

45
2Ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO PROMOTORA DEL
CAMBIO SOCIAL EN MEXICO DE 1970 HASTA 1980

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :
LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA Y

ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A

LUCIO PEREZ CHAVEZ

México . D.F.

1988



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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

I N D I C E

	Pag.
INTRODUCCION	1

CAPITULO I

1. El cambio social	5
1.1. Teoría clásica	8
1.2. Teoría moderna	12

CAPITULO II

2. El crecimiento económico de 1940 hasta 1970	19
2.1. Diferencia entre crecimiento y desarrollo	26
2.2. En la educación	29
2.3. En la vivienda	33
2.4. En la salud	38
2.5. En el empleo	42

CAPITULO III

3. La Reforma Administrativa promovida en México en la . . . década de los 70's	46
3.1. La Reforma Administrativa	51
3.2. Reforma a la Administración Pública Federal de 1970 a -- 1976	54
3.3. Reforma a la Administración Pública Federal de 1976 a -- 1980	65

CAPITULO IV

4.	Analisis de la Reforma Administrativa de la década de los 70's como promotora del cambio social	82
4.1.	En la educación	84
4.2.	En la vivienda	90
4.3.	En la salud	96
4.4.	En el empleo	103
CONCLUSIONES		107
BIBLIOGRAFIA		112

LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO PROMOTORA DEL CAMBIO SOCIAL
EN MEXICO DE 1970 HASTA 1980.

INTRODUCCION.

El crecimiento de la economía capitalista en México, como se podrá observar en esta investigación, es un fenómeno -- que no tiene su origen recientemente, en lo fundamental se -- conformó a mediados de los años treintas y sobre todo a partir de 1940 al abrirse el llamado período de la industrialización. Los efectos que presentó el crecimiento de la economía desde el mencionado año hasta 1970, fueron principalmente los siguientes: proceso de acumulación de capital; gran aumento - del gasto público a costa de su desmedido endeudamiento; heterogeneidad regional; desempleo; debilitamiento en la participación con el comercio internacional; gran proceso inflacionario; deterioro del poder adquisitivo de las masas y un esquema de dominación política centrado en la incorporación subordinada al aparato burocrático estatal de las organizaciones - de masas en particular los trabajadores del campo y la ciudad.¹ Este panorama provocó que el crecimiento de la economía trajera como consecuencia profundas desigualdades sociales en nuestro país.

Así pues, la crisis actual de la economía mexicana, es - un fenómeno que no tiene su origen recientemente, sino este - es un proceso que se vino acumulando desde los inicios de la industrialización, el cual tuvo su forma más acabada a partir de 1971, desembocando así en la crisis más profunda que se -- había vivido en el país.

1) González Casanova, Pablo y Florescano, Enrique (Coordinadores). México Hoy. Ed.S.XXI.5a.ed.México, 1981.

Lo anterior requirió que en la década de los 70's. se adecuaran los objetivos de la Administración Pública a las nuevas demandas, con el propósito de corregir el desarrollo económico y social del país.

De esta manera, en esta investigación se analizará particularmente la década de los 70's., estudiándose específicamente la instrumentación de las reformas administrativas de los períodos presidenciales de Luis Echeverría Alvarez y José López Portillo.

Esto implicó que las reformas administrativas de este período formalmente se consideren como un fenómeno tendiente a promover el Cambio Social, el cual para esta investigación se define como: la alteración o el cambio apreciable de las estructuras económicas, políticas o sociales íntimamente relacionadas con el proceso de crecimiento o desarrollo de un país, con la finalidad de borrar las desigualdades sociales prevaletientes.

Bajo este panorama se buscaba que la Administración Pública se transformara en un instrumento eficaz, apto para garantizar la eficiencia y la coherencia del desarrollo económico y social.

Por esta razón se puede afirmar que el proceso de Reforma Administrativa puesta en marcha en la década de los 70's, sienta las bases para promover el funcionamiento eficiente del Gobierno Federal, con el propósito de contribuir a corregir en gran medida los desequilibrios sociales y económicos.

En relación a lo anterior la hipótesis a comprobar en esta investigación es la siguiente: LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO ES UN INSTRUMENTO CON QUE CUENTA EL ESTADO POR MEDIO DEL CUAL FORMALMENTE SE PROMUEVE EL CAMBIO SOCIAL.

Cabe señalar que este estudio no se quedará en un análisis propiamente teórico de las reformas administrativas, las cuales como se mostró comprueban la hipótesis, sino también - se correlacionaran con los sectores de la educación, vivienda, salud y empleo, con el propósito de comprobar las limitaciones reales que cada uno de los sectores tuvo en beneficio de la - sociedad, a pesar de los esfuerzos por mejorar las condiciones de vida plasmados en los programas de Reforma Administrativa.

Por consiguiente el objetivo básico del presente trabajo ha sido que no sirve de nada instrumentar reformas (administrativas, agrarias, políticas, etc..) si antes no se dispone de las condiciones económicas, políticas, sociales o culturales indispensables que permitan su verdadera aplicación y realización.

El desarrollo de esta investigación se dividió en cuatro capítulos. En el primero se estudiará el Cambio Social, analizando para ello las teorías clásicas y modernas, sobresaliendo las características principales que cada corriente propone para lograrlo.

En el segundo capítulo se diagnóstica el crecimiento económico de México entre 1940 y 1970, intentándose con ello demostrar que en México ha existido crecimiento y no desarrollo. También se estudiarán los sectores de la educación, vivienda, salud y empleo con la finalidad de comprobar el objetivo de esta investigación.

En el tercer apartado se investigará propiamente los instrumentos legales o formales que regulaban y regían el marco de acción de las reformas administrativas de la década de los 70's, lo que permitirá la comprobación de la hipótesis antes mencionada.

Este capítulo se realizó con la idea de demostrar que - la Administración Pública cuenta entre sus funciones o actividades con medios formales y legales necesarios, para promover el Cambio Social en México.

Consecuentemente a lo anteriormente citado, en el capítulo cuarto se muestran las repercusiones reales que tuvieron las reformas administrativas en beneficio de la sociedad, para ello se retomarán y estudiarán los sectores de la educación, vivienda, salud y empleo analizados en el capítulo segundo, con la finalidad de aclarar el objetivo de esta investigación y reforzar con ello que en la década de los 70's. - en México no se logró realizar lo formalmente establecido en las reformas administrativas, por lo que contribuyó a acentuar las desigualdades sociales, frenando de esta manera, el proceso de Cambio Social.

Finalmente se harán mención a las conclusiones, recalcándose en ellas el divorcio existente entre lo establecido originalmente en los programas de Reforma Administrativa y - los logros alcanzados en beneficio de la sociedad, así mismo se aclarará y se sostendrá lo expuesto a lo largo de esta -- investigación.

CAPITULO I

1. EL CAMBIO SOCIAL

En esta investigación se analizarán, para el estudio del Cambio Social, las teorías evolucionista y la moderna. Sobresaliendo de cada una las características principales que proponen para lograrlo.

La explicación que daban los modelos evolucionistas, referente al desarrollo que sigue la humanidad en pro de su perfeccionamiento, se vió obstaculizada por tres causas:

"La primera fué su tesis del desarrollo lineal de las sociedades humanas y de las etapas fundamentales del desarrollo universal" ²

Por consiguiente pensaban que las sociedades evolucionarían de una manera natural, de formas simples a -- otras más complejas. Los argumentos planteados para esperar que los cambios sean universales, serán válidos en cuanto a los detalles, pero tendrán poca importancia en cuanto a la imagen del conjunto, ya que existe evidentemente una diferencia marcada entre los distintos sistemas sociales. Por lo tanto, las variaciones afectarán para predecir sobre la base de un modelo empírico estático y ayudarán muy poco a establecer el curso que seguirán los

2) Eisenstandt Sahrnel Hoach. Ensayos Sobre el Cambio -- Social y la Modernización. Ed. Tecnos. 1970. Pag. 44.

cambios estructurales, ya que los distintos tipos de organización social establecen distintas variables para analizar sus cambios, ninguna explicación simple o universal explicarán en realidad estas variables.

El segundo fué su incapacidad para explicar las características sistemáticas de las sociedades o instituciones en evolución, así como de los mecanismos y procesos de cambio a través de los cuales se efectuaba la transición entre una y otra etapa.

El tercer obstáculo que encontró la teoría evolucionista clásica, fué que no permitía realizar análisis de sociedades totales, ni estudios para comparar distintas sociedades y civilizaciones.

La mayoría de estos problemas estaba ya sin duda en la primera línea de la teoría sociológica evolucionista clásica, pero sus formulaciones y especialmente las soluciones propuestas a los mismos fueron desarrolladas por los teóricos modernos.

Por consecuencia, el siglo XX marcó la etapa de transición a la modernidad, en el cual el Cambio Social no se describe como un proceso natural, sino como un proceso que debe ser planeado y dirigido por las oficinas gubernamentales de planeación.

Así pues, los teóricos modernos tienden a replantear los problemas, estableciendo para ello que los modelos de desarrollo serán distintos en cada país. Ante ello, en el presente siglo tienden a desarrollarse ambiciosas reformas (administrativas, agrarias, políticas, etc.), con la finalidad de crear una estructura institucional viable

capaz de absorber un cambio continuo y sostenido que permita transformar el antiguo orden social.

Por lo tanto, todo esfuerzo de institucionalización de un sistema social lleva consigo la creación de posibilidades de cambio. Estas posibilidades no se refieren -- únicamente al cambio general sino también a un cambio dirigido más concreto que se desarrolle de manera no fortuita, sino en direcciones relativamente específicas, determinadas en medidas considerables por el mismo proceso de institucionalización.

En consecuencia a partir de la sociedad que se tiene o de la que se quiere, debe definirse la administración - que se requiere, para alcanzar esta última y para vencer las resistencias actuales.

La Administración Pública al promover el cambio, requiere de una clara concepción de los objetivos y métodos más rigurosos de trabajo. Por lo tanto, para todo proceso de cambio es necesario la revisión substancial de los objetivos, para crear los modelos que más se ajusten a la - realidad que pretenda servir.

De esta manera, la transformación que demanda la sociedad debe estar apoyada en una Administración Pública que sea capaz de dar satisfacción completa y adecuada a los diferentes planteamientos sociales. Ello implica tomar la decisión a realizar mediante la creación de objetivos claros y realistas; utilizando racionalmente los recursos humanos, materiales y financieros; colocando en la dirección a homres capaces de manejar con eficiencia los recursos puestos bajo su responsabilidad así como los controles de organización y funcionamiento indispensables que coadyuven a lograr

un proceso auténtico de Cambio Social.

Al hablar del Cambio Social como una idea general, se involucra habitualmente, como un anhelo de transformación - rápida, ante ello quedaría por definir y resolver si lo que nosotros entendemos como Cambio Social lo es para otros. Se advierte pues la incidencia necesaria de un esquema axiológico, un catálogo de valores para la implementación de - todo proceso de desarrollo integral propio. Así, en la medida en que definamos nuestro catálogo de prioridades la -- Administración Pública cumplirá y podrá constituirse en un agente eficaz y eficiente para la construcción del país a - que aspiramos.

En base a este planteamiento, el Cambio Social se puede definir como: la alteración o el cambio apreciable de - las estructuras económica, políticas o sociales, íntimamente relacionadas con el proceso de crecimiento o desarrollo de un país con la finalidad de borrar las desigualdades sociales prevaletentes.

1.1. TEORIA CLASICA.

Los teóricos clásicos constituyen una corriente de - pensadores, en la que la observación y la historia eran - los principales recursos con que contaban para conquistar el conocimiento de la realidad social.

Para llevar a cabo esta investigación se estudiarán - las teorías clásicas desarrolladas por Herbert Spencer, - - Augusto Comte y Carlos Marx.

Herbert Spencer. Semeja la evolución y el crecimiento de la sociedad con la de los cuerpos vivos. Así para dicho autor es característico que tanto los cuerpos vivos, como las sociedades mientras aumentan de tamaño, aumentan también en su estructura.

Por ello describe el desarrollo social de la siguiente manera:

La unión de grupos implica, necesariamente, la existencia de un jefe del conjunto y jefes de las partes que componen el conjunto. Una vez que esta unión se consolida, sus fuerzas unidas sólo pueden ser manejadas por una agencia gubernamental, la cual permite la unión, fusión o el sometimiento de otros grupos. Cuando esto ocurre resulta una complejidad todavía mayor a la agencia gubernamental, ya que surgen los reyes, gobernantes locales y pequeños jefes, al mismo tiempo aparecen divisiones de clases más marcadas (militares, sacerdotes y esclavos). Otro rasgo común que acarrea, es la diferencia existente entre las agencias coordinadoras y las agencias sociales lo que origina que las instituciones se separen y se vayan diferenciando cada una de sus funciones y su estructura. Este proceso evolutivo según Spencer alcanza su máximo desarrollo con la aparición de un orden industrial, con el cual se --terminarían las guerras, se borrarían las fronteras nacionales, originando la creación de una comunidad global, en la que se le restaría importancia al Estado. ³

Esta teoría descrita, según Spencer, se debe dar de manera natural y general, puesto que vió el desarrollo so-

3) Etzioni, Amitai. Los Cambios Sociales. Fuentes, Tipos y Consecuencias. Tr. Florentino M. Tarner. Ed. FCE. -- 1968.

cial como un proceso evolutivo natural, del cual no se necesita hacer un gran análisis para demostrar que se separa del proceso de Cambio Social que siguió la sociedad en la actualidad.

Augusto Comte. Al igual que Spencer, plantea que la civilización sigue un curso natural e inevitable de desarrollo. Así como teórico positivista establece que los tres estadios por los que toda civilización tiene que pasar para el desenvolvimiento general de la especie humana, son:

a) "Estadio Teológico" "en este ... todas las concepciones teóricas son generales o especiales, llevando un sello - sobrenatural. La imaginación predomina por completo sobre la facultad de observación a la que se le niega todo derecho a inquirir ... las actividades industriales sólo se ejercen en la medida que son necesarias para sostener la especie humana."⁴

b) "Estadio Metafísico". "Caracterizado principalmente por ser indefinido, constituye un vínculo, es mixto y de - - transición. Se mantiene la observación subordinada a la imaginación pero se le permite a la primera, dentro de ciertos límites, modificar a la segunda. En consecuencia, la sociedad no es francamente militar como en la primera fase y todavía no se ha hecho abiertamente industrial."

c) "El Estadio Positivo". Es la época de la ciencia y la industria ."Todas las concepciones teóricas se han vuelto positivas y las concepciones generales tienden a hacer lo mismo."⁶

Esta teoría Comtiana se separa del proceso de desarrollo que sigue la humanidad por carecer de bases científicas

4) Etzioni, Amitai.- Los Cambios Sociales, Fuentes, Tipos y Consecuencias. Tr. Florentino M. Tarner. Ed. FCE. Pag. 27

5) Idem. Pag. 28

6) Idem. Pag. 29

que comprueben el desarrollo que se da de manera general bajo estas tres premisas, Así pues, tanto la teoría de Spencer como la de Comte han perdido importancia para explicar el -- cambio que debe seguir la sociedad.

Carlos Marx. Dentro de sus doctrinas sociológicas interesa en particular en esta investigación señalar que, para Carlos Marx la categoría principal de la dialéctica es la contradicción.

"Se supone que el desarrollo social se manifiesta a -- través de contradicciones. Aquí, en la teoría de las contradicciones, la dialéctica cree descubrir la fuerza motora y -- la fuente de todo proceso de cambio o de todo desarrollo. En esta categoría está la clave de todos los demás principios y categorías del desarrollo dialéctico, transformación de los cambios cuantitativos en cambios cualitativos, la interrupción de la gradualidad, los cambios a través de saltos, la negación del momento inicial del desarrollo y la negación de esta misma negación, la repetición en un plano superior de -- ciertas facetas y rasgos del estado inicial. Esta manera de concebir el desarrollo a los procesos del cambio, distinguen a la dialéctica de los conceptos evolucionistas corrientes y de la lógica formal".⁷

Así, Marx llega a definir el Cambio Social como: un proceso íntimamente ligado a una etapa definida de desarrollo -- de las fuerzas productivas, en donde la suma total de esas -- relaciones de producción constituyen la estructura económica de la sociedad y la base real sobre la cual nace la superestructura jurídica-política, a las que corresponden formas de finidas de conciencia social.

7) Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro. El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Subdesarrollo en México. Ed.S.XXI. México, 1976. Pag. 143.

De esta manera para Marx el Cambio Social se encuentra condicionado por las fuerzas productivas, de la que surgen - contradicciones y nuevas demandas sociales como un medio importante para lograr mejores condiciones de vida de la sociedad.

1.2. TEORIAS MODERNAS.

Con los Teóricos modernos, como quedó demostrado en el análisis realizado al principio de este capítulo, se inició una nueva etapa en el estudio de la teoría del Cambio Social. Ellos empiezan a estudiar científicamente el proceso que siguen las sociedades y a hacer predicciones de su desarrollo ulterior.

De esta forma, los teóricos modernos plantean que el -- Cambio Social, aunque es inherente a la sociedad. se encuentra condicionado a la situación propia de cada país, por lo que el camino institucional a seguir es diferente. Así, dado la importancia que en el marco institucional tiene actualmente la Administración Pública, ésta debe ser un conducto con la cual se promueva y fomente el Cambio Social. Por lo tanto, entender a la sociedad, tanto en su realidad actual como en su evolución histórica, es esencial si queremos que la Administración Pública sirva a esta sociedad de la cual surge y a la que debe servir. Por consiguiente, las medidas reales - de la Administración Pública deben ser congruentes con las - necesidades sociales, al grado que permitan lograr las condi ciones económicas, políticas y sociales de cada individuo.

Los teóricos sobre el Cambio Social a tratar dentro de esta corriente, son: Harry Morton, Johnson y Eisenstandt Sah muel Hoach.

Johnson. Todo sistema social está cambiando permanentemente, esto se desprende del hecho de que sus miembros envejecen. Esta causa puede no ser muy importante para producir algún cambio, lo cual implica que ciertos tipos de cambios - sean considerados de mayor importancia que otros.

Así para dicho autor, hay dos tipos de procesos mediante los cuales se producen los cambios que se dan en un sistema social: los procesos que mantienen tienden a mantener la estructura del sistema y los procesos que tienden a cambiarla.⁸

Los procesos que tienden a cambiar el sistema social -- pueden ayudar a mantenerlo, ya que de acuerdo a las nuevas - circunstancias puede ser que un sistema social necesite adaptar, en cierta medida su estructura para poder sobrevivir, - lo cual origina que no todos los cambios lleven implícito la transformación del sistema.

Así, para explicar los distintos tipos de Cambio Social y la importancia que en el momento cada uno tiene, lo hace a través de una teoría que llamó "estructural funcionalista".

De ello explica, el cambio de la estructura produce una mayor transformación que el de la función. Por lo tanto, para este autor, es de gran importancia adecuar la estructura de todo sistema social a las nuevas necesidades, para que -- las funciones que de ahí se desprendan sean las adecuadas y ello permita que el sistema sobreviva.

A continuación se analizarán los tipos de cambios que - cita, de mayor a menor importancia.

8) Harry Morton, Johnson. El Cambio Social. Ed. Paidós, 1974.

CAMBIO EN LOS VALORES SOCIALES. Para Johnson el cambio en los valores sociales es el más importante. Este tiene probabilidades consecuentemente de largo alcance para los aspectos más detallados de la estructura social y para el funcionamiento total de los sistemas sociales. Por lo tanto, estos no se producen en un período de tiempo breve, sino toman generaciones y se manifiestan en graduales corrientes a largo plazo con altibajos en distintos períodos. El ejemplo que da Johnson es la transición de un tipo de sociedad feudal a un tipo de sociedad industrial-comercial.

Por lo que se puede decir que, este tipo de cambio marca la transición de los valores sociales a formas de vida más justa, dado el proceso evolutivo que se va teniendo históricamente.

CAMBIO INSTITUCIONAL. Johnson incluye en el término cambio institucional a todas las estructuras más definidas, el ejemplo que da es la transición de un sistema poligámico a un monogámico; de una monarquía absoluta a la democracia; de la empresa privada al socialismo o la introducción de algo nuevo en determinada sociedad. Con respecto a sistemas sociales más reducidos menciona que en una organización comercial se pueden introducir métodos nuevos para calcular los salarios o en un gremio laboral para adquirir nuevos derechos en la determinación de la política de las compañías.

