A partir de las reformas a la Administración Pública se inicia la transformación de algunas dependencias con el objeto de mejorar su rendimiento y establecer coordinación entre sectores. Entre estas transformaciones se encuentran la de Asuntos Agrarios y Colonización que pasa a ser Secretaría de la Reforma Agraria y el Departamento de Turismo que paso a ser Secretaría.

El sexenio de Echeverría se caracteriza por establecer políticas laborales que tienden a legitimar al sistema político, las reformas económicas que significaban mejoras salariales para los trabajadores organizados en un ambiente económico difícil y donde el gobierno necesitaba el apoyo del sector obrero.

Es en 1970, cuando se reforma la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 constitucional quedando de la siguiente forma. " ... Toda empresa agrícola industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones higiénicas y cómodas. Estas obligaciones se cumplirán mediante las aportaciones que las empresas hagan a un Fondo Nacional de la Vivienda a fin de construir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a estos créditos barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones".⁹⁴ Por este motivo, la Ley Federal del Trabajo se modifica y determina que ésta obligación se debe cumplir por medio de una aportación patronal al Fondo Nacional de Vivienda, de 5% sobre los salarios ordinarios percibidos por cada trabajador. Por

⁹⁴ COPLAMAR. **Necesidades esenciales en México.** Vivienda Tomo 3 p. 31

medio de esta acción, existe el reconocimiento del derecho que tiene la población asalariada de acceder a una vivienda digna.

Durante ese mismo año, se transforma el Instituto Nacional de la Vivienda para dar lugar al Instituto Nacional para el desarrollo de la Comunidad (INDECO) y se crea también el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los trabajadores del Estado (FOVISSSTE).

Durante 1972 se dictan varios decretos que tenían como propósito la promoción económica y la redistribución. Entre éstos se encuentran: la Ley Federal de la Reforma Agraria y la Ley Federal de Aguas y se establece el seguro de vida para los campesinos.

Se promulga además la Ley sobre el Registro de la Transferencia de la Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas. Por último, el 29 de diciembre se aprobó la ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Durante el sexenio se decretaron dos reformas que constituyen lo que se denominó la Nueva Ley Federal Electoral promulgada el 5 de Enero de 1973 misma que permitía establecer un régimen de partidos donde cada uno de ellos tendría acceso al poder dependiendo del número de votos que obtuviera. Por otro parte, se realiza una reforma educativa que abarca los diferentes niveles en la educación como primaria, secundaria y la modalidad del sistema abierto. “la política educativa del sexenio quedo comprendida en la expresión ‘reforma educativa’, la cual incluía todas las acciones del gobierno en esta área, la creación de nuevas instituciones y la expedición de nuevas leyes y se entendía como un proceso permanente en búsqueda de un mayor dinamismo a la educación nacional, con el fin de que sirviera de impulso a las transformaciones que deberían operarse en la sociedad mexicana.”⁹⁵

⁹⁵ Gloria Delgado Cantú. *Historia de México 2 Estado Moderno y crisis en el México del siglo XX*.p.363

En 1976 asciende al poder el Presidente José López Portillo, quien se ve rodeado de una grave crisis, concentración de capital, inflación, desempleo, incremento de la deuda pública. Por ello, decide regresar al proceso de institucionalización para hacer posible que las instituciones sean los elementos para equilibrar todas las desviaciones.

Se propone la “Alianza para la producción” que es un llamado al sector empresarial a unirse con el gobierno para apoyar el plan económico en donde su participación era crucial, en este acuerdo se le daban diferentes exenciones fiscales al sector para motivarlo a cooperar. La “reforma política” por su parte pretende aliviar tensiones sociales que eran consecuencia de la crisis económica mediante la reforma electoral. Se busca crear puentes de acceso a la estructura política y con ello institucionalizar demandas de la sociedad evitando así, que el descontento se manifestara por la subversión. Además, ésta es una manera de dar fuerza política a las instituciones públicas.

Por último “La reforma administrativa” nace como una necesidad de realizar mejoras a la Administración Pública ya que se advertía que el Estado estaba perdiendo eficacia al crecer tanto. La Administración Pública Federal estaba integrada por dos sectores: La Administración Centralizada (formada por Secretarías y departamentos) y el Sector Paraestatal (integrado por entidades descentralizadas, formado por empresas paraestatales) “ y era precisamente este último sector el que había llegado a ser inmanejable por sus grandes dimensiones, aparte de que algunas de sus entidades ya no tenían razón de ser.”⁹⁶

La reforma administrativa, pretende lograr la eficiencia de la Administración Pública y su acción. De hecho, esta se enmarca con la Ley Orgánica de la Administración Pública

⁹⁶ *Ibid* p.383

regulando de manera seria la institución pública del gobierno mexicano. Esta ley se “encarga de regular la organización y el funcionamiento de la Administración Pública Federal, en su conjunto, establece que las partes que la integran; determina las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos, designándoles competencia específica y establecía la base de regulación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal...”⁹⁷

Dentro de estos cambios, podemos destacar la sustitución de la Secretaría de la Presidencia por la de la Secretaría de Programación y Presupuesto con el propósito de solucionar insuficiencias que no permitían proceder a una verdadera planeación.

Se crea el Departamento de Pesca, con el objeto de aprovechar mejor nuestros recursos marítimos. De hecho, el elemento constante de estas reformas es la descentralización que pretende atender los problemas donde se presentan. La fusión de las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos para formar una sola. La incorporación de la rama industrial a la de Patrimonio y Fomento Industrial y la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

La política laboral durante este sexenio se caracteriza por el fortalecimiento de instituciones como el FONACOT y el Banco obrero y por reformas al artículo 123 que establecían la obligación de las empresas de otorgar capacitación y adiestramiento.

Durante este sexenio la política económica se caracteriza por depender de la producción del petróleo y del valor de éste en el extranjero.

⁹⁷ Luis García Cárdenas. “ANTECEDENTES Y DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO” p.329

Sin embargo, a pesar de tener un futuro esperanzador y vivir por un momento en la bonanza que se daba por el auge del producto, se empieza a generar una fuerte crisis al no ser la economía lo suficientemente sólida para soportar la crisis económica.

“En unos cuantos años, la economía mexicana se volvió excesivamente dependiente de las exportaciones del petróleo; en 1981 este energético representó el 75% del total de las exportaciones de mercancías, en contraste con el 10% correspondiente a 1977.”⁹⁸

Este sexenio también se caracteriza por mostrar la preocupación en el campo educativo. Abatir el analfabetismo fue uno de los objetivos del sexenio, es por ello que se elabora el Plan Nacional para la Educación de Adultos y en 1978 se inicia el Programa Nacional de Educación para Grupos Marginados. En 1981, se crea el Programa Nacional de Alfabetización que procura atender las necesidades educativas nacionales. En ese mismo año, se crea el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) que ofrece educación básica para los adultos. Aunado a la política educativa se estableció una “política cultural” en la que el Estado sería promotor de la cultura abriendo bibliotecas y museos y patrocinando obras de teatro, cine, música y danza.

Durante este gobierno, existió gran inquietud por el crecimiento demográfico desmedido ya que el problema de la vivienda se acentuaba con la crisis por la que atravesaba el país. Por ello, se distribuyeron de una forma más equitativa los recursos por medio de la planeación que se llevo a cabo ya que se presto mayor atención al sector rural. Se procura además la creación de empleos en el campo haciendo una efectiva distribución del ingreso.

La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas crea en 1978 el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, que pretende promover un crecimiento demográfico equilibrado así como

⁹⁸ Gloria Delgado Cantú. *Historia de México tomo 2 Estado Moderno y crisis en el siglo XX*.p.410

propiciar las condiciones que satisficieran las necesidades del suelo, vivienda, infraestructura y equipamiento de la población urbana. “Desafortunadamente, ante la perspectiva imperante de seguir impulsando el desarrollo industrial, el gobierno de López Portillo no encontró la fórmula para impulsar una verdadera reforma en la relación con los asentamientos humanos, y éstos siguieron concentrándose en las grandes zonas urbanas, con toda la problemática social que esto significa.”⁹⁹

En materia de vivienda, específicamente, cabe agregar que entre 1977 y 1979, este problema sigue ocupando prioridad en los programas de gobierno, es por ello que INFONAVIT, FOVISSSTE e INDECO ejercen 155.084 acciones de vivienda terminada, 35,574 de vivienda progresiva y se otorgaron 24 293 créditos.

A pesar de estas cifras, la población busca la manera de cubrir sus necesidades por medio de la autoconstrucción que fue del 65.5% de las acciones de vivienda en estos años.

Es por ello que el Estado decide utilizar esta actividad por medio del otorgamiento de asesoría técnica, como de asignación de crédito y de acceso de materiales para la construcción.

El sexenio de López Portillo finaliza con una severa crisis que dicho por el propio Presidente era causada por la fuga de capitales, es por ello que cree necesario nacionalizar la Banca, asegurando así, el manejo de recursos por parte del gobierno.

3.8 Reorientación del Estado y de la Administración Pública.

Miguel de la Madrid asume el poder en medio de una profunda crisis: El nivel de ingreso real de la población había caído, el empleo no había aumentado y el crecimiento se había detenido.