En base a ello, este tipo de cambio es promovido a través de las instituciones u órganos que forman todo sistema social. Así pues, dado el objeto de estudio de esta investigación de promover el Cambio Social a través de la Administración Pública, este tiene gran importancia para el presente análisis.

CAMBIO EN LA DISTRIBUCION DE POSESIONES Y RECOMPENSAS.

En este tipo de cambio dicho autor menciona que , entre las posesiones y recompensas hay una estrecha conexión y constituyen un tipo de poder. Por lo que estas están en redistribución en todo momento, de ahí que sean un medio para estar constantemente produciendo cambios en todo sistema social.

CAMBIO EN EL ELENCO. Este concepto se refiere al cambio que es causado por el retiro, la muerte y el proceso de destitución de posiciones por incompetencia u otros defectos.

Este tipo de cambio lo considera de menor importancia a los anteriores, ya que la sola sustitución del elenco no es en sí misma un cambio estructural, pero en determinadas circunstancias puede ser causa de transformaciones estructurales si se producen cambios en los valores, en las pautas institucionales y en el propio sistema.

Al hablar de los cambios que se producen, no existen para él leyes científicas generales, sin embargo si existe un marco teórico que nos puede ayudar a definir los conocimientos científicos, tanto para los procesos que se mantienen como para los que cambian los sistemas de acción.

Así pues, de acuerdo a lo anterior, es necesario revisar nuestro marco teórico y práctico para poder instrumentar a través de la Administración Pública mexicana las reformas propias a nuestra realidad que apoyen y promuevan el Cambio Social en nuestro país.

Eisenstandt. Como teórico moderno está en contra de - todo historiador que dictamine sobre la condición totalmente única e incomparable de cualquier situación.

Esta consideración constituye un antecedente para proceder a un replanteamiento de la concepción evolucionista - dentro del marco de la teoría sociológica reciente. Dos líneas de pensamientos refuerzan la posición de Eisenstandt, a saber la idea de sustitutos de las condiciones previas de la industrialización desarrollada por Gerschenkron y el concepto de élites modernizantes de Kerr y sus colaboradores, las cuales explican las variedades estructurales de las sociedades modernas. Así también, el propio Gerschenkron afirma que muchas diferencias en la naturaleza y estructura del proceso de la industrialización en los países atrasados, -- puede ser comprendida en razón de que los puntos de partida han sido distintos a los de las sociedades de Europa Occidental.

Por lo cual, para Eisenstandt, cada estructura debe - crear sus propios mecanismos de mantenimiento de límites, - sus propias direcciones de cambio y sus posibilidades de desarrollo ulterior o bien de crisis y de regresión. Por ejemplo en muchos estados nuevos especialmente en Africa y en Asia, se presencia una expansión constante de la modernización política que generalmente no va acompañada por un nivel similar de desarrollo en la esfera económica. Este tipo de estructura origina un cambio similar al producido por el -- cambio desigual.

Por lo tanto, la simple aniquilación de las formas tradicionales de vida no aseguran el desarrollo de una sociedad, ya que muchas veces al romperse con las situaciones -- tradicionales, ya sea la familia, la comunidad o las orientaciones políticas, tienden más bien hacia la desorganización, la delincuencia, y el caos, que hacia el establecimiento de un orden viable.⁹

9) Eisenstandt Samuel Hoach. Ensayos Sobre el Cambio Social y la Modernización. Tr. José Elizalde. Ed. Tecnos. 1970.

Así, los sistemas políticos modernos se ven enfrentados, como cualquier otro sistema político, con el problema de como mantener en general algún equilibrio entre las exigencias y - las medidas políticas.

De esta forma, para Eisenstandt, la historia de las sociedades modernas está llena de casos de adaptación de sus estructuras a los nuevos tipos de problemas.

Por consiguiente dado la problemática que acarrea la modernización propone un crecimiento político sostenido, con el cual se tenga la capacidad para afrontar los continuos cambios. Para esto establece: "una prueba importante de la capacidad de la sociedad moderna para el crecimiento sostenido -- estriba en el grado de capacidad de sus instituciones centrales para absorber algunos de los símbolos de protesta".¹⁰

En base a ello la modernización implica ciertas características estructurales definidas, encontrándose entre las más importantes un elevado nivel de diferenciación estructural, - una gran movilización social y un conjunto de instituciones - centralizadas, unificadas y de gran escala.

Las anteriores características estructurales no deben - considerarse simplemente como índices de la eficacia de la modernización, puesto que su aparición no asegura necesariamente el éxito. Son más bien condiciones necesarias pero no suficientes del desarrollo y continuidad de una estructura - - institucional moderna.

Así pues, tomando como base esta teoría de Eisenstandt, uno de los mayores problemas a los que se enfrenta la Admi-

10) Idem. Pag. 70

nistración Pública mexicana para investigar sobre la modernización y el desarrollo en general, está en la búsqueda de programas o reformas a instrumentar que se adapten realmente a las condiciones de nuestro país, las cuales permitan superar la etapa de crecimiento que actualmente se está gestando, logrando con ello promover un proceso auténtico de Cambio Social.

CAPITULO II.

En el presente capítulo se estudiará el crecimiento económico que tuvo México de 1940 a 1970, con la finalidad de reforzar el objetivo de esta investigación. Posteriormente se elaborará el análisis del término crecimiento empleado a lo largo de este trabajo contra el de desarrollo, con el propósito de aclarar que en México se gestó un proceso de crecimiento.

Para comprobar lo antes expuesto y demostrar que en nuestro país no se dió un proceso de Cambio Social integral, se concluirá este capítulo con un análisis de los sectores: educación, vivienda, salud y empleo.

2. EL CRECIMIENTO ECONOMICO DE 1940 HASTA 1970.

El Estado post-revolucionario fué el elemento organizador que logró dar coherencia y contenido a todo un proyecto de crecimiento. De esta forma, el crecimiento capitalista en México, sin lugar a duda, tiene su origen a mediados de los años treinta, una vez terminando el período de construcción y consolidación del nuevo régimen, el cual tuvo su expresión más acabada en el Cardenismo. Así, "durante estos años y durante la Segunda Guerra Mundial y el lapso inmediato posterior a éste se da lo que podría denominarse la primera acumulación industrial". ¹¹

11) González Casanova, Pablo y Florescano, Enrique (Coordinadores). México Hoy. Ed.S.XXI. 5a. ed. México, 1981. Pag. 36 y 37.

Así en 1940, al abrirse el llamado período de la industrialización parecía que la política de masas era abandonada pero en sí no presentó un corte contrarrevolucionario como se ha querido caracterizar, si no más bien fué la continuidad del proceso capitalista que se adecuó a las condiciones pre-valecientes. De esta forma, la política de masas no sólo fué una característica del Cardenismo, sino de todo el régimen de la revolución.

Por lo tanto, en esta época se ubica el arranque pleno del proceso de industrialización nacional, producto principalmente de las transformaciones estructurales de la economía a partir del movimiento armado de 1910, al desplazarse el capital acumulado por los terratenientes y los comerciantes -- hacia la industria y la banca.

El modelo de industrialización que desde ahí se gesta, se vió dinamizado por condiciones favorables externas que -- sellaron el comportamiento de esa rama de la producción hasta el presente. La protección arancelaria excesiva impidió -- que el mercado interno se viera favorecido por una competencia internacional sana. El Estado propició, asimismo, una política fiscal y financiera en favor de la protección interna de bienes de consumo, por medio del otorgamiento de grandes facilidades para la importación de maquinaria y equipo. Agréguese a ello, la incorporación creciente del capital externo en forma de inversión extranjera directa en los sectores manufactureros y de servicios, y el régimen de explotación a -- que fué sometida la fuerza de trabajo en favor abiertamente del capital.

De hecho puede afirmarse que de 1940 a 1954 el proceso

de acumulación de capital descansó en el deterioro absoluto del salario, lo cual aunado a la contrareforma agraria aplicada después de la Segunda Guerra Mundial, produjo una brutal reconcentración de la propiedad y del ingreso. Así, "el proyecto Cardenista que se había propuesto - apartar la modalidad de industrialización nacional de las acaecidas en las economías desarrolladas, mediante una -- vinculación de las actividades manufactureras con la extensión del desarrollo de la agricultura, cedió paso a un proceso que se caracterizó por una dinámica creciente que relacionó la sustitución de importaciones con los consumos de los estratos de altos ingresos, residentes en su mayoría en los principales centros urbanos".¹² Obviamente este escenario de relaciones sociales fué propicio para la sobrevivencia e incluso el desarrollo de la empresa mediana tradicional.

La evolución de la industria como el sector crecientemente dominante dentro de la producción, su cada vez -- más clara orientación hacia el mercado interno y la intervención cada vez más acentuada del Estado en la economía, fueron los factores que en adelante dominarían las oscilaciones del crecimiento económico.

Para 1954, las combinaciones favorables con el mercado internacional de los años cuarenta, propiciada por - la Segunda Guerra Mundial parecían haber llegado a su fin.

12) Comisión Consultiva del Empleo y la Productividad, - - Proyectos para la Planificación de Recursos Humanos: La Estructura Ocupacional de México 1930-1980. Subcomisión de Recursos Humanos. México, 1982. Pag. 48.

La economía nacional se enfilaba hacia una situación crítica por la reapertura de los mercados y por el reinicio de la competencia de las exportaciones manufactureras al término del conflicto bélico, impactando esto negativamente sobre la disponibilidad de divisas del país y afectando seriamente al incipiente proceso de industrialización. De esta manera, los desequilibrios externos y las presiones inflacionarias impulsaron las devaluaciones de 1948 y 1954.

En el lapso que va de la devaluación de 1954, a los primeros años de 1960 sirve para poner en escena de lo que el grupo en el poder denominaría como estrategia Desarrollo Estabilizador. En este período la economía registró un mayor grado de estabilidad, sin embargo, el crecimiento productivo no estuvo a la altura del crecimiento demográfico, lo que "trajo consigo una evolución del producto por persona menor al registrado entre 1940 y 1954".¹³ Este hecho aunado a la concentración acelerada del ingreso, probablemente angostó el mercado para la industria ligera y propició la desaparición o absorción de pequeñas y medianas empresas, fortaleciéndose el proceso de oligopolización y la expansión no planeada del sector público, por la absorción de empresas privadas en quiebra o poco rentables, con la finalidad de contrarrestar, aunque en mínima parte, el desempleo abierto.

Cabe señalar que en estos años (1954-1960) se acelera la concentración masiva del capital externo, hacia nuevas ramas industriales o a la expansión de otras poco evolucionadas, tal y como había empezado a ocurrir en los primeros años

13) González Casanova, Pablo y Florescano, Enrique (coordinadores). México Hoy. Ed.S.XXI. 5a. ed. México, 1981. Pag.39

de la posguerra,¹⁴ iniciándose propiamente la era de la -- producción de bienes de consumo durables, cuya demanda había de descansar en las capas beneficiadas por la concentración del ingreso.

La entrada de capital externo fué incapaz de contrarrestar la tendencia depresiva de la economía, llegando a un crecimiento de sólo 3.2% de 1954 a 1960 (11.5% en 1940 y 1954).¹⁵ Esta tendencia depresiva hubiera sido aún mayor si la inversión pública no hubiera mantenido su dinámica a -- costa de su mayor endeudamiento.

Ante esta situación, el Desarrollo Estabilizador (1958-1970), fué la continuación del programa de industrialización. Las características fundamentales que se perseguían como estrategia central era la ruptura del ciclo inflación-devaluación, el mantenimiento de una carga impositiva baja para -- alentar el ahorro privado y el control de las importaciones.

Mediante tal medida, en la década de los sesentas, como se puede observar en el cuadro No. 1, la economía supera absoluta y relativamente el crecimiento de los períodos anteriores y evoluciona de manera notablemente más estable, trayendo como consecuencia un crecimiento más rápido y sostenido con una tasa de inflación notablemente baja.

CUADRO No. 1
COMPORTAMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO DE LOS PRECIOS
(1940-1970)

	1940-1954	1955-1961	1962-1970
PIB (%)	5.8	5.9	7.6
PRODUCTO POR HOMBRE (%)	2.9	2.7	4.0
PRECIOS (%)	10.6	5.3	3.6

FUENTE: (González Casanova, P.México Hoy. Ed.S.XXI. 5a.ed. Pag. 41).

14) Idem.

15) Idem.

Así pues, la economía superó absolutamente el crecimiento de los períodos anteriores, acentuándose con ella la estructura oligopólica presente en México desde los inicios de su industrialización.

El florecimiento del capital mexicano, reforzado por la política económica aplicada por el gobierno, reafirmó y consolidó el patrón de acumulación. De esta forma la industria fué adquiriendo un perfil moderno, a costa de una mayor dependencia externa.

El crecimiento logrado en el sector industrial, trajo consigo el desarrollo del sector bancario a mediados de la década de los sesentas, ya que por medio de una tasa de interés favorable en relación con la de los Estados Unidos,¹⁶ se logró una captación de recursos más dinámica, la que se vió favorecida por las disposiciones tributarias al quedar los ingresos prácticamente exentos de impuestos, tanto en lo que correspondía a los ahorros de los particulares y em presas, como a las utilidades que se reinvertían. En contraposición a esto, debido a las altas tasas de interés el costo de crédito bancario resultó oneroso, con lo que se beneficiaron, sobre todo, las actividades de mayor rentabilidad financiera. Constituyéndose la banca así, en una pieza modular para el funcionamiento del sistema.

De esta forma, a pesar del crecimiento económico que tuvo México de 1940 a 1970, como se pudo observar, no se logró un crecimiento global, ya que seguían persistiendo hasta 1970 profundas desigualdades sociales y regionales, debido a esto, el crédito bancario se asentaba en esquema

16) Comisión Consultiva del Empleo y la Productividad. Proyectos para la Planificación de Recursos Humanos: La Estructura Ocupacional de México 1930-1980. Subcomisión de Recursos Humanos. México, 1982.

de desarrollo autolimitativo, de ahí que "las condiciones de desequilibrio social y desajustes de los sectores productivos trataron de ser remediados mediante la intensificación de programas gubernamentales de beneficio social y protección a los grupos populares, aunque, desde luego, el crecimiento económico siguió siendo el gran objetivo."¹⁷

Por lo tanto, a pesar del espíritu de cambio no pudieron instrumentarse medidas gubernamentales integrales, así los objetivos del Desarrollo Estabilizador (1958-1970) se desdibujaron con la palpable agudización de las diferencias económicas y sociales, la que se analizará en este capítulo en los sectores: educación, vivienda, salud y empleo; con el endeudamiento público; con el aumento de la dependencia del país con el exterior; con el rezago del sector agrícola especialmente, la agricultura de temporada, siendo en consecuencia fuentes primogénias de la inestabilidad de los 70s.

Estos resultados y su interrelación comenzó a expresarse en las erupciones políticas y sociales del 68 y a partir de 1971 desembocó en la crisis más profunda del capitalismo mexicano.

De esta manera, dado la fase crítica de la economía, 1970 marcó la terminación del Desarrollo Estabilizador y el inicio del modelo de Desarrollo Compartido (1970-1976), con el que se trató de corregir el desarrollo del país.

Para la puesta en marcha de este nuevo modelo, la Administración Pública inmersa en la globalidad de la proble

17) Fernández Santillán, José Florencio. Temas Sobre Teorías de la Administración Pública. Comisión Interna de Administración Pública. U.N.A.M. México, 1981. Pag. 27.

mática presentada por la crisis se lanza a todo un proyecto renovador: La Reforma Administrativa. Misma que perdura en el sexenio 1976-1982.

Cabe aclarar que dado el objeto de este estudio en el capítulo III se analizarán formalmente los instrumentos legales de las reformas administrativas de la década de los -70s y en el capítulo IV se investigará la repercusión real que éstas tuvieron en beneficio de la sociedad.

2.1. DIFERENCIA ENTRE CRECIMIENTO Y DESARROLLO.

Siempre que existen dos palabras es tentador tratar de encontrar la diferencia entre ambas, para este caso crecimiento y desarrollo son utilizados a menudo como sinónimos, lo cual hace que regularmente sean confundidos. De esta manera, la tarea principal es de establecer la diferencia para reforzar la postura y el objetivo que se persigue en esta investigación.

El crecimiento puede implicar no sólo un aumento en la producción sino también una mayor utilización de los factores y un incremento en la eficacia. De tal modo, el crecimiento se mide por el aumento de los índices globales de producción, en tanto el desarrollo exige que el crecimiento de los distintos sectores de la economía sean armonizados y lleve consigo una mejora en los niveles y en las condiciones de vida de la colectividad.

Así pues, "se entiende por desarrollo, no al simple -- crecimiento económico que sólo acentúa la desigual distribución de la riqueza. El verdadero desarrollo consiste en la distribución de bienes de difusión de los servicios de educación, vivienda, salud, trabajo, seguridad social y espar-

cimiento, así, como la libre capacidad de realización personal entre todos los integrantes de la sociedad. Y ello requiere profundas reformas estructurales en el nivel de la decisión política, cuya ejecución, aunque no implica la participación de la educación, no puede ser dejada a ella como agente único y aislado".¹⁸

Por lo tanto el desarrollo es un cambio general, no simplemente una transformación en las relaciones sociales o de la tecnología. Los especialistas en ciencias sociales han aceptado que el desarrollo no puede concebirse desde un punto de vista exclusivamente económico. Ellos reconocen que además de lo específicamente económico, el desarrollo debe ser considerado a la luz de otros factores de carácter social -- que permitan y aseguren el desarrollo de la colectividad. De esta manera queda demostrado que el desarrollo tiene aspectos económicos y otros que no lo son por ser éstos de carácter político, educativo, social, cultural y moral.

En cambio, "el crecimiento es, por lo tanto mensurable y objetivo; describe la expansión de la fuerza de trabajo, - del capital, del volumen, del comercio y el consumo".¹⁹ En tanto que "el desarrollo implica el surgimiento de propiedades nuevas, de diversidades cualitativas; la complejización y enriquecimiento de las fuerzas, relaciones y estructuras - sociales; la creación de formas, valores, ideas, estilos de vida, diferencias; la discontinuidad, los saltos, los imprevisos, los azares; y por consiguiente, la imposibilidad de

- 18) Jiménez Castro, Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral. Ed.FCE. 2a. ed. México, 1975. Pag. 45.
- 19) Seldum, Arthur y F.G. Pernnance. Diccionario de Economía. Ed.Alhambra 2a.ed. México, 1980. Pag. 166

predicción a partir de la exploración lineal de los datos disponibles en un momento dado."²⁰

El desarrollo se considera, por lo tanto, como un proceso social que permite pasar de estructuras tradicionales a estructuras modernas, evitando la dualidad social que aún prevalece en los países menos adelantados y la dependencia que éstos tienen con los países más ricos e industrializados. Por lo que el desarrollo es un proceso global y unitario, que contiene todos los factores del crecimiento y de la evolución en donde sólo por comodidad metodológica puede hablarse de desarrollo económico, político, cultural, social, etc.

En la actualidad el Estado mexicano ha pasado a ser el motor fundamental del proceso de desarrollo y en muchos casos está asumiendo la propia tarea de transformación, por ser quién determina los fines últimos, y funge como administrador importante de bienes y servicios. Así, se ha vuelto muy complejo - pero infortunadamente no ha modificado tan rápida y eficientemente, como es necesario, sus estructuras y procedimientos administrativos, ni ha creado la indispensable actitud humana, - en la mayoría de sus funcionarios o en una élite importante - de decisión política para asumir el reto creciente de la transformación y el desarrollo, Por tal razón, actualmente la Administración Pública mexicana debe de crear sus propios mecanismos que permitan lograr mejores condiciones de vida a las que actualmente ofrece la etapa de crecimiento que se está gestando en nuestro país.

20) Kaplan, Marcos. Estado y Sociedad. UNAM México, 1980. Pag.126.

Así pues, le corresponde al sector público una gran --responsabilidad en la promoción, el estímulo, la coordinación, la integración y la misma acción de muchos de los esfuerzos que han de hacerse en persecución del beneficio del hombre.²¹

Las necesidades de introducir cambios o transformaciones significativas en la Administración Pública mexicana, -- como se puede observar en el capítulo III, se han realizado, desde hace muchos años, sobre todo, se les puso mayor interés en la década de los 70's., con la instrumentación de la Reforma Administrativa.