La situación económica por la que atraviesa el país durante esta década es de las más difíciles ya que el sector público se ve restringido en sus gastos además de que la sociedad trabajadora

⁹⁹ *Ibid.* p.419

se ve seriamente afectada en su poder adquisitivo. "Hay serias restricciones al gasto gubernamental tanto corriente como de inversión, lo cual limita seriamente el margen de maniobra del gobierno para llevar a cabo su política social; el gasto en educación y salud se reduce drásticamente en términos reales; el país sufre de inestabilidad cambiaria y un deterioro en los términos de intercambio... el sistema político atraviesa una severa crisis de legitimidad en la que los mecanismos tradicionales de cooptación y control pierden efectividad."¹⁰⁰

Como una respuesta a esta situación, el gobierno plantea el Programa Inmediato de Reordenación Económica, mismo que sugiere llevar a cabo el cambio cualitativo de nuestra estructura. Se procede a reordenar finanzas públicas, a la revisión de precios y tarifas del sector público, a la recuperación de la moneda, al apoyo de la planta productiva y sobretodo, al combate a la inflación.

Se pretende reducir la inflación por medio de una política de austeridad orientada a frenar el crecimiento del gasto y a aumentar los ingresos del sector público: reestructurar a la Administración Pública para que actuara con eficacia y agilidad. A este respecto, se expide la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos destinada a definir las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, así como las sanciones a las que estarían sujetos en caso de no cumplirlas. Asimismo, se lleva a cabo la reforma al artículo 123 constitucional para regular las percepciones de los servidores públicos y sentar las bases para la formación profesional del servicio civil.

En enero de 1985, De la Madrid puso en marcha el programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, que pretendía transferir entidades parastatales a los gobiernos

¹⁰⁰ CIDAC. *Vivienda y estabilidad política* p. 62

estatales, pasar a los gobiernos de los Estados la responsabilidad de llevar a la práctica programas y desconcentrar funciones administrativas.

En el aspecto administrativo, se dieron las siguientes modificaciones: “La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas modifica su nombre por el de Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; la Secretaria de Salubridad y Asistencia fue llamada Secretaria de Salud; el ramo industrial volvió a integrarse a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; fue creada la Subsecretaria de la Banca, la que fue finalmente suprimida en 1986.”¹⁰¹

En materia de suelo, el gobierno de Miguel de la Madrid, en su primer informe de gobierno menciona la preocupación que se tiene por regular el mercado inmobiliario y regularizar la tenencia de la tierra. En el año de 1983, la federación aporta a los Estados 23 millones de metros cuadrados de terreno federal destinado a desarrollo habitacional.

Para fomentar la construcción masiva de vivienda popular, se exenta el pago de cuotas del seguro social a la autoconstrucción y se redujeron las cuotas a los propietarios de pequeñas obras de construcción.

En Septiembre de 1985, México sufre una de las más graves catástrofes en su historia, un sismo que deja a su paso construcciones deterioradas, derrumbes y muchas familias sin un lugar para vivir. “En las primeras evaluaciones se estimo que 5728 edificaciones habían sufrido daños, 47% menores, 38% con fracturas o desplome de la estructura y 15% con derrumbe parcial o total. De estas edificaciones 68% eran de tipo habitacional”¹⁰²

¹⁰¹ Gloria Delgado Cantú. **Historia de México. Estado moderno y crisis en el México del siglo XX.** p.422

¹⁰²Presidencia de la República. **Las razones y las obras. Gobierno de MMH** p. 544

Como una respuesta urgente ante tal desgracia se reunieron organismos de vivienda con el Presidente y dieron un inventario de viviendas disponibles siendo estas 9146. Mas tarde, se agregarían 5000 por parte del INFONAVIT.

La inquietud social por saber que sucedería con los damnificados fue grande e incluyo movimientos sociales que demandaban respuestas por parte del gobierno y de organizaciones que de algún modo tuviesen que ver con la construcción de la vivienda que habían perdido.

Por otro lado, los damnificados que tenían se les desalojara del lugar que rentaban pedían al gobierno expropiar los terrenos donde vivían para mas adelante entregárselos.

La respuesta del gobierno no se dejo esperar, se instalaron centros de atención a damnificados para hacer solicitud de vivienda y de ese modo recibir un financiamiento que les permitiera hacerse de una vivienda digna y segura. Asimismo, el gobierno decreto la expropiación de terrenos afectados para asegurar que éstos se utilizaran para la construcción de viviendas.

El Programa emergente de vivienda (PEV) constituye el primer paso para resolver el problema de quienes habían perdido sus hogares entre el 19 y 20 de septiembre. Este programa integró las viviendas que en ese momento tenían disponibles los organismos públicos y que ascendían a 14 146¹⁰³

El 14 de octubre de 1985, por decreto presidencial se crea el organismo público descentralizado Renovación Habitacional Popular, el cual se encargaría de coordinar los programas de rehabilitación y construcción de vivienda de los predios expropiados.

Esto es un cambio muy importante en lo que respecta a la vivienda popular, los sismos de 1985 son un parteaguas en la manera de demandar vivienda. De ahora en adelante, la sociedad

¹⁰³ *Ibid* p. 388

no va a esperar que el Gobierno actúe, ahora la sociedad va a ejercer presión sobre el gobierno para exigir respuesta a sus demandas.

El programa de Renovación Habitacional Popular, el Convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción firmado en mayo de 1986 y la Comisión Interinstitucional formada entre la SEDUE, SPP y el DDF en 1987, fueron sin duda las respuestas más importantes dadas por el Gobierno Federal a las demandas del Movimiento Urbano Popular. “De estas acciones se desprendieron los decretos mediante los cuáles se expropiaron por causa de utilidad pública los bienes inmuebles de propiedad privada dañados por los sismos y que estaban destinados a vivienda colectiva.”¹⁰⁴

Es preciso destacar el principio de concertación que surge también como consecuencia de estos sismos.

El Gobierno federal y la ciudadanía dan muestra de un cambio de actitud para enfrentar la situación y defender los intereses, así la población adquiere conciencia política. “En México, los sismos desembocaron y sentaron el precedente del establecimiento de una política de desarrollo social, que considera a la vecindad y al arraigo como dos condiciones primordiales para garantizar a los beneficiarios la propiedad y el disfrute de la vivienda”¹⁰⁵

Según cálculos de la SEDUE hacia finales de 1987, se habrían construido o rehabilitado con recursos públicos y de particulares un total de 700 000 viviendas en el país que cubriría la demanda anual de 300 000 unidades y disminuirían en cerca de 400 000 el déficit habitacional acumulado durante años. “En México, la adopción de una política de vivienda implicaba además enfrentarse al enorme rezago que históricamente existía en esta materia. Se calculaba

¹⁰⁴CIDAC. *Vivienda y estabilidad política* p. 67

¹⁰⁵Fidel Herrera Beltrán. *La vivienda popular en México* p.68

¹⁰⁶ Presidencia de la República. *Las razones y las obras. Gobierno de MMH* p. 261

que el déficit de vivienda acumulado durante décadas alcanzaba en 1987 una cifra cercana a los 5 millones sumando las unidades que requerían ser rehabilitadas y las que exigían la total reposición”¹⁰⁶

Para darnos una idea de la situación que prevalecía en esta materia de acuerdo al quinto informe de gobierno de los 15,5 millones de viviendas que existían en 1987, el 67% solo contaba con 1 o 2 cuartos, 41% no tenían drenaje y 42% carecía de tomas de agua domiciliaria.

La industria de la autoconstrucción se encontraba falta de recursos debido a que no había inversión por el alto costo de los insumos, la carencia de créditos y el bajo poder adquisitivo de la mayoría de la población. “Las instituciones especializadas en la vivienda, como disminuyeron su apoyo a la autoconstrucción, pues ésta se había vuelto cada vez más problemática. Según el Banco de México, los costos de vivienda de interés social habían registrado alzas de 5810% si se tomaban como base los costos de 1974 “.¹⁰⁷

Por lo anterior, las instituciones de vivienda tenían cuantiosas pérdidas al intentar recuperar sus créditos y esto porque los procedimientos de recuperación pertenecían a esquemas anteriores en los que no había tanta inflación.

En 1987 se beneficiaron a 300 000 familias una cifra récord en la historia de nuestro país.

Por otra parte, se motivó la inversión de vivienda en renta por medio de estímulos fiscales. Asimismo, se trató de contrarrestar el proceso de descapitalización que las instituciones estaban sufriendo. “Se decidió que las instituciones públicas de vivienda adecuaran sus

¹⁰⁷ *Ibid* p. 261

esquemas de recuperación crediticia de tal manera que se relacionara el valor de la vivienda y el monto de los préstamos pendientes de pago con los salarios mínimos”.¹⁰⁸

El sistema bancario por su parte adecua los esquemas de crédito destinados a la vivienda y establece los intereses ajustables, el plazo de amortización que se determinó fue de 20 años.

Entre los beneficiarios de los nuevos programas de créditos se encontraron los campesinos, un sector que había sido olvidado por largo tiempo. “A los campesinos que habitaban en zonas indígenas y de alta marginación también se les apoyo con el mejoramiento de viviendas mediante recursos fiscales, acciones comunitarias y por medio del Instituto Nacional Indigenista y del programa IMSS-COPLAMAR.”¹⁰⁹

Es importante mencionar la simplificación administrativa como parte fundamental del cumplimiento del Programa Nacional de Vivienda de 1987, lo que permitió que todas las gestiones requeridas para la construcción de vivienda se realizaran en un mismo lugar. “Se calculaba que mediante este nuevo sistema disminuiría el plazo de gestión de año y medio a ocho meses. Si se alcanzaba esta meta, el ahorro podría ser superior a 50% del costo de la vivienda.”¹¹⁰

En el sector laboral, durante este sexenio existen fuertes presiones por parte del movimiento obrero para recuperar poder adquisitivo que a lo largo de los últimos años había perdido. Como respuesta a ello, se modifica la Ley federal del Trabajo con el propósito de que los salarios mínimos pudieran revisarse antes de concluido el año de su vigencia y se pone en marcha un programa para el abasto y control del Paquete Básico de Consumo Popular. En junio de 1983 se aumenta el salario mínimo y en los dos años siguientes las revisiones se

¹⁰⁸ *Ibid* p. 266

¹⁰⁹ *Ibid* p. 266

¹¹⁰ *Ibid* p. 270

hicieron cada semestre. En 1986, tres veces y en 1987 cinco para volver al aumento semestral en el último año del sexenio. A pesar de estos aumentos, el salario no pudo alcanzar el índice de inflación con lo que el descontento en el sector obrero se hizo manifiesto.