2.2. EN LA EDUCACION.

Es indudable que a cada período histórico de la vida -- del país corresponda un tipo determinado de educación, de -- esta manera se han instrumentado diferentes tendencias en materia de política educativa en México.

Con la creación de la Secretaría de Educación Pública, en 1921, al frente de la cual quedó José Vasconcelos, se -- planteó como objetivo principal la desaparición del analfabetismo.²² De esta forma se trataba de elevar a los estratos más pobres de la población nacional a las condiciones -- de vida de otras clases económicas mejor, integrando una patria más justa e igualitaria.

21) Jiménez Castro, Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral. Ed.FCE.2a.ed.México, 1975.

22) Arnau Avila, Juan Carlos. La Administración Pública como Instrumento de Dominación. TESIS UIA. México, 1978.

Posteriormente con Cárdenas para impulsar el proceso educativo, se promueve la construcción de escuelas rurales, y para el campo de la capacitación técnica e industrial se crea - en 1937 el Instituto Politécnico Nacional, como una necesidad de un país que iniciaba el camino a la industrialización. Así mismo, se instituye el Consejo Nacional de Educación Superior y de Investigación Científica, el Instituto de Antropología y la Escuela Nacional de Educación Física, entre otros.

Así la creciente demanda de la educación pre-escolar, - primaria, secundaria, técnica, normal y superior, a causa de su expansión a otros grupos sociales, hizo que durante cada - sexenio el presupuesto asignado a este ramo fuera en aumento, véase cuadro No. 2.

CUADRO No. 2.
PRESUPUESTO EN EDUCACION
(Miles de pesos).

AÑO	PRESUPUESTO TOTAL 2	PRESUPUESTO EDUCACION 1	%	AÑO	PRESUPUESTO TOTAL	PRESUPUESTO EDUCACION 1	%
1935	249,272	37,951	15.22	1954	3'771,180	691,544	18.34
1936	328,059	51,491	15.69	1955	4'109,357	731,182	17.79
1937	410,889	63,946	15.56	1956	4'474,663	900,982	20.14
1938	415,162	64,471	15.53	1957	5'233,470	1'035,367	19.78
1939	468,405	67,037	14.31	1958	5'895,223	1'272,620	21.59
1940	522,335	75,308	14.42	1959	6'344,248	1'506,259	23.74
1941	555,589	76,723	13.81	1960	8'010,584	1'958,759	24.45
1942	609,221	85,662	14.06	1961	8'391,433	2'196,055	26.17
1943	847,429	94,416	11.14	1962	9'396,856	2'512,832	26.74
1944	1'096,890	129,720	11.83	1963	10'173,579	2'876,742	28.28
1945	1'208,651	170,035	14.07	1964	12'718.882	3'728,209	29.31
1946	1'415,328	199,066	14.07	1965	12'206,266	4'074,699	33.38
1947	1'427,178	215,986	15.13	1966	14'172,663	4'697,204	33.14
1948	1'695,359	236,721	13.96	1967	15'601,356	5'260,521	33.72
1949	1'782,765	282,105	15.82	1968	18'057,051	5'819,284	32.23
1950	1'853,244	313,994	16.94	1969	20'905,435	7'073,356	33.84
1951	2'185,876	366,178	16.75	1970	22'612,892	7'817,129	34.57
1952	2'991,131	459,045	15.35				
1953	2'932,245	507,840	17.32				

FUENTE: (Inst. Nac. de Estadística, Geografía e informática.
Estadísticas Históricas de México. SPP. Tomo I. México, 1985. Pag. 88)

1 Presupuestos Ejercidos en el Ramo de Educación Pública.

2 Presupuesto Ordinario Ejercido por el Gobierno Federal; excluye inversiones, erogaciones adicionales y pagos en deuda pública

Así pues, el presupuesto de la educación para fomentar la instrucción popular, tomando como base el cuadro anterior, durante el sexenio de Cárdenas (1934-1940) representó el 15.04 % del total de los egresos presupuestales del gobierno federal. Avila Camacho (1940-1946) lo disminuye a 13.17 %; Miguel Alemán (1946-1952) lo incrementa al 15.70 % y posteriormente Ruíz Cortínez (1952-1958), le da un nuevo impulso incrementándolo al 19.45%.

A pesar de los aumentos presupuestales, en los sexenios antes mencionados, no se logró abatir el analfabetismo. Ante ello muchos continuaban aún sin posibilidades algunas de ingresar cuando menos, al nivel primaria. De esta manera la desigualdad social para atender los beneficios que acarrea la instrucción era una posibilidad muy lejana.²³

Dentro de este panorama, el presidente Adolfo López Mateos, inició su sexenio (1958-1964), instituyendo el Plan Nacional para el Mejoramiento y la Expansión de la Educación Primaria en México, también conocido con el nombre de Once Años (1959-1970). Dicho proyecto tenía el objeto de proporcionar la educación básica a todos los niños en edad escolar, elaborar un texto gratuito con su respectivo cuaderno para todas las escuelas públicas como privadas. Otro nuevo elemento dentro de la reforma educativa, fué la de revisar los planes de enseñanza en los jardines de niños, primarias y secundarias, introduciendo en ellos, programas que respondieran a las necesidades del país.²⁴

23) Robles, Martha. Educación y Sociedad en la Historia de México. Ed.S.XXI 7a.ed. México, 1984.

24) Pérez Manzano, Antonio. Análisis Breve de la Educación en México. México, 1984.

Mediante este plan, el Estado enfatizó la conducción del proceso mental y emocional de los escolares. "Justamente la reducción de alternativas para conformar entre los estudiantes una línea de pensamiento crítico, capaz de convertirse en acciones responsables de un país joven, en plena construcción de sus verdaderos valores, eran la causa principal de su desorientación nacional y su confusión política."²⁵

Para promover este plan y seguir apoyando la educación en todos sus niveles Adolfo López Mateos (1958-1964) asigna en su sexenio el 26.85% del total del presupuesto de egresos de la federación. Con Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) se incrementa el 33.54%.

Este incremento del presupuesto por parte del gobierno federal, de 1958 a 1970, como se puede ver el cuadro No. 3, fué superior a las aportaciones hechas por parte de los gobiernos estatales y el sector privado.

CUADRO No. 3
APORTACIONES SECTORIALES AL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION
(1958 - 1970)

(PRECIOS CONSTANTES 1960 MILLONES DE PESOS)

ANOS	GOBIERNO FEDERAL APORTACION	GOBIERNO ESTATAL APORTACION	SECTOR PRIVADO APORTACION	TOTAL APORTACION
1958	1,360.0	436.6	371.4	2,168.0
1964	3,827.4	867.3	1,112.7	5,807.4
1965	4,200.9	1,006.7	1,241.8	6,449.3
1966	4,483.9	1,124.1	1,225.5	6,833.6
1967	4,909.3	1,245.2	1,262.1	7,416.7
1968	5,350.3	1,361.4	1,264.3	7,975.9
1969	5,790.2	1,443.0	1,216.0	8,449.1
1970	6,024.2	1,542.0	1,513.4	9,070.6

FUENTE: (Teódulo Guzmán, J. Alternativas para la Educación en México. Ed.Gernika. la.ed. México, 1979. Pag. 222).

25) Idem., Pag. 195.

A pesar de estos aumentos presupuestales que se fueron sucediendo, no fué posible que la educación llegara a toda la sociedad. Así mismo tampoco permitió alcanzar el objetivo trazado en el programa de Once Años en su fecha señalada.

De esta forma, como se pudo observar a lo largo de este período, la puesta en marcha de diferentes tendencias en esta materia política educativa de los gobiernos que se fueron sucediendo, sirvió para encarar la situación en la medida de las necesidades y de los recursos financieros disponibles. En este sentido, el sometimiento presupuestal y el control financiero sirvió para que la educación, sobre todo la superior quedara sujeta al dominio político del Estado y contribuyera así a sostener y mantener el régimen social y político. Así pues, la escuela no fué sino el reflejo del medio social e histórico, en el cual actuó y desarrolló su importante y vital función.

2.3. EN LA VIVIENDA.

El problema de la vivienda popular, en cada país, presenta características específicas como resultado de sus propias condiciones sociales, políticas y económicas.

Sin embargo, se reconoce que la falta de vivienda provoca uno de los problemas económicos y sociales de mayor importancia, la cual se agrava por la emigración del campo a la ciudad, por el alto índice del crecimiento demográfico, el bajo nivel de ingresos, la falta o el encarecimiento de materiales y el desplazamiento de los capitales hacia tipos de inversiones más atractivas.

En vista de este problema el gobierno federal ha realizado esfuerzos por atender las necesidades de vivienda de los sectores de la población con menos recursos, ya sea por medio de inversiones presupuestales directas, utilizando fondos de diversos organismos descentralizados y empre-

sas de participación estatal o bien con base a financiamientos bancarios.

Durante los años veinte, se le prestó poca atención a la solución del problema de la habitación, con excepción de las contadas acciones emprendidas por la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro (precursora del ISSSTE) entre las que destacó, a principios de 1925 un programa de crédito y construcción habitacional para empleados federales, de esta manera las autoridades dejaron la solución al sector privado. Así pues, la inversión para la vivienda fue considerada de menor prioridad a otras inversiones productivas o de infraestructura física necesarias para el desarrollo industrial.

En 1933, el gobierno crea el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (BNHUOP, posteriormente Banco Nacional de Obras, Banobras) al que se le asignó la función de emitir y colocar bonos hipotecarios para captar recursos con la finalidad de financiar inversiones en obras de infraestructura, servicios públicos y construcción de vivienda. A pesar de ello, en 1940, el problema por la escasez de vivienda aumenta a causa del proceso de urbanización, ello hizo que creciera la preocupación del Estado en este renglón.

En 1954, se crea el Fondo de la Habitación Popular (FONHAPO) a fin de que el Banco Nacional, Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas (BNHUOP) dispusiera de un mecanismo institucional especializado en operaciones y actividades financieras relacionadas con la producción de viviendas. Así, por medio de esta institución bancaria oficial "de 1947 a 1964 se construyeron 24 098 viviendas"²⁶ en su mayoría en zonas urbanas, principalmente en la ciudad de México, la cual eran asquibles, únicamente, por personas con cierta solvencia crediticia.

26) Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Estadísticas Históricas de México. SSP. Tomo I. México, 1985. Pag. 116

Es a partir de 1950 cuando el Estado mexicano comienza a asumir una mayor responsabilidad en la provisión de viviendas, así en 1954 se funda el Instituto Nacional de la Vivienda (INV), sus funciones principales fueron entre otras, la de promover y desarrollar programas de construcción y mejoramiento habitacional. El 27 de julio de 1956 se expide el Reglamento de los Servicios de Habitación, Previsión Social y Previsión de Invalidez del IMSS, siendo la base jurídica en la que se fundamenta el programa de vivienda de ese organismo tripartito. En diciembre de 1959 el ISSSTE sustituyó a la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, de esta manera, el ISSSTE prosiguió con las actividades de apoyo a la construcción habitacional para los trabajadores del Estado.

Otra institución de seguridad social creada para resolver directamente el problema habitacional fué la Dirección de Pensiones Militares, la cual en 1956 inicia la construcción de viviendas para la adquisición o arrendamiento por miembros de la fuerza armada.

Aparte de los organismos anteriores hubo empresas públicas que también dotaron de vivienda a sus trabajadores, tal es el caso de Petróleos Mexicanos (PEMEX). Esta empresa a partir de 1942 incluye en sus contratos colectivos de trabajo programas de construcción de casas para sus empleados de base. otras de las instituciones que apoyó a la construcción fué el Departamento del Distrito Federal (D.D.F.). Los trabajos de construcción habitacional realizados por esta dependencia, fueron para beneficiar, principalmente, a las personas de bajos ingresos.

"Un breve balance de la acción habitacional desarrollada por el Estado mexicano, de 1947 a 1964, nos muestra que el mayor peso de ella recayó en las instituciones de seguridad social. De las 121 200 viviendas construidas por el conjunto del sector público durante ese lapso, los organismos asistenciales aportaron 57 002 (47%), correspondió 45 302 -

(37%) a pensiones civiles / ISSSTE, 10 600 (8.8%) al IMSS y las 1100 restantes a Pensiones Militares".²⁷

Pese al aumento en la construcción de vivienda por parte del Estado, a mediados de los sesenta, únicamente la quinta parte de la población era derechohabiente, lo cual ofrece una idea aproximada de los alcances y limitaciones de las acciones oficiales.

Para 1964 la política habitacional toma un nuevo impulso con la instrumentación del Programa Financiero de la Vivienda (PFV). En realidad este programa promovió la construcción de viviendas para los sectores medios, sirviendo de apoyo al desarrollo del sector capitalista de la construcción en México.²⁸ Siendo así, menos congruente con los propósitos iniciales de beneficiar a grandes sectores de la población, pues éstos debían tener un ingreso suficiente para garantizar los pagos del empréstito recibido, de tal suerte que los grupos sociales mayoritarios permanecieron ajenos a estas operaciones y marginados de su posible beneficios.

De 1964 a 1970, con el apoyo del Fondo de la Habitación Popular (FONHAPO) incorporado también al Programa Financiero de la Vivienda se construyeron 16 644 viviendas (13.9% del total producidas); esta mayor actividad del organismo fue en gran parte propiciado por la organización que sufrió el Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas (BNHUOP) en 1966 al transformarse en Banco Nacional de Obras (Bano-bras). En cambio las actividades de construcción habitacional de los organismos públicos no financieros, disminuyeron

27) Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Estadísticas Históricas de México. S.P.P. Tomo I. México, 1985. Pag. 117.

28) Garza, Gustavo. La Acción Habitacional del Estado en México. Tr. Gustavo Garza. Martha Schteingart. El Colegio de México. México, 1987.

al construir solamente 11,100, representando el 9.3 % del total, de las cuales 6000 (5%) fueron realizadas por el D.-D.F., 3800 (3.2%) por el Instituto Nacional de la Vivienda (INV) y 1300 (1.1%) por el ISSSTE.²⁹

Si se consideran las viviendas que se construyeron -- con la intervención de los organismos públicos, comparadas con el total producidas en el país como se puede observar -- en el cuadro No. 4, entre 1950 y 1970 representan sólo el 7.8 % de ese total, pasando de 5.4% entre 1950 y 1960 a 9.3% en el decenio siguiente.

CUADRO No. 4
ESTIMACION DE LA PRODUCCION DE VIVIENDA POR SECTORES
1950-1970 (MILES DE VIVIENDA)

SECTOR	1950-1960 TOTAL	a/ %	1961-1970 TOTAL	a/ %	1950-1970 TOTAL	%
PUBLICO	62	5.4	175	9.3	237	7.8
PRIVADO	331	28.8	503	26.8	834	27.5
POPULAR	757	65.8	1199	63.9	1956	64.7
TOTAL:	1150	100.0	1877	100.0	3027	100.0

FUENTE: (Garza Gustavo. La Acción Habitacional del Estado - en México. Tr. Gustavo Garza, Martha Schteingart. - El Colegio de México, 1977. Pag. 65).

a) El total de viviendas existentes en el país fué de 5,259, 6 409 y 8 400 para 1950, 1960 y 1970, respectivamente, y en 1939 fué de 3 900 (en miles).

Así, de 1939 a 1970, sin considerar las carencias anteriores en la construcción de vivienda, el total de las unidades aumentaron de 3.9 a 8.4 millones (115.4%), empero --

29) Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Estadísticas Históricas de México. SPP. Tomo I. México, 1985.

este dinamismo fué inferior al de la población, que de 1940 a 1970, creció de 19.6 a 50.7 millones de habitantes (158.7 %). A causa de esta distinta evolución en este lapso ascendió de 5.01 a 6.1 el número promedio de persona por vivienda.³⁰

La Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (coplamar) diagnosticó que para cubrir el déficit acumulado hasta 1970, era necesario la construcción de 7.8 millones de viviendas, 4.6 en áreas urbanas y 3.2 millones en las rurales.

De esta forma, a pesar de los esfuerzos del Sector Público por dotar de viviendas a toda la población, ya sea -- por recursos propios, bancarios o privados, su objetivo no se realizó. Por lo cual, el sector popular en su mayoría de bajos ingresos, debió entonces tratar de satisfacer sus necesidades de vivienda, financiándola o construyéndola de -- acuerdo con su posibilidades y limitaciones económicas. En las zonas urbanas, una gran proporción de estas viviendas -- dió origen a la formación de colonias populares y, en los -- casos más dramáticos de pobreza, al surgimiento de ciudades perdidas. En las zonas rurales, la mayor marginación prevaliente motivó que la inmensa mayoría de las viviendas cam -- pesinas fueran así realizadas y presentaran las más serias deficiencias como satisfactores básicos.

2.4. EN LA SALUD.

La importancia prestada por el Estado mexicano, a -- los servicios de salud, tiene diferentes características en cada época, para efectos de este análisis, se dividió en -- dos grandes épocas:

La primera abarca de la Reforma hasta la Revolución y la -- segunada se inicia con la Constitución Política de 1917 has -- ta 1980. Se señala que en este capítulo sólo se analizará --

hasta 1970, y posteriormente en el capítulo IV se estudiará la década de los 70's.

La primera etapa se caracterizó por una mínima participación del gobierno federal, en donde se establecía (por omisión) que la salubridad no era competencia de la federación sino de los Estados o en su caso, de los municipios.³¹ Por consiguiente la federación se limitó únicamente a controlar epidemias, - fundamentalmente en puertos y fronteras. Ante esto los servicios de salud sólo eran llevados a cabo por los representantes estatales y municipales y en acciones aisladas por parte de organizaciones eclesiásticas, instituciones de beneficencia privada y en su caso, por los particulares mismos.

En 1908, al reformarse la Constitución se amplía la competencia federal, encomendándose a los poderes de la unión la salubridad general, siendo esta la primera vez que se asentaba en la Carta Magna una disposición en materia sanitaria.

La segunda etapa se inició con la Constitución Política de 1917, en su artículo 73 concedía a los poderes nacionales la salubridad general de la república, para ello se crean dos dependencias básicas de salud: el Departamento de Salubridad y el Consejo de Salubridad General. De esta forma, el Estado tomó las primeras medidas para iniciar el programa de salud - de la Revolución.

Posteriormente en 1925 se crea la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, estructurándose así un incipiente sistema de protección para los servidores del Estado. De 1932 a 1933 se celebran los primeros convenios de coordinación de los servicios sanitarios federales y locales entre la federación y algunos Estados. En 1934, al entrar en vigor la Ley de Coordinación y Corporación de Servicios de Salubridad, se previno la celebración de convenios entre el Departamento de -

31) Flores Rincón, Arturo y Vázquez Díaz, Luis Felipe. El Proceso de Planificación en el Sector Salud en América Latina. Tesis UIA. México, 1985.

Salubridad Pública y los gobiernos de los Estados, creándose con ello, los Servicios Coordinados de Salud Pública.

Así pues, la intervención del Estado en la salud se iba acentuándose cada vez más constituyéndose para ello, en 1937 la Secretaría de Asistencia y en 1940 el Hospital de Enfermedades de la Nutrición. En 1943 la Secretaría de Asistencia - se fusiona con el Departamento de Salubridad, creándose así la Secretaría de Salubridad y Asistencia. En este mismo año, se fundó el Hospital Infantil de México y en 1944 el Instituto Nacional de Cardiología.

Cabe señalar que hasta 1943 los servicios médicos y sanitarios del país estuvieron a cargo básicamente de la Secretaría de Asistencia, ya que el IMSS, y el ISSSTE a pesar de que sustituye en 1959 a la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, entran en escena en 1944 y 1961, respectivamente.

En 1960 se crea el Instituto de Rehabilitación. En 1961 se promulga la Ley de Seguridad Social para la Fuerza Armada y se crea el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI). Para 1965, con el fin de establecer mecanismos interinstitucionales de coordinación, se crea la Comisión Mixta - Coordinadora de Actividades en Salud Pública y Seguridad Social, formada por la SSA, el IMSS y el ISSSTE cuyos objetivos eran:

- a) Disponer de mecanismos de planeación y programación nacionales.
- b) Evitar duplicación de servicios con el consiguiente aumento del costo global de la atención médica.
- c) Lograr mayor eficacia en el uso de los recursos.
- d) Aumentar la capacidad de los servicios y ampliar la

cobertura a la población que carece de servicios de atención a la salud." 32

Para 1968 se crea el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (IMAN). Cabe señalar que la Comisión Mixta Coordinadora de Actividades en Salud Pública y Seguridad Social encontró graves limitaciones, en gran parte por falta de políticas y programas comunes, lo cual originó que su decreto de constitución fuera derogado en 1979.

Así "los servicios médicos que ofrecen las instituciones de la seguridad social mexicana, han aumentado gradualmente su cobertura, en 1950 la proporción era de 4.3% de la población total existente, se elevó a 25.3% en 1970". 33 Por lo tanto, "la población no cubierta por las instituciones de seguridad social continúa bajo la responsabilidad de los servicios gubernamentales en una proporción que varía del 40% al 50%, el resto está cubierto por la iniciativa privada". 34

Como se muestra en el cuadro No. 5, ésta mayor participación del Estado en materia de Salud provocó que los egresos destinados hacia este sector se fueran incrementando en cada sexenio.

32) Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. Necesidades Esenciales en México y Perspectivas al año 2000. Salud. COPLAMAR. Ed.S. XXI. 1a.ed.México, 1982. Pag. 120.

33) Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Estadísticas Históricas de México. SPP. Tomo I, - México, 1985. Pag. 132.

34) Idem.

CUADRO No. 5
 GASTO EJERCIDO EN EL SECTOR SALUD 1925 - 1970
 (Miles en Pesos)

AÑO	GASTO TOTAL SECTOR	%	EJERCIDO SSA	%	IMSS 2 EJERCIDO	%	ISSSTE 2 EJERCIDO	%
1925	3,546	100	3,546	100				
1930	9,715	100	8,715	100				
1935	10,677	100	10,677	100				
1940	38,670	100	38,670	100				
1945	77,634	100	77,634	100				
1950	130,616	100	130,616	100				
1955	248,090	100	248,090	100				
1960	713,604	100	713,604	100				
1965	1'006,766	100	1'006,766	100				
1970	15'529,172	100	1'648,972	10.7	9'769,600	62.5	4'110,600	26.4

FUENTE: (-Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1910-1950-
 S.H.C.P.

-Informe Sobre el Gasto Público 1970-1980. S.P.P.).

1. De 1925 a 1940 el total sectorial comprende únicamente a la salubridad y a la beneficencia pública.
2. El IMSS y el ISSSTE se crearon en 1944 y 1961, respectivamente pero únicamente se encontró información de 1970.

La atención de los servicios médicos derivados del cuadro arriba descrito, demuestra que hubieron mejoras sustanciales - de este servicio hacia la sociedad, sin embargo, hasta 1970 no se benefició a todos los sectores de la población de manera -- igualitaria originando que los egresos que el estado destinó - para la atención de la salud pública fueran insuficientes. Por consiguiente, los servicios de salud operaron de espaldas a -- las necesidades reales de salud de la población de México.

2.5. EN EL EMPLEO.

Durante 1940 y 1970 las grandes transformaciones experimentadas por México en el orden económico, sociocultural, político y demográfico han generado, como se puede observar en el cuadro No. 6 cambios en la asignación de la fuerza de tra-

bajo por sectores de actividad.

CUADRO No. 6
POBLACION OCUPADA POR RAMA DE ACTIVIDADES
(1940 - 1970)

RAMA DE ACTIVIDAD	1940	1950	1960	1970
AGRICULTURA, GANADERIA SILVICULTURA, PESCA Y CAZA.	3'830,871	4'823,901	6'143,540	5'103,519
INDUSTRIA DEL PETROLEO Y EXTRACTIVA	106,706	97,143	141,530	180,175
INDUSTRIA DE TRANSFOR- MACION.	639,607	972,542	1'556,091	2'169,074
CONSTRUCCION		224,512	408,279	571,006
GENERACION Y DISTRIBU- CION DE ENERGIA ELEC- TRICA.		24,966	41,443	53,285
COMERCIO	552,467	684,092	1'075,174	1'196,878
TRANSPORTES	149,470	210,592	356,939	368,813
SERVICIOS	223,749	879,379	1'527,229	2'158,175
GOBIERNO	191,588	-o-	-o-	406,607
INSUFICIENTEMENTE ES- PECIFICADO.	163,658	354,966	81,791	747,525
T O T A L .	5'858,116	8'272,093	11'332,016	12'955,057

FUENTE: (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
Estadísticas Históricas de México. SPP. Tomo I. 1985. Pag.
252.)

a) Incluye transformación, construcción y generación de energía -
eléctrica.

Como se muestra en el cuadro anterior, la población económicamente activa en 1940 era de 5'858,116 y para 1970 se incrementó a 12'955,057. De esta manera, de 1940 a 1970 la población económicamente activa (PEA) se elevó a - - - 7'095,941 personas, representando un incremento del 121.1%.

Si se considera la población total con la población económicamente activa, tenemos que para 1940, por cada trabajador dependían en promedio 3.35 personas y para 1970, - 3.72 personas, por lo tanto a pesar del aumento de la población económicamente activa en este período, el promedio de dependencia* se incrementó, lo cual agravó aún más el desempleo disminuyendo del 29.8% activos en 1940 a 26.9% en 1970.

Como se muestra en el cuadro No. 6, en 1940 un poco más del 65% de la población estaba dedicada a actividades agrícolas y similares, y en 1970 el 40%. Sin embargo, el mayor crecimiento absoluto y relativo lo registró la población no agrícola como resultado de la industrialización y de la ampliación del sector de servicios. Este crecimiento de la población no agrícola puede observarse a través de las inversiones que se realizaron. La inversión extranjera en 1969 se canalizó en un 80% hacia la industria, 16% a -- comercio y finanzas, 2% a servicios y 1% a la rama agropecuaria; la inversión pública, en este mismo año, se dirigió en un 50% a servicios, 36% a la industria, 11% a la -- rama agropecuaria y 2% a comercio y finanzas.

Cabe destacar que la inversión extranjera en México, obedece fundamentalmente a la visión, habilidad y conveniencia de los inversionistas para desplazarse hacia aquellas actividades en donde sus inversiones estén garantizadas por el desenvolvimiento del mercado nacional y por la política del gobierno mexicano para impulsar el desarrollo

* Dependencia: Se refiere al número de personas desempleadas las cuales para sobrevivir se encuentran condicionadas económicamente a las personas empleadas o activas (PEA).

económico y en particular, el proceso de industrialización del país. En cambio con la inversión pública federal se buscó fundamentalmente lograr y promover el desarrollo del país.

De esta forma, el sector público en México jugó un papel importante en la creación de empleos. De aquí que el gasto que realice debe ser bien planeado y dirigirse cada vez, hacia actividades productivas y a la creación de una mayor y mejor infraestructura que permita y estimule las inversiones.

Así hasta 1970, las inversiones pública y privada, permitieron que algunos habitantes experimentaran cierta movilidad social, pero también, la existencia de una masa trabajadora sometida a una persistente pobreza, esto no se vincula a un desempleo generalizado, como se mostró, sino a la falta de oportunidades de empleo en ocupaciones que brindarían una mayor remuneración que permitieran equilibrar los gastos por la dependencia existente entre la población inactiva y la población económicamente activa.

De ahí, la importancia que tiene la Administración Pública para encontrar los mecanismos que estimulen las inversiones, las cuales permitan a la vez incrementar el empleo y los ingresos de la población, como una demanda de justicia social.

Resumiendo, como se pudo observar, a pesar del crecimiento económico que tuvo México durante este período, no se logró un crecimiento paralelo integral a causa principalmente de la distribución inadecuada de los recursos y sobre todo por la falta de inversiones realistas. De esta manera, la educación, vivienda, salud y empleo no respondieron a las necesidades de la población, siendo así factores importantes que incidieron y frenaron el proceso del Cambio Social integral en nuestro país.

CAPITULO III.

3. LA REFORMA ADMINISTRATIVA PROMOVIDA EN MEXICO EN LA
DECADA DE LOS 70's.

A partir de 1971, como se expuso en el capítulo II, la economía desemboca en la más profunda crisis, la cual se vino acumulando desde los inicios de la industrialización nacional. Así la economía mexicana entra en una fase crítica con crecimiento lento, desapareciendo, con ello, los signos exitosos de la etapa del desarrollo estabilizador. Las primeras señales visibles de la crisis, "en lo económico se detectan los siguientes fenómenos: recesión económica con inflación; deterioro del poder adquisitivo de las masas; aumento del gasto público a costa del desmedido endeudamiento externo; heterogeneidad regional; desempleos y debilitamiento en la participación con el comercio internacional"³⁵. -- Así, como el estancamiento de la inversión privada y el aumento persistente del déficit fiscal.

De esta forma, se puede comprender que el régimen de la revolución tomó el camino de la industrialización a costa de la pauperización de las masas populares; de la polarización de la riqueza; del desequilibrio de las ramas y -- sectores productivos y de la dislocación del comercio, con lo que salieron favorecidos aquellos establecimientos con más solidez económica y organizativa, es decir, las empresas monopólicas, industriales, comerciales y financieras -- en detrimento de los pequeños y medianos empresarios.

"En este ambiente se declara la inoperancia del modelo de Desarrollo Estabilizador y es propuesto otro que se ade-

35) Fernández Santillán, José Florencio. Temas Sobre Teorías de la Administración Pública. Comisión Interna de Administración Pública. UNAM. México, 1981, Pag. 16

cúe a las nuevas condiciones que impone la crisis. Es un intento para contrarrestar, asimismo, sus efectos en las grandes masas, haciéndolas participar de la riqueza generada en la actividad económica, cuya premisa fundamental es que el proceso de desarrollo tiene que contemplar la participación de los grandes grupos sociales. Se trató sobre todo, de romper con las viejas diferencias y polaridades. Todo esto, sin olvidar las bases del sistema político y social contenidas en la Constitución de 1917. Tal modelo es el "Desarrollo Compartido".³⁶

Para llevar a cabo esta renovación, en la década de los 70's. se instrumentaron diferentes reformas tendientes, por supuesto, a corregir el desarrollo del país, con la finalidad de hacer partícipe a toda la sociedad en el proceso de desarrollo y poder cubrir las necesidades básicas de la población, como es; la educación, vivienda, salud, empleo, - - etc.. Ya que como se mostró en el capítulo anterior, de 1940 a 1970, en estos sectores no se benefició a toda la población, los cuales fueron un factor determinante para acentuar aún más las desigualdades sociales.

Entre las reformas más importantes, de la década de los 70's., sobresalieron las reformas: Política, Agraria y Administrativa.

Cabe aclarar que, con la finalidad de comprobar la hipótesis, en este capítulo sólo se realizará un breve análisis teórico de las reformas política y agraria, estudiándose en forma teórica más amplia a la Reforma Administrativa.

La Reforma Política. El objetivo esencial que se perseguía con la Reforma Política era resolver de manera más hábil la lucha de los contrarios institucionalizándola. De esta manera, con la Reforma Política el Estado institucionali-

36) Idem. Pag. 123.

zó las direcciones del movimiento de masas en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Proceso Electoral (LOPPE) de 1973, ampliando con ello, la base democrática del sistema, -- al incorporar diferentes corrientes ideológicas organizadas como partido.

Así la Reforma Política dejó en claro que el Estado mexicano es un Estado de derecho y dentro de este planteamiento acepta las formas de conflictos que se vinculan por medio de las normas y formas que el derecho especifica. De ahí que mediante la Reforma Política no se de participación a todo -- aquel ciudadano o "aquellos que decidan organizarse autónoma e independientemente de los sindicatos, centrales y partidos legalizados".³⁷

Así pues, mediante la Reforma Política se dió participación a fuerzas heterogéneas dentro del marco legal y permitió la activación del legislativo, como un órgano que vino a darle legitimidad a las relaciones Estado-sociedad al conceder la representatividad de organizaciones y corrientes políticas que en última instancia representan la presencia de la sociedad en el Estado. Por lo tanto, esta reforma se ubica -- como un intento de revitalización de causas institucionales de participación y protesta por la vía legislativa.

La Reforma Agraria. Con ella se trató de dar respuesta a las nuevas necesidades del campo y solucionar el creciente descontento campesino. Para ello, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización se transformó en la Secretaría de la Reforma Agraria. De esta forma Echeverría en 1975 declaró: -- "Para lograr el cabal cumplimiento en la nueva etapa de la --

37) Schmidt Samuel. Democracia Mexicana. La Reforma Política de López Portillo. Un Nuevo Discurso. CELA. cuaderno No. 46 UNAM, FCP y S. México, 1981. Pag. 29.

Reforma Agraria que se refiere fundamentalmente, a la organización de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios es necesario adaptar los instrumentos gubernamentales a las nuevas circunstancias del país. Lo anterior aunado a la insistente demanda de las organizaciones campesinas, nos condujo a transformar el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en la Secretaría de la Reforma Agraria." ³⁸

Basado en esta declaración se puede definir a la Reforma Agraria como: una serie de normas tendientes a regular, la --tenencia de la tierra, la participación y la organización de los productores agrícolas.

En consecuencia a través de estas dos reformas se buscó hacer más congruente el aparato administrativo público, institucionalizando por ello, formalmente, la participación ciudadana, como un medio necesario para corregir el desarrollo del país.

La Reforma Administrativa. El Ejecutivo a través de la Reforma Administrativa trató de adecuar su organización. El ex-presidente José López Portillo en su campaña lo explicaba de la siguiente manera: "Concebimos la Reforma Administrativa como un gran esfuerzo para incrementar la eficacia del fundamental instrumento que el desarrollo del país tiene como medio para cumplir su propio destino."³⁹

De esta manera, la Administración Pública buscó con la instrumentación de la Reforma Administrativa orientar el desarrollo del país para brindar cada vez mayor número y mejor --

38) Fernández Santillán, José Florencio. Política y Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1980. Pag. 122.

39) Idem. Pag. 130

calidad de servicios y mejores condiciones de vida a un sector cada vez más amplio de la sociedad.⁴⁰

De acuerdo a lo anterior se consideró que las acciones llevadas a cabo por la Reforma Política, la Reforma Agraria y la Reforma Administrativa por parte del Estado mexicano -- fueron fundamentales para el entendimiento de los objetivos de la Administración Pública.

En base a estas reformas, la Administración Pública surgió como un medio promotor del Cambio Social. Cambio Social que se aparta, como se mencionó en el capítulo I, del curso planteado por las teorías evolucionistas clásicas, y se apega al análisis desarrollado por las teorías modernas, dado que el Cambio Social, como se puede observar en esta investigación es dirigido por la Administración Pública.

Tomando en consideración estas reformas, la hipótesis a comprobar en esta investigación es la siguiente:

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO ES UN INSTRUMENTO CON QUE CUENTA EL ESTADO POR MEDIO DEL CUAL FORMALMENTE SE PROMUEVE EL CAMBIO SOCIAL.

Cabe señalar que para la comprobación de la hipótesis, se analizará solamente, de manera más amplia la Reforma Administrativa, destacándose de ella, los mecanismos que se adoptaron e instrumentaron formalmente para promover el Cambio Social en la década de los 70's.

40) Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Evolución de la Reforma Administrativa en México (1971-1979). Ed. Miguel Angel Porrúa. México, 1980.

3.1. LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

La historia de la Administración Pública en México, como se puede observar a lo largo de esta exposición, muestra que se han llevado a cabo diversos intentos por crear mecanismos para el mejoramiento de la actividad administrativa.

Con el triunfo de la revolución, la Constitución de 1917 impuso nuevos objetivos de carácter económico y social a la Administración Pública Federal, convirtiendo al Estado mexicano en un Estado moderno, preocupado por el mejoramiento de las condiciones generales de vida y cultura de la población. Posiblemente esta constitución fué la primera transformación sistemática y global del Ejecutivo Federal ya que entre otras cosas promovió la creación de la figura jurídica de los Departamentos Administrativos. De esta manera, se crea el Departamento de la Contraloría en 1917, con la finalidad de realizar estudios enfocados al mejoramiento de la Administración Pública, la cual por su poca productividad dejó de funcionar en 1934.

El 25 de diciembre de 1917, como consecuencia de la Constitución, Venustiano Carranza expide la Ley de Secretarías de Estado, con la cual se distribuyen las funciones entre las Secretarías y Departamentos Administrativos.

Dentro de esta cronología, de 1928 a 1932, se crea el Departamento de Presupuesto de la Federación, dependiente directamente del titular del ejecutivo, cuya función fué estudiar la organización administrativa, coordinar las actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencias en los servicios públicos, dichas funciones fueron en 1932 absorbidas por la Oficina Técnica Fiscal y del Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Posteriormente, por disposición de las Leyes de Secretarías de 1935 y 1939, se sientan las bases para que los titulares de cada dependencia del sector público se encargarán de dirigir las modificaciones internas de sus respectivas instituciones, funcionando para ello, en algunos casos las llamadas Comisiones de Eficiencia, las que se encargaron de racionalizar el aprovechamiento de los recursos.

Para 1943 se crea la Comisión Intersecretarial, integrada por los subsecretarios y secretarios generales de todas las dependencias del sector central y por un representante de la Procuraduría General de la República. Sus funciones fueron básicamente formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la Administración Pública para suprimir servicios no indispensables y conseguir un mejor aprovechamiento de los recursos públicos.

El 7 de diciembre de 1946, se expide la ley de Secretarías y Departamentos de Estado, con la cual se crea la Dirección Técnica de Organización Administrativa, dependiente de la también creada Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. A dicha dirección se le delegaron funciones de órgano central de Organización y Métodos. Con la finalidad de coordinar el mejoramiento administrativo de las dependencias, hacer estudios de macroorganización y asesorar de las entidades gubernamentales. Es importante señalar que los trabajos realizados por esta Dirección Técnica carecieron de apoyo para cumplir con sus objetivos que le fueron señalados.

Posteriormente, se crea el 24 de diciembre de 1958, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la que entra en vigor el 1° de enero de 1959, con ella se instituye la -- Secretaría de la Presidencia, sustituyendo a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en el estudio de la Reforma Administrativa.

De esta forma, la Secretaría de la Presidencia al observar la gran complejidad del sector público, tomó conciencia - de la necesidad de contar con un mecanismo para estudiar a ni vel macroadministrativo los problemas que aquejaban el aparato gubernamental. Este mecanismo fué creado en 1965, denominándose Comisión de Administración Pública (CAP), la cual dependía directamente de esta Secretaría.

La Comisión de Administración Pública (CAP) planteó medidas de Reforma Administrativa a fin de lograr mayor racionalidad en el funcionamiento de las organizaciones públicas, orientando sus trabajos a cimentar, institucionalizar y dar - permanencia y evaluación a las acciones de la Administración Pública Federal.

"Lo anterior requería de cuidadosas estrategias para lograr en diversos plazos la introducción de medidas de moderni zación administrativa a fin de que la Administración Pública estuviera en aptitud permanente de responder a los Cambios -- Sociales en la medida de las exigencias del país y del dinamismo requerido". 41

Para ello, la Comisión de Administración Pública puso en operación mecanismos de coordinación, estableciendo en 1968 - un Secretario Técnico a fin de contar con un órgano operativo que pudiera profundizar en los análisis realizados, así como dedicarse a promover y coordinar los trabajos de reforma a ni vel operativo manteniendo un contacto permanente con los órganos públicos. Después de obtener con este tipo de mecanis-

41) Coordinación General de Estudios Administrativos. Comité Consultivo Técnico de Unidades de Organización y Métodos. Antecedentes Históricos y Proyecciones de los Mecanismos de Reforma Administrativa como Promotores e instrumentos del Sistema Nacional de Planeación. SPP. México, 1981. Pag. 23.

de coordinación y consulta efectos muy favorables en la integración de un diagnóstico global, se puso también en marcha, los trabajos de comités técnicos consultivos por sistemas de apoyo administrativo y sectores de actividad económica.

Como resultado de los estudios realizados por la Comisión de Administración Pública, se efectuó un informe, en el cual se fundamentó la necesidad de emprender un programa de Reforma Administrativa, tendiente a integrar las transformaciones básicas que permitieran impulsar el desarrollo económico, político y social del país. Para ello, se dieron algunas recomendaciones para impulsar las acciones de reforma, a través de la creación de unidades especializadas, como son, las de Organización y Métodos (UOM), las de Programación (UP) y de mecanismos institucionales de coordinación y consulta que se denominaron Comisiones Internas de Administración (CIDA), las cuales tuvieron aplicación, como se verá a continuación en la década de los 70's.

A través de este proceso la Administración Pública instrumentó la Reforma Administrativa, con la que se buscaba hacer más eficiente el aparato público de acuerdo a las necesidades históricas que se presentaron.