En el aspecto educativo existen reformas importantes que buscan mejorar el nivel educativo existente en el país. Se implanta el bachillerato como requisito de ingreso a los planteles de formación docente. Se estructura un sistema de educación bilingüe y bicultural. Se incorpora la educación física en los programas regulares y se fortalece la investigación científica.

Es de resaltarse, que en este sexenio la sociedad despierta a la participación política al manifestar una actitud diferente a la de los sexenios anteriores. Entre éstos cambios podemos mencionar: “el crecimiento político de las clases media y alta reflejado en el neopanismo, la politización de la iglesia católica...el aumento progresivo de la participación política de la mujer. Podría decirse que la sociedad mexicana se había propuesto abandonar su actitud de dejar la conducción del país en manos de sus gobernantes, para tomar la iniciativa hacia un nuevo rumbo”.¹¹¹

3.9 Modernización del Estado y Administración Pública

En 1988, es nombrado Presidente Carlos Salinas de Gortari, el cual inicia un sexenio con una crisis de legitimidad debido a la “caída del sistema” durante el conteo de los votos.

Carlos Salinas implanta una política de cambios, una reforma del Estado en busca de una modernización de México. La reforma del Estado abarca objetivos políticos y sociales; para la ampliación de la vida democrática, para la recuperación económica y la estabilidad y para el mejoramiento del bienestar popular.

¹¹¹ Gloria M. Delgado Cantú. *Historia de México 2 Estado moderno y crisis en el México del siglo XX* p. 455

En 1990 se crea la Comisión de Derechos Humanos que en 1992 se respaldaría por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para obligar a los funcionarios a rendir los informes que esta Comisión les solicitara.

En 1990, también se crea la primera reforma electoral que modificó el número de diputados y senadores integrantes de los colegios electorales. En ese mismo año, fue aprobado el Código Federal de Instituciones y Procedimientos (COFIPE), el cual señalaba que el Instituto Federal Electoral (IFE) habría de ser autoridad responsable de organizar las elecciones, el IFE contaría con personalidad jurídica y patrimonio propio y estaría integrado por funcionarios integrados en un servicio profesional electoral para garantizar objetividad en las contiendas federales.

Como otra muestra del carácter de modernidad que se le daba al país, se crea la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público el 15 de julio de 1992. Entre lo más significativo, estaba el reconocimiento de la personalidad jurídica de todas las agrupaciones religiosas e iglesias, como de la ciudadanía para los ministros de culto, los cuales no podrán ocupar cargos públicos pero si votar.

En 1993 se lleva a cabo una nueva fase de la reforma electoral, que incluye el financiamiento de partidos, el acceso de éstos a los medios de comunicación.

Por otra parte se modifica el artículo 27 constitucional otorgando libertad a los ejidatarios y comuneros para decidir el futuro de su tierra. Se eliminan las prohibiciones a las sociedades mercantiles, estableciendo criterios generales para invertir en el agro. Por último se preserva la protección del Estado para fortalecer y proteger la vida ejidal y comunal.

A fines de 1993, se establece el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) para otorgar subsidios directos a los campesinos.

En los primeros años de este sexenio se busco que “mejorara la imagen del presidente” ante la opinión pública llevando a cabo acciones que ponían de manifiesto la posición del gobierno respecto a la corrupción. La aprehensión de “La Quina” junto con la detención de líderes sindicales petroleros, la captura de Felix Gallardo (uno de los capos del narcotráfico más buscados).

Por otro lado, la política económica que en un principio se utilizo trajo beneficios: las bajas tasas de inflación, el saneamiento de las finanzas públicas, así como un tipo de cambio estable. Todo lo anterior, inspiro confianza a inversionistas y a los mismos ciudadanos. Sin embargo, la agudización de severos problemas económicas y sociales fueron el lado opuesto de la moneda.

Se crea el programa Solidaridad el cual, se orienta en tres diferentes acciones: Solidaridad para el bienestar social, para la producción y para el desarrollo regional. El Pronasol, programa que cumpliera con estas acciones “ no logro acabar con el rezago social ni abatir las criticas que recibiera por supuestos actos de corrupción y excesiva burocratización, el Pronasol alcanzo datos concretos. Según datos estadísticos... por un total de 52000 millones de pesos para realizar 523 000 obras. Se integraron 250 000 comités de solidaridad y se capacito a más de 228 000 vocales de control y vigilancia”.¹¹²

Sobre la tenencia de la tierra se logró más de 2 millones y medio de escrituras notariales.