3.2. REFORMA A LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL DE 1970 A 1976.

En el año de 1971 se fijaron las bases para el programa de Reforma Administrativa, a través de dos acuerdos presidenciales.

a) Acuerdo del 28 de enero de 1971.

En éste se ordenó el establecimiento de las Unidades de Organización y Métodos (UOMs.) y las Comisiones Internas de Administración (CIDAs.), para todas las Dependencias gubernamentales. Así mismo, se creó la Dirección General de Estudios Administrativos dependiente de la Secretaría de la Presidencia, misma que sustituyó a la Comisión de Administración Pública, en la coordinación global de los trabajos de Reforma Administrativa.

b) Acuerdo del 11 de marzo de 1971.

Mediante este acuerdo se ordenó la creación de las Unidades de Programación (UP's), las cuales formaron parte de las Comisiones Internas de Administración (CIDA), con el fin de hacer más coherentes las adecuaciones de los sistemas y métodos en función de las metas y programas específicos de cada dependencia.

Así, con la creación de las Comisiones Internas de Administración y las Unidades de Organización y Métodos se tuvo como objetivo dar a cada dependencia gubernamental los instrumentos técnicos necesarios para asegurar el inicio de los trabajos de Reforma Administrativa con cierta unidad, coherencia y sobre todo, programación. De esta manera, los dos acuerdos presidenciales tuvieron como finalidad hacer más eficiente el aparato público.

Posteriormente la Dirección General de Estudios Administrativos, elaboró un plan específico que llamó "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal para 1971- 1976". Cabe señalar que este documento fué la recopilación de las investigaciones realizadas por la Comisión de Administración Pública y las recomendaciones de los funcionarios de la administración del período constitucional 1970 - 1976.

Este documento constituyó el marco de referencia que se utilizó para promover y coordinar la reorganización de la máquina gubernamental a lo largo del sexenio, así "busca evitar la dispersión y la duplicación de esfuerzos y las acciones parciales o totales contradictorias y aún anulatorias entre sí". 42

Así por primera vez fué posible conjugar la intención con condiciones positivas para llevar a cabo un proyecto general, sintetizado en el documento, Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal para 1971 - 1976.

"El programa se basó en la idea que los cambios administrativos exigen, la participación activa y el compromiso de todos los niveles de la organización gubernamental, así como de la población en general". 43

Por lo tanto, en él se planteó la posibilidad de llevar a cabo once programas, los cuales a continuación se harán mención:

I. "Instrumentación de los mecanismos de Reforma Administrativa. Pretenden establecer o adecuar los órganos y mecanismos que permitan promover e implantar las reformas administrativas que requieran las entidades del gobierno federal, así como de establecer los sistemas de comunicación y coordinación necesarios para compatibilizar el proceso en su conjunto". 44

- 42) Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública. Revista de Política y Administración Pública. México, Mayo-Agosto 1975. Pag. 32.
- 43) Faya Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal: La Nueva Estructura. Ed. Porrúa. México, 1979. Pag. 163.
- 44) Idem. Pag. 163.

Este programa dió origen a la creación de las Comisiones Internas de Administración (CIDA), las cuales se encargarían internamente de promover las mejoras, a las estructuras y sistemas de labores; de las Unidades de Programación (UP), las que auxiliarían a los titulares de las dependencias en la formulación de sus programas y las definiciones de sus objetivos; las Unidades de Organización y Métodos -- (UOM), que asesorarían técnicamente a los titulares, a las Comisiones Internas de Administración (CIDA), y a las Unidades Operativas de cada dependencia en las tareas de reforma y por último, promovió la creación del Comité Técnico Consultivo de Organización y Métodos y las Unidades de Apoyo - Administrativo como son: Sistemas de Datos, Recursos Humanos, Capacitación, Contabilidad, etc.

Así mediante éstas medidas, se trató de dar coherencia al programa de Reforma Administrativa en este sexenio.

II. "Reorganización y adecuación administrativa del -- sistema de programación. Persigue sentar las bases institucionales necesarias para diseñar, compatibilizar, financiar llevar a la práctica, controlar y evaluar los programas de actividades en las entidades del sector público federal".⁴⁵

El Programa II, nació de la necesidad de establecer -- dentro de cada dependencia, unidades que permitieran una -- cierta programación dentro de las mismas.

III. "Racionalización del gasto público. Busca establecer mecanismos permanentes de carácter operativo para la -- programación, coordinación, financiamiento, control y evaluación del gasto público, tanto en su aspecto de inversión como en los de gasto corriente." ⁴⁶

45) Idem.

46) Idem.

Con este programa se inició la formulación de nuevas -- técnicas presupuestarias en base a programas, atendiendo a -- la necesidad de racionalizar el Gasto Público, para ésto el presidente, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Presidencia solicitó a todas -- las dependencias sus programas de inversión y gasto corriente, no sólo de 1973, sino de todo el sexenio, con la finalidad de integrar oportunamente el presupuesto y disponer de -- un plazo mayor para estudiar y aprobar los proyectos de gasto de cada dependencia.

IV. "Estructuración del sistema de información y esta-- dística. Tiende a lograr la integración de un sistema nacional de información y estadística que asegure, el acopio y -- proceso de estadísticas, con el grado de confiabilidad y -- oportunidad que requiere la programación del desarrollo económico y social del país." ⁴⁷

Mediante este programa se empezó a formular un nuevo -- diseño en los sistemas de información y estadística a nivel nacional, a fin de contar con datos confiables y oportunos -- que permitieran una mejor programación del desarrollo económico y social del país, esto llevó, por lo tanto, a plantear la creación del programa de información y estadística, ya -- que aunque existían dependencias que desarrollaban esta actividad, como es la Dirección General de Estadística, dependien -- te de la Secretaría de Industria y Comercio y el Sistema de Información del Banco de México, se consideró que el servicio que proporcionaban, era deficiente por encontrarse dividido.

V. "Desarrollo del sistema de organización y métodos. -- Pretende la adecuación y simplificación de la estructura y -- funcionamiento administrativo de las entidades públicas, - -

47) Idem.

para elevar su eficiencia y productividad, buscando al mismo tiempo, mejorar la atención que en ella se viene otorgando a la población". 48

Mediante este programa, se reestructuraron las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, Turismo y Educación Pública.

VI. "Revisión de las bases legales de la actividad pública federal. Intenta llevar a copilar y analizar las normas jurídicas que rigen la actividad administrativa del Poder Ejecutivo, a fin de proponer a su titular las medidas que permitan contar con un sistema jurídico administrativo coherente y que responda a los requerimientos de la nueva estrategia del desarrollo del país. " 49

Con este programa se llevó a cabo la revisión de las bases legales de la actividad pública federal, para ello se revisaron algunas disposiciones jurídicas de la antigua Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, como son sus artículos 26 y 28. Dicha revisión sirvió para tomar decisiones a fin de posibilitar una delegación de poder más eficiente y una modernización de las estructuras internas de las dependencias.

VII. "Reestructuración del sistema de administración de recursos humanos del sector público. Busca resolver de manera integral la problemática de la administración y el desarrollo de los recursos humanos del sector público, mediante sistemas de planeación de recursos humanos, empleo, capacitación y desarrollo de personal, administración de -

48) Idem.

49) Idem.

sueldos y salarios, prestaciones y servicios, relaciones laborales e información para la toma de decisiones."⁵⁰

Este programa tuvo como objetivo principal lograr una mejor utilización de los recursos humanos, para ello se sugirió la elaboración de manuales, guías técnicas y la promoción de su capacitación.

VIII. "Revisión de la administración de recursos materiales. Intenta contribuir a la optimización del gasto público a través de la racionalización de políticas, sistemas y procedimientos referentes a la adquisición, control de existencia y aprovechamiento de materiales, equipos y herramientas, así como de los bienes inmuebles del sector público federal".⁵¹

Dicho programa fué elaborado básicamente para evitar desperdicios, lograr una mejor distribución de bienes y servicios entre las dependencias y la mejor utilización de los bienes muebles e inmuebles de la nación. Básicamente las unidades operativas que participaron en este programa fueron la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Patrimonio Nacional.

IX. "Racionalización del sistema de procedimiento electrónico de datos. Tiende a optimizar, racionalizar y compatibilizar la adquisición, instalación y utilización de los recursos con que cuenta el sector público en materia de procedimientos electrónicos de datos e información."⁵²

Este programa tuvo como objetivo diseñar las políticas y mecanismos de coordinación de equipo de cómputo electró--

50) Idem. Pag. 164

51) Idem.

52) Idem.

nico en el sector público. Para ésto el programa se subdividió en tres subprogramas, los cuales perseguían racionalizar y promover el intercambio de sistemas de procedimientos y la planeación, desarrollo y administración de los recursos humanos encargados de estas funciones. De esta forma se buscaba el manejo más eficiente de los sistemas, de los archivos y - de la información disponible.

X. "Reorganización del sistema de contabilidad gubernamental. Pretendía lograr que el Estado cuente con un eficiente sistema de controles financieros y administrativos que -- permitan evaluar la eficiencia de las actividades realizadas en el sector público federal en función de los objetivos y - resultados previstos en los planes y programas de cada una - de las entidades que la forman".⁵³

XI. "Macro reforma sectorial y regional. Busca dotar a la Administración Pública de mecanismos que permitan racionalizar sus funciones en los ámbitos sectoriales y regionales, sentado en bases para un adecuado crecimiento sectorial del país y para un desarrollo regional equilibrado".⁵⁴

Este último programa tuvo como finalidad, definir los - sectores, diseñar los mecanismos de coordinación entre los - sectores para evitar la duplicidad de funciones y desperdicios de recursos, así como la creación de las unidades coordinadoras de cada sector. Por ello, se propusieron la creación de los siguientes sectores:

- a) Sector Agropecuario y Forestal.
- b) Sector de Beneficio Social.
- c) Sector Financiero.
- d) Sector de Política Interior.

53) Idem.

54) Idem.

- e) Sector Industrial.
- f) Sector de Comunicaciones y Obras Públicas.
- g) Sector de Servicios.
- h) Sector de Política Exterior.

Cabe destacar que todos los sectores serían coordinados por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; de Patrimonio Nacional y por la de la Presidencia, las que a su vez integrarían la Comisión Intersecretarial, encargándosele la promoción de los planes de desarrollo económico y social, y la planeación, coordinación y vigilancia de los sectores.

Así pues, resumiendo al proyecto de Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal para 1971-1976, se puede establecer: "El primero de ellos se refiere a la instrumentación de la infraestructura del sistema mismo de Reforma Administrativa. Los siguientes nueve, fueron enunciados, siguiendo la secuencia de los procesos del ciclo administrativo (planeación, organización, integración de recursos, dirección y control) y se relacionan con la racionalización de los sistemas de apoyo (auxiliares y asesores) prioritarios para la administración. El programa número once está dedicado a buscar la sistematización de las acciones sectoriales y regionales del Sector Público".⁵⁵

Es importante señalar que los once programas mencionados eran convencionales y no significaban un orden rígido de prioridades, ya que en la práctica las acciones de reforma se realizaron a través de proyectos específicos que atacaron parcial y secuencialmente los problemas a resolver. Así, dicho programa se elaboró con la intención de servir -

55) Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa - en México. Base Metodológica Antecedentes e Institucionalización del Proceso (1821-1971). Ed. Miguel Angel -- Porrúa. 4a. ed. México, 1980. Pag. 103.

como marco de referencia y orientación para la ejecución - de medidas que permitieran la agilización y eficiencia del sector público, así no se propuso que el marco original - fuera rígido o permaneciera inalterable, más bien se pensó que la experiencia en este campo definiría, con mayor precisión el plan de Reforma Administrativa.

Para finalizar este sexenio, en 1975, se realizó el - último esfuerzo tendiendo a reforzar el plan de Reforma -- Administrativa. Para ello se instrumentaron los "Lineamientos para el Mejoramiento Administrativo, la cual constaba de once programas:

- I. Normatividad Administrativa.
- II. Organización de la Administración Pública Fed.
- III. Desconcentración Administrativa.
- IV. Programación Administrativa.
- V. Gasto Público.
- VI. Recursos Materiales.
- VII. Información Administrativa.
- VIII. Control de la Administración.
- IX. Recursos Humanos.
- X. Orientación e Información al Público.
- XI. Colaboración Administrativa con Estados y Municipios.⁵⁶

Como se puede observar, los citados lineamientos en su mayoría contaban con los mismos programas que perseguía el decreto de "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal para 1971-1976". De esta manera, -

56) Alfaro Hernández, Cecilia y Gómez González, Rocío. La Administración Pública Federal en México. Reforma en el Sector Central. Tesis. UNAM. FCP Y S. México, 1980. - - Pag. 99 y 100.

se dió por finalizadas las tareas de Reforma Administrativa en este sexenio, con la cual se buscó que la Administración Pública fuera una institución más eficaz y reportara beneficios directos a los seres humanos que participan en el acontecer administrativo. Así con la Reforma Administrativa se pretendió desarrollar una Administración Pública que permitiera:

"Al Presidente de la República, llevar a cabo con la mayor eficacia posible, los objetivos y programas por medio de los cuales desempeña sus atribuciones constitucionales, principalmente las relacionadas con la nueva estrategia de desarrollo económico y social.

A los responsables de las instituciones públicas, contar con estructuras y sistemas que les permitan el mejor cumplimiento de los objetivos y programas que tienen encomendados, aprovechando al máximo los recursos humanos, materiales y financieros con que cuentan, y fortaleciendo la coordinación, la participación y el trabajo en equipo.

A los trabajadores al Servicio del Estado, desempeñar sus actividades al amparo de un sistema de personal moderno y equitativo que, tomando en cuenta sus conocimientos, aptitudes y antigüedad se preocupen por generar en los servicios públicos, la actitud y la preparación que reclama el actual desarrollo del país, garantizando al mismo tiempo, sus derechos y atendiendo sus necesidades.

A los ciudadanos y a la sociedad en general, su constante mejoramiento económico, social, político y cultural, así como una mejor atención en los asuntos que tengan que -

trámitar y en los servicios que tenga derecho a demandar ante las dependencias públicas."⁵⁷

En estos términos, con la Reforma Administrativa se trató de adecuar el aparato público a las nuevas demandas sociales.

3.3. REFORMA A LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL DE 1976 A 1980.

Al inicio del sexenio el titular del Ejecutivo Federal declaró que, la Reforma Administrativa era el elemento de --partida de su gobierno.

En vista de esto, se empezó a crear los mecanismos que permitieran llevarla a cabo, así, "El Presidente López Portillo, con base a los estudios realizados por la Comisión de Administración Pública que él presidió de 1965 a 1970 y teniendo muy en cuenta las experiencias recogidas a lo largo - de los dos sexenios anteriores, envió al Congreso de la Unión como uno de los primeros actos de gobierno, las iniciativas de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal que modificaba sustancialmente a las Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 y a la Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1935, así como la iniciativa de Ley General de Deuda Pública. Estas tres leyes conformaron - una sólida base jurídica Administrativa que constituye el --marco global de las medidas de Reforma Administrativa que el actual gobierno planea llevar a cabo a lo largo del sexenio

57) Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México, Base Metodológica, Antecedentes e Institucionalización del Proceso (1821 - 1971). Ed. Miguel Angel Porrúa. 4a.ed. México, 1980. Pag. 102 y 103.

1976-1982". 58

Con la Ley de Presupuesto, Cõntabilidad y Gasto Pùblico se sustituye, como antes se mencionó , a la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación. Su finalidad consistió en disponer que todas las erogaciones se realizaran con base a planes precisos y estimaciones previas de -- costo, los cuales permitirían a la Secretaría de Programación y Presupuesto formular el programa , adoptar las decisiones sobre el gasto, a diferencia de que con anterioridad esta función estaba separada. De esta manera, esta ley se efectuó tomando en cuenta que el control de Gasto Pùblico es total, aún considerándose en sus distintas modalidades: Gasto Corriente; Gasto de Inversión Física y Financiera y - Deuda Pùblica.

Por su parte, con la Ley General de Deuda Pùblica se buscó optimizar el uso de los recursos financieros que captara el sector pùblico a través del crédito, así como de - asegurar los sistemas de información necesarias para conocer, vigilar y evaluar en todo momento la situación crediticia del país. De esta manera, aunque los empréstitos son responsables del titular del Ejecutivo Federal, éste tiene que informar cada tres meses al Congreso de la Unión los - movimientos que se registren. Así la Ley Orgánica de la -- Contaduría Mayor de Hacienda, encargada de vigilar básicamente el gasto gubernamental, sufre reformas en sus artículos 7, 8, 12, 26, 27 y 28, adicionándosele el 29 y 30, con los cuales se otorgó amplias facultades de fiscalización - al Congreso de la Unión.

58) Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Evolución de la Reforma Administrativa en México (1971-1976). Ed. Miguel Angel Porrúa. México, - 1980. Pag. 233 y 234.

Con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la cual fué aprobada el 29 de diciembre de - - 1976 por el Congreso de la Unión, se "trataba de adecuar la administración a las necesidades y problemas que plantea la actual situación del país y del mundo; (así como) de racionalizar los ajustes indispensables que permitan evitar las duplicaciones existentes; precisar responsabilidades y simplificar estructuras".⁵⁹ Así se fijó la organización y las facultades de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y se reguló genéricamente a las entidades del Sector Paraestatal: Organismos descentralizados, empresas - de participación estatal, instituciones nacionales de crédito de seguros y de fianzas y fideicomisos. También facultó al Ejecutivo para contar con unidades de asesoría, creando para ello en 1977 la Coordinación General de Estudios Administrativos, la cual se encargaría de mejorar las estructuras, sistemas, planes y procedimientos del Sector Público - en general, sin embargo, esta operación no debería ser de carácter operativo, ya que cada dependencia y organismo promovería, de acuerdo a sus características su reforma. En este sentido su labor fué la de coordinar y evaluar las acciones, esto se ve respaldado por el objetivo de la misma, corresponde a la Coordinación General de Estudios Administrativos "estudiar y promover las modificaciones que deben hacerse a la Administración Pública, así como para coordinar y evaluar su ejecución."⁶⁰

- 59) Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial Sobre la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 60) Diario Oficial. Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal Contara con las Unidades de Coordinación General de Estudios Administrativos, 3 de enero de 1977. Pág. 1.

De esta forma, dicha coordinación vino a sustituir a la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, también reglamentó los mecanismos a través de los cuales a las entidades paraestatales se les otorgaba personalidad jurídica y patrimonio propio (organismos descentralizados), y la coordinación sectorial que estos tendrían con las Secretarías y Departamentos de Estado como coordinadores de sector, con la finalidad de evitar la duplicidad de acciones.

En esta misma Ley se dispuso la creación de la Secretaría de Comercio y del Departamento de Pesca. Con la de Comercio se buscó vincular integral y estructuralmente la actividad comercial con la producción, distribución y orientación de los consumidores; con la de Pesca, racionalizar la exportación, el consumo nacional y el aprovechamiento de los recursos del mar.

A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se le incorporó a sus funciones lo relativo al fomento de la marina mercante, atendiendo igualmente su infraestructura y la administración de los puertos. Por último es importante mencionar que lo relativo al control de la programación del sector público del que se hizo referencia anteriormente quedó a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Llevados a cabo estos cambios, el presidente pronunció durante la primera reunión de su Gabinete, después de que el Poder Legislativo autorizó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.... iniciamos los trabajos sistemáticos de Reforma Administrativa, que lleva el propósito de concu-

rrir al desarrollo nacional, Reforma Administrativa para el desarrollo económico y social. ⁶¹ Por consiguiente, el documento considerado de mayor importancia en esta investigación para instrumentar el programa de Reforma Administrativa fue sin lugar a duda la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Para llevar a cabo los trabajos de Reforma Administrativa, al Ejecutivo Federal le correspondió todo lo relacionado con los aspectos macroadministrativos, así también a la Secretaría de Programación y Presupuesto, ya que esta se le delegó el manejo global del proceso de planeación económica y social. A las dependencias y entidades paraestatales los aspectos microadministrativos, los cuales compiten a su universo específico de acción, para esto, las Secretarías de -- Estado apoyarían de sus correspondientes Comisiones Internas de Administración (CIDA); en la que se plantearía, coordinaría y se evaluaría los programas globales de operación y los de Reforma Administrativa de ellas y de las entidades de que se tratara.

Para ello se dispuso que las Comisiones Internas de Administración (CIDA), se integraran con los funcionarios nombrados por el titular respectivo, recomendándose que para el programa global de operación actuara como Secretario Técnico de las Comisiones Internas de Administración (CIDA) el responsable de las Unidades de Programación (UP) y para el programa interno de Reforma Administrativa, lo fuera el responsable de las Unidades de Organización y Métodos (UOM).

61) Coordinación General de Estudios Administrativos. Boletín de Estudios Administrativos No. 8. Presidencia de la República. México, 1977.

A partir de esta metodología para instrumentar el programa de Reforma Administrativa, Carrillo Castro en su artículo "Reforma Administrativa para el Desarrollo Económico y Social 1976-1982", nos define los cinco objetivos de la Reforma Administrativa, de los cuales tres son de fundamental importancia para reforzar el objetivo que se persigue en este estudio, --tales son:

1.- Organizar el gobierno para organizar el país mediante Reforma Administrativa orientada hacia el desarrollo económico y social, que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la congruencia y la honestidad en las acciones públicas.

2.- Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México, a través de instrumentos y mecanismos mediante los cuales la Administración Pública Federal, respetando la autonomía de cada uno de los poderes legislativos y judiciales, y por otra se logre una mejor coordinación y una mejor participación de los tres niveles de gobierno en los procesos de desarrollo económico y social del país.

3.- Mejorar la administración de justicia para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución para garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar su confianza en las instituciones y en su gobierno, y.

4.- Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno, para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la Administración Pública Federal, precisar responsabilidades y facilitar así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos.

5.- Establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal, que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones.

Para el logro de tales objetivos, y por lo tanto para la puesta en práctica de la Reforma Administrativa se establecieron cinco etapas.⁶²

La primera etapa iniciada en diciembre de 1976 denominada "Organización Institucional", tuvo como objetivo organizar el gobierno para organizar al país y se orientó básicamente a instrumentar las reformas derivadas de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Es así como se llevó a cabo la reubicación de las atribuciones y funciones de las dependencias centrales del Poder Ejecutivo Federal, para agruparlas dentro de las Secretarías o Departamentos Administrativos que resultaran ser el más lógico para desarrollarlas. Así también por primera vez en el historial jurídico-administrativo del país, se incluyó en esta Ley a las Secretarías de Estado, a los Departamentos Administrativos, y a los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos.

Por lo anterior, fué preciso transformar o suprimir dependencias que existían bajo vigilancia de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. De esta forma, el Poder Ejecutivo Federal quedó integrado por las Secretarías de Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Patrimonio y Fomento Industrial; Comercio; Agricultura y Recursos Hidráulicos.

62) Faya Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal. La Nueva Estructura. Ed. Porrúa. México, 1979. Pag. 168, - - 169 y 170.

licos; Comunicaciones y Transportes; Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Educación Pública; Salubridad y Asistencia; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria; Turismo y por los Departamentos de Pesca y del Distrito Federal.

Esta instrumentación política requirió transferir 59 unidades administrativas de nivel superior al de dirección, la agrupación de 900 entidades paraestatales, la reubicación de 79,000 plazas, la regularización de 3,169 trabajadores -- afectados y la reasignación presupuestal de partidas de gasto por valor de 29,000 millones de pesos. ⁶³

La segunda etapa denominada "Sectorización Administrativa" iniciada en el mes de julio de 1977, tuvo como objetivo la sectorización de las actividades de la Administración Pública y se orientó específicamente a instrumentar las reformas sectoriales.

Las cabezas de sector quedaron integradas por las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, mismas que para efecto de sectorización tuvieron un triple carácter; de vigilancia, control y supletorias cuando esto resultara necesario ante la inadecuada función de las entidades agrupadas en sector, o en su caso del coordinador sectorial de acuerdo con lo establecido por la Ley.

Cada sector administrativo se integró por un coordinador de sector, siendo el responsable de cada uno de ellos -- las Secretarías y Departamentos Administrativos, de esta manera tuvieron, "La responsabilidad de planear, dirigir, integrar, controlar, vigilar y evaluar las operaciones de las --

63) Informe de Gobierno. Septiembre de 1977.

entidades paraestatales agrupadas bajo su coordinación. 64 - De esto se deduce que se integrarían 18 sectores administrativos, los cuales para efectos de Programación y Presupuesto se redujeron a 12 sectores de actividad económica y social, tales fueron:

1. Sector Política y Económica: Secretaría de Programación y Presupuesto y Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
2. Sector Agropecuario y Forestal: Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y Secretaría de la Reforma Agraria.
3. Sector Pesca: Departamento de Pesca.
4. Sector Industria: Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.
5. Sector Comercio: Secretaría de Comercio.
6. Sector Turismo: Secretaría de Turismo.
7. Sector Comunicaciones y Transportes: Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
8. Sector Asentamientos Humanos: Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
9. Sector Educación: Secretaría de Educación Pública.

64) Carrillo Castro, Alejandro. Concepto del Coordinador General de Estudios Administrativos Durante la 3a. Reunión de Gabinete. México, 1977.

10. Sector Política Laboral: Secretaría de Trabajo y -- Previsión Social.
11. Sector Salud y Seguridad Social: Secretaría de Salu
bridad y Asistencia.
12. Sector Administrativo y Defensa: Secretaría de Go
bernación, Procuraduría General de la República, --
Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, Se
cretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la
Defensa Nacional y Secretaría de Marina.

Esta sectorización fué "planeada tomando en cuenta el -
Plan Global de Desarrollo 1978-1982, que contenía los sigui--
entes puntos: elevar la producción nacional y reducir el de--
semplo, satisfacer las necesidades básicas de la población,
mejorar la distribución del ingreso, buscar mayor autonomía
con el exterior, prioridad a los alimentos, salud y educa--
ción. " 65

Así pues, en esta etapa y a propuesta de los propios --
coordinadores de sector se liquidaron de las 900 entidades -
paraestatales a 150 entre 1977 y 1980, con la finalidad de -
desincorporar a las entidades no estratégicas para hacer más
productivo al sector público.

La tercera etapa denominada "Globalización de los Cru
ces Intersecretariales", se orientó a revisar los múltiples
y a veces insuficientes mecanismos de coordinación entre de
pendencias y sectores de la administración, lo cual fué posi

65) Fernández Santillan, José Florencio. Política y Adminis
tración Pública en México. INAP. México, 1980. Pag. 135.

ble abordar una vez iniciadas las depuraciones de la estructura central y paraestatal establecidos en las dos etapas anteriores.⁶⁶

La reunión de esta etapa es celebrada el 21 de diciembre de 1977 en Palacio Nacional. El Licenciado Alejandro Carrillo Castro caracterizó la tercera etapa en los términos siguientes: "La articulación o integración intersecretarial de las acciones de gobierno tiene como propósito el encuadre final de los esfuerzos de toda la Administración Pública en un marco coherente global que permita la utilización más eficiente y eficaz de los instrumentos con que cuenta el poder público para el cumplimiento de los objetivos que le señala la Constitución Federal de la República y le demande la etapa de desarrollo por la que actualmente atraviesa el país."⁶⁷

Los resultados concretos que se señalaron fueron, la creación de diversas Comisiones Intersecretariales o Interinstitucionales, entre las cuales figuraron:

- 1 La Comisión de Aranceles y Controles de Comercio Externo.
- 2 La Comisión Nacional Coordinadora de la Industria Naval.
- 3 La Comisión Consultiva del Empleo.
- 4 La Comisión Nacional de Desarrollo Urbano.

66) Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Evolución de la Reforma Administrativa en México (1971-1979) Ed. Miguel Angel Porrúa. México, 1980.

67) Alfaro Hernández, Cecilia y Gómez González, Rocío. La Administración Pública Federal en México. Reforma en el Sector Central. Tesis UNAM, FCP Y S. México, 1980. Pag. 131.

- 5 La Comisión Nacional de Desarrollo de las Franjas - Fronterizas y Zonas Libres.
- 6 La Comisión Consultiva de Estímulos Fiscales.
- 7 La Comisión Intersecretarial de Investigaciones - - Oceanográficas.
- 8 La Comisión Intersecretarial para el Fomento Cooperativo.
- 9 La Comisión Nacional de Precios.

Cabe señalar que la creación de estas comisiones tuvo como objetivo ayudar a una mejor programación, elaboración presupuestal y coordinación de las acciones de la Administración Pública.

La cuarta etapa denominada "Reforma de Ventanilla" -- iniciada el 22 de julio de 1978 tuvo como propósito fijar la atención en la simplificación de los trámites al público y se vincula con la necesidad de otorgar una mayor orientación y ayuda a quienes acuden a las oficinas gubernamentales, para que obtengan con claridad la información sobre sus derechos y obligaciones evitando así irregularidades.

Se indicó que en esta etapa se procuraría la participación ciudadana a través de dos modalidades:

1.- De grupos organizados, colegios de profesionistas, sindicatos, confederaciones o cámaras que puedan agrupar -- las demandas y quejas de sus agremiados.

2.- Las sugerencias o quejas de cualquier ciudadano, -- que a título individual pueda presentarse en las oficinas de la administración federal.

La información que se derivara de las quejas o sugerencias del público se consideró de gran importancia para estructurar y desarrollar las acciones que en materia de Reforma Administrativa se realizarían en cada institución del Gobierno Federal.

El inicio de los trabajos de la cuarta etapa se dió con la integración del Comité Técnico Consultivo de las Unidades de Orientación, Información y Quejas y con los jefes de las unidades correspondientes en cada dependencia gubernamental. En el Comité participaron representantes de la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación; de la Dirección General de Quejas y de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. Por su parte las unidades quedaron adscritas al Oficial Mayor. ⁶⁸

El Comité fué el encargado de elaborar la guía técnica para la implantación del Sistema de Orientación, Información y Quejas, detallandose las funciones de recepción, información, orientación, asistencia al público y captación de quejas y sugerencia, así como la operación misma del sistema y de las principales unidades que la integran.

Los mecanismos gubernamentales, a nivel macroadministrativo responsables de esta etapa fueron:

- 1 Comité Técnico Consultivo de Unidades de Organización y Métodos.

68) Coordinación General de Estudios Administrativos. Boletín de Estudios Administrativos No. 12. Presidencia de la República. México, 1978, Pag. 27.

- 2 Comité Técnico Consultivo de Orientación, Información y Quejas.
- 3 Comité Técnico Consultivo de Unidades de Capacitación.
- 4 Grupo de Oficiales Mayores.
- 5 Grupo de Directores Jurídicos de la Administración Pública Centralizada.

A Nivel Microadministrativo:

- 1 Comisión Interna de Administración y Programación.
- 2 Unidades Administrativas que realicen funciones de:
 - a) Organización y Métodos.
 - b) Programación.
 - c) Evaluación.
 - d) Orientación.
 - e) Información y Quejas.
 - f) Capacitación.
 - g) Información
 - h) Estudios Jurídicos.
 - i) Relaciones Públicas.

Es importante señalar que los buenos propósitos de mejorar la eficacia del personal administrativo relacionado directamente con la atención al Público no se logró íntegramente "Desde luego que subsisten todavía muchísimos de los problemas detectados. En ocasiones nos topamos con obstáculos muy difíciles de vencer sobre todo cuando la simplificación de un trámite involucra a más de dos dependencias y -- surgen los celos por la competencia a los ámbitos de poder."⁶⁹

69) Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa - en México. Evaluación de la Reforma Administrativa en México. (1971-1979), Ed. Miguel Angel Porrúa. México, -- 1980. Pag. 256.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

La quinta y última etapa, denominada "Mejoramiento de los Sistemas de Administración de Recursos Humanos" se -- orientó básicamente a mejorar las técnicas y los sistemas de administración de recursos humanos, como son: el establecimiento de reglamentos y controles de trabajo, la creación de oficinas encargadas de la administración del personal y sobre todo, la capacitación del personal público federal.

Así pues, esta etapa prácticamente consistió en reestructurar el sistema de administración y desarrollo del -- personal al servicio del Estado.

Cabe mencionar que este programa de Reforma Administrativa constituyó el instrumento con el que se dotó al -- gobierno para "organizarnos a partir y a pesar de la crisis a fin de prestar de modo más eficiente, los servicios que el Estado proporciona a la sociedad, con la idea de -- que los niveles mínimos de vida y dignidad alcancen a todos, particularmente a los grupos menos favorecidos, así -- como abatir los desequilibrios más flagrantes que afectan a los distintos sectores y regiones del país". ⁷⁰

De acuerdo con los dos períodos analizados, las reformas administrativas instrumentadas por la Administración -- Pública, desde el punto de vista forma, no fueron otra cosa que tratar de adecuar los objetivos de la administración a las demandas del desarrollo económico y social. Por lo anterior, a través de éstas se buscó acceder al modelo del país que se espera, como parte de los derechos del hombre y de los Estados en torno de los cuales los hombres --

70) López Portillo, José. Mensaje de toma de Posesión. -- 1° de diciembre de 1976. México.

han decidido organizarse para garantizar la supervivencia y constante superación.

Así en México se acepta ya en forma oficial que el principal objetivo de una Reforma Administrativa en el sector -- público, entendida como medio y no como un fin, es el de propiciar una estructura y un funcionamiento adecuado al aparato estatal, que facilite el cumplimiento de los propósitos fundamentales del gobierno con la mayor eficacia posible.⁷¹

De esta forma, a través de la instrumentación de las reformas administrativas de la década de los 70's, fundamentalmente se trató de reorganizar las estructuras y funciones gubernamentales a fin de precisar responsabilidades y evitar la duplicidad de acciones, como un medio tendiente a dar respuestas a los objetivos más importantes de los programas de gobierno como son, entre otros, garantizar la educación, vivienda, salud y el empleo.

Así pues, al tener por objetivo el perfeccionamiento de la Administración Pública en su conjunto, la Reforma Administrativa tuvo que vincularse necesariamente al mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de la comunidad nacional, de esta forma la Administración Pública surgió como un instrumento del Poder Ejecutivo Federal mediante la cual formalmente se promovió el Cambio Social. Por ello afirma Mario -- Martínez Silva y Julieta Guevara "La Administración Pública desempeña un papel crucial en la sociedad y como fruto del Cambio Social, se esfuerza ahora por institucionalizar ese -

71) Carrillo Castro, Alejandro. Artículo Sobre Reforma Administrativa. Revista Línea y Pensamiento de la Revolución No. 23 y 24. México, 1976.

cambio". 72

Por consiguiente, el análisis realizado en torno a las reformas administrativas de la década de los 70's, permiten comprobar la hipótesis:

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO ES UN INSTRUMENTO CON QUE CUENTA EL ESTADO, POR MEDIO - DEL CUAL FORMALMENTE SE PROMUEVE EL CAMBIO SOCIAL.

En base a esto, en el capítulo siguiente se realizará un breve estudio sobre los logros alcanzados en la educación, la vivienda, la salud y el empleo en esta misma década, lo que permitirá reforzar y aclarar el objetivo de este estudio y la comprobación misma de la hipótesis.

72) Jeannetti Davila, Elena. Administración Pública y Cambio Social. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales No. 92. México, 1978. Pag. 8.

CAPITULO IV

4. ANALISIS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA DE LA DECADA DE LOS 70's COMO PROMOTORA DEL CAMBIO SOCIAL

De acuerdo con lo mencionado en el capítulo III, la Reforma Administrativa fué un instrumento de la Administración Pública, con la cual se trató de adecuar el aparato administrativo público a las nuevas exigencias, con la finalidad de impulsar el desarrollo económico, político y social del país.

Así con la reforma se trató de obtener instituciones menos costosas y más eficientes con el fin de que la Administración Pública orientara el desarrollo creciente y sostenido del país y brindara cada vez mayor número y mejor calidad de servicios a un sector cada vez más amplio de la sociedad.

Por ello, la Reforma Administrativa, como se mostró en el capítulo anterior de 1970 a 1976 se fincó primordialmente en la creación, de unidades de asesoría, con las cuales se trataba de penetrar por medio de las líneas de mando al interior de los complejos sistemas para racionalizar su funcionamiento y por un gran número de organismos descentralizados, empresas de participación estatal, además de fondos, comisiones y fideicomisos, con las que aumentó la dificultad de coordinación y control.

Hay que reconocer que la reforma pudo superar la desligación y el fraccionamiento, sin embargo, a pesar de su sentido integral, la Reforma Administrativa de este sexenio resultó "modesta al lado de las necesidades de conservar el -- control sobre una amplia gama de instituciones".

En lo referente a la "planeación, control y coordinación utilizadas en término de integración y coordinación administrativa, las comisiones resultaron inconvenientes debido a -- que no presentaron una sólida infraestructura institucional ni garantizaron la continuidad de acciones, de tal suerte que la definición de políticas, quedó sujeta a las conveniencias y disposiciones de las instituciones participantes y no a -- una real y efectiva conducta integral". 74

En medio de esta problemática para lograr una coordinación más integral de la Administración Pública, ocurre el -- cambio presidencial de 1976. Con este cambio, como se mostró anteriormente, la Reforma Administrativa, a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública, aparece como el medio idóneo para lograrlo.

De esta manera, la Reforma Administrativa promovió la -- reorganización de las estructuras y funciones gubernamentales, con el fin de precisar responsabilidades y evitar la duplicidad de acciones, para dar viabilidad a los objetivos más importantes de los programas de gobierno, como son, entre --

73) Fernández Santillán, José Florencio. Temas Sobre Teorías de la Administración Pública. CIAP. UNAM. México, 1981. Pag. 32.

74) Fernández Santillán, José Florencio. Política y Administración Pública en México. INAP. México, 1980. Pag. 128.

otros, garantizar la alimentación popular, la educación, la salud, la vivienda, y la recreación de la población, los cuales constituyen procesos importantes de Cambio Social.

Así pues, la puesta en práctica del nuevo estilo, a lo largo de la década de los 70's, transformó muchos de los elementos que conformaban la estrategia anterior, aunque como se verá, no alteró el funcionamiento esencial del patrón -- del crecimiento. De esta forma, los rasgos que caracterizaron a esta década fueron: Crecimiento lento e inestable del producto interno, intensas presiones inflacionarias, aumento persistente del déficit fiscal, endeudamiento externo excesivo, deterioro del ingreso real de los trabajadores, aumento del gasto público a pesar de la política de austeridad, disminución de la inversión privada y aumento del desempleo.

De esta forma, los esfuerzos realizados por la Administración Pública por lograr mejores condiciones de vida y un crecimiento sostenido y más rápido de la economía no se logró. Por lo que la economía, "abandonó su trayectoria histórica y empezó a crecer a un ritmo promedio inferior al observado en las tres décadas anteriores". 75

Este resultado repercutió sobre todo en la población de más bajos ingresos y no permitió, como se verá a continuación, que la educación, la vivienda, la salud y el empleo, llegaran a toda la población en condiciones y en edad de recibirlas.

Ante esto, la Reforma Administrativa, en su intento general por adaptar el aparato estatal a las exigencias de la cambiante realidad, con la intención de apoyar eficientemente la instrumentación de las políticas económicas y sociales que repercutieran en beneficio de la sociedad, no logró los resultados formalmente previstos. Ante esto quedó incumplido el propósito esencial de la Administración Pública por promover el Cambio Social en la década de los 70's.

4.1 EN LA EDUCACION.

Como se mostró en el capítulo II, el gasto total en -- educación en los últimos años se incrementó. Los mayores aumentos en este rubro correspondieron al gasto público por -- encima del privado. La década de los 70's, como se observa en el cuadro No. 7, se caracterizó por esta misma tendencia ascendente del gasto público en las siguientes proporciones.

75) González Casanova, Pablo y Florescano, Enrique (Coordinadores). México Hoy. Ed. S.XXI. 5a.ed. México, 1981. -- Pag. 72.

CUADRO No. 7
PRESUPUESTO PUBLICO EN EDUCACION
(millones de pesos)

AÑOS	PRESUPUESTO TOTAL ¹	PRESUPUESTO EDUCACION ²	%
1971	25'549,717	9'445,346	36.97
1972	34'987,917	11'760,363	33.61
1973	43'699,782	15'139,707	34.64
1974	55'230,871	20'794,677	37.65
1975	77'569,662	31'115,401	40.11
1976	95'040,000	37'649,000	39.61
1977	144'644,000	59'886,000	41.40
1978	176'453,000	74'372,755	42.15
1979	242'543,000	97'624,300	40.25
1980	603'333,000	125'354,205	20.78

1 Presupuesto ordinario ejercido por el Gobierno Federal: excluye inversiones, erogaciones adicionales y pagos en deuda pública.