“El Programa de Vivienda en Solidaridad dio lugar a 525 799 acciones por vivienda digna y 188 495 de vivienda progresiva beneficiando a 4 millones de habitantes de escasos recursos”.¹¹³

¹¹² Gloria M. Delgado. Cantú. *Historia de México 2 Estado moderno y crisis en el México del siglo XX* P. 528

¹¹³ *Ibid* p. 529

En este sexenio existe un incremento de la inseguridad misma que no frena el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. El sexenio se caracterizó por un clima general de violencia, inseguridad y una autoridad que poco hacía para combatirla.

El desempleo fue otra de las características de este sexenio. A pesar de que se reconoce solo un 4% de desempleo abierto y subempleo o economía informal de cerca del 30% de la fuerza de trabajo. Se observa un enorme crecimiento de la economía informal entre 1988 y 1994 ya que el ambulantaje se constituye en “una fuerza política capaz de enfrentar y desafiar al Estado y a la sociedad en su conjunto.”¹¹⁴

El adelgazamiento del Estado y la racionalización de las empresas y los salarios tan bajos fueron factores que generaron uno de los problemas más graves, el ambulantaje o la economía informal.

En materia de vivienda, se ejecutó un programa de construcción de 2.7 millones de vivienda que significó el doble de lo realizado en la década anterior. En los últimos años de administración, la inversión para vivienda llega a un porcentaje superior al 3% del PIB.

A partir de 1993, el INFONAVIT pagó rendimientos superiores a la inflación a cada una de las cuentas de ahorro de los trabajadores. Durante este sexenio el INFONAVIT otorgó 550 mil créditos y entregó más de 880 mil títulos de propiedad.

En 1994 es electo presidente Ernesto Zedillo quien recibe al país sumido en una severa crisis, un ejemplo de ello es que durante los tres primeros meses del año, el país sufrió una pérdida de recursos de varias veces mayor que el impacto de la crisis de la deuda de 1982 o la crisis del petróleo de 1986.

¹¹⁴ Arturo Ortiz Wadgymer. "Balance sexenal 1988-1994". Gestión y Estrategia . Internet.

La situación del país es grave en materia de desempleo, inseguridad pública, inestabilidad económica y sobretodo la fuerte presión de la sociedad por ver sus demandas cumplidas. Ernesto Zedillo empieza por aplicar una serie de medidas para fortalecer las finanzas públicas como son el recorte del gasto público programado para el ejercicio fiscal, la modificación de precios y tarifas del sector público y la tasa general del impuesto al valor agregado, esta última causando gran descontento entre la población ya de por sí muy lastimada con la situación prevaleciente.

Por otro lado, el gobierno de Ernesto Zedillo negocio una línea de crédito con Estados Unidos por 20 mil millones de dólares, se realizan otras negociaciones comerciales para constituir un paquete total por cerca de 50 mil millones de dólares.

Para atenuar los costos sociales, se establece un programa especial de empleo temporal, se pone en marcha un Programa Especial de Conservación de Caminos Rurales. Se amplían en un 40% las metas de los programas de capacitación para trabajadores, desempleados y en activo. Se amplían de 2 a 6 meses la cobertura de servicios de salud del IMSS para los asegurados que hayan perdido su empleo. Se atiende a 2.8 millones de familias por medio del Programa de Subsidio al Consumo de Tortilla y a 5.5 millones de niños por medio del Programa de Abasto Social de Leche.

Sin embargo, como en otros sexenios el problema estructural no se atiende y solo se hacen programas que alivian temporalmente el problema.

De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Se plantea un acceso creciente de la población a los servicios de educación, salud y seguridad social, así como una vivienda digna; Por otro lado, se pretende llevar a cabo acciones dirigidas a la superación de la pobreza extrema por medio del fortalecimiento de la infraestructura básica municipal; la creación de

oportunidades de ingreso y empleo y de acciones integrales de educación salud y alimentación.

El sector educativo por su parte, absorbió el 4% del gasto social, destinándose casi 60% al gasto educativo.

Se descentralizan los servicios de salud transfiriéndose recursos a entidades federales. Se establece que el uso de recursos es responsabilidad de las mismas entidades.

En el ISSSTE se crearon como unidades administrativas desconcentradas el Centro Médico Nacional y sus 10 hospitales regionales para fortalecer la capacidad de respuesta.

Para 1997 los servicios públicos y de salud cubren a más de 85 millones de mexicanos. Lo más destacable en este rubro es la entrada en vigor de la Nueva Ley del Seguro Social, que destaca la modificación de la estructura de financiamiento a las ramas de aseguramiento garantizando la viabilidad financiera a largo plazo de esta institución.