2 Presupuesto ejercido en el ramo de Educación Pública.

FUENTE: (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Estadística Históricas de México. SPP. Tomo I. México, 1985. Pag. 88).

De acuerdo con este cuadro, tomando como base el presupuesto total, el año en que más porcentaje se ejerció en educación con 42.15% fué en 1978, el menos fué en 1980 con 20.78%. De esta manera se observa una disminución del porcentaje del presupuesto destinado a la educación con relación al presupuesto total. En promedio en esta década el 32.22% de las erogaciones totales se ejercieron en educación.

Por otro lado, en el cuadro No. 8 podemos observar que de 1970 a 1976 proporcionalmente, la cantidad erogada en -- educación es menor al presupuesto original, lo que quiere -- decir que en el momento de la reasignación o corrección de las erogaciones del gobierno federal, la educación nunca es respetada y si restringida de su programa original, para -- permitir que otros sectores que el gobierno decida, puedan satisfacer sus demandas planteadas.

CUADRO No. 8.
GASTO PRESUPUESTAL Y EFECTIVO DE LA SEP.
(millones de pesos)

AÑO	PRESUPUESTO ORIGINAL SEP	PRESUPUESTO EJERCIDO SEP	DIFERENCIA + ,(-)
1971	9 445	8 566	(879)
1972	11 760	10 539	(1221)
1973	15 140	14 542	(598)
1974	20 795	19 113	(1682)
1975	31 115	29 044	(2071)
1976	42 496	37 649	(4847)

Fuente: (Arnau Avila, Juan Carlos. La Administración -- Pública como Instrumento de Dominación. Tesis UIA. México, 1978. Pag. 203).

La instrumentación para la puesta, en marcha de la política educativa de este sexenio se etiquetó con el nombre de "Reforma Educativa", la cual fué aplicada desde los primeros días del sexenio. En ella "la educación se concebía -- como un proceso con dos grandes objetivos sociales: de una

parte, transforma la economía, las artes y la cultura, a través de la modernización de la mentalidad y la otra, instaurar un orden social más justo, mediante la igualación de oportunidades". ⁷⁶

Para guiar la reforma educativa el presidente Luis Echeverría, expidió, el 27 de noviembre de 1973 la Ley Federal de Educación, la cual reemplazó a la Ley Orgánica de Educación Pública de 1941. Esta nueva Ley define a la educación como un medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura, como proceso permanente que constituye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, como factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar el sentido de solidaridad social (art. 2).

Así, la reforma se presentó como un proceso permanente que buscaba dinamizar la educación nacional y proyectarla sobre las necesarias transformaciones de la sociedad mexicana.

Sin embargo, ni los objetivos de la reforma educativa ni sus metas y programas fueron definidos con precisión. Por lo que, la reforma no fué en ningún momento un proyecto coherente en la teoría ni en la práctica, sino más bien, un conjunto de medidas que obedecían a diferentes propósitos que no se desviaron en lo esencial de la línea seguida en las décadas anteriores. Así la educación en el sexenio más que una ruptura, representó, en lo ideológico una renova-

76) Latapí, Pablo. Análisis de un Sexenio de Educación en México 1970-1976. Ed. Nueva Era. México, 1980. Pag. 66.

ción de las promesas para recuperar algo del desgastado - - ethos de la escolaridad.

Con la finalidad de subsanar las deficiencias del sistema educativo a través de una política de educación para el desarrollo, el entonces presidente López Portillo, instituyó el Plan Nacional de Educación de 1977, el cual actualizó y reorganizó la doctrina oficial sobre la educación. - Según la política era imperativo atender a los marginados; reorientar las acciones educativas a las peculiaridades de las zonas deprimidas; buscar la forma de que la sociedad se eduque en todo momento y lugar; tratar de que la educación se ajuste a las metas del desarrollo nacional, encauzando - los programas de estudio a fortalecer y acrecentar la producción del país y aumentar la eficiencia del sistema educativo mediante la descentralización de los servicios.

Así pues, la educación fué concebida en nuestra legislación e interpretada por el presidente López Portillo "como una importante promotora del Cambio Social". ⁷⁷ Y se - - afirma "como medio primordial y esencia misma del desarrollo económico y social". ⁷⁸

Como programa de acción, resultó desmesuradamente ambicioso, dado que todo era prioritario, de esta forma, no se señalaron metas ni programas concretos de operación, ante esto, el compromiso que significaba era excesivo, especialmente por que la situación económica estaba en un mal momento.

77) Teódulo Guzmán, José. Alternativas para la Educación en México. Ed. Gernika. 1a. ed. México, 1979. Pag. 271.

78) Idem.

Cuando Fernando Solano sustituyó en la SEP a Muñoz Ledo, a finales de 1977, reconoció las limitaciones del sistema, sin embargo, posteriormente reapareció el tono optimista y anuncia el programa, Educación para Todos. Dado la magnitud, este programa no llegó a realizarse, ya que implicaba por lo menos la duplicación de la cobertura del sistema, por lo que finalmente los recursos del programa se concentraron en la ampliación de la primaria rural destinado a la educación de adultos.

Cada uno de los objetivos y programas, a lo largo de esta década, constituyeron en sí una meta deseable, y puede predecirse que de seguir expandiéndose la educación conforme a los mismo criterios, los efectos probables del sistema educativo en el sistema social serán los siguientes:

- a) Habrá desperdicio de recursos por falta de programas coherentes.
- b) Habrá un deterioro cada vez mayor del ingreso de las personas de mayor estudios.
- c) La educación no será un factor importante para obtener los beneficios del "desarrollo".
- d) El medio social y cultural de los grupos dominantes seguirá imponiéndose a través de diversos y contradictorios procesos educativos formales y no formales reproduciéndose así, la ideología de nuestro sistema social, como hasta ahora.

A pesar de estas perspectivas, no se puede negar que el Estado mexicano ha adoptado algunas medidas tendientes a solucionar los problemas educativos, sin embargo, no se puede negar que éstas no han sido adecuadas para corregir el desequilibrio existente entre la oferta educativa y las condiciones sociales.

En consecuencia, a pesar de los esfuerzos realizados no se dió un proceso educativo que actuara como verdadero agente de Cambio Social con la profundidad deseada, ya que es -- evidente que en nuestro país no existía (ni actualmente), la conciencia política ni el personal necesario para una empresa de este tipo y mucho menos las estructuras que propicia-- ran o al menos toleraran, tal movimiento.

4.2. EN LA VIVIENDA.

Hasta ésta década el problema por la escasez de la vivi-- enda seguía siendo un elemento que incidía y acentuaba aún -- más las desigualdades sociales en nuestro país.

Por ello, a partir de 1970 se reorganizan las bases de la acción habitacional del Estado, para poder así satisfacer esta necesidad humana, considerando que la administración de Luis Echeverría concebía que "todo mexicano tiene derecho a una vivienda digna". ⁷⁹ Por tal motivo, se crea el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la -- Vivienda Popular (INDECO).

El Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comuni-- dad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO) se fundó por decreto presidencial en marzo de 1971 sustituyendo al Institu-- to Nacional de la Vivienda (INV). Como organismo público -- descentralizado, sus funciones generales fueron contribuir -- a la solución del problema habitacional, procurar la regene-- ración de las zonas deprimidas, promover el desarrollo de --

79) Garza, Gustavo. La Acción Habitacional del Estado en Mé-- xico. Tr. Gustavo Garza. Martha Schteingart. El Colegio -- de México. México, 1987. Pag. 56.

las comunidades rurales y urbanas, proponer planes y sistemas de edificación de bajo costo, alentar la canalización de recursos privados para el desarrollo rural y de la vivienda popular y establecer mecanismos de corporación para obras de beneficio colectivo.

Además de esto, el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular (INDECO), asumió la responsabilidad de crear reservas territoriales para la realización de proyectos habitacionales y de desarrollo urbano.

Para cumplir con estos propósitos el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular (INDECO), contó con aportaciones federales, estatales y municipales, así como de patronatos, comités e instituciones locales y recursos provenientes de fideicomisos establecidos en la banca privada. Este instituto, a pesar de su importancia en la construcción de viviendas, como se verá más adelante, desapareció a finales de 1981.

La política habitacional del régimen se definió en forma más precisa al establecerse el Fondo Nacional de la Vivienda. Así, en aprobación de una propuesta presidencial el 14 de febrero de 1972 se publicó en el Diario Oficial la reforma del texto original de la fracción XII del artículo 123 Constitucional, en donde se dispuso que los patronos debían de cumplir con su obligación de proporcionar vivienda decorosa mediante aportaciones a un fondo de la vivienda, para construir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permitiera otorgar crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad, tales habitaciones. Para ello, se consideró preciso la creación de un organismo integrado por represen

tantes del gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, la cual se encargaría de administrar los recursos aportados.

El Fondo Nacional de la Vivienda dió origen a la creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), misma que aglutinó a los trabajadores de empresas privadas, agrícolas, industriales, -- comerciales, mineras, etc. : al Fondo de la Vivienda para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), al que pertenecen los empleados públicos y al Fondo de la Vivienda para los Militares (FOVIMI), para el personal de la Fuerza Armada.

El 20 de Abril de 1972 se constituyó el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) como organismo público encargado de otorgar a los trabajadores crédito para adquirir vivienda, mejorarla o saldar deudas contraídas, así como promover la construcción masiva de viviendas de interés social.

Para tal propósito, el organismo dispuso de los recursos del fondo financiero constituido por un monto del 5% de los salarios pagados a los trabajadores, de las transferencias públicas y de los rendimientos provenientes de los recursos y servicios propios.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), quedó integrado en su estructura administrativa por los trabajadores organizados, los empresarios y por los representantes del Gobierno Federal, los cuales definen conjuntamente de manera tripartita y paritaria sus actividades operativas y metas.

Durante sus primeros ocho años de actividad edificó -- poco más de 26 000 viviendas anuales,⁸⁰ no obstante este -- hecho, no resolvió el problema habitacional, dado el enorme déficit de viviendas.

Por su parte el Fondo de la Vivienda para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), se fundó el 28 de diciembre de 1972. En él se fijó la obligación para las entidades y organismos públicos de constituir depósitos para fines habitacionales a favor de los trabajadores, mediante la aportación del 5% de los salarios de éstos. El tercer organismo -- también, integrado al sistema de fondos de la vivienda fué el Fondo de la Vivienda para los Militares (FOVIMI), creado el 28 de diciembre de 1972 y que opera de manera semejante a los dos anteriores, actualmente forma parte del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas de México (ISS--FAM).

Otra medida oficial fué el establecimiento de la Dirección General de la Habitación Popular del D.F.F. en 1970. -- Esta dirección sólo se limitó a construir viviendas en el -- Distrito Federal. Para 1977 fué absorbida y pasó a formar -- parte de la Comisión de Desarrollo Urbano (CODEUR) del D.D. F., encargada básicamente de coordinar las acciones de regularización de la tenencia de la tierra, por lo cual relegó la edificación de nuevas viviendas a un lugar secundario.

Hasta aquí, sin lugar a duda, la creación del Fondo de la Vivienda fué el hecho más importante de la política habitacional del Estado mexicano, ya que mediante tales organismos financieros se edificaron 276 561 nuevas viviendas, es decir 54.1% de las 511 044 realizadas en total de 1971 a --

80) Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Estadísticas Históricas de México. SPP.Tomo I. -- México, 1985. Pag. 120.

1979 con la intervención oficial. Para ello el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) construyó 213785 (41.8%), siendo la principal productora de viviendas. Por su parte el Fondo de la Vivienda para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) aportó 60 811 viviendas (11.9%), y el Fondo de la Vivienda para los Militares -- (FOVIMI), apenas (0.4%) del total. Siguiendo con la construcción de viviendas, el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO), realizó 62 695 (12.3%) lo que hace que este organismo federal ocupara el segundo lugar en este renglón. Por su parte la -- Dirección General de Habitaciones Populares proporcionó -- 32 198 (6.3%). A su vez, el Banco Nacional de Obras Públicas (BANOBAS) respaldó la edificación de 19 550 viviendas (3.8%); el Fondo de la Vivienda (FOVI) produjo 5 956 (1.2%), los organismos asistenciales aportaron en conjunto, poco más de 5,000 viviendas (1%), y con la continuación del programa financiero iniciado en los sesenta, con el curso de la banca privada se construyeron 106,689 viviendas (20.8%).⁸¹ Así -- pues de 1971 a 1979, el promedio anual de viviendas construidas por el sector público fué de 56,782.

En esta década, para continuar con el programa habitacional en diciembre de 1979, se aprueba el Programa Nacional de la vivienda (PNV), en el cual el gobierno federal sienta las bases de coordinación con los gobiernos estatales y municipales, y con los sectores social y privado.

El Programa Nacional de la Vivienda (PNV) planteó que -- de 1978 a 1981 era necesario que el Estado realizará un --

81) Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Estadísticas Históricas de México. SPP.Tomo I. México, 1985. Pag. 121.

total de 720 mil acciones. A finales de 1981, sólo se reali-
zaron 559 mil representando el 77% de las metas previstas.⁸²

Las erogaciones por las acciones emprendidas para la -
construcción de vivienda de 1973 a 1980, como se observa en
el cuadro No. 9 fueron en aumento.

CUADRO No. 9

ACCIONES E INVERSIONES DE ORGANISMOS DEL SECTOR PUBLICO
1973 - 1980 (millones de pesos)
corrientes

AÑO	ACCIONES	INVERSIONES
1973	50,881	4,584.2
1974	59,200	7,491.2
1975	64,209	9,794.8
1976	78,153	13,173.6
1977	52,248	11,290.1
1978	81,842	19,421.5
1979	104,142	34,432.4
1980	162,863	36,647.0

Fuente: (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas -
Deprimidas y Grupos Marginados. Necesidades Esen-
ciales en México. Situación Actual y Perspectivas
al año 2000. Vivienda. COPLAMAR. Ed. S. XXI. 1a.
ed. México, 1982. Pag. 78.

En general, los datos anteriores demuestran una acción
más amplia del sector público para resolver el problema ha-
bitacional. Para esto en los datos del X Censo General de -

82) Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Depri-
midas y Grupos Marginados. Necesidades Esenciales en
México. Situación Actual y Perspectivas al años 2000.
Vivienda. COPLAMAR. 1a.ed.México, 1982.

Población y Vivienda se observa que, de 1970 a 1980, se registró un mejoramiento, por lo que éstas se incrementaron de 8.4 millones a 12.2 millones (46.%). Esta evolución se compara favorablemente con el comportamiento de la población, la cual se elevó de 50.7 a 67.4 millones de habitantes (32.9%). En consecuencia, se redujo de 6.1 en 1970 a 5.5 en 1980, el promedio de personas por vivienda.

A pesar de ello, el déficit habitacional no fué resuelto en esta década, subsistiendo una enorme brecha entre las necesidades habitacionales y su cabal satisfacción. Así lo indica la proliferación de los asentamientos irregulares -- en la periferia de las grandes ciudades, la persistente marginación de una gran parte de la población rural, la especulación inmobiliaria y el encarecimiento de las viviendas frente al deterioro de los salarios reales. Es claro que -- las raíces de estos fenómenos, están asociadas a las características y transformaciones de la estructura socioeconómica del país, por lo que deben ser considerados para resolver el problema habitacional. Ante esto, es necesario implantar soluciones ambiciosas y decididas, ya que de no llevarse a cabo la gente seguirá resolviendo sus necesidades -- con los elementos y recursos que están a su disposición. -- Ello, como se ha visto, se traduce en viviendas totalmente inadecuadas que provocan un crecimiento desordenado de las ciudades que se traducen en problemas urbanos de gravedad.

4.3. EN LA SALUD.

La salud en nuestro país es un factor más que incide -- y determina la desigualdad social existente. De esta manera a pesar de los esfuerzos realizados hasta 1970, no se logró que este servicio llegara a toda la población, así pues, la

salud estaba determinada por una situación en donde el bienestar de una minoría se consolidó a un alto precio para -- las mayorías.

A fin de lograr en la década de los 70's una distribución más justa de este servicio, se instrumentaron diferentes medidas tendientes a resolver este problema. Así en -- 1973 se expidió la nueva Ley del Seguro Social, con la que se avanzó en el proceso de implantación de un verdadero sistema de seguridad social basado en el criterio de universalidad. En este mismo año se expide un nuevo Código Sanitario, la cual otorgó apoyo legal a las acciones de higiene ocupacional, saneamiento ambiental, formación de recursos humanos para la salud y el mantenimiento de la función rectora de la Secretaría de Salubridad y Asistencia en materia de -- salud, supeditada sólo al consejo de Salubridad General y -- al Presidente de la República. Así también, por iniciativa, Presidencial, en este mismo año, se celebra la Primera Convención Nacional de Salud con el fin de fundamentar un plan de salud para el país.

En 1974, se publica el Plan Nacional de Salud de 1974 1976 y 1977 - 1983. Entre las propuestas más relevantes, -- estuvo la construcción de una red de hospitales de la SSA y el desarrollo de un Plan Nacional de Salud. El Plan Nacional de Salud fué en realidad un plan poco operativo, en el que no se contemplaban medidas administrativas que garantizaran el cumplimiento de las metas y objetivos. Por tal motivo, fué desechado y no se le sustituyó por ningún otro -- plan rector de los servicios de la salud en el país. Posteriormente, en junio de 1976, se establece por decreto, el -- Instituto de Seguridad Social para la Fuerza Armada Mexicana (ISSFAM).

A fines de este sexenio se realizó una evaluación de la salud en México, señalándose en el Plan Nacional Indicativo de Ciencias y Tecnología que la característica más destacada del desarrollo institucional en medicina y salud, ha sido la concentración de las prestaciones y recursos, en atención de los sectores urbanos medios y altos - y la desprotección de una gran parte de la población rural. De esta forma, al término de este sexenio, se puede afirmar que los servicios de salud no fueron distribuidos de manera justa e igualitaria.

Para lograr una mayor eficiencia del sector público, en la atención de la salud en 1977 se fusionó el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI) y el Instituto Mexicano de Atención a la Niñez (IMAN) en el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y se crea en la SSA una Subsecretaría de Planeación, que por su poca funcionalidad desaparece en 1980. Así también en 1977 se instaura el llamado Sector Salud, con base en la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, agrupándose administrativamente a las entidades para estatales y al sector privado, bajo la coordinación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, a la cual no se le faculta regular lo relacionado con la planeación y el presupuesto ni coordinar a la totalidad de las entidades que prestaban los servicios de salud, ya que no fueron agrupados al IMSS, el ISSSTE ni el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).⁸³ De esta manera, no fué posible constituir un verdadero sistema de salud integral.

83) Flores Rincón, Arturo y Vázquez Días, Luis Felipe. -- El Proceso de Planificación en el Sector Salud en América Latina. Tesis. UIA. México, 1985.

Otras instancias de coordinación creadas, fueron los Grupos Intersecretariales de Programación y Presupuesto Sectorial (GIPPS); el Grupo de Sector Salud y Seguridad Social constituido por la SSA, el IMSS el ISSSTE, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS). Dentro de éste último grupo, fué elaborado el Programa Quinquenal del Sector Salud y Seguridad Social (1978-1982).

Cabe señalar que "los grupos Intersecretariales de Programación y Presupuesto Sectorial (GIPPS) y sus comités carecieron de la formalidad jurídica administrativo requerida para identificarse y actuar como mecanismo de coordinación sectorial".⁸⁴ Por su parte, el Programa Quinquenal que establece, "lineamientos, objetivos y acciones programáticas subsecuentes para coordinar las acciones en esta área, contiene orientaciones generales, pero no constituye una elaboración suficiente desagregada y operativa. Más que un programa es un esquema limitado a la jerarquización de prioridades en cuanto a metas y a la coordinación de actividades."⁸⁵

Por lo tanto, los logros alcanzados fueron insuficientes y persistió las necesidades de coordinación sectorial. Bajo esta premisa, el 30 de noviembre de 1978 se creó el Gabinete del Sector Salud, como una instancia presidencial de coordinación y acuerdo de las políticas y programas de los servicios de salud pública, integrándose por los titula

84) Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. Necesidades Esenciales en México. Situación Actual y Perspectivas al año 2000. - Salud. COPLAMAR. Ed.S.XXI. 1a.ed. México, 1982. Pag. 123.

85) Idem.

res de la SSA, IMSS, ISSSTE, Instituto de Seguridad Social para la Fuerza Armada Mexicana (ISSFAM) y Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

Este gabinete se instaló el 14 de marzo de 1979, siendo su objetivo lograr la congruencia, eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios.

Entre otras acciones realizadas para la atención de la salud pública en esta década, destaca la creación en 1978 del Centro Mexicano de Estudios de Salud Mental, antecesora del Centro Mexicano de Estudios de farmacodependencia. En 1979 se funda el Instituto Mexicano de Psiquiatría y finalmente en 1980 para el mejor control de esta actividad se crea el Sistema Nacional de Vacunación. como una unidad administrativa descentralizada.

Cabe señalar que, dado los pocos resultados logrados con el Gabinete del Sector Salud de 1978, se instauró el 25 de agosto de 1981 la Coordinación de los Servicios de Salud Pública, adscrita a la presidencia de la República, a la cual se le da la facultad de unidad asesora y de apoyo técnico del Ejecutivo Federal, para proponer a éste las bases que permitieran establecer un sistema nacional de salud.

Para el logro de las metas y objetivos en materia de salud, a lo largo de esta década, fué necesario que los recursos disponibles para la atención de la salud se fueran incrementando, como se observa en el cuadro No. 10.

CUADRO No. 10
GASTO EJERCIDO EN EL SECTOR SALUD DE 1970 - 1980
(millones de pesos)

AÑO	GASTO TOTAL		SSA		IMSS		ISSSTE	
	SECTOR	%	EJERCIDO	%	EJERCIDO	%	EJERCIDO	%
1970	15'529,172	100	1'648,972	10.7	9'769,600	62.9	4'110,600	26.4
1975	48'243,700	100	5'088,300	10.6	28'584,500	59.2	14'570.900	30.2
1976	60'668,500	100	6'236,700	10.2	35'270,900	58.2	19'160,900	31.6
1977	85'475,200	100	9'493,800	11.1	49'597,100	58.0	26'384,300	30.9
1978	104'025,000	100	12'460,400	12.0	56'684,000	54.5	34'880,600	33.5
1979	132'406,000	100	16'030,000	12.1	74'857,000	56.5	41'519,000	31.4
1980	184'184,000	100	19'626,000	10.7	104'491,000	56.7	60'067,000	32.6

FUENTE: (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Estadísticas Históricas de México. SPP. Tomo I. -- México, 1985. Pag. 144).

Por sus escasos recursos, a la SSA le correspondió la acción básica de servicios no personales o colectivos, a más de los servicios personales que debía prestar. En cambio las instituciones de seguridad social sólo proporcionaron servicios personales, sobre todo de orden curativo y rehabilitatorio, por lo que contaron con mayores recursos. Para ello, el IMSS se financió básicamente de las cuotas obrero-patronal y de las aportaciones estatales, por su parte el ISSSTE se fi-

nació de las cuotas de los Trabajadores de la Federación y también de las aportaciones del gobierno federal.

Así pues, las distintas políticas tomadas y el constante aumento presupuestal, a lo largo de esta década, permitió que las instituciones de seguridad social mexicana aumentarían gradualmente su cobertura de 25.3% en 1970 como se mostró en el capítulo II, a 47.8% en 1981, La población no cubierta continuó bajo la responsabilidad de los servicios gubernamentales en una proporción que varía del 40% al 50%, el resto era cubierta por la iniciativa privada.⁸⁶ A pesar de ello, la concentración en las áreas urbanas de los servicios y beneficios que acarrea la salud fué un problema que hasta 1980 no se resolvió, por lo que siguió persistiendo - como en décadas anteriores: un deficiente y escaso servicio de salud en las áreas rurales y la inexistencia de un sector de salud integral. Ya que como se mostró en el transcurso de esta exposición el IMSS, el ISSSTE y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) no fueron agrupados, lo que contribuyó de una manera negativa a la creación de un sistema de salud integral de carácter nacional.

En síntesis, en esta década los servicios de salud - operaron de espaldas a las necesidades reales de la población. Existiendo una pésima planificación de los servicios de salud, asignación y distribución de los recursos. La multiplicidad de instituciones provocó una gran duplicidad de esfuerzos, dispendios y contradicciones, y a la vez originó y reprodujo las desigualdades en la prestación de es

86) Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Estadísticas Históricas de México. SPP. Tomo I México, 1985.

te servicio. La medicina privada y su ejercicio liberal sujeta a las reglas del mercado, constituyó un servicio restringido, la cual no ejerció influencia directa sobre la salud colectiva, siendo sus acciones casi exclusivamente curativas, por lo que sustrajo a la población cuantiosos medios por concepto de servicios de salud. Los avances de la seguridad social fueron lentos y se localizó esencialmente en el medio urbano. La seguridad social descansó excesivamente en la capacidad contributiva de sus afiliados, por lo que representó un instrumento poco afectivo en la redistribución del ingreso.

En suma, los grandes problemas de salud y seguridad social, las enormes necesidades de la población y las deficiencias de los servicios, no fueron enfrentados con planes y programas realistas y populares que se requería para ser un instrumento promotor del Cambio Social.

4.4. EN EL EMPLEO.

Hasta 1970, el problema del desempleo no fué resuelto, por consiguiente como se mostró en el capítulo II, siguió persistiendo una gran pobreza de los trabajadores, a pesar de ser una de las clases para las cuales se debió administrar por estar plasmado en la Constitución.

Así pues, para 1971 la economía mexicana se agrava y empieza a crecer a un ritmo promedio inferior al observado en las tres décadas anteriores. Esta desaceleración del crecimiento contrastó con el cúmulo de necesidades económicas y sociales determinadas por una población grande y en constante aumento. ⁸⁷

87) González Casanova, Pablo y Florescano, Enrique (Coordinadores). México Hoy. Ed.S. XXI. 5a.ed. México, 1981.

Sin embargo de 1970 a 1980, como se muestra en el cuadro No. 11, la estructura ocupacional por sector económico prosiguió con la dinámica de cambio observada en décadas anteriores.

CUADRO No. 11
POBLACION OCUPADA POR RAMA DE ACTIVIDAD
(1970 - 1980)

RAMA DE ACTIVIDAD	1970	1980
Agricultura, Ganadería y Silvicultura, Pesca y Caza.	5'103,519	5'699,971
Industria del Petróleo y Extractiva	180,175	477,017
Industria de Transformación.	2'169,074	2'575,124
Construcción.	571,006	1'296,337
Generación y Distribución de Energía Eléctrica.	53,285	115,932
Comercio	1'196,878	1'729,296
Transportes	368,813	672,111
Servicios	2'158,175	2'823,868 ¹
Gobierno	406,607	
Insuficientemente Especificado	747,525	6'552,037
T O T A L .	12'955,057	21'941,693

1 Incluye servicios y gobierno.

Fuente: (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Estadísticas Históricas de México. SPP. Tomo I. México, 1985- Pag. 252).

Como se observa en el cuadro anterior, la población económicamente activa del país experimentó un incremento del 69.3% alcanzando en 1980 cerca de los 22 millones de personas. La población ocupada en el sector agropecuario siguió disminuyendo representando el 26% del total de la población económicamente activa. Sin embargo, también la población ocupada en el sector industrial y de servicios decreció con respecto a lo captado en 1970. Lo anterior puede ser resultado del notable incremento de la población del rubro insuficientemente especificado el cual significó el 30% en 1980.

Esta situación incrementó a la población inactiva, considerando para ello, la evolución del coeficiente de dependencia de nuestra población, pues en México del total de la población de 1970 (50.7 millones) aproximadamente el 74.6% (37.8 millones) eran dependientes, en tanto que en 1980 aparentemente disminuyó a 68.3%, ya que aumentó el número de población dependiente a 47.5 millones, de los 69.3 millones de la población total. ⁸⁸

De esta manera, vistó en números absolutos como relativos la población dependiente creció aceleradamente, representando exigencias crecientes de inversión que genere empleos con ingresos adecuados si queremos que nuestro proyecto de país, tan diferido y distorcionado se realice.

Así pues, el problema del desempleo, aunado al crecimiento de la población a la inflación, a la caída de la inversión privada, a la fuga de capitales y al déficit público, los cuales estuvieron presentes a lo largo de esta década, fueron factores que incidieron negativamente en la creación de fuentes -

88) Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Estadísticas Históricas de México. SPP. TOMO I. México, 1985.

de trabajo, en el deterioro creciente de las condiciones de vida y en el del poder de compra de los sectores populares.

De esta forma, la brecha entre el empleo y desempleo - se abrió más, aumentando con ello la población inactiva durante esta década. Así "la política económica aplicada por el gobierno federal funcionó de hecho como una política de profundización de la crisis"⁸⁹ y de seguir así, "la perspectiva de la economía sería entonces la de una sucesión de -- crisis cada vez más inestables. México entraría así, en la ruta de la descomposición económica y social y de una cada vez más notable desigualdad sin desarrollo."⁹⁰

Así el crecimiento logrado, el cual, se empieza a dar desde los inicios de la industrialización y perdura hasta - esta década, se esconden profundas desigualdades sociales y regionales, y se asienta en un esquema de desarrollo autolimitativo y dentro de una estructura oligopólica, que concentra cada vez más el ingreso y los medios de producción. De esta forma, el proyecto de la Reforma Administrativa de alcanzar una sociedad más justa e igualitaria, no llegó a realizarse dado las condiciones sociales cada vez más deterioradas, en esta década.

89) González Casanova, Pablo y Florescano, Enrique (Coordinadores). México Hoy. Ed. SXXI. 5a.ed. México, 1981. Pag. 62.

90) Idem. Pag. 73.

CONCLUSIONES.

De acuerdo con lo mencionado en esta investigación el Cambio Social implica no sólo una redistribución de la riqueza, sino también el de mejorar la calidad y las condiciones de vida de las mayorías, sobre todo la de los grupos más desprotegidos, como son los campesinos y los obreros. De esta manera las características y magnitudes del Cambio Social, como se mencionó en el capítulo I, se encuentran condicionadas al grado de crecimiento (económico, social, político y cultural) o en su caso al grado de desarrollo de cada país. Así para lo que para nosotros puede ser un proceso auténtico de Cambio Social, para otras sociedades puede ser un proceso de adelanto o retroceso.

A partir de este planteamiento los programas de Reforma Administrativa de la década de los 70's. partieron de la premisa de reorganizar al gobierno para estar en condiciones de dar cumplimiento a los objetivos generales del desarrollo equilibrado con justicia social.

De esta forma, la Administración Pública buscó a través de las reformas administrativas orientar el desarrollo del país con el propósito de otorgar cada vez mejor y mayor calidad de servicios y condiciones de vida.

En base a lo anterior y a lo expuesto en el capítulo III de este trabajo, la hipótesis: LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO ES UN INSTRUMENTO CON QUE CUENTA EL ESTADO POR MEDIO DEL CUAL FORMALMENTE SE PROMUEVE EL CAMBIO SOCIAL, queda debidamente comprobada.

Sin embargo, no obstante que se realizaron avances en materia de crecimiento económico los beneficios no fueron -- distribuidos entre las mayorías de la población, al contrario en nuestro país fué cada vez más aguda la concentración del ingreso.

Por consiguiente, el conjunto de la crisis de la década de los 70's. coadyuvó a la agudización de los problemas sociales. Ante ello el crecimiento económico logrado en México de 1940 hasta 1980, como se observó en los capítulos II y último, a pesar de que activó la industria nacional no permitió una redistribución de la riqueza ni cubrió las necesidades básicas tradicionales de la sociedad, como son: la educación, - vivienca y salud. Esta situación se advierte en los austeros presupuestos destinados a los sectores antes mencionados, --- agravándose aún más por el subempleo existente y por la política salarial adoptada por el Estado, la cual redujo el poder adquisitivo de la clase trabajadora. En contraposición la industria mexicana fué adquiriendo un perfil moderno, sin embargo se trató de una modernización y un crecimiento que presentó profundas desigualdades sociales y regionales, en este sentido parece ser que hasta ahora hemos equivocado el camino en nuestro país.

Así la Reforma Administrativa en su propósito esencial - de elevar la capacidad operativa de la Administración Pública y adecuar los objetivos de su administración y sus recursos - a las nuevas demandas del desarrollo económico y social quedaron incumplidas.

Se considera relevante mencionar que no se cumplieron -- los objetivos de los programas de Reforma Administrativa de la década de los 70's. conforme a lo esperado, debido fundamentalmente, a las siguientes causas:

-Su aplicación fué concebida de una manera muy ambiciosa tratando de abarcar la totalidad del sector público sin antes instrumentar una eficiente estrategia operativa.

-Se puede afirmar que no hubo una adecuada capacitación del personal encargado de su aplicación, y.

-Sus fundamentos legales no tuvieron el suficiente peso para sancionar el incumplimiento de las disposiciones u objetivos.

Por lo tanto todo proyecto de Cambio Social precisa no sólo de la instrumentación permanente de reformas o de la implantación de técnicas modernas en la Administración Pública. El Cambio Social como quedó demostrado en la década de los 70's., necesita de la reestructuración efectiva de la Administración Pública para que ésta sea capaz de promover reformas (administrativas, políticas y económicas) que permitan lograr niveles más equitativos de educación, vivienda, -- salud, empleo y riqueza.

Desde este punto de vista se deben hacer esfuerzos para encontrar patrones propios al país que orienten su desarrollo bajo condiciones de armonía social.

Ante esta aseveración los administradores públicos inmersos en la problemática por el establecimiento de un nuevo orden económico, político y social basado en la igualdad, -- equidad, e independencia deben de apoyar y participar para -- lograr tales objetivos.

En este sentido la Administración Pública no sólo debe considerarse como una instancia jurídica, sino también como una organización cuya actuación debe tener importancia para modificar las estructuras institucionales y mejorar los niveles de vida de la sociedad, a la cual debe servir.

Por tal motivo es importante que en todo programa de - Reforma Administrativa se emprenda urgentemente una verdadera reestructuración en el seno de la administración, ya que - de no ser así todo programa de reforma seguirá quedando inconclusa, imperando ante ello las mismas características de desigualdad social de la década de los 70's.

Ante esta situación se debe considerar actualmente la Administración Pública como un instrumento fundamental para realizar los cambios sociales y económicos necesarios. Ante ello hay que tener en cuenta que no sólo se deben de resolver los problemas y las necesidades presentes, sino también las exigencias futuras, ya que de no lograrse la perspectiva de la economía mexicana seguirá presentando sucesiones - de crisis más pronunciadas y recuperaciones cada vez más -- inestables, lo cual conducirá a una mayor desigualdad social sin lograrse con ello el desarrollo económico y social. Ya que el desarrollo exige tomar una serie de decisiones -- políticas y mientras estas no se tomen, no contribuirán a - superar la etapa de crecimiento que vive el país y los programas de reforma, como consecuencia, tampoco se realizarán ante ello el desarrollo como dinámica interna del igualitarismo social seguirá frenándose.

Por esta razón, considerando la experiencia nacional -

es necesario crear una Administración Pública más dinámica - que permita la creación y la realización de las políticas -- sociales y económicas que logren romper con las condiciones de desigualdad social existentes, siendo así un factor decisivo para el Cambio Social en México.

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

- Alfaro Hernández, Cecilia y Gómez González, Rocio. La Administración Pública Federal en México. Reforma en el Sector Central. Tesis, UNAM, FCPyS. México, 1980.
- Arnau Avila, Juan Carlos. La Administración Pública como Instrumento de Dominación. Tesis, UIA. México, 1978.
- Carrillo Castro, Alejandro. Artículo Sobre Reforma Administrativa. Revista Línea y Pensamiento de la Revolución No. 23 y 24. México, 1976.
- Carrillo Castro, Alejandro: Concepto del Coordinador -- General de Estudios Administrativos Durante la 3a. Reunión del Gabinete. México, 1977.
- Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Base Metodológica, Antecedentes e Institucionalización del Proceso (1821-1971). Ed. Miguel Angel -- Porrúa. 4a. ed. México, 1980.
- Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Evaluación de la Reforma Administrativa en México (1971-1979). Ed. Miguel Angel Porrúa. México, 1980.
- Carmona Herrera, José Lino. La Administración Pública -- un Medio para el Cambio Social. UNAM, FCP y S. México, 1971.
- Colegio de Licenciados en Ciencias Política y Administración Pública. Revista de Política y Administración Pública. México, Mayo-Agosto. 1975.

- Comisión Consultiva del Empleo y la Productividad. Proyecto para la Planificación de Recursos Humanos: La Estructura Ocupacional de México 1930-1980. Subcomisión de Recursos Humanos. México, 1982.
- Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. Necesidades Esenciales en México. Situación Actual y Perspectivas al año 2000. Salud. COPLAMAR. Ed. S.XXI. 1a.ed. México, 1982.
- Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. Necesidades Esenciales en México. Situación Actual y Perspectivas al año 2000, Vivienda. COPLAMAR. Ed. S. XXI. 1a. ed. México, 1981.
- Coordinación General de Estudios Administrativos, Comité Técnico Consultivo de Unidades de Organización y Métodos. Antecedentes Históricos y Proyecciones de los Mecanismos de Reforma Administrativa como Promotores e Instrumentos del Sistema Nacional de Planeación. SPP. - México, 1981.
- Coordinación General de Estudios Administrativos. Presidencia de la República. Boletín de Estudios Administrativos No. 8. Presidencia de la República. México, 1977.
- Coordinación General de Estudios Administrativos. Boletín de Estudios Administrativos No. 12. Presidencia de la República. México, 1978.
- Diario Oficial. Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal Contara con las Unidades de Coordinación General de Estudios Administrativos. 3 de Enero de 1977.

- Eisenstandt Sahmuel. Hoach. Ensayos Sobre el Cambio Social y la Modernización. Tr. José Elizalde. Ed. Tecnos. 1970.
- Etzioni, Amitai. Los Cambios Sociales. Fuentes, Tipos y Consecuencias. Tr. Florentino M. Tarner. Ed. FCE. -- 1968.
- Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial Sobre la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Faya Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal: La Nueva Estructura. Ed. Porrúa. México, 1979.
- Fernández Santillán, José Florencio. Política y Administración Pública en México. Instituto Nacional de -- Administración Pública. México, 1980.
- Fernández santillán, José Florencio. Temas Sobre Teorías de la Administración Pública. Comisión Interna de Administración Pública. UNAM. México, 1981.
- Flores Rincón, Arturo y Vázquez Díaz, Luis Felipe. El Proceso de Planificación en el Sector Salud en América Latina. Tesis, UIA. México, 1985.
- Garza, Gustavo. La Acción Habitacional del Estado en México. Tr. Gustavo Garza. Martha Schteingart. El Colegio de México. México, 1987.
- González Casanova, Pablo y Florescano, Enrique (Coordinadores). México hoy. Ed. S. XXI. 5a.ed. México, 1981.

- Harry Morton, Johnson. El Cambio Social. Ed. Paidós. 1974.
- Informe de Gobierno, 1° de Septiembre de 1977.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Estadísticas Históricas de México. SPP. Tomo I. México, 1985.
- Jeannetti Dávila, Elena. Administración Pública y Cambio Social. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales No. 92. México, 1978.
- Jiménez Castro, Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral. Ed. FCE. 2a. ed. México, 1975.
- Kaplan, Marcos. Estado y Sociedad. UNAM. México, 1980.
- Latapí, Pablo. Análisis de un Sexenio de Educación en México 1970-1976. Ed. Nueva Era. México, 1980.
- López Portillo, José. Mensaje de Toma de Posesión. 1° de diciembre de 1976. México.
- Pérez Manzano, Antonio. Análisis Breve de la Educación -- en México. México, 1984.
- Robles, Martha. Educación y Sociedad en la Historia de -- México. Ed. S. XXI. 7a. ed. México, 1984.
- Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. Aportaciones al Conocimiento de la Administración Pública Federal. México, 1976.

- Seldum, Arthur y F.G. Pernnance. Diccionario de Economía. Ed. Alhambra 2a. ed. México, 1980.
- Schmidt Samuel. Democracia Mexicana. La Reforma Política de López Portillo: Un Nuevo Discurso. CELA. Cuaderno No. 46. UNAM, FCP y S. México, 1981.
- Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro. El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Subdesarrollo en México. Ed. - S. XXI. México, 1976.
- Teódulo Guzmán, José. Alternativas para la Educación en México. Ed. Gernika 1a. ed. México, 1979.