Se establece un nuevo sistema de pensiones que pretende asegurar un retiro digno para los trabajadores.

En materia de vivienda, se utilizan diferentes estrategias que pretenden aminorar el problema tan grave que representa la escasez de vivienda y lo caro de la misma. Entre estas estrategias se encuentran: El fortalecimiento institucional de los organismos promotores de vivienda, la desregulación y desgravación de la misma, otorgar suelo para vivienda, incentivar la autoconstrucción y mejoramiento de la vivienda rural y urbana y el fomento tecnológico.

Se establece un programa especial para vivienda y empleo para reactivar en el corto plazo el mercado de la vivienda y atender necesidades habitacionales inmediatas.

Este programa se impulsa con cinco medidas:

a) Apoyo a deudores de crédito para vivienda mediante reestructuración de créditos. No olvidemos que a raíz de la recesión económica muchos créditos se vuelven impagables y muchas familias se encuentran en riesgo de perder su vivienda.

b) Otorgamiento de créditos puente para terminar construcciones de viviendas.

a) Reactivación a la edificación de vivienda nueva para apoyar la generación de empleos.

Se capacita a grupos de desempleados sobre técnicas de autoconstrucción, asistencia teórica a los constructores.

b) Se transfirieron recursos a entidades federales por 13.5 millones de nuevos pesos.

A pesar de la situación económica prevaleciente, los organismos de vivienda hacen un esfuerzo por mantener los niveles crediticios aunque no se ha recuperado los niveles requeridos de construcción de vivienda.

Durante 1997 se prevé otorgar 281 446 créditos de vivienda con una inversión de 27 mil millones de pesos. 77.9% de los créditos corresponden a INFONAVIT, el FOVI, FOVISSSTE y el FONHAPO, 14.6 a la banca de desarrollo y organismos estatales, 1.8% a la banca comercial y 57% a otros organismos.

Respecto al INFONAVIT, destacan las reformas que lo vinculan con el nuevo sistema de pensiones. Se redujo el rezago histórico en la titulación de vivienda: Asimismo, se promueve el ahorro previo en los esquemas de financiamiento hipotecario al INFONAVIT.

En 1997 se establece el Programa Especial de Créditos y Subsidios a la vivienda (PROSAVI) para atender a familias con bajos ingresos (de hasta 3.5 veces el salario mínimo), el cual se basa en un sistema de ahorro previo para el enganche y en un subsidio directo del gobierno equivalente al 20% de la vivienda. Mediante este programa, el FOVI otorga créditos para vivienda nueva con valor de 30, 35 y 40 mil UDI's a través de concursos de enganche.

EL FOVISSSTE se transforma en una institución financiera de vivienda. Así deja de ser una constructora para dedicarse al financiamiento de vivienda de trabajadores al servicio del Estado.

Durante esta Administración, FONHAPO ha otorgado 49 577 créditos. Destaca la reestructuración de los créditos y la descentralización de sus funciones hacia los institutos estatales de vivienda.

Conclusiones.

I

El Estado moderno en México se caracteriza por reconocer a los individuos como parte de la sociedad con derechos sociales y al Estado con obligaciones hacia los ciudadanos que legisla en la Constitución Política. Derechos tales como vivienda digna, salario mínimo, seguridad social.

II

La Administración Pública crea una estructura formada por diferentes organismos tales como Dependencias, Secretarías de Estado, Departamentos, que tienen como objetivo cumplir con los preceptos constitucionales por medio de su institucionalización. De ese modo el carácter social de la Administración Pública se va gestando.

III

El carácter social de la Administración Pública no ha tenido continuidad en la formación de una estructura capaz de solucionar las demandas sociales debido a que en cada gobierno se inicia una nueva estructura de acuerdo a la percepción que se tiene de las demandas sociales.

IV

El tamaño de la Administración Pública no tiene una relación directa con la eficacia de la misma. A través de la historia se puede ver como algunos de los gobiernos se caracterizaron por tener un aparato administrativo muy grande y como otros hicieron lo posible por reducirlo. Pero no por ello se mostraron mejores que otros. Sin embargo, en la medida que los organismos sean congruentes con los objetivos de la Administración Pública y del Estado el grado de eficacia podrá ser mejor.

V

El papel de la Administración Pública no ha sido eficiente al ser incapaz de resolver demandas y verse rebasado por las mismas. La reforma de la Administración Pública es urgente y debe contemplar cambios sustantivos en el concepto de la misma al concebirse no como la proveedora de recursos para la sociedad, sino como la que encauza las demandas sociales y abre espacios para que la misma sociedad sea generadora de sus propios recursos.

VI

La reforma de la Administración Pública debe ser integral, tomando en cuenta que la sociedad y el Estado deben tener un mismo objetivo y que la Administración Pública actuará para el cumplimiento del mismo, de tal forma los esfuerzos que se realicen serán congruentes con las políticas a seguir. No esperar a que cada gobierno determine las directrices, al contrario procurar la continuidad de las políticas ya que se ha visto que las necesidades sociales siempre son las mismas.

VII

Los preceptos constitucionales marcaron una nueva etapa en la formación del Estado que actualmente se tiene. Sin embargo, pareciera que solo están ahí, que no se cumplen y que todo el proceso por el que pasaron se ha quedado estancado debido a que no se ha terminado; plasmarlos en la Constitución fue solo el principio falta concluir el proceso con su cumplimiento.

VIII

La institucionalización que se da a través de la historia de nuestro país ha sido importante en la medida que abre caminos para que las demandas de la sociedad se escuchen. Sin embargo, no se ha consolidado debido a que las instituciones no han sido capaces de encaminar a una vía de solución los problemas de la sociedad.

IX

La institucionalización es un recurso del Estado para legitimarse ante la sociedad. Sin embargo, este ha sido desaprovechado al mostrar instituciones débiles, carentes de programas eficaces que se ven rebasados constantemente por los problemas de la sociedad como son: inseguridad, escasez de vivienda, pérdida del poder adquisitivo.

X

El carácter social de la Administración Pública mexicana se necesita fortalecer para crear condiciones favorables de desarrollo para la población general del país. Hacerlo, garantizaría el apoyo de la sociedad hacia el Estado y fortalecería el poder que éste tiene sobre la sociedad.

Bibliografía

- Aldrete A Jose. **La deconstrucción del Estado Mexicano: Políticas de vivienda 1917-1988**. México 1991 Editorial Alianza
- Arnaldo Córdova. **La política de masas del cardenismo**, Era. México, 1976.
- Catalán Valdés Rafael. **Las nuevas políticas de vivienda**, Fondo de cultura económica México,1993.
- COPLAMAR. **Necesidades esenciales en México, vivienda Tomo 3 S. XXI México**, 1986.
- CIDAC. **Vivienda y estabilidad política**, Diana. México, 1991.
- Delgado de Cantú Gloria. **Historia de la Revolución Mexicana**, Alhambra Mexicana. México, 1997.
- García-Pelayo Manuel. **Las transformaciones del Estado contemporáneo**. Madrid Alianza, 1982
- Herrera Beltran Fidel. **La vivienda popular en México**, Gernika, S.A México,1991.
- Huntington P. Samuel. **El orden político en las sociedades en cambio**. Paidós 1968
- Presidencia de la República. **Informes de gobierno de Carlos Salinas de Gortari** Dirección de Comunicación Social México 1990-1992.
- Presidencia de la República. **Hechos en el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado** Fondo de cultura económica. México 1990
- Sayeg Helú Jorge. **El Constitucionalismo social mexicano**, Fondo de Cultura Económica. México, 1987.

- Schmitt Carl. **Teoría de la Constitución**, Escuela Nacional de Administración Pública. Madrid Alianza 1982.
- Uvalle Berrones Ricardo. **Los nuevos derroteros de la vida estatal**. IAPEM , 1994.
- Uvalle Berrones Ricardo. **Las transformaciones del Estado y la Administración Pública contemporáneas**. IAPEM 1997
- Weber Max. **El político y el científico** Madrid Alianza 1979.

Revistas

- Avalos Aguilar Roberto, “La crisis de la Administración Pública y su relación con la Caída de los paradigmas” en Revista de Administración Pública #86
- Ayala Espino José Luis, “La reforma del Estado: Saldos y Desafíos” en: Revista de Administración Pública # 76
- Blanco Carlos, “La reforma del Estado” en Revista de la Administración Pública #76
- C.J.B. Bonnin “Principios de la Administración” en Revista de Administración Pública.
- Fraga Magaña Gabino, “Tendencias de la Administración Pública Contemporánea” en Revista de Administración Pública #76
- García Cárdenas Luis. “ANTECEDENTES Y DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MEXICO” en Revista de Administración Publica #54
- Gómez Palacio Bernardo, “Mecanismos de modernización de la Administración Pública” en Revista de Administración Pública #82

- Kliksberg Bernardo, “El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio” en Revista de Administración Pública #86
- Noriega Cantu Alfonso, “Los derechos sociales” en: Revista de Administración Pública # 88
- Olmedo Carranza Raúl, “Estado Moderno, Estado Modesto” en: Revista de Administración Pública #74
- Torres Gaitán Ricardo, “La Administración Pública como Instrumento para el Desarrollo Económico y Social”. Revista de Administración Pública #88
- Uvalle Berrones Ricardo, “Origen Cobertura y Objetivos de la Ciencia de la Policia” en: Revista de Administración Pública #76.
- Zorrilla Martinez Pedro G. “Reforma del Estado y Renovación Política” en: Revista de Administración Pública #76